

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

27 augustus 2001

**HET EUROPEES VEILIGHEIDS- EN
DEFENSIEBELEID (EVDB)**

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN
DOOR
de heer Dirk **VAN DER MAELEN (K)**

INHOUDSOPGAVE

DEEL I: Inleiding	3
DEEL II: Hoorzittingen: Het Europees veiligheids- en defensiebeleid	21
II.1. De militaire samenwerking (vergadering van 24 oktober 2000)	21
1. Uiteenzettingen door:	
- De heer A. Flahaut, minister van Landsverdediging	21
- De heer E.V. Buckley, Adjunct van de Secretaris-Generaal van de NAVO voor Defensieplanning- en operaties	21
- Kolonel L. Tegenbosch, hoofd van Planning- en Beleidsdepartement van de WEU	21
- De heer B. Kreemers, onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael (Den Haag)	22

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

27 août 2001

**LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ
ET DE DÉFENSE (PESD)**

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL
CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES
PAR
M. Dirk **VAN DER MAELEN (CH)**

SOMMAIRE

PARTIE I : Introduction	3
PARTIE II : Auditions : la Politique européenne de sécurité et de défense	21
II.1. La coopération militaire (réunion du 24 octobre 2000)	21
1. Exposés de :	
- M. A. Flahaut, Ministre de la Défense	21
- M. E.V. Buckley, adjoint au Secrétaire général de l'OTAN, pour la planification et les opérations en matière de défense	21
- Le Colonel L. Tegenbosch, chef de la section "Plans & Policy" de l'Etat-major militaire de l'UEO	21
- M. B. Kreemers chercheur à l'Institut néerlandais des relations internationales Clingendael (La Haye)	22

2.	Gedachtewisseling	22
2.1.	Haalbaarheid van de Headline Goal	23
2.2.	De Parlementaire controle en de positie van derde landen en/of neutrale landen; (militaire) geheimhouding en openbaarheid van bestuur	26
2.3.	Verhouding EU-NAVO; relatie met de VSA	29
2.4.	Compromissen en toegevingen	30
2.5.	Defensie-uitgaven en budget	32
2.6.	Tekorten voor het ontwikkelen van een Europees defensiecapaciteit	34
II.2.	Niet-militaire crisismangement (vergadering van 8 november 2000)	36
1.	Uiteenzetting door de heer Max Van Der Stoel, Hoog Vertegenwoordiger voor de Nationale Minderheden bij de OVSE	36
2.	Uiteenzetting door de heer M. Trenteseau, adviseur op het kabinet van de heer L. Michel, minister van Buitenlandse Zaken	43
3.	Uiteenzetting door de heer B. Ista, adjunct-kabinetschef van de heer L. Michel, minister van Buitenlandse Zaken	45
4.	Uiteenzetting door de heer F. De Vrieze, medewerker van Pax Christi	46
5.	Uiteenzetting door de Prof. Dr. L. Reycher, Voorzitter van Field Diplomacy Initiative	48
6.	Uiteenzetting door de heer B. Adam, Voorzitter van de GRIP (Europees Instituut voor Onderzoek en Informatie over de vrede en de veiligheid)	50
II.3.	De politieke samenwerking	52
II.3.1.	Hoorzitting met diplomaten (vergadering van 9 mei 2001)	
1.	Inleiding	52
2.	Uiteenzetting van de diplomaten	52
2.1.	Uiteenzetting door de heer Anders Bjurner, Ambassadeur, Vertegenwoordiger van Zweden bij het Comité politiek en veiligheid van de Europese Unie (COPS)	52
2.2.	Uiteenzetting van mevrouw Victoria Nuland, Adjunct-permanent vertegenwoordiger van de Verenigde Staten bij de NAVO	53
2.3.	Uiteenzetting van de heer S. Goubarev, Ministerraadgever bij de Ambassade van de Federatie Rusland	54
3.	Gedachtewisseling	55
II.3.2.	Hoorzitting met de heer Javier Solana, Secretaris-Generaal van de Raad van de Europese Unie en Hoog Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GVDB) (vergadering van 19 juni 2001)	59
1)	Uiteenzetting van de heer Javier Solana	59
2)	Gedachtewisseling	62
3)	Replieken van de heer Javier Solana	64
4)	Gedachtewisseling	67
5)	Replieken van de heer Javier Solana	69
DEEL III.	Bijlagen	74

2.	Echange de vues	22
2.1.	Faisabilité du headline goal	23
2.2.	Le contrôle parlementaire et la position de pays tiers et/ou neutres ; secret (militaire) et publicité de l'administration	26
2.3.	Rapports entre l'Union européenne et l'OTAN-relacion avec les Etats-Unis	29
2.4.	Compromis et concessions	30
2.5.	Dépenses en matière de défense et budget	32
2.6.	Lacunes en matière de mise en place d'une capacité de défense européenne	34
II.2.	Gestion non militaire de crise (réunion du 8 novembre 2000)	36
1.	Exposé de M. Max Van Der Stoel, Haut Représentant des minorités nationales auprès de l'OSCE	36
2.	Exposé de M. M. Trenteseau, conseiller au cabinet du ministre des Affaires étrangères, M. L. Michel	43
3.	Exposé de M. B. Ista, chef de cabinet adjoint du M. L. Michel, ministre des Affaires étrangères	45
4.	Exposé de M. F. De Vrieze, collaborateur de Pax Christi	46
5.	Exposé du Prof. L. Reycher, Président de la Field Diplomacy Initiative	48
6.	Exposé de M. B. Adam, Président du GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité)	50
II.3.	La coopération politique	52
II.3.1.	Audition de diplomates (réunion du 9 mai 2001)	52
1.	Introduction	52
2.	Exposé des diplomates	52
2.1.	Exposé de M. Anders Bjurner, ambassadeur, représentant de la Suède au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS)	52
2.2.	Exposé de Mme Victoria Nuland, représentante permanente adjointe des Etats-Unis auprès de L'OTAN	53
2.3.	Exposé de M. S. Goubarev, ministre-conseiller auprès de l'ambassade de la Fédération de Russie	54
3.	Echange de vues	55
II.3.2.	Audition de M. Javier Solana, Secrétaire Général du Conseil de l'Union européenne et Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (réunion du 19 juin 2001)	59
1)	Exposé de M. Javier Solana	59
2)	Echanges de vues	62
3)	Répliques de M. Javier Solana	64
4)	Echanges de vues	67
5)	Répliques de M. Javier Solana	69
PARTIE III	Annexes	74

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport**

Voorzitter / Président : Philippe Mahoux

A. — Vaste leden - Membres titulaires :

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

VLD Aimé Desimpel, Fientje Moerman.
CVP Marc Eyskens, Herman Van Rompuy.
Agalev-Ecolo Muriel Gerken, Fauzaya Talhaoui.
PS Patrick Moriau.
PRL FDF MCC Georges Clerfayt.
Vlaams Blok Francis Van den Eynde.
SP Dirk Van der Maelen.

SENAAT / SÉNAT

VLD André Geens, Mimi Kestelijn-Sierens.
CVP Jan Steverlinck, Luc Van den Brande
PS Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
PRL FDF MCC Philippe Monfils
Vlaams Blok Frank Creyelman.
SP Jacques Timmermans
Ecolo Jacky Morael.

EUROPEES PARLEMENT / PARLEMENT EUROPÉEN

Agalev-Ecolo Pierre Jonckheer, Lucas Vander Taelen.
VLD Willy De Clercq.
CVP Miet Smet.
PRL FDF MCC Daniël Ducarme.
PS N.
Vlaams Blok Frank Vanhecke.
SP Anne Van Lancker.
VU&ID Bart Staes.
PSC-CSP Michel Hansenne.

B. — Plaatsvervangers - Membres suppléants :

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Pierre Chevalier, Pierre Lano, Geert Versnick.
Pieter De Crem, Greta D'Hondt, Karel Pinxten.
Martine Dardenne, Jef Tavernier, Lode Vanoost.
Jean-Marc Délizée, Anne Barzin,
Jacques Simonet.
Roger Bouteica, Guido Tastenhoye.
Erik Derycke.

SENAAT / SÉNAT

Paul De Grauwe, Martine Taelman.
Theo Kelchtermans, Erika Thijs..
Anne-Marie Lizin, Jean Cornil.
François Roelants du Vivier.
Yves Buysse
Marcel Colla.
Marie Nagy.

EUROPEES PARLEMENT / PARLEMENT EUROPEEN

Paul Lannoye, Monica Frassoni, Patricia Sörensen.
Dirk Sterckx, Ward Beysen.
Marianne Thyssen, Johan Van Hecke.
Gérard Deprez, Frédérique Ries.
Jean-Maurice Dehousse, N.
Karel Dillen.
Kathleen Van Brempt.
Nelly Maes.
Mathieu Grosch.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CV&D	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkorting bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000 : Parlementair document van de 50e zittingsperiode +
basisnummer en volgnummer
QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal
verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de
toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)
CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen
papier)
CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)
PLEN : Plenum (witte kaft)
COM : Commissievergadering (beige kaft)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen :	Commandes :
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be	e-mail : aff.generales@laChambre.be

I — INLEIDING

a) *Waarom dit rapport?*

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie (EU) vertoont recentelijk veel beweging. Het besef dat een doeltreffend Europees veiligheidsbeleid samenhangt met een welbepaald militair vermogen, zeg maar een autonome Europese militaire capaciteit, wint veld. De vooruitgang in de geesten is opmerkelijk. In twee jaar tijd - tussen de Europese toppen van Keulen (juni 1999), Helsinki (december 1999), Feira (juni 2000), Nice (december 2000) en Göteborg (juni 2001) - lijkt er meer vooruitgang te zijn geboekt dan in de voorbije vijftig jaar. Daarbij wordt er niet alleen gepraat over nieuwe instellingen, maar ook over concrete capaciteiten. Op de Europese top in Helsinki (december 1999) is er namelijk beslist om tegen 2003 een snelle interventiemacht (Rapid Reaction Force, RRF) van 60.000 manschappen op de been te brengen, die desgevallend autonoom kan optreden inzake crisisbeheersing. Bovendien dient de EU tegen die tijd ook te beschikken over een civiele interventiemacht. Het is immers de bedoeling dat de niet-militaire aspecten van crisispreventie en crisisbeheer de nodige aandacht krijgen naast de militaire doelstellingen (*headline goals*). De voorstellen inzake crisispreventie die door het Zweedse voorzitterschap in Göteborg zijn gedaan, kunnen bijdragen tot het ontwikkelen van een coherente EU - benadering op dat vlak.

Waarnemers gaan ervan uit dat deze positieve ontwikkeling - een antwoord op de gebleken operationele zwakheden van de EU in de Kosovo - oorlog - een tijdelijke aangelegenheid zou kunnen zijn. Het komt er dus op aan om dit *momentum* vast te houden. In Feira en Nice zijn daartoe belangrijke stappen gezet, onder meer in de vorm van het oprichten van politico-militaire organen. Maar dat is niet voldoende. Gestreefd moet worden naar een stevige consensus *tussen* de vijftien lidstaten van de EU over alle onderdelen van een Europees Veiligheids - en Defensiepolitiek (European Security and Defence Policy, ESDP). Dat houdt onder meer in dat er overeenstemming wordt bereikt over een samenhangend Europees veiligheidsconcept, het ambitieniveau van de ESDP, de taken en de geografische reikwijdte van de RRF, de formalisering van de relaties tussen de EU en de NATO, het financieren van de militaire en niet-militaire middelen, en de intra-Europese coördinatie van het civiele crisismanagement. Veel ideeën ter zake zijn nog niet uitgekristalliseerd. Nieuwe structuren zullen moeten worden uitgetest en hun deugdelijkheid bewijzen. Aan alle

I — INTRODUCTION

a) *Pourquoi ce rapport ?*

La Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) de l'Union européenne (UE) a été fort animée ces derniers temps. On prend de plus en plus conscience qu'une politique de sécurité européenne est liée à une capacité militaire bien définie, plus particulièrement à une capacité militaire européenne autonome. L'évolution des mentalités est remarquable. Il semble que l'on ait enregistré plus de progrès en l'espace de deux ans - entre les sommets de Cologne (juin 1999), Helsinki (décembre 1999), Feira (juin 2000), Nice (décembre 2000) et Göteborg (juin 2001) - qu'au cours des cinquante dernières années. Il ne s'agit pas seulement de créer de nouvelles institutions mais également de mettre sur pied des capacités concrètes. C'est ainsi qu'il a été décidé au sommet européen d'Helsinki (décembre 1999) de créer pour 2003 une force d'intervention rapide (Rapid Reaction Force, RRF) de 60.000 unités, capable d'intervenir le cas échéant de manière autonome afin de gérer des crises. L'UE doit également disposer pour cette date d'une force d'intervention civile. Les États membres veulent en effet accorder l'attention voulue aux aspects non militaires de la prévention et de la gestion des crises au-delà des objectifs purement militaires («*headline goals*»). Les propositions en matière de prévention des crises qui ont été faites par la présidence suédoise à Göteborg peuvent contribuer au développement d'une approche cohérente de l'UE sur ce plan.

Les observateurs considèrent que cette évolution positive - qui constitue une réponse aux faiblesses opérationnelles de l'UE apparues au cours de la guerre au Kosovo - ne pourrait être que passagère. Il s'agit dès lors de fixer ce *momentum*. D'importantes démarches ont été faites en ce sens aux sommets de Feira et de Nice, notamment par la mise sur pied d'organes politiques et militaires. Mais cela ne suffit pas. Il convient de tendre vers un solide consensus *entre* les quinze États membres de l'Union européenne en ce qui concerne tous les éléments d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSO) (*European Security and Defence Policy, ESDP*). Cela implique notamment qu'il y ait convergence de vues pour la définition d'un concept européen cohérent en matière de sécurité, du niveau d'ambition de la PECSO, des missions et du champ d'action géographique de la FIR, de la formalisation des relations entre l'Union européenne et l'OTAN, du financement des moyens militaires et non-militaires et de la coordination intraeuropéenne de la gestion civile de crise. De nombreuses idées en la matière n'ont pas

zijden zal een dosis wantrouwen en rivaliteit moeten worden weggewerkt om vorm te kunnen geven aan een geloofwaardige Europese capaciteit inzake crisis-beheersing, zowel op het militaire als op het civiele vlak.

Daarom is het ook belangrijk dat er een discussie over Europese veiligheid en defensie wordt gevoerd *binnen* de vijftien lidstaten, in de nationale parlementen. Immers, de beste garantie voor een gezamenlijk optreden van de lidstaten is de steun van de publieke opinie en de volksvertegenwoordigingen. Het is ondenkbaar dat in zaken van veiligheid en defensie geen rekschap aan de parlementen zal worden afgelegd. De nieuwe besluitvormingstructuren moeten effectief door het nationale Parlement, het Europese Parlement en de interparlementaire Assemblies kunnen worden gecontroleerd. Bovendien heeft de Belgische regering in mei 2000 «Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgische leger 2000-2015» goedgekeurd. Dat plan schrijft zich nadrukkelijk in in een Europese aanpak van het veiligheidsbeleid. Ook daarom wil het Belgische federaal Parlement meepraten vanaf het begin. De hoorzittingen die naar aanleiding van dit initiatief-rapport werden georganiseerd, boden een aanzet hier toe. De discussie over de voorwaarden voor een geloofwaardig Europees veiligheidsbeleid begint pas.

b) Petersbergtaken

Over de wenselijkheid van een autonome Europese defensiecapaciteit is reeds in het midden van de vorige eeuw gepraat. Zonder in de details te willen treden zal men daarbij op de eerste plaats verwijzen naar de Europese Defensie Gemeenschap (EDG). In 1952, vijf jaar voor het Verdrag van Rome, tekenden de zes toekomstige stichters van de Europese Economische Gemeenschap het Europese Defensie Gemeenschap Verdrag. Na de erkenning van de soevereiniteit van de Bondsrepubliek en het recht van Duitsland om te participeren in een Europees defensiesysteem, volgden onderhandelingen over de EDG. Het betrof een poging om de Europese defensie op een pan-Europese basis te organiseren. De bedoeling was het scheppen van een supranationaal Europees leger van ca. 100.000 manschappen, met een gezamenlijk budget, geleid door de ministers van Defensie van de deelnemende lidstaten en verantwoording verschuldigd aan een parlementaire vergadering. Het initiatief mislukte in 1954. Europa was niet klaar voor één leger. In de plaats werd het Verdrag van Brussel (1948), een wederzijds defensiepact tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Benelux, aangevuld met Italië en Duitsland,

encore été mises au point. De nouvelles structures devront être testées et prouver leur légitimité. Il conviendra de toutes parts d'éliminer une dose de méfiance et de rivalité afin de réaliser une capacité européenne crédible en matière de gestion de crise tant sur le plan militaire que sur le plan civil.

C'est la raison pour laquelle il est également important que la sécurité et la défense européennes fassent l'objet d'une discussion *dans* les quinze États membres au sein des parlements nationaux. Le soutien de l'opinion publique et des assemblées représentatives constitue en effet la meilleure garantie pour une intervention commune des États membres. Il serait inconcevable qu'en matière de sécurité et de défense, il ne soit pas fait rapport aux parlements. Les nouvelles structures décisionnelles doivent effectivement pouvoir être contrôlées par les Parlements nationaux, par le Parlement européen et par les Assemblées interparlementaires. En mai 2000, le gouvernement belge a en outre approuvé le « Plan stratégique pour la modernisation de l'armée belge 2000-2015 ». Ce plan s'inscrit expressément dans le cadre d'une approche européenne de la politique de sécurité. C'est également pour cette raison que le Parlement fédéral belge entend participer d'emblée aux discussions. Les auditions organisées à l'occasion de ce rapport d'initiative en ont offert l'occasion. La discussion relative aux conditions d'une politique européenne crédible en matière de sécurité ne fait que commencer.

b) Les missions de Petersberg

On discutait déjà de l'opportunité de disposer d'une capacité de défense européenne autonome au milieu du siècle dernier. Sans vouloir entrer dans les détails, on peut citer d'abord à cet égard la Communauté européenne de Défense (CED). En 1952, cinq ans avant le Traité de Rome, les six futurs fondateurs de la Communauté économique européenne signèrent le Traité de la Communauté européenne de Défense. Après que furent reconnus la souveraineté de la République fédérale et le droit de l'Allemagne à participer à un système de défense européen, des négociations sur la CED furent organisées. Il s'agissait d'une tentative d'organiser la défense européenne sur une base pan-européenne. Cette initiative visait à créer une armée européenne supranationale de quelque 100.000 unités avec un budget commun, qui serait dirigée par les ministres de la Défense des États membres participants et qui rendrait compte à une assemblée parlementaire. Cette tentative échoua en 1954 : l'Europe n'était pas prête à l'idée d'une armée unique. Cependant, le Traité de Bruxelles (1948), un pacte de défense mutuelle conclu entre la France, le Royaume-Uni et le Benelux, rejoints par l'Italie et l'Allemagne, fut refondu et aboutit à l'Union de

omgesmeed tot de West - Europese Unie (WEU). Formeel functioneerde de WEU met een secretariaat, een ministerraad en een assemblee. In de praktijk was de NATO de enige belangrijke defensie - organisatie. De militaire functies van de WEU waren trouwens geïntegreerd in de NATO; alleen in het kader van het Atlantisch Bondgenootschap werden de defensie-inspanningen gecoördineerd. De WEU leidde veertig jaar lang een weinig opvallend bestaan.

Hoewel er in de late jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig opnieuw sprake was van een Europese defensie-identiteit, noteerde men pas medio de jaren negentig weer enige beweging in dit debat. Daar had het einde van de Koude Oorlog alles mee te maken. De val van de Berlijnse Muur en de ontbinding van het Warschaupact luidden het herstel in van de Europese diplomatie en de emancipatie van de Europese politiek. De heren Kohl en Mitterrand initieerden een versnelling in het integratieproces, hetgeen onder meer resulteerde in het Verdrag van Maastricht en de oprichting van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Van de integratie van de WEU in de EU was toen nog geen sprake. De WEU vormde wel "een integraal onderdeel van de ontwikkeling van de Unie" en werd belast met het uitvoeren van EU - beslissingen met implicaties op het vlak van defensie. Nu er geen acute dreiging en feitelijk ook geen vijand meer was op het Europese continent, ontstond er ruimte voor nieuwe regels en afspraken inzake defensie. De WEU ging haar rol herdenken. In de verklaring van Petersberg van juni 1992 werd gestipuleerd dat eenheden van de WEU -lidstaten voortaan konden worden ingezet voor humanitaire opdrachten, peacekeeping en peacemaking. Na 1989 was de wereld misschien wel veiliger geworden, maar ook wanordelijker, complexer en gekenmerkt door nieuwe, vaak etnische conflicten. De Petersbergtaken vormde een antwoord op de nieuwe bedreigingen van de stabiliteit op het continent.

De praktijk van de Petersbergtaken was een ander paar mouwen. Vooral in de Balkan – eerst in Bosnië en later in Kosovo – bleek dat de WEU niet bij machte was om alle taken op een adequate manier te vervullen. De hulp van de NATO was, voor sommige opdrachten, onontbeerlijk. Vooral de planningsfaciliteiten en de bevel - en controlestructuren, die van vitaal belang zijn om daadwerkelijk leiding te kunnen geven aan operaties, bleken te zwak ontwikkeld. Daarom diende tussen de NATO en de WEU een overeenkomst te worden gesloten die het 'uitlenen' van NATO – middelen voor

l'Europe occidentale (UEO). L'UEO fonctionnait officiellement avec un secrétariat, un conseil des ministres et une assemblée. Dans la pratique, l'OTAN était toutefois la seule organisation de défense d'importance. Les fonctions militaires de l'UEO étaient d'ailleurs intégrées dans l'OTAN ; les efforts de défense étaient uniquement coordonnés dans le cadre de l'Alliance atlantique. L'UEO a fonctionné assez discrètement pendant quarante ans.

Bien qu'il ait à nouveau été question d'une identité européenne en matière de défense à la fin des années septante et au début des années quatre-vingt, ce n'est qu'au milieu des années nonante que l'on a observé à nouveau une certaine évolution de ce débat et ce, en raison de la fin de la guerre froide. La chute du mur de Berlin et la dissolution du Pacte de Varsovie ont prélué à la reprise de la diplomatie européenne et à l'émancipation de la politique européenne. MM. Kohl et Mitterrand ont initié une accélération du processus d'intégration, qui a notamment débouché sur la conclusion du Traité de Maastricht et la création de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il n'était pas encore question, à l'époque, de l'intégration de l'UEO dans l'UE. L'UEO faisait cependant partie intégrante du développement de l'Union et était chargée de mettre en œuvre les décisions de l'UE qui avaient des implications sur le plan de la défense. Étant donné qu'il n'y avait pas de menaces graves et qu'il n'y avait plus d'ennemis sur le continent européen, l'on disposait d'une marge de manœuvre permettant d'élaborer de nouvelles règles et de nouveaux accords en matière de défense. L'UEO allait repenser son rôle. Dans la déclaration de Petersberg de juin 1992, il fut stipulé que les unités des États membres de l'UEO pouvaient désormais être engagées dans le cadre de missions humanitaires, de maintien de la paix et de pacification. Après 1989, si le monde était peut-être devenu plus sûr, il était également plus chaotique et plus complexe et il se caractérisait par de nouveaux conflits, souvent ethniques. Les missions de Petersberg constituaient une réponse aux nouveaux facteurs menaçant la stabilité sur le continent.

L'accomplissement des missions de Petersberg était une autre affaire. C'est surtout dans les Balkans – d'abord en Bosnie et puis au Kosovo – qu'il s'est avéré que l'UEO n'était pas en mesure d'accomplir toutes les missions de manière appropriée. L'aide de l'OTAN était indispensable pour certaines missions. Celles-ci concernaient essentiellement les installations de planification et les structures de commandement et de contrôle, qui revêtent une importance vitale pour pouvoir diriger effectivement les opérations, qui n'étaient pas suffisamment développées. Aussi l'OTAN et l'UEO

WEU -operaties regelde. Een en ander werd tijdens de NATO -toppen van Brussel(1994) en Berlijn(1996) in de vorm gegoten van een concept dat tot dit jaar de betrekkingen tussen de WEU en de NATO bepaalde. Concreet betekent dit dat voor de toegang tot sommige middelen de toestemming van de Verenigde Staten en de zeven niet -EU leden van de NATO vereist was. In de praktijk voerde de NATO in Bosnië en Kosovo de belangrijkste opdrachten (instellen no-fly zone, lucht-aanvallen, leiding IFOR en KFOR) uit; terwijl de WEU de blokkade in de Adriatische Zee coördineerde, patrouilleerde op de Donau en Mostar bestuurde. Wel leverde Europa het leeuwenaandeel van de *vredesbewarende* troepen in de regio. Dat is vandaag nog altijd zo: in Kosovo en Macedonië komen geld, hulp en soldaten overwegend uit Europa.

c) *Snelle interventiemacht*

Het is onbetwistbaar dat het onbevredigende karakter van de Petersbergmissies veel Europese ogen heeft geopend voor nieuwe opties. De afhankelijkheid van de V.S. wordt als te groot ervaren. De Europese legers, vijftig jaar lang toegesneden op territoriale verdediging, vertonen aanzienlijke tekorten inzake training, mobiliteit en uitrusting i.v.m. de nieuwe conflicten. Vooral het aantal parate eenheden voor uitzending is, gezien de wenselijkheid van een menselijke aflossingscyclus, te laag. In een WEU -audit betreffende de beschikbare middelen en capaciteiten voor Europese operaties werden bovendien nog een paar andere tekorten geïnventariseerd, met name inzake strategische intelligentie, analyse, planning en coördinatie. Men kwam tot de conclusie dat voor meer complexe operaties NATO-middelen zijn vereist. Een geloofwaardig *Europees* veiligheidsbeleid, via de EU, vergt daarom niet alleen een aanpassing van de instellingen maar ook het scheppen van een meer adequaat instrument. Het *eerste* gebeurde middels het Verdrag van Amsterdam(1997), dat per 1 mei 1999 in werking trad. De versterking van het GBVB werd onder meer weerspiegeld in de benoeming van een Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB(De heer Javier Solana). Ook werd de mogelijkheid van de integratie van de WEU in de EU expliciet voorzien (bij beslissing van de Raad). Het *tweede* – de wenselijkheid van een autonome Europese militaire capaciteit voor crisisbeheersing – werd in principe aanvaard op de top van Keulen. Daar werd aan het Finse voorzitterschap de opdracht gegeven om de integratie van de WEU in de EU voor te bereiden; of beter gezegd, de overdracht te regelen van de functies die nodig zijn voor het uitvoeren van EU -geleide operaties.

ont-elles dû conclure un accord afin de régler l'utilisation de moyens de l'OTAN en vue de mener des opérations «UEO». Cet accord s'est traduit, au cours des sommets de l'OTAN de Bruxelles (1964) et de Berlin (1996), dans un concept qui a déterminé les relations entre l'UEO et l'OTAN jusqu'à cette année. Concrètement, cela signifie que l'autorisation des États-Unis et des sept membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'Union européenne était requise pour avoir accès à certains moyens. Dans la pratique, l'OTAN a mené les principales missions en Bosnie et au Kosovo (instauration d'une zone d'interdiction de survol, attaques aériennes, direction de l'IFOR et de la KFOR), tandis que l'UEO a coordonné le blocus en mer Adriatique, a patrouillé sur le Danube et a administré Mostar. L'Europe a cependant fourni le gros des troupes *assurant le maintien de la paix* dans la région. Tel est toujours le cas à l'heure actuelle : au Kosovo et en Macédoine; l'argent, l'aide et les soldats proviennent principalement d'Europe.

c) *Force d'intervention rapide*

Il est incontestable que le caractère insatisfaisant des missions de Petersberg a amené un grand nombre d'Européens à envisager de nouvelles options. La dépendance par rapport aux États-Unis se fait trop fortement sentir. Les armées européennes axées pendant 50 ans sur la défense de leur territoire national présentent des lacunes considérables sur le plan de l'entraînement, de la mobilité et de l'équipement lorsqu'il s'agit de faire face à de nouveaux conflits. Le nombre d'unités prêtes à intervenir est trop faible compte tenu du fait qu'il convient d'assurer des relèves à des intervalles humainement supportables. Un audit de l'UEO portant sur les moyens et les capacités disponibles a encore mis en évidence quelques autres déficiences, notamment en matière de renseignement stratégique, d'analyse, de planification et de coordination. On en a conclu que l'utilisation des moyens de l'OTAN est nécessaire pour les opérations plus complexes. Un politique de sécurité *européenne* crédible, par l'intermédiaire de l'UE, exige par conséquent non seulement que l'on adapte les institutions mais aussi que l'on crée un instrument plus adéquat. La *première* de ces exigences a été remplie par le biais du Traité d'Amsterdam (1997), qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Le renforcement de la PESC s'est notamment reflété dans la nomination d'un Haut Représentant pour la PESC (M. Javier Solana). La possibilité d'intégration de l'UEO dans l'UE a également été prévue explicitement (par décision du Conseil). La *deuxième* exigence – la nécessité de créer une capacité militaire européenne autonome pour gérer les crises – a été acceptée en principe au sommet de Cologne au cours duquel la présidence finlandaise s'est vu confier la mission de préparer l'intégration de l'UEO dans l'UE, ou plus exactement d'organiser le transfert des fonctions qui sont nécessaires à l'exécution d'opérations menées par l'UE.

In Helsinki vielen vervolgens een vijftal belangrijke beslissingen. De *eerste beslissing* was het samenstellen van een snelle interventiemacht van 60.000 manschappen, te ontplooiën binnen zestig dagen en dat voor de duur van één jaar. Op middellange termijn moet die RRF in staat zijn om *alle* Petersbergtaken uit te voeren, lees: puur Europese crisisoperaties te ondernemen, los van de structuren en de middelen van de NATO. Op korte termijn zijn twee andere scenario's aangewezen, te weten een EU-geleide operatie met gebruikmaking van NATO -middelen en structuren, of een NATO -geleide operatie, met gebruikmaking van de RRF en actief gesteund door de V.S. *Tweede beslissing*, voor de politieke en technische uitvoering werden drie interim-organen gecreëerd: het Politiek – en Veiligheids Comité(PVC, aanvankelijk ook COPS genoemd), het Militair Comité en de Militaire Staf. *Beslissingen drie en vier* betroffen de consequenties van één en twee: aan de volgende voorzitters – Portugal en Frankrijk - van de Raad wordt opdracht gegeven om consultatiemechanismen uit te dokteren tussen de EU en respectievelijk de NATO en de Europese niet –EU - leden van de NATO. De *vijfde* beslissing hield het scheppen in van een civiele interventiemacht, en het concipiëren en structureren van een Europees programma voor de preventie van gewelddadige conflicten(zie hieronder).

Deze opmerkelijke versnelling in de Europese defensie -aangelegenheden kreeg een verlengstuk in de eerste helft van 2000. Per 1 maart gingen de drie interim-organen van start. Lidstaten leverden permanente vertegenwoordigers op ambassadeursniveau in het interim -Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken en hoge officieren in het interim -Militair Comité. Ook met de NATO maakte men afspraken. In Feira werden vier gezamenlijke werkgroepen opgericht, belast met militaire capaciteiten, veiligheidsvraagstukken(zoals de beveiliging van Europese gebouwen en de confidentialiteit van documenten), de transfermodaliteiten van NATO - middelen(onder meer Awacs) en de structurering van de permanente betrekkingen tussen de EU en de NATO. Ook de communicatielijnen met de zes Europese niet -EU NATO –landen(Turkije, IJsland, Noorwegen, Tsjechië, Polen en Hongarije) werden geopend. De stafchefs vergaderden voortaan in het Militair Comité van de EU, om vervolgens ook hun niet -EU collega's te ontmoeten in het Militair Comité van de NATO. Nog in Feira werd een structuur voor «dialogo, consultatie en coöperatie» in het leven geroepen. De vijftien gingen voortaan vier keer per jaar overleggen met de Europese niet -EU NAVO-landen en met de dertien kandidaat-landen van de Europese Unie. Ook werd beslist om de details van de snelle interventie-

Quelque cinq décisions importantes ont ensuite été prises à Helsinki. La *première décision* concernait la création d'une force d'intervention rapide composée de 60 000 hommes, à déployer dans les soixante jours, et ce, pour une durée d'un an. À moyen terme, cette FIR doit être en mesure d'effectuer *l'ensemble* des missions de Petersberg, c'est-à-dire conduire des opérations de crise purement européennes, indépendamment des structures et des moyens de l'OTAN. À court terme, deux autres scénarios sont définis, à savoir conduire une opération dirigée par l'Union européenne en recourant aux moyens et aux structures de l'OTAN ou conduire une opération dirigée par l'OTAN en recourant à la FIR et au soutien actif des États-Unis. *Deuxième décision* : trois organes intérimaires ont été mis sur pied en vue de l'exécution politique et technique : le Comité politique et de Sécurité (COPS), le Comité militaire et l'État-major militaire. *Les troisième et quatrième décisions* concernaient les conséquences des deux premières : les présidences qui suivirent le Conseil (le Portugal et la France) ont été chargées de développer des mécanismes de consultation entre l'Union européenne et l'OTAN ainsi que les membres européens de l'OTAN, non membres de l'Union européenne. La *cinquième décision*, quant à elle, visait la création d'une force d'intervention civile et la conception ainsi que le développement d'un programme européen de prévention des conflits violents (voir ci-dessous).

Cette accélération notable au niveau des questions touchant à la défense européenne a eu un prolongement au cours du premier semestre de l'an 2000. Les trois organes intérimaires ont été installés le 1^{er} mars. Les États membres ont délégué des représentants permanents au niveau des ambassadeurs au Comité politique et de sécurité et des hauts fonctionnaires au Comité militaire intérimaire. Des accords ont également été conclus avec l'OTAN. À Feira ont été créés quatre groupes de travail communs, chargés de capacités militaires, de questions de sécurité (telles que la protection des bâtiments européens et la confidentialité des documents), des modalités de transfert de moyens de l'OTAN (notamment l'AWACS) et de la structuration des relations permanentes entre l'UE et l'OTAN. Les canaux de communication avec les six pays de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE (le Turquie, l'Islande, la Norvège, la Tchéquie, la Pologne et la Hongrie) ont également été ouverts. Les chefs d'état-major se réunissent désormais au Comité militaire de l'UE, pour rencontrer ensuite leurs collègues qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne au Comité militaire de l'OTAN. Toujours à Feira a été créée une structure de «dialogue, de consultation et de coopération». Les quinze se concertent désormais quatre fois par an avec les pays de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et

macht te regelen op een *capability commitment conference* in november 2000. Lidstaten beloofden toen formeel welke eenheden ter beschikking van de RRF zouden worden gesteld. Voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk gaat het om respectievelijk 13.500, 12.500, 12.000 troepen; Italië en Spanje leveren elk 6.000; Nederland 5.000; Griekenland 3000; Finland en Zweden elk 2.000; België, Ierland en Portugal elk 1.000 en Luxemburg 500.

In Nice werd vervolgens kennis genomen van de resultaten van de commitment conference. Het Zweedse voorzitterschap werd opgedragen ervoor te zorgen dat de EU snel operationeel zou zijn inzake veiligheid en defensie. De afspraken van de commitment conference zouden worden verfijnd en getoetst aan een aantal vitale criteria inzake crisisbeheer (strategische mobiliteit, beschikbaarheid om te ontplooiën, paraatheid, interoperabiliteit, operaties van langere duur en overlevingscapaciteit). Onder het Belgische voorzitterschap zal dan, in november 2001, een *capability improvement conference* plaatsvinden. Bij die gelegenheid kunnen dan bijkomende toezeggingen van de lidstaten worden verwacht voor de tekorten in de capabilities catalogoog. Nog in Nice werd beslist om de interim-organen een permanent karakter te geven. In de praktijk was reeds kort voor Nice het Politiek en Veiligheids Comité operationeel geworden. Medio april werd het Militair Comité operationeel, na de benoeming van een Finse generaal als voorzitter; en in september 2001 zal ook de Militaire Staf op volle kracht functioneren. Enige vertraging viel er wel te noteren bij de pogingen om de niet-EU landen te associëren met de EU-besluitvorming inzake veiligheid en defensie (zie verder). Onder het Franse voorzitterschap gingen die onderhandelingen vooruit, zij het moeizaam, maar in de eerste vijf maanden van 2001 werd het probleem met Turkije plotseling acuut. Dat land eist(e) een vroege toegang tot de operationele planning van de EU alvorens zijn fiat te geven voor het uitleenen van NATO-middelen aan de EU. Medio juni 2001 was dat probleem nog altijd niet opgelost. Daarmee ontstond ook een probleem voor het Belgische voorzitterschap, dat tegen het einde van het jaar de crisisbeheersmechanismen (structuren en procedures) operationeel wil verklaren.

d) Civiele interventiemacht

De vijfde belangrijke beslissing die in Helsinki is genomen betreft het luik m.b.t. civiel crisismanagement:

avec les treize pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Il a également été décidé de régler les détails afférents à la force rapide d'intervention lors d'une «*capability commitment conference*» qui aura lieu en novembre 2000. À l'époque, les États membres ont promis formellement de préciser quelles unités seraient mises à la disposition de la FIR. Pour l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France, il s'agit respectivement de 13.500, 12.500 et de 12.000 hommes; l'Italie et l'Espagne en ont fourni chacune 6.000; les Pays-Bas, 5.000; la Grèce, 3.000; la Finlande et la Suède, chacune 2.000; la Belgique, l'Irlande et le Portugal, chacun 1.000 et le Luxembourg, 500.

