

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

16 NOVEMBRE 2010

**Les partenaires stratégiques
de l'Union européenne**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
MME MATZ

Le 16 novembre 2010, la commission a organisé un échange de vues sur les partenaires stratégiques de l'Union européenne avec le ministre des Affaires étrangères et des Réformes institutionnelles.

I. EXPOSÉ DE M. STEVEN VANACKERE, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Si le débat sur les relations entre l'Europe et ses «partenaires stratégiques» est crucial pour notre

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

16 NOVEMBER 2010

**De strategische partners
van de Europese Unie**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW MATZ

De commissie heeft op 16 november 2010 een gedachtewisseling gehouden met de minister van Buitenlandse Zaken en Institutionele Hervormingen over de strategische partners van de EU.

I. UITEENZETTING DOOR DE HEER STEVEN VANACKERE, VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN INSTITUTIONELE HERVORMINGEN

Het debat over de relaties tussen Europa en zijn «strategische partners» is cruciaal voor ons continent

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.

Membres / Leden :

N-VA	Piet De Bruyn, Patrick De Groot, Luc Sevenhans, Karl Vanlouwe.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Rik Torfs.
sp.a	Bert Anciaux, Marleen Temmerman.
Open Vld	Rik Daems.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder.
Écolo	Jacky Moraël.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Inge Faes, Lieve Maes, Elke Sleurs, Helga Stevens
Hassan Boussetta, Fatima Saïdi, Louis Siquet, Muriel Targnion.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Jan Durnez, Cindy Franssen, Peter Van Rompuy.
Ludo Sannen, Guy Swennen, Frank Vandenbroucke.
Nele Lijnen, Bart Tommelein.
Filip Dewinter, Anke Van dermeersch.
Zakia Khattabi, Claudia Niessen.
André du Bus de Warnaffe, Dimitri Fourny.

continent et le rôle qu'il joue dans le monde, il n'en est pas moins important pour notre pays.

L'année 2010 pourra très certainement être qualifiée d'historique en raison de la mise en œuvre du Traité de Lisbonne. Mais elle participe également à l'amélioration de la coordination de nos économies. Le Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010 a adopté les mesures proposées par M. Herman Van Rompuy en vue de renforcer notre discipline budgétaire et de coordonner nos économies.

Durant cette année, nous avons également lancé un débat sur nos relations avec les « partenaires stratégiques » de l'Europe. Selon le ministre, notre avenir sera déterminé tout autant par le renforcement de nos économies que par le présent débat sur la position de l'Europe dans les nouveaux rapports de force.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, le ministre en dresse un bref historique.

A. Toile de fond

Le concept de partenariat stratégique a été utilisé pour la première fois en 1998 pour caractériser les relations qu'entretenaient l'UE et la Russie. Il désignait l'adoption d'une stratégie commune envers un pays tiers. Ce terme a ensuite été repris dans la « Stratégie Européenne de Sécurité » adoptée en 2003. Les partenariats stratégiques n'étaient pas des finalités en soi, mais des instruments pour atteindre des objectifs généraux (dans l'environnement, la sécurité ou le commerce, etc). Une série de partenariats stratégiques ont par la suite été conclus avec des puissances émergentes : Inde (2004), Chine (2006), Afrique du Sud (2006), Brésil (2007), Mexique (2008).

Tous ces partenariats relevaient plus de la reconnaissance de l'importance accordée à un pays tiers sur la scène internationale que de la poursuite par l'Union d'objectifs bien définis. À ce jour, l'Union a conclu 14 partenariats stratégiques : 9 avec des pays-tiers et 5 avec des organisations régionales. Ces partenariats stratégiques ont été conclus au coup par coup, sans perspective globale.

B. Le Traité de Lisbonne

Dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, une réflexion s'est engagée au niveau européen sur la réorientation de ces partenariats. Le débat a démarré avec les propositions de Herman Van Rompuy pour renforcer le poids de l'UE sur la scène internationale. La première piste était une meilleure régulation de l'économie mondiale, la deuxième était le renforcement des liens avec les partenaires stratégiques.

en zijn rol in de wereld. Het is evenzeer van belang voor ons land.

2010 zal allicht een historisch jaar kunnen worden genoemd : het Verdrag van Lissabon wordt uitgevoerd. Maar er wordt ook werk gemaakt van een betere coördinatie van onze economieën. De Europese Raad van 28 en 29 oktober 2010 keurde de door Herman Van Rompuy voorgestelde maatregelen goed ter versterking van onze budgettaire discipline en de coördinatie van onze economieën.

Dit jaar werd eveneens gestart met een debat over onze relaties met de « strategische partners » van Europa. Volgens de minister zijn zowel de versterking van onze economieën als dit debat over de positie van Europa in de nieuwe machtsverhoudingen cruciaal voor onze toekomst.

Alvorens het inhoudelijk debat uiteen te zetten, schetst de minister vooraf de achtergrond ervan.

A. Achtergrond

Het concept van het strategisch partnerschap werd voor het eerst gebruikt in 1998, om de betrekkingen tussen de EU en Rusland te karakteriseren. Het betekende het volgen van een gemeenschappelijke strategie ten opzichte van een derde land. Vervolgens werd het begrip overgenomen in de « Europese Veiligheidsstrategie » die in 2003 werd goedgekeurd. De strategische partnerschappen waren geen doel op zich, maar instrumenten om algemene doelstellingen te bereiken (op het gebied van milieu, veiligheid of handel, enz.). Vervolgens werden een aantal strategische partnerschappen gesloten met opkomende mogendheden : India (2004), China (2006), Zuid-Afrika (2006), Brazilië (2007), Mexico (2008).

Al die partnerschappen hadden meer te maken met de erkenning van het belang dat een derde land op het internationale toneel had gekregen, dan met het streven van de Unie naar het bereiken van welomschreven doelen. Momenteel heeft de Unie 14 strategische partnerschappen gesloten : 9 met derde landen en 5 met regionale organisaties. Die strategische partnerschappen werden elk afzonderlijk gesloten, zonder globaal perspectief.

B. Het Verdrag van Lissabon

Zodra het Verdrag van Lissabon in werking trad, is men op Europees niveau gaan nadenken over de heroriëntering van die partnerschappen. Het debat is begonnen met de voorstellen van Herman Van Rompuy om het gewicht van de EU op het internationale toneel te versterken. Het eerste denkspoor was een betere regulering van de wereldeconomie, het tweede de versterking van de banden met de strate-

Catherine Ashton a, elle aussi, mentionné les relations avec les partenaires stratégiques parmi les priorités de son mandat. José Manuel Barosso leur a emboîté le pas en déclarant dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2010, que les partenariats stratégiques étaient des outils cruciaux pour développer le poids de l'Union sur la scène internationale.

Comme l'a dit Herman Van Rompuy dans son message vidéo avant le Conseil européen du 16 septembre dernier :

«*We have strategic partners, now we need a strategy*».

