

Chaos in de wereld als noodzaak voor verdere Europese integratie

6 december 2017

Hylke Dijkstra
Universiteit Maastricht

Geregeld wordt ons verteld dat de zorgelijke ontwikkelingen in de rest van de wereld ons dwingen tot verdere Europese integratie. Terroristen houden zich niet aan landsgrenzen en reizen moeiteloos rond. China is een wereldmacht, wordt nog belangrijker en als Nederland alleen zijn we niet sterk. Verder staan de rafelranden van Europa in brand – van Oekraïne tot het Midden-Oosten, Libië en de Sahel. Als nevenverschijnsel zijn reeds meer dan een miljoen vluchtelingen onze kant op gekomen. Ook is het duidelijk dat de Amerikaanse 'pacifier' en de nucleaire paraplu, nu bijna 30 jaar na de Koude Oorlog, niet meer gegarandeerd zijn.

Het antwoord op deze enorme uitdagingen is geregeld verdere Europese integratie. Zoals de Hoge Vertegenwoordiger, Federica Mogherini, schrijft in haar voorwoord van de nieuwe Europese veiligheidsstrategie: “[i]n challenging times, a strong Union is one that thinks strategically, shares a vision and acts together.”¹ Externe ontwikkelingen waren ook de reden voor de Voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, om voor een Europees leger te pleiten. Naar aanleiding van de Russische annexatie van de Krim maakte Juncker duidelijk in een interview dat “a common army among the Europeans would convey to Russia that we are serious about defending the values of the European Union.”²

Meer Europa op buitenlands en veiligheidsbeleid is echter niet alleen de visie van de Brusselse elite. De Franse President Emmanuel Macron, in zijn Sorbonne speech, maakte duidelijk dat “Europe alone can enable us to take action in the world, in the face of the big contemporary challenges. Only Europe can ... guarantee genuine sovereignty or our ability to exist in today’s world to defend our values and interests.”³ De Duitse minister van buitenlandse zaken, Sigmar Gabriel, maakte deze week eenzelfde punt: “The European Union is a gain of sovereignty for its member states and not a loss of sovereignty. Especially in foreign policy, the European Union must go beyond itself. In the troubled world of today, we Europeans can only assert ourselves in union.”⁴

Verdere Europese integratie op het gebied van veiligheid en defensie blijkt ook populair onder de Europese bevolking. Al jaar en dag laten de Eurobarometer surveys zien dat de Europese bevolking voor een gemeenschappelijk defensie en veiligheidsbeleid is. In de laatste meting was 75% (NL: 81%) voor en slechts 18% (NL: 15) tegen.⁵ Gemeenschappelijk optreden tegen de wijdere wereld is

1 European External Action Service. (2016, juni). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, p. 3. Online beschikbaar via:

http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

2 Geciteerd in Sparrow, A. (2015, 8 maart). 'Jean-Claude Juncker calls for EU army', *The Guardian*. Online beschikbaar via: <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/08/jean-claude-juncker-calls-for-eu-army-european-commission-military>

3 France Ouest (2017, 26 september). *Sorbonne speech of Emmanuel Macron - Full text / English version*. Online beschikbaar via: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>

4 Gabriel, S. (2017, 5 december). *Europa in einer unbequemen Welt*. Online beschikbaar via: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/746464>

5 European Commission (2017, augustus) *Public Opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 87*, p. T76. Online beschikbaar via:

hiermee net zo populair als het vrij verkeer van burgers en een gemeenschappelijk migratie beleid. De grote meerderheid van de Nederlandse bevolking lijkt te begrijpen dat Nederland niet alleen de problemen in de wereld kan oplossen.

Het is daarom niet verbazend dat de ontwikkelingen in de wereld – het *Primat der Aussenpolitik* – een belangrijke rol in de discussie over de toekomst van Europa. Zoals Juncker schrijft in zijn voorwoord in het *Witboek over de toekomst van Europa*: “There are important challenges ahead of us, for our security, for the well-being of our people, for the role that Europe will need to play in an increasingly multipolar world. A united Europe at 27 needs to shape its own destiny and carve out a vision for its own future.”⁶ De rest van deze paper bediscussieert in hoeverre de vijf scenario's in het Witboek een antwoord bieden op de ontwikkelingen buiten Europa. Ook laat het zien wat deze vijf keuzes voor consequenties hebben voor Europa en Nederland.

Vijf keuzes voor Europa

Gezien de uitdagingen – en de bijbehorende retoriek – is het niet verbazend dat buitenlands beleid in vier van de vijf voorgestelde scenario's een centrale rol speelt (Scenario 2 'Nothing but the single market' voorziet geen rol voor de EU).⁷ Tegelijkertijd is en blijft de daadwerkelijk ambitie van de EU beperkt. Hoe ambitieus zaken als de 'European Defence Union', genoemd in het witboek, ook mogen klinken, het fundament voor een Europees veiligheidsbeleid blijft relatief zwak. Zo zouden de Europese landen ieder jaar 80 miljard euro extra (NL: ongeveer 5 miljard) moeten spenderen aan defensie om aan de (minimale) NAVO normen te voldoen. Met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU lijkt de kans groot dat Europese defensie een sprookje aan het worden is van Sneeuwwitje en de 25 dwergen. Maar misschien nog belangrijker, ondanks alle initiatieven blijft een Europese strategische cultuur uit. De lidstaten zijn het simpelweg niet eens over het doel van Europese veiligheid.

Gezien de huidige stand van zaken is het duidelijk dat Scenario 1 'Carrying on' onvoldoende is om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waar Europa voor staat. Aardig is om even terug te gaan in de tijd. Toen de Franse President Jacques Chirac en de Brits Premier Tony Blair het over Europese 'strategische autonomie' hadden in 1998 was de ambitie dat de EU/Europa, zonder ondersteuning van de Verenigde Staten, zelf vrede zou kunnen bewerkstelligen in landen zoals Bosnië en Kosovo. Dit betekende dat de EU de beschikbaarheid moest hebben over 50-60.000 soldaten (cf. de NAVO missies IFOR/KFOR).⁸ Anno 2017 is het ambitieniveau slechts één bataljon – de kleinst mogelijke legereenheid die onafhankelijk kan opereren (ongeveer 1000 soldaten).⁹ En om één bataljon op pad te sturen blijkt nog behoorlijk lastig. Voor de missie in de Centraal Afrikaanse Republiek in 2014-

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79557>

6 European Commission (2017, 1 maart) White paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, p. 3. Online beschikbaar via: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

7 Het is boeiend dat het Europese project oorspronkelijk natuurlijk als een gemeenschappelijke markt werd opgezet. Buitenlands beleid kwam er pas in 1970 bij (en veiligheids en defensie beleid pas in de jaren negentig en het begin van deze eeuw). Het was niet mogelijk en niet wenselijk om alleen een extern handelsbeleid te voeren. Veel zaken rondom handel hadden immers politieke consequenties (denk aan sancties, maar ook de Helsinki-akkoorden uit de jaren zeventig of de associatieverdragen met nabuurlanden). Dit maakt Scenario 2 daarom ook een non-starter: als je een internationale handelsmacht bent heeft dit geopolitieke consequenties. Voor de ontwikkeling van Europees buitenlands beleid en de relatie met de interne markt, zie Nuttall, S. (1992). *European Political Cooperation*. Oxford: Clarendon Press; Nuttall, S. (2000). *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.

8 European Council (1999, 10-11 december). *Presidency Conclusions of the Helsinki European Council*, Paragraaf 28. Online beschikbaar via: http://www.europarl.europa.eu/summits/hell1_en.htm

9 De EU doet momenteel meer op het gebied van de marine met missies voor de kust van Libië (Sophia) en Somalië (Atalanta). De dynamiek van marine missies is echter compleet anders.

2015 kon de EU nauwelijks soldaten vinden. En de beroemde EU Battlegroups zijn nog nooit gebruikt (maar staan wel reeds 11 jaar paraat).

Dit wil niet zeggen dat de EU geen nuttige activiteiten onderneemt. Na de jarenlange interventies in Afghanistan, Irak en Libië, ligt de nadruk van de EU – en de internationale gemeenschap – nu meer op 'local ownership' en 'capacity/resilience-building'. Zo helpt de EU mee met het trainen van lokale soldaten en, ook zeer belangrijk, lokale politieke agenten en ambtenaren. Van de Sahel tot Oekraïne en Kosovo. Maar in termen van de grote geopolitieke uitdagingen waar Europa voor staat, zijn dit druppels op de gloeiende plaat. Zo zijn de EU trainingsmissie en de VN vredesmissie in Mali zeker nuttig om het land overeind te houden, maar is het effect op migratie vanuit Afrika naar Europa beperkt. Hetzelfde geldt voor de civiele EU missie in Oekraïne. Het is ongetwijfeld nuttig om het politieapparaat in Kiev te professionaliseren, maar dit houdt Rusland niet tegen in het oosten.

Zoals gezegd zijn de capaciteiten en strategische culturen van de Europese lidstaten uiteenlopend. Dit is ook waar Scenario 3 'Those who want to do more' een rol kan spelen. Defensie lijkt bij uitstek geschikt voor 'gedifferentieerde integratie' of 'multi-speed Europe'. Dit was ook het idee achter Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) zoals gedefinieerd in het Verdrag van Lissabon: een beperkt aantal lidstaten met grotere ambities zou intensief kunnen samenwerken op het gebied van interventies alsmede het ontwikkelen van de benodigde capaciteiten voor dergelijke missies.¹⁰ Dit heeft echter iets anders uitpakkt. Vorige maand hebben 23 lidstaten bekend gemaakt dat ze deel uit willen maken van PESCO (2 lidstaten wachten nog op akkoord van het parlement).¹¹ Dit laat zien dat Scenario 3 buitengewoon ingewikkeld is. In de EU leeft er een consensuscultuur. Er is geen behoefte om landen buiten te sluiten, zeker als ze aan de frontlinies liggen (bijvoorbeeld Baltische staten).

Wat overblijft is Scenario 5 'Doing much more together'. Dit heeft ook duidelijk de voorkeur van de Commissievoorzitter. Maar de vraag blijft hoe dit wezenlijk verschilt van Scenario 1. De huidige Europese initiatieven voor verdere samenwerking – zoals de implementatie van de veiligheid strategie, PESCO, de European Defence Fund, CARD, EU-NATO Joint Declaration, military Schengen, European Security Compact, etc. – zijn nuttig maar niet voldoende indien er niet meer geld bijkomt. Ook bestaat het risico van afhankelijkheid: dat we alleen ergens heen kunnen als andere landen ook akkoord gaan, omdat die toevallig de ondersteunende diensten leveren. Zo maakte Nederland, vorig najaar, deel uit van een EU Battlegroup met zes (!) andere lidstaten (Duitsland, Oostenrijk, Ierland, Tsjechië, Kroatië en Luxemburg). De kans dat deze Battlegroup – met parlementaire instemming in alle zeven landen – zou worden uitgezonden was dus vrij beperkt.

Veel van de discussies rondom gezamenlijke Europese defensie gaan over de langere termijn. Het Witboek van de Commissie heeft 2025 als doelstelling. Vanuit budgetair oogpunt is dit niet zo gek. Zo was een verkiezingsbelofte van de Duitse Kanselier Angela Merkel om de 2% NAVO norm in 2024 te bereiken. Dit blijkt niet gemakkelijk te realiseren. De SPD van Martin Schulz is tegen en in de discussies in Berlijn is de norm ondertussen verwaterd. Ook in Nederland blijft de discussie lastig. Veel politieke partijen houden vast aan de NAVO norm, maar er bestaat er geen concreet tijdspad. Het doel van de huidige regering is toe te werken naar het Europees gemiddelde (plus 1.5 miljard over de kabinetsperiode tot 2021). Vandaar is het echter nog een hele – bijna onmogelijke – kluit om op 2% te komen in 2025. Daarnaast is geld uitgeven aan defensie één ding. Voordat het zich gaat uitbetalen in daadwerkelijke slagkracht zijn we nog een aantal jaar verder.

10 Biscop, S. (2008). Permanent Structured Cooperation and the future of the ESDP: transformation and integration. *European Foreign Affairs Review*, 13, 431; Fiott, D., Missiroli, A., & Tardy, Th. (2017, november). Permanent Structured Cooperation: What's in a Name? *Chaillot Papers*, 142. Online beschikbaar via: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf

11 Van de 28 lidstaten doen alleen het Verenigd Koninkrijk (Brexit), Denemarken (opt-out) en Malta niet mee.

Hoewel er dus een beetje hoop bestaat om 'much more' te doen is de uitdaging 'together' in Scenario 5 nog groter. President Macron had helemaal gelijk toen hij op de Sorbonne duidelijk maakte dat “[w]hat Europe, Defence Europe, lacks most today is a common strategic culture. Our inability to work together convincingly undermines our credibility as Europeans. We do not have the same cultures, be they parliamentary, historical or political, or the same sensitivities. And that cannot be changed in one day.”¹² Macron's oplossing is vooral institutioneel: militairen van de andere lidstaten mogen in de Franse keuken komen kijken. Daarnaast stelde hij een gemeenschappelijke interventie force, gemeenschappelijk budget en gemeenschappelijke doctrine voor.

Strategische cultuur gaat echter dieper. Waar Frankrijk (en het Verenigd Koninkrijk) over een groot leger en nucleaire wapens beschikt en bereid is deze te gebruiken, zijn er ook een aantal neutrale EU lidstaten, en neemt Duitsland haar verleden nog steeds zeer serieus. In Berlijn zijn er momenteel wekelijks discussies over Europese defensiesamenwerking, maar de bijdrage is uiteindelijk beperkt. Duitsland heeft één keer een EU missie geleid (in Congo in 2006) en dit was in Duitse ogen geen succes. Duitsland had ook geen standpunt over Libië in 2011 terwijl men notabene tijdelijk in de Veiligheidsraad zat. De enige echte serieuze Duitse bijdrage is aan de marinemissie voor de kust van Somalië. Strategische cultuur is per definitie iets wat kan veranderen op de lange termijn, maar de convergentie binnen Europa over de laatste 15 jaar is beperkt. Enige scepsis is daarom geboden, zeker wat betreft 2025.

Het is aardig om de discussie van Scenario 5 af te sluiten met Juncker's (filosofische) idee van een gezamenlijk Europees leger. Hoewel het wat retorische charme heeft is dit onwenselijk vanuit het perspectief van effectiviteit en legitimiteit. Allereerst doemt de vraag op waar we dit leger heen zullen sturen. De ervaring van defensiesamenwerking in de EU tot nu toe is blijvende onenigheid over de echte prioriteiten van het beleid. Zolang er geen gemeenschappelijke strategische cultuur is, zijn investeringen in een Europees leger niet de moeite. Een leger moet gebruikt kunnen worden (en vijanden moeten het geloofwaardig vinden). Daarnaast is er legitimiteit. Regeringsleiders die troepen op pad sturen zullen ergens verantwoording moeten afleggen. Het is ondenkbaar dat het huidige Europees parlement hier geschikt voor zou zijn.

Drie bevindingen

Vanuit het oogpunt van het Witboek dwingen de ontwikkelingen in de rest van de wereld ons tot iets meer van Scenario 1 en iets minder dan Scenario 5. Het is echter ook van belang om de rol van de EU in een bredere context te zien. Ik wil daarom afsluiten met drie algemene bevindingen.

Allereerst komt het momentum voor verdere Europese integratie niet alleen vanuit de boze buiten wereld, maar vooral ook uit zorgen over of we de Verenigde Staten nog wel kunnen vertrouwen met onze veiligheid. Minister Sigmar Gabriel denkt bijvoorbeeld van niet.¹³ Dit heeft niet alleen met President Trump te maken. President Obama stelde immers eerder de 'pivot' naar Azië voor en zijn minister van defensie, Robert Gates, maakte behoorlijk lawaai in zijn afscheidsspeech in 2011.¹⁴ In academische kringen is één van de grote puzzels waarom de NAVO, bijna 30 jaar na de Koude Oorlog, nog bestaat. Of om met de woorden van Lord Palmerston te spreken “We have no eternal

12 France Ouest (2017, 26 september). *Sorbonne speech of Emmanuel Macron - Full text / English version*. Online beschikbaar via: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>

13 Gabriel, S. (2017, 5 december). *Europa in einer unbequemen Welt*. Online beschikbaar via: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/746464>

14 Gates, R. (2011, 10 juni). Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, Belgium. Online beschikbaar via: <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>

allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow.” Kortom, in internationale betrekkingen is het ieder voor zich zelf.

Maar als we deze (realistische) logica volgen blijft de vraag of we dan wel op de andere Europese lidstaten kunnen vertrouwen voor onze veiligheid. Alle EU lidstaten hebben misschien een belang om Rusland buiten de deur te houden, maar dit belang is wat groter aan de oostflank dan in het westen. De realiteit is dat verdere Europese samenwerking niet in de plaats kan komen van Amerika of de NAVO. We hebben een bonte verzameling van internationale organisaties en daar moeten we in blijven investeren. Zo heeft de NAVO toch mooi vier battlegroups in de Baltische staten en Polen geplaatst en de NAVO Response Force en Baltic Air Policing opgeschroefd. Boeiend is ook de opleving van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Niemand had, voor 2014, kunnen voorspellen dat deze organisatie die een verbinding maakt tussen Oost en West meer dan 600 monitors naar oost-Oekraïne zou sturen.

Ten tweede bestaat er een soevereiniteitsparadox. Europese landen kunnen de uitdagingen in de wereld niet alleen aan. Dit betekent dat daadwerkelijke soevereiniteit beperkt is en dat, zoals zowel Macron als Gabriel stellen, soevereiniteit vergroot kan worden door gezamenlijk op te treden (“we Europeans can only assert ourselves in union”). Tegelijkertijd betekent soevereiniteit, in een steeds complexere wereld, het verlangen naar (democratische) controle. De politieke afhandeling van het tragische ongeluk met Nederlandse soldaten in Mali is hier een voorbeeld van. Het politieke proces en de uitkomst zijn betwistbaar, maar de consensus is dat het belangrijk is dat het Nederlandse parlement hier zeggenschap heeft. Dit past in een bredere internationale ontwikkeling waarin de nationale parlementen steeds assertiever worden wat betreft militaire uitzendingen. Er bestaat dus een ingewikkelde balans tussen 'macro' en 'micro' soevereiniteit.

Als laatste is het van belang te wijzen op de Nederlandse voortrekkersrol binnen Europa. Na een aantal onbestemde jaren, die volgden op het Europees referendum in 2005, heeft Nederland onder de kabinetten Rutte een zeer constructieve bijdrage geleverd op het gebied van het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Van de bilaterale samenwerking met Europese bondgenoten (zoals België en Duitsland) tot multilaterale samenwerking in Brussel, dit heeft Nederland goed gedaan. Van belang was ook het Nederlands voorzitterschap wat mede leidde tot de EU veiligheidsstrategie in juni 2016. De pragmatische Nederlandse inzet en betrokkenheid blijft van belang met de verdere ontwikkeling van PESCO. Wat wel opvalt is dat Nederland minder aanwezig is in het bredere debat over de toekomst van Europa, zeker op het gebied van internationale veiligheid. Deze discussie is momenteel grotendeels een Frans-Duitse aangelegenheid.

Over de auteur

Dr. Hylke Dijkstra is verbonden aan de Universiteit Maastricht. Hij heeft zijn master gehaald in Cambridge. Tijdens zijn PhD (Maastricht, 2011, cum laude) specialiseerde hij zich op het buitenlands beleid van de EU. Vervolgens was hij twee jaar PostDoc in Oxford waar hij interventies van de EU vergeleek met interventies van de NAVO en de VN.

Naast zijn reguliere onderzoek en onderwijs is hij de hoofdredacteur van het wetenschappelijke tijdschrift *Contemporary Security Policy*. Ook maakt hij deel uit van een groot onderzoeksproject over de civiele capaciteiten van de EU. Daarnaast is hij vanaf 2018 de opleidingsdirecteur van de MA in European Studies van de Universiteit Maastricht. Hij is de auteur van *International Organizations and Military Affairs* (Routledge, 2016) en *Policy-Making in EU Security and Defense* (Palgrave, 2013) en meer dan 20 wetenschappelijke artikelen in internationale tijdschriften over de EU, NAVO en VN.