

Gedeelde belangen, gedeeld beleid?

Het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en Euro-Mediterrane veiligheid

Sven Biscop*

Inleiding

De Europese Unie is zich volop aan het ontwikkelen tot een belangrijke internationale actor op het gebied van vrede en veiligheid. Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) werd aangevuld met een militair luik, het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Binnen de Tweede Pijler werden nieuwe organen opgericht, zoals het Politiek en Veiligheidscomité, het Militair Comité en de Militaire Staf, en tegen 2003 moet een *rapid reaction force* van 50 à 60.000 man volledig operationeel zijn (de zogenaemde *headline goal*). Dat zou de Unie in staat moeten stellen om een autonome rol te spelen op het gebied van conflictpreventie en crisismanagement. Die laatste opdracht, beter bekend als de Petersbergtaken, omvat humanitaire en reddingsoperaties, *peacekeeping* en *peace enforcement*, en werd overgenomen van de WEU.¹ De aandacht van het EVDB zal zich ongetwijfeld toespitsen op de periferie van de Unie, en dan komt ook het Middellandse-Zeegebied in beeld. Tijdens de Koude Oorlog werd deze regio slechts beschouwd als een neventheater van het Centraal-Europese 'front', maar sindsdien is het besef van het belang van de veilig-

heidssituatie in het Middellandse-Zeegebied voor de Unie enorm toeegenomen.

Een analyse van het Middellandse-Zeegebied vanuit het standpunt van het GBVB, en met name het EVDB ofwel het 'harde' veiligheidsbeleid,² moet beginnen met de definitie van de belangen van de Unie in de regio. Welke economische, politieke en andere Europese belangen moet een mediterrane veiligheidsbeleid vrijwaren? Aan de hand van een analyse van de veiligheidssituatie in het Middellandse-Zeegebied kan men dan bepalen welke potentiële bedreigingen er voor die belangen bestaan. De volgende vraag is dan wat de doelstellingen van een mediterrane veiligheidsbeleid moeten zijn en welke instrumenten door de Unie ingezet moeten worden om die te bereiken. Een soortgelijke aanpak zou eigenlijk gevolgd moeten worden om tot een strategisch concept voor het GBVB als geheel te komen. Een strategisch concept, wat de Tweede Pijler momenteel ontbeert, is een noodzakelijk kader waarbinnen het dagelijks beleid gevoerd moet worden. De noodzaak voor een dergelijk concept is door de creatie van het EVDB, dat militaire operaties omvat, alleen maar toegenomen, omdat militair optreden bij uitstek een sterke legitimiteit behoeft en dus gestoeld moet zijn op beleidsdocumenten die duidelijk aangeven wat kan en niet kan.³ Als alle vorige vragen beantwoord zijn kan ook nagegaan worden in welke mate de belangen van de Unie gedeeld worden door de mediterrane landen en of die gedeelde

belangen voldoende zouden zijn als basis voor een gezamenlijk, Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid in plaats van een unilateraal beleid van de Unie. Dat is immers de veronderstelling die ten grondslag ligt aan het veiligheidsluik van het Euro-Mediterraan Partnerschap (EMP) tussen de Unie en twaalf zuidelijke landen: Algerije, Cyprus, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Malta, Marokko, Syrië, Tunesië, Turkije en de Palestijnse Autoriteit.

Het EVDB in de structuur van de Europese Unie

De Europese Unie, die gecreëerd werd door het Verdrag van Maastricht, bestaat uit drie pijlers. De eerste, 'communautaire' pijler, omvat de Europese Gemeenschap (EG) en al haar bevoegdheden op het gebied van economie, handel, financiën, milieu enzovoort. Deze pijler is van supranationale aard: de Raad van Ministers

¹ Biscop, Sven, De toekomst van het Europees defensiebeleid. Van instellingen naar operaties. In: Bomert, Bert, Van den Hoogen, Theo, Wessel, Ramses (eds.), *Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief. Jaarboek vrede en veiligheid 2001*. Nijmegen, Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management, KU Nijmegen, 2001, pp. 130-145.

² *Hard security* versus *soft security*, dat wil zeggen respectievelijk de militaire en de andere (sociaal-economische, politieke, ecologische, ...) dimensies van veiligheid.

³ Biscop, Sven, Een Europese militaire arm, maar waarvoor? Behoeft aan een Europees strategisch concept. In: *Internationale Spectator*, vol. 54, 2000, 9, pp. 439-442.

* De auteur is als aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen verbonden aan de International & European Research Unit van de Universiteit Gent, waar hij werkt aan een proefschrift over het mediterrane veiligheidsbeleid van de Europese Unie.

kan beslissingen nemen bij gekwalificeerde meerderheid en de Commissie en het Europees Parlement hebben uitgebreide bevoegdheden. Er is dus een verregaande soevereiniteitsoverdracht van de lidstaten. De tweede en de derde pijler, respectievelijk het Gemeenschappelijk Buitenlandse en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, hebben een intergouvernementeel karakter. Beslissingen worden, op enkele beperkte uitzonderingen na, bij unanimitieit genomen door de Raad van Ministers en de Commissie en het Europees Parlement spelen slechts een beperkte rol. De facto hebben de lidstaten een vetorecht.

Het GBVB is dus het 'departement buitenlandse zaken' van de Unie, al is de grens tussen de pijlers vaak erg vaag; buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking behoren immers tot de bevoegdheden van de EG. Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) is de laatste aanvulling van het GBVB en voorziet in de oprichting van structuren om de Unie zelf toe te laten militaire operaties uit te voeren. Naast diplomatieke en economische, beschikt de Unie nu dus ook over militaire instrumenten voor haar buitenlands beleid. Tot nog toe had de Unie geen eigen militaire component, maar kon ze daarvoor, althans in theorie, een beroep doen op de West-Europese Unie (WEU). De operationele rol van die organisatie is nu overgenomen door de Unie zelf.

Mediterraan veiligheidsbeleid is een noodzaak

Een analyse van de veiligheidssituatie in het Middellandse-Zeegebied leert onmiddellijk dat de regio nog steeds erg instabiel is. In tegenstelling tot de stabiele noordelijke oever wordt

het zuiden gekenmerkt door het bestaan van heel wat geschillen en zelfs gewelddadige conflicten. Het Israëliësch-Palestijns conflict beheerst de regio al decennialang, maar ook de kwestie Cyprus – onderdeel van de complexe Turks-Griekse relatie –, de crisis in Algerije en het vraagstuk van de Westelijke Sahara blijven voortzeuren. Het Middellandse-Zeegebied is, mede daardoor, een van de meest gemilitariseerde regio's ter wereld, niet alleen wat conventionele wapens betreft, maar ook wat betreft de proliferatie van massavernietigingswapens. De regionale integratie in het gebied is erg beperkt. Vooral op het gebied van veiligheid is de samenwerking tussen de zuidelijke landen erg zwak, zodat er geen afdoende mechanismen bestaan voor conflictpreventie en crisismangement in de regio. Naast deze 'harde' veiligheidskwesties zijn er ook problemen op het gebied van *soft security* die fundamentele oorzaken zijn van de instabiliteit in de regio. Extreme armoede en een gebrek aan democratische instellingen ondergraven de legitimiteit van de bestaande, vaak erg autoritaire regimes en creëren een voedingsbodem voor allerhande extremisten. Er bestaat een diepe kloof, zowel binnen de zuidelijke landen, tussen de heersende elite en de massa, als tussen de arme mediterrane landen en de rijke lidstaten van de Unie.

In tegenstelling tot wat eerder alarmistische – meestal Amerikaanse – waarnemers beweren, gaat er echter van het Middellandse-Zeegebied geen rechtstreekse militaire bedreiging uit voor de Europese Unie.⁴ De zuidelijke landen beschikken niet over de militaire en technologische middelen om een ernstige bedreiging te vormen voor de Unie en ze moeten natuurlijk rekening houden met het vooruitzicht van massale vergelding door de superieure westerse militaire macht. Een veel belangrijker overweging is echter dat geen enkel zuidelijk land er belang bij heeft een daad van agressie te stellen tegen de Unie, omdat er een zeer nauwe economische verwevenheid bestaat tussen

beide oevers van de Middellandse Zee. Voor de meeste, zoniet voor alle mediterrane landen is de Unie veruit de belangrijkste handelspartner. Omgekeerd is de Unie erg afhankelijk van de Middellandse Zee als aanvoerrote voor haar energiebevoorrading en van gas dat in de regio zelf geproduceerd wordt. In het licht van de vele geschillen die de zuidelijke landen onderling verdelen en van het verzet tegen autoritaire regimes, blijft het risico op conflicten dan ook vooral beperkt tot geweld tussen en binnen de zuidelijke landen in plaats van tussen hen en de Unie. Zulke 'zuid-zuid' conflicten kunnen echter wel de veiligheid van Europese burgers in het buitenland bedreigen en brengen ook een zeker risico op *spill-over* naar lidstaten van de Unie met zich mee – denk maar aan de kwestie Cyprus, waarbij een lidstaat en twee kandidaat-lidstaten rechtstreeks betrokken zijn.

Ook de dreiging van extremistisch islamisme en terrorisme mag niet overdreven worden, hoewel het na 11 september 2001 verleidelijk is om dit als de belangrijkste veiligheidskwestie te gaan zien. In de eerste plaats mogen de islam en terrorisme zeker niet gelijkgesteld worden. Islamitische bewegingen die hun doelstellingen trachten te bereiken via de reguliere politieke kanalen moeten beschouwd worden als een politieke actor zoals ieder andere, ook al is men het met hun programma niet eens. Verder hebben islamitische bewegingen vooral een binnenlandse agenda, die gericht is tegen de heersende regimes; dat geldt ook voor extremistische islamitische fracties die geweld gebruiken om hun doelstellingen af te dwingen. De Unie is dus voor hen geen onmiddellijk doelwit, temeer omdat haar evenwichtig beleid ten aanzien van de Arabische landen en de moslimwereld in het algemeen erg op prijs gesteld wordt in het zuiden. Eens te meer zijn het de zuidelijke landen zelf die het grootste risico lopen om het slachtoffer te worden van gewelddadige islamieten en terroristen.

⁴ Lesser, Ian O., Tellis, Ashley J., *Strategic exposure. Proliferation around the Mediterranean*. Santa Monica (Ca.), Rand Corporation, 1996, 107 pp.

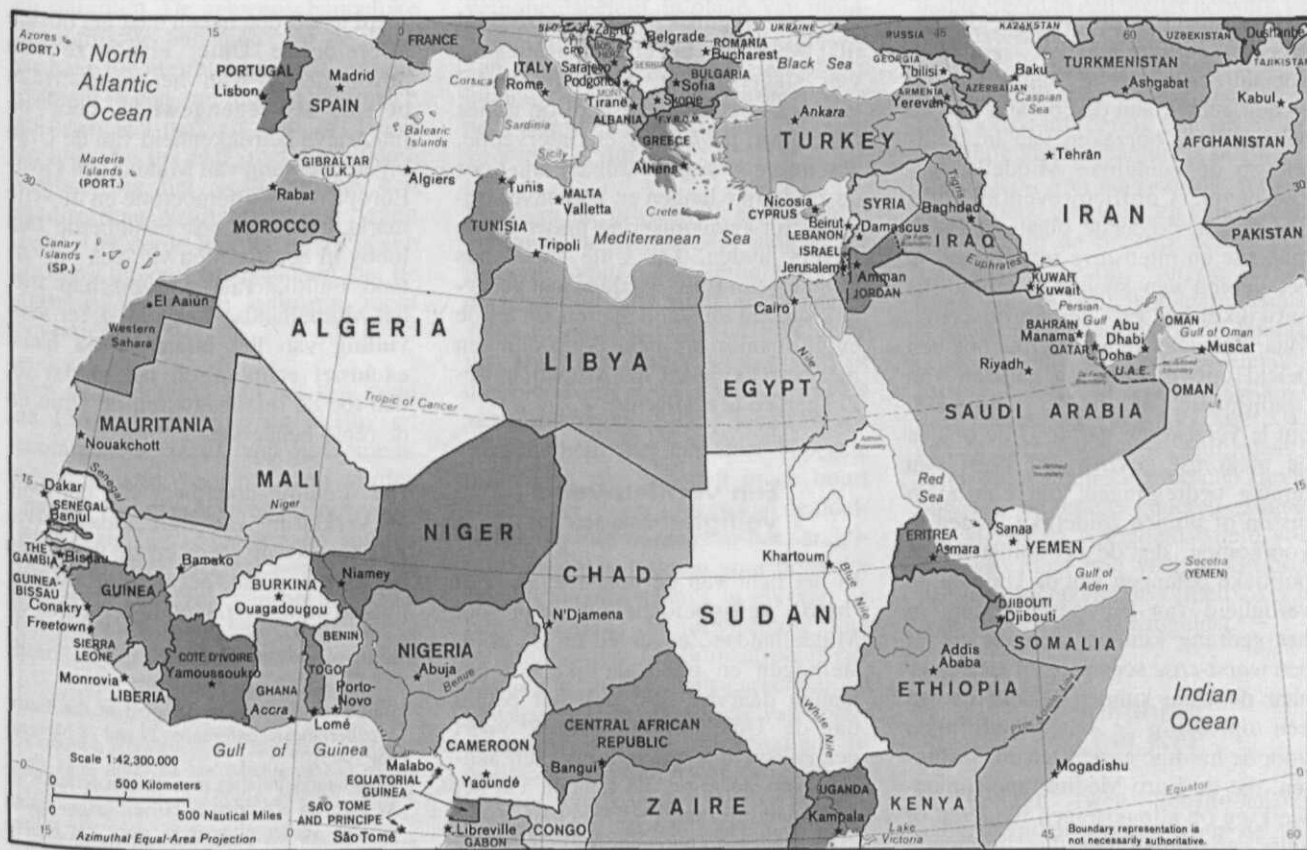
Elf september vormt natuurlijk een uitzondering in de zin dat een westers land rechtstreeks werd aangevallen. In de Arabische en moslimwereld worden de vs beschouwd als de steunpilaar van Israël, die door hun haast onvoorwaardelijke steun aan dat land in hoge mate verantwoordelijk zijn voor het blokkeren van een regeling voor het conflict in het Midden-Oosten. Dit beleid heeft alleszins de voedingsbodem gecreëerd die het mogelijk maakt om kandidaten te recrutereren voor zelfmoordaanslagen. De zo goed als exclusief militaire reactie van de vs elders in de wereld en het verharderen van hun houding tegenover de Palestijnen, heeft de anti-Amerikaanse gevoelens ongetwijfeld nog versterkt. De Unie daarentegen, die kost wat kost de indruk van een 'botsing der beschavingen' wilde vermijden, nam een heel andere houding aan. Europa riep op tot een brede aanpak van de nu alomtegen-

woordige 'oorlog tegen het terrorisme', een aanpak die de nadruk legt op de onderliggende oorzaken van gewelddadig extremisme: barre armoede en harde repressie van elk protest. Opnieuw lijkt de Unie dus geen onmiddellijk doelwit voor potentieel nieuwe aanslagen te zijn.

Van veel meer belang dan mogelijke directe bedreigingen vanuit het Middellandse-Zeegebied zijn de belangrijke, misschien zelfs vitale, economische belangen van de Unie in de regio, belangen die ze bovendien deelt met haar mediterrane partners. Op economisch vlak zijn beide oevers inderdaad in hoge mate wederzijds afhankelijk en dus hebben ze er gezamenlijk belang bij om vrede en stabiliteit te handhaven. De gemeenschappelijke belangen wegen veel zwaarder dan de veiligheidskwesties die er tussen beide oevers zouden kunnen rijzen en kunnen daarom de basis

vormen voor een gemeenschappelijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid. De Unie moet er zich trouwens voor hoeden kwesties die daar niet thuishoren door de lens van 'hard' veiligheidsbeleid te bekijken, zoals migratie. In plaats van ze als een veiligheidskwestie te beschouwen, moeten hun onderliggende oorzaken aangepakt worden, met name de economische en politieke situatie in de zuidelijke landen. Een beleid dat die onderliggende oorzaken negeert kan nooit succesvol zijn.

Ten slotte zijn er ook politieke overwegingen die een mediterrane veiligheidsbeleid noodzakelijk maken. Om geloofwaardigheid als internationale actor te verwerven, moet de Unie de ambitieuze doelstellingen van het GBVB en het EVDB waarmaken in de praktijk. Dat betekent dat de Unie minstens in haar periferie haar verantwoordelijkheid moet nemen voor het



Het Middellandse-Zeegebied

handhaven van vrede en stabiliteit. Zonder een oprechte inspanning in die zin zal de Unie nooit volledig het vertrouwen van haar mediterrane partners kunnen winnen. De focus op de Europese periferie is te verantwoord, omdat de middelen van de Unie nu eenmaal niet onbeperkt zijn en daarom prioritair gericht moeten worden op die regio's waar haar belangen het meest in het geding zijn – een rol als 'politie van de wereld' is niet wenselijk.

De conclusie van deze belangenanalyse van beide oevers van het Middellandse-Zeegebied en van de veiligheidssituatie in de regio is dat de Unie, ook al wordt ze niet geconfronteerd met een directe militaire bedreiging, toch behoefte heeft aan een 'hard' mediterrane veiligheidsbeleid. Uiteraard moet de Unie een brede, omvattende aanpak van veiligheid hanteren, die de militaire, politieke, sociaal-economische, ecologische en andere aspecten van veiligheid integreert (*comprehensive security*). Sociaal-economische ongelijkheden en een gebrek aan democratie zijn de belangrijkste oorzaken van instabiliteit op de zuidelijke Middellandse-Zee-oever. Conflictpreventie vergt dan ook in de eerste plaats een permanente en intensieve inspanning op het gebied van sociaal-economische ontwikkeling en democratisering. Maar daarnaast moet de Unie ook een beleid ontwikkelen ten aanzien van 'traditionele' of 'harde' veiligheid: om te verzekeren dat de Unie ook in de toekomst gevrijwaard blijft van directe bedreigingen; om conflicten tussen of binnen zuidelijke landen te voorkomen, die de economische en politieke belangen van de Unie en de veiligheid van Europese burgers in het gedrang kunnen brengen en, in een *worst-case* scenario, tot *spill-over* naar de Unie kunnen leiden; en om een oplossing te bewerkstelligen voor de huidige geschillen en conflicten, die de Euro-Mediterrane samenwerking op alle terreinen hinderen of zelfs verlammen. Dit alles impliceert een zeer actieve rol voor de Unie. Aan de ene kant moet een dergelijk veilig-

heidsbeleid conflictpreventie omvatten: een proces van vertrouwenwekkende maatregelen dat, gezien de militarisering van de regio, extra aandacht moet bieden aan ontwapening, bewapeningscontrole en non-proliferatie. Aan de andere kant zijn mechanismen voor het oplossen van de huidige en eventuele toekomstige geschillen en conflicten nodig, inclusief regelingen voor crisismanagement en vreedzame beslechting van geschillen. Voorzieningen voor vredesopbouw (*peacebuilding*) na het einde van een conflict moeten het geheel vervolledigen.

De basis om een gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid te ontwikkelen bestaat: de gedeelde economische belangen. Een dergelijk veiligheidsbeleid zou dus niet alleen de belangen van de Unie verzekeren, wat uiteraard de basisdoelstelling van elk beleid is, maar zou tegelijk ook de zuidelijke partners ten goede komen. Een gezamenlijk veiligheidsbeleid lijkt bovendien het enige dat een kans van slagen heeft. Een unilateraal Europees beleid, gebaseerd op noties als *power projection* en interventie, zou immers onaanvaardbaar zijn voor de zuidelijke landen en zou onvermijdelijk tot antagonisering tussen beide oevers leiden. De Unie moet dus trachten een Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid tot stand te brengen als de enige manier om haar doelstellingen met betrekking tot het Middellandse-Zeegebied te realiseren.

Een vernieuwend veiligheidsbegrip

In het licht van de behoefte aan een 'hard' veiligheidsbeleid voor het Middellandse-Zeegebied en de doelstellingen en noodzakelijke componenten daarvan, kan dan het beleid dat de Unie in de praktijk voert geanalyseerd worden, zowel ten aanzien van de regio als geheel, via het Euro-Mediterraan Partnerschap (EMP), als ten aanzien van specifieke geschillen en conflicten binnen de regio. Zo kan de effectiviteit van dat beleid

nagegaan worden, dat wil zeggen de mate waarin de voorgestelde doelstellingen bereikt zijn en de belangen van de Unie inderdaad verzekerd worden. Tevens kan vastgesteld worden of de Unie het bestaan van gemeenschappelijke belangen tussen noord en zuid ook werkelijk benut heeft om een echt gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid uit te bouwen.

Het was precies de behoefte aan een veiligheidsbeleid voor het Middellandse-Zeegebied die in 1995 leidde tot de oprichting van het EMP door de eerste ministeriële Euro-Mediterrane conferentie, in Barcelona (27-28 november).⁵ De zuidelijke lidstaten van de Unie, die de onmiddellijke weerslag ondervonden van het – herontdekte – belang van mediterrane veiligheidskwesties na het einde van de Koude Oorlog, waren de drijvende krachten achter dit initiatief. Ze hadden daar ook erg pragmatische motieven voor: uit vrees om gemarginaliseerd te worden in een naar het oosten uitbreidende Unie, eisten ze een opwaardering van het mediterrane beleid, als tegengewicht voor de intensieve betrokkenheid van de Unie bij de overgang van Midden- en Oost-Europa naar de democratie en de vrije markt. Hoe dan ook resulteerde hun lobby in het opzetten van een omvattend multilateraal partnerschap met het Middellandse-Zeegebied, ter aanvulling van het bilateraal en haast exclusief economisch beleid dat tot dan toe de relaties tussen de Unie en de regio beheerste.⁶

Het stichtingsdocument van het EMP, de Verklaring van Barcelona, omvat met betrekking tot de eerste mand van het partnerschap, het politiek en veiligheidsluik, verreikende principes en

⁵ Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean conference (27 and 28 November 1995).

⁶ De bilaterale relaties met elk van de zuidelijke partners afzonderlijk blijven behouden en worden verder uitgewerkt, door het sluiten van Euro-Mediterrane associatie-akkoorden, maar worden nu geïntegreerd in het multilaterale EMP.

erg ambitieuze doelstellingen op het gebied van 'harde' veiligheid, vooral wat betreft conflictpreventie. Zo wordt voorzien in een uitgebreid netwerk van vertrouwenwekkende maatregelen en verregaande maatregelen met betrekking tot ontwapening, bewapeningscontrole en non-prolifera-tie. Sindsdien werd ook het initiatief genomen om een Euro-Mediterraan Charter voor Veiligheid en Stabiliteit op te stellen, dat de in Barcelona voorziene maatregelen zou aanvullen door het opzetten van een omvattende, geïnstitutionaliseerde politieke dialoog tussen de 27 partners en van Euro-Mediterrane regelingen voor crisismanagement en *peacebuilding*. Al deze doelstellingen werden herbevestigd in de Gemeenschappelijke Strategie voor het Middellandse-Zeegebied van juni 2000, waarin de Unie uiteenzet hoe de objectieven van het EMP bereikt kunnen worden.⁷ Hoofddoel is te komen tot een mediterrane regio van vrede en stabiliteit. De gemeenschappelijke economische belangen van de Unie en haar mediterrane partners werden vertaald in een ambitieus economisch en financieel partnerschap, het tweede luik van het EMP, met als ultieme doelstelling het vestigen van een mediterrane vrijhandelszone tegen 2010. Het derde luik ten slotte is een sociaal-cultureel partnerschap, dat de dialoog tussen de culturen moet bevorderen.

Met de oprichting van het EMP deed de Unie afstand van de uitsluitend economische focus van haar mediterrane beleid; voor het eerst werden 'harde' veiligheidskwesties het voorwerp van Euro-Mediterrane samenwerking. Voor de Unie betekende dit een grote stap, zeker in het licht van het gebrek aan aandacht voor veiligheid in het Middellandse-Zeegebied

tijdens de Koude Oorlog en het vroege stadium waarin het GBVB zich toen – en misschien nu nog – bevond. Bovendien wordt het EMP gekenmerkt door een vernieuwende aanpak van veiligheidsbeleid, die de nadruk legt op een breed begrip van veiligheid en op samenwerking en partnerschap: *comprehensive* en *cooperative security*. Via de drie luiken van het EMP worden alle dimensies van veiligheid behandeld. 'Harde' veiligheid is daar één van, maar is niet het aspect dat de relaties met de zuidelijke partners domineert. De nadruk wordt eerder gelegd op sociaal-economische ontwikkeling en democratisering als de beste weg naar vrede en stabiliteit; samenwerking op het gebied van 'harde' veiligheid is daar enkel de noodzakelijke en ultieme aanvulling van. Het 'coöperatieve' aspect impliceert dat de Unie vrede en stabiliteit tracht te realiseren door samen te werken met de mediterrane partners, via een gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid, in plaats van unilateraal op te treden. In de Verklaring van Barcelona worden de zuidelijke landen beschouwd als partners voor het veiligheidsbeleid, niet als het voorwerp ervan.

Maar, in de praktijk is er van deze vernieuwende aanpak nog niet veel te merken, omdat het veiligheidspartnerschap verlamd werd, waardoor er van alle maatregelen in de Verklaring van Barcelona bitter weinig werden uitgevoerd. Er werden slechts enkele vertrouwenwekkende maatregelen aangenomen, met een zeer beperkte reikwijdte, die nog niet in de buurt komen van het realiseren van de doelstellingen van Barcelona: het aanduiden van contactpunten voor politieke en veiligheidskwesties in elk van de partnerlanden, de uitwisseling van informatie over het lidmaatschap van verdragen inzake mensenrechten en bewapening, de organisatie van opleidingssessies voor diplomaten in Malta, de oprichting van een netwerk van onderzoeksinstituten en samenwerking tussen de diensten voor civiele bescherming. Deze maatregelen hebben enkel betrekking op con-

flictpreventie en dan nog zijn ze erg beperkt; tot effectieve samenwerking op terreinen als non-prolifera-tie is het nog niet gekomen. Er werd een Charter voor Vrede en Stabiliteit uitgewerkt, wat op zich een belangrijke stap is omwille van de aanvulling van de Verklaring van Barcelona, maar de formele goedkeuring ervan werd verwijzend naar de politieke omstandigheden, telkens weer uitgesteld. Het Charter is dan ook nog steeds niet meer dan een informeel werkdocument.⁸

Ook de uitvoering van de andere mandaten van het EMP is verre van optimaal, al heeft het economisch en financieel partnerschap al meer vooruitgang geboekt dan de andere twee. De drie mandaten van het Partnerschap zijn dus in zekere mate operationeel. In die zin kan men stellen dat de Unie haar brede veiligheidsnotie in praktijk brengt: de 'harde' veiligheidskwesties op de Euro-Mediterrane agenda zijn geïntegreerd in een breder netwerk van multilaterale en bilaterale relaties. De nadruk ligt op economische en financiële samenwerking; gezien de gebrekkige uitvoering van het veiligheidsluik kan het natuurlijk ook moeilijk anders. Van *cooperative security* is, de goede bedoelingen van de Unie ten spijt, in de praktijk echter geen sprake. Als gevolg van de verlamming van het veiligheidspartnerschap stond de politieke dialoog op een laag pitje en werd er geen gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid vastgesteld, laat staan uitgevoerd. De enkele vertrouwenwekkende maatregelen die werden aangenomen zijn tot nog toe de enige concretisering; een algemeen veiligheidsbeleid voor de regio moet nog volgen. De hoge verwachtingen van de zuidelijke partners werden dus niet ingelost.

Verlamming van het EMP

Er kunnen twee hoofdoorzaken onderscheiden worden voor de verlamming van het veiligheidsluik van het EMP. De eerste ligt in het ineffec-

⁷ Common strategy of the European Union of 19 June 2000 on the Mediterranean region (2000/458/CFSP). In: *Official Journal*, 2000, L 183, pp. 5-10.

⁸ Bekend als de Guidelines for Elaborating a Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability.

tief beleid of zelfs het non-beleid van de Unie ten aanzien van de verschillende geschillen en conflicten die de regio verdelen. De Euro-Mediterrane samenwerking wordt in de allereerste plaats geblokkeerd door het slepende conflict in het Midden-Oosten. Vooral de verbetering van de veiligheid ligt zo goed als stil sinds er met het aantreden van Benjamin Netanyahu's Likoed-regering in 1996 een einde kwam aan de vooruitgang in het vredesproces. Zolang er geen evenwichtige en duurzame oplossing is gevonden voor het Israëlijsch-Palestijnse conflict, is er geen vertrouwensbasis tussen de zuidelijke partners onderling en dus ook geen bereidheid om zich te engageren in een proces van vertrouwenwekkende maatregelen, laat staan over te gaan tot verregaande veiligheidssamenwerking, zoals regelingen voor crisismanagement of een programma van ontwapening en non-proliferatie.

De oprichting van het EMP was slechts mogelijk, dankzij de positieve sfeer die er heerste omwille van het succes van het Oslo-proces. Toen dat wegviel, was het eigenlijk ook gedaan met de wil tot samenwerking in het Partnerschap. Om te vermijden dat de spanningen, veroorzaakt door het conflict in het Midden-Oosten, de werking van het Partnerschap zouden blokkeren, werden beiden formeel gescheiden, maar de praktijk heeft aangetoond dat deze onrealistische scheiding niet kan worden volgehouden. Men kan niet een verregaand veiligheidspartnerschap proberen op te zetten en tegelijkertijd één van de belangrijkste veiligheidskwesties negeren. Alle ministeriële Euro-Mediterrane conferenties sinds Barcelona⁹ werden dan ook overschaduwed door de opeenvolgende crises in het Midden-Oosten, waardoor vooruitgang in het veiligheidsluit zo goed als onmogelijk werd. Alle partners bleven wel deelnemen aan de werkzaamheden binnen het EMP, dat

zo het enige multilaterale forum werd waar Israël en de Arabische landen nog praten. Dit bewijst dat de partnerlanden geloven in de inherente waarde van het EMP, maar deze situatie kan niet blijven voortduren. Dat het Partnerschap alle crises in het vredesproces overleefde is positief, maar kan, in tegenstelling tot wat de Unie voortdurend beweert, moeilijk een echt resultaat genoemd worden – het lijkt wel alsof louter het voortbestaan de enige verwezenlijking van het veiligheidspartnerschap is. Als het vredesproces niet tot een goed einde wordt gebracht, zal het EMP uiteindelijk niet overleven. Dialoog omwille van de dialoog volstaat op termijn niet als basis om het Partnerschap voort te zetten.

Wat de Unie ontbeert is een actief beleid van conflictresolutie. Het Partnerschap is niet uitgerust om de huidige geschillen en conflicten op te lossen, want juist het bestaan van deze geschillen en conflicten maakte verregaande veiligheidssamenwerking in het EMP onmogelijk. Daarom moet de Unie zelf het voortouw nemen bij het zoeken naar een oplossing. De Arabische landen appreciëren de evenwichtige opstelling van de Unie ten aanzien van het conflict in het Midden-Oosten, zoals die blijkt uit de verschillende verklaringen uit het GBVB. Het is voor een groot deel te danken aan de Unie dat de internationale gemeenschap de eisen van de Palestijnen als legitiem is gaan beschouwen. De Unie is ook de eerste internationale actor die zich expliciet heeft uitgesproken voor de oprichting van een onafhankelijke Palestijnse staat. Maar de Palestijnen verwachten dat de Unie die opstelling ook daadwerkelijk omzet in concrete stappen. Nu verwijten ze de Unie een al te passieve houding, met als gevolg een ondervertegenwoordiging van de Palestijnse belangen in het vredesproces, of wat daarvan overblijft. Deze situatie is natuurlijk ook een gevolg van de Amerikaanse onwil om de Unie te aanvaarden als een gelijkwaardige bemiddelaar in het conflict en gewoon ook van de passiviteit van

de vs. Dat laatste bleek duidelijk na 11 september, toen de Unie overbleef als enige internationale actor die nog pogingen deed het vredesproces te doen herleven. Zonder een gezamenlijk Euro-Amerikaans initiatief is er geen vooruitgang mogelijk. Het conflict in het Midden-Oosten trekt natuurlijk de meeste aandacht en de Unie speelt er nog een vrij belangrijke rol, maar hetzelfde geldt eigenlijk voor de andere geschillen en conflicten in het Middellandse-Zeegebied: Algerije, Cyprus, de Westelijke Sahara, de Egeïsche Zee... Hoewel ze beschikt over potentieel effectieve instrumenten – de economische relaties en het uitbreidingsproces zouden voldoende *sticks and carrots* moeten kunnen leveren – heeft de Unie ten aanzien van deze kwesties een veel passievere rol gespeeld. Ook deze kwesties moeten opgelost worden, of er moeten toch betekenisvolle stappen in die richting zijn, voordat het Euro-Mediterraan veiligheidspartnerschap substantiële vooruitgang kan boeken. Aan de Unie om het initiatief te nemen.

De andere hoofdreden voor de EMP-stagnatie is, dat vooral op veiligheidsvlak de relaties tussen de partnerlanden nog al te vaak overschaduwed worden door wantrouwen. Dat geldt voor de relaties tussen het noorden en het zuiden, maar ook en vooral voor die tussen de zuidelijke landen onderling. In de ogen van vooral de Arabische partners ziet de Unie hen nog steeds eerder als potentiële bron van veiligheidsrisico's, dan als partners voor veiligheidssamenwerking. Zij vinden derhalve dat de Unie zich te sterk richt op het veiligheidsluit van het partnerschap, terwijl ze zelf veel meer belang hechten aan de economische en financiële samenwerking, terreinen waarop ze de Unie eerder terughoudend vinden. Met de Golfoorlog en de operaties in Kosovo in het achterhoofd, vrezden de Arabische landen het voorwerp te worden van wat zij percipiëren als westers 'interventionisme'. Toen in het midden van de jaren negentig in het kader van de WEU twee multinationale militaire

⁹ Malta in 1997, Palermo in 1998, Stuttgart in 1999, Marseille in 2000 en Brussel in 2001.

eenheden werden opgericht door de zuidelijke lidstaten van de Unie, EUROFOR en EUROMARFOR, leidde dat al tot een erg wantrouwige reactie.¹⁰ Omdat ze er niet bij betrokken werden, redeneerden de Arabische landen dat die eenheden enkel tegen hen gericht konden zijn. De ontwikkeling van het EVDB en de oprichting van een *rapid reaction force* worden nu door dezelfde bril gezien.

In het licht van de verlamming van het EMP, voornamelijk ten gevolge van de situatie in het Midden-Oosten, wat impliceert dat de *cooperative security*-aanpak in de praktijk nog niet gerealiseerd kon worden, is het niet moeilijk te begrijpen dat het voor de zuidelijke partnerlanden erg verleidelijk is het EVDB te zien als een terugkeer naar wat zij de eerdere 'interventionistische' logica noemen en het verwerpen van het vernieuwende veiligheidsconcept dat aan de basis lag van het Partnerschap. In de nasleep van 11 september was het gevaar natuurlijk groot dat het wederzijdse wantrouwen nog zou toenemen en dat de relaties tussen noord en zuid gedomineerd zouden worden door een perceptie van antagonisme. Men moet er ook rekening mee houden dat de zuidelijke partnerlanden, in tegenstelling tot de lidstaten van de Unie, die allemaal vertrouwd zijn met het OVSE-systeem, weinig of geen ervaring hebben met vertrouwenwekkende maatregelen en daardoor terughoudender staan ten opzichte van veiligheidssamenwerking dan misschien op redelijke gronden verwacht kan worden. Een andere oorzaak van het onbehagen van de zuidelijke partners is de Europese dominantie in de verschillende instanties van het Partnerschap. Het voorzitterschap van de Unie en de departementen van de Commissie beheren alle overeengekomen activiteiten én de financiering van het EMP, het MEDA-programma. Het gevolg is dat de zuidelijke partnerlanden het gevoel van *shared ownership* missen: ze menen onvoldoende invloed te hebben op de agenda van het Partnerschap en de desiderata van de Unie te moeten onder-

gaan. Zeker in het veiligheidsluik leidt deze situatie tot een gebrek aan vertrouwen. Vertrouwen is nu juist een noodzakelijke voorwaarde voor veiligheidssamenwerking.

De EU en conflictresolutie

Om deze obstakels die in de weg staan naar een veiligheidspartner-schap te overwinnen, moet de Unie in de eerste plaats een actief beleid van conflictresolutie voeren, ten aanzien van alle geschillen en conflicten in de regio. Wat het vredesproces in het Midden-Oosten betreft¹¹ moet de Unie resoluut een rol als co-sponsor naast de vs opeisen. Een grotere betrokkenheid van de Unie zou toegevoegde waarde opleveren voor het vredesproces. Met de vs, die haast onvoorwaardelijke steun geven aan Israël, als enige bemiddelaar, is de Israëlische kant oververtegenwoordigd; door hun passieve houding laten de vs Israël eigenlijk de vrije hand. Het label van de strijd tegen het terrorisme, sinds 11 september erg populair bij regeringen over heel de wereld, mag niet misbruikt worden als voorwendsel om geen dialoog aan te gaan met de Palestijnen. Alleen onderhandelingen kunnen tot een oplossing leiden. Het alternatief is dat de extremisten aan beide kanten de overhand krijgen – voor zover dat al niet het geval is. Met de Unie als tweede bemiddelaar zouden beide zijden gelijk vertegenwoordigd zijn. De belangrijkste, zeer praktische reden waarom de Unie echt nodig is als bemiddelaar, is dat terwijl de vs invloed kunnen uitoefenen op Israël, de Unie veel meer invloed heeft op de Palestijnen. Zowel Israël als de Palestijnse Autoriteit is volledig afhankelijk van de vitale steun van respectievelijk de vs en de Unie. Een gezamenlijk initiatief van de vs en de Unie, waarbij ieder gebruikmaakt van zijn invloed om de partijen onder druk te zetten om terug te keren naar de onderhandelingstafel, is dan ook de enige weg naar een regeling van het conflict. De Unie is hiervoor, maar zonder de actieve steun van de

vs heeft een eenzijdig Europees initiatief geen enkele kans op succes.

Ook in het oostelijk Middellandse-Zeegebied moet de Unie haar verantwoordelijkheid nemen en actief bijdragen aan het regelen van de geschillen tussen Griekenland, Turkije en de twee Cypriotische gemeenschappen.¹² Het voornaamste instrument waarvan de Unie in dat geval gebruik kan maken is het uitbreidingsproces. Gezien de sterke wens van kandidaat-lidstaten Turkije en Cyprus om toe te treden tot de Unie, is dit een potentieel effectief instrument. De Unie heeft bovendien duidelijke voorwaarden gesteld aan de toetreding van Turkije, met name een regeling voor alle openstaande grensgeschillen en een constructieve houding in de kwestie Cyprus. Aan de andere kant heeft de Unie gesteld dat een oplossing voor Cyprus vóór de toetreding wel te verkiezen is, maar geen noodzakelijke voorwaarde, om te vermijden dat Turkije en de Turkse Cyprioten het lidmaatschap van het eiland zouden kunnen blokkeren. Op zichzelf volstaan die voorwaarden echter niet om de betrokken partijen ertoe aan te zetten hun geschillen bij te leggen. Het hervatten van de onderhandelingen over Cyprus begin 2002 werd wel toegeschreven aan de druk veroorzaakt door het toetredingsproces, maar is zeker niet te danken aan een actieve bemiddelingsrol van de Unie.

Integendeel, het lijkt er op dat de Unie al veel vroeger een doorbraak had kunnen bewerkstelligen als ze effectief gebruik had gemaakt van het

¹⁰ EUROFOR is een landmacht- en EUROMARFOR een maritieme eenheid, waaraan Frankrijk, Spanje, Italië en Portugal deelnemen.

¹¹ Ginsberg, Roy H., *The European Union in international politics. Baptism by fire*. Boston, Rowman & Littlefield, 2001, pp. 105-179.

¹² Brewin, Christopher, *The European Union and Cyprus*. Huntingdon, Eothen, 2000, 290 pp., Khalilzad, Zalmay, Lesser, Ian O., Larrabee, Stephen F., *The future of Turkish-Western relations: toward a strategic plan*. Santa Monica (Ca.), Rand, 2000, 96 pp.

toetredingsproces om de partijen onder druk te zetten. Nu de onderhandelingen hervat zijn, moet de Unie er hoe dan ook actief aan bijdragen. Eerder dan zich, zoals voorheen, te beperken tot verbale steun voor de inspanningen van de VN, zouden de Unie en de VN samen moeten bemiddelen; de VS kunnen natuurlijk ook hun bijdrage leveren tot een gezamenlijke bemiddelingspoging. De directe betrokkenheid van een lidstaat en van twee kandidaat-lidstaten bij de nauw aan elkaar gerelateerde geschillen over Cyprus en de Egeïsche Zee, die al meermaals tot gewelddadige incidenten geleid hebben en minstens één keer bijna escaleerden tot een oorlog, vereisen een dringende en substantiële inspanning van de Unie.

Het veiligheidsbeleid van de Unie ten aanzien van Noord-Afrika is tot nog toe erg passief geweest.¹³ Het lijkt er eerder op dat de Unie niet overweegt een duidelijk standpunt in te nemen over het voortdurende geweld in Algerije, zolang de aanvoer van gas maar verzekerd is en het conflict niet overslaat naar de buurlanden. Door deze pragmatische beheersingspolitiek, steunt de Unie de facto het militaire regime in het land en verschaft ze het internationale legitimiteit, ondanks de nu onmiskenbare bewijzen van betrokkenheid van de machthebbers bij het geweld. Het sluiten van een Euro-Mediterraan associatieakkoord met Algerije op 19 december 2001, is het ultieme bewijs van de volledige afwezigheid van enige conditionaliteit voor de economische steun van de Unie. Het beleid ten aanzien van de Westelijke Sahara wordt gekenmerkt door dezelfde, al te pragmatische aanpak. In de enkele verklaringen over de kwestie drukt de Unie haar steun uit voor de inspanningen van de VN om een oplossing te vinden, maar in de praktijk wordt voorrang gegeven aan het behoud van de

goede relaties met Marokko. Dat gaat zelfs zover dat de Unie, bij het onderhandelen van de visserij-akkoorden, impliciet de Marokkaanse aanspraken op de Westelijke Sahara erkent. Ook in de relaties met de andere Noord-Afrikaanse landen wordt er niet echt veel aandacht geschonken aan het respecteren van de engagementen van Barcelona. Alleen ten aanzien van Libië neemt de Unie een krachtiger houding aan, om het land onder druk te zetten zich naar de normen van de internationale gemeenschap te schikken, als eerste stap op weg naar integratie in het EMP. Libië is immers een noodzakelijke partner om de doelstelling van vrede en stabiliteit in heel het Middellandse-Zeegebied te realiseren. De Unie zou met al deze regimes een kritische dialoog moeten aangaan en, zonder hen te bruskeren, voorzichtig gebruik moeten maken van haar economische instrumenten om hun beleid te beïnvloeden. Het beleid van de Unie ten aanzien van Noord-Afrika toont het gebrek aan afstemming tussen de drie luiken van het Partnerschap aan. Economische en financiële steun worden toegekend zonder veel rekening te houden met het nakomen van de aangegane verplichtingen op politiek en veiligheidsgebied. Op die manier ondermijnt de Unie eigenlijk zelf het idee van *comprehensive security*, door onder meer respect voor de mensenrechten en democratisering te negeren als factoren van veiligheid en stabiliteit.

Openstellen van het EVDB

Een substantiële inspanning van de Unie op het gebied van conflictresolutie moet de eerste stap naar een opgevoerde veiligheidssamenwerking zijn. Tegelijk echter zou de Unie het EVDB kunnen openstellen voor deelname van alle mediterrane partners, zoals dat nu al het geval is voor alle kandidaat-lidstaten, voor de Europese NAVO-leden die niet tot de Unie behoren en zelfs voor Rusland en Oekraïne. Met al deze landen zullen regelmatig bijeenkomsten gehouden worden, van experts- tot ministerieel

niveau, om hen op de hoogte te stellen van de ontwikkeling van het EVDB; ze zullen steeds geconsulteerd worden, ze zullen verbindingsofficieren kunnen detacheren bij de Militaire Staf van de Unie en ze zullen kunnen deelnemen aan haar militaire operaties. Dat moet ook voor de zuidelijke partnerlanden mogelijk zijn. Gezamenlijke deelname aan de militaire structuren van de Unie zou een zeer krachtige vertrouwenwekkende maatregel zijn, zowel tussen noord en zuid als, gezien het multilateraal karakter van het EVDB, tussen de zuidelijke landen onderling. De mediterrane partners erbij betrekken zou hun wantrouwen ten opzichte van de ontwikkeling van het EVDB wegnemen en dus tegemoetkomen aan de andere hoofdoorzaak van de verlamming van het EMP: het blijvend wantrouwen tussen noord en zuid.

Bovendien zou deelname van de mediterrane partners tegelijk kunnen fungeren als nauwe, geïnstitutionaliseerde veiligheidsdialoog, zoals voorzien in het ontwerp-charter voor Vrede en Stabiliteit, een dialoog op verschillende niveaus, van experts, militairen en diplomaten tot de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, die alle stadia van de beleidsvoering zou omvatten: van de beleidsvoorbereiding tot de beleidsuitvoering. Op die manier zou een werkelijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid tot stand kunnen komen. Dat zou pas echt een 'coöperatief' veiligheidsbeleid zijn en bovendien het enige met kans van slagen, want de zuidelijke landen zouden elk unilateraal Europees beleid dat ook maar een beetje naar 'interventionisme' neigt, al snel verwerpen. Het EVDB openstellen voor de mediterrane partners is een voor de hand liggend instrument, dat enkel politieke wil vereist van de Unie, maar dat wel een krachtig signaal zou zijn van vertrouwen en de wil van de Unie om effectief samen te werken met de zuidelijke landen.

De nauwe veiligheidsdialoog die op basis van het EVDB opgebouwd kan

¹³ Morisse-Schilbach, Melanie, *L'Europe et la question algérienne. Vers une européanisation de la politique algérienne de la France?* Paris, Presses Universitaires de France, 1999, 141 pp.

worden, kan geoptimaliseerd worden door de oprichting van een permanente raad, op het niveau van ambassadeurs, binnen het veiligheidsluit van het EMP. Deze raad zou dan een permanent orgaan voor dialoog en consultatie vormen met voldoende bevoegdheid om een gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid te bepalen. Terwijl de bijeenkomsten op ministerieel niveau het programma voor de veiligheidssamenwerking zouden vaststellen (voor elk voorzitterschap bijvoorbeeld), zouden de andere vergaderingen (experts, militairen, diplomaten) de vergaderingen van de permanente raad voorbereiden en zijn beslissingen uitvoeren. Deze beleidsvoerende organen zouden ondersteund moeten worden door een communicatiewerk en door organen zoals een situatiecentrum en een centrum voor conflictpreventie, zodat de nodige capaciteit ontstaat voor het volgen van de internationale situatie, onder meer met het oog op *early warning*, en voor het beheren van alle

aangenomen vertrouwenwekkende maatregelen en alle samenwerkingsactiviteiten onder het eerste luik van het EMP. Deze organen zouden geïntegreerd kunnen worden in een EMP-secretariaat, dat noodzakelijk lijkt om echt gezamenlijk beheer van het Partnerschap door alle 27 partners mogelijk te maken. De oprichting van een secretariaat, dat bemand kan worden door ambtenaren en diplomaten uit alle partnerlanden, zou ook de afstemming tussen de drie luiken van het Partnerschap bevorderen. Het benoemen van een secretaris-generaal, bij voorkeur iemand uit een zuidelijk partnerland, zou deze constructie vervolledigen. Op die manier zou het kader tot stand komen waarin verdere vertrouwenwekkende maatregelen aangenomen kunnen worden, ook op gebied van ontwapening, bewapeningscontrole en non-proliferatie, en de militaire samenwerking kan uitgebouwd worden, wat uiteindelijk moet uitmonden in Euro-Mediterrane regelingen voor crisismanagement.

Besluit

Het ontwikkelen van een veiligheidsbeleid ten aanzien van het Middellandse-Zeegebied vergt van de Unie een moeilijke evenwichtsoefening. Aan de ene kant moet de Unie absoluut vermijden dat haar relaties met de zuidelijke landen gedomineerd worden door 'harde' veiligheidskwesties en zelfs wederzijds wantrouwen. De ruime aandacht die de Unie in haar externe betrekkingen schenkt aan mensenrechten, democratisering, sociaal-economische ontwikkeling, dialoog tussen culturen enzovoort, is net een van haar verdiensten; dat geldt zeker voor het EMP. Aan de andere kant vereisen de belangen van de Unie wel degelijk een beleid ten aanzien van die 'harde' veiligheidskwesties in het Middellandse-Zeegebied, dat niet uitgesloten kan worden van de verdere ontwikkeling van het GBVB en het EVDB. Het bestaan van gemeenschappelijke belangen die door alle partners gedeeld worden, vormt echter de basis waarop een gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid uitgebouwd kan worden. Door het EVDB open te stellen voor haar mediterrane partners en op basis daarvan een nauwe veiligheidsdialoog op te bouwen, kan de Unie de totstandkoming van een evenwichtig Euro-Mediterraan veiligheidspartnerschap bewerkstelligen. Dat vereist dan wel dat de Unie ook een substantiële inspanning levert op het gebied van conflictresolutie. De 'coöperatieve' aanpak van veiligheid die zo in de praktijk kan worden gebracht, lijkt de enige manier om de doelstelling van een mediterrane regio van vrede en stabiliteit te realiseren.

Gebruikte afkortingen

EG	Europese Gemeenschap
EMP	Euro-Mediterraan Partnerschap
EU	Europese Unie
EUROFOR	Rapid Deployment Euroforce
EUROMARFOR	European Maritime Force
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
MEDA	Financial and technical measures to accompany the reform of social and economic structures in the Mediterranean non-member countries
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WEU	West-Europese Unie