L'établissement d'une véritable stratégie doit permettre à l'Union d'être plus cohérente dans son action, dans ses différentes politiques. Elle doit aussi rendre cohérentes l'action du niveau européen et l'action du niveau national. Elle doit permettre à l'Union d'agir de façon proactive sur les menaces et les défis globaux au lieu de devoir en permanence réagir aux événements. L'échange de concessions entre différents volets d'une négociation, dans le but d'obtenir un meilleur résultat d'ensemble, représente un autre avantage potentiel.

C. Le Conseil européen du 16 septembre 2010

Au début de l'année, Herman Van Rompuy a décidé de réunir les chefs d'État et de gouvernement, le 16 septembre 2010, pour une session extraordinaire consacrée principalement à la politique étrangère de l'Union et aux relations avec les partenaires stratégiques. La discussion à cet égard fait suite à une réflexion qui est menée, depuis le printemps, entre les ministres des Affaires étrangères à l'initiative de Catherine Ashton. Ceux-ci avaient ainsi préparé la discussion du Conseil européen au cours du Gymnich informel organisé les 10 et 11 septembre 2010.

Les chefs d'État et de gouvernement ont formulé plusieurs conclusions intéressantes au cours de ce sommet extraordinaire. Selon le ministre, l'on peut même parler d'une sorte de nouvelle prise de conscience. Le Conseil européen a en effet indiqué que l'Union devait mieux définir ses intérêts et ses objectifs et mieux employer ses moyens en vue de réaliser ces objectifs. Il a également appelé à une meilleure cohérence dans l'action extérieure des institutions européennes et à la création d'un plus grand nombre de synergies entre les niveaux national et européen. Au cours du sommet, l'on a aussi demandé à l'Union d'exiger une plus grande réciprocité dans les partenariats et de mettre l'accent sur les droits et les devoirs mutuels. En outre, les participants ont plaidé en faveur de la négociation d'accords ambitieux en matière de libre-échange.

gische partners. Ook Catherine Ashton vermeldde de betrekkingen met de strategische partners als een van de prioriteiten van haar mandaat. José Manuel Barosso sloot zich bij hen aan door in zijn redevoering over de *State of the Union* in september 2010 te verklaren dat de strategische partnerschappen cruciale hulpmiddelen waren om het gewicht van de Unie op het internationaal toneel te vergroten.

Herman Van Rompuy zei het in zijn videoboodschap voor de Europese Raad van 16 september jongstleden als volgt :

«*We have strategic partners, now we need a strategy*».

De totstandkoming van een echte strategie moet de Unie de kans geven coherenter te zijn in haar optreden, in haar diverse beleidsgebieden. Ze moet tevens coherentie brengen in het optreden op Europees niveau en het optreden op nationaal niveau. Ze moet de Unie de mogelijkheid bieden de wereldwijde dreigingen en uitdagingen proactief het hoofd te bieden, in plaats van voortdurend op de feiten te moeten reageren. Ook de mogelijkheid om van weerszijden toegevingen te doen in de diverse onderdelen van een onderhandeling, om een beter algemeen resultaat te krijgen, is een potentieel voordeel.

C. De Europese Raad van 16 september 2010

Begin dit jaar besliste Herman Van Rompuy op 16 september 2010 de staats- en regeringsleiders bijeen te roepen voor een buitengewone sessie, met als belangrijkste thema het buitenlands beleid van de EU en de relaties met de strategische partners. Aan deze discussie ging een reflectie vooraf die Catherine Ashton sedert de lente had aangezwengeld onder de ministers van Buitenlandse Zaken. Zo hadden de ministers van Buitenlandse Zaken de discussie van de Europese Raad voorbereid tijdens de informele Gymnich die werd georganiseerd op 10-11 september 2010.

Tijdens de buitengewone top kwamen de staats- en regeringsleiders tot een aantal interessante conclusies. Volgens de minister mogen we hier zelfs spreken van een soort nieuwe bewustwording. De Europese Raad stelde immers dat de Unie haar belangen en objectieven beter dient te definiëren en haar middelen om deze doelstellingen te realiseren beter moet aanwenden. De Europese Raad riep ook op tot een betere coherentie in de externe actie van de Europese instellingen en tot meer synergieën tussen het nationale en Europese niveau. De top stelde dat de Unie ook meer reciprociteit dient te eisen in de partnerschappen en de nadruk moet leggen op wederzijdse rechten en plichten. Verder pleitten de deelnemers nog voor de onderhandeling van ambitieuze vrijhandelsakkoorden.

Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso et Catherine Ashton ont donc été invités à présenter des propositions concrètes et à développer une nouvelle méthode en vue des prochains sommets avec les partenaires stratégiques : le sommet UE/États-Unis du 20 novembre 2010 et les sommets suivants avec l'Inde et la Russie. Le Conseil européen a également évoqué une série de dossiers prioritaires pour l'Europe à traiter lors des sommets prévus à l'automne 2010 (Afrique du Sud, Chine, Corée du Sud, ASEM, G20, États-Unis, Russie). Enfin, Catherine Ashton est invitée à présenter un état des lieux lors du Conseil européen de décembre 2010. Elle devra évidemment aussi expliquer comment elle compte utiliser le service diplomatique européen — qui sera alors en plein développement — dans le cadre de cette nouvelle approche.

D. Une nouvelle approche ?

Une nouvelle impulsion va manifestement être donnée, mais qu'en fera-t-on concrètement ?

D'aucuns pensent qu'on en restera au stade des bonnes intentions et que les choses n'évolueront pas beaucoup. Certes, nous ne devons évidemment pas nous attendre à de grands bouleversements du jour au lendemain, mais l'attitude a changé : tout le monde reconnaît qu'il faut chercher à mettre en place davantage de synergies entre les diplomaties nationale et européenne, qu'aucun pays de l'UE ne fait le poids individuellement face à la Chine ou l'Inde, et qu'il est préférable de contribuer à l'essor du rôle international de l'Europe plutôt que de s'y opposer.

Le ministre a déjà remarqué une plus grande assertivité : lors du sommet du 6 octobre 2010 avec la Chine, les États membres ont indiqué très clairement à la Chine ce qu'ils attendaient d'elle. Ce fut assurément une surprise pour nos partenaires chinois.

Le ministre estime aussi que les dirigeants européens se sentent ravivés par l'influence qu'a eue l'Europe au sommet du G20, où, dès le début, elle est parvenue à déterminer une bonne partie de l'agenda. Il est vrai que la Chine et les États-Unis ont eu une discussion houleuse à propos du taux de change du renminbi (au sujet duquel l'Europe veut, elle aussi, du changement) et de la réduction des grands excédents commerciaux de la Chine, mais c'est l'Europe qui a réussi à mettre en place une régulation internationale du monde financier plus stricte par l'intermédiaire du G20.

Le ministre relève ensuite deux autres innovations méthodologiques qui sont introduites parallèlement à des niveaux différents, sans concertation préalable.

La première innovation est à mettre à l'actif d'Herman Van Rompuy, qui ne souhaite plus que l'on publie les prises de position de l'Union européenne en

Aan Van Rompuy, Barroso en Ashton werd dan ook gevraagd om concrete voorstellen voor te leggen en een nieuwe methode te ontwikkelen voor de eerstkomende toppen met de strategische partners : de EU-VS top van 20 november 2010 en de latere toppen met India en Rusland. Ook vermeldde de Europese Raad een aantal prioritaire dossiers voor Europa voor de toppen in het najaar van 2010 (Zuid-Afrika, China, Zuid-Korea, ASEM, G20, de VS, Rusland). Ten slotte wordt aan Catherine Ashton gevraagd om op de Europese Raad van december 2010 een stand van zaken voor te stellen. Uiteraard zal ze ook moeten toelichten hoe zij de Europese Diplomatieke Dienst — op dat ogenblik in volle uitbouw — voor deze nieuwe benadering zal inzetten.

D. Een nieuwe aanpak ?

Er komt blijkbaar een nieuwe impuls, maar wat zal er concreet mee gedaan worden ?

Sommigen zijn van oordeel dat het slechts een papierslag wordt die niet veel zoden aan de dijk zal brengen. We mogen inderdaad geen grote omwentelingen van de ene dag op de andere verwachten, maar de houding is wel nieuw : iedereen erkent dat er meer synergieën moeten gezocht worden tussen de nationale en de Europese diplomatie, dat elk land afzonderlijk niet opweegt tegen China of India en dat het beter is om eerder mét Europa dan tegen haar groeiende internationale rol te werken.

Zo heeft de minister reeds meer assertiviteit opgemerkt : tijdens de recente top met China (6 oktober 2010) hebben de lidstaten heel duidelijk gezegd wat zij van China verwachten. Dat was allicht verfrissend voor onze Chinese partners.

De minister is ook van mening dat de Europese leiders moed putten uit de Europese invloed op de G20. Van bij de aanvang is Europa daar in geslaagd een flink deel van de agenda te bepalen. China en de VS voerden weliswaar een heftige discussie over de wisselkoers van de renminbi (waar ook Europa verandering wenst) en de afbouw van de grote Chinese handelsoverschotten, maar het was Europa dat erin slaagde een strengere internationale regulering van de financiële wereld via de G20 door te voeren.

Verder wijst de minister op nog twee methodologische vernieuwingen die parallel ingang vinden op verschillende niveaus, zonder voorafgaand overleg.

De eerste vernieuwing komt van Herman Van Rompuy die geen publieke standpuntbepalingen van de Europese Unie meer wil voor internationale toppen

vue des conférences ou des sommets européens. Jusqu'il y a peu, les experts des États-membres négociaient le point de vue de l'Union, lequel était officialisé par le Conseil dans des conclusions publiques. Celles-ci pouvaient être consultées sur le site internet de l'Union européenne, si bien qu'en fait, tout le monde pouvait savoir à l'avance ce que l'Union allait dire à la Chine ou à la Russie lors d'une prochaine rencontre au sommet. Depuis peu, la tendance est de s'en tenir à des conclusions très succinctes, et MM. Van Rompuy et Barroso demandent leur mandat au Conseil européen par le biais d'une concertation interne sur la base de documents internes. Cette première innovation, qui s'inscrit dans une approche « top-down », est particulièrement judicieuse, aux yeux du ministre.

La deuxième innovation émane de la diplomatie belge. En vertu du Traité de Lisbonne, Herman Van Rompuy et Catherine Ashton sont habilités à représenter l'Union à l'extérieur pour les questions de politique étrangère. La Commission représente l'Union à l'extérieur dans le cadre de ses compétences propres. En revanche, le Traité ne précise pas qui représente l'Union à l'extérieur dans le cadre de ce que l'on appelle les compétences mixtes, telles que le climat, l'environnement et l'énergie. Le fiasco du sommet de Copenhague a assurément été digéré, ainsi qu'en atteste le désir croissant des 27 États-membres de parler davantage d'une seule voix. Mais lorsqu'on leur demande ce qu'ils entendent par là, de nombreux États-membres répondent encore « une voix, mais 27 bouches ». La diplomatie belge a mené des négociations très intenses en vue d'arrêter une position européenne unanime pour la prochaine conférence sur le climat à Cancun. Nous sommes parvenus non seulement à définir une position commune au niveau du contenu, mais aussi à améliorer la méthode. Nous avons ainsi proposé, dès le début de notre présidence, que la Commission et la Présidence se présentent ensemble comme une seule délégation et une seule équipe de négociation, et qu'elles prennent toujours la parole sous la bannière unique de l'« Union européenne ». Cela devait être possible grâce au Traité de Lisbonne. Au terme de négociations très rudes qui ont duré jusqu'à la semaine dernière, les 27 États-membres ont approuvé notre nouvelle formule. Il s'agit là d'une grande avancée vers une action plus cohérente. Hasard ou pas, ce sont Herman Van Rompuy et la Présidence belge qui apportent ainsi à la politique internationale de l'Union des innovations pragmatiques qui amélioreront considérablement son fonctionnement.

E. Qui sont les partenaires stratégiques ? Qu'est-ce qui est stratégique ?

Nous avons le Traité de Lisbonne, nous sommes témoins d'un changement progressif d'attitude, nous améliorons petit à petit nos méthodes et nous réflé-

of conferenties. Tot voor kort onderhandelden de experts van de lidstaten het standpunt van de Unie waarbij de Raad deze formaliseerde in publieke conclusies. Deze conclusies konden geraadpleegd worden op de website van de Europese Unie waardoor in feite iedereen vooraf kon weten wat de Unie aan China of Rusland zou zeggen op een komende topontmoeting. Sinds kort is de tendens om deze conclusies zeer kort te houden en vragen Van Rompuy en Barroso hun mandaat aan de Europese Raad via intern overleg op basis van interne documenten. Deze eerste vernieuwing, die voortvloeit uit een « top-down » benadering, lijkt de minister zeer verstandig.

De tweede vernieuwing wordt door de Belgische diplomatie doorgevoerd. Ingevolge het verdrag van Lissabon zijn Herman Van Rompuy en Catherine Ashton bevoegd voor de externe vertegenwoordiging van de Unie op het vlak van buitenlands beleid. De Commissie vertegenwoordigt de Unie extern voor haar eigen bevoegdheden. Het verdrag bepaalt evenwel niet wie de Unie extern vertegenwoordigt wanneer het over de zogenaamde gemengde bevoegdheden gaat, zoals bijvoorbeeld klimaat en milieu of energie. De kaakslag van de top in Kopenhagen is allicht verteerd. Getuige daarvan de groeiende wens onder de 27 lidstaten om meer met één stem te spreken. Maar gevraagd wat daarmee wordt bedoeld, zeggen veel lidstaten nog steeds « 1 stem, maar 27 monden ». De Belgische diplomatie heeft heel intense onderhandelingen gevoerd voor een eenduidige Europese positie tijdens de volgende klimaatconferentie in Cancun. Niet alleen zijn we erin geslaagd inhoudelijk een gemeenschappelijke positie te bepalen, maar ook de methode te verbeteren. Zo stelden we van bij het begin van ons voorzitterschap voor dat de Commissie en het voorzitterschap gezamenlijk zouden optreden, als één enkele delegatie en één enkele onderhandelingsploeg en ook steeds samen het woord zouden voeren van achter een uniek naambordje « Europese Unie ». Door het verdrag van Lissabon moest dit mogelijk zijn. Na keihard onderhandelen tot vorige week kunnen alle 27 lidstaten instemmen met onze nieuwe formule. Hiermee werd een belangrijke stap gezet in de richting van een meer coherent optreden. Toeval of niet, Herman Van Rompuy en het Belgische voorzitterschap zetten zo samen pragmatische nieuwe stappen in het internationaal beleid van de Unie die haar methodologie sterk zal verbeteren.

E. Wie zijn de strategische partners ? Wat is strategisch ?

We hebben het Verdrag van Lissabon, we zijn getuige van een geleidelijke gedragsverandering, we verbeteren stap voor stap onze methodes en denken na

chissons sur le renforcement de nos relations avec nos partenaires stratégiques. Mais curieusement, nous évitons de poser la question difficile : qui sont nos partenaires stratégiques ? Qu'est-ce qui est stratégique ?

D'aucuns diront qu'on peut tout simplement calquer notre réflexion sur les partenariats qui préexistaient au Traité de Lisbonne. Et tout le monde s'y retrouve : les puissances émergentes, les États-Unis, quelques organisations internationales comme l'ONU et l'OTAN et le continent africain par le biais de l'Union Africaine. De fait, en 2010, notre réflexion portait surtout sur les puissances émergentes, en premier lieu la Chine, l'Inde et le Brésil. Et la question portait davantage sur le « comment mettre plus de substance dans nos relations » que sur la question « sont-ils stratégiques pour nous, que peuvent-ils nous offrir ? »

Le ministre en déduit plusieurs choses.

Tout d'abord, notre politique extérieure européenne est encore jeune, voire même immature. Elle est souvent une quête d'identité. Nous cherchons à exister sur la scène internationale en cherchant la preuve que nous comptons aux yeux des autres. Voyez la réaction névralgique lorsque Obama déclinait l'invitation espagnole de tenir un sommet Europe-États-Unis au printemps ! Pour de nombreux observateurs, c'était une humiliation pour l'Europe. Le ministre ne partage nullement cette analyse.

Ensuite, le ministre constate qu'on tente d'insuffler de la substance dans nos relations, ce qui paraît bizarre, voire artificielle. C'est comme si l'on voulait forcer les choses. La politique extérieure de l'Union n'ira pas plus loin que ce qu'on a décidé de réaliser en commun à l'intérieur de l'Union. Ne cherchons pas à faire plaisir aux autres pour nous sentir plus intéressants. Cherchons d'abord à extrapoler vers l'extérieur nos politiques communes internes. Nous ne parlons pas d'une seule voix envers la Russie ? Mais où est donc notre politique énergétique commune ? Craignons-nous la puissance économique croissante de la Chine ? Mais quand allons-nous défendre notre marché unique et exiger la réciprocité d'accès aux marchés publics pour nos sociétés ? Craignons-nous l'immigration illégale face à nos frontières poreuses sur le pourtour du bassin méditerranéen ? Négocions des accords de réadmission avec les États riverains du Sud, promovons ensemble leur développement et leur prospérité.

Le ministre souligne que nous, Européens de la nouvelle génération, devons être plus sûrs de nous, plus concrets, moins dubitatifs et moins apologétiques. La politique étrangère ne doit plus servir pour s'affirmer, pour exister. Elle doit avant tout servir à défendre nos intérêts tout comme nos valeurs. Oser le dire, est sans doute confirmer que nous passons à une nouvelle époque de l'histoire de l'Europe.

over een versterking van onze relaties met onze strategische partners. Eigenaardig genoeg gaan we de moeilijke vraag uit de weg : wie zijn onze strategische partners ? Wat is strategisch ?

Sommigen zullen zeggen dat we gewoon kunnen uitgaan van de partnerschappen die reeds vóór het Verdrag van Lissabon bestonden. En dat is iedereen : de opkomende grootmachten, de Verenigde Staten, enkele internationale organisaties zoals de VN en de NAVO en het Afrikaanse continent via de Afrikaanse Unie. In feite had onze denkoefening in 2010 vooral betrekking op de opkomende grootmachten, in de eerste plaats China, India en Brazilië. En de vraag ging meer over « hoe meer essentie te geven aan onze relaties » dan over de vraag « zijn ze strategisch voor ons, wat hebben ze ons te bieden ? ».

De minister leidt hieruit verschillende zaken af.

Ten eerste is ons Europees buitenlands beleid nog jong, immatuur zelfs. Het is vaak een zoektocht naar een identiteit. We trachten te bestaan op de internationale scène door te zoeken naar het bewijs dat we meetellen in de ogen van de anderen. Kijk naar de wrevelige reactie toen Obama de Spaanse uitnodiging om een EU-VS-top te houden in de lente afwees ! Voor heel wat observatoren was dat een belediging voor Europa. De minister valt die zienswijze geenszins bij.

Vervolgens stelt de minister vast dat men iets wezenlijks aan onze relaties probeert te geven, wat bizar en zelfs artificieel overkomt. Het lijkt alsof men de zaken wil forceren. Het buitenlands beleid van de Unie zal niet verder gaan dan wat men beslist heeft om gezamenlijk binnen de Unie te realiseren. We moeten anderen geen plezier doen om ons interessanter te voelen. We moeten eerst ons gezamenlijk binnenlands beleid naar buiten trachten te extrapoleren. We spreken niet met één stem tegenover Rusland ? Maar waar is ons gezamenlijk energiebeleid gebleven ? Zijn we bang voor de opkomende economische grootmacht China ? Maar wanneer gaan we onze eenheidsmarkt verdedigen en wederzijdse toegang tot overheidsopdrachten voor onze bedrijven eisen ? Zijn we bang voor illegale immigratie gezien onze poreuze grenzen rond de Middellandse Zee ? Laten we onderhandelen over wedertoelatingsakkoorden met de zuidelijke buurlanden en samen hun ontwikkeling en welvaart bevorderen.

De minister benadrukt dat wij, Europeanen van de nieuwe generatie, ons zelfverzekerder, concreter, minder twijfelend en minder verdedigend moeten opstellen. Het buitenlands beleid moet niet langer dienen om zich te doen gelden, om te bestaan. Het moet in de eerste plaats dienen om onze belangen en waarden te verdedigen. Dit durven te zeggen, is waarschijnlijk bevestigen dat voor ons een nieuw tijdperk in de geschiedenis van Europa is aangebroken.

F. Conclusion

Le débat en cours sur les partenaires stratégiques vient à point nommé. L'Union doit renforcer sa cohérence, se repositionner face aux puissances émergentes et assurer qu'elle puisse bien s'intégrer dans leurs stratégies de croissance et ce, dans l'intérêt de notre propre économie et de notre bien-être.

Ceci étant, dans ce débat, la diplomatie belge ne doit pas perdre son âme et doit rester attentive à plusieurs points :

Primo : L'assertivité croissante de l'Union ne doit pas réduire sa politique extérieure au mercantilisme. Nos chefs d'État et de gouvernement se penchent à juste titre sur notre gouvernance économique. À la recherche de nouveaux modèles de croissance par l'exportation, ils ciblent avant tout l'accès aux marchés extérieurs, la conclusion de nouveaux accords de libre échange. Cela est parfaitement défendable. Mais nous ne devons pas en rester là.

Secundo : Nous devons continuer à défendre nos valeurs et à nous soucier pour la justice et le développement équitable dans le monde. Mais nous devons reconnaître que l'Union perd en influence. Donc : « Ni mercantilisme ni angélisme ». On n'exporte plus ses valeurs par mégaphone. « *Leading by example* » ne fait pas bonne recette. Nous devons par contre davantage influencer la gouvernance mondiale en renforçant les normes et les règles dans un cadre multilatéral. D'où l'importance d'un bon régime de représentation de l'Union dans les enceintes internationales et du renforcement de nos méthodes de négociations. Le multilatéralisme est la clé de l'influence européenne dans le monde.

Tertio : Bien qu'on préfère rester dans l'ambiguïté constructive, sans définir ce qui est stratégique, le ministre affirme qu'il n'est pas prêt à considérer comme seuls partenaires stratégiques ceux qui sont grands ou bien portants. Un partenaire est stratégique quand il peut influencer notre quotidien. Ce n'est pas parce qu'un pays est puissant et profite d'une croissance à deux chiffres qu'il devient automatiquement plus stratégique. La Belgique doit exiger haut et fort que l'Afrique reste un partenaire stratégique pour l'Europe. Stratégique vu le potentiel du continent et de sa population. Vu aussi le nombre de pays qu'elle représente dans les enceintes multilatérales. Vu aussi les défis que connaît le continent et les convoitises qu'il suscite chez d'autres partenaires.

Quartio : nous devons éviter une dichotomie par laquelle les États membres cèderaient la tâche de « donneur de leçon » à l'Europe pour avoir les mains libres dans la poursuite de leurs propres intérêts. Une telle division des tâches rendrait l'Europe futile par son

F. Conclusie

Het lopende debat over de strategische partners komt op een goed moment. De Unie moet haar samenhang versterken, opnieuw haar plaats zoeken tegenover de opkomende grootmachten en ervoor zorgen dat ze zich goed kan inpassen in hun groei-strategieën, in het belang van onze eigen economie en ons welzijn.

Dit neemt niet weg dat de Belgische diplomatie in dit debat haar ziel niet moet verliezen en attent moet blijven voor verschillende punten :

Ten eerste : de toenemende assertiviteit van de Unie mag haar buitenlands beleid niet reduceren tot mercantilisme. Onze staats- en regeringsleiders buigen zich terecht over ons economisch bestuur. Ze zijn op zoek naar nieuwe groeimodellen door export en doelen daarbij in de eerste plaats op de toegang tot buitenlandse markten, het sluiten van nieuwe vrij-handelsovereenkomsten. Zoiets is volkomen verdedigbaar. Maar daar moeten we het niet bij laten.

Ten tweede : we moeten onze waarden blijven verdedigen en ons bekommeren om justitie en rechtvaardige ontwikkeling in de wereld. We moeten evenwel erkennen dat de Unie aan invloed inboet. Dus : « noch mercantilisme, noch gebrek aan realisme ». Waarden worden niet meer luidkeels uitgeschreeuwd. « *Leading by example* » doet het niet meer goed. We moeten daarentegen het wereldwijd bestuur meer beïnvloeden door de normen en regels te versterken in een multilateraal kader. Vandaar het belang van een goed stelsel voor de vertegenwoordiging van de Unie op de internationale fora en de versterking van onze onderhandelingsmethoden. Multilateralisme is de sleutel voor de Europese invloed in de wereld.

Ten derde : hoewel men liever bij een constructieve ambiguïteit blijft, zonder te definiëren wat strategisch is, zegt de minister dat hij niet bereid is enkel de grote en gezonde partners als strategische partners te beschouwen. Een partner is strategisch wanneer hij ons dagelijks leven kan beïnvloeden. Het is niet omdat een land machtig is en een groei met twee cijfers kent dat het automatisch strategischer wordt. België moet luidop eisen dat Afrika een strategische partner voor Europa blijft, strategisch gelet op het potentieel van het continent en de bevolking ervan, ook gelet op het aantal landen dat het op de multilaterale fora vertegenwoordigt. En ook gelet op de uitdagingen die het continent het hoofd moet bieden en de inhaligheid die het bij andere partners opwekt.

Ten vierde : we moeten een tweedeling voorkomen waarbij de lidstaten het aan Europa overlaten om « de les te lezen » om de handen vrij te hebben om hun eigen belangen na te streven. Een dergelijke takenverdeling zou Europa onbeduidend maken door zijn

angélisme, tandis que les États membres se laisseraient guider par la «realpolitik». Le ministre plaide par contre pour une parfaite synergie entre diplomatie nationale et européenne, une dynamique de renforcement mutuel.

Pour l'Europe, 2010 est une année charnière, tant pour les économies que pour la politique extérieure de l'Union. Le nouveau traité met de nouveaux instruments à disposition. Mais la mentalité des dirigeants européens évolue aussi pas à pas. Le débat sur les partenaires stratégiques est fondamental pour l'Union européenne et pour notre pays. Il ne s'agit pas tant de nous interroger sur la position stratégique à adopter vis-à-vis de nos partenaires, mais plutôt de nous demander comment définir nos valeurs et nos intérêts et comment forcer la réciprocité dans nos relations avec les tiers. Contrairement à notre intégration économique et monétaire, qui repose sur le marché unique et la monnaie commune, notre politique étrangère n'en est encore qu'à ses balbutiements. La création du service diplomatique européen et la prise de conscience, par nos dirigeants, de la nécessité de repenser notre politique extérieure sont des avancées décisives vers un renforcement de l'Europe dans notre politique étrangère. Les progrès accomplis sont certes insuffisants pour ceux qui voulaient brûler les étapes, mais ils sont considérables pour ceux qui considèrent tout ce qui a été fait depuis le début.

II. ÉCHANGE DE VUES

Pour Mme Matz, le concept des partenariats stratégiques reste flou, même si le ministre a insisté sur la volonté d'aboutir à ces partenariats.

En ce qui concerne les valeurs fondamentales de l'Union et la question des droits de l'homme en particulier, Mme Matz constate que les trois grands États-membres, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, s'empressent de préserver leurs intérêts économiques (notamment avec la Chine) et laissent à l'Union le soin de défendre ces valeurs fondamentales.

Étant donné la faiblesse de la défense européenne, l'on peut se demander si, potentiellement, l'Union européenne pourra devenir un partenaire stratégique crédible aux yeux de grandes puissances, telles que les États-Unis, la Chine et l'Inde.

Quelles initiatives le ministre prendra-t-il pour que l'Afrique demeure au cœur des préoccupations européennes? Où en sont les accords de partenariat économique?

Mme Arena soutient que les partenariats diffèrent suivant la relation historique construite avec les partenaires en question, que ce soit sur le plan

de manque de réalisme, tandis que les lidstaten zich zouden laten leiden door «realpolitik». De minister pleit daarentegen voor een perfecte synergie tussen nationale en Europese diplomatie, een wederzijds versterkende dynamiek.

Dit Europees scharnierjaar 2010 is er niet alleen voor onze economieën, maar ook voor het extern beleid van de Unie. Het nieuwe verdrag reikt nieuwe instrumenten aan. Maar ook de mentaliteit van de Europese leiders wijzigt beetje bij beetje. Het debat over de strategische partners is fundamenteel voor de Europese Unie en voor ons land. Daarbij moet het minder gaan over de vraag hoe wij strategisch kunnen worden voor de anderen, dan wel om de vraag hoe we onze waarden en belangen definiëren en reciprociteit afdwingen in onze relaties met derden. In tegenstelling tot onze economische en monetaire integratie, die stoelen op de eenheidsmarkt en een gemeenschappelijke munt, staat ons buitenlands beleid nog in haar kinderschoenen. De creatie van de Europese diplomatieke dienst en de bewustwording van onze leiders dat ons extern beleid anders moet, zijn fundamentele stappen naar meer Europa in ons buitenlands beleid. Te weinig voor zij die wilden beginnen bij het einde, maar voor zij die terugblikken naar het begin staan we nu toch al mijlen verder.

II. GEDACHTEWISSELING

Volgens mevrouw Matz blijft het concept van de strategische partnerschappen onduidelijk, ook al heeft de minister de wil onderstreept om tot die partnerschappen te komen.

Wat de fundamentele waarden van de Unie betreft, en de kwestie van de mensenrechten in het bijzonder, stelt mevrouw Matz vast dat de drie groten lidstaten, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zich haasten om hun economische belangen veilig te stellen (o.a met China), terwijl het aan de Unie wordt overgelaten om deze fundamentele waarden te verdedigen.

Gezien de zwakte van de Europese defensie, is de vraag of de EU wel een potentiële strategische partner kan zijn en geloofwaardig in de ogen van de grote landen, als de VS, China en India.

Hoe zal de minister ervoor zorgen dat Afrika in het hart van de Europese bezorgdheden wordt gehouden? Hoe ver staat het met de economische partnerschapsovereenkomsten?

Mevrouw Arena stelt dat de partnerschappen variëren in functie van onze geschiedenis met de partners in kwestie, op economisch vlak dan wel op

économique ou dans le domaine de la sécurité. Il subsiste néanmoins des incertitudes quant aux moyens et surtout quant au contenu des partenariats car il n'existe en fait aucune politique européenne en la matière. À cause de ce manque de clarté au niveau européen, les États membres éprouvent des difficultés à se positionner.

Ces partenariats stratégiques seront-ils examinés au Parlement européen, avec M. Herman Van Rompuy, Mme Catherine Ashton et la Commission? Le Parlement européen va-t-il les mettre au vote, les approuver ou les considérer comme un outil au service de la politique étrangère? En d'autres termes, a-t-on prévu une procédure dans le cadre de laquelle il faudra examiner et approuver le choix des partenariats stratégiques?

À court terme, il est important pour l'Union de défendre certaines réalités, notamment sur le plan de l'énergie. En même temps, il s'indique de ne pas négliger le long terme. Si l'Union défend seulement ses intérêts à court terme, elle se focalisera, surtout dans le contexte de crise actuel, sur des partenariats purement économiques, alors qu'elle doit également formuler des exigences dans le domaine des valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme. L'Union a-t-elle un porte-parole spécialisé dans les droits de l'homme, qui soit à même d'asseoir ces valeurs?

L'Union a enregistré des progrès dans le domaine de l'environnement. La réorientation que risquent de prendre les États-Unis après les récentes élections n'augure rien de bon pour les négociations de Cancun. Après l'échec de Copenhague, il importe de se préparer au mieux. Où en sont les préparatifs? Comme le ministre l'a indiqué, la problématique de l'environnement n'est pas seulement une affaire de politique étrangère, mais un domaine où les ministres nationaux ont aussi leur carte à jouer. Étant donné que la question environnementale est une affaire de solidarité intergénérationnelle, l'on peut se demander comment l'Union parviendra à imposer cette solidarité.

En ce qui concerne la politique en matière d'immigration, Mme Arena affirme qu'il existe un consensus pour une meilleure gestion des flux migratoires, en soulignant néanmoins qu'il est hasardeux de conclure des accords en la matière avec des pays qui ne respectent pas les droits des migrants. L'Union pourrait ainsi être amenée à signer des accords avec la Libye alors que ce pays transgresse les droits de l'homme. Il ne faudrait pas que nous externalisons nos problèmes vers des pays qui ne font aucun cas des droits de l'homme.

Compte tenu de sa petite taille, la Belgique a naturellement tout intérêt à ce que le multilatéralisme s'impose, mais toutes les tendances montrent qu'au sein de l'Union, c'est le bilatéralisme qui domine,

het gebied van veiligheid. Er blijft echter onduidelijkheid over de middelen en vooral over de inhoud van de partnerschappen, want er is in feite geen Europees beleid ter zake. Door het gebrek aan duidelijkheid op Europees niveau, is het voor de lidstaten moeilijk om een standpunt te bepalen.

Worden deze strategische partnerschappen besproken in het Europees parlement, met Herman Van Rompuy, Catherine Ashton en de Commissie? Worden de partnerschappen voorgelegd ter stemming aan het Europees parlement, voor instemming of als middel van het buitenlands beleid? Kortom, is er in een procedure voorzien waar de keuze van de strategische partnerschappen moet worden besproken en goedgekeurd?

Op korte termijn is het voor de Unie belangrijk een aantal realiteiten te verdedigen, zoals bijvoorbeeld op het vlak van energie. Tegelijkertijd is het aangewezen om de langere termijn niet uit het oog te verliezen. Als de Unie alleen haar belangen op korte termijn behartigt, zal ze zich, vooral in de huidige crisistijd, richten op puur economische partnerschappen terwijl de Unie ook eisen moet stellen op vlak van fundamentele waarden, zoals de mensenrechten. Heeft de Unie een woordvoerder « mensenrechten » die toelaat deze waarden te vestigen?

De Unie heeft vooruitgang geboekt op het vlak van milieu. De evolutie in de VS, na de recente verkiezingen, voorspelt niet veel goeds voor de onderhandelingen in Cancun. Na de mislukking in Copenhagen is het belangrijk om zich zo goed mogelijk voor te bereiden. Hoe vorderen de voorbereidingen? Zoals de minister heeft aangegeven is de milieuproblematiek niet louter en alleen een zaak van buitenlands beleid, maar hebben de nationale ministers ook hun inbreng. Aangezien de milieuproblematiek een zaak van intergenerationele solidariteit is, is de vraag hoe de Unie deze solidariteit kan doen geleden.

Wat betreft het migratiebeleid stelt mevrouw Arena dat iedereen vindt dat de migratiestromen beter moeten beheerst worden, maar toch is het gevaarlijk om hierover akkoorden te sluiten met landen die de rechten van migranten niet respecteren. Zo zouden er akkoorden gesloten worden tussen de Unie en Libië terwijl dat land de mensenrechten niet respecteert. Het mag niet de bedoeling zijn om onze problemen te externaliseren naar landen die de mensenrechten niet eerbiedigen.

Als klein land heeft België uiteraard alle belang bij het multilateralisme, maar alle tendensen wijzen erop dat het bilateralisme van vooral de grote landen de toon aangeven binnen de Unie. Welke EU-landen zijn

surtout entre grands pays. Quels pays de l'Union sont prêts à faire front au profit du multilatéralisme ?

M. De Groote souligne que s'il est vrai que l'Union a des partenaires stratégiques, elle n'a pas encore de stratégie. Certains élans se manifestent, mais qu'allons-nous en faire ? L'Union doit mieux définir ses intérêts et ses objectifs. Il faut des synergies entre le niveau national et le niveau européen, mais aussi plus de droits et d'obligations réciproques.

L'ancien ministre français des Affaires étrangères et son homologue allemand actuel ont fait diverses propositions, notamment celle relative à l'embargo sur les armes à destination de la Chine. Avant que l'on renonce à un embargo sur les armes, la Chine doit à tout le moins prendre ses responsabilités dans les opérations militaires des Nations unies et prêter son concours à l'émergence d'une société civile en Afghanistan.

M. Miller s'étonne que Mme Arena observe que l'Union ne peut pas conclure d'accords avec la Libye parce qu'elle ne respecte pas les droits de l'homme, alors que le gouvernement wallon ne voit aucun inconvénient à fournir des armes à ce pays, en allant jusqu'à ignorer l'avis du Conseil d'État.

Réponses du ministre

Le ministre explique d'abord que le Parlement européen n'a prévu aucune procédure pour la discussion sur le choix des partenariats stratégiques, ce qui n'exclut cependant pas qu'il tente de s'aroger davantage de pouvoirs lors de l'examen du budget.

En ce qui concerne la discussion qui oppose les partisans du multilatéralisme à ceux du bilatéralisme, le ministre souligne que l'on se rend compte de plus en plus, y compris dans les rangs des fervents défenseurs du bilatéralisme, que le succès n'est plus toujours au rendez-vous. Il paraît plus facile de conclure des contrats et des accords précis au niveau bilatéral et on a longtemps pensé que c'était la meilleure façon de peser sur le reste du monde. Si la théorie du respect de la parole donnée est présente dans les discours tenus dans un cadre multilatéral, c'est moins le cas dans les résultats. Il est clair que nous sommes à la recherche d'un nouvel instrument de multilatéralisme.

Dans un monde multipolaire, nous voyons se modifier non seulement les sources du pouvoir (les pays émergents), mais aussi la vision que nous avons de l'universalité des droits de l'homme. Ainsi, les organisations internationales doivent également veiller au respect de l'universalité des droits de l'homme. L'Union ne peut pas rester complètement muette dans ce domaine.

bereid zich hiertegen te verzetten in het voordeel van het multilateralisme ?

De heer De Groote onderstreept dat de Unie inderdaad strategische partners heeft, maar nog geen strategie. Er zijn impulsen, maar wat gaan we ermee doen ? De Unie moet haar belangen en doelstellingen beter omschrijven. Tussen het nationale en het Europese niveau zijn synergieën nodig, ook meer over wederzijdse rechten en plichten.

De Duitse minister van Buitenlandse Zaken en de Franse ex-minister van Buitenlandse Zaken hebben een aantal voorstellen gelanceerd, zoals over het wapenembargo tegenover China. Alvorens het wapenembargo op te zeggen, moet China minstens zijn verantwoordelijkheid nemen in de militaire operaties van de VN en een inspanning leveren om in Afghanistan te helpen een burgerlijke maatschappij op te zetten.

De heer Miller is verbaasd dat mevrouw Arena hier opmerkt dat Libië de mensenrechten niet respecteert en dat de Unie er dus geen akkoorden mee kan sluiten, terwijl de Waalse regering er geen graten in ziet wapens te leveren aan dat land, zelfs tegen het advies van de Raad van State in.

Antwoorden van de minister

De minister legt vooreerst uit dat er geen procedure is voorzien voor de bespreking van de keuze van de strategische partnerschappen in het Europees parlement, maar dit sluit niet uit dat het Europees parlement bij de bespreking van de begroting zal trachten meer macht naar zich toe te trekken.

Wat betreft de discussie over multilateralisme versus bilateralisme, stelt de minister dat stilaan het besef groeit, ook bij de echte kampioenen van het bilateralisme, dat het niet altijd meer lukt. Het lijkt eenvoudiger om tot contracten en duidelijke afspraken te komen op bilateraal vlak en lange tijd dacht men dat dit de beste manier was om invloed uit te oefenen op de rest van de wereld. Het concept om het gegeven woord te respecteren is wel aanwezig in de discours bij multilaterale relaties, maar minder in de resultaten. Het is wel duidelijk dat we op zoek zijn naar een nieuw instrumentarium van het multilateralisme.

In een multipolaire wereld zijn niet alleen de bronnen van de macht (de *emerging countries*) gewijzigd, maar ook de visie over de universaliteit van de mensenrechten. Zo moet ook in internationale organisaties gewaakt worden opdat de universaliteit van de mensenrechten gerespecteerd wordt. De Unie mag hier niet stilzwijgend blijven.

Le ministre pense qu'il faut éviter une approche trop dichotomique : il est difficile de revendiquer un statut d'acteur mondial sans défense européenne, mais celle-ci a au fond un caractère de plus en plus multilatéral. La défense européenne n'est pas du tout indépendante, sans liens de solidarité avec d'autres partenaires.

En ce qui concerne les objectifs de l'Union européenne jugés imprécis et trop peu démocratiques, le ministre souligne le paradoxe selon lequel un renforcement de la démocratie débouche souvent sur un manque de clarté. La démocratie sous-entend également le respect des divergences d'opinions.

En ce qui concerne la Chine, qui impressionne davantage par sa superficie que par ses résultats économiques, il faut que l'Union adopte une position commune (sur l'embargo sur les armes, sur l'adhésion à l'OMC, etc.). Si elle n'adopte pas une position convergente, l'Union ne sera même pas entendue. Un principe de réciprocité vient se greffer ici : la Chine doit répondre aux propositions faites par l'Union, par exemple en ouvrant son marché aujourd'hui trop centré sur ses exportations et pas assez sur sa consommation intérieure.

En ce qui concerne les valeurs telles que la solidarité, le ministre affirme que pour convaincre, il faut d'abord être soi-même convaincu. Apparemment, il n'est pas certain qu'au sein de l'Union également, tout le monde partage cette conviction.

Quant au dossier de la migration, il y a les accords de réadmission qui sont cruciales.

Le discours relatif aux droits et aux devoirs doit, lui aussi, aller dans les deux sens. Toutefois, ce dossier est souvent contaminé par des arguments géostratégiques.

En ce qui concerne l'Afrique et les accords de partenariat économique, le ministre estime qu'il n'y aura pas encore d'accords concrets pour le sommet UE-Afrique de novembre 2010, mais bien pour la fin 2010/début 2011. En réalité, lesdits accords ont pour but principal d'aider les pays en développement par le biais du commerce plutôt que par l'aide au développement uniquement. Il faut encore persuader certains pays, comme l'Afrique du Sud, de trouver un équilibre entre, d'une part, le rôle d'économie émergente qui prend sa place au Conseil de sécurité des Nations unies et, d'autre part, le rôle de pays en développement. En échange d'un accord de partenariat économique, l'Union demande une certaine transparence de l'économie et l'ouverture des règles relatives aux marchés publics.

Selon le ministre, M. de Groot a bien résumé la situation : il est bon de disposer de cadres et de partenaires stratégiques, mais la question reste de savoir ce que l'on en fait.

Volgens de minister moet dichotomie vermeden worden : het is moeilijk om een wereldspeler te zijn zonder Europese verdediging, maar deze verdediging is op zich meer en meer multilateraal. De Europese verdediging is helemaal niet onafhankelijk, zonder banden van solidariteit met andere partners.

Over het gebrek aan klaarheid van de doelstellingen van de EU en ook het gebrek aan democratisch gehalte ervan, wijst de minister op de paradox dat meer democratie vaak niet leidt tot meer klaarheid. Democratie veronderstelt ook respect voor uiteenlopende standpunten.

Wat China betreft, dat meer indruk maakt door zijn oppervlakte eerder dan door economische resultaten, heeft de Unie nood aan een gemeenschappelijk standpunt (over het wapenembargo, de toetreding tot de WTO, ...). Zonder gelijklopende standpunten zal de Unie zelfs niet gehoord worden. Hier speelt wel een principe van wederkerigheid : aanbiedingen van de Unie moeten door China beantwoord worden, zoals door de openstelling van de markt die nu te veel gericht is op export en te weinig op binnenlandse consumptie.

Wat betreft de waarden als solidariteit, stelt de minister dat om overtuigend te zijn, men eerst zelf overtuigd moet zijn. Het lijkt dat er ook binnen de Unie geen zekerheid is dat iedereen ervan overtuigd is.

Wat het migratiedossier betreft, zijn de wedertoelatingsakkoorden van cruciaal belang.

Ook het discours van rechten en plichten moet hier in de twee richtingen werken. Echter, dit dossier wordt dikwijls besmet door geostrategische argumenten.

Wat de vraag over Afrika en de economische partnerschapsakkoorden betreft, meent de minister dat er nog geen concrete akkoorden zullen zijn voor de EU-Afrika top van november 2010, maar wel tegen eind 2010/begin 2011. In feite moeten deze akkoorden in de eerste plaats ontwikkelingslanden helpen door middel van handel in plaats van alleen ontwikkelingshulp. Bepaalde landen, zoals Zuid-Afrika, moeten nog overtuigd worden om een evenwicht te vinden tussen enerzijds het land als opkomende economie dat zijn plaats neemt in de VN-Veiligheidsraad en anderzijds het land als ontwikkelingsland. In ruil voor een economisch partnerschapsakkoord vraagt de Unie een zekere transparantie van de economie en het openstellen van de regels inzake overheidsopdrachten.

Volgens de minister heeft de heer De Groot een goede samenvatting gemaakt : het is goed om strategische kaders en strategische partners te hebben, maar de vraag blijft « Wat ermee te doen ? ».

L'un des grands problèmes du rayonnement de l'Europe dans le monde réside dans le fait que nous ne percevons pas assez clairement ce qui est considéré comme une priorité en interne. Il n'est pas sérieux de réfléchir à une position unanime vis-à-vis de la Russie en matière d'approvisionnement en énergie, alors que les États-membres formulent des conceptions divergentes en ce qui concerne la stratégie énergétique interne. L'Union et les États-membres se rejettent la responsabilité du manque de rayonnement à l'extérieur. L'on prend de plus en plus conscience que l'Union doit d'abord définir ses priorités.

Le ministre se rallie à la remarque de M. Miller. Dans une approche cartésienne, une situation identique devrait être abordée partout de la même manière. Mais en politique internationale, les situations ne sont jamais les mêmes, et un dossier présente toujours des éléments qui échappent à une logique de précédents. En politique internationale, la tension entre ce qui est souhaitable et ce qui est faisable entraîne souvent un dilemme: un non-engagement n'est-il pas plus productif qu'un engagement perfectible?

La rapporteuse,
Vanessa MATZ.

Le président,
Karl VANLOUWE.

Eén van de grote problemen bij het projecteren van de Europese macht in de wereld, is dat we zelf onvoldoende duidelijk zien wat intern als prioriteit geldt. Het is niet ernstig zich te beraden over een eensgezinde positie tegenover Rusland op het vlak van energiebevoorrading, als tegelijkertijd de lidstaten geen eenduidige inzichten formuleren met betrekking tot een interne energiestrategie. De vaststelling van een gebrekkige externe machtsuitoefening werpt de Unie en de lidstaten op zichzelf terug. Het besef groeit dat de Unie eerst haar prioriteiten moet bepalen.

De minister kan instemmen met de opmerking van de heer Miller. In een cartesiaanse benadering zou dezelfde situatie overal op dezelfde wijze moeten benaderd worden. Echter, in internationale politiek is een situatie nooit dezelfde en ontsnappen de verschillende elementen van een dossier altijd aan een precedentenlogica. In internationaal beleid leidt de spanning tussen hetgeen wenselijk en haalbaar tot het dilemma of zich niet engageren meer oplevert dan een minder perfect engagement.

De rapporteur,
Vanessa MATZ.

De voorzitter,
Karl VANLOUWE.