A Nice ensuite, on a pris connaissance des résultats de la «*commitment conference*». La présidence suédoise a été chargée de veiller à ce que l'UE soit rapidement opérationnelle en matière de sécurité et de défense. Les accords de la «*commitment conference*» devaient être peaufinés et testés par rapport à un certain nombre de critères cruciaux en matière de gestion des crises (mobilité stratégique, déployabilité, disponibilité, interoperabilité, soutenabilité et capacité de survie). Une «*capability improvement conference*» se déroulera ensuite sous la présidence belge en novembre 2001. A cette occasion, on peut s'attendre à des engagements supplémentaires des États membres en vue de remédier aux déficiences recensées. A Nice également, on a décidé de pérenniser les organes provisoires. Dans la pratique, le Comité politique et de Sécurité était déjà devenu opérationnel peu avant le sommet de Nice. A la mi-avril, le Comité militaire est devenu opérationnel après la nomination d'un général finlandais en tant que président et pour septembre 2001, l'État-major militaire sera également opérationnel à cent pour cent. On a toutefois noté un certain retard dans les tentatives d'associer les pays non membres de l'UE à la formation des décisions de l'UE en matière de sécurité et de défense (voir plus loin). Ces pourparlers ont progressé sous la présidence française, bien que péniblement, mais le problème avec la Turquie a pris brusquement une tournure aiguë durant les cinq premiers mois de 2001. Ce pays exige (exigeait) d'être associé le plus tôt possible à la planification opérationnelle de l'UE avant de donner son feu vert au prêt de moyens de l'OTAN à l'UE. Ce problème n'était toujours pas résolu à la mi-juin. Cela a donc créé un problème pour la présidence belge, qui a l'intention de déclarer opérationnels les mécanismes de gestion des crises (structures et procédures) pour la fin de l'année.

d) Force d'intervention civile

La cinquième décision importante prise à Helsinki concernait le volet relatif à la gestion civile des cri-

omdat militair crisismanagement een peperdure onderneming is en men beter kan voorkomen dan genezen, moet de EU tijdig voldoende mensen, middelen en centen toewijzen om op conflicten te anticiperen of 'de nazorg' van interventies te verzekeren. Concreet zullen civiele headline goals worden afgesproken, onder meer na een doorlichting van de bestaande capaciteiten inzake niet-militair crisismanagement. De bedoeling is te komen tot een database en een mechanisme dat de EU in staat zal stellen slagvaardiger te reageren in geval van een niet-militaire crisissituatie in en buiten Europa. De EU-landen engageren zich daarbij om op korte termijn middelen en personeel ter beschikking te stellen om bepaalde taken uit te voeren, zoals het monitoren van mensenrechtensituaties, politie-hulp, verificatiemissies, enz. Daarbij moeten synergieën worden nagestreefd in het gebruik van nationale en collectieve beschikbare middelen, conform aan een voorstel van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland en Zweden dat als bijlage bij de verklaring van Helsinki is opgenomen. In principe moeten de civiele headline goals qua ambitieniveau de militaire headline goals benaderen.

Aanvankelijk leek het met de uitbouw van de civiele component van de interventiemacht niet erg te vlotten. Op een seminarie in Lissabon (3-4 april 2000), georganiseerd door het EU-Coördinerend mechanisme voor Niet-Militair Crisismanagement, werd vastgesteld dat de EU-capaciteiten terzake nog veel verbetering behoeven. In Feira werd er vervolgens beslist om bij voorrang, en tegen 2003, een politiemacht van 5.000 manschappen samen te stellen, vooral met het oog op missies in de Balkan. 1000 van hen zouden moeten kunnen worden ontplooid binnen een termijn van dertig dagen. Naast deze politiemacht vond men in Feira nog drie andere prioriteiten belangrijk, te weten inspanningen ter versteviging van de rechtstaat (*rule of law*) en de civiele administratie, en de civiele bescherming van burgers. Deze vier prioriteiten werden in Nice extra in de verf gezet. De echte vooruitgang op dat terrein kwam er met het Zweedse voorzitterschap en het document dat in Göteborg werd goedgekeurd. Het preciseren van de operationele prioriteiten inzake de civiele interventiemacht is nu een taak voor het Belgische voorzitterschap. Met name moet de uitbouw van de vijfduizend man sterke politiemacht ter hand worden genomen, in de wetenschap dat de technische aspecten van de rekrutering van politie-experts voor vredesoperaties veel aandacht vragen.

ses : dès lors que la gestion militaire de crise est une entreprise terriblement coûteuse et qu'il vaut mieux prévenir que guérir, l'Union européenne doit prévoir suffisamment de personnel, de moyens et de fonds en temps opportun pour anticiper les conflits ou assurer le « suivi » des interventions. Concrètement, il sera convenu de fixer les objectifs purement civils, notamment à la lumière d'une analyse des capacités existantes en matière de gestion non militaire des crises. L'objectif est d'arriver à mettre sur pied une banque de données et un mécanisme permettant à l'Union européenne de réagir avec davantage d'efficacité en cas de situation de crise non militaire en Europe ou en dehors de l'Europe. Les États membres de l'Union européenne s'engagent à mettre à court terme des moyens et du personnel à disposition afin d'effectuer certaines missions, telles que la gestion de situations dans lesquelles les droits de l'homme sont bafoués, l'aide policière, les missions de vérification, etc. À cet égard, il convient de rechercher des synergies dans l'utilisation de moyens nationaux et collectifs disponibles, conformément à une proposition formulée par le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et la Suède et annexée à la déclaration d'Helsinki. En principe, en termes de niveau d'ambitions, les objectifs purement civils doivent être comparables aux objectifs purement militaires.

Initialement, le développement de la composante civile de la force d'intervention semblait relativement difficile à réaliser. Au cours d'un séminaire organisé à Lisbonne (les 3 et 4 avril 2000) par le coordinateur de l'Union européenne pour la gestion non militaire des crises, il a été constaté que les capacités européennes en la matière devaient être largement améliorées. À Feira, il a ensuite été décidé de constituer, par priorité et d'ici 2003, une force de police de 5.000 hommes, principalement en vue d'effectuer des missions dans les Balkans. Mille unités devraient pouvoir être déployées dans un délai de trente jours. Outre la force de police, trois autres priorités ont été jugées importantes à Feira, à savoir les efforts visant à renforcer l'état de droit (« *rule of law* ») et l'administration civile et la protection civile des citoyens. Ces quatre priorités ont été particulièrement mises en exergue au sommet de Nice. C'est la présidence suédoise et le document qui a été approuvé à Göteborg qui ont permis de réaliser de véritables progrès dans ce domaine. Il appartient maintenant à la présidence belge de préciser les priorités opérationnelles en ce qui concerne la force d'intervention civile. Il convient en effet de s'atteler à la mise sur pied d'une force de police comptant cinq mille hommes, sachant que les aspects techniques du recrutement d'experts en matière de police en vue d'opérations de maintien de la paix requièrent une grande attention.

e) Conflictpreventie

Het Zweedse voorzitterschap maakte tevens van conflictpreventie één van zijn topprioriteiten. In Göteborg werd een rapport goedgekeurd ter verbetering van de coherentie en de efficiëntie van de EU op dat terrein. Voortbouwend op een document van de Commissie, worden een aantal maatregelen opgesomd ter optimalisering van de coördinatie van de instrumenten inzake conflictpreventie (financiële instrumenten, armoedebestrijding, ontwikkelingssamenwerking, politieke dialoog). Veel aandacht is er ook voor de bredere context. Conflicten worden aangeblazen op tal van manieren. Een goed preventiebeleid moet daarom ook oog hebben voor wapentransacties naar conflict-haarden, de problematiek van de lichte wapens en het gewicht van economische variabelen zoals olie, diamanten en water. Het Zweedse rapport verzuimde wel om helderheid te verschaffen inzake de institutionele hefboomen voor efficiënt crisisbeheer. Aangezien conflictpreventie na Helsinki, Feira en Nice is ondergebracht bij de ESDP, maar veel instrumenten zich in handen van de Commissie bevinden, zal ook na Göteborg verder moeten worden gezocht naar een efficiënte structuur. Wellicht zal het Belgische voorzitterschap pogen om een paar bruggen tussen de pijlers te slaan.

Tenslotte is een werkelijk anticiperend buitenlands beleid sterk afhankelijk van een daadkrachtige en efficiënte diplomatie. Op dat vlak, zo heeft Solana in september vorig jaar opgemerkt, kan er nog een hele weg worden afgelegd. Volgens Solana bestaat er nogal wat «dubbel gebruik» tussen de Unie en de lidstaten, is er sprake van overlapping en ongecoördineerd optreden. Daarom stelt hij bijvoorbeeld voor om de bilaterale bezoeken en acties te coördineren met die van de Unie. De EU telt op dit moment 40.000 diplomaten verspreid over vijftienhonderd diplomatieke posten (tegen 15.000 diplomaten voor 300 posten in het geval van de VS). Het rendement van deze enorme inspanning is te laag. Om de versplintering tegen te gaan, verdient het aanbeveling om de diplomatieke diensten in toenemende mate te poolen. Dat is een *conditio sine qua non* voor een efficiënte conflictpreventie. Het perspectief van één diplomatieke dienst voor de EU is het overwegen waard. In elk geval kan worden overwogen om een pool van «vliegende diplomaten» samen te stellen, die concreet en snel soelaas kunnen brengen bij conflicten zoals recentelijk in Macedonië.

e) Prévention des conflits

La présidence suédoise a également fait de la prévention des conflits une de ses priorités absolues. À Göteborg a été approuvé un rapport visant à améliorer la cohérence et l'efficacité de l'Union européenne dans ce domaine. Sur la base d'un document de la Commission ont été énumérées une série de mesures en vue d'optimiser la coordination des instruments de prévention des conflits (instruments financiers, lutte contre la pauvreté, coopération au développement, dialogue politique). Une attention particulière est également accordée au contexte élargi. Des conflits sont attisés de multiples manières. Aussi une bonne politique de prévention doit-elle également prendre en compte les ventes d'armes vers les foyers de conflit, la problématique des armes légères et le poids de variables économiques telles que le pétrole, les diamants et l'eau. Le rapport suédois a cependant négligé de faire la lumière sur les leviers institutionnels permettant une gestion efficace des crises. Étant donné qu'après Helsinki, Feira et Nice, la prévention des conflits relèvera du SDEG, mais que de nombreux instruments sont aux mains de la Commission, on devra également continuer à chercher à mettre sur pied une structure efficace après Göteborg. La présidence belge tentera sans doute de jeter certains ponts entre les piliers.

Enfin, une politique étrangère véritablement anticipative est fortement tributaire de la force et de l'efficacité de la diplomatie. M. J. Solana a fait observer à ce sujet, en septembre dernier, qu'il y a encore un très long chemin à parcourir. M. J. Solana estime qu'il y a beaucoup de « doubles emplois » entre l'Union et les États membres, des chevauchements et des interventions souffrant d'un manque de coordination. Ainsi propose-t-il, par exemple, de coordonner les visites et les actions bilatérales des États membres avec celles de l'Union. L'Union européenne compte actuellement 40.000 diplomates répartis dans 1.500 postes diplomatiques (contre 15.000 diplomates pour 300 postes dans le cas des États-Unis). Le rendement de cet effort énorme est insuffisant. Afin d'éviter le fractionnement, il y a lieu de regrouper de plus en plus les services diplomatiques. Il s'agit d'une condition *sine qua non* pour organiser une prévention efficace des conflits. La perspective d'un seul et unique service diplomatique pour l'Union européenne mérite d'être envisagée. On peut en tout cas envisager de composer une équipe de « diplomates volants », qui pourraient rapidement et concrètement apporter un soulagement lors de conflits, tels que ceux qui ont eu lieu récemment en Macédoine.

f) *Eigen militaire instellingen*

Dat de EU is begonnen aan de inrichting van een separate militaire structuur, is zonder meer het nieuwe element in de Europese veiligheidsconfiguratie. Zoals iedereen weet betreft het een complexe configuratie, met een ingewikkelde matrix aan instellingen, met diverse overlappende lidmaatschappen en een palet aan politieke sensibiliteiten, percepties en capaciteiten. Binnen deze configuratie is er, zoals gezegd, reeds in het verleden geijverd voor een grotere rol van Europa inzake veiligheid en defensie. Ook binnen de NATO werd die rol erkend. Met name de Verenigde Staten, de leidende natie binnen het Bondgenootschap, accepteerden een grotere Europese betrokkenheid, als antwoord op de veranderingen in de veiligheidssituatie na het einde van de Koude Oorlog en vanwege het geringe animo in het Congres om Amerikaanse soldaten buiten het grondgebied van de NATO –landen te laten opereren. Gemakshalve werd daarbij gesproken over de Europese pijler van de NATO. De Europese Veiligheids- en Defensie -Identiteit(ESDI) was geïntegreerd in de militaire structuur van de NATO en kon, indien zij vergezeld ging van meer middelen, een uitweg bieden naar een meer evenwichtige lastenverdeling(*burden sharing*). ESDI als een win-win situatie dus, én voor Europa én voor de transatlantische verhoudingen. De V.S. gingen er daarbij wel van uit dat een eventueel groter militair vermogen van Europa structureel en politiek vastgeklonken bleef aan het Bondgenootschap, via de West-Europese Unie(WEU).

Deze configuratie verandert nu. Het feit dat de EU ervoor heeft gekozen om eigen militaire instellingen (voor crisisbeheersing) op te richten, staat haaks op de bestaande consultatiemechanismen. Er bestaan immers geen formele banden tussen de EU en de NATO. Indien zich binnen de EU een zelfstandig politiek-militair besluitvormingsproces ontwikkelt, zullen beslissingen moeten worden gecommuniceerd naar de NATO en zullen bijgevolg nieuwe consultatiemechanismen moeten worden geschapen. Die zijn nu in aantocht. Daarvoor is overigens reeds de opening gemaakt in het Nieuw Strategisch Concept van de NATO(Washington, april 1999). Daaraan staat immers te lezen dat de ESDI is gelokaliseerd bij de WEU «*or as otherwise agreed*». Met dat laatste is men nu bezig. Omdat de WEU op een waakvlammetje gaat staan, is in Nice een aanvang gemaakt met de integratie van een aantal WEU –taken – de Petersbergopdrachten – in de EU. Op korte termijn zullen een aantal WEU –commissies verdwijnen, naarmate de veiligheidsstructuren van de EU een meer permanent karakter

f) *Institutions militaires propres à l'Union européenne*

Le fait que l'Union européenne a commencé à organiser une structure militaire distincte constitue la véritable nouveauté dans la configuration européenne en matière de sécurité. Ainsi que tout le monde le sait, il s'agit d'une figure complexe, réunissant un ensemble compliqué d'institutions, avec des adhésions qui se recoupent et toute une gamme de sensibilités, de perceptions et de capacités politiques. Ainsi qu'il a été dit, par le passé on a déjà plaidé ardemment, au sein de cette configuration, en faveur d'un rôle accru de l'Europe en matière de sécurité et de défense. Ce rôle a également été reconnu au sein de l'OTAN. Les États-Unis, la nation dirigeante au sein de l'Alliance, ont notamment accepté une participation accrue de l'Europe en réponse aux changements intervenus en matière de sécurité après la fin de la Guerre froide et en raison du peu d'enthousiasme dont témoigne le Congrès pour envoyer des soldats américains en opérations en dehors du territoire de l'OTAN. Pour plus de commodité, on a parlé à ce sujet du pilier européen de l'OTAN. L'identité européenne en matière de sécurité et de défense (ESDI) était intégrée à la structure militaire de l'OTAN et, si elle était dotée de davantage de moyens, elle pourrait déboucher sur une répartition des charges plus équilibrée («*burden sharing*»). L'ESDI était une initiative dont toutes les parties sortaient gagnantes, tant l'Europe que les relations transatlantiques. Les États-Unis supposaient toutefois qu'une éventuelle puissance militaire accrue de l'Europe resterait rivée structurellement et politiquement à l'Alliance, par le biais de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

Cette configuration se modifie à présent. Le fait que l'UE ait choisi de créer ses propres institutions militaires (pour gérer les crises) va à l'encontre des mécanismes de consultation existants. Il n'existe en effet pas de liens formels entre l'UE et l'OTAN. Si un processus décisionnel politico-militaire indépendant se développe, les décisions devront être communiquées à l'OTAN et de nouveaux mécanismes de consultation devront être créés. Ceux-ci s'annoncent à présent. Une ouverture a d'ailleurs déjà été faite à cet effet dans le Nouveau Concept Stratégique de l'OTAN (Washington, avril 1999). On peut en effet y lire que l'ESDI est localisée à l'UEO «*or as otherwise agreed*». On s'occupe à présent de cette question. Étant donné que l'UEO va jouer un rôle moins important, l'on s'est attelé à Nice à intégrer une série de missions de l'UEO – les missions de Petersberg – dans l'UE. Une série de commissions de l'UEO vont disparaître à court terme, au fur et à mesure que les structures de sécurité de l'UE auront un caractère plus permanent. Du fait du transfert de certaines missions de l'UEO à l'UE, le besoin

krijgen. Met de overdracht van een aantal WEU-taken naar de EU, groeit tevens de behoefte aan een nieuw parlementair forum inzake veiligheid en defensie (zie verder). Wellicht dat er «rest -WEU» zal overblijven, met een beperkt personeelsbestand, aangezien er (voorlopig) geen equivalent is in de EU van artikel - V van het WEU -verdrag (de onderlinge bijstandsverplichting). In dat verband is het niet onbelangrijk op te merken dat WEU en EU een verschillende configuratie hebben. De EU –landen Oostenrijk, Finland, Zweden en Ierland zijn immers geen lid van de NATO, hebben waarnemersstatus in de WEU, maar voelen niets voor de onderlinge bijstandsverplichting die de effectieve WEU -leden zijn aangegaan. Landen als Noorwegen, IJsland, Turkije, Polen, Tsjechië en Hongarije kennen een dergelijke bijstandsverplichting dan weer wel (in het kader van NATO), maar gaan door het leven als geassocieerde leden van de WEU. In deze context is een algemene overeenstemming over de structuren van een separate militaire capaciteit voor Europa geen sinecure.

Hoe dan ook, nu een aantal WEU –taken in de EU geïntegreerd wordt, is de kwestie van de formalisering van de relaties tussen de EU en de NATO onontkoombaar. Veel van de discussie (en de spanning tussen de EU en de VS) van de laatste maanden heeft daar mee te maken. Meer in het bijzonder gaat het om het formuleren van een antwoord op de vraag vanaf welk moment de V.S. , Canada en de niet -EU Europese NATO -partners bij de besluitvormingsmechanismen moeten worden betrokken. Zij willen immers dat er snel duidelijkheid wordt geschapen over hun status (*no discrimination*). De vijftien zullen soeverein beslissen, heeft Solana laten weten, maar het spreekt vanzelf dat bij crisissituaties het van belang is dat de niet -EU NATO- partners reeds in een vroeg stadium meepraten en dat de soepele transfer van *allied assets* vooraf goed is afgesproken. Daarom moet er aandacht zijn voor de bekommernissen van alle (potentiële) partners en voor het inclusief karakter van de nieuwe structuren. Vanwege meningsverschillen binnen de NATO is er wat dat laatste betreft in de eerste helft van 2001 enige vertraging opgelopen. De gezamenlijke EU -NATO werkgroep terzake kon daarom medio 2001 nog geen overeenstemming melden.

g) De VS, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk

Aan Amerikaanse zijde is er ongeduld over het gebrek aan duidelijkheid, aan Europese kant –tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk - m.b.t. de nieuwe

d'un nouveau forum parlementaire en matière de sécurité et de défense se fait également sentir avec plus d'acuité (voir ci-après). Il subsistera sans doute un reliquat d'UEO, avec un effectif limité, étant donné qu'il n'y a (provisoirement) aucun équivalent, dans l'UE, de l'article V du traité de l'UEO (l'obligation d'assistance mutuelle). Il n'est pas sans importance d'observer à cet égard que l'UEO et l'UE n'ont pas la même configuration. Certains pays de l'UE (l'Autriche, la Finlande, la Suède et l'Irlande) ne sont en effet pas membres de l'OTAN et ont le statut d'observateur au sein de l'UEO, mais ne sont pas favorables à l'obligation d'assistance mutuelle à laquelle les membres effectifs de l'UEO ont souscrit. Des pays de l'UEO tels que la Norvège, l'Islande, la Turquie, la Pologne, la Tchéquie et la Hongrie, sont par contre soumis à une telle obligation d'assistance mutuelle (dans le cadre de l'OTAN), mais sont membres associés de l'UEO. Dans ce contexte, il n'est pas facile de dégager un consensus sur les structures d'une capacité militaire séparée pour l'Europe.

Quoi qu'il en soit, à présent qu'une série de missions de l'UEO sont intégrées dans l'UE, la question de la formalisation des relations entre l'UE et l'OTAN est inéluctable. Les discussions (et les tensions entre l'UE et les États-Unis) de ces derniers mois sont liées dans une large mesure à cette question. Il s'agit en particulier de formuler une réponse à la question de savoir à partir de quel moment les États-Unis, le Canada et les partenaires européens de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE doivent être associés aux mécanismes décisionnels. Ils veulent en effet que l'on précise rapidement leur statut («*no discrimination*»). Les quinze décideront souverainement, a fait savoir M. J.Solana, mais il va de soi qu'il est primordial, dans les situations de crise, que les partenaires non européens de l'OTAN soient associés aux discussions à un stade précoce et que le transfert souple d'«*allied assets*» soit réglé au préalable. Aussi convient-il d'être attentif aux préoccupations de tous les partenaires (potentiels) et au caractère inclusif des nouvelles structures. En raison de divergences de vues au sein de l'OTAN, un certain retard a été pris en ce qui concerne ce dernier point au cours du premier semestre de 2001. Le groupe de travail commun UE – OTAN s'occupant de cette question n'a dès lors pas encore pu parvenir à un consensus au milieu de l'année 2001.

g) Les États-Unis, le Royaume-Uni et la France

Du côté américain, l'on s'irrite du manque de clarté et, du côté européen – entre la France et le Royaume-Uni - des nouveaux arrangements institutionnels.

institutionele arrangementen. Het liefst van al zou Washington zien dat ook de ESDP, zoals ESDI, onder de paraplu van het Bondgenootschap zou opereren (*no decoupling*). In elk geval vindt Washington dat Europa bij de uitbouw van eigen politiek-militaire instellingen de grootst mogelijke betrokkenheid van de bondgenoten die geen EU-lid zijn moet nastreven. Daarbij kan men voortbouwen op de samenwerking WEU - NATO, zoals die sinds 1996 heeft gestalte gekregen. De afspraken over het «uitlenen» van middelen kunnen worden gecontinueerd. De regels voor raadpleging binnen de WEU vormen voor Washington een prima basis voor de toekomstige betrekkingen tussen de EU en de zes Europese niet-EU landen. Kortom, gezien dit WEU - acquis is het in de ogen van de Verenigde Staten allerm minst noodzakelijk om op grote schaal eigen militaire structuren in te richten of militaire middelen te voorzien die die van de NATO dupliceren (*no duplication*). Het is de sleutelvraag in het debat: in welke mate moeten de militaire instellingen van de EU die van de NATO «complementeren» dan wel «dupliceren»? In laatste instantie betreft het de vraag op welke leest de toekomstige veiligheidssamenwerking tussen de Verenigde Staten en Europa zal geschoeid zijn en hoeveel politieke overeenstemming men daarover op korte termijn kan realiseren.

Aan Europese zijde is de basis voor een dergelijke overeenstemming gelegd. Het Verenigd Koninkrijk (VK) en Frankrijk hebben daarvoor gezorgd middels de verklaring van Saint-Malo (december 1998). Voor wat betreft humanitaire missies en een grotere rol voor Europa inzake crisisbeheer staan beide landen dicht bij elkaar dan ooit. Vermoedelijk zijn beide ook het verst gevorderd bij de herstructurering van hun respectievelijke legers voor de nieuwe missies. Vooral de veranderde houding van het *Verenigd Koninkrijk* is opmerkelijk. Ongetwijfeld blijft Londen de belangrijkste Amerikaanse bondgenoot in Europa, met de NATO als hoeksteen voor de territoriale defensie. De erkenning van de behoefte aan meer betrokkenheid van de EU inzake defensie, is echter verworven. Tegelijk toont het VK zich het duidelijkst over de natuur van het project. De doelstelling is het verwerven van een geloofwaardige capaciteit voor crisisbeheersing, *the ability to deliver* op het terrein. Onderdeel van die opvatting is tevens dat aparte bevel- en controlestructuren complementair moeten zijn met die van de NATO. Geen 'duplicering' dus. Zeer wenselijk is voor het VK ook het correcte kader voor de beslissingen ter zake: van soevereiniteitsafstand kan er nooit sprake zijn, de besluitvorming is intergouvernementeel en supranationale instellingen zoals de Europese Commissie en het Europese Parlement horen zich niet te mengen in be-

Washington préférait que le SDEC, tout comme l'ESDI, opère sous le couvert de l'Alliance («*no decoupling*»). Washington estime en tout cas que l'Europe doit s'efforcer d'associer autant que possible les alliés ne faisant pas partie de l'UE à la mise sur pied d'institutions politico-militaires propres. On pourrait à cet égard s'inscrire dans le prolongement de la coopération UEO - OTAN, telle qu'elle a pris forme depuis 1996. Les accords concernant le 'prêt' de moyens peuvent être prolongés. Les règles en matière de consultation au sein de l'UEO constituent pour Washington une base excellente pour organiser les relations futures entre l'UE et les six pays européens ne faisant pas partie de l'UE. Bref, eu égard à cet acquis de l'UEO, il n'est, aux yeux des États-Unis, absolument pas nécessaire de créer des structures militaires spécifiques à grande échelle ou de prévoir des moyens militaires qui font double emploi avec ceux de l'OTAN («*no duplication*»). C'est la question-clé du débat: dans quelle mesure les institutions militaires de l'UE doivent-elles compléter celles de l'OTAN ou faire double emploi avec celles-ci? Il s'agit en dernier ressort de la question de savoir quelle forme prendra la future coopération en matière de sécurité entre les États-Unis et l'Europe et à quel consensus politique l'on peut parvenir sur cette question à court terme.

Du côté européen, les bases en vue de la conclusion d'un tel consensus existent. Le Royaume-Uni et la France ont œuvré en ce sens par le biais de la déclaration de Saint-Malo (décembre 1998). Sur le plan des missions humanitaires et du rôle accru de l'Europe en matière de gestion de crise, les positions des deux États n'ont jamais été aussi proches l'une de l'autre. Ces deux États sont probablement aussi les plus avancés dans la restructuration de leur armée en vue des nouvelles missions. C'est principalement le changement d'attitude du *Royaume-Uni* qui est remarquable. Il ne fait aucun doute que Londres demeure le principal allié de l'Amérique en Europe, l'OTAN étant la clef de voûte de la défense territoriale. La reconnaissance du besoin de participation accrue de l'Union européenne en matière de défense est toutefois acquise. En même temps, le Royaume-Uni adopte la position la plus claire quant à la nature du projet. L'objectif est d'acquiescer une capacité de gestion de crises crédible, «*the ability to deliver*» sur le terrain. Cette conception implique également qu'il y ait une complémentarité entre des structures de commandement et de contrôle distinctes et celles de l'OTAN. Il n'y a donc pas de « duplication ». Le Royaume-Uni estime également qu'il est hautement souhaitable de disposer du cadre correct pour les décisions à prendre en la matière: tout abandon de souveraineté est exclu, le processus décisionnel est inter-

slissingen m.b.t. militaire operaties. Als het aan het VK ligt, blijven veiligheid en defensie een terrein dat (nog heel lang) buiten het communautariseringsproces blijft.

Ook *Frankrijk* vindt dat defensie buiten het communautariseringsproces moet blijven. Of de ESDP nu verankerd wordt in de tweede pijler of buiten het Verdrag blijft, zij bewaart in elk geval haar intergouvernementeel karakter, zonder overdracht van nationale soevereiniteit. Zoals voor het VK gaat het Frankrijk om het 'poolen' van middelen en aandacht voor geloofwaardige operationele capaciteiten. Toch vindt Parijs dat er evenveel aandacht moet gaan naar de institutionele kwesties. Met name legt Frankrijk bijzonder veel nadruk op de autonome besluitvorming t.o.v. de NATO (*coopération sans subordination*) en t.o.v. de Europese niet - EU leden van de NATO en andere Europese partners (*différenciation sans discrimination*). Met de NATO zelf heeft Frankrijk, dat geen deel uitmaakt van de militaire structuren van het Bondgenootschap, geen fundamenteel probleem. In Saint-Malo accepteerde Parijs de behoefte om het Bondgenootschap te betrekken bij de Petersbergmissies. De Franse defensie-minister Richard heeft nog dit voorjaar verklaard dat de snelle interventiemacht niet los kan worden gezien van de NATO. Parijs gaat er echter wel van uit dat alle beslissingen bij consensus worden genomen, ook in het overleg tussen de V.S. en Europa. Frankrijk gaat verder niet akkoord met de *right of first refusal* (waarbij het Bondgenootschap de eerste keuze zou hebben om een operatie al dan niet te ondernemen); evenmin accepteert Parijs Amerikaanse gedachtenoefeningen waarin Washington zichzelf een belangrijke rol ('*une place excessive*') toekent in de besluitvormingsorganen van de EU. In de logische lijn van dit denken hecht Frankrijk ook veel belang aan autonome actie t.o.v. de NATO op het niveau van de planning en de uitvoering van operaties.

Dat het VK en Frankrijk veel belang hechten aan operationele capaciteiten, is volkomen terecht. Niets zou immers zo fataal zijn voor de geloofwaardigheid van het project als de EU er niet zou in slagen 'een nieuw Kosovo' te bedwingen. De middelen -discussie is daarom belangrijk. Zij hangt niet alleen samen met de bestaande capaciteiten, maar ook met het af te spreken ambitieniveau van het project, en dus met toekomstige middelen én de centen die daarvoor nodig zijn. Het basisuitgangspunt – de les van Kosovo – is dat Europa thans niet is uitgerust om alle Petersbergt-

gouvernemental et les institutions supranationales telles que la Commission européenne et le Parlement européen n'ont pas à s'immiscer dans les décisions relatives à des opérations militaires. S'il n'en tenait qu'au Royaume-Uni, la sécurité et la défense resteraient (très longtemps encore) exclues du processus de communautarisation.

La *France* estime, elle aussi, que la défense doit rester exclue du processus de communautarisation. Que le SDEC soit ancré dans le deuxième pilier ou demeure exclu du Traité, il conserve de toute façon son caractère intergouvernemental, sans transfert de souveraineté nationale. À l'instar du Royaume-Uni, la France considère qu'il convient de « grouper » les moyens et l'attention pour les capacités opérationnelles crédibles. Paris estime néanmoins que les questions institutionnelles méritent tout autant d'attention. La France insiste notamment tout particulièrement sur l'autonomie du processus décisionnel par rapport à l'OTAN (*coopération sans subordination*) et par rapport aux États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE et à d'autres partenaires européens (*différenciation sans discrimination*). En ce qui concerne l'OTAN proprement dite, la France, qui n'est pas membre des structures militaires de l'Alliance, n'a pas de problème fondamental. À Saint-Malo, Paris a accepté la nécessité d'associer l'Alliance aux missions de Petersberg. Au printemps de cette année, le ministre français de la Défense, M. Richard, a encore déclaré que la force d'intervention rapide ne peut être dissociée de l'OTAN. Paris part toutefois du principe que toutes les décisions seront prises par consensus, également dans le cadre de la concertation entre les États-Unis et l'Europe. La France ne marque cependant pas son accord sur le « *right of first refusal* » (l'Alliance étant la première à pouvoir choisir d'entreprendre ou non une opération) ; Paris refuse tout autant les exercices de réflexion dans lesquels Washington s'attribue un rôle important (« *une place excessive* ») au sein des organes de décision de l'Union européenne. Dans le droit fil de ce raisonnement, la France attache également une grande importance à l'autonomie d'action face à l'OTAN au niveau de la planification et de l'exécution d'opérations.

C'est tout à fait à juste titre que la Grande-Bretagne et la France attachent beaucoup d'importance aux capacités opérationnelles. Rien ne serait en effet aussi fatal à la crédibilité du projet que l'impuissance de l'UE à contenir « un nouveau Kosovo ». Aussi, le débat sur les moyens est-il important. Il n'est pas seulement lié aux capacités existantes, mais également au degré d'ambition du projet à convenir et donc aux moyens futurs et à l'argent qui est nécessaire à cet effet. Le point de départ – les enseignements tirés du Kosovo –

aken te vervullen. De tekorten situëren zich vooral in de sectoren van de satellietinformatie (*intelligence*), strategisch vervoer en bevelvoering en controle. Feitelijk vindt men deze belangrijke (strategische) capaciteiten in hoofdzaak terug binnen de NATO; soms zijn zij eigendom van de Verenigde Staten en vaak blijken zij niet altijd even soepel toegankelijk. De ervaring heeft immers geleerd dat er grenzen zijn aan het uitlenen van middelen. Dat onevenwicht in de middelen heeft twee belangrijke gevolgen. Het eerste gevolg is van *politieke* aard. De Amerikaanse superioriteit inzake strategische capaciteiten beïnvloedt op een beslissende wijze de realiteit van de autonome besluitvorming in de EU. Volgens sommigen beschikken de V.S. de facto over een veto m.b.t. door de EU geleide operaties en is het vrijwel ondenkbaar dat de EU in de militaire actie gaat zonder verzekerd te zijn van de steun van de grootste bondgenoot. Tenminste niet in de eerstkomende jaren. Het tweede gevolg is van *militaire* aard. Wie zal in de praktijk een «EU - operatie met steun van de NATO» leiden en welke taken zullen toevallen aan de NATO? Het defensieplanningproces, voor wat betreft gedetailleerde operationele aspecten, is vandaag een zaak van de NATO (SHAPE). De VS oefenen altijd invloed uit op de commandolijnen en willen dat ook met de ESDP zo houden. Het is bijgevolg de vraag in welke mate de VS bereid zijn om vitale bevel- en controlestructuren inzake crisisbeheersing ter beschikking te stellen van de EU. Indien de EU er dus voor kiest om separate planningsstructuren in het leven te roepen en zelf expertise terzake te verwerven, raakt men aan één van de meest complexe kwesties in het dossier: het adequaat functioneren van eigen commando- en controlemechanismen (de Franse en Britse hoofdkwartieren). Vanzelfsprekend is deze kwestie vooral van belang indien de EU ook leiding zou wensen te geven aan *vredesafdwingende* operaties met een potentieel hoger geweldsniveau.

h) Graduele transformatie

Het is duidelijk dat met de beslissing om een Europese militaire en civiele interventiemacht in het leven te roepen, een uniek project is gestart. Pogingen om nationale defensie-inspanningen te coördineren gebeurden tot dusver vrijwel uitsluitend in het kader van de NATO; een bondgenootschap van negentien soevereine staten. Vergelijkbare praktische ervaringen inzake defensie-samenwerking bestaan er niet. Dat maakt de huidige onderneming – het coördineren van een be-

est que l'Europe n'est actuellement pas armée pour accomplir toutes les missions de Petersberg. Les carences se situent essentiellement dans les secteurs de l'information par satellite («*intelligence*»), des transports stratégiques, du commandement et du contrôle. On retrouve en fait ces importantes capacités (stratégiques) essentiellement au sein de l'OTAN; elles sont parfois la propriété des États-Unis et il s'avère qu'elles ne sont pas toujours facilement accessibles. L'expérience a en effet montré qu'il y a des limites au prêt de moyens. Ce déséquilibre au niveau des moyens a deux conséquences importantes. La première conséquence est d'ordre *politique*. La supériorité américaine en matière de capacités stratégiques a une influence décisive sur la réalité du processus décisionnel autonome de l'UE. Selon certains, les États-Unis disposent de facto d'un droit de veto en ce qui concerne les opérations menées par l'UE et il est pratiquement impensable que l'UE s'engage dans une action militaire sans s'assurer du soutien de son principal allié, du moins au cours des prochaines années. La deuxième conséquence est d'ordre *militaire*. Qui dirigera dans la pratique une « opération de l'UE bénéficiant du soutien de l'OTAN » et quelles missions échoiront à l'OTAN? Le processus de planification militaire, en ce qui concerne les aspects opérationnels détaillés, relève aujourd'hui de l'OTAN (SHAPE). Les États-Unis exercent toujours une influence sur les filières de commandement et veulent maintenir cet état de choses dans le cadre du SDEC. On peut par conséquent se demander dans quelle mesure les États-Unis sont disposés à mettre les structures vitales de commandement et de contrôle à la disposition de l'UE. Si l'UE choisit donc de créer des structures de planification séparées et d'acquérir elle-même de l'expertise en la matière, l'on touche à une des questions les plus complexes de ce dossier: le fonctionnement adéquat des mécanismes de commandement et de contrôle spécifiques (les quartiers généraux français et britanniques). Il va de soi que cette question revêtirait surtout de l'importance si l'UE souhaitait également diriger des opérations *visant à imposer la paix* qui présentent un degré de violence potentiellement plus élevé.

h) Transformation graduelle

Il est clair que la décision de créer une force d'intervention militaire et civile européenne a marqué le lancement d'un projet unique. Jusqu'à présent, les tentatives visant à coordonner les efforts nationaux en matière de défense n'étaient quasiment entreprises que dans le cadre de l'OTAN, une alliance réunissant dix-neuf États souverains. Il n'existe pas d'expériences pratiques comparables de coopération en matière de défense. L'entreprise actuelle – la coordination d'un

scheiden aantal militaire en civiele middelen in het kader van de EU – tot een uniek experiment. Bovendien heeft men te maken met landen die op andere terreinen (dan defensie) bereid werden gevonden om een stukje nationale zeggenschap op te geven in ruil voor een grotere multi-nationale effectiviteit (de zogenaamde communautarisering). Dat is niet de bedoeling inzake defensie. In Helsinki is afgesproken dat intergouvernementale benadering primeert. Toch is het glore van een meer federale logica inzake defensie en veiligheid, en het maken van duidelijke afspraken terzake binnen de EU, wellicht slechts een kwestie van tijd. Ons land, met zijn sterke Europees -federalistische traditie, kan in dat proces een rol spelen. Meer zelfs, een bredere ontvankelijkheid voor een meer federale logica terzake is een *conditio sine qua non* voor het welslagen van het hele project en voor een fatsoenlijke kostenbeheersing.

De Europese Unie is vandaag de meest welvarende regio in de wereld. Zij is in het bezit van de sterkste handelsrelaties, een gezonde economie en performante sociale stelsels. Bovendien is zij op weg naar een nog grotere politieke en economische integratie. Met deze elementen hangt ook een visie samen op de wereld en op de nieuwe conflicten en bedreigingen. Vooral de laatste jaren is duidelijk geworden dat, in een aantal dossiers, Europa van mening verschilt met de Verenigde Staten. Europeanen maken een andere analyse van de voornaamste bedreigingen na het einde van de Koude Oorlog. Niet zozeer de *nations of concern* baren de Europeanen zorgen, als wel de toenemende etnische, religieuze en nationale conflicten, de milieuproblemen en de groeiende kloof tussen Noord en Zuid. Bovendien hebben de Europeanen een andere opvatting over de manier waarop met de nieuwe conflicten en bedreigingen moet worden omgegaan. Het betreft een bredere benadering, die veel nadruk legt op politieke, sociale en economische aspecten, die conflictpreventie valoriseert en macht niet alleen associeert met militaire sterkte. Het project van een militaire en civiele interventiemacht biedt aan de Europeanen de kans om een aantal opvattingen inzake vrede en veiligheid te preciseren en in een concept te gieten. Dat zij vooraf – voor men over de middelen praat - over een dergelijk concept van gedachten wisselen, ook in de nationale parlementen, is bijzonder belangrijk. Een doordacht, coherent en geïntegreerd buitenlands beleid is immers een *conditio sine qua non* voor een effectief Europees veiligheidsbeleid.

Het is eveneens duidelijk dat beter uitgeklaarde Europese opvattingen een belangrijk element zijn bij

nombre modeste de moyens militaires et civils dans le cadre de l'Union européenne – est dès lors une expérience unique. On se trouve en outre en présence de pays disposés à renoncer à une petite parcelle de souveraineté nationale dans d'autres domaines en échange d'une «effectivité» multinationale accrue (la fameuse communautarisation). Tel n'est pas l'objectif poursuivi en matière de défense. Il a été convenu à Helsinki que l'approche intergouvernementale primerait. Quant à l'émergence d'une logique plus fédérale en matière de sécurité et de défense et à la conclusion d'accords précis en la matière au sein de l'Union européenne, ce n'est toutefois probablement qu'une question de temps. Notre pays, empreint d'une forte tradition fédéraliste européenne, peut jouer un rôle dans ce processus. De plus, une plus grande réceptivité à une logique plus fédérale en la matière est une condition *sine qua non* pour la réussite du projet et pour une maîtrise correcte des coûts.

L'Union européenne est aujourd'hui la région la plus prospère du monde. Elle a les relations commerciales les plus intenses, une économie saine et des systèmes sociaux performants. Elle est en outre sur la voie d'une intégration politique et économique encore plus poussée. Ces éléments sont également liés à une vision du monde, des nouveaux conflits et des nouvelles menaces. C'est surtout au cours des dernières années qu'il est devenu manifeste que dans une série de dossiers, l'Europe a un point de vue qui diffère de celui des États-Unis. Les Européens font une autre analyse des principales menaces survenues après la fin de la guerre froide. Ce ne sont pas tant les «*nations of concern*» qui préoccupent les Européens que les conflits ethniques, religieux et nationaux, les problèmes environnementaux et le fossé qui se creuse de plus en plus entre le Nord et le Sud. Les Européens ont en outre une autre conception de la manière dont il faut appréhender les nouveaux conflits et les nouvelles menaces. Il s'agit d'une approche plus large, qui met l'accent sur les aspects politiques, sociaux et économiques, qui valorise la prévention des conflits et n'associe pas seulement le pouvoir à la puissance militaire. Le projet d'une force d'intervention militaire et civile donne aux Européens l'occasion de préciser une série de conceptions en matière de paix et de sécurité et de les traduire en un concept. Il est particulièrement important qu'ils procèdent au préalable - avant que l'on ne discute des moyens - à un échange de vues sur un tel concept, notamment dans les parlements nationaux. Une politique étrangère mûrement réfléchie, cohérente et intégrée est en effet une condition *sine qua non* pour pouvoir mener une politique de sécurité européenne effective.

Il est également évident que la présentation de conceptions européennes plus précises constitue un élé-

het uittekenen van de toekomstige veiligheids-samenwerking met de Verenigde Staten. Het is in eenieders belang dat de VS betrokken blijven bij de organisatie van de veiligheid op het Europese continent, opdat de demonen van het nationalisme nooit meer een kans zouden krijgen. Dat is het uitgangspunt. Het zou echter van weinig realiteitszin getuigen – gezien de verschuivende strategische uitgangspunten van de VS – mochten de VS en Europa niet samen kunnen kiezen voor het gradueel aanpassen van de structuren van het Atlantisch Bondgenootschap. Die dialoog kan nu worden aangevat. Zij zal jaren duren en moet zonder kunstmatige tijdsdruk worden gevoerd. Wel dient men ervan uit te gaan dat, in het kader van de toekomstige LAT-relatie tussen Europa en de VS, Europa op termijn autonoom moet kunnen optreden, wanneer zij dat wenst. Dat houdt in dat een graad van *duplication* onvermijdelijk is bij het scheppen van een Europese militaire capaciteit. Het impliceert tevens dat Europa ook die capaciteiten identificeert die dienstig zijn voor de EU om een operatie van een groter kaliber uit te voeren. Concreet komt dat erop neer dat een aantal tekorten moeten worden weggewerkt.

Hoe die versterking van de middelen moet worden gefinancierd, is nog geen uitgemaakte zaak. Grosso modo gaat men ervan uit dat er twee wegen zijn. De *eerste optie* houdt een verhoging in van de defensie - budgetten van de lidstaten, vanuit de filosofie dat de aanpassingsinvesteringen voor de herstructurering van de nationale legers geld kosten. Dat is een standpunt dat vooral door het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wordt gedeeld; maar waarvoor in de Bondrepubliek minder animo bestaat. Wezenlijk daarbij is dat het Defence Capabilities Initiative (DCI) van de NATO, afgesproken in april 1999 in Washington, eveneens een flinke hap uit de budgetten van de Europese landen zal nemen. De *tweede optie* houdt het re - focussen of re - alloceren in van de bestaande middelen. Dat is de optie die de voorkeur verdient. In vergelijking met de VS heeft de Europese defensie-inspanning immers te lijden onder een aanzienlijke budgettaire inefficiëntie. Essentieel is daarom dat dat er voorstellen op tafel komen om de gezamenlijke Europese defensie-inspanning doelmatiger te maken, zonder dat er daarbij automatisch sprake is van grote meeruitgaven. Dat houdt onder meer verregaande afspraken in over samenwerking, taak-specialisatie, poolvorming en het aanschaffen van materieel. Op die manier – door intra- Europese rationalisatie – kan er een einde worden gemaakt aan de versnippering van de defensie -middelen in Europa. De huidige verzamelde Europese defensiebudgetten – ongeveer 2/3 van het VS-defensiebudget - moeten immers kunnen volstaan om de Europese ambities inzake vrede en veiligheid te waarborgen. Anders dan de

ment important en vue de la mise au point d'une future coopération en matière de sécurité avec les États-Unis. Il est dans l'intérêt de tous que les États-Unis continuent à participer à l'organisation de la sécurité sur le continent européen afin d'ôter toute chance aux personnes tentées par les démons du nationalisme. Telle est l'option retenue. Empêcher les États-Unis et l'Europe d'opter de concert pour une adaptation graduelle des structures de l'Alliance atlantique ne témoignerait cependant guère d'un sens aigu des réalités, eu égard à l'évolution des options stratégiques des États-Unis. Ce dialogue peut être entamé dès à présent. Il s'étalera sur plusieurs années et devra être mené sans précipitation inutile. Il convient toutefois de partir du principe que, dans le cadre de la future «*Lat-relation*» entre l'Europe et les États-Unis, l'Europe devra à terme pouvoir intervenir de façon autonome lorsqu'elle le souhaitera. Cela signifie qu'un certain degré de «*duplication*» est inévitable dans la création d'une capacité militaire européenne. Cela implique également que l'Europe identifie les capacités nécessaires à l'Union européenne en vue d'effectuer une opération de plus grande envergure. Concrètement, cela revient à dire qu'il convient de combler un certain nombre de lacunes.

La manière dont ce renforcement des moyens doit être financé n'a pas encore été déterminée. On part *grosso modo* du principe qu'il existe deux modes de financement. La *première option* implique une augmentation des budgets militaires des États membres, en partant du principe que les investissements d'adaptation en vue de la restructuration des armées nationales sont onéreux. C'est là un point de vue qui est essentiellement partagé par le Royaume-Uni et la France, mais qui suscite moins d'enthousiasme en République fédérale. Il est à cet égard essentiel de tenir compte du fait que la «*Defence Capabilities Initiative*» (DCI) de l'OTAN, qui a fait l'objet d'un accord en avril 1999 à Washington, entamera également de manière substantielle les budgets des pays européens. La *seconde option* implique une refocalisation ou une réaffectation des moyens existants. Cette option est préférable à la première. Par comparaison à celui des États-Unis, l'effort européen en matière de défense pâtit en effet d'une inefficacité budgétaire notable. Aussi est-il essentiel que des propositions soient formulées afin d'accroître l'efficacité de l'effort européen commun en matière de défense sans pour autant que cet effort entraîne automatiquement d'importantes dépenses supplémentaires. Cela implique notamment que l'on conclue des accords plus poussés en ce qui concerne la coopération, la spécialisation des tâches, la constitution de pools et l'acquisition de matériel. Il pourra ainsi – par le biais d'une rationalisation intra-européenne – être mis un terme à la dispersion des moyens militaires en Europe. Les budgets militaires européens actuels réunis

VS heeft de EU geen mondiale militaire ambities. De actieradius van de Europese interventiemacht zal immers beperkt blijven tot de periferie van Europa, de Balkan, de Kaukasus, het Midden-Oosten en Afrika.

Het is logisch dat nogal wat (kleinere Europese) landen eerder deze *tweede optie* genegen zijn. Zij kunnen er namelijk gemakkelijker vanuit gaan dat nationale legers niet langer *alle* taken kunnen vervullen; voor grote landen ligt deze kwestie – die er één is van nationale soevereiniteit - moeilijker. Men mag er bovendien van uitgaan dat die grote landen pakweg 60 à 70% van de gevraagde inspanningen zullen leveren. Van kleinere landen mag bijgevolg worden verwacht dat zij een welbepaalde essentiële bijdrage leveren in dat grotere multinationale defensiekader. Zo heeft ons land, dat over een ruime ervaring inzake strategisch luchttransport beschikt en daar met de aankoop van 7 A400M vrachtliegtuigen verder in investeert, reeds een richting in dat verband aangegeven. Voor kleine(re) landen is het in principe ook gemakkelijker om niet langer te praten over de vervanging van kostelijke wapensystemen op een nationale basis. Om economische redenen kunnen, voor het aanschaffen van die systemen, bi- en multilaterale oplossingen worden gevonden. Zo kan het zoeken van partners rond bepaalde prioriteiten een solide autonome defensiestructuur inzake crisisbeheersing mogelijk maken.

Politiek gesproken is het tenslotte weinig realistisch de lidstaten te verplichten een bepaald percentage van hun budget aan defensie te besteden. Wel mag van elke lidstaat een *fair share* van de inspanning gevraagd worden. De prioriteit dient te gaan naar de internationale engagementen; extra nationale engagementen zijn een zaak van politieke wil in de betrokken landen. In het kader van meer federale logika inzake defensie en veiligheid en de bijbehorende budgettaire efficiëntie kan dat ook betekenen dat men het behoud van een eigen nationale defensie, met alles erop en eraan, in vraag stelt. Waarom moet Europa zoveel legers tellen als er landen zijn?

i) Parlementaire dimensie

Het is een delicate opdracht zijn om de publieke opinie ervan te overtuigen dat een geloofwaardige Europese interventiecapaciteit kan worden geschapen, zeker als men er- zoals sommigen - van uitgaat dat aanzienlijke extra middelen in het project zullen moeten worden gepompt. Het is daarom een tikje onbegrijp-

– qui représentent environ deux tiers du budget militaire des États-Unis – doivent en effet pouvoir suffire à réaliser les ambitions européennes en matière paix et de sécurité. L'UE n'a, contrairement aux États-Unis, pas d'ambitions militaires mondiales. Le rayon d'action de la force d'intervention européenne demeurera en effet limité à la périphérie de l'Europe, aux Balkans, au Caucase, au Moyen-Orient et à l'Afrique.

Il est logique que de nombreux (petits) États (européens) soient favorables à cette *deuxième option*. Ils peuvent en effet plus facilement admettre que les armées nationales ne puissent plus accomplir *l'ensemble* des missions ; cette question, qui relève de la souveraineté nationale, est plus délicate pour les grands États. On peut en outre supposer que ces grands pays fourniront approximativement 60 à 70% des efforts. Quant aux petits pays, ils seront censés apporter une contribution essentielle précise dans le cadre de cette grande défense multinationale. C'est ainsi que notre pays, qui dispose d'une vaste expérience en matière de transport aérien stratégique et continue d'investir dans ce domaine par l'acquisition de 7 avions-cargos A400M, a déjà ouvert la voie à cet égard. Pour les petits pays, il est en principe également plus aisé de ne plus aborder la question du remplacement de systèmes d'armement onéreux à l'échelle nationale. Pour des raisons d'ordre économique, l'acquisition de pareils systèmes peut s'inscrire dans le cadre de solutions bilatérales et multilatérales. La recherche de partenaires dans le cadre de certaines priorités peut ainsi déboucher sur une solide structure de défense autonome en matière de gestion de crises.

Sous l'angle politique, il est enfin peu réaliste d'obliger les États membres à affecter un pourcentage déterminé de leur budget à la défense. En revanche, chaque État membre peut être invité à fournir une *«fair share»*. La priorité est aux engagements internationaux ; les engagements extranationaux sont une affaire de volonté politique dans les pays concernés. Dans le cadre d'une logique plus fédérale en matière de défense et de sécurité ainsi que de l'efficacité budgétaire qui l'accompagne, cela peut également signifier que le maintien d'une défense nationale propre (avec tout ce que cela implique) soit remis en question. Pourquoi l'Europe doit-elle compter autant d'armées que de pays ?

i) Dimension parlementaire

C'est une tâche délicate que de convaincre l'opinion publique du fait qu'une capacité d'intervention européenne crédible puisse être créée, a fortiori si l'on considère – comme certains – qu'il faudra injecter des moyens supplémentaires considérables dans ce projet. Aussi est-il quelque peu incompréhensible que, jus-

pelijk dat tot dusver niet meer aandacht is besteed aan de democratische controle van deze onderneming. Als onder het Belgische voorzitterschap de crisisbeheersmechanismen definitief operationeel worden verklaard, dan is het logisch dat ook de parlementaire controlemechanismen worden geregeld. Noch in Keulen noch in Helsinki noch in Nice is aangegeven op welke manier die controle kan worden verzekerd. Voor sommige taken – financiering van humanitaire missies en niet-militair crisismanagement – is de Europese Commissie reeds betrokken partij, en dus ook het Europese Parlement (EP). Datzelfde parlement is ook bevoegd voor budgettaire kwesties m.b.t. het GBVB. Het heeft het recht om geconsulteerd te worden in verband met de «belangrijkste aspecten en de basiskeuzen» van dat beleid. ESDP is echter nog steeds een intergouvernementele aangelegenheid. Haar controle kan bijgevolg niet worden uitgeoefend door het Europese Parlement alleen. De rol van het EP zal beperkt blijven, in de mate dat de defensiebudgetten en de operationele militaire beslissingen – de inzet van troepen – nog tot de bevoegdheid van de nationale staten zullen blijven behoren. Met de verdere ontwikkeling van de ESDP, inclusief het beheer van risicovolle militaire missies, zullen nieuwe parlementaire controlemechanismen moeten worden geschapen. Dat is geen simpele onderneming. Op dit moment berust die democratische legitimiteit bij de parlementaire assemblee van de WEU. Die is in haar huidige vorm echter niet meer aangepast aan de controle van ESDP. M.b.t. de toekomst van de WEU is niets definitiefs geregeld, en dus is het niet duidelijk waar precies in de nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur de democratische controle zal worden uitgeoefend. Het verdient wellicht aanbeveling dat de democratische controle zou worden uitgeoefend door een gemengde vergadering, samengesteld uit Europese parlementsleden en nationale parlementsleden. Tenslotte is het evident dat ook de nationale parlementen een volwaardige rol gaan vervullen in de ESDP. De aanbeveling van de WEU aan die parlementen om minstens twee keer per jaar een algemeen debat te wijden aan de activiteiten van de parlementaire delegaties bij de internationale assemblees, is in dat verband bijzonder nuttig. Het spreekt bovendien vanzelf dat in die nationale parlementen vooraf over de uitgangspunten van een Europees concept inzake vrede en veiligheid wordt gepraat.

qu'à présent, l'on n'ait pas accordé plus d'attention au contrôle démocratique de cette entreprise. Si les mécanismes de gestion de crises sont déclarés définitivement opérationnels sous la présidence belge, il est logique que les mécanismes de contrôle parlementaires soient également fixés. Or, ni à Cologne, ni à Helsinki, ni à Nice, il n'a été précisé de quelle manière ce contrôle pouvait être assuré. La Commission européenne, et donc également le Parlement européen (PE), est d'ores et déjà associée à l'accomplissement de certaines tâches – financement de missions humanitaires et gestion non militaires de crises. Ce même Parlement est également compétent pour les questions budgétaires relatives à la PESC. Il a le droit d'être consulté en ce qui concerne les « aspects importants et les options fondamentales » de cette politique. Le SDEC est toutefois toujours une matière intergouvernementale. Le contrôle de cette matière ne peut par conséquent être exercé par le seul Parlement européen. Le rôle du PE demeurera limité, dans la mesure où les budgets militaires et les décisions militaires opérationnelles – l'engagement de troupes – continueront à relever de la compétence des États nationaux. De nouveaux mécanismes de contrôle parlementaire devront être instaurés au fil de l'évolution du SDEC, en ce compris la gestion de missions militaires à risque. Ce ne sera pas chose facile. À l'heure actuelle, cette légitimité démocratique revient à l'assemblée parlementaire de l'UEO. Celle-ci n'est toutefois, sous sa forme actuelle, plus à même d'exercer le contrôle sur le SEDC. En ce qui concerne l'avenir de l'UEO, rien n'est définitivement réglé, et l'on ignore donc à quel endroit précis de la nouvelle architecture sécuritaire européenne le contrôle démocratique sera exercé. Il conviendrait sans doute que ce contrôle démocratique soit exercé par une assemblée mixte, composée de parlementaires européens et de parlementaires nationaux. Enfin, il est évident que les parlements nationaux sont également appelés à jouer un rôle à part entière dans le SDEC. La recommandation formulée par l'UEO à l'intention de ces parlements visant à ce qu'ils consacrent au moins deux fois par an un débat général aux activités des délégations parlementaires auprès de ces assemblees est à cet égard particulièrement utile. Il va en outre de soi que les parlements nationaux débattront au préalable des fondements d'un concept européen en matière de paix et de sécurité.

II — HOORZITTINGEN : HET EUROPEES VEILIGHEIDS -EN DEFENSIEBELEID (EVDB)

II.1. MILITAIRE SAMENWERKING,
24 OKTOBER 2000

1. Uiteenzettingen

De minister van Landsverdediging, de heer A. Flahaut, deelde mede welke militaire internationale samenwerkingsakkoorden België gesloten heeft. Verder gaf hij uitleg over de beslissing van de Europese Top van Helsinki (december 1999) om tegen 2003 een snelle interventiemacht van 60000 manschappen op de been te brengen die desgevallend autonoom zou kunnen optreden inzake conflictbeheersing. Hij informeerde de leden wat de Belgische bijdrage zou kunnen zijn tot dit initiatief ("Headline Goals") opdat ze een volwaardige partner zou zijn aan alle aspecten van de besluitvorming en aan de concrete uitvoering van het crisisbeleid, wanneer de EU besluit hierin een taak op zich te nemen. De minister van Landsverdediging streeft verder naar meer financiële efficiëntie binnen Europa. Hij vindt dat via het planningsproces dat opgezet moet worden voor de Headline Goal, er gekomen moet worden tot een ruimere harmonisering (op lange termijn) van de Europese strijdkrachten. De minister stelt twee concepten voor: "defence efficiency initiative" en "defence capability initiative" (cf. NAVO) om concreet uiting te geven aan de "intra-Europese herstructureringssoefening". Tot slot lanceerde hij het idee om een Europees Witboek inzake defensie op te stellen.

De heer dr E.V. Buckley, Adjunct van de Secretaris-Generaal van de NAVO voor Defensieplanning en – operaties, deelde de leden mede dat de NAVO er altijd een voorstander van geweest is dat de Europese bondgenoten meer verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid en defensie. De steun van de NAVO voor dit Europese project is tot op de dag van vandaag gebaseerd geweest op een "gentleman's agreement". Maar gezien de nieuwe uitdaging van het (eigen) Europees veiligheids- en defensiebeleid, heeft de NAVO akkoorden gesloten met de EU die verdergaan dan die met de WEU voordien. De spreker lichtte toe – in geval men erin slaagt de nodige akkoorden tussen de EU en de NAVO op te stellen- hoe die akkoorden dan in de praktijk zouden kunnen werken en welke implicaties die met zich zouden meebrengen voor de NAVO.

Kolonel L. Tegenbosch (BEAR), Hoofd van Planning en Beleidsdepartement bij de WEU – Militaire Staf,

II — AUDITIONS CONCERNANT LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE (PESD)

II.1. LA COOPÉRATION MILITAIRE,
24 OCTOBRE 2000

1. Exposés

Le ministre de la Défense, M. A. Flahaut a énuméré les accords de coopération militaire internationaux signés par la Belgique. Ensuite, il a fourni des éclaircissements sur la décision prise au Sommet européen d'Helsinki (décembre 1999) visant à mettre sur pied d'ici à l'an 2003 une force d'intervention rapide de 60.000 hommes qui serait à même, le cas échéant, d'intervenir de manière autonome dans le cadre de la gestion de conflits. Il a informé les membres de la teneur éventuelle de la contribution belge à cette initiative («Headline Goals»), contribution qui devrait lui permettre d'être un partenaire à part entière dans tous les aspects de la prise de décisions ainsi que dans l'exécution concrète de la politique de crise, dans l'hypothèse où l'UE décidait d'assumer un rôle dans ce cadre. D'autre part, le ministre de la Défense a appelé de ses vœux une efficacité financière accrue en Europe. Il a exprimé l'espoir que le processus de planification qui doit être mis en place en vue d'atteindre le «Headline Goal» permettra d'accroître l'harmonisation (à long terme) des forces armées européennes. Le ministre propose deux concepts: la «Defence Efficiency Initiative» et la «Defence Capability Initiative» (cf. OTAN), censés concrétiser la «démarche de restructuration intra-européenne». Enfin, il a prôné la rédaction d'un livre blanc européen en matière de défense.

M. E.V. Buckley, adjoint au Secrétaire général de l'OTAN pour la planification et les opérations en matière de défense, a fait savoir aux membres que l'OTAN préconisait depuis toujours que les alliés européens assument davantage de responsabilités dans les domaines de la sécurité et de la défense. A ce jour, le soutien de l'OTAN à ce projet européen, a reposé sur un «gentleman's agreement». Mais compte tenu du nouveau défi que constitue une politique européenne de sécurité et de défense, l'OTAN a conclu avec l'UE des accords qui vont au-delà de ceux qu'elle avait passés naguère avec l'UEO. L'intervenant a expliqué comment - au cas où l'on parviendrait à conclure les accords nécessaires entre l'UE et l'OTAN - ces accords pourraient être appliqués dans la pratique et quelles implications ils pourraient entraîner pour l'OTAN.

Le colonel L. Tegenbosch (BEAR), chef du département «planification et politique» auprès l'Etat-major mi-

schetste – op basis van een studie van een audit-werkgroep die plaatsvond binnen de WEU betreffende de beschikbare middelen en capaciteiten voor de Europese operaties – een beeld voor de leden over de huidige capaciteiten en tekortkomingen van de Europese strijdkrachten.

De heer B. Kreemers, onderzoeker bij het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, lichtte tenslotte als extern expert toe waar de drie voornaamste moeilijkheden zich situeren voor Europa op de weg naar 2003: op het vlak van de gewenste inzetmogelijkheden, van het institutionele kader en bij de opbouw van de capaciteiten. Hoe zullen de financiële lasten verdeeld worden? Zal Europa tegen die tijd invulling kunnen geven aan de “headline goals”?

De volledige uiteenzetting van bovenvermelde sprekers vindt u in bijlage.(Deel III)

2. Gedachtewisseling

Voorafgaande opmerkingen

De heer Philippe Mahoux, senator en voorzitter van het federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, stelt *de heer Dirk Van der Maelen* aan, *volksvertegenwoordiger en rapporteur*, om de gedachtewisseling voor te zitten. In die hoedanigheid meldt de heer D. Van der Maelen dat deze zitting slechts de eerste ronde is van een reeks hoorzittingen. Vragen over de parlementaire controle behoren aldus eerder tot het *politieke* luik van deze reeks hoorzittingen. De hier aanwezige experts kunnen en mogen echter wel reageren op eventuele vragen hieromtrent, maar volgens de spreker behoren dergelijke vragen eerder tot de afsluitende ronde die georganiseerd zal worden met de Europese en Belgische politieke verantwoordelijken, zijnde de heer J. Solana en de Belgische minister van Buitenlandse Zaken en van Landsverdediging.

De heer *E.V. Buckley*¹ acht het noodzakelijk om eerst even terug te komen op de betekenis van het woord “autonoom” dat *de heer B. Kreemers*² in zijn uiteenzetting gebruikt. Hij meent dat het belangrijk is zich af te vragen wat men bedoelt met “*autonome operaties*” en of de EU hiervoor de capaciteit zal hebben. Want volgens de spreker is de term verkeerd gebruikt in het Europese debat. Autonoom betekent «ik kan zelf be-

litaire de l'UEO, a fourni à l'intention des membres - sur la base d'une étude réalisée par un bureau d'audit au sein de l'UEO sur les moyens et les capacités disponibles pour les opérations européennes - un aperçu des capacités et des manquements actuels des forces armées européennes.

M. B. Kreemers, chercheur auprès de l'Institut néerlandais des Relations internationales Clingendael, a enfin mis en lumière, en sa qualité d'expert externe, les trois principales difficultés auxquelles l'Europe était confrontée dans la perspective des objectifs à atteindre en 2003: ces difficultés se situent sur le plan des moyens d'actions souhaités, du cadre institutionnel et de la création des capacités requises. Comment les coûts financiers sont-ils répartis? L'Europe pourra-t-elle atteindre les «Headline Goals» d'ici à 2003 ?

Les exposés susmentionnés des orateurs figurent en annexe. (partie III)

2. Echange de vues

Remarques préliminaires

M. Philippe Mahoux, sénateur et président du comité fédéral d'avis chargé de questions européennes, charge *M. Dirk Van der Maelen*, député et rapporteur, de présider l'échange de vues. *M. D. Van der Maelen* précise que cet échange de vues n'est que l'amorce d'une série d'auditions. Les questions portant sur le contrôle parlementaire relèvent plutôt du volet *politique* qui sera abordé au cours de cette série d'auditions. Les experts présents à cette première rencontre pourront certes réagir aux éventuelles questions posées à ce sujet, mais, estime l'intervenant, de telles questions devront plutôt être abordées au cours de la phase ultime des travaux, qui sera organisée avec les responsables politiques européens et belges, à savoir *M. J. Solana* et les ministres belges des Affaires étrangères et de la Défense.

*M. E.V. Buckley*¹, juge nécessaire de revenir tout d'abord brièvement sur la signification du mot « autonome » que *M. B. Kreemers*² a employé dans le cadre de son exposé. Il estime important que nous nous interrogeons sur la signification que nous donnons à la notion d'opérations autonomes et que nous nous demandions si l'Union européenne aura la capacité d'effectuer de telles opérations. L'intervenant estime en effet

¹ “Assistant Secretary General for defense and Planning Operations, NATO”.

² Onderzoeker bij het Nederlandse Instituut voor internationale Betrekkingen Clingendael.

¹ “Assistant Secretary General for defense and Planning Operations, NATO”.

² Chercheur auprès de l'Institut néerlandais des Relations internationales Clingendael.

slissen wat ik doe» en betekent niet dat «alles waarmee ik het doe, tot mij behoort». De EU kan heel snel een autonome capaciteit hebben als het gebruik maakt van de capaciteiten en «assets» van de NAVO, want de NAVO zal niet controleren wat de EU met die capaciteiten doet. De capaciteiten zullen aan de EU worden gegeven om ze binnen de EU autonoom te gebruiken. Desalniettemin is het woord in het EU-debat op een andere manier gebruikt in de betekenis van onafhankelijk, zonder iemand anders nodig te hebben. Dit verschil moet men toch in gedachten houden.

Kolonel L. Tegenbosch, hoofd van het Planning- en Beleidsdepartement van de WEU, wijst erop dat hij slechts het standpunt van de WEU kan verdedigen. Ook voor opmerkingen aangaande de EU zou hij liever voorzichtig willen zijn omdat hij deze niet officieel vertegenwoordigt.

De heer *Stef Goris, volksvertegenwoordiger*, bedankt de vier sprekers voor de verhelderende uiteenzetting over deze problematiek vanuit telkens een verschillende invalshoek. Volgens de spreker werd de problematiek goed belicht zodat geweten is hoever men staat, maar toch is hij ook van oordeel opvallend weinig voorstellen noch oplossingen gehoord te hebben. Daarom haalt hij enkele punten aan met betrekking tot de haalbaarheid van de *Headline Goal* en tot de parlementaire controle, in de hoop dat misschien één van de sprekers zelf een aanzet kan geven tot een oplossing.

2.1. Haalbaarheid van de «Headline Goal»

De heer *Stef Goris, volksvertegenwoordiger*, vangt aan met het probleem van de capaciteiten. Hij vraagt zich af hoe het met de bekwaamheid van de troepen zit, die tegen 2003 voor een Europese interventiemacht moeten zorgen. Hij heeft vernomen dat de Belgische regering voor deze interventiemacht tegen 2003 een brigade en een aantal elementen van de lucht -en zee-macht ter beschikking zal stellen. De spreker stelt zich een aantal vragen bij die brigade van de landmacht, omdat een volledige brigade niet alleen uit drie gevechtseenheden bestaat, maar ook uit de steun-elementen van artillerie, genie, transport, logistiek, enz. Hij wenst te weten of dit voor België een haalbare kaart is. Met deze vraag sluit hij zich aan bij de heer Buckley die in zijn uiteenzetting ook de vraag stelde of men ooit aan die 60000 manschappen kan komen binnen Eu-

que le terme « autonome » est mal utilisé dans le cadre du débat mené au niveau européen. L'autonomie est « la faculté de décider soi-même de ses actions » et non « le fait de posséder tout ce qu'on utilise pour accomplir ses actions ». L'Union européenne peut se doter très rapidement d'une capacité autonome si elle fait appel aux capacités et aux moyens de l'OTAN, car cette dernière ne contrôlera pas l'usage que l'Union européenne fera de ces capacités. Les capacités seront accordées à l'Union européenne pour être utilisées au sein de celle-ci de manière autonome. Néanmoins, le terme « autonome » est utilisé comme synonyme du mot « indépendant » (= qui peut se passer d'autrui). Dans le cadre du débat européen, il convient de ne pas perdre cette différence de vue.

Le Colonel L. Tegenbosch, chef de la section «Plans & Policy» de l'Etat-major de l'UEO, tient à faire observer qu'il ne peut défendre que le point de vue de l'UEO. Il préfère également faire preuve de circonspection lorsqu'il s'agit d'observations concernant l'Union européenne, dès lors qu'il ne la représente pas officiellement.

M. Stef Goris, député, remercie les quatre intervenants d'avoir présenté un exposé susceptible de clarifier cette problématique, qui a été chaque fois abordée sous un angle différent. L'intervenant estime que la problématique a été bien exposée, que l'on sait où l'on en est, même s'il estime avoir entendu peu de propositions et de solutions. C'est pourquoi, il tient à attirer l'attention sur quelques points concernant la faisabilité du «*Headline Goal*» et le contrôle parlementaire, dans l'espoir que l'un des intervenants puisse peut-être présenter lui-même une amorce de solution.

2.1. Faisabilité du «Headline Goal»

M. Stef Goris, député, aborde tout d'abord le problème des capacités : qu'en est-il de la capacité des troupes qui doivent jouer le rôle de force d'intervention européenne d'ici 2003 ? Il dit avoir appris que d'ici 2003, le gouvernement belge mettrait une brigade et un certain nombre d'éléments de la force aérienne et de la marine à la disposition de cette force d'intervention. L'intervenant s'interroge sur la brigade de la force aérienne, dès lors qu'une brigade complète se compose non seulement de trois unités de combat, mais également des éléments de soutien de l'artillerie, du génie, du transport et de la logistique, etc. Il demande si la Belgique est à même de fournir une telle contribution. En posant cette question, il se rallie aux propos de M. Buckley, qui s'est également demandé, dans son exposé, si l'Europe parviendrait jamais à réunir ces

ropa. Volgens de heer S. Goris is deze vraag bijna cynisch omdat wanneer alles wordt opgeteld er bijna twee miljoen militairen in Europa onder de wapens staan. En toch slaagt men er niet in die 60.000 soldaten gedurende het hele jaar paraat te hebben staan. Op dit ogenblik beschikt het Belgische leger over slechts twee brigades en over een sportbrigade in Duitsland. De spreker betwijfelt de haalbaarheid dus ten zeerste. Maar hij stelt ook dat het witboek dat de Minister aankondigde, misschien oplossingen kan bieden. Al is er nog drie jaar tijd, toch wilde de spreker de aandacht vestigen op dit punt.

*Kolonel J. Coelmont, militair raadgever van de heer Flahaut, minister van Landsverdediging, reageert op het scepticisme van de heer S. Goris die zijn twijfels over de realiteit uitsprak en zich dus de vraag stelde of het wel haalbaar is een Belgische brigade samen te stellen en zo de *Headline Goal* te realiseren. Volgens de spreker is het inderdaad realistisch. Momenteel herstructureert België zijn strijdkrachten, en in het bijzonder de landmacht. Eén van de kenmerken van die herstructurering is dat België wil dat de brigades over 100 % van hun effectief en materiaal kunnen beschikken. Op die manier kan men juist beantwoorden aan de *Headline Goal* om zo ook de beschikbaarheid binnen twee maanden of 60 dagen te verzekeren. Dat gaat ook gepaard met de detailuitwerking van het volledige plan 2015, dat in de richting gaat van ondermeer het kunnen beantwoorden aan de *Headline Goal*. De spreker wenst hier ook te benadrukken dat de bijdragen van een brigade op zich alleen maar beloofd werd in die *Headline Goal* voor een maximale duur van zes maanden, juist omdat dat een eigenschap is van de betreffende beperking. België heeft dus werkelijk op een realistische manier willen antwoorden op die *Headline Goal*. Bovendien heeft België ook voorgesteld om niet alleen een volledige brigade aan te bieden, maar eveneens te voorzien in onderdelen van die brigade. Op dat moment volstreekte zich dat weliswaar binnen een multinationaal kader en gold dit voor meer dan zes maanden of zelfs voor meer dan een jaar.*

De mening van de heer B. Kreemers over de haalbaarheid van de *Headline Goal* is eerder verdeeld. Hij vermoedt dat de Ministers van Landsverdediging op 20 en 21 november zullen melden dat ze de *Headline Goal* hebben bereikt. Volgens hem is 60000 manschappen immers gemakkelijk omdat men over een veelvoud van datgene beschikt dat nodig is voor de Helsinki *Headline Goal*. Maar waar de Franse minister van Landsverdediging in september ook op wees tijdens een informele bijeenkomst, de «*observe needs*» bij de collectieve middelen hebben een traject dat tot ver na

60.000 hommes. M. S. Goris estime que cette question ne manque pas de cynisme lorsqu'on sait qu'il y a, au total, près de deux millions de militaires sous les armes en Europe. Malgré cela, nous ne semblons pas parvenir à disposer tout au long de l'année de 60 000 hommes prêts à intervenir. À l'heure actuelle, nous ne disposons plus que de deux brigades, et d'une brigade sportive en Allemagne. L'intervenant doute donc très fortement de la capacité de la Belgique de fournir une telle contribution. Il ajoute cependant que le Livre blanc annoncé par le ministre peut peut-être apporter des solutions. Même si nous disposons encore de trois ans, l'intervenant tient cependant à attirer dès à présent l'attention sur ce point.

*Le colonel J. Coelmont, Conseiller militaire auprès de M. Flahaut, ministre de la Défense, tient à réagir au scepticisme affiché par M. Goris lorsque celui-ci a exprimé ses doutes quant à la réalité du déploiement d'une brigade belge dans le cadre du «Headline Goal». Il estime effectivement que cela est réaliste. La Belgique restructure actuellement ses forces armées, et plus particulièrement sa force aérienne. L'une des caractéristiques de cette restructuration est que la Belgique veut avoir des brigades disposant de 100% de leur effectif et de 100% de leur matériel, précisément dans le but de pouvoir répondre au *headline goal*, c'est-à-dire afin d'assurer la disponibilité dans les deux mois, c'est-à-dire dans les soixante jours. Cela va aussi de pair avec l'exécution détaillée de tout le plan 2015, qui est entièrement axé sur la possibilité de répondre au «Headline Goal». L'intervenant tient également à souligner à ce propos que l'apport d'une brigade dans le cadre du «Headline Goal» n'a été promis que pour une durée maximale de six mois, précisément parce que cela résulte de la limitation de nos moyens. La Belgique a donc voulu apporter une réponse réaliste au «Headline Goal». En outre, elle a proposé de mettre à disposition non seulement une brigade entière, mais également des éléments de cette brigade, pourvu que ce soit alors dans un cadre multinational, et, à ce moment, également pour des périodes de plus de six mois, voire de plus d'un an.*

*M. Kreemers est d'un avis mitigé quant à la possibilité d'atteindre le «Headline Goal». Il suppose que les ministres de la Défense nationale annonceront, les 20 et 21 novembre, qu'ils ont atteint le «Headline Goal». Il est en effet facile d'aligner 60 000 hommes. Nous avons largement de quoi atteindre le «Headline Goal» d'Helsinki. Mais il faut également tenir compte de l'observation formulée par le ministre français de la Défense en septembre lors d'une réunion informelle : les «*observe needs*» dans le cadre des besoins collectifs vont bien au-delà de 2003. Considérons, par exemple, les avions*

2003 doorloopt. Zo zullen bijvoorbeeld de transportvliegtuigen pas in de tweede helft van dit decennium worden afgeleverd. Bij sommige landen is de financiering van hun aandeel in deze transportvliegtuigen nog niet verzekerd. De oplossing voor dat probleem is om de Petersbergtaken in twee te knippen. Enerzijds rekt men een periode van drie à vijf jaar uit voor de lagere vereisten, d.w.z. voor de operaties die op een lager niveau worden gesitueerd. Anderzijds legt men een tweede periode vast om daarin de meest veeleisende Petersbergtaken uit te voeren. Op een gegeven moment stelt zich dan de vraag of Europa bijvoorbeeld een eigen systeem van waarnemingssatellieten nodig heeft. Hierover denkt men verschillend na. Voor de minder veeleisende operaties kunnen de middelen die er nu zijn plus het gebruik van commerciële satellieten volstaan. Wat de meer eisende operaties betreft, moet de vraag worden gesteld of Europa daarvoor ook een eigen capaciteit moet hebben naast de meer dan dertig Amerikaanse «*riding*»-satellieten. Daarbij stelt zich dan ook de vraag of men de inlichtingendiensten misschien niet beter kan laten samenwerken. Europa beschikt immers over vijftien verschillende inlichtingendiensten die elk hun eigen werk en hun eigen focus hebben. Er is genoeg werk en er zijn genoeg oplossingen voor deze problemen. De spreker is in ieder geval van mening dat het verstandig is om die Petersbergtaken in twee te knippen en te voorzien van een gescheiden tijdsplanning om beide elementen te kunnen verwezenlijken.

Als militair waarschuwt de *vertegenwoordiger van het Ministerie van Landsverdediging* voor de gevaren van het voorstel van de heer B. Kreemers om de Petersbergtaken in twee te knippen. Hij wil bepalen wat enerzijds risicoloos of minder risicovol is en anderzijds wat meer «*high intensity*» zou zijn. Op het terrein kan een situatie immers zeer snel omslaan van «laag risico» naar «vergroot risico». België heeft hiermee spijtige ervaringen en de spreker pleit er dus voor de Petersbergtaken als één geheel te beschouwen en die ook als dusdanig te organiseren.

Na de interventie van de *heer Coelmont* verduidelijkt de heer B. Kreemers dat het opsplitsen van de Petersbergtaken voor hem niet betekent dat men slechts het ene moet doen en het andere moet laten. Beide onderdelen moeten gebeuren, maar voor de meest complexe taken is de meeste tijd nodig en daarom heeft de spreker een fasering in de tijd voorgesteld.

de transport : ces appareils ne seront livrés que pendant la seconde moitié de cette décennie. Le financement de la quote-part de certains pays dans l'acquisition de ces avions de transport n'est pas encore assuré. La solution consisterait à scinder en deux les missions de Petersberg : d'une part, prévoir une période de trois à cinq ans pour ce qui concerne les exigences les moins importantes, c'est-à-dire les opérations à un niveau moins élevé, et, d'autre part, convenir d'une deuxième période pour exécuter les missions les plus exigeantes. Mais alors, on en arrive, à un moment donné, à se poser la question suivante : l'Europe a-t-elle besoin, par exemple, d'un propre système de satellites d'observation ? Les avis sont partagés à cet égard. Pour les opérations les moins exigeantes, les moyens existants et l'utilisation des satellites commerciaux peuvent suffire. En ce qui concerne les opérations plus pointues, la question est de savoir si l'Europe doit développer sa propre capacité à côté de la grosse trentaine de satellites «*riding*» américains. On peut également se demander s'il ne serait pas préférable de faire collaborer nos services de renseignements. Il existe en effet en Europe 15 services de renseignements différents qui ont chacun leur propre mission et leurs propres centres d'intérêt. Il y a assez de travail et il y a suffisamment de solutions à ces problèmes. L'orateur estime en tout cas qu'il serait sage de scinder en deux les missions de Petersberg et de prévoir des calendriers distincts pour la réalisation des deux types de missions.

En tant que militaire, le *représentant du ministre de la Défense nationale* tient quand même à mettre en garde contre les risques que comporte la proposition de M. B. Kreemers de scinder les missions de Petersberg en, d'une part, des missions qui ne présentent aucun risque ou des risques moindres et, d'autre part, des missions plus «*intenses*». Sur le terrain, une situation «*à risque faible*» peu en effet très rapidement basculer en une opération à «*risque accru*». La Belgique en a fait la douloureuse expérience et l'orateur préconise dès lors que l'on considère les missions de Petersberg comme un tout et de s'organiser en conséquence.

Après l'intervention de *M. Coelmont*, M. B. Kreemers tient quand même à préciser que la scission des missions de Petersberg ne signifie pas pour lui qu'il ne faut faire qu'une chose et pas l'autre. Les deux volets doivent être réalisés, mais, pour les missions plus complexes nécessitant davantage de temps, il a proposé un phasage de l'exécution de ces missions.

2.2. De Parlementaire controle en de positie van derde landen en/of neutrale landen; (Militaire) geheimhouding en openbaarheid van bestuur

De heer *Stef Goris*, volksvertegenwoordiger, richt zich in het bijzonder tot de sprekers van de NAVO en de WEU om het probleem aan te kaarten van het gehele institutionele kader dat nu gecreëerd wordt. Als parlements lid bekommert hij zich concreet over de parlementaire controle in dit debat, dat plaatsvindt in het parlement van de Europese Unie. Sommige landen zoals Ierland die in dit parlement worden vertegenwoordigd, hebben nog altijd een neutraal statuut omdat ze niet tot de NAVO behoren. Deze landen zeggen dat ze met een militair concept binnen de EU niets te maken hebben, maar ze zetelen wel in dat Europese Parlement dat uit verschillende fracties bestaat. Het onderscheid tussen de lidstaten is daar echter veel minder aanwezig dan vroeger het geval was. De spreker stelt zich de vraag hoe dat voor die landen opgelost kan worden. Er is bovendien ook het probleem van de landen die lid zijn van de NAVO maar geen lid zijn van de EU zoals bijvoorbeeld Turkije en Noorwegen. Deze landen stellen zich graag kandidaat om deel te nemen aan de Europese acties op militair vlak, al zijn ze geen EU-lid. Dit betekent dat wanneer er een parlementaire controle moet worden gehouden op eventuele beslissingen, deze landen geen gehoor zullen krijgen in het Europees Parlement. De heer *Stef Goris* stelt zich dus de vraag in hoeverre men het concept, dat al een paar keer op tafel heeft gelegen, wil bediscussiëren om eventueel de oprichting van een tweede kamer op het niveau van het Europese parlement te overwegen. In deze kamer kan men zich dan uitspreken over zowel het gemeenschappelijk Europees defensiebeleid als over het gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid. De spreker wil hierover het standpunt van de sprekers weten. Er wordt immers gezocht naar een oplossing voor de WEU-Assemblee en de verschillende organen van besluitvorming die nu langzamerhand worden opgedoekt. De heer *Goris* vreest dat men uiteindelijk gaat komen tot een samenwerking met de verschillende soorten partners (de leden, de geassocieerde leden en de geassocieerde partners). En dat is precies datgene wat de WEU altijd heeft gedaan. Hij vermoedt dat men dan ook binnen die Assemblee beslissingen gaat willen nemen en ook de parlementaire controle doorvoeren, maar dan zal het nieuwe orgaan - waartoe men gaat moeten komen om tot besluitvorming te komen - verdacht veel lijken op dat wat men nu gaat afschaffen. De spreker zou daarover graag het advies van de sprekers willen horen. Volgens hem stelt er zich bovendien het probleem van de grote landen zoals Frankrijk en Groot-Brittannië die veel waarde hechten aan hun soevereiniteit. Van deze

2.2. Le contrôle parlementaire et la position de pays tiers et/ou neutres ; secret (militaire) et publicité de l'administration

M. Stef Goris, député, s'adresse en particulier aux représentants de l'OTAN et de l'UEO afin d'évoquer le problème de l'ensemble du cadre institutionnel qui est créé à présent. En tant que parlementaire, il se préoccupe concrètement du contrôle parlementaire dans le cadre de ce débat. En effet, s'il y a naturellement le Parlement européen, qui est le parlement de l'Union européenne, une série de pays y sont cependant représentés parce qu'ils sont membres de l'Union européenne, tout en jouissant du statut de pays neutres, étant donné qu'ils ne font pas partie de l'OTAN. Il en va notamment ainsi pour l'Irlande. Ces pays déclarent qu'ils n'ont rien à voir avec un concept militaire au sein de l'Union européenne, mais ils siègent au sein de ce Parlement européen, qui est composé de différents groupes ; en d'autres termes, la distinction entre les États membres y est beaucoup moins nette qu'elle ne l'était autrefois. L'intervenant se demande comment ce problème pourrait être résolu pour ces pays. Il y a aussi le problème des pays qui sont membres de l'OTAN, mais qui ne sont pas membres de l'Union européenne, par exemple, la Turquie, la Norvège, ... Ces pays sont tout disposés à participer aux actions européennes dans le domaine militaire, bien qu'ils ne soient pas membres de l'Union européenne. Cela signifie que si un contrôle parlementaire devait être exercé sur des décisions éventuelles, ils n'auront pas voix au chapitre au Parlement européen. *M. Stef Goris* se demande donc dans quelle mesure l'on pourrait envisager d'organiser éventuellement une seconde chambre au niveau du Parlement européen - un projet qui a déjà été évoqué à plusieurs reprises. Cette deuxième chambre se prononcerait sur cette politique commune de défense ainsi que sur la politique étrangère et de sécurité commune. L'intervenant demande quel est le point de vue des intervenants à ce sujet. Nous cherchons en effet une solution en ce qui concerne l'assemblée de l'UEO et les différents organes de décision qui sont à présent progressivement supprimés, mais l'intervenant craint que l'on en arrive finalement à ce que l'UEO a toujours fait, à savoir travailler avec les différents types de partenaires qui existent: les membres, les membres associés et les partenaires associés. Il présume que l'on voudra dès lors prendre des décisions et instaurer un contrôle parlementaire au sein de cette Assemblée, mais le nouvel organe - que l'on devra créer pour parvenir à prendre des décisions - ressemblera alors furieusement à celui que l'on veut aujourd'hui supprimer. L'intervenant voudrait connaître l'avis des intervenants à ce sujet. Il constate que se pose en outre le problème des grands pays, tels que la France et la Grande-

landen kan men dan moeilijk aannemen dat zij ooit iets zouden overlaten aan een Europese Commissie of aan een Europees Parlement wanneer het gaat over bijvoorbeeld waar welke troepen ingezet gaan worden. Dit alles lijkt voor de spreker op dit ogenblik nog geen haalbare kaart te zijn. Eerder de kleine landen gaan hiertoe bereid zijn. De spreker suggereert dat België misschien tijdens zijn voorzitterschap met een witboek voor Europa voor een eerste aanzet kan zorgen, eventueel in het kader van een versterkte samenwerking met een aantal collega-lidstaten.

De heer *Peter Vanhoutte*, *volksvertegenwoordiger*, stelt zich in dat verband een aanvullende vraag over de rol van de heer Solana, Hoog Vertegenwoordiger bij het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. In concreto poneert hij de vraag of door de problematiek van de geheimhouding van het proces geen hypotheek wordt gelegd op de openbaarheid van bestuur. Hij wil graag van enkele experts vernemen wat hun opvatting hierover is. Hoe kan men die twee principes van enerzijds openbaarheid van bestuur en anderzijds van geheimhouding van het proces met elkaar verzoenen? Volgens de spreker is enerzijds een stuk transparantie toch belangrijk om een goede democratische controle te garanderen, maar anderzijds is er ook de noodzaak om gevolg te geven aan een zekere geheimhouding.

De heer *B. Kreemers* gaat graag in op de vraag over de parlementaire controle die door de heer S. Goris werd gesteld. Die beweerde dat het intergouvernementele karakter van het Europese defensieproject betekent dat met name de nationale parlementen het laatste of ook het enige woord hebben als het gaat om de inzet van een Europese capaciteit. Het Europese parlement heeft geen bevoegdheden op dat gebied. Daardoor ontstaat de merkwaardige situatie dat middelen die gebruikt worden niet in de sfeer van het militaire vallen, maar wel in die van de niet-militaire conflictpreventie en crisisbeheersing waarvoor de Commissie bevoegd is en ook onder de parlementaire controle van het Europees Parlement staan. Dat is één van de eigenaardigheden van de structuren in de Europese Unie waarvoor men gekozen heeft. Dat weerspiegelt zich ook in de verschillende rollen die de heren J. Solana en C. Patten hebben. Momenteel vindt er een angstvallende discussie plaats over de vraag hoe dit gestroomlijnd kan worden. Het institutionele kader is immers een vrij complex geheel geworden en er bestaat nog steeds geen formele Raad van ministers van Landsverdediging. De spreker vindt die naam

Bretagne, qui sont vraisemblablement très attachés à leur souveraineté, et dont on peut difficilement imaginer qu'ils puissent un jour laisser à la Commission européenne ou au Parlement le soin de décider quelles troupes doivent être engagées et où il faut les engager, etc... L'intervenant estime qu'à l'heure actuelle, un tel abandon de souveraineté n'est pas encore envisageable. Les petits pays seront plutôt disposés à accepter une telle situation. L'intervenant suggère qu'au cours de sa présidence, la Belgique pourrait peut-être établir un Livre blanc pour l'Europe afin de veiller à ce qu'un premier pas soit fait en ce sens dans le cadre d'une coopération éventuellement renforcée avec certains autres États membres.

M. Peter Vanhoutte, député, s'interroge néanmoins encore à ce sujet sur le rôle de M. J. Solana, Haut représentant pour la politique européenne de sécurité et de défense. Concrètement, l'intervenant tient à aborder toute la problématique du secret du processus : celui-ci ne risque-t-il pas d'hypothéquer la transparence de l'administration au niveau européen ? Il demande quel est le point de vue des experts à ce sujet. Comment concilier les deux principes : d'une part, la transparence de l'administration et, d'autre part, le secret du processus ? L'intervenant estime que, d'une part, une certaine transparence est importante pour garantir l'efficacité du contrôle démocratique, mais que, d'autre part, il faut aussi respecter le secret dans une certaine mesure.

M. B. Kreemers tient à répondre à la question relative au contrôle parlementaire, posée par M. S. Goris. Il précise que le caractère intergouvernemental du projet de défense européenne implique que les parlements nationaux ont le dernier mot ou ont aussi seuls voix au chapitre lorsqu'il s'agit de l'engagement d'une capacité européenne. Le Parlement européen n'a aucune compétence en la matière. On en arrive ainsi à l'étrange situation dans laquelle des moyens utilisés non pas dans la sphère militaire, mais dans le cadre de la prévention des conflits et du management de crises non militaire relèvent de la compétence de la Commission et, dès lors aussi, du contrôle parlementaire exercé par le Parlement européen. Il s'agit là d'une des particularités des structures de l'Union européenne. Cette situation se reflète également dans les différents rôles que jouent MM. J. Solana et C. Patten. Une discussion approfondie est actuellement en cours sur la question de savoir comment cela peut être rationalisé. Le cadre institutionnel est en effet devenu relativement complexe et il n'existe toujours pas de Conseil formel des ministres de la Défense. L'intervenant estime que cette dénomination est importante parce que les ministres de

belangrijk omdat de ministers van Landsverdediging volgens hem de bevoegdheden moeten hebben om tot een convergentie te komen tussen geheimhouding en openheid. Ook het stellen van gemeenschappelijke eisen aan de nationale bijdragen in de *Headline Goal* zou een heel belangrijke rol kunnen spelen. Maar daarom moet men stoppen met enkel op het informele niveau te praten.

Op de vraag van de heer Goris over het institutionele kader kan *Kolonel L. Tegenbosch* niet ingaan, maar hij belicht wel de militaire kant van wat zich nu in de WEU afspeelt. De neutrale landen (Ierland, Zweden, Oostenrijk en Finland) hebben ook altijd met de WEU samengewerkt en ze werken nu in de EU. Zij beschikken over officieren die nu wezenlijk deel uitmaken van het militaire element en hebben zich daar dus volledig geïntegreerd. Ze hebben ook deelgenomen aan alle vergaderingen over de *Headline Goal* waardoor ze dus ook aantonen betrokken te zijn. Vermeldenswaardig is ook dat ze «*PartnershipForPeace-nations*» zijn, wat dus hun standpunt ten opzichte van de NAVO iets makkelijker maakt. De EU hoort dankbaar toe wat eventueel de contributies zijn van de landen die geen lid zijn van de EU zoals Turkije en Noorwegen, maar neemt deze landen niet op in de *Headline Goal*. Wel is hen het recht voorbehouden deel te nemen aan toekomstige operaties die Europees geleid worden zonder al te veel technische problemen.

Over de problematiek van de transparantie vermeldt *Kolonel L. Tegenbosch* dat toen er nog geen sprake was van het feit dat de WEU zo snel zou gaan verdwijnen, de EU in zijn contacten met de WEU altijd liet blijken dat het de transparantie hoog in zijn vaandel draagt. Maar op een bepaald ogenblik is er militaire geheimhouding voor bepaalde plannen voorzien. De spreker is van mening dat men vanuit militair standpunt een zekere geheimhouding moeilijk kan omzeilen. Als men dan ook stelt dat de EU zou moeten samenwerken met de NAVO, denkt hij dat het toch een groot probleem zal vormen als men met het geheimhoudingsaspect geen rekening houdt.

De vertegenwoordiger van het ministerie van Defensie wenst zich niet politiek uit te spreken over de problematiek van de derde landen, maar wel kan hij de leden melden dat België – wat ook de heer Buckley benadrukte – een harde verdediger is van het feit dat ook de derde landen in overweging moeten worden genomen. Dit is voor België een verplichte handeling. Om die reden heeft ook de Minister van Landsverdediging, de heer A. Flahaut, meerdere bezoeken gebracht aan deze landen. Zijn boodschap is steeds geweest dat België het Europese mechanisme dat zich in gang aan het zetten is van dichtbij volgt en zal controleren

la Défense doivent avoir les compétences pour renforcer la convergence. La fixation d'exigences communes concernant les contributions nationales au «*Headline Goal*» pourrait jouer un rôle très important. Mais pour cela, il faut cesser de se consulter uniquement au niveau informel.

Le Colonel L. Tegenbosch ne peut répondre à la question de M. Goris sur le cadre institutionnel, mais il peut fournir des précisions sur l'aspect militaire de ce qui se passe à l'heure actuelle au sein de l'UEO. Les pays neutres (Irlande, Suède, Autriche et Finlande) ont toujours collaboré avec l'UEO et ils adhèrent à l'heure actuelle à l'UE. Ils ont des officiers qui font partie intégrante de l'élément militaire, ils y sont donc entièrement intégrés. Ils ont participé à toutes les réunions relatives au «*Headline Goal*» et ils y sont donc associés. Il y a également lieu de noter qu'ils sont des «*PartnershipForPeace-nations*», ce qui leur permet donc d'exprimer un peu plus facilement leur point de vue à l'égard de l'OTAN. Ce qui se passe avec la Turquie, la Norvège et d'autres pays qui ne sont pas membres de l'UE, c'est que l'UE écoute avec intérêt ce que seraient éventuellement leurs contributions, mais qu'elle ne les associe pas au «*Headline Goal*». Le droit leur est toutefois réservé de participer à de futures opérations dirigées au niveau européen sans trop de problèmes techniques. Cette possibilité reste ouverte.

En ce qui concerne la problématique de la transparence, le *Colonel L. Tegenbosch* formule les observations suivantes: il est exact que, dans les contacts entre l'UEO et l'UE, au moment où l'on n'imaginait pas que l'UEO allait disparaître aussi rapidement, la transparence a toujours été considérée comme une vertu cardinale, mais à un moment déterminé, certains plans sont classés secret militaire. L'intervenant estime que, d'un point de vue militaire, on peut difficilement éviter une certaine part de secret. Par ailleurs, si l'on dit également que l'UE doit collaborer avec l'OTAN, l'orateur estime que cela posera quand même un sérieux problème si l'on ne peut pas tenir compte de l'aspect «*secret*».

Le représentant du ministère de la Défense ne souhaite pas émettre d'avis politique sur la problématique des pays tiers, mais il est en mesure de préciser que, comme l'a déjà souligné à juste titre M. Buckley, la Belgique compte d'ardents défenseurs du fait qu'il faut également prendre en considération les pays tiers. Nous estimons qu'il s'agit d'un passage obligé. C'est également pour cette raison que le ministre de la Défense nationale, M. A. Flahaut s'est rendu plusieurs fois dans les pays tiers. Son message a toujours exprimé que nous suivrons de près le mécanisme qui est en train de se mettre en marche et que nous examinerons si

of de derde landen voldoende betrokken worden in dit werkmechanisme. Natuurlijk rijst de vraag vanaf wanneer en tot op welk niveau die landen erbij betrokken kunnen worden. Men kan vaststellen dat er voor deze materie een duidelijke Europese evolutie plaatsvond onder het Franse voorzitterschap omdat de vergadering eind november aangevuld zal worden door een vergadering van 15+6 en zelfs ooit door een vergadering van 15+15. Door het zetten van stappen naar de partners die niet tot de EU behoren, kan men op dit vlak van een heuse Europese bewustwording spreken.

Men gebruikt vaak de sleutelwoorden «*decision shaping but not decision making*». België heeft een zeer realistische houding omdat het land niet altijd het politieke gewicht heeft, noch het economische, noch het militaire. Toch schuift België ideeën naar voren en vindt er in dit land «*decision shaping*» in plaats van «*decision making*» plaats, wat België probeert concreet in te vullen. Zo is België van mening dat het hoog tijd is om die derde landen rond de tafel te brengen. Niet alleen ter informatie, maar ook om te proberen met hen een consensus te bereiken. Indien geen consensus wordt bereikt, is het ook logisch dat de vijftien lidstaten een beslissing nemen waarbij ze rekening houden met de standpunten van die derde landen.

Om concreet aan «*decision shaping*» te werken op het vlak van transparantie zou men volgens de spreker gemakkelijk een aantal posities aan deze landen kunnen geven en zo voor hen het debat opentrekken. Het gaat hier niet om superieure posities, maar om posities waardoor zij de evoluties kunnen volgen.

2.3. Verhouding EU – NAVO ; relatie met de VSA

Terwijl de heer Buckley in zijn uiteenzetting stelt dat er in de VSA een bepaalde vrees zou kunnen bestaan dat de Europese partners met hun defensie-initiatief tot een «*caucus*» zouden komen, is de heer *Stef Goris*, *volksvertegenwoordiger*, van mening dat die vrees ongegrond is. Volgens hem zullen de Europese partners er nooit in slagen meer operaties op touw te zetten zonder de hulp van NAVO-«*assets*» inzake communicatie, transport en dergelijke. Al is het een ongegronde vrees, toch geeft hij ook toe dat de houding van de VSA daarin soms ook dubbelzinnig is. Enerzijds vraagt de VSA tegelijkertijd dat Europa zijn capaciteiten moet doen toenemen en dat men meer moet samenwerken binnen Europa, maar anderzijds vreest het die

les pays tiers sont suffisamment intégrés dans le mécanisme de son fonctionnement. Naturellement, la question est de savoir jusqu'à quel point nous allons y associer les pays tiers et à partir de quand. On peut constater qu'à cet égard, la situation a, sous présidence française, évolué clairement dans le sens européen, étant donné que la réunion de la fin novembre sera complétée par une réunion des 15+6 et même à l'avenir par une réunion des 15+15. On peut considérer qu'il s'agit d'une véritable prise de conscience au niveau européen du fait qu'il faut faire un pas dans la direction des partenaires qui ne font pas encore partie de l'UE.

On utilise souvent les mots-clés «*decision shaping but not decision making*». L'attitude belge est très réaliste, étant donné que notre pays ne possède pas toujours le poids politique, économique ou militaire nécessaire. Nous n'en pouvons pas moins suggérer des idées, ce qui signifie que la Belgique ne fait donc pas de «*decision making*», mais du «*decision shaping*». La Belgique essaie de jouer ce rôle de manière concrète. Elle estime qu'il est grand temps de réunir les pays tiers autour de la table, non seulement pour les informer, mais également pour essayer de dégager un consensus. Il faut toutefois être logique : si l'on ne parvient pas à un consensus, il appartiendra aux quinze États membres de prendre une décision en tenant compte des points de vue des pays tiers.

Comment faire concrètement du «*décision shaping*» en matière de transparence ?

L'orateur estime que l'on pourrait aisément donner un certain nombre de positions aux pays tiers et ouvrir avec eux le débat, étant entendu que l'on ne leur donnerait pas de positions supérieures, mais des positions qui leur permettraient de suivre l'évolution.

2.3. Rapports entre l'Union européenne et l'OTAN – relation avec les États-Unis

Alors que M. Buckley a déclaré dans le cadre de son exposé que les États-Unis pourraient nourrir certaines craintes de voir leurs partenaires européens former un «*clan*» à la faveur de leur initiative en matière de défense, M. *Stef Goris*, *député*, estime que cette crainte n'a pas de raison d'être, car les partenaires européens des États-Unis ne sont pas aujourd'hui en mesure, et ne le seront pas davantage à l'avenir, d'effectuer un nombre accru d'opérations en se passant des moyens de communication, de transport et autres de l'OTAN. Il a la conviction que cette crainte n'est pas fondée, tout en admettant que l'attitude des États-Unis est parfois ambiguë sur ce plan : les États-Unis demandent aux Européens d'accroître leurs capacités et

«caucus». Men weet ook niet altijd precies hoe ver dat men hierin moet gaan en waar het moet ophouden. En daarom zijn ook de houding van de heer Bush en de heer Gore verschillend. Zo is Bush meer voorstander van een Europa dat zelfstandig kan optreden in landen zoals Kosovo en tegen leiders zoals Milosevic. De spreker acht dit zowel voor vandaag als voor morgen niet mogelijk. Hij is dus van oordeel dat de samenwerking tussen de NAVO en de EU in de toekomst ook onvermijdelijk zal blijven bestaan.

Volgens de heer *E. V. Buckley* is de Amerikaanse houding ten opzichte van een Europees Defensiebeleid heel aanmoedigend en zelfs heel steunend is. Dit is veel meer het geval dan in het verleden en de Amerikanen willen dan ook dat de Europeanen hierin slagen. Momenteel oefent de VSA heel wat druk uit op de Turken om flexibeler op te treden in deze materie om zo het project te kunnen doen slagen. Waarom moedigen ze dit aan?

Ten eerste hebben ze een algemene interesse in een Europa dat zelf meer doet op het vlak van defensie.

Ten tweede hebben ze veel vertrouwen in het VK dat zijn gewicht erachter zet en ervoor zal zorgen dat het op een vriendelijke manier ten opzichte van de NAVO-alliantie gebeurt. De spreker meent dat de Amerikanen denken dat de ontwikkeling van een eigen Europees defensiebeleid een onoverkoombaar gebeuren is. Daarom is het beter dat Amerikanen de benadering ondersteunen die Europa nu neemt en die ook door het VK wordt goedgekeurd. De VSA staat dus volledig achter deze ontwikkelingen. Omdat de Amerikanen hierbij zeker niet het hoofd willen verliezen, hebben zij enkele «*red lines*» geformuleerd. Eén van hun rode draden is dat door de relatie tussen de NAVO en de EU de NAVO-alliantie niet mag worden verzwakt. En op een aantal domeinen bestaat wel een reëel risico daarvoor. De heer *E.V. Buckley* gelooft dat die risico's kunnen worden omzeild door effectief te handelen.

2.4. Compromissen en toegevingen

In zijn afsluitende zin zei de heer *Buckley* dat men bereid moet zijn de nodige compromissen te sluiten aan alle kanten van de tafel. De heer *Michiel Martens*

de collaborer entre eux, d'une part, mais ils craignent le « clanisme », d'autre part. On ne sait pas non plus toujours précisément jusqu'où l'autonomie européenne doit aller et où elle doit s'arrêter. À cet égard, M. Bush et M. Gore ont des attitudes différentes et l'on entend notamment que le gouverneur Bush, s'il devenait président, serait davantage enclin à laisser l'Europe se débrouiller seule pour régler des situations telles que celles rencontrées au Kosovo et avec des personnages comme Milosevic. L'intervenant estime que l'Europe n'a pas, en l'occurrence, les moyens de se débrouiller seule aujourd'hui et que, en toute honnêteté, elle ne les aura pas non plus demain. Il estime par conséquent que l'OTAN et l'Union européenne continueront forcément de coopérer à l'avenir.

M. E. V. Buckley estime que l'attitude américaine à l'égard d'une politique de défense européenne est très encourageante, et même très constructive, nettement plus en tout cas que par le passé. Les Américains déclarent souhaiter que les Européens réussissent dans leur entreprise et ils exercent actuellement d'énormes pressions sur les Turcs pour qu'ils se montrent encore plus flexibles qu'ils ne le seraient (ou pourraient l'être) pour faire aboutir ce projet. Pourquoi les États-Unis encouragent-ils cet effort en matière de défense ?

Primo, ils ont intérêt, de manière générale, à ce que les Européens s'engagent davantage eux-mêmes en matière de défense.

Secundo, ils ont une grande confiance dans le Royaume-Uni, qui pèse de tout son poids dans ce projet et veillera à ce qu'il ne se fasse pas au détriment de l'OTAN. L'intervenant pense que les Américains sont persuadés que le développement d'une politique de défense européenne est un processus irréversible et qu'ils préfèrent donc appuyer l'initiative que l'Europe prend actuellement et qui est approuvée par le Royaume-Uni. Les États-Unis soutiennent donc totalement l'évolution en cours, mais ils restent réalistes, ainsi qu'en témoignent les conditions qu'ils ont fixées. L'une de ces conditions prévoit que la relation entre l'OTAN et l'Union européenne ne peut affaiblir l'OTAN. Or, le risque d'affaiblissement est réel dans un certain nombre de domaines. *M. E.V. Buckley* croit que nous éviterons naturellement ce risque, même s'il insiste pour que nous œuvrions effectivement en ce sens.

2.4. Compromis et concessions

M. Michiel Martens, sénateur, pose à *M. Buckley* une question relative à la dernière phrase de *M. Buckley* dans laquelle il a dit que nous devons être disposés à

stelt hierbij de eerder informatieve vraag wat eigenlijk de meest concrete en dringende voorbeelden van toegevingen zijn die aan beide kanten kunnen of moeten gebeuren.

De heer *E.V. Buckley* haalt twee voorbeelden van compromissen aan die men moet sluiten om het risico van een verzwakking van de NAVO-alliantie te vermijden. Ten eerste moet de EU flexibeler zijn in zijn benadering van de deelname van de Europese landen die lid zijn van de NAVO, maar niet van de EU. Vooral Turkije treedt hier heel gevoelig op. Turkije, dat een zeer onstabiele regio heeft, gelooft dat vele operaties die de EU wil leiden in hun invloedsdomein of hun belangenregio zullen plaatsvinden. Met andere woorden, Turkije staat er op dat het dezelfde soort van deelname zal hebben als het had in de WEU. Wanneer de EU het plan opvatte deze beleidslijnen uit te stippelen, was er een grote chaos over de positie van Turkije. Het volstaat naar de tekst van de Top van Helsinki te kijken waarin er geen verschil wordt gemaakt over de positie van Turkije aan de ene kant en de positie van Cyprus aan de andere kant. De spreker vraagt zich dus af of dit wel verstandig of zelfs noodzakelijk was. Tijdens de Top van Feira werd er echter wel een verschil gemaakt. Maar om daartoe te komen heeft men meer dan zes maanden nodig gehad. In Feira werd er dus een verschil gemaakt tussen de Europese landen van de NAVO-alliantie die geen lid zijn van de EU en de andere landen die geen lid zijn van de EU. Dat is een begin, maar men moet verder gaan en wat meer aandacht schenken aan de positie van landen zoals Turkije, Noorwegen, Hongarije, Polen, Tsjechië en IJsland. De EU moeten deze landen het gevoel geven dat ze een «*role-deal*» gekregen hebben. *E.V. Buckley* verwijst naar het feit dat men over deze zaak binnen de EU altijd op een introspectieve manier gedebatteerd heeft waarbij men geen rekening hield met de positie van deze landen. Op dat moment heeft de EU tal van overeenkomsten gesloten om dan daarna onflexibel op te treden. De heer *E.V. Buckley* vindt dat dit beter mag.

Het tweede compromis betreft de «*planning area*». De NAVO moet bereid zijn om zijn «*planning*» aan te passen om de EU-planning en de NAVO-planning makkelijker op elkaar af te stemmen. Hier mag men niet vergeten dat Frankrijk, een belangrijk NAVO- én EU-land, niet aan een collectieve «*planning*» deelneemt.

conclure les compromis qui s'imposent à toutes les parties. Le sénateur se demande quels sont en fait les exemples les plus concrets et les plus urgents en la matière. Quelles concessions devraient ou pourraient alors être faites par les deux parties ?

M. E.V. Buckley cite deux exemples de compromis qui devraient être conclus pour éviter le risque d'un affaiblissement de l'OTAN. Premièrement, l'UE doit faire preuve d'une plus grande souplesse dans son approche de la participation des pays européens qui sont membres de l'OTAN, mais qui ne sont pas membres de l'UE. La Turquie, en particulier, ressent très fort ce manque de souplesse. La Turquie se situe dans une région très instable et estime que nombre des opérations que l'UE souhaiterait mener auront lieu dans sa sphère d'influence ou sa sphère d'intérêts. La Turquie tient, en d'autres termes, à ce que sa participation soit similaire à celle qui était la sienne au sein de l'UEO. Lorsque l'UE s'est proposé/ a envisagé/ a tenté/ s'est fixé pour objectif, etc., de définir les lignes de force de sa politique, une grande confusion régnait à propos de la situation de la Turquie. Il suffit de lire le texte du sommet d'Helsinki : aucune différence n'est faite entre la situation de la Turquie et celle de Chypre. L'intervenant se demande donc si cela était raisonnable ou même nécessaire. Si l'on se reporte au sommet de Feira, on se rendra toutefois compte qu'une différence a bien été faite. Mais il a fallu six mois pour en arriver là. Donc, à Feira, une distinction a été établie entre les pays européens qui sont membres de l'OTAN mais qui ne sont pas membres de l'UE et les autres pays qui ne sont pas membres de l'UE. C'est un début, mais il faut aller plus loin et accorder un peu plus d'attention à la situation de pays tels que la Turquie, la Norvège, la Hongrie, la Pologne, la Tchéquie et l'Islande. L'UE doit leur donner le sentiment qu'ils ont obtenu un «*role-deal*». Tant vous-mêmes et moi-même que d'autres membres de l'UE savent très bien comment cela peut se réaliser, car, au sein de l'UE, nous nous réunissons et nous parlons de ce genre de choses. Mais nous le faisons d'une manière très introspective et nous ne tenons pas compte de la situation des pays qui ne sont pas membres de l'UE jusqu'à ce que tout soit terminé. Actuellement nous avons passé tous ces accords avec l'UE et ensuite, nous ferons preuve d'une grande inflexibilité. Nous devons essayer à ce propos de faire mieux au sein de l'UE.

Le deuxième compromis concerne la «*planning area*». L'OTAN doit être disposée à adapter son planning, afin que l'UE et l'OTAN puissent harmoniser plus facilement leur planning. Il ne faut pas oublier en l'occurrence que la France, un membre important de l'OTAN et de l'UE, ne participe pas à un planning collectif. Donc,

Men moet dus manieren zien te vinden waardoor die twee planningssystemen zowel coherent als transparant zijn ten opzichte van elkaar. Dit is essentieel omdat het anders serieuze problemen oplevert binnen de NAVO.

Wat de «*planning*» betreft, voegt de vertegenwoordiger van het Ministerie van Landsverdediging er nog aan toe dat dit in feite een zeer complexe materie is en dus veel ervaringskennis vereist. Men heeft een heel pakket van middelen nodig, zowel wat betreft personeel als informaticatechnieken, analysetechnieken, en dergelijke. Het lijkt de spreker dan ook zeer verstandig om ervoor te zorgen geen duplicaties te maken. Het is dan ook onoverkoombaar om heel openlijk en met de nodige transparantie de totale ervaringen te benutten die binnen de NAVO en in het bijzonder binnen SHAPE bestaan.

Betreffende de toegevingen treedt ook *Kolonel L. Tegenbosch* het standpunt van de heer E.V. Buckley bij. Hij stelt dat wanneer men een separaat systeem zou aannemen, dit dan gepaard zal gaan met een duplicatie van al de inspanningen. En dat zal zich ook vertalen in een verlies van energie en uiteraard geld. Volgens de WEU is het niet evident om een totaal onafhankelijk strijdkrachtenplanningssysteem op te zetten.

2.5. Defensie-uitgaven / budget

Na het aanhoren van de uiteenzettingen van zowel de Minister van defensie, de heer A. Flahaut, als van een aantal andere sprekers vreest *Peter Vanhoutte, volksvertegenwoordiger*, dat men elkaar opnieuw aan het wijsmaken is dat men meer moet uitgeven aan defensie. De spreker verheugt zich dan ook ten eerste over de interpellatie van de heer B. Kreemers die vindt dat men niet alleen aan meer geld moet denken, maar eerder aan de wijze waarop de middelen kunnen worden besteed. Daarom wil de spreker van de heer B. Kreemers vernemen of het realistisch is dat het Europees defensieconcept technisch gezien kan worden verwezenlijkt met de middelen die men op dit ogenblik en in de komende jaren volgens een strategisch plan inbrengt. De spreker benadrukt dat hij deze vraag los van het politieke luik wil stellen omdat de hoeveelheid geld die men in een begroting voorziet een politieke beslissing blijft. Hij vraagt zich ook af of het misschien een irreële vraag is, zodat men de situatie op dit vlak moet herzien. De spreker is van mening ik denk dat het een belangrijk discussiepunt is voor de komende maanden.

Op de vraag of men meer moet uitgeven aan defensie, herinnert de heer *E. V. Buckley* de Belgische parle-

il faut trouver le moyen d'harmoniser ces deux systèmes de planning et d'assurer leur transparence. Il est essentiel que nous le fassions, sinon l'OTAN risque d'être confrontée à de sérieux problèmes.

Pour ce qui est du «*planning*», le représentant du ministère de la Défense tient également à ajouter qu'il s'agit en fait d'une matière très complexe requérant donc une grande expérience. Il nous faut toute une série de moyens tant en ce qui concerne le personnel que les techniques informatiques, les techniques d'analyse, etc. Selon l'intervenant, il paraît dès lors très avisé de veiller à ne pas créer de doubles emplois. Il s'indique dès lors d'utiliser très ouvertement et dans la transparence requise toutes les expériences existant au sein de l'OTAN et, plus particulièrement, du SHAPE. Il est inévitable de passer par les moyens disponibles de l'OTAN.

En ce qui concerne les concessions, *le Colonel L. Tegenbosch* se rallie, lui aussi, au point de vue de M. E.V. Buckley : si l'on optait pour un système séparé, il est clair que cela impliquerait le double d'efforts, ce qui se traduirait par une perte d'énergie et, bien entendu, d'argent. L'UEO estime qu'il n'est pas évident de mettre en place un système de planning des forces armées totalement indépendant.

2.5. Dépenses de défense / budget

En entendant les exposés tant du ministre de la Défense, M. A. Flahaut, que d'autres orateurs, *M. Peter Vanhoutte, député*, craint que l'on pousse encore à la consommation et qu'il faille augmenter les dépenses consenties en matière de défense. Aussi, l'intervenant a été très heureux d'entendre l'intervention de M. B. Kreemers selon lequel il faudrait peut-être ne pas songer uniquement à augmenter les moyens, mais plutôt réfléchir à la façon de les affecter. C'est pourquoi, indépendamment de la décision politique – les montants prévus dans un budget relevant finalement toujours d'une décision politique –, l'intervenant demande à M. B. Kreemers s'il est réaliste de penser que – d'un point de vue purement technique – les moyens que nous souhaitons engager actuellement et dans les années à venir selon un plan stratégique suffiraient dans le cadre du concept de défense européenne. Ou cela est-t-il totalement irréel et faut-il également revoir la situation en ce domaine? L'intervenant estime qu'il s'agira d'un point de discussion important au cours des mois à venir.

En ce qui concerne la question de savoir s'il faut augmenter les dépenses militaires, *M. E. V. Buckley* a

mentsleden eraan dat sinds de voormalige Minister van Landsverdediging, de heer Leo Delcroix, de Belgische defensie-uitgaven 99 miljard Belgische frank bedragen zonder "allowance" voor inflatie. Deze politiek werd gedurende vele jaren gevoerd. De houding van België die de heer E.V. Buckley kon waarnemen in de NAVO formuleert hij als volgt: «Hier is uw geld en doe ermee wat u wilt. Maar vertel ons niet over uw problemen». Volgens de spreker is dit echt geen geschikte methode om defensie te managen. De heer Buckley verheugt er zich over dat die houding gelukkig veranderd is. Vorig jaar spendeerde België 6.5% van zijn budget aan "equipment"-uitgaven. In vergelijking spendeerde het Verenigd Koninkrijk daaraan 26% van zijn budget. Vorig jaar spendeerde België 1.44% van zijn BBP aan defensie terwijl het Verenigd Koninkrijk in vergelijking 2.6% spendeerde. Het is vrij duidelijk dat van alle Europese landen het VK het meest efficiënte defensiebeleid voert. Vele jaren voordat het land de weg vrijmaakte voor privatisering, commercialisering, «out-sourcing» en professionalisering, had het zijn herzieningen inmiddels doorgevoerd. België en andere landen proberen dit nu te verwezenlijken, terwijl het Verenigd Koninkrijk dat al lang gerealiseerd heeft. Omdat het VK slechts 2.5% van zijn BNP aan defensie en 26% van zijn budget aan "equipment" besteedt, wil de heer Buckley er dus op wijzen dat België en andere landen efficiënter moeten handelen. En dit wil niet noodzakelijk zeggen dat men zomaar meer geld aan defensie moet besteden.

De vertegenwoordiger van het ministerie van Landsverdediging wil zich niet uitspreken over het feit of men nu wel of niet de defensie-uitgaven zou moeten verhogen. Het is wel zo dat het Belgisch budget gedurende vele jaren geblokkeerd werd, zoals de heer Buckley in zijn uiteenzetting duidelijk naar voren bracht. Met de nieuwe legislatuur werd wel een eerste indexering aangebracht en als militair juicht de spreker dit ook toe. Om vast te stellen of dit voldoende is, moet men eerst zeker weten of de uitgaven die men doet met hoofdstuk 9.4 overeenstemmen. In die context sprak Minister A. Flahaut van «*defence efficiency initiative*». Dus vooraleer men ervan overtuigd is dat men te weinig uitgeeft, moet men eerst nakijken of men op een correcte manier uitgeeft. Deze controle zou op Europees niveau moeten gebeuren. De Europeanen moeten onder elkaar uitmaken of de defensie-uitgave wel efficiënt gebeurt. Zo kan de vertegenwoordiger van het Ministerie zich niet uitspreken over zowel het resultaat als de impact op de Belgische budgettaire maatregelen, die door deze controle zullen worden opgeleverd. Dus eerst moet men de efficiëntie van de uitgaven van vandaag bestuderen, om daarna tot conclusies te kunnen komen.

tenu à rappeler aux parlementaires belges que depuis l'entrée en fonction de l'ancien ministre de la Défense, M. Leo Delcroix, les dépenses militaires belges ont été maintenues à 99 milliards de francs belges, qu'il n'a pas été tenu compte de l'inflation et que cette politique a été poursuivie pendant de nombreuses années. L'attitude de la Belgique, que M. E.V. Buckley a pu observer au sein de l'OTAN, était la suivante : « Voilà votre argent, faites ce que vous en voulez et épargnez-nous vos problèmes ». Selon l'intervenant, ce n'est pas là une méthode adéquate pour gérer la défense. M. Buckley se réjouit que cette attitude se soit modifiée. L'année dernière, la Belgique a consacré 6,5% de son budget à des dépenses d'équipement. Par comparaison, le Royaume-Uni a consacré 26% de son budget à ces dépenses. L'année dernière, la Belgique a consacré 1,44% de son PIB à des dépenses militaires, alors que le Royaume-Uni en a consacré 2,6%. Ce dernier est le pays européen qui a la défense la plus efficace. Cela est relativement clair. Il a procédé à des réformes pendant de nombreuses années avant que celles-ci ne débouchent sur la privatisation, l'externalisation et la professionnalisation,... La Belgique et d'autres pays tentent à présent de faire de même, alors que le Royaume-Uni a déjà réalisé toutes ces réformes. Et il ne consacre actuellement que 2,5% de son PNB à des dépenses militaires et 26% de son budget à des dépenses d'équipement. M. Buckley tient donc à souligner que la Belgique et d'autres pays que la Belgique devraient être plus efficaces, ce qui ne veut pas nécessairement dire que l'on doit simplement consacrer davantage d'argent aux dépenses militaires.

Le représentant du ministre de la Défense n'a pas voulu se prononcer sur la question de savoir si l'on devrait à présent augmenter les dépenses militaires. Il est exact, ainsi que l'a précisé clairement M. Buckley dans son exposé, que le budget belge a été bloqué pendant de nombreuses années. Il a cependant été indexé une première fois au cours de la législature actuelle et, en tant que militaire, l'intervenant est convaincu que l'on ne peut que saluer cette indexation. On peut toutefois se demander si elle suffira. Avant de répondre à cette question, il faut d'abord savoir avec certitude si les dépenses que l'on effectue relèvent du point 9.4. Dans ce contexte, le ministre A. Flahaut a parlé d'une « *defence efficiency initiative* ». Avant d'être convaincus de dépenser trop peu, il faut donc d'abord voir si nous dépensons à bon escient. Cet exercice devrait être effectué à l'échelon européen. Les Européens doivent examiner entre eux si les dépenses militaires sont effectuées de manière efficace. Aussi le représentant du ministre ne peut-il se prononcer sur le résultat de cet exercice ni sur l'impact qu'il aura sur la prise de position de la Belgique en matière budgétaire. Il nous faut donc d'abord évaluer l'efficacité de nos dépenses actuelles, et ce n'est qu'ultérieurement que nous pourrions tirer des conclusions.

2.6. Tekorten voor het ontwikkelen van een Europees defensiecapaciteit

De heer *Jean-Paul Moerman*, volksvertegenwoordiger, stelt een bondige vraag over de tekorten betreffende de capaciteiten. Hij wil dat Kolonel Tegenbosch hem toelicht wat de technische overwegingen zijn die een rol hebben gespeeld bij het doen uitkomen van deze gebreken in de studie van de WEU. Hij wil weten of E.V. Buckley persoonlijk denkt dat het in de Europese samenwerkingen om een tekort handelt dat veroorzaakt is door één of andere partner-lidstaten. *Moermann* vraagt zich dan ook af of het tekort van die aard is dat ze een hele reeks van processen afremt op het vlak van wederzijdse verbintenissen.

De vraag of het tekort aan Europese capaciteiten een gebrek van sommige of van alle Europese landen is kan *E.V. Buckley* niet gemakkelijk beantwoorden, omdat sommige capaciteiten nooit het eigendom zullen zijn van één land zoals dat het geval is bij multinationale hoofdkwartieren die per definitie de eigendom van groepen van landen zijn. Momenteel heeft de NAVO veel multinationale hoofdkwartieren, waarschijnlijk meer dan het nodig heeft. In ieder geval beschikt het over te veel "air operation commander control centers" die men echter in aantal probeert te verminderen. Buiten de VSA heeft geen enkel ander land de capaciteit om op zijn ééntje het gezag te voeren over een controle-hoofdkwartier van deze grootte. Elke nationale regering heeft een « *commander control capability* » (gezagscontrole-capaciteit) om operaties te leiden die zich op een bepaald niveau afspelen zodat de nationale belangen gediend worden. De NAVO biedt dit soort hoofdkwartieren aan aan de EU, maar volgens de spreker is het voor de EU niet nodig om deze verder te ontwikkelen. Indien de EU dat wel zou doen, kan dat een afsplitsing van de NAVO-alliantie betekenen wat volgens de heer *E.V. Buckley* niet wenselijk is. Zo is hij van mening dat de EU gebruik zou moeten maken van de diensten van SHAPE en deze verder Europees maken zodat de EU op de enorme capaciteiten binnen SHAPE – waarvan een heel deel reeds Europees is trouwens – een beroep kan doen. Dat lijkt voor de spreker de te bewandelen weg, maar andere onderwerpen zijn momenteel nationaal verdeeld zoals bijvoorbeeld de « *air-to-air refuelling aircraft tankers* ». De NAVO heeft ongeveer 500 tankvliegtuigen nodig, waarvan ongeveer 350 à 400 uit de VSA zouden moeten komen en de rest uit Europa. In ieder geval beschikt Europa absoluut niet over voldoende tankvliegtuigen om het cijfer aan te vullen tot 500. De enige landen in Europa die betekenisvolle tankercapaciteit hebben zijn het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland en ook Nederland beschikt over een kleine capaciteit. En de andere landen hebben hele mooie vliegtuigjes, maar geen tankers. De spreker stelt

2.6. Lacunes en matière de mise en place d'une capacité de défense européenne

M. Jean-Paul Moerman, député, pose une question sur les lacunes concernant les capacités. Il réserve l'aspect technique de sa question au Colonel Tegenbosch : sur la base de quelles considérations techniques a-t-on pu faire ressortir ces lacunes dans l'étude de l'UEO ? Le côté subjectif de sa question s'adresse à M. Buckley : dans le cadre des collaborations européennes, s'agit-il d'une lacune due à un État membre partenaire ? Cette lacune est-elle de nature à freiner une série de processus initiés en matière d'engagements réciproques ?

M. E.V. Buckley estime qu'il n'est pas facile de répondre à la question de savoir si le manque de capacités européennes est le fait de certains ou de tous les pays européens, parce que certaines de ces capacités ne seront jamais la propriété d'un seul pays. Ainsi, les quartiers-généraux multinationaux sont par définition la propriété de groupes de pays. Actuellement, l'OTAN possède de nombreux quartiers généraux multinationaux, elle en possède sans doute plus qu'il en est nécessaire. Elle possède en tout cas plus de « *air operation commander control centers* » qu'elle n'en a besoin et nous essayons d'en réduire le nombre. Aucun autre pays que les États-Unis n'a, à lui seul, la capacité d'exercer son autorité sur un quartier général de contrôle de cette grandeur. Chaque gouvernement national possède une « *commander control capability* » (capacité de contrôle de l'autorité) pour diriger des opérations prévues à un niveau qui sert les intérêts nationaux. L'OTAN offre ce type de capacité à l'U.E., mais selon l'orateur, il n'est pas nécessaire pour l'U.E. de continuer à les développer. Si l'U.E. le faisait quand même, cela pourrait signifier que l'on se détache de l'OTAN, ce que nous ne souhaitons pas non plus. *M. E. V. Buckley* estime que l'U.E. devrait s'appuyer sur les services du SHAPE et continuer à les « européeniser » de manière à ce que l'U.E. puisse faire appel aux énormes capacités qui existent au sein du SHAPE, capacités dont une bonne partie est déjà du reste européenne. L'orateur estime que c'est la voie à suivre, mais d'autres sujets sont actuellement répartis selon le critère national, par exemple, les « *air-to-air refuelling aircraft tankers* ». L'OTAN a besoin d'environ 500 ravitailleurs dont 350 à 400 viendraient des États-Unis et nous tentons de fournir les autres au niveau européen. De combien d'avions ravitailleurs dispose l'Europe actuellement ? Elle n'en possède en aucun cas un nombre suffisant pour combler la différence jusqu'à 500 ! Les seuls pays européens qui possèdent une capacité de ravitaillement significative sont le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ; les Pays-Bas en possèdent également une petite capacité. Et les autres pays ont de très beaux

zich dan ook de vraag wie deze vliegtuigen zal tanken tijdens de operaties. Tijdens de oorlog in Kosovo moesten in een bepaalde missie vliegtuigen door middel van een «*air-to-air refuelling*»-tanker worden bijgetankt. Sommige vliegtuigen moesten zeven keer worden bijgetankt op het traject tussen Duitsland en Kosovo. Om die reden heeft men 500 tankers nodig, wat de Europeanen onmogelijk kunnen leveren. Daarom rekent men met name op de Amerikanen om dit werk te verrichten. In dit soort strategische zaken zal Europa zich absoluut moeten verbeteren. Een ander strategisch probleem is een goede inlichtingendienst op Europees niveau.

Daarvoor moeten men eerst de vraag beantwoorden of men een compleet onafhankelijke Europese inlichtingencapaciteit wil opbouwen of het beter zou zijn gewoon gebruik te maken van de nationale inlichtingendiensten en satellietcapaciteiten die reeds bestaan. Maar zelfs dan komt Europa nog niet in de nabijheid van de capaciteiten waarover de VSA beschikt. De Amerikanen hebben jaren voorsprong op de meest geavanceerde Europese landen. Momenteel gaan ze ook sneller vooruit omdat ze in een enorm tempo deze capaciteit verder ontwikkelen door veel geld te investeren in optische, infrarood-, radar- en radiosatellieten. Daarmee gaat Europa nooit kunnen wedijveren. De vraag is waarom Europa dat uiteindelijk ook zou doen als men alle informatie kan verkrijgen wanneer men die nodig heeft. Men moet in gedachten houden dat de operaties die in Europa worden uitgevoerd, bedoeld zijn om de Amerikanen te ondersteunen. Hierbij mag men zich niet competitief opstellen ten opzichte van de Amerikanen die dan wel op hun beurt de informatie moeten verstrekken wanneer die ook gewenst wordt.

Kolonel L. Tegenbosch legt uit hoe men technisch te werk is gegaan om tot de conclusies van deze audit te komen. Er werd uitgegaan van vrij goed uitgeschreven scenario's over fictieve landen. Het uitschrijven van scenario's over bestaande landen is wettelijk niet toegelaten. Deze fictieve landen hebben een zekere afstand, geografie, klimaat en wanneer men dit alles vrij gedetailleerd uitwerkt, waarbij men gedeeltelijk een beroep heeft gedaan op de NAVO, kan men toch vrij goed en nauwkeurig kwantificeren wat men tekort komt. In het document van de audit zijn vijf scenario's uitgewerkt die tabellen bevatten over hoe men tot die detailconclusies is gekomen.

petits avions, mais pas de ravitailleurs. Qui va ravitailler ces avions pendant les opérations ? L'intervenant cite l'exemple suivant : certains avions qui volaient d'Allemagne au Kosovo pour effectuer des missions de bombardement et retournaient ensuite en Allemagne, devaient, à chaque mission, être ravitaillés à sept reprises par un « *air-to-air refuelling tanker* ». C'est la raison pour laquelle nous avons besoin de 500 ravitailleurs. Les Européens ne sont absolument pas en mesure de les fournir.

C'est pourquoi ils comptent sur d'autres pour faire le travail à leur place, à savoir sur les Américains. Dans ce genre d'affaires stratégiques, il faudra absolument que l'Europe s'améliore. Un autre problème stratégique concerne la mise en place d'un bon service de renseignements au niveau européen. Il faut d'abord savoir si nous voulons créer un service de renseignements européen tout à fait indépendant ou s'il serait préférable d'utiliser simplement les services de renseignements nationaux et les capacités existantes en matière de satellites. Mais même dans ce cas, l'Europe ne se rapprocherait pas encore des capacités dont les USA disposent. Les Américains ont plusieurs années d'avance sur les pays européens les plus avancés et ils progressent aussi plus rapidement car ils consacrent actuellement beaucoup d'argent au développement de cette capacité : satellites optiques, infrarouges, radars et radio. L'intervenant estime que l'Europe ne pourra jamais les concurrencer dans ce domaine. Et, finalement, pourquoi l'Europe le ferait-elle si elle peut obtenir toutes les informations dont elle a besoin ? Il faut garder présent à l'esprit que les opérations que nous mènerons en Europe ont pour but d'appuyer les Américains. Nous ne devons pas entrer en concurrence avec les Américains, mais il faut que nous obtenions d'eux les informations dont nous avons besoin.

Le Colonel L. Tegenbosch explique comment on a procédé techniquement pour arriver aux conclusions de cet audit. Nous nous sommes basés sur des scénarios relativement bien écrits de pays non déterminés, car nous ne pouvions pas travailler sur la base de pays réels. Ces pays sont des pays fictifs, ayant des dimensions déterminées, une géographie déterminée, un certain climat, et lorsque l'on détaille ces scénarios – en ayant notamment recours à l'OTAN –, on arrive à quantifier assez correctement et précisément les lacunes. Le document de l'audit contient cinq scénarios : des tableaux expliquent comment on est arrivé à ces conclusions détaillées.

**II.2. — NIET-MILITAIR CRISISMANAGEMENT,
8 NOVEMBER 2000**

Op 8 november 2000 vond een hoorzitting plaats over niet-militair crisismanagement met de leden van het federaal adviescomité voor Europese Aangelegenheden en van de commissies voor Buitenlandse Betrekkingen en Landsverdediging van Kamer en Senaat. De hoorzitting werd voorgezeten door de heer Herman De Croo, Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, in het bijzijn van de voorzitters van de Kamercommissies voor de Buitenlandse betrekkingen en voor de Landsverdediging, de heren G. Versnick en J.P. Henry.

Tijdens de gedachtewisseling was er, naast de interventies van Kamerleden en Senatoren, ook ruimte voor tussenkomsten van de vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die actief zijn op het terrein van niet-militair crisismanagement.

De principes en (beste) werkwijzen van niet-militair crisismanagement

De heer Herman De Croo, Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, begroet en verwelkomt de heer Max Van Der Stoel, voormalig minister van Buitenlandse Zaken van Nederland, die momenteel als Hoog Vertegenwoordiger voor de Nationale Minderheden bij de OVSE een zeer actieve rol vervult op het vlak van de conflictpreventie en de bescherming van de rechten van minderheden.

1. Uiteenzetting van de heer Max Van Der Stoel, Hoog Vertegenwoordiger voor de Nationale Minderheden bij de OVSE, over de principes en (beste) werkwijzen van niet-militair crisismanagement

De heer Max Van Der Stoel leidt zijn uiteenzetting in met de vraag of conflictpreventie wel wordt toegepast. De nationale regeringen worden met de crisissen van vandaag geconfronteerd en hebben nauwelijks tijd om zich te bekommeren om de crisissen van morgen. Conflictpreventie kan pas succesvol zijn als de escalatie van een conflict nog tijdig kan voorkomen worden. De humanitaire interventie komt pas als de pogingen tot conflictpreventie zijn mislukt.

De beleidsverantwoordelijken zijn er niet altijd in geslaagd de potentiële conflicthaarden in kaart te brengen, of er aandacht aan te besteden. In november 1990 nam de OVSE het Handvest van Parijs aan dat zich concentreerde op het post-communistische tijdperk, maar geen aandacht besteedde aan de signalen van inter-etnische conflicten die in de Balkan konden rijzen.

**II.2. — GESTION NON MILITAIRE DE CRISE,
LE 8 NOVEMBRE 2001**

Le 8 novembre 2000, les membres du Comité fédéral d'avis chargé de Questions européennes et des commissions des Relations extérieures et de la Défense nationale de la Chambre et du Sénat ont procédé à une audition concernant le management de crise non militaire. Cette audition s'est tenue sous la présidence de M. Herman De Croo, Président de la Chambre des représentants, et en présence des présidents des commissions des Relations extérieures et de la Défense nationale de la Chambre, MM. G. Versnick et J.P. Henry.

Au cours de l'échange de vues, l'on a pu entendre, outre les interventions de députés et de sénateurs, les interventions des représentants des organisations gouvernementales qui sont actives dans le domaine du management de crise non militaire.

Les principes et les (meilleures) méthodes de management de crise non militaire

M. Herman De Croo, Président de la Chambre des représentants, salue M. Max Van der Stoel, ancien ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, et lui souhaite la bienvenue. M. Van der Stoel joue actuellement, en tant que Haut représentant des minorités nationales auprès de l'OSCE, un rôle très actif dans le domaine de la prévention des conflits et de la protection des droits des minorités.

1. Exposé par M. Max Van der Stoel, Haut représentant des minorités nationales auprès de l'OSCE, sur les principes et les (meilleures) méthodes de gestion non militaire de crise

M. Max Van der Stoel introduit son exposé par une question : celle de savoir si la prévention des conflits est réellement mise en oeuvre. Les gouvernements nationaux sont confrontés aux crises d'aujourd'hui et ont à peine le temps de s'occuper de celles de demain. La prévention des conflits ne peut être couronnée de succès que si l'escalade d'un conflit peut être évitée à temps. On ne recourt à l'intervention humanitaire que si les tentatives de prévention du conflit ont échoué.

Les responsables politiques n'ont pas toujours réussi à identifier les foyers potentiels de conflit ni à y être attentifs. En novembre 1990, l'OSCE a adopté la Charte de Paris, qui se focalisait sur l'ère postcommuniste, mais n'accordait aucune attention aux signes annonciateurs de conflits interethniques susceptibles d'éclater dans les Balkans.

1.1. De rol van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in de conflict-preventie

a) Opdracht van de OVSE

De OVSE is een samenwerkingsverband tussen 56 Staten (alle Europese Staten¹, de republieken van de voormalige Sovjet-Unie, Canada en de Verenigde Staten) dat gegroeid is uit de Slotakte van Helsinki van 1975 en het Handvest van Parijs van 1990.

Eén van de belangrijkste taken van de OVSE is de conflictpreventie en crisisbeheersing. De volgende instrumenten staan ter beschikking:

- een Hoge Vertegenwoordiger voor de Nationale Minderheden²;
- zending van korte-termijn waarnemers naar potentiële conflictgebieden;
- (zo nodig) het vestigen van lange-termijnposten aldaar;
- vredebewarende operaties.

Binnen de OVSE, die met beperkte middelen een specifieke rol vervult in de conflictpreventie, werden normen en standaarden ontwikkeld aangaande multi-etnische conflicten. Volgens de verklaring die in 1990 in Moskou werd aangenomen zijn vraagstukken inzake mensenrechten geen interne aangelegenheid van de desbetreffende Staat, maar een aangelegenheid van de hele OVSE-gemeenschap.

b) Conflictpreventie in multi-etnische Staten

De Hoge Vertegenwoordiger is ervan overtuigd dat inter-etnische conflicten kunnen vermeden worden als de internationale gemeenschap tijdig tussenbeide komt.

Het excessieve nationalisme, dat zich op bepaalde plaatsen in Europa manifesteert, heeft enkel oog voor de belangen van de eigen etnische groep en negeert de rechten van andere groepen. Dit schept spanningen en gevaren. Een stabiel Europa veronderstelt dat aan het excessieve nationalisme paal en perk wordt gesteld.

De meeste Europese Staten zijn multi-etnische Staten. Een essentiële voorwaarde voor een stabiele relatie tussen meerderheid en minderheid in een Staat vormt het respect van de etnische, religieuze, taalkundige en culturele identiteit van de minderheden. Als de minderheid tevens inspraak in het bestuur verkrijgt, is het risico op inter-etnische conflicten beperkt.

¹ Sinds 27 november 2000 is Klein-Joegoslavië opnieuw opgenomen als officieel lid van de OVSE.

² Voor een omschrijving van de taken van de Hoge Vertegenwoordiger voor de Nationale Minderheden, zie: OSCE Handbook via internet te raadplegen op: <http://www.osce.org/publications/handbook/7.htm>.

1.1. Le rôle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans la prévention des conflits

a) Mission de l'OSCE

L'OSCE est une organisation regroupant 56 États (tous les États européens¹, les républiques de l'ex-Union soviétique, le Canada et les États-Unis) qui trouve son origine dans l'acte final d'Helsinki de 1975 et dans la Charte de Paris de 1990.

Une des missions essentielles de l'OSCE est la prévention des conflits et la gestion des crises. Elle dispose des instruments suivants:

- un Haut Représentant pour les minorités nationales²;
- envoi d'observateurs à court terme dans des zones de conflits potentiels;
- (si nécessaire) installation de postes à long terme;
- opérations de maintien de la paix.

L'OSCE, qui joue un rôle spécifique avec des moyens limités dans la prévention des conflits, a élaboré des normes et des standards en matière de conflits pluriethniques. Selon la déclaration adoptée à Moscou en 1990, les problèmes liés aux droits de l'homme ne sont pas une affaire intérieure de l'État en question, mais une matière qui relève de l'ensemble de la communauté OSCE.

b) La prévention des conflits dans les États pluriethniques

Le Haut Représentant a la conviction que les conflits interethniques peuvent être évités, pour autant que la communauté internationale intervienne en temps opportun.

Le nationalisme exacerbé, qui se manifeste à certains endroits en Europe, n'a d'yeux que pour les intérêts d'un groupe ethnique déterminé et nie les droits des autres groupes, ce qui crée des tensions et est source de dangers. La stabilité en Europe implique que l'on juggle les excès du nationalisme.

La plupart des États européens sont des États pluriethniques. Le respect de l'identité ethnique, religieuse, linguistique et culturelle des minorités constitue une condition essentielle de la stabilité des relations entre une majorité et une minorité au sein d'un État. Si la minorité est également admise à participer au pouvoir, le risque de conflits interethniques s'en trouve limité.

¹ Depuis le 27 novembre 2000, la République fédérale de Yougoslavie a été réadmise comme membre officiel de l'OSCE.

² Pour une description des missions du Haut Représentant pour les minorités nationales, voir OSCE Handbook, à consulter par Internet sur le site : <http://www.osce.org/publications/handbook/7.htm>.

Minderheden moeten beseffen dat ze samen met de meerderheid heel wat gemeenschappelijke belangen hebben: belangen inzake democratische staatsstructuur, een voorspoedige economische ontwikkeling, een behoorlijk bestuur. De minderheden mogen zich niet isoleren. Het is hun plicht deel te nemen aan het maatschappelijk leven van een land. Assimilatie mogen zij afwijzen, maar het is hun plicht om de integratie positief te benaderen.

De tussenkomst van de Hoge Vertegenwoordiger in de Baltische Staten om de rechten van de Russische minderheden aldaar te onderzoeken, zijn interventie om de spanningen rond Hongaarse minderheden op te lossen, alsmede het programma om in Macedonië aan de Albanese minderheid hoger onderwijs in hun eigen taal te verschaffen zijn voorbeelden van acties waar de Hoge Vertegenwoordiger voor de minderheden van de OVSE positieve resultaten heeft bereikt.

c) Preventie van conflicten tussen Staten

Bepaalde bevolkingsgroepen wonen niet alleen in het moederland, maar zijn verspreid over meerdere staten. De Hoge Vertegenwoordiger verwijst naar de Hongaarse minderheden die buiten de Hongaarse staatsgrenzen gevestigd zijn en de circa 25 miljoen Russen die buiten Rusland wonen (in de Baltische Staten, Kazachstan, Oekraïne).

Als een staat constateert dat de rechten van de etnische verwanten in een buurland niet gerespecteerd worden, wordt verwacht dat deze staat geen unilaterale maatregelen neemt, maar hiervoor de bestaande organen, met name de OVSE, aanspreekt om maatregelen tot bescherming van de etnische minderheden te nemen.

d) Actuele etnische vraagstukken

- In de Balkan:

De heer Max Van der Stoel verwijst naar de verkiezing van de heer Kostunica tot president. Enerzijds maken de aanhangers van Milosevic nog deel uit van de regering, anderzijds kan het vooruitzicht op democratische verkiezingen in Servië op 23 december 2000 het spanningsveld verminderen.

Voor de relatie Montenegro-Servië en de relatie Kosovo-Servië zal een oplossing moeten gezocht worden. De heer M. Van der Stoel hoopt dat een overeenkomst wordt bereikt tussen Servië en Montenegro om een federale band te bewaren. Het vraagstuk Kosovo

Les minorités doivent se rendre compte qu'elles ont quantité d'intérêts communs avec la majorité : des intérêts concernant une structure d'État démocratique, un développement prospère de l'économie, une bonne administration. Les minorités ne peuvent s'isoler. Elles ont le devoir de participer à la vie sociale d'un pays. Elles peuvent rejeter l'assimilation, mais ont le devoir d'adopter une attitude positive à l'égard de l'intégration.

L'intervention du Haut Représentant dans les pays baltes afin d'examiner la question des droits des minorités russes, son intervention visant à résoudre les tensions liées à la présence de minorités en Hongrie ainsi que le programme visant à dispenser un enseignement supérieur en langue albanaise à la minorité albanaise en Macédoine sont des exemples d'actions menées avec succès par le Haut Représentant pour les minorités de l'OSCE.

c) Prévention des conflits entre États

Certaines populations ne vivent pas seulement dans le pays qui est pour eux la mère patrie, mais sont aussi disséminés sur le territoire de plusieurs États. Le Haut Représentant cite l'exemple des minorités hongroises qui sont établies en dehors des frontières de la Hongrie et des quelque vingt-cinq millions de Russes qui vivent en dehors de la Russie (dans les pays baltes, au Kazakhstan et en Ukraine).

Lorsqu'un État constate que les droits de « parents » ethniques sont violés dans un pays voisin, il est censé s'abstenir de prendre des mesures unilatérales et saisir l'organe créé pour résoudre ce genre de problème, à savoir l'OSCE, pour que cet organe prenne des mesures de protection en faveur de ces minorités ethniques.

d) Problèmes interethniques actuels

- Dans les Balkans :

M. Max Van der Stoel mentionne l'élection de M. Kostunica à la présidence yougoslave. D'une part, les partisans de Milosevic font toujours partie du gouvernement et, d'autre part, la perspective de la tenue d'élections démocratiques en Serbie le 23 décembre 2000 peut réduire les tensions.

Il sera nécessaire de trouver une solution aux problèmes qui se posent dans le cadre de la relation entre le Monténégro et la Serbie et dans le cadre de la relation entre le Kosovo et la Serbie. M. Van der Stoel espère que la Serbie et le Monténégro pourront se mettre

ligt moeilijker. De Serviërs willen een soort van éénheid met Kosovo handhaven, terwijl de Kosovaren unaniem de onafhankelijkheid nastreven. Een onafhankelijk Kosovo zou ongetwijfeld zijn weerslag hebben op andere delen van de Balkan (bijvoorbeeld, de opstelling van de Albanese minderheid in Macedonië).

Een internationale aandacht voor het stimuleren van een harmonieuze ontwikkeling van de ethnische verhoudingen in Macedonië is van het aller grootste belang.

De heer Van der Stoel wijst tenslotte op de terugkeerproblematiek.

- *In Centraal-Azië:*

In deze regio stapelen zich de ethnische problemen op. Extreem religieuze groepen proberen in Kirgistan, Oezbekistan en Tadjikistan de machtsstructuren omver te werpen. De slechte economische omstandigheden geven aan dit extremisme een voedingsbodem.

1.2. De rol van de Europese Unie

De criteria van Kopenhagen bepalen dat de lidstaten die tot de Europese Unie willen toetreden niet alleen economische criteria, maar ook politieke criteria moeten respecteren. Deze politieke criteria hebben betrekking op de democratisering, de naleving van de mensenrechten en de rechten van minderheden. Deze voorwaarde kan de kandidaat-lidstaten aansporen om gezonde ethnische verhoudingen te realiseren.

Het hulpprogramma voor de wederopbouw, de ontwikkeling en de stabilisatie van de Balkan is van grote betekenis omdat het ook oog heeft voor de democratie, de rechtstaat, de mensenrechten, de bestrijding van werkloosheid en het verzachten van ethnische tegenstellingen.

1.3. Gedachtewisseling

- *De OVSE en de Europese Unie:*

Volksvertegenwoordigster L. Laenens stelt dat de ontwikkeling van een Europees veiligheidsbeleid tevens pleit voor een noodzakelijke coherentie tussen de OVSE en de EU. Welke essentiële voorwaarden stellen zich om de OVSE uit te bouwen tot een sterke organisatie?

d'accord sur le maintien d'un lien fédéral. Le problème du Kosovo est plus compliqué. Les Serbes veulent maintenir une forme d'unité entre la Serbie et le Kosovo, alors que les Kosovars aspirent unanimement à l'indépendance. L'accession du Kosovo à l'indépendance aurait sans aucun doute une incidence dans d'autres parties des Balkans (par exemple, attitude de la minorité albanaise de Macédoine).

Il est essentiel que la communauté internationale veille à stimuler le développement de relations harmonieuses entre les différents groupes ethniques vivant en Macédoine.

M. Van der Stoel attire enfin l'attention sur la problématique du retour des réfugiés.

- *En Asie centrale :*

Les problèmes interethniques s'accumulent dans cette région. Des groupes religieux extrémistes tentent de renverser les structures de l'État au Kirghizistan, en Ouzbékistan et au Tadjikistan. Les mauvaises conditions économiques constituent un terrain propice au développement de cet extrémisme.

1.2. Le rôle de l'Union européenne

Les critères de Copenhague prévoient que les États souhaitant adhérer à l'Union européenne doivent répondre non seulement à des critères économiques, mais aussi à des critères politiques. Ces derniers concernent la démocratisation, le respect des droits de l'homme et des droits des minorités. Cette condition est de nature à inciter les candidats à l'adhésion à instaurer en leur sein des rapports ethniques sains.

Le programme d'aide à la reconstruction, au développement et à la stabilisation des Balkans revêt une grande importance, dans la mesure où il prend également en compte la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, la lutte contre le chômage et l'atténuation des oppositions ethniques.

1.3. Echange de vues

- *L'OSCE et l'Union européenne :*

La députée L. Laenens fait observer que le développement d'une politique de sécurité en Europe passe par l'établissement d'une cohérence entre l'OSCE et l'UE. Quelles conditions essentielles faudrait-il remplir pour transformer l'OSCE en une organisation puissante ?

De heer M. Van der Stoel antwoordt dat de OVSE inzonderheid gericht is op conflictpreventie en de bescherming van de mensenrechten. Opdat de OVSE zich zou ontwikkelen tot een sterke organisatie kan deze specialiteit nog sterker uitgebouwd worden, als de lidstaten het budget hiertoe zouden willen verhogen.

De heer E. Peeters, NGO Balkan-actie wijst op de grote belangstelling bij de jongeren van de Balkan voor de Europese waarden. Zou het geen krachtig signaal voor de conflictpreventie zijn als de Europese Unie op het terrein de Europese identiteit en waarden consequent naar voor zou schuiven?

De heer M. Van der Stoel is voorstander van de verdieping en de uitstraling van de Europese waarden, zodat de Europese Unie geen abstract begrip blijft. De EU moet, onder de voorwaarden van Kopenhagen, de vaste wil tonen de Unie uit te breiden en uitstraling geven aan de Europese waarden.

- *Het actieterrein van de Hoge vertegenwoordiger en de interventie van de internationale gemeenschap in conflictgebieden:*

Volksvertegenwoordiger D. Van der Maelen vraagt of er geen behoefte is aan een mechanisme dat de staten ertoe verplicht aandacht te hebben voor bepaalde conflictsignalen of aan een «red alarm»-groep en een instrument in de staten zelf om voor conflictgebieden speciale opvolging te voorzien. Kunnen middelen voor defensie niet naar conflictpreventie worden gekanaliseerd? Kan een gedeelte van de legereenheden worden ingezet voor conflictpreventie?

De heer M. Van der Stoel antwoordt dat de Hoge Vertegenwoordiger in een vroege fase probeert tussen te komen om spanningen te vermijden. Wanneer het conflict uit de hand dreigt te lopen, kan hij de Permanente Raad van de OVSE inlichten en adviseren tot concrete actie. De internationale gemeenschap zal dan als zodanig in beweging moeten komen, en de taken bepalen: wie doet wat, wie betaalt, wat is de «exit strategie»? In de praktijk wordt vaak lang geaarzeld. Aan de betrokken partijen worden waarschuwingen gericht, in de hoop dat het conflict niet verder escaleert. Dit is een onvoldoende vorm van conflictpreventie. De verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Buitenlands Beleid van de EU kan misschien nieuwe perspectieven openen.

M. Van der Stoel répond que l'OSCE est spécifiquement axée sur la prévention des conflits et la protection des droits de l'homme. Pour que l'OSCE puisse se muer en une organisation puissante, cette spécificité pourrait encore être développée bien davantage, à condition que les États membres veuillent bien augmenter le budget à cet effet.

M. E. Peeters, ONG Action Balkans souligne le grand intérêt que les jeunes des pays balkaniques manifestent pour les valeurs européennes. L'Union européenne ne donnerait-elle pas un signal fort dans le sens de la prévention des conflits en mettant en avant de manière conséquente sur le terrain l'identité et les valeurs européennes?

M. Van der Stoel préconise d'approfondir les valeurs européennes et de leur assurer un rayonnement, afin que l'Union européenne ne reste pas un concept abstrait. L'UE doit manifester sa ferme volonté de s'élargir et d'accroître le rayonnement des valeurs européennes, dans le respect des conditions de Copenhague.

- *Le champ d'action du Haut Représentant et l'intervention de la communauté internationale dans les zones de conflit*

M. D. Van der Maelen, député, demande s'il ne faudrait pas créer un mécanisme qui obligerait les États à être attentifs à certains signaux annonciateurs de conflits ou un groupe « d'alerte rouge » et un instrument au sein des États eux-mêmes qui prévoirait un suivi spécial pour les zones de conflits. Ne pourrait-on pas orienter certains moyens prévus pour la défense vers la prévention des conflits ? Ne pourrait-on pas affecter une partie des unités de l'armée à des missions visant à prévenir les conflits ?

M. M. Van der Stoel répond que le Haut Représentant tente d'intervenir très tôt afin d'apaiser les tensions. Si le conflit menace de dégénérer, il peut en informer le Conseil permanent de l'OSCE et conseiller une action concrète. La communauté internationale devra se mettre en branle en tant que telle et définir les tâches : qui fait quoi, qui paie et quelle est la stratégie de sortie ? Dans la pratique, on hésite souvent longtemps. On adresse des avertissements aux parties en présence dans l'espoir d'éviter l'escalade. C'est une forme de prévention de conflit insuffisante. La poursuite du développement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'U.E. peut sans doute ouvrir de nouvelles perspectives.

Senatrice E. Thys vraagt of de lidstaten de OVSE vaak contacteren over de stappen die deze staten zelf overwegen. In de praktijk stelt men vast dat vele initiatieven elkaar doorkruisen en de actoren elkaar voor de voeten lopen. Zou een voorafgaand overleg niet beter zijn?

De heer M. Van der Stoel erkent dat gemeenschappelijke actie vaak met veel pijn gepaard gaat. Prestige-overwegingen kenmerken niet alleen de staten, maar ook de internationale organisaties. Als de minister van Buitenlandse zaken van een lidstaat acties onderneemt, brengt hij de OVSE zo snel mogelijk op de hoogte, meestal via de permanente vertegenwoordiger van zijn staat bij de OVSE.

Op de vraag van *Volksvertegenwoordiger F. Van den Eynde* welke vorm de «peace keeping operations» kunnen aannemen, antwoordt *de heer M. Van der Stoel* dat deze operaties zich onder diverse vormen kunnen manifesteren. De «peace keeping force» in Macedonië was een preventieve «peace keeping force». Ook in Kosovo heeft de OVSE meer nagestreefd dan de gebiedscontrole. De OVSE had oog voor volgende elementen: Het opbouwen van een geordende samenleving; democratische verkiezingen, democratisch zelfbestuur, ontwikkelen van een onafhankelijke rechterlijke macht, m.a.w. «peace keeping plus».

- *De migratiestromen en de problematiek inzake de Roma-zigeuners:*

De heer L. Encabrant (CIRE) brengt de migratiestroom van de Roma-zigeuners naar West-Europa ter sprake. De Roma-zigeuners zijn het slachtoffer van uitsluiting, vervolging en onderdrukking in Slowakije, Roemenië en Tjechië. Enkele interessante analyses over de Roma-zigeuners van organisaties zoals de OVSE, de UNO en de IOM ten spijt, wordt geen enkele maatregel genomen om de oorzaken van het probleem in deze Staten aan te pakken. Wat zou België - eventueel in het kader van het EU-voorzitterschap - kunnen doen?

Het Roma-probleem, hoewel onderschat, is volgens *de heer M. Van der Stoel* wellicht het ernstigste sociale probleem waarmee de Centraal-Europese staten geconfronteerd worden. Maatregelen om de Roma-zigeuners de toegang tot het West-europese grondgebied te ontraden, dragen niet bij tot een antwoord op het fundamentele probleem van sociale uitsluiting en armoede van deze minderheid. Langzamerhand zijn de Centraal-Europese staten zich van het sociale probleem bewust.

Mme E. Thys, sénatrice, demande si les États membres de l'OSCE ont souvent des contacts au sujet des démarches que chaque État envisage d'entreprendre. On constate, dans la pratique, que de nombreuses initiatives s'entrecroisent et que les acteurs se gênent du fait qu'ils sont trop nombreux. Ne serait-il pas préférable de se concerter préalablement ?

M. M. Van der Stoel reconnaît qu'il est souvent très pénible d'agir de concert. Les considérations de prestige ne sont pas propres aux seuls États ; elles jouent également un rôle au niveau des organisations internationales. Si le ministre des Affaires étrangères d'un État membre entreprend des actions, il en informe le plus rapidement possible l'OSCE, en général par l'entremise du représentant permanent de son pays auprès de l'organisation.

En réponse à la question du *député F. Van den Eynde* concernant la forme que peuvent prendre les opérations de maintien de la paix, *M. M. Van der Stoel* répond que ces opérations peuvent prendre des formes diverses. La force de maintien de la paix en Macédoine était une force préventive. Au Kosovo également, l'OSCE a toujours tenté de faire plus qu'exercer un contrôle territorial. L'organisation était également attentive à d'autres éléments : la construction d'une société bien organisée, l'organisation d'élections démocratiques, l'autonomie fondée sur des principes démocratiques, la mise en place d'un pouvoir judiciaire indépendant : en d'autres termes, il s'agissait d'une opération de « maintien de la paix + » («peace keeping plus»).

- *Les flux migratoires et la problématique des Roms*

M. L. Encabrant (CIRE) aborde le problème du flux migratoire des Roms vers l'Europe occidentale. Les Roms sont exclus, poursuivis et opprimés en Slovaquie, en Roumanie et en République tchèque. En dépit de quelques analyses intéressantes réalisées par des organisations telles que l'OSCE, l'UNO et l'OIM au sujet des Roms, aucune mesure n'est prise en vue d'attaquer le mal à la racine dans ces États. Quelle pourrait être l'action de la Belgique, éventuellement dans le cadre de la présidence de l'Union européenne ?

M. M. Van der Stoel estime que, bien qu'il soit sous-estimé, le problème des Roms est probablement le problème social le plus grave auquel les pays d'Europe centrale ont à faire face. Les mesures destinées à dissuader les Roms de venir en Europe occidentale ne contribuent pas à résoudre le problème fondamental d'exclusion sociale et de pauvreté touchant cette minorité. Petit à petit, les États d'Europe centrale prennent conscience du problème social. Un programme

Een globaal programma op dit terrein is nog niet opgestart, en het is de vraag of deze Staten dit zelf kunnen zonder externe hulp. De Europese Commissie heeft ter zake een programma opgestart, dat evenwel meer middelen behoeft. Misschien kan het Belgische EU-voorzitterschap stappen in die richting ontwikkelen.

- *Beschouwingen omtrent «secessie»:*

De heer D. Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, wijst erop dat de scheiding van Tjechoslovakije - achteraf bekeken - een goede zaak is geweest. Zijn er in de Balkan voorbeelden van gebieden waar een scheiding zo snel mogelijk kan geschieden (bijvoorbeeld Servië en Montenegro)?

De heer F. Van den Eynde, volksvertegenwoordiger, wijst erop dat etnische tegenstellingen vaak het resultaat zijn van de staatsgrenzen die de internationale verdragen getekend hebben. De verzuchtingen naar secessie hoeft men niet te diaboliseren.

Volgens *de heer M. Van der Stoel* is het niet zeker dat de secessie van staten met etnische conflicten op «fluwelen wijze» zou kunnen verlopen. Bij het opstellen van de vredesverdragen na Wereldoorlog I werd niet altijd de stabiliteit voor ogen gehouden. Hoe men ook de grenzen in de Balkan trekt, het is onmogelijk homogeen etnische staten te stichten, tenzij men hier toe bevolkingsgroepen zou verplaatsen³. Secessie kan niet altijd de oplossing zijn. Wat Montenegro betreft, kunnen de verzuchtingen van Montenegro even goed binnen een losser samenwerkingsverband bereikt worden.

³ Als zo'n verplaatsing plaatsvindt tegen de wil van een etnische groep, druist dit in tegen de internationale rechtsregels.

global n'a pas encore été lancé dans ce domaine et on peut se demander si ces États seraient en mesure de mener à bien un tel programme sans aide externe. La Commission européenne a lancé un programme en la matière, mais les moyens qui y sont affectés sont insuffisants. La Présidence belge de l'Union européenne pourra peut-être provoquer des avancées en ce domaine.

- *Considérations sur la « sécession »*

M. D. Van der Maelen, député, fait observer qu'*a posteriori*, la scission de la Tchécoslovaquie a été une bonne chose. Y a-t-il, dans les Balkans, d'autres régions qui pourraient être scindées aussi rapidement que possible (par exemple, la Serbie et le Monténégro) ?

M. F. Van den Eynde, député, souligne que les oppositions ethniques sont souvent le résultat des traités internationaux qui ont dessiné les frontières des États. Il ne faut pas diaboliser les aspirations de sécession.

M. M. Van der Stoel estime qu'il n'est pas certain que la sécession d'États en proie à des conflits ethniques se déroulera sous la forme d'une « révolution de velours ». Les traités de paix conclus après la Première Guerre mondiale n'ont pas toujours prêté attention à la stabilité. Quelques frontières que l'on trace dans les Balkans, il est impossible de fonder des États homogènes sur le plan ethnique, à moins que l'on déplace à cet effet des groupes de population³. La sécession ne peut pas toujours être la solution. Pour ce qui est du Monténégro, ses aspirations pourraient tout autant être satisfaites dans le cadre d'une association moins rigide.

³ Un tel déplacement organisé contre la volonté d'un groupe ethnique est contraire aux règles de droit international.

2. Uiteenzetting van de heer M. Trenteseau, adviseur op het Kabinet van de Minister van Buitenlandse Zaken, de heer L. Michel, over het civiele crisismanagement van de Europese Unie en de impact hiervan op het Belgische niet-militaire crisismanagement

De heer M. Trenteseau geeft eerst een schets van het Europese kader (de Petersberg-taken; de Top van Helsinki en Feira) dat het civiele crisismanagement op de agenda heeft geplaatst en een globale benadering (militair en civiel) van het crisisbeheer voorstaat.

In Feira werd een comité voor de civiele aspecten van crisisbeheersing opgericht, en de doelstelling werd naar voor geschoven om in 2003 maximaal 5000 politiefunctionarissen beschikbaar te stellen voor internationale missies die het hele scala van conflict- en crisisbeheersingsoperaties bestrijken. De lidstaten hebben zich er tevens toe verbonden om binnen 30 dagen tot 1.000 politiefunctionarissen te kunnen aanwijzen en inzetten. De permanente politieke en militaire structuren moeten zo spoedig mogelijk na de Europese Raad in Nice worden opgezet.

In Feira werden vier domeinen aangewezen waarvoor een snelle reactiecapaciteit zich opdringt: de inzet van politie, de versterking van de rechtsstaat, de versterking van de civiele maatschappij en de civiele bescherming.

Onder het Frans voorzitterschap werd enkel de inzet van politiefunctionarissen concreet uitgewerkt. Hierbij werd, volgens België, te sterk de nadruk gelegd op het militaire luik. Het Franse voorzitterschap heeft voor de drie andere prioriteiten van het civiele crisismanagement minder aandacht gehad. Het Belgische voorzitterschap zal hieraan bijzondere aandacht besteden.

De gevolgen van het Europees crisismanagement voor België situeren zich op verschillende niveaus:

- op het federale niveau: er is op regeringsniveau een akkoord nodig tot deelname aan zo'n operatie. Meerdere departementen zijn hierbij betrokken: binnenlandse zaken, buitenlandse zaken, justitie en ontwikkelingssamenwerking;
- op het gewestelijke niveau: dit bestuursniveau is ook betrokken bij de inzet van civiele beschermingsmiddelen.
- op het lokaal niveau: de hulp van lokale politie- en brandweerkorpsen kan worden ingeroepen.

2. Exposé de M. M. Trenteseau, Conseiller au cabinet du ministre des Affaires étrangères, M. L. Michel, sur le management de crise civil de l'Union européenne et l'incidence de celui-ci sur le management de crise non militaire de la Belgique

M. M. Trenteseau commence par esquisser le cadre européen (les missions de Petersberg, les Sommets d'Helsinki et de Feira) qui a mis le management de crise civil à l'ordre du jour et qui préconise une approche globale (militaire et civile) de la gestion de crises.

Les participants au Sommet de Feira ont institué un comité pour les aspects civils de la gestion de crises et se sont fixé comme objectif de mettre, en 2003, au maximum 5.000 fonctionnaires de police à disposition pour des missions internationales couvrant toute la gamme des opérations de gestion des conflits et des crises. Les États membres se sont par ailleurs engagés à désigner et engager jusqu'à 1.000 fonctionnaires de police dans un délai de 30 jours. Les structures politiques et militaires permanentes doivent être mises en place le plus rapidement possible après le Conseil européen de Nice.

À Feira, on a indiqué quatre domaines dans lesquels une capacité de réaction rapide est requise : l'engagement de la police, le renforcement de l'État de droit, le renforcement de la société civile et de la protection civile.

Seul l'engagement de fonctionnaires de police a été concrétisé sous Présidence française. La Belgique estime que l'accent a été trop mis, à cet égard, sur le volet militaire. La Présidence française a accordé moins d'attention aux trois autres priorités du management civil de crises. La Présidence belge y attachera une attention toute particulière.

Les effets du management européen de crises pour la Belgique se situent à différents niveaux:

- au niveau fédéral : la participation à une telle opération doit faire l'objet d'un accord au sein du gouvernement. Plusieurs départements sont concernés: l'Intérieur, les Affaires étrangères, la Justice et la Coopération au développement ;
- au niveau régional : ce niveau de pouvoir est également concerné par l'engagement de moyens de protection civile ;
- au niveau local : l'aide de corps de police et de sapeurs-pompiers locaux peut être demandée.

Een akkoord tussen de verschillende bestuursniveaus en een coördinerende instantie dringen zich op. Deze nationale coördinator, die onder Buitenlandse zaken ressorteert, zou dan de contactpersoon zijn van de Europese Unie en de Belgische bestuursniveaus.

2.1. Gedachtewisseling

- De Europese aandacht voor conflictpreventie:

De heer D. Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, en de heer L. De Brabander, (VZW Vrede) merken op dat het beleid van de EU zich eerder toespitst op conflictbeheersing en op de post-conflictuele maatregelen die niets te maken hebben met conflictpreventie. De EU voorziet onvoldoende mensen en middelen voor het burgerlijk luik van conflictpreventie (slechts 15 miljoen Euro, een staf van 20 mensen in de «early warning desk»).

De heer Trenteseau erkent dat de EU nog steeds de nadruk legt op het militaire luik. Diverse factoren verklaren dit. In alle Europese lidstaten zijn legers beschikbaar en militaire samenwerking met uniforme procedures vindt reeds plaats in de NAVO, terwijl men voor de crisisbeheersing op civiel gebied minder samenwerkingsverbanden of samenhang vaststelt. Op beleidsniveau wordt gepoogd de samenwerking voor het civiele luik tot dezelfde dimensie te brengen als de militaire samenwerking.

- Het afstemmen van de standpunten inzake conflictpreventie:

De heer Trenteseau wijst op enkele OVSE-initiatieven inzake conflictpreventie met positieve resultaten, met name in de Baltische Staten en in Moldavië. De beleidsverantwoordelijken van Buitenlandse Zaken van de EU vergaderen regelmatig om zich te beraden over het (gezamenlijk) standpunt dat ze in de OVSE zullen aannemen. Ook de Raad van Europa buigt zich over conflictpreventie (waar de nadruk ligt op de rechten van de mens en de rechtsstaat). Ondanks het consensus-aspect bereiken deze organisaties positieve resultaten.

Intern vergadert het ministerie van Buitenlandse Zaken wekelijks met de NGO's die hun zienswijze kunnen formuleren over de toestand in de Balkan.

Il doit y avoir un accord entre les différents niveaux de pouvoir et il faut prévoir une instance coordinatrice. Ce coordonnateur national, qui relève des Affaires étrangères, serait alors la personne de contact pour l'Union européenne et les différents niveaux de pouvoir belges.

2.1. Échange de vues

- L'attention accordée par l'Europe à la prévention des conflits :

M. D. Van der Maelen, député, et M. L. De Brabander, (ASBL Vrede) font observer que la politique menée par l'Union européenne privilégie la gestion des conflits et les mesures postérieures aux conflits, qui sont étrangères à la prévention des conflits. Les moyens humains et matériels prévus par l'Union européenne pour la réalisation du volet civil de la prévention des conflits sont insuffisants (seulement 15 millions d'euros, une équipe de 20 personnes au bureau d'alerte rapide («early warning desk»).

M. Trenteseau reconnaît que l'Union européenne continue à mettre l'accent sur le volet militaire, ce qui résulte de plusieurs facteurs. Des forces armées sont disponibles dans tous les États membres et la coopération militaire sur la base de procédures uniformes est déjà une réalité dans le cadre de l'OTAN, alors que le degré de coopération ou de cohésion est moindre en ce qui concerne la gestion d'une crise sur le plan civil. Les autorités politiques s'efforcent d'élever la coopération dans le domaine civil au niveau de la collaboration militaire.

- L'harmonisation des points de vue en matière de prévention des conflits :

M. Trenteseau cite plusieurs initiatives, prises par l'OSCE dans le domaine de la prévention des conflits, qui ont eu des résultats positifs. Ces initiatives concernent les pays baltes et la Moldavie. Les responsables politiques de l'Union européenne qui ont les Affaires étrangères dans leurs attributions se réunissent régulièrement pour définir le point de vue (commun) qu'ils adopteront au sein de l'OSCE. Le Conseil de l'Europe s'occupe lui aussi de prévention des conflits (en mettant l'accent sur les droits de l'homme et l'État de droit). Malgré le caractère consensuel de la politique qu'elles mènent, ces organisations obtiennent des résultats positifs.

En Belgique, des responsables du ministère des Affaires étrangères se réunissent une fois par semaine avec les ONG, qui peuvent à cette occasion exprimer leur point de vue sur la situation dans les Balkans.

- *Het organisatorische kader voor een institutionalisering van conflictpreventie:*

De heer D. Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, vraagt of in de nieuwe structuur van het departement «Buitenlandse Zaken» aan een directoraat-generaal «Vredesopbouw» wordt gedacht naar analogie met Nederland. Daarnaast lanceert hij de suggestie om de know how van alle NGO's die met conflictpreventie begaan zijn, samen te brengen in een Europees Vredesinstituut.

De heer Trenteseau wijst erop dat onder de bestuursdirectie «Transatlantische en veiligheidszaken» een dienst «OVSE en Raad van Europa» ressorteert, die zich over conflictpreventie kan buigen.

Op de vraag van mevrouw Willame, senatrice, wanneer de Belgische coördinatie-instantie wordt ingesteld, antwoordt de heer Trenteseau dat die structuur voor het Belgische EU-voorzitterschap wordt opgezet. Op de vraag van mevrouw Drion, volksvertegenwoordigster, of de middelen waarover België beschikt, geïnventariseerd worden, wordt positief geantwoord.

3. Uiteenzetting van de heer B. Ista, adjunct-kabinetschef van de Vice-Eerste Minister, de heer L. Michel

De heer Ista geeft de krachtlijnen van het voorstel «B-fast: Humanitaire bijstand» dat aan de Ministerraad wordt voorgelegd van 10 november 2000⁴.

Het voorstel beoogt de oprichting van een snelle interventiestructuur voor de organisatie van humanitaire acties in het buitenland voor noodbijstand bij catastrofes of natuurrampen. Deze geïntegreerde dienst binnen het departement van Buitenlandse zaken zal de naam B-fast dragen.

Het is de bedoeling om een eerste noodbijstand te verlenen bij natuurrampen of catastrofes. De rampen moeten zo omvangrijk zijn dat de hulpdiensten van het getroffen land niet de nodige bijstand kunnen leveren en dat het leven of de gezondheid van de burgers in gevaar is. In dat geval moeten de hulpdiensten binnen 12 uur na de beslissing tot interventie gemobiliseerd zijn. De hulpactie duurt in principe 10 dagen.

⁴ Dit voorstel werd aanvaard op de ministerraad van 10 november 2000. Vanaf 2001 wordt een jaarlijks bedrag van 107 miljoen BEF uitgetrokken voor de werking en de operaties van B-fast. De uitgaven van 2000 worden gedragen door de betrokken departementen, voornamelijk door Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Landsverdediging en Ontwikkelingssamenwerking..

- *Le cadre organisationnel pour une institutionnalisation de la prévention des conflits*

M. D. Van der Maelen, député, demande s'il est prévu de créer, dans la nouvelle structure du département des « Affaires étrangères », un directeurat général « Promotion de la paix », par analogie avec ce qui a été fait aux Pays-Bas. Il suggère par ailleurs de regrouper le savoir-faire de toutes les ONG qui s'occupent de prévention des conflits au sein d'un Institut européen pour la paix.

M. Trenteseau fait observer qu'il existe, au sein du directeurat « Questions transatlantiques et de sécurité », un service OSCE » et Conseil de l'Europe », qui peut s'occuper de prévention des conflits.

Répondant à la question de Mme Willame, senatrice, qui a demandé quand serait mise en place l'instance coordinatrice belge, M. Trenteseau précise que cette structure sera mise sur pied pour la présidence belge de l'UE. Il est répondu affirmativement à la question de Mme Drion, députée, tendant à savoir si les moyens dont la Belgique dispose sont inventoriés.

3. Exposé de M. B. Ista, Chef de cabinet adjoint du Vice-Premier ministre, M. L. Michel

M. Ista expose les lignes de force du projet « B-FAST : Assistance humanitaire », qui a été soumis au Conseil des ministres du 10 novembre 2000⁴.

Le projet concerne la création d'une structure d'intervention rapide en vue de l'organisation d'actions d'assistance humanitaire urgente à l'étranger en cas de catastrophe ou de calamité. Ce service, intégré au sein du département des Affaires étrangères, sera dénommé « B-fast ».

L'objectif est d'apporter une première aide d'urgence lors de catastrophes naturelles ou autres. Les catastrophes doivent être d'une ampleur telle que les services d'aide du pays concerné ne peuvent pas assurer l'assistance nécessaire et que la vie ou la santé des citoyens de ce pays est menacée. Dans ce cas, les services d'aide doivent être mobilisés dans les douze heures suivant la décision d'intervenir. L'action d'assistance dure en principe dix jours.

⁴ Ce projet a été approuvé en Conseil des ministres le 10 novembre 2000. À partir de 2001, un montant de 107 millions de francs sera prévu chaque année pour le fonctionnement et les opérations de B-fast. Les dépenses de 2000 sont supportées par les départements concernés, essentiellement par les Affaires étrangères, l'Intérieur, la Défense nationale et la Coopération au développement.

Zodra een land om noodhulp verzoekt, doet de coördinatieraad onder leiding van de minister van Buitenlandse Zaken, een voorstel aan de Ministerraad. Als besloten wordt om de operatie op te starten, dan is de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. De minister wijst tevens de persoon aan die belast is met de coördinatie van de Belgische actie in het getroffen gebied.

Om die opdracht uit te voeren zit de directeur van B-fast het adviescomité voor. Daar worden de standpunten van de NGO's en deskundigen gevraagd. De directeur neemt tevens de leiding over het planningscomité. Dat comité groepeerde de departementen van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Landsverdediging, Volksgezondheid, Begroting en Ontwikkelingssamenwerking.

4. De ervaringen van Pax Christi op het terrein betreffende niet-militair crisismanagement: beleidsmatige conclusies. Uiteenzetting van de heer Franklin De Vrieze, medewerker van Pax Christi

De heer Franklin De Vrieze geeft toelichting bij een sterk uitgebouwd initiatief van niet-gouvernementele bemiddeling, het Pax-Christi-dialoogproject tussen 20 Servische en Kosovo-Albanese organisaties⁵. Dit initiatief kwam er in 1993-1994 nadat Albanezen en Serviërs in Kosovo, werkzaam binnen de NGO's, besloten dat de feitelijke communicatieblokkade tussen beide bevolkingsgroepen een toekomstige escalatie van het conflict steeds waarschijnlijker maakte.

Het opbouwen van de communicatie tussen beide bevolkingsgroepen was het uitgangspunt. Dit werd concreetiseerd in het zoeken naar punten van gemeenschappelijk belang (onderwijs, media, inzicht in conflictmechanismen). Later kwam de status van Kosovo en de vraag naar de mogelijke legitimiteit van het gebruik van geweld ter sprake.

Het wederzijds wantrouwen nam langzaam af door samenwerking rond concrete projecten:

- (1) een gezamenlijke krant;
- (2) wederzijdse bezoeken: Serviërs bezochten de parallelle samenleving in Prishtina en Albanezen bezochten NGO's en onafhankelijke media in Belgrado;
- (3) Albanezen kregen een forum aangeboden op de onafhankelijke B-92 radio in Belgrado (1996).

Om de mogelijkheid te vergroten uit de eigen kring te treden, werden regelmatig gezamenlijke delegaties van Serviërs en Albanezen naar België, Nederland en

⁵ Dit langdurig peace-building project werd gedeeltelijk gefinancierd door ABOS.

Dès qu'un pays demande une aide urgente, le conseil de coordination, placé sous la direction du ministre des Affaires étrangères, fait une proposition au Conseil des ministres. S'il est décidé de lancer l'opération, le ministre des Affaires étrangères est responsable de son exécution. Le ministre désigne également la personne qui est chargée d'assurer la coordination dans la zone sinistrée.

Pour exécuter cette mission, le directeur de *B-fast* préside le comité d'avis. On y demande l'avis des ONG et d'experts. Le directeur prend également la direction du comité de planification. Ce comité regroupe les départements des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Défense nationale, de la Santé publique, du Budget et de la Coopération au développement.

4. Expérience de Pax Christi sur le terrain en matière de management non militaire de crises : conclusions politiques. Exposé de Franklin De Vrieze, collaborateur de Pax Christi

M. Franklin De Vrieze présente un exposé au sujet d'une vaste initiative en matière de médiation non gouvernementale : le projet de Pax Christi de rétablir le dialogue entre 20 organisations serbes et albanophones du Kosovo⁵. Cette initiative a vu le jour en 1993-1994, après que les Serbes et les Albanais qui travaillaient dans des ONG au Kosovo se furent rendu compte que le blocage des communications entre les deux groupes ethniques rendait une intensification future du conflit de plus en plus probable.

Le point de départ était toutefois la volonté de rétablir la communication entre les Serbes et les Albanais du Kosovo. Cela s'est concrétisé dans la recherche de points présentant un intérêt commun pour les deux parties (l'enseignement, les médias et la compréhension des mécanismes conflictuels). On a ensuite abordé le statut du Kosovo et la question de la légitimité éventuelle de l'usage de la violence.

La méfiance ne s'est dissipée que peu à peu grâce à l'instauration d'une collaboration articulée autour de projets concrets :

- (1) publication d'un journal commun;
- (2) visites réciproques : des Serbes ont visité la société parallèle à Pristina et des Albanais ont visité des ONG et des médias indépendants à Belgrade ;
- (3) des Albanais se sont vu offrir un forum à la radio indépendante B-92 de Belgrade (1996).

Afin d'accroître les possibilités de sortir du microcosme dans lequel on fonctionne, on a régulièrement invité des délégations communes de Serbes et d'Alba-

⁵ Ce projet de peace-building de longue durée a été financé en partie par l'AGCD.

Frankrijk (Raad van Europa) uitgenodigd. Deze initiatieven vergrootten de zichtbaarheid van het project buiten de eigen kring.

Tevens bracht een delegatie een bezoek aan Noord-Ierland, waar gesproken werd met katholieke en protestantse Noord-Ierse «*cross-community workers*», politici en ex-paramilitairen. Deze studiebezoeken maakten een uitbreiding van de participerende politieke partijen en organisaties mogelijk. Aldus was dit project uitgegroeid tot één van de zeldzame fora waar Serviërs en Kosovo-Albanen van gematigde én radicale strekking rechtstreeks met elkaar in contact traden.

Een belangrijk pijnpunt van het dialoogproject was echter de verpletterende sociale druk, vooral tijdens sommige publieke momenten. Voor het onderhouden van contacten op het informele vlak engageerde men zich verregaand.⁶

De achterliggende doelstelling van het project om bij te dragen tot het vermijden van een gewelddadige escalatie en oorlog werd doorkruist door de politieke en militaire evoluties op het terrein.

Uit de praktijkervaring worden volgende voorstellen voor een Belgisch beleid inzake conflictpreventie geformuleerd:

- conflictpreventie moet op alle fases van het conflict inspelen;
- conflictpreventie veronderstelt dialoog met alle conflict-actoren en de civiele samenleving;
- conflictpreventie vraagt om een lange termijn strategie, langdurige aanwezigheid en inzet van een breed scala aan instrumenten;
- Overheid en NGO's kunnen een complementaire rol spelen. De overheid en de NGO's hebben op het vlak van conflictpreventie gelijke doelstellingen⁷.

Om een beleid van conflictpreventie effectief te maken, om de cruciale overstap te kunnen maken van «*early warning*» naar «*early action*», bepleit Pax Christi volgende instrumenten voor conflictpreventie op korte termijn:

- Het versterken van de lokale vredesinitiatieven in conflictregio's;
- Er is nood aan burgervredesteams om vroegtijdige civiele presentie in een conflictregio te kunnen realiseren;

⁶ Zo telefoneerden sommige Servische en Kosovaarse deelnemers met elkaar tijdens de NAVO-bombardementen en etnische zuiveringen. Na de Kosovo-oorlog zijn de Servische partnerorganisaties een initiatief opgestart voor de vrijlating van Kosovaarse politieke gevangenen.

⁷ Bovendien, zo merkt de heer De Vrieze op, kan een programma van conflictpreventie ertoe leiden dat een toestroom van vluchtelingen kan worden voorkomen.

nais en Belgique, aux Pays-Bas et en France (Conseil de l'Europe). Ces initiatives ont accru la visibilité du projet à l'extérieur.

Une délégation a également effectué une visite en Irlande du Nord, où elle a eu des discussions avec des «*cross-community workers*» catholiques et protestants, des politiques et des ex-paramilitaires. Ces visites d'étude ont permis d'augmenter le nombre de partis politiques et d'organisations participants. De la sorte, ce projet s'est transformé en l'un des rares forums au sein desquels Serbes et Albanais du Kosovo de tendances modérée et radicale ont noué des contacts directs.

L'écrasante pression sociale a toutefois constitué un problème majeur, surtout à certaines occasions publiques. Les participants se sont beaucoup investis pour entretenir des contacts au niveau informel⁶.

La réalisation de l'objectif sous-jacent du projet, qui était de contribuer à éviter l'escalade de la violence et la guerre, a été contrariée par l'évolution de la situation politique et militaire sur le terrain.

Sur la base de l'expérience accumulée, l'intervenant propose que la politique belge de prévention des conflits soit définie en tenant compte des éléments suivants :

- la prévention d'un conflit est une action qui doit s'exercer sur toutes les phases du conflit ;
- la prévention d'un conflit suppose l'établissement d'un dialogue avec tous acteurs impliqués dans le conflit et avec la société civile ;
- la prévention d'un conflit requiert une stratégie à long terme, une présence prolongée et la mise en œuvre d'un large éventail d'instruments ;
- les pouvoirs publics et les ONG peuvent jouer un rôle complémentaire. Les uns et les autres poursuivent en effet des objectifs bien spécifiques en matière de prévention des conflits⁷.

Afin de concrétiser une politique de prévention des conflits, en vue de pouvoir effectuer le passage crucial de l'« *early warning* » à l'« *early action* », Pax Christi plaide en faveur du recours aux instruments suivants de prévention des conflits à court terme.

- Soutien aux initiatives de paix locales dans les zones de conflit ;
- Pour pouvoir assurer très tôt une présence civile dans une zone de conflit, il faut disposer d'équipes civiles de maintien de la paix ;

⁶ C'est ainsi que certains participants serbes et kosovars se sont téléphoné au cours des bombardements de l'OTAN et des épurations ethniques. Après la guerre du Kosovo, les organisations participantes serbes ont lancé une initiative en faveur de la libération des prisonniers politiques kosovars.

⁷ M. De Vrieze fait en outre remarquer qu'un programme de prévention des conflits peut permettre d'éviter un afflux de réfugiés.

- Financiering van lange termijn programma's rond conflictpreventie en bemiddeling;
- Het versterken van de informatiecapaciteit en coördinatie via een «Interdepartementale werkgroep conflictpreventie»;
- In een «*Nationale Raad conflictpreventie*» kunnen NGO's, academici en overheid op een gestructureerde wijze informatie uitwisselen.

Tot slot wijst *de heer De Vrieze* erop dat deze instrumenten van conflictpreventie maar kans op slagen hebben in de mate dat tegelijk de grondoorzaken van het conflict worden aangepakt. Het past daarom oog te hebben voor duurzame ontwikkeling, gerichte economische sancties, schuldafbouw en een terughoudend beleid inzake wapenhandel en wapenexport.

5. Conflictrapporteringssysteem als beleidsinstrument voor niet-militair crisismanagement - Uiteenzetting over «conflict effect rapportering» door Prof. Dr. L. Reyhler, Voorzitter van Field Diplomacy Initiative

Meerdere internationale instellingen spitsen hun aandacht toe op een effectieve preventie van gewelddadige conflicten. De vrede is zeer fragiel en men is zich ervan bewust dat duurzame ontwikkeling niet kan zonder inspanningen voor duurzame vredesopbouw. Conflictpreventie is bovendien gemakkelijker en goedkoper dan vrede te stichten.

De recente inspanningen voor conflictpreventie zijn vatbaar voor verbeteringen. Eén van de belangrijkste redenen voor de onvoldoende score van de conflictpreventie is het gebrekkige inzicht in de impact van externe interventies op de conflictdynamiek. Goed bedoelde interventies kunnen negatieve gevolgen hebben. Als voorbeelden kan men de interventies in de volgende sectoren aanhalen:

- voedselhulp: De onderhandelingen die men voert met de «*war lords*», verhoogt niet alleen de legitimiteit van deze krijgsheren, maar geeft hen ook materiële hulp;
- democratisering: Het organiseren van verkiezingen in Angola, zonder voorafgaande onderhandelingen over de machtsdeling na de verkiezingen, zorgde voor het heroplaaien van geweld omdat de winnaar alle macht opeiste;
- vredeshandhaving: het sturen van lichtbepappende blauwhelmen met een beperkt mandaat

- Financement des programmes à long terme axés sur la prévention et la médiation en matière de conflits ;

- Renforcement de la capacité d'information et de la coordination par le biais d'un « groupe interdépartemental Prévention des conflits » ;

- Au sein d'un « Conseil national pour la prévention des conflits », les ONG, les universitaires et les pouvoirs publics peuvent échanger des informations de façon structurée.

Enfin, *M. De Vrieze* souligne que ces instruments de prévention des conflits ne pourront atteindre leur objectif à court terme que dans la mesure où l'on tentera d'éliminer parallèlement les causes fondamentales des conflits. Aussi convient-il d'assurer un développement durable, de prendre des sanctions économiques ciblées, de réduire la dette des pays et de mener une politique prudente en matière de commerce et d'exportation d'armes.

5. Système de rapportage sur les effets des conflits en tant qu'instrument politique de management non militaire de crises – Exposé sur « le rapportage sur les effets des conflits » fait par M. Luc Reyhler, Président de la Field Diplomacy Initiative

Plusieurs organismes internationaux consacrent toute leur attention à la prévention effective des conflits armés. La paix est très fragile et l'on a pris conscience du fait que le développement durable ne sera jamais qu'une chimère si l'on ne fait pas de sérieux efforts pour bâtir une paix durable. En outre, il est plus facile et moins coûteux d'éviter les conflits que de rétablir la paix.

Les efforts déployés récemment en matière de prévention des conflits sont susceptibles d'amélioration. Une des raisons essentielles du maigre succès rencontré par les stratégies de la prévention des conflits est la faible connaissance que l'on a de l'incidence des interventions externes sur la dynamique des conflits. Les interventions procédant des meilleures intentions peuvent également avoir une incidence négative sur le déroulement des conflits. On peut citer, à titre d'exemples, les interventions dans les secteurs suivants :

- aide alimentaire : non seulement les négociations menées avec les « seigneurs de la guerre » renforcent leur légitimité, mais elles leur procurent également une aide matérielle ;
- démocratisation : l'organisation d'élections en Angola sans avoir préalablement négocié le partage du pouvoir après les élections a déclenché une nouvelle vague de violence parce que le vainqueur voulait s'attribuer tous les pouvoirs ;
- maintien de la paix : l'envoi de casques bleus légèrement armés et ayant un mandat limité a contri-

naar gebieden droeg bij tot een tanende ongeloofwaardigheid van vredeshandhaving.

Om crisismanagement meer effectief te maken wordt een nieuwe methode ontwikkeld, nl. «*conflict effect reporting*» (CIAS), gelijkaardig aan «*milieu effect reporting*» en «*gender impact assesement*». Het doel van deze methode is de impact van de interventie op het conflict in te schatten voor de uitvoering ervan. Het is dus een proactieve benadering van crisisbeheersing. De invoering ervan stuit soms op weerstand, nl. vanuit politieke hoek en vanwege de NGO's die in een competitieve omgeving aan fundraising doen en de neiging hebben de positieve impact van hun projecten te overdrijven.

Men moet een onderscheid maken tussen effect reporting op drie niveaus: op het beleidsniveau, op het niveau van een bepaalde sector en op het niveau van een project.

- *CIAS op beleidsniveau:*

Een impact assesement van een vredesbeleid (bijvoorbeeld in het gebied van de Grote Meren) wordt getoetst aan volgende criteria:

- Duurzame vrede: Is de vrede duidelijk en aantrekkelijk te definiëren?
- Alomvattende analyse van de noden om die vrede te bereiken (politiek klimaat; regionale context);
- Is het vredesplan coherent?
- Is de uitvoering ervan efficiënt en effectief?
- Zijn de belangrijkste aandeelhouders betrokken in het vredesproces?
- Zijn er voldoende inspanningen geleverd om de sentimentele muren die in de weg staan van een vredesproces te identificeren en te ontmantelen?

- *CIAS op het projectniveau:*

Men onderscheidt 3 fasen:

- Conflictdiagnose en nodenanalyse: wat is noodzakelijk voor duurzame vrede?
- Inschatting van de impact van het project op conflictodynamiek en vredesopbouw.
- Bijsturing van het project

Prof. Reyhler sluit zijn toespraak af met een vergelijking tussen de milieubeweging en de vredesbeweging, die beiden in de jaren zestig ontstonden. De vredesbeweging heeft een minder snelle ontwikkeling gekend dan de milieubeweging, die zich snel vertaalde

buë à réduire la crédibilité des opérations de maintien de la paix.

Afin d'optimiser la gestion des crises, on développe actuellement une nouvelle méthode d'évaluation de l'impact sur un conflit (CIAS), qui est comparable aux méthodes d'évaluation telles que l'«*environmental impact assessment*» ou la «*gender impact assessment*». Cette méthode vise à permettre l'évaluation de l'incidence de l'intervention sur le conflit avant son exécution. Il s'agit donc d'une méthode proactive de gestion des crises. Sa mise en œuvre rencontre quelquefois des résistances, émanant notamment des milieux politiques et des organisations non gouvernementales, qui doivent collecter des fonds dans un environnement très concurrentiel et ont dès lors tendance à exagérer l'incidence positive de leurs projets.

Une distinction doit être établie entre trois niveaux d'évaluation : le niveau de la politique à suivre, le niveau d'un secteur déterminé et le niveau d'un projet.

- *CIAS au niveau de la politique à suivre*

L'«*impact assessment*» d'une politique de paix (effectué, par exemple, dans la Région des Grands Lacs) doit être évalué à l'aune des critères suivants :

- Paix durable : la paix visée est-elle définie de façon claire et attrayante ?
- Analyse globale des besoins nécessaires à la réalisation de cette paix (climat politique, contexte régional) ;
- Le plan de paix est-il cohérent ?
- Sa mise en œuvre est-elle efficiente et effective ?
- Les principales parties concernées ont-elles été associées au processus de paix ?
- A-t-on consenti suffisamment d'efforts pour identifier et éliminer les obstacles émotionnels qui entravent le processus de paix ?

- *CIAS au niveau du projet*

On distingue trois phases :

- Diagnostic du conflit et analyse des besoins : déterminer ce qui est nécessaire pour engager un processus de paix durable.
- Estimation de l'incidence du projet sur la dynamique du conflit et la pacification.
- Adaptation du projet

Le professeur Reyhler conclut en établissant une comparaison entre le mouvement écologiste et le mouvement pacifiste, deux mouvements qui sont nés dans les années soixante. Le mouvement pacifiste a connu un développement moins rapide que le mouvement

in partijen, expertisebureaus, programma's en milieu effect rapportering. De systematische invoering van conflict effect rapportering in het Belgisch buitenlands-, ontwikkelings- en defensiebeleid zou een beduidende stap zijn in de ontwikkeling van een meer effectieve conflictpreventie.

De heer D. Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, vraagt welke staten en/of organisaties gebruik maken van de conflict effect rapportering. Kan een regering een regio uitkiezen en de conflict effect rapportering als selectiecriterium of als toetsingscriterium voor de werkwijze van de NGO's gebruiken?

Prof. Reychler antwoordt dat de conflict effect rapportering gebruikt wordt door Zweden, Canada en de Europese Unie. Het is een methode die veel tijd in beslag neemt (cfr. Burundi: 1,5 jaar) en men moet contactpersonen zoeken die een objectieve opinie over de situatie ter plaatse kunnen geven. Deze methode is geen evaluatieinstrument of een middel tot sanctionering. De methode zou men wel als selectiecriterium kunnen gebruiken.

6. Uiteenzetting over «de noodzakelijke aanvulling van niet-militair crisismanagement bij militaire interventies» door de heer B. Adam, Voorzitter van de GRIP (Europees Instituut voor onderzoek en informatie over de vrede en de veiligheid)

De heer B. Adam brengt de beslissingen van de Europese Unie in herinnering (de Petersberg-taken; de Top van Keulen, Helsinki en Feira) waarbij het civiele crisismanagement op de agenda werd geplaatst en een globale approach (militair en civiel) van het crisisbeheer werd nagestreefd. Toch stelt hij een discrepantie vast tussen de militaire en de civiele aspecten. Het civiele luik is een aanhangsel van het militaire luik en de civiele aspecten komen aan de orde na het conflict.

In militaire kringen werd over het beroep op geweld meermaals gedebatteerd. Voordat de luchtaanvallen op Joegoslavië werden aangevat, was het misschien beter geweest andere (en goedkopere) sancties op te leggen, en een meer agressieve diplomatie te voeren. De NAVO-luchtaanvallen vertonen al bij al een zwak bilan: slechts 6% van de zware Servische wapens zouden door die aanvallen getroffen zijn.

Eind oktober heeft het House of Commons een kritisch rapport uitgebracht, waarin erkend werd dat de Navo-luchtaanvallen mislukt zijn in hun opzet om een menselijk drama te vermijden.

écologiste, qui a rapidement donné lieu à la création de partis et de bureaux d'expertise, ainsi qu'à la mise sur pied de programmes de formation et à la réalisation d'études d'impact sur l'environnement. Le recours systématique à des études d'impact sur les conflits dans le cadre des politiques étrangères, de développement et de défense de la Belgique constituerait un pas significatif dans le sens du développement d'une prévention plus efficace des conflits.

M. D. Van der Maelen, député, demande quels États et/ou organisations se servent d'études d'impact sur les conflits. Un gouvernement peut-il sélectionner une région et utiliser les études d'impact sur les conflits comme critère de sélection ou d'évaluation à appliquer à la méthode de travail des ONG ?

Le professeur Reychler répond que la Suède, le Canada et l'Union européenne se servent d'études d'impact sur les conflits. Il s'agit d'une méthode qui demande beaucoup de temps (cf. Burundi : 1,5 an) et il faut rechercher des intermédiaires qui soient aptes à apprécier la situation sur place de façon objective. Cette méthode n'est ni un instrument d'évaluation ni un moyen de sanctionner. La méthode pourrait toutefois être utilisée comme critère de sélection.

6. Exposé de M. B. Adam, président du GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) au sujet de « la gestion civile des crises dans le contexte d'une politique de prévention des conflits » :

M. B. Adam rappelle les décisions de l'Union européenne (les missions de Petersberg, le sommet de Cologne, Helsinki et Feira) qui ont mis la gestion civile des crises à l'ordre du jour et visaient à mettre en place une approche globale (militaire et civile) de la gestion des crises. Il constate toutefois un grand déséquilibre entre les volets civil et militaire. Le volet civil est une annexe du volet militaire et les aspects civils n'interviennent que dans une situation d'après-conflit.

Dans les milieux militaires, le recours à la force a fait l'objet de nombreux débats. Avant de lancer les frappes aériennes contre la Yougoslavie, il aurait mieux valu utiliser d'autres sanctions (moins coûteuses) et adopter une diplomatie plus agressive. Ces attaques n'auraient touché que 6 % des armes lourdes serbes.

Fin octobre, la Chambre des communes a publié un rapport critique dans lequel il est admis que les frappes aériennes de l'OTAN ont raté leur objectif, qui était d'éviter un drame humain.

De Europese Unie mag zich - met de evaluatie van de Navo-operaties in Kosovo in het achterhoofd – niet van doelstelling vergissen. Om een beroep op de inzet van militaire middelen te vermijden, is het belangrijk het civiele instrumentarium aan te wenden in het kader van een beleid van conflictpreventie. Deze oplossing vergt een rigoureuus onderzoek van de realiteit van de conflicten. De politieke wil dringt zich op om voor de implementatie van conflictpreventie de noodzakelijke middelen in te zetten.

Onder de middelen die voor de conflictpreventie kunnen ingezet worden, stelt de heer Adam volgende pistes voor:

- Een parlementair debat om een doctrine uit te bouwen over de conflictpreventie, het conflictbeheer en de beslechting van conflicten. Dit zou ertoe moeten leiden de militaire middelen op een behoedzame en beperkte wijze in te zetten.
- Een grotere coördinatie en een versterking van de klassieke diplomatie: De Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid krijgt te weinig middelen voor conflictpreventie. De tweespalt tussen de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger in het buitenlands beleid valt eveneens te betreuren.
- De oprichting van een «*Europees burgerkorps voor de vrede*», zoals voorgesteld door het Europees Parlement, zou een nuttige rol kunnen vervullen bij bemiddelingsopdrachten.
- Een grotere controle op de verspreiding van lichte wapens en de wapenhandel.
- De herstructurering van de politie- en leger-eenheden.
- De armoedebestrijding en meer middelen voor ontwikkelingssamenwerking kunnen het risico op conflicten vermijden.

Op de vraag van *mevrouw C. Drion, volksvertegenwoordigster* of er reeds een doctrine is uitgewerkt inzake conflictpreventie, antwoordt de heer Adam dat neutrale staten, zoals de Scandinavische Staten, een duidelijke visie hebben op conflictpreventie, het conflictbeheer en de beslechting van conflicten.

Il ne faudrait pas qu'en ayant toujours en tête l'évaluation des opérations militaires de l'OTAN au Kosovo, l'Union européenne se trompe d'objectif. Si l'on veut éviter autant que possible le recours à la force, il importe de se doter d'instruments civils dans le cadre d'une politique de prévention des conflits. Cette solution nécessite un examen rigoureux des réalités conflictuelles ainsi qu'une volonté politique, afin de mettre en œuvre des moyens suffisants pour mettre en place de véritables outils de prévention des conflits.

En ce qui concerne les moyens auxquels on peut recourir pour prévenir les conflits, M. Adam lance les pistes suivantes :

- un débat parlementaire afin d'élaborer une doctrine sur la question de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits. Cette réflexion devrait aboutir à ce que l'outil militaire soit utilisé avec prudence et modération ;
- une meilleure coordination et un renforcement de la diplomatie classique : les moyens dont dispose le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité sont insuffisants pour déployer une action efficace dans le domaine de la prévention des conflits. Il faut aussi regretter les dissensions entre la Commission européenne et le haut représentant quant à la politique étrangère ;
- la création d'un « corps civil européen pour la paix », conformément à la proposition du Parlement européen, pourrait s'avérer utile pour les missions de médiation ;
- un contrôle plus efficace sur la prolifération des armes légères et sur le commerce des armes ;
- la restructuration des forces armées et de police ;
- la lutte contre la pauvreté et l'augmentation des moyens destinés à la coopération au développement permettraient de réduire le risque de conflits.

Répondant à la question de *Mme C. Drion, députée*, qui a demandé si une doctrine a déjà été élaborée en matière de prévention des conflits, M. Adam indique que les États neutres, comme les pays scandinaves, ont une vision claire de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits.

II.3.— DE POLITIEKE SAMENWERKING IN HET KADER VAN HET EUROPEES VEILIGHEIDS- EN DEFENSIEBELEID

II.3.1. Ontmoeting met diplomaten op woensdag 9 mei 2001

1. Inleiding:

Op woensdag 9 mei 2001 werd onder het voorzitterschap van *Kamervoorzitter H. De Croo en senator Ph. Mahoux*, voorzitter van het federaal adviescomité voor Europese aangelegenheden, omtrent de politieke samenwerking in het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (hierna afgekort als «EVDB»), een gemeenschappelijke vergadering georganiseerd van het adviescomité voor Europese aangelegenheden, van de commissie voor de Landsverdediging en van de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen.

De volgende diplomaten werden uitgenodigd om elk vanuit het perspectief van de Staat die zij vertegenwoordigen een toelichting te geven bij de politieke samenwerking in het kader van het ESDP.

- de heer Anders Bjurner, Ambassadeur, Vertegenwoordiger van Zweden bij het Comité politiek en veiligheid van de Europese Unie (COPS);
- de heer S. Goubarev, Ministerraad bij de Ambassade van de Federatie Rusland;
- mevrouw Victoria Neland, Adjunct-permanent vertegenwoordiger van de Verenigde Staten bij de NAVO.

2. Uiteenzetting van de diplomaten

2.1 Uiteenzetting van de heer Anders Bjurner, Ambassadeur, Vertegenwoordiger van Zweden bij het Comité politiek en veiligheid van de Europese Unie (COPS):

Zweden, bevindt zich als lidstaat van de Europese Unie die geen deel uitmaakt van het NAVO-bondgenootschap, in een bijzondere positie om eigen klemtonen aan te brengen in het debat omtrent een Europees veiligheids- en defensiebeleid.

Volgende elementen zijn van belang:

- Samen met Finland heeft Zweden de aanzet gegeven om het externe optreden van de Unie te versterken door de ontwikkeling van een vermogen voor militaire crisisbeheersing en een vermogen voor civiele crisisbeheersing.
- Zweden heeft bij de recente legerhervorming de klemtoon gelegd op het crisismanagement in defensie-aangelegenheden. Zweden heeft een aanzienlijk

II. 3 — LA COOPÉRATION POLITIQUE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

II.3.1. Rencontre, le mercredi 9 mai 2001, avec les diplomates

1. Introduction :

Le mercredi 9 mai 2001, a eu lieu, sous la présidence du *président de la Chambre, M. H. De Croo, et du sénateur Ph. Mahoux, président du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes*, et à propos de la coopération politique dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (abrégée ci-après « PESD »), une réunion commune du comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes, de la commission de la Défense nationale et de la commission des Relations extérieures.

Les diplomates suivants ont été invités pour expliquer, chacun du point de vue de l'État qu'ils représentent, la coopération politique dans le cadre de la PESD :

- M. Anders Bjurner, Ambassadeur, représentant de la Suède au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS) ;
- M. S. Goubarev, Ministre-Conseiller auprès de l'Ambassade de la Fédération de Russie ;
- Mme Victoria Neland, Représentante permanente adjoint des États-Unis auprès de l'OTAN.

2. Exposé des diplomates

2.1 Exposé de M. Anders Bjurner, Ambassadeur, représentant de la Suède au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS) :

En tant qu'État membre de l'Union européenne ne faisant pas partie de l'OTAN, la Suède se trouve dans une situation particulière pour donner des accents personnels au débat sur une politique européenne de sécurité et de défense.

Les éléments suivants revêtent de l'importance:

- La Suède a, conjointement avec la Finlande, donné l'impulsion qui vise à renforcer l'action externe de l'Union par le biais du développement d'une capacité de gestion militaire de crises et d'une capacité de gestion civile de crises.
- La Suède a, lors de la récente réforme de son armée, mis l'accent sur la gestion de crises dans les questions de défense. La Suède a un budget militaire

defensiebudget, waarvan circa de helft besteed wordt aan «*research and development*».

- Terwijl de NAVO-lidstaten doorgaans meer aandacht besteden aan de militaire aspecten van het defensie- en veiligheidsbeleid, heeft Zweden ook aandacht voor de civiele aspecten van het crisisbeheer.

- Zweden is altijd sterk betrokken geweest in samenwerkingverbanden met de NAVO (bij de SFOR en KFOR-operaties in de Balkan) en bij operaties tot handhaving van de vrede in UNO-verband.

- In de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid moeten alle EU-lidstaten op gelijke wijze behandeld worden. Zweden is voorstander van een nauwe samenwerking met de NAVO als basis om een sterk Europees veiligheids- en defensiebeleid te ontwikkelen, zonder duplicatie van inspanningen.

- Het Europees veiligheids- en defensiebeleid mag zich niet beperken tot een «*closed club*». Zweden pleit een integrale benadering van het Europees veiligheids- en defensiebeleid, waarbij de transatlantische band behouden blijft en waarbij de Russische Federatie ook betrokken wordt.

De Zweedse publieke opinie is niet onverdeeld voorstander van de Europese Unie, maar het officiële standpunt dat pleit voor een sterk Europees veiligheids- en defensiebeleid wordt gedragen door 70 % van de Zweedse bevolking.

2.2 Uiteenzetting van mevrouw Victoria Nuland, Adjunct-permanent vertegenwoordiger van de Verenigde Staten bij de NAVO.

De administratie van President Bush steunt de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid, in de mate dat dit de positie van de alliantie en van de Unie versterkt. Deze positieve houding wordt ingegeven door het eigenbelang: Een betere spreiding van de lasten op het continent is positief voor de Verenigde Staten. Tijdens de Kosovo-crisis werd immers ervaren dat de Europese NAVO-lidstaten op bepaalde terreinen in sterke mate afhankelijk waren van de Verenigde Staten.

Of de inzetbare eenheden nu afhangen van de EU of van de NAVO, door de «*pooling*» staan ze ter beschikking van éénieder van de alliantie. Harmonisatie en coördinatie is belangrijk. Een duplicatie van inspanningen moet bij de ontwikkeling van een sterk Europees veiligheids- en defensiebeleid vermeden worden.

considérable, dont à peu près la moitié est consacrée à la recherche et au développement.

- Alors que les États membres de l'OTAN accordent généralement plus d'attention aux aspects militaires de la politique de défense et de sécurité, la Suède est également attentive aux aspects civils de la gestion de crises.

- La Suède a toujours été étroitement associée aux accords de coopération avec l'OTAN (dans le cadre des opérations de la SFOR et la KFOR dans les Balkans) et aux opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU.

- Dans le cadre du développement d'une politique européenne de sécurité et de défense, tous les États membres de l'Union européenne doivent être traités sur un pied d'égalité. La Suède est partisane d'une coopération étroite avec l'OTAN en tant que base permettant de développer une politique européenne de sécurité et de défense forte, sans multiplier les efforts.

- La politique européenne de sécurité et de défense ne peut se limiter à un club fermé. La Suède plaide en faveur d'une approche intégrale de la politique européenne de sécurité et de défense, dans le cadre de laquelle le lien transatlantique est maintenu et à laquelle la Fédération russe est également associée.

L'opinion publique suédoise n'est pas unanimement partisane de l'Union européenne, mais le point de vue des autorités, qui plaide pour une politique européenne de sécurité et de défense forte, est partagé par 70 % de la population suédoise.

2.2. Exposé de Mme Victoria Nuland, Représentante permanente adjointe des États-Unis auprès de l'OTAN

L'administration du Président Bush soutient le développement d'une politique européenne de défense et de sécurité dans la mesure où celui-ci renforce la position de l'Alliance et de l'Union. Cette attitude positive est dictée par un intérêt personnel. Une meilleure répartition des charges sur le continent est positive pour les États-Unis. Au cours de la crise du Kosovo, on s'est en effet rendu compte que, dans certains domaines, les membres européens de l'OTAN étaient largement dépendants des États-Unis.

Que les unités engageables dépendent de l'Union européenne ou de l'OTAN, par suite du «*pooling*», elles sont à la disposition de tout membre de l'alliance. L'harmonisation et la coordination sont des aspects importants. Il convient d'éviter de multiplier les efforts lors du développement d'une forte politique européenne de sécurité et de défense.

Een sterk Europees veiligheids- en defensiebeleid laat toe dat de EU-lidstaten die geen deel uitmaken van de NAVO zich verder kunnen engageren. Een pooling van het defensiebudget van de kleinere EU-lidstaten kan tot meer efficiëntie leiden.

De theorie om nauwere relaties te ontwikkelen tussen NAVO en EU hinkt de praktijk achterna. In december 2000 werd reeds overeengekomen dat NAVO en EU elkaar tijdens elk voorzitterschap op ambtelijk niveau drie maal zouden ontmoeten, en dat op ministerieel niveau er minstens één bijeenkomst zou zijn. De gezamenlijke diplomatie in Macedonië van de NAVO-secretaris-generaal Robertson en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid Solana wijst ook op de nauwere samenwerking tussen de twee internationale organisaties. Het Europees veiligheids- en defensiebeleid zit op de goede baan, en er moet vermeden worden dat beide organisaties uit elkaar groeien.

2.3 Uiteenzetting van de heer S. Goubarev, Ministerraadgever bij de Ambassade van de Federatie Rusland:

Voor de Federatie Rusland is een stabiel en strategisch partnerschap op lange termijn met de Europese Unie fundamenteel. Rusland stelt veel belang in de recente ontwikkelingen en de perspectieven van het nieuwe Europees veiligheids- en defensiebeleid. De uitbreiding van de Unie, de euro, het gemeenschappelijk buitenlands beleid en de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid zijn objectieve en logische componenten in de ontwikkeling van de Europese Unie. Hierbij zal de Federatie Rusland erop toezien dat haar belangen gevrijwaard worden.

De samenwerking met de Europese Unie heeft een solide basis:

- De EU is de belangrijkste handelspartner van Rusland (ca. 35 % van de Russische buitenlandse handel). Na de uitbreiding zal dit aandeel in de export nog verder toenemen (tot meer dan 50 %).

- Investeerders uit de lidstaten van de Europese Unie staan in voor 1/3 van de buitenlandse investeringen in Rusland.

- Er zijn de lange termijn-projecten met de Europese Unie in de strategische sectoren zoals de energie, de ruimtevaart en het transport.

De toetreding van verschillende buurlanden van de Federatie Rusland tot de EU zal geen weerslag hebben op de interne belangen van Rusland, met uitzondering van Kaliningrad. Kaliningrad is een Russische enclave die door de toekomstige uitbreiding volledig omringd

Une forte politique européenne de sécurité et de défense permet aux États membres de l'Union européenne qui ne sont pas membres de l'OTAN se s'engager plus avant. Un *pooling* du budget de la défense des petits États membres de l'Union européenne peut engendrer une plus grande efficacité.

La théorie relative au rapprochement des relations entre l'OTAN et l'Union européenne suit la pratique. Dès décembre 2000, il a été convenu qu'au cours de chaque présidence, l'OTAN et l'Union européenne se réuniraient à trois reprises au niveau administratif et auraient une réunion commune au moins au niveau ministériel. La diplomatie menée conjointement en Macédoine par le secrétaire général de l'OTAN, M. Robertson, et le Haut représentant en politique étrangère et de sécurité commune, M. Solana, illustre, elle aussi, le rapprochement s'opérant entre les deux organisations internationales.

2.3 Exposé de M. S. Goubarev, Ministre-Conseiller auprès de l'Ambassade de la Fédération de Russie :

Pour la Fédération de Russie, un partenariat stable et stratégique à long terme avec l'Union européenne est fondamental. La Russie est fort intéressée par les dernières évolutions et les perspectives de la nouvelle politique européenne de sécurité et de défense. L'élargissement de l'Union, l'euro, la politique étrangère commune et l'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense sont des composantes objectives et logiques du développement de l'Union européenne. À cet égard, la Fédération de Russie veillera à ce que ses intérêts soient préservés.

La coopération avec l'Union européenne repose sur une base solide :

- l'Union européenne est le principal partenaire commercial de la Russie (environ 35% du commerce extérieur russe). Après l'élargissement, cette part dans les exportations augmentera encore (jusqu'à plus de 50%).

- Les investisseurs provenant des États membres de l'Union européenne réalisent 1/3 des investissements étrangers en Russie.

- Il y a les projets à long terme avec l'Union européenne dans les secteurs stratégiques comme l'énergie, la navigation spatiale et les transports.

L'adhésion de plusieurs pays voisins de la Fédération de Russie à l'Union européenne n'aura pas d'incidence sur les intérêts internes de la Russie, à l'exception de Kaliningrad. Kaliningrad est une enclave russe qui, par suite du futur élargissement, sera entièrement

wordt door EU-grondgebied. Dit levert vooral problemen op voor de Russische inwoners van Kaliningrad die naar familieleden in Moskou willen reizen. Russen hebben nu geen visum nodig om door Litouwen te reizen. De diplomaat is van oordeel dat voor deze regio een speciale overeenkomst moet gesloten worden tussen de Federatie Rusland en de EU.

Tijdens de Top EU - Federatie Rusland van november 2000 werd overeengekomen geregeld overleg te plegen inzake veiligheid en defensie, de ontmoetingen tussen experts inzake ontwapening en non-proliferatie aan te moedigen, en samen te werken op het vlak van crisisbeheer. De implementatie hiervan wordt thans besproken en hierover werden reeds gesprekken gevoerd met de Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU.

In de verklaring van Marseille werd de opschorting aangekondigd van de betrekkingen van de West-Europese Unie met derde Staten, waaronder de betrekkingen met Rusland. De diplomaat vindt het spijtig dat deze dialoog zich niet verder heeft kunnen ontwikkelen. De heer Goubarev hoopt dan ook dat de positieve ervaringen van deze dialoog een vervolg krijgen op het niveau van de samenwerking inzake veiligheid en defensie van Rusland met de Europese Unie.

3. Gedachtewisseling

3.1. Zweden en het EVDB

- Crisismanagement:

Volgens *volksvertegenwoordiger K. Pinxten* is het defensiebeleid onlosmakelijk verbonden met het buitenlandse beleid en een geloofwaardig Europees veiligheids- en defensiebeleid vereist meer dan crisisbeheersing. De EU kan zich niet blijven beperken tot de Petersberg-taken. Als het externe beleid van de EU geconfronteerd wordt met échte conflicten, is het moment van de waarheid aangebroken omdat dan de vraag naar militaire en budgettaire capaciteit aan de orde komt.

Volksvertegenwoordiger M. Eyskens merkt op dat Zweden zich zeer constructief opstelt in het debat over het crisismanagement. Hiermee wordt het Europees veiligheids- en defensiebeleid verder geconsolideerd. In dit verband vraagt hij zich af of Zweden wel voldoende beseft dat dit beleid inzake crisismanagement dat zich in de tweede pijler situeert, dient om de geloofwaardigheid van de eerste pijler te versterken en zulk beleid slechts zin heeft als de EU voldoende is geïntegreerd.

entourée de territoire européen. Cela pose surtout des problèmes aux habitants russes de Kaliningrad qui souhaitent rendre visite à des membres de leur famille à Moscou. À l'heure actuelle, les Russes n'ont pas besoin de visa pour traverser la Lituanie. Le diplomate estime que pour cette région, il faudra conclure une convention spéciale entre la Fédération de Russie et l'Union européenne.

Au cours du Sommet Union européenne – Fédération de Russie de novembre 2000, il a été convenu de se concerter régulièrement en matière de sécurité et de défense, d'encourager les rencontres entre des experts en matière de désarmement et de non-prolifération et de collaborer sur le plan de la gestion de crise. La mise en œuvre de ces mesures est examinée actuellement et a déjà fait l'objet de discussions avec le Haut Représentant de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne.

La déclaration de Marseille a annoncé la suspension des relations entre l'Union de l'Europe occidentale et les pays tiers, dont la Russie. Le diplomate regrette que ce dialogue n'ait pu se poursuivre. M. Goubarev espère dès lors que les expériences positives de ce dialogue auront une suite au niveau de la collaboration entre la Russie et l'Union européenne en matière de sécurité et de défense.

3. Échange de vues

3.1. La Suède et la PESD

- Gestion de crise :

Le député K. Pinxten estime que la politique de défense est indissociablement liée à la politique étrangère et qu'une politique européenne de sécurité et de défense crédible exige davantage qu'une simple gestion de crise. L'Union européenne ne peut continuer à se limiter aux missions de Petersberg. C'est lorsque la politique extérieure de l'Union européenne est confrontée à de véritables conflits que le moment de vérité apparaît, parce que la question des capacités militaires et budgétaires vient alors sur le tapis.

Le député M. Eyskens fait observer que la Suède adopte une attitude très constructive dans le débat sur la gestion de crise. Celle-ci consolide davantage la politique européenne de sécurité et de défense. Il se demande à cet égard si la Suède se rend suffisamment compte que cette politique en matière de gestion de crise, qui se situe dans le deuxième pilier, sert à renforcer la crédibilité du premier pilier et que cette politique n'a de sens que si l'Union européenne est suffisamment intégrée.

De heer Anders Bjurner antwoordt dat vanuit Zweeds oogpunt het crisismanagement alomvattend is en geen marginaal aspect van het veiligheidsbeleid. Het crisismanagement omvat zowel de politieke en diplomatieke actie, als (in het uiterste geval) de militaire actie. Het Europees veiligheids- en defensiebeleid is een geïntegreerd bestanddeel van het Gemeenschappelijk externe beleid van de Europese Unie. De artificiële grens tussen eerste pijler en tweede pijler zal in deze context vervagen.

- *De civiele aspecten van het veiligheids- en defensiebeleid:*

Volksvertegenwoordiger D. Van der Maelen wijst erop dat Zweden één van de pioniers was om de Petersberg-taken uit te bouwen tot één van de opdrachten van de EU. Zweden heeft ook een rol gespeeld om civiele aspecten van het veiligheids- en defensiebeleid onder de aandacht te brengen. Hij pleit ervoor dat op Europees niveau een beweging zou ontstaan die de middelen van de Europese Unie meer zou «poolen», zodat conflictpreventie ten aanzien van «nations of concern» meer gestroomlijnd zou verlopen.

De heer Bjurner merkt op dat de inspanningen van Zweden op het vlak van civiele defensie zich concentreren op de inzet van politie-eenheden, de ordehandhaving en de reddingsoperaties. Hij hoopt dat het volgende voorzitterschap zich op dit civiele luik verder zal concentreren.

- *De parlementaire controle op het veiligheids- en defensiebeleid:*

Volksvertegenwoordiger S. Goris wijst erop dat de Petersberg-taken zeer ver kunnen reiken bij een eventueel militair engagement. Op de vraag hoe kunnen de 15 lidstaten via hun nationale parlementen hier effectieve controle op uitoefenen, merkt ambassadeur Bjurner op dat de discussie omtrent meer parlementaire betrokkenheid (van zowel het Europees Parlement, als de nationale parlementen) in dit (gouvernementele) beleidsdomein pas opgestart is.

- *De kwestie Kaliningrad:*

Volgens ambassadeur Bjurner vormt de kwestie Kaliningrad de zwakste schakel voor de veiligheid van de Baltische Staten. De ambassadeur spreekt zijn waardering uit voor de inspanningen die Europees commissaris Patton op dit punt heeft ondernomen tijdens het Zweedse voorzitterschap, en voor de gesprekken die de commissaris hierover heeft gevoerd met de kandidaat-lidstaten Litouwen en Polen.

M. Anders Bjurner répond que, du point de vue suédois, la gestion des crises est un problème global et non un aspect marginal de la politique de sécurité. La gestion des crises comprend aussi bien une action politique et diplomatique qu'une action militaire (dans le pire des cas). La politique européenne de sécurité et de défense est une composante intégrée de la politique extérieure commune de l'Union européenne. Dans ce contexte, la frontière artificielle entre les premier et deuxième piliers s'estompera.

- *Les aspects civils de la politique de sécurité et de défense :*

M. Van der Maelen, député, fait observer que la Suède a œuvré en tant qu'initiatrice à faire des missions de Petersberg une des missions de l'U.E. La Suède a également contribué à attirer l'attention sur les aspects civils de la politique de sécurité et de défense. L'intervenant plaide en faveur de la création, au niveau européen, d'un mouvement qui conjuguerait les moyens de l'union européenne de manière à rationaliser l'action de prévention des conflits à l'égard des « nations of concern ».

M. Bjurner fait observer que les efforts déployés par la Suède sur le plan de la défense civile se concentrent sur l'engagement d'unités de police, le maintien de l'ordre et les opérations de sauvetage. Il espère que la prochaine présidence continuera à se focaliser sur ce volet civil.

- *Le contrôle parlementaire de la politique de sécurité et de défense :*

M. S. Goris, député, fait observer que les missions de Petersberg peuvent aller très loin en cas d'engagement militaire éventuel. À la question de savoir comment les 15 États membres peuvent exercer un contrôle effectif dans ce domaine via leurs parlements respectifs, l'ambassadeur Bjurner fait observer que le débat concernant le renforcement de l'implication des parlements (tant européen que nationaux) vient seulement d'être lancé dans ce domaine de la politique (gouvernementale).

- *La question de Kaliningrad :*

L'ambassadeur Bjurner estime que la question de Kaliningrad est le maillon le plus faible de la sécurité des États baltes. L'ambassadeur apprécie les efforts que le commissaire européen Patton a déployés à cet égard au cours de la présidence suédoise, ainsi que les entretiens qu'il a eus à ce propos avec les États membres candidats à l'adhésion que sont la Lituanie et la Pologne.

3.2. De Russische Federatie en het EVDB

De heer M. Eyskens is van oordeel dat voor de veiligheid van de Europese Unie goede betrekkingen met de Verenigde Staten en Rusland van kapitaal belang zijn. De drie grootmachten zouden het «defensief defensiebeleid» gezamenlijk moeten uitbouwen.

De heer S. Goubarev, Ministerraadgever bij de Ambassade van de Federatie Rusland, verwijst in dit verband naar de toespraak van 1 mei 2001 van President Bush in verband met Nuclear Missile Defence (NMD) en hij onderschrijft de stelling van de heer M. Eyskens dat ook de partners van de EU bij de gesprekken omtrent de nucleaire ontwapening, de non-prolifерatie van massavernietigingswapens en Nuclear Missile Defence moeten betrokken worden.

De heer D. Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, citeert de Eerste minister die bij zijn voorstelling van de prioriteiten van het Belgische voorzitterschap erop heeft gewezen dat de EU nood heeft aan een strategische dialoog met Rusland inzake veiligheid en defensie, terwijl de VS de klassieke stelling verdedigen dat deze dialoog in NAVO-verband moet geschieden.

Op de vraag van de heer Ph. Mahoux, senator en voorzitter van het federaal adviescomité voor Europese aangelegenheden, hoe Rusland de kandidaturen voor het EU- en Navo-lidmaatschap van diverse Centraal- en Oost-Europese Staten inschat, antwoordt de heer S. Goubarev dat de geo-politieke toestand fundamenteel veranderd is. De relatie met de Russische Federatie dient men niet langer te analyseren vanuit de perceptie die de Westerse wereld destijds had van de USSR. De idee van tweedeling (Oost/West, EU-lid/niet-EU-lid, Navo-lidstaat/niet-Navo-lidstaat) moet vervangen worden door samenwerkingsverbanden.

3.3. De Verenigde Staten en het ESDP:

- Het unilateralisme:

Bij de vaststelling van volksvertegenwoordiger D. Van der Maelen dat de administratie van president Bush zich kenmerkt door een groeiend unilateralisme, merkt mevrouw Neland op dat de huidige administratie net zoals de vorige administratie zeer gehecht is aan een sterke band met de Europese Unie. De fundamentele beginselen van het NAVO-Handvest worden verder gerespecteerd.

3.2. La Fédération de Russie et la PESD

M. M. Eyskens estime qu'il est essentiel d'entretenir de bonnes relations avec les États-Unis et la Russie pour la sécurité de l'Union européenne. Les trois puissances devraient élaborer en commun la « politique de défense défensive ».

M. S. Goubarev, ministre-conseiller auprès de l'ambassade de la Fédération de Russie, renvoie à cet égard au discours que le président Bush a prononcé le 1^{er} mai 2001 à propos de la «Nuclear Missile Defence» (NMD) et il partage le point de vue de M. Eyskens, selon lequel les partenaires de l'Union européenne doivent, eux aussi, être associés aux entretiens relatifs au désarmement nucléaire, à la non-prolifération des armes de destruction en masse et à la «Nuclear Missile Defence».

M. D. Van der Maelen, député, cite le Premier ministre qui, au moment de présenter les priorités de la présidence belge, a attiré l'attention sur le fait que l'Union européenne a besoin d'un dialogue stratégique avec la Russie en matière de sécurité et de défense, tandis que les États-Unis défendent la thèse classique selon laquelle ce dialogue doit être établi dans le cadre de l'OTAN.

À la question de M. Ph. Mahoux, sénateur et président du comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes, de savoir comment la Russie évalue les candidatures à l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN de divers États de l'Europe centrale et de l'Est, M. S. Goubarev répond que la situation géo-politique a fondamentalement changé. La relation avec la Fédération de Russie ne doit plus être analysée dans l'optique que le monde occidental avait à l'époque de l'URSS. L'idée de la dichotomie (Est/Ouest, membre de l'UE/non membre de l'UE, membre de l'OTAN/non membre de l'OTAN) doit être remplacée par des accords de coopération.

3.3. Les États-Unis et la PESD :

- L'unilatéralisme:

Le député D. Van der Maelen ayant constaté que l'administration du président Bush se caractérise par un unilatéralisme croissant, Mme Neland fait observer que l'administration actuelle est, tout comme l'administration précédente, très attachée à l'établissement d'un lien fort avec l'Union européenne. Les principes fondamentaux de la Charte de l'OTAN continuent à être respectés.

- *De toekomst van het EDVB*

Volksvertegenwoordiger K. Pinxten wijst op de sterke militaire capaciteit van de Verenigde Staten die als grootmacht op twee plaatsen tegelijkertijd kan ingezet worden om conflicten te beheersen. Het is noodzakelijk dat de militaire capaciteit van de Europese Unie versterkt wordt.

Volgens *volksvertegenwoordiger D. Van der Maelen* is Europa momenteel niet in staat zelfstandige peace keeping-operaties te ontplooiën. Met 2/3 van het defensiebudget van de VS kan de EU eventueel - met minder verregaande ambities dan de VS - een geloofwaardige capaciteit uitbouwen. Op termijn zullen de betrekkingen EU - NAVO in een ander daglicht komen te staan. Een wisseloplossing zou erin bestaan dat de EU zich kan wenden tot de NAVO om Navo-middelen te gebruiken. Een zekere duplicatie is onvermijdelijk, maar dit moet kaderen in een groeiend Atlantisme, met behoud van de goede relatie. Een evolutie naar "equal partnership" is noodzakelijk in dat Atlantisme. Is men zich in de VS bewust dat dit een ontwikkeling is die we samen moeten managen?

Volksvertegenwoordiger K. Pinxten merkt op dat de uitbouw van een Europees veiligheids- en defensiebeleid enigszins tot een duplicatie van inspanningen zal leiden, als de Europese Unie een gelijkwaardige militaire capaciteit en een evenwaardig partnerschap wil opbouwen.

Mevrouw Nuland verwacht dat tussen 2003 en 2010 de EU zelf opdrachten zal kunnen waarmaken met gebruik van de Navo-infrastructuur. Wanneer de Europese Unie de Petersberg-taken volledig op zich kan nemen en haar defensiebeleid nog kan uitbreiden, is een nieuwe dialoog mogelijk omtrent de plaats van de NAVO en de rol van de Verenigde Staten. Wat het aspect "duplicatie" betreft, pleit zij ervoor dat NAVO en EU een duplicatie zouden vermijden van planningsstructuren, defensiebudgetten en generale staven. De Verenigde Staten is geen tegenstander van duplicaties in domeinen als luchtweer en logistiek

- *De relatie EU-Turkije in het licht van het EVDB en de positie van de Verenigde Staten*

De volksvertegenwoordigers D. Van der Maelen en S. Goris wijzen op de hypothese waarbij Turkije weigerachtig zou kunnen staan bij een eventueel verzoek van de EU om van de Navo-installaties gebruik te maken. In deze hypothese vraagt de heer S. Goris wat de VS prioritair acht, de relatie met Turkije of het Europees veiligheids- en defensiebeleid.

- *L'avenir de la PESD*

Le député K. Pinxten attire l'attention sur l'importante capacité militaire des États-Unis, qui, en tant que grande puissance, peuvent être présents à deux endroits en même temps afin de gérer des conflits. Il est indispensable que la capacité militaire de l'Union européenne soit renforcée.

Selon le *député D. Van der Maelen*, l'Europe n'est actuellement pas en mesure de mener de manière autonome des opérations de maintien de la paix. Avec 2/3 du budget militaire des États-Unis, l'Union européenne pourrait éventuellement - en ayant des ambitions moins élevées que les États-Unis - développer une capacité crédible. À terme, les relations Union européenne - OTAN se modifieront. Une solution de rechange consisterait à faire en sorte que l'Union européenne puisse s'adresser à l'OTAN afin d'utiliser ses moyens. Certains doubles emplois sont inévitables, mais cette solution doit s'inscrire dans le cadre d'un Atlantisme croissant, allant de pair avec le maintien de bonnes relations. Une évolution vers un "equal partnership" est indispensable dans le cadre de cet Atlantisme. Est-on conscient aux États-Unis qu'il s'agit là d'une évolution que nous devons gérer de concert?

Le député K. Pinxten fait observer que le développement d'une politique européenne de sécurité et de défense entraînera une certaine duplication des efforts si l'Union européenne entend développer une capacité militaire équivalente et un « equal partnership ».

Mme Nuland s'attend à ce qu'entre 2003 et 2010, l'UE puisse effectuer elle-même des missions en utilisant l'infrastructure de l'OTAN. Lorsque l'UE assumera entièrement les missions de Petersberg et aura encore élargi sa politique de défense, un nouveau dialogue pourra s'engager sur la place de l'OTAN et le rôle des États-Unis. Pour ce qui est des « doubles emplois », elle préconise que l'OTAN et l'UE évitent la duplication des structures de planification, des budgets de défense et des états-majors généraux. Les États-Unis ne sont pas opposés aux doubles emplois dans les domaines de la défense antiaérienne et de la logistique.

- *La relation UE-Turquie à la lumière de la PESD et la position des États-Unis :*

Les députés D. Van der Maelen et S. Goris invoquent l'hypothèse dans laquelle la Turquie se montrerait rétive à accéder à une demande éventuelle des États-Unis d'utiliser les installations de l'OTAN. M. S. Goris demande ce que les États-Unis privilégieraient dans cette hypothèse : leurs relations avec la Turquie ou la politique européenne de sécurité et de défense ?

Mevrouw Nuland merkt op dat een stabiele relatie van de Europese Unie met Turkije voor de Verenigde Staten van het allergrootste belang is, en dit in het belang van de veiligheid. Zij antwoordt dat Turkije op de NAVO-top te Washington beweerd heeft dat de NAVO-infrastructuur ter beschikking staat van de Europese partners. Recente beweringen van Turkije moeten men eerder plaatsen tegen de achtergrond van bepaalde regionale conflicten in de buurt van Turkije.

- *Nuclear Missile Defence*

Volksvertegenwoordiger M. Eyskens wijst op de achterstand in de militaire infrastructuur van de EU. In het discours van mevrouw Neland werd echter niets gezegd over de herwaardering van het veiligheids- en defensiebeleid in het post-Koude oorlog tijdperk dat nieuwe prioriteiten legt, waaronder NMD (*nuclear missile defence*), terwijl volksvertegenwoordiger S. Goris wijst op het belang voor de EU om aan deze discussie deel te nemen.

- *Identificatie van het nieuwe vijandsbeeld*

Voor *senator Ph. Mahoux* is de identificatie van de vijand noodzakelijk, dit om het niveau van bewapening en de strategie inzake defensie vast te leggen en het risico van onveiligheid te definiëren. Op de vraag waar de vijand te situeren valt, verwijst mevrouw Neland naar de etnische conflicten in meerdere staten van het Europese continent en naar de proliferatie van massavernietigingswapens in minder verantwoordelijke staten. Voor deze fundamenteel nieuwe bedreigingen moet men oog hebben, een strategie van ontrading uitwerken en de technologische opties verder bekijken. Daarom pleit president Bush voor een nieuw concept inzake «*missile defence*», waarover gepraat wordt met de diverse internationale actoren.

De heer Bjuner merkt op dat de vijand zich steeds meer veruiterlijkt in fenomenen, zoals internationale georganiseerde misdaad en etnische conflicten.

II. 3. 2. Hoorzitting met de heer Javier Solana, Secretaris-Generaal van de Raad van de Europese Unie en Hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op 19 juni 2001.

1) Uiteenzetting van de heer Javier Solana

De heer Javier Solana (secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie, van de WEU en Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB) verheugt zich erin met Belgische parlementsleden van gedachten te kunnen wisselen over het veiligheids- en defensiebeleid in

Mme Nuland fait observer qu'une relation stable de l'UE avec la Turquie est de la plus haute importance pour les États-Unis, et ce, dans l'intérêt de la sécurité. Elle répond que la Turquie a affirmé au sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Washington que l'infrastructure de l'OTAN est à la disposition de ses partenaires européens. Il faut plutôt situer certaines allégations récentes de la Turquie dans le contexte de certains conflits régionaux qui se déroulent à proximité de ses frontières.

- *Nuclear Missile Defence*

Le député M. Eyskens souligne le retard pris en ce qui concerne l'infrastructure militaire de l'UE. Dans son discours, Mme Neland n'a toutefois rien dit au sujet de la revalorisation de la politique de sécurité et de défense au cours de la période d'après-guerre froide qui détermine d'autres priorités, dont le NMD (*Nuclear missile defence*), tandis que le député S. Goris souligne l'importance d'une participation de l'UE à ce débat.

- *Identification du nouvel ennemi*

Le sénateur Ph. Mahoux estime qu'il est nécessaire d'identifier l'ennemi, afin de fixer le niveau d'armement et la stratégie et de définir le risque d'insécurité. Répondant à la question de savoir où se situe l'ennemi, Mme Neland évoque les conflits ethniques sévissant dans plusieurs pays du continent européen et la prolifération d'armes de destruction massive dans des États moins responsables. Il convient d'être attentif à ces menaces fondamentalement nouvelles, d'élaborer une stratégie de dissuasion et de continuer à examiner les options technologiques. C'est pourquoi le président Bush plaide pour un nouveau concept de «*bouclier antimissile*», dont il s'entretient avec les différents acteurs internationaux.

M. Bjuner fait observer que l'ennemi se manifeste de plus en plus dans des phénomènes, comme le crime international organisé et les conflits ethniques.

II. 3. 2. Audition de Monsieur Javier Solana (Secrétaire Général du Conseil de l'Union européenne, de l'UEO et Haut Représentant pour la PESC, le 19 juin 2001.

1) Exposé de M. Javier Solana

M. Javier Solana (Secrétaire Général du Conseil de l'Union européenne, de l'UEO et Haut Représentant pour la PESC) se réjouit de pouvoir partager avec des parlementaires belges quelques idées sur la politique de sécurité et de défense en Europe ainsi que sur les dé-

Europa, alsmede over de uitdagingen inzake buitenlands beleid, in het bijzonder in het Midden-Oosten en in de Balkan.

Hij merkt op dat het ambt van Hoge Vertegenwoordiger onlangs werd ingesteld en dat hij dat mandaat uitoefent sinds eind oktober 1999. Volgens hem werden tijdens de periode die het Finse voorzitterschap en de aanvang van het Belgische voorzitterschap overspant, aangaande het buitenlands- en veiligheidsbeleid belangrijke zaken verwezenlijkt. Hij vindt ook dat dit beleid zeer snel is geëvolueerd; de eerste beslissingen werden immers in 1999 in Helsinki genomen en thans is veel van het werk bijna afgerond. In dat verband zal het tweede semester van 2001 van het allergrootste belang zijn. Voor het Belgische voorzitterschap is een grote rol weggelegd: ons land zal immers de voor het EVDB vereiste impuls geven.

De secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie onderstreept hoeveel vooruitgang op het vlak van het EVDB werd geboekt. Zulks toont aan dat in de Europese Unie tussen de diverse lidstaten een consensus werd bereikt om dit project te doen opschieten.

De Europese uitbouw heeft een aantal belangrijke fases gekend, met de totstandkoming van de interne markt en van de eenheidsmunt. Voortaan worden het EVDB en het buitenlands beleid de motor van die eenmaking.

Hoever staat het met het EVDB? De heer Solana onderstreept dat de in Helsinki opgerichte beslissingsorganen een permanente instantie zijn geworden. Het PVC (Politiek en Veiligheidscomité) heeft als rechtstreeks contactorgaan een permanente zetel in Brussel. Het werd ermee belast het buitenlands en het veiligheidsbeleid in de context van de Europese Unie uit te stippelen. Met het Verdrag van Nice groeide dit comité uit tot het kernorgaan inzake de politieke controle op het crisisbeheer. Het betreft bijgevolg een representatie-orgaan op hoog niveau waarin ambassadeurs van verscheidene landen elkaar ontmoeten. De vergaderingen van het PVC verlopen ongeveer op dezelfde manier als die van de NAVO-Raad.

Het Militair Comité is een vast comité waarvan de voorzitter voor drie jaar wordt verkozen. Het is de instantie die de Raad militair adviseert bij operaties die in het raam van crisisbeheer worden uitgevoerd.

De Militaire Staf is het orgaan dat met name tot taak zal hebben de militaire operaties te plannen. Die Staf zal – via het Militair Comité – advies verlenen aan de heer Solana persoonlijk, aan de Raad Algemene Zaken alsmede aan de Europese Raad.

De eerste werkgroep over het beleid inzake de uitvoering en de geldigverklaring van de procedures in-

fis de la politique étrangère, en particulier au Moyen-Orient et dans les Balkans.

Il fait observer que le poste de Haut Représentant a été créé récemment et qu'il est entré en fonction fin octobre 1999. Il estime qu'au cours de la période qui va de la Présidence finlandaise jusqu'à la veille de la Présidence belge, des choses importantes ont été réalisées dans les domaines de la politique extérieure et de sécurité et que, dans le contexte de l'Union européenne, cette politique a évolué très rapidement. En effet, les premières décisions ont été prises à Helsinki en décembre 1999 et, à l'heure actuelle, une grande partie du travail est en passe d'être finalisée. A cet égard, le second semestre 2001 sera de toute première importance et la Présidence belge aura un grand rôle à jouer car elle devra donner l'impulsion nécessaire à la PESD.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Union européenne souligne les progrès qui ont été réalisés dans le domaine de la PESD, ce qui démontre qu'il existe au sein de l'Union européenne un consensus politique entre les différents États membres afin de faire avancer ce projet.

Après les grandes étapes qui ont jalonné la construction européenne - le marché unique et la monnaie unique - la PESD et la politique étrangère deviennent à présent le moteur de cette construction.

Quel est l'état de la question en matière de PESD ? M. J. Solana souligne que les organes de décision qui ont été créés à Helsinki, sont devenus permanents. Le COPS (le comité politique et de sécurité), organe de contact direct, siège en permanence à Bruxelles. Il est chargé de définir la politique extérieure et la politique de sécurité dans le contexte de l'Union européenne. Le traité de Nice a fait de ce comité l'organe fondamental en matière de contrôle politique de la gestion des crises. Il s'agit donc d'un organe de représentation de haut niveau dans lequel se retrouvent des ambassadeurs de différents pays. Il se réunit un peu de la même manière que le Conseil de l'OTAN.

Le Comité militaire est un comité permanent dont le président est élu pour trois ans. Il est l'organe d'avis du Conseil en ce qui concerne l'aspect militaire dans les opérations de gestion de crises.

L'État-major militaire est l'organe qui aura notamment pour mission de planifier les opérations militaires. Celui-ci rendra avis, via le comité militaire, à M. J. Solana lui-même, au Conseil des Affaires générales et au Conseil européen.

Le premier atelier concernant la politique d'exercices et la validation des procédures de gestion de cri-

zake crisisbeheer is zonet bijeengekomen. Blijkens een eerste evaluatie leverde het door die werkgroep geleverde werk zeer positieve resultaten op.

De secretaris-generaal merkt op dat het niet volstaat over een bureaucratische infrastructuur te beschikken: men moet vooral de middelen hebben om op te treden. De doelstelling is om in 2003 in staat te zijn een gewapend korps van 60.000 manschappen in te zetten en bij machte te zijn gedurende tenminste één jaar operationeel aan crisisbeheer te doen. De heer Solana onderstreept dat dit een ambitieuze doelstelling is.

Een eerste conferentie met betrekking tot de rekrutering vond in november 2000 plaats, onder het Franse voorzitterschap. Toen deelde ieder land van de Europese Unie mee hoeveel soldaten het zou kunnen inzetten teneinde een gewapend korps bestaande uit 60.000 manschappen samen te stellen. Op de tweede conferentie over dat thema die onder het Belgische voorzitterschap zal worden gehouden, zullen de lidstaten bevestigen hoe zij hun aandeel in dat korps operationeel zullen invullen. Ook de mogelijke tekortkomingen inzake de procedures voor de aanwerving van mensen met het oog op de oprichting van dat gewapend korps, zullen worden besproken onder het Belgische voorzitterschap, dat dus een zeer belangrijke rol zal spelen bij de toekomstige ontwikkeling van het EVDB.

Bij crisisbeheer moet niet alleen worden gedacht aan militaire operaties, maar tevens aan de aanwending van burgerlijke slagkracht. De ervaring die ter zake in Kosovo en op de Balkan in het algemeen werd opgedaan, toont het ten overvloede aan: in een eerste fase moeten in het raam van het crisisbeheer militaire operaties worden uitgevoerd, maar na die militaire interventie zijn op het terrein andersoortige ingrepen (politieel optreden, vermogen tot heropbouw enzovoort) nodig. Einde 2003 zal de Europese Unie bij machte zijn alle operaties inzake crisisbeheer uit te voeren.

Wat het humanitaire aspect betreft, stellen zij dat de Europese Unie de grootste donator ter wereld blijft. De heer Solana onderstreept dat de Europese Unie in 2003 over alle (militaire en civiele) instrumenten zal beschikken om aan crisisbeheer te kunnen doen.

Eén van de opdrachten van het Belgische voorzitterschap wordt de finalisering van het beleid inzake crisisbeheer.

Het Belgische voorzitterschap staat voor twee grote uitdagingen. Om te beginnen moet het in de Verklaring van Laken de krijtlijnen schetsen waarbinnen de Unie een operationele structuur inzake crisisbeheer zal kunnen uitwerken. Voorts moet het tijdens de conferentie van december de aanzet geven tot een verbeterde Eu-

ses vient de se réunir. La première évaluation du travail de cet atelier révèle des résultats très positifs.

Le Secrétaire général fait observer qu'il ne suffit pas de disposer d'une infrastructure bureaucratique mais qu'il faut surtout avoir les capacités d'agir.

L'objectif à atteindre est de disposer en 2003 de la capacité de déployer un corps armé de 60.000 hommes et d'être capable de rester en opération de gestion de crises pendant au moins un an. M. J. Solana souligne qu'il s'agit là d'un objectif ambitieux.

Une première conférence relative à l'enrôlement s'est déroulée sous présidence française en novembre 2000. Au cours de celle-ci, chaque pays de l'Union européenne a fait connaître le nombre d'hommes qu'il pourrait engager afin de constituer un corps armé comptant 60.000 hommes. Lors de la deuxième conférence en la matière, qui sera organisée sous présidence belge, les États membres confirmeront leurs capacités d'engagement dans le corps d'armée susmentionné. Les lacunes qui pourraient apparaître dans les mécanismes d'engagement d'hommes en vue de constituer ce corps armé, seront également discutées sous présidence belge. Celle-ci jouera donc un rôle très important dans le développement futur la PESD.

La gestion de crises n'évoque pas seulement des opérations de nature militaire mais aussi l'utilisation de capacités civiles. L'expérience vécue au Kosovo et dans les Balkans en général démontre à souhait que dans un premier temps des opérations militaires doivent être menées dans le cadre de la politique de gestion de crises mais révèle également qu'après l'action militaire, d'autres capacités doivent entrer en scène (capacités de police, capacités de reconstruction, etc...). Fin 2003, l'Union européenne sera capable de mener l'ensemble des opérations relatives à la gestion de crises.

En ce qui concerne l'aspect humanitaire, l'Union européenne reste le premier donateur du monde. M. J. Solana souligne qu'en 2003, l'Union européenne disposera de tous les instruments - militaires et civils - qui lui permettront de gérer les crises.

Une des missions de la présidence belge sera de finaliser la politique de gestion de crises.

La présidence belge devra relever deux grands défis: établir, dans la Déclaration de Laeken, le cadre au sein duquel l'Union pourra élaborer une structure de gestion de crises opérationnelle et ouvrir, lors de la conférence de décembre, la perspective de l'amélioration des capacités militaires européennes, conditions

ropese militaire slagkracht. Beide elementen zijn van fundamenteel belang voor de geloofwaardigheid van de Europese Unie op het vlak van haar vermogen om crises te beheren.

Vervolgens bespreekt de secretaris-generaal de betrekkingen tussen de Europese Unie en de NAVO. De operaties inzake crisisbeheer worden ofwel uitgevoerd door de Unie alleen, ofwel in samenwerking met de NAVO, met aanwending van de NAVO-middelen. De betrekkingen tussen de EU en de NAVO moeten nader worden bepaald. De heer Solana verwijst naar het vraagstuk-Turkije en hoopt dat het, onder het Belgische voorzitterschap, mogelijk wordt de akkoorden tussen de Unie en de NAVO te finaliseren.

Op budgettair vlak is de heer Solana van mening dat het uitermate moeilijk wordt het volledige potentieel bijeen te brengen dat vereist is om echt efficiënt te kunnen optreden inzake crisisbeheer. Alle regeringen en parlementen zouden moeten bedenken dat enige autonome opstelling inzake crisisbeheer onmogelijk is zonder daarvoor enkele offers te brengen.

De Europese Unie koestert de ambitie de vereiste instrumenten samen te brengen om een gemeenschappelijke structuur voor crisisbeheer uit te bouwen. Voor de Europese Unie is het belangrijk dat de legers rationeel worden uitgebouwd teneinde iedere overlapping en een daaruit voortvloeiende uitgavenstijging te voorkomen.

De Hoge Vertegenwoordiger onderstreept dat het EVDB in dienst moet staan van een gemeenschappelijk – niet eengemaakt – uit te voeren buitenlands beleid, dat nog sterker moet worden uitgebouwd.

2) Gedachtewisseling

Dirk Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, wijst erop dat de heer Solana tijdens zijn uiteenzetting niet heeft vermeld dat Amerika 15.000 diplomaten op 300 posten heeft en de Europese Unie 40.000 diplomaten op 1500 posten hebben. De heer Van der Maelen was op het ogenblik dat de oorlog uitbrak in Macedonië aanwezig en hij heeft daar vastgesteld dat Europa niet vertegenwoordigd werd door een Zweed maar wel door een Brit hoewel Zweden op dat moment voorzitter was van de Europese Unie. Bovendien stelt de heer D. Van der Maelen zich de vraag hoe groot de planningscel zal zijn die de heer J. Solana voor ogen heeft. Volgens hem is het ideale voor België, die federalisten zijn, het maken van één Europese diplomatie met aan het hoofd een minister van Buitenlandse Zaken. Op dit moment zijn er wel tussenfasen want er worden reeds gezanten gestuurd naar moeilijke gebieden.

fondamentales de crédibilité dans la capacité de l'Union européenne à gérer des crises.

Le Secrétaire Général évoque les relations entre l'Union européenne et l'OTAN. Les opérations de gestion de crises sont effectuées soit par l'Union seule soit en collaboration avec l'OTAN en utilisant les moyens de celle-ci. Il conviendrait de définir plus précisément les relations entre l'UE et l'OTAN. M. Solana évoque le problème de la Turquie et espère que, sous la présidence belge, il sera possible de finaliser les accords entre l'Union et l'OTAN.

Au niveau budgétaire, M. J. Solana estime qu'il sera très difficile d'obtenir toutes les capacités nécessaires pour être vraiment en mesure d'agir efficacement dans la gestion de crises. Tous les gouvernements et parlements devraient réfléchir au fait qu'il est impossible de devenir autonome en matière de gestion de crises sans faire quelques sacrifices.

L'ambition de l'Union européenne consiste à réunir les capacités nécessaires pour la mise sur pied d'une structure de gestion de crises commune. Pour l'Union européenne, il importe de rationaliser les forces armées afin d'éviter tout double emploi et, de ce fait, une augmentation des dépenses.

Le Haut représentant souligne que la PESD doit être au service d'une politique étrangère non pas unique mais commune et que celle-ci doit encore se développer davantage.

2) Echange de vues

M. Dirk Van der Maelen, député, souligne que M. Solana a omis de dire, au cours de son exposé, que les États-Unis disposent de 15.000 diplomates répartis entre 300 postes, tandis que l'Union européenne dispose, elle, de 40.000 diplomates répartis entre 1.500 postes. M. Van der Maelen était présent en Macédoine au moment où la guerre a éclaté et il a constaté que l'Europe n'était pas représentée par un Suédois mais par un Britannique, alors que l'Union européenne était pourtant présidée par la Suède à ce moment-là. M. D. Van der Maelen se demande en outre quelle taille devra avoir la cellule de planification envisagée par M. J. Solana. Il estime que l'idéal pour la Belgique, qui est un pays fédéraliste, serait la création d'une diplomatie européenne, avec à sa tête un ministre des Affaires étrangères. Cette diplomatie européenne commence d'ailleurs à s'esquisser, puisque l'on envoie déjà des émissaires européens dans les zones à problèmes.

De heer D. Van der Maelen vraagt aan de heer J. Solana of er voor de problematiek inzake Europese diplomatie geen oplossing gevonden kan worden? Verder stelt hij m.b.t. tot Macedonië als tussenoplossing voor dat de Europese diplomatie een systeem uitwerkt waarbij zij vliegende diplomaten hebben. In geval van problemen kan dan vlug een ploeg samengesteld worden.

De tweede vraag van de heer D. Van der Maelen had betrekking op de samenwerking van de European security and Defence policy en de NATO en hoe deze samenwerking in zijn werk gaat.

Ten derde vroeg de heer Van der Maelen aan de heer Solana om te reageren op volgende redeneringen:

- De Verenigde Staten hebben wereldwijde ambities, maar de ambities van de EU zijn veel beperkter;
- Met de middelen die de Europese Unie nu uit geeft moet de uitwerking van een goede defensie mogelijk zijn op voorwaarde dat we de inspanningen die lidstaten moeten doen, bepalen in een procentuele bijdrage aan de uitbouw van een Europese defensie;
- België kan zich veroorloven om voluit te gaan voor een Europese defensie en zwaar te besparen op zijn eigen nationale defensie. Wat is het belang van het behoud van een eigen nationale defensie?

De heer Pierre Chevalier, volksvertegenwoordiger, heeft de indruk dat Europa wat de uitbreiding van de NATO betreft nog geen concreet standpunt heeft ingenomen. Ten eerste vraagt hij naar de mening van de heer Solana hieromtrent. Ten tweede stelt hij de vraag of er tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU hierover een stelling moet worden ingenomen. Vervolgens vraagt de heer Chevalier of de EU momenteel wel of niet moeite heeft met de acties van de heer Solana administratief en organisatorisch te ondersteunen. Hij vraagt of de heer Solana voldoende steun en financiële middelen ter beschikking heeft. Ten slotte heeft de heer Chevalier de nadruk gelegd op de belangrijkheid van de parlementaire controle op het Europees veiligheidsbeleid.

De heer Armand De Decker (voorzitter van de Senaat) wijst erop dat de Vijftien, bij de uitwerking van het Verdrag van Nice, uitdrukkelijk enige politieke samenwerking voor militaire aangelegenheden hebben uitgesloten. In feite werd over dat punt geen overeenkomst bereikt en werd die onenigheid in het Verdrag dan opgenomen in de vorm van een uitsluiting. Wat is het standpunt van de heer J. Solana daarover?

M. D. Van der Maelen demande à M. J. Solana si l'on ne pourrait apporter une solution à la problématique de la diplomatie européenne. Il propose par ailleurs comme solution intermédiaire en ce qui concerne la Macédoine que la diplomatie européenne se dote de diplomates « volants ». On pourrait alors rapidement constituer une équipe en cas de crise.

La deuxième question de M. D. Van der Maelen à l'adresse de M. J. Solana porte sur la coopération entre l'Europe, dans le cadre de la politique commune en matière de sécurité et de défense, et l'OTAN et sur la manière dont cette coopération se déroule.

Enfin, M. D. Van der Maelen souhaite que M. J. Solana exprime son point de vue sur les assertions suivantes :

- les États-Unis ont des ambitions planétaires, tandis que l'Union européenne a des ambitions beaucoup plus modestes ;
- avec les moyens qu'elle dépense actuellement, l'Europe devrait être en mesure de se doter d'une défense efficace, à condition que les États membres consacrent leurs efforts, par une contribution représentant un certain pourcentage, à la mise sur pied d'une défense européenne ;
- la Belgique doit opter résolument pour une défense européenne et y contribuer à hauteur de ses moyens, ce qui lui permettrait de réaliser d'importantes économies en ce qui concerne sa défense nationale. Quel intérêt présente encore le maintien d'une défense nationale pour un pays comme la Belgique ?

M. Pierre Chevalier, député, a le sentiment que l'Europe n'a pas encore pris concrètement position en ce qui concerne l'élargissement de l'OTAN. Il demande quelle est l'opinion de M. Solana à ce sujet. L'Union européenne devra-t-elle se prononcer sur cette question au cours de la présidence belge ? La deuxième question de M. Chevalier consiste à demander si l'Union européenne éprouve actuellement des difficultés à soutenir les actions de M. Solana sur les plans administratif et organisationnel. Il demande si M. Solana est suffisamment soutenu et s'il a suffisamment de moyens financiers à sa disposition. Enfin, M. Chevalier insiste sur la nécessité d'exercer un contrôle parlementaire sur la politique européenne de défense.

M. Armand De Decker (Président du Sénat) rappelle que, lors de l'élaboration du Traité de Nice, les Quinze ont expressément exclus la coopération politique en matière militaire. En réalité, il n'y a pas eu d'accord sur ce sujet et ce désaccord s'est inscrit dans le traité en termes d'exclusion. Quel est l'avis de M. J. Solana à ce sujet ?

De Voorzitter, de heer De Decker heeft oog voor het vermogen van de Europese Unie om aan crisisbeheer te doen en voor de resultaten die zulks zou opleveren. Terzelfder tijd acht hij het evenwel mogelijk veel middelen uit te sparen door een gezamenlijke aanwending van de Europese budgettaire middelen, die daarom niet noodzakelijk hoeven te worden verhoogd. Een van de manieren om ter zake fundamenteel tot besparingen te komen, ware een communautaire aanpak van de industriële en wetenschappelijke aspecten.

Het spreekt voor zich dat de budgettaire aangelegenheden nog lange tijd nationale materies zullen blijven. Dat neemt niet weg dat een communautair beheer van een aantal domeinen zoals wetenschap, technologie en ruimte haalbaar is; dat beheer zou aan sommige Commissarissen of aan de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB kunnen worden toevertrouwd.

Het Belgische parlement zal proberen een formule voor de democratische controle op het GBVB uit te dokteren. Het ware immers paradoxaal mocht de overgang van de bevoegdheden van de WEU naar de EU gepaard gaan met een geringere democratische controle dan vroeger op het GBVB. Aangezien het parlement op dat stuk geen onverkorte bevoegdheid heeft en artikel 21 van het Verdrag van de Europese Unie bepaalt dat het Europees Parlement ter zake op de hoogte moet worden gehouden, kan worden gedacht aan de oprichting van een forum, een specifieke assemblee die voor de ene helft Europarlementsleden telt, voor de andere helft leden van de nationale parlementen. Die zouden geregeld bijeenkomen en met de leden van de Commissie en met de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB permanent overleggen over de bedoelde aangelegenheden. Hoe kijkt de heer Solana tegen die formule aan?

3) Repliek van de heer Javier Solana

De Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB geeft toe dat de Europese diplomatie niet echt bestaat als instantie. Hoewel alle landen hun diplomatiek systeem behouden, moet het toch mogelijk zijn ter versterking van het GBVB een Europese diplomatie te creëren indien elk land daartoe de wil zou uitspreken.

De heer Solana haalt voorbeelden aan. Zo wordt de Europese Unie in Macedonië en Skopje niet door een lid van het Zweedse voorzitterschap vertegenwoordigd, maar door de Britse ambassadeur. Dat experiment bestaat erin op het terrein een team te creëren dat afhangt van het voorzitterschap, ook al heeft dat voorzitterschap in dat land geen vertegenwoordiging.

De heer Solana toont zich tevreden over de middelen die hem ter beschikking worden gesteld en over de

Le Président De Decker, tout en se montrant attentif aux résultats et aux capacités de la gestion de crises de l'Union européenne, estime qu'il est possible de gagner beaucoup de moyens en mettant les budgets européens en commun, sans nécessairement devoir les augmenter. Une des manières fondamentales de faire des économies dans ce domaine serait de traiter les aspects industriels et scientifiques au niveau communautaire.

Il est évident que les matières budgétaires resteront longtemps nationales. Néanmoins, une gestion communautaire des domaines de la science, de la technologie et de l'espace est possible et pourrait être confiée à certains commissaires ou au Haut Représentant pour la PESC.

Le Parlement belge essaiera d'imaginer une formule de contrôle démocratique de la PESD.

Il serait en effet paradoxal qu'au moment où les compétences de l'UEO passent de celle-ci à l'UE, le contrôle démocratique de la PESD diminue par rapport à celui qui existait auparavant. Etant donné que le Parlement n'a pas la plénitude de compétence sur le sujet et que le Traité de l'Union européenne prévoit à l'article 21 que le Parlement européen doit être tenu au courant, l'idée serait de créer un forum, une assemblée ad hoc composée pour moitié de parlementaires européens et de parlementaires nationaux. Ceux-ci se réuniraient régulièrement; ils dialogueraient avec les membres de la Commission et le Haut Représentant pour la PESC sur ces matières de manière constante. Que pense M. J. Solana de cette formule ?

3) Réplique de Monsieur Javier Solana

Le Haut Représentant pour la PESC reconnaît que la diplomatie européenne n'existe pas vraiment en tant qu'entité. Chaque pays maintient son système diplomatique. Néanmoins, il serait possible de créer une diplomatie européenne en renfort de la PESC si chaque pays exprimait la volonté de le faire.

M. J. Solana évoque l'exemple de la Macédoine et de Skopje où l'Union européenne n'est pas représentée par un membre de la présidence suédoise mais bien par l'Ambassadeur de Grande-Bretagne. Il s'agit d'une expérience qui consiste à créer sur le terrain une équipe attachée à la présidence même si la présidence n'y est pas représentée.

M. J. Solana se déclare satisfait des moyens qui ont été mis à sa disposition et de la manière dont la cellule

werkwijze van de planningscel. De middelen waarover hij beschikt en het aantal diplomaten dat met hem werkt, volstaan echter niet langer vanwege de spectaculaire groei van het werkvolume.

Het is niet de bedoeling om rond de Hoge Vertegenwoordiger een permanent bureaucratisch apparaat uit te bouwen, wel om een team van zeer bekwame uit de lidstaten afkomstige diplomaten samen te stellen. Die zouden niet voor het leven maar voor een periode van drie tot vier jaar benoemd worden, waarna zij zouden terugkeren naar hun land van herkomst dat dan nuttig gebruik kan maken van de door hen op het terrein opgedane ervaring.

Alle persoonlijke vertegenwoordigers van de Hoge vertegenwoordiger en die van de Unie staan thans onder het gezag van de heer Solana. Er zijn vertegenwoordigers in het Midden-Oosten en in het gebied van de Grote Meren.

De akkoorden over de betrekkingen tussen de Unie en de NAVO zijn nog niet helemaal rond, hoewel er reeds een reeks correct functionerende deelakkoorden bestaat. De secretaris-generaal weet uit ervaring dat men inzake veiligheid, defensie en crisisbeheer vooruitgang moet boeken door van de praktijk naar de theorie te gaan, en niet omgekeerd. Dat de theorie van het crisisbeheer helemaal is afgerond, neemt niet weg dat er op de hele Balkan geen enkele soldaat van een gemeenschappelijk EU-leger aanwezig is. Het uitgangspunt is dus de ter plekke (Bosnië, Kosovo, Afrika) opgedane ervaring en op basis daarvan een goed geformuleerde theorie uitkienen en daarbij omzichtig vooruitgaan.

De heer Solana geeft aan dat het politiek comité voor de veiligheid van de EU op het niveau van de ministers en de ambassadeurs veelvuldige contacten heeft met de Noord-Atlantische Raad om terreinkwesties te regelen, niet om grote theorieën over de betrekkingen tussen de EU en de NAVO uit te werken.

De Hoge Vertegenwoordiger herinnert aan zijn pogingen om convergentiecriteria inzake militaire uitgaven in te stellen. Dat was uiterst moeilijk, zeg maar onmogelijk. Het systeem van de convergentiecriteria zal niet functioneren. Er moet worden gewerkt met doelstellingen veeleer dan met vooraf bepaalde criteria; elk land moet dan zelf beslissen hoe het zijn doelstellingen gestalte geeft. Op conferenties zal worden nagegaan hoe elk land, afhankelijk van de eigen budgettaire mogelijkheden, ter zake zijn verbintenissen nakomt. Volgens de heer Solana is het momenteel niet nodig dat elk land alle capaciteiten bezit.

Sommige budgettaire knelpunten kunnen worden weggewerkt via taakverdeling. Dat is een moeilijke aan-

de planification fonctionne. Néanmoins, les moyens mis à sa disposition ainsi que le nombre de diplomates qui travaillent avec lui deviennent insuffisants parce que le volume de travail s'est accru de façon spectaculaire.

Le but n'est pas de créer autour du Haut Représentant un appareil bureaucratique permanent mais de créer une équipe de diplomates de grande qualité émanant des États membres. Ceux-ci ne seront pas nommés à vie mais pour une période de trois à quatre ans.

Ils retourneront ensuite dans leur pays d'origine et pourront lui faire profiter de l'expérience qu'ils auront acquise sur le terrain.

Tous les représentants personnels du Haut représentant et ceux de l'Union sont actuellement sous l'autorité de M. J. Solana. Des représentants sont présents au Moyen-Orient et dans la région des Grands Lacs.

En ce qui concerne les relations entre l'Union et l'OTAN, les accords n'ont pas été finalisés. Néanmoins, il existe une série d'accords intérimaires qui fonctionnent correctement. Par expérience, le Secrétaire général fait observer que dans les domaines de la sécurité, de la défense et de la gestion de crises, il faut progresser en allant de la pratique à la théorie et non l'inverse. Même si la théorie de la gestion de crises est entièrement finalisée, il n'en reste pas moins qu'aucun soldat d'une force commune à l'Union européenne n'est présent dans les Balkans. Il faut donc partir de l'expérience acquise sur le terrain (Bosnie, au Kosovo, en Afrique, etc...), construire sur cette base une théorie bien formulée en avançant prudemment.

M. J. Solana fait observer que le comité politique de sécurité de l'UE a des contacts fréquents avec le Conseil de l'Atlantique Nord au niveau des ministres et des ambassadeurs afin de régler des questions de terrain et non pas pour élaborer de grandes théories sur les relations entre l'UE et l'OTAN.

Le Haut représentant rappelle qu'il a essayé d'introduire des critères de convergence en matière de dépenses militaires. Cela fut extrêmement difficile pour ne pas dire impossible. Le système de critères de convergence ne fonctionnera pas. Il faudra travailler sur la base d'objectifs à remplir plutôt que sur la base de critères définis a priori. Chaque pays devra définir la façon dont il remplira ses objectifs. Des conférences seront organisées afin d'examiner comment chaque pays remplira ses engagements en la matière en fonction de son propre budget. M. J. Solana estime qu'il n'est pas nécessaire à l'heure actuelle que chaque pays possède toutes les capacités.

La division du travail peut aider à régler certains problèmes de nature budgétaire. Cette démarche est

pak want hier wordt een nieuwe stap gezet waarbij waarschijnlijk de bilaterale en niet de communautaire weg zal worden gevolgd.

De secretaris-generaal geeft aan dat het engagement van de EU en van de NAVO in theorie helemaal verschillend verloopt, hoewel zij in de praktijk bepaalde gelijkenissen vertonen. Hij herinnert er tevens aan dat het plan om de NAVO uit te breiden tot de landen van Midden- en Oost-Europa en tot die van de Baltische staten in 2002 rond zou moeten zijn.

In 2002 treden de eerste kandidaat-lidstaten toe tot de EU en zij zullen dus in 2004 mogen deelnemen aan de verkiezingen van het Europees Parlement. De heer Solana constateert dat de verruiming van de EU en die van de NAVO gelijktijdig zullen verlopen. Het is evenwel onduidelijk of dezelfde landen tegelijkertijd lid van de EU en van de NAVO zullen worden. Een groep landen is daar klaar voor. Voor de toetreding van Bulgarije en Roemenië bestaat enig elan, mits die landen grotere inspanningen zouden leveren. De heer Solana weet niet zeker of beide landen klaar zullen zijn voor hun toetreding tot de NAVO, want hij kan onmogelijk in hun naam spreken.

De Europese Unie heeft geen gemeenschappelijk standpunt wat die landen en hun toetreding tot de NAVO betreft, omdat niet alle EU-landen lid zijn van de NAVO. Naar verluidt zouden de VS zich na het bezoek van president Bush inschikkelijker tonen dan Europa wat het NAVO-lidmaatschap van nieuwe landen betreft.

De heer Solana meent dat in begrotings-aangelegenheden moeilijk convergentiecriteria kunnen worden gehanteerd.

Voorts onderstreept hij dat de Parlementaire Vergadering van de WEU geleidelijk zal verdwijnen. Het ware abnormaal dat de PV van de WEU het centrum van de parlementaire controle op de Europese veiligheid en defensie zou blijven. Daartoe is enige "creativiteit" vereist om het Europees Parlement niet te hinderen en achting te hebben voor de nationale parlementen die toezien op het veiligheids- en defensiebeleid. Het is duidelijk dat het Europees Parlement momenteel niet de bevoegdheden bezit om die controle uit te oefenen. Men heeft controlemechanismen nodig om ervoor te zorgen dat het Europees Parlement geen bevoegdheden krijgt waar het geen recht op heeft en dat bepaalde spanningen tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement zouden ontstaan. Tegelijk moet er toezicht zijn op het veiligheids- en defensiebeleid, alsmede op de activiteiten op het terrein.

Wordt de regeling onder het Belgische voorzitterschap operationeel verklaard, dan kunnen de militaire en burgerlijke capaciteiten worden aangewend om de

difficile puisqu'il s'agit là d'un nouveau pas à franchir, probablement de manière bilatérale et non pas communautaire.

Selon le Secrétaire général, l'engagement de l'UE et celui de l'OTAN sont en théorie des processus totalement différents, cependant, dans la pratique, ils présentent certaines similitudes. A cette occasion, Il rappelle que le projet d'élargissement de l'OTAN aux pays de l'Europe Centrale et de l'Europe de l'Est ainsi qu'aux pays baltes devrait être finalisé en 2002.

En 2002, les premiers pays candidats entreranno dans l'UE et pourront donc participer aux élections du Parlement européen en 2004. M. J. Solana constate que les processus d'élargissement de l'UE et de l'OTAN seront simultanés. Cependant, il est impossible de savoir si les mêmes pays adhéreront en même temps à l'UE et à l'OTAN. Il existe un groupe de pays qui sont prêts. Un certain enthousiasme s'est manifesté vis à vis de la Bulgarie et de la Roumanie sous réserve que ces pays fassent de plus grands efforts. M. J. Solana ne peut préciser si ces deux pays seront prêts pour leur entrée dans l'OTAN, car en effet il ne peut parler au nom de celle-ci.

En ce qui concerne ces pays et leur adhésion à l'OTAN, l'Union européenne n'a pas de position commune parce que tous les pays de l'UE ne font pas partie de l'OTAN. Il semblerait qu'après la visite du Président Bush, les États Unis d'Amérique aient adopté une position plus ouverte que l'Europe en matière d'adhésion de nouveaux pays à l'OTAN.

En matière budgétaire, M. Solana estime qu'il est difficile de créer des critères de convergence.

M. J. Solana souligne que l'Assemblée parlementaire de l'UEO va disparaître progressivement. Il serait anormal que l'AP-UEO reste le centre du contrôle parlementaire de la défense et de la sécurité en Europe. En cette matière, Il faudra utiliser une certaine créativité pour ne pas gêner le Parlement européen et respecter les parlements nationaux qui contrôlent la politique de sécurité et de défense. Il est clair que, pour le moment, le Parlement européen ne dispose pas des compétences pour exercer ce contrôle sur la politique de sécurité et de défense. Il faudra créer des mécanismes de contrôle afin d'éviter que le Parlement européen ne se voie octroyer des compétences qui ne sont pas les siennes, éviter de créer certaines tensions entre les Parlements nationaux et le Parlement européen tout en exerçant un contrôle sur la politique de sécurité et de défense et sur les activités qui se déroulent sur le terrain.

Si le système est déclaré opérationnel sous la présidence belge, les capacités militaires et civiles pourront être utilisées pour régler les problèmes de gestion

knelpunten inzake crisisbeheer weg te werken. Zo bezien zal de parlementaire controle belangrijk zijn.

De debatten van Nice over de versterkte samenwerking waren zeer interessant en leerrijk. Toch werd het vraagstuk van de versterkte samenwerking op militair gebied afgevoerd van de agenda, een wijze beslissing om ter zake artificiële debatten te voorkomen.

De heer Solana benadrukt dat er inzake samenwerking op wetenschappelijk en technologisch gebied, almede op dat van de ruimtevaart, mogelijkheden genoeg zijn om de zaken efficiënter aan te pakken. De huidige commissaris, de heer Philippe Busquin, heeft plannen om op dat vlak grote vooruitgang te boeken. Die inspanningen lijken volstrekt noodzakelijk.

4) Gedachtewisseling

Volksvertegenwoordiger Claudine Drion, herinnert eraan dat zij tevens lid is van de Parlementaire Assemblee van de OVSE die op haar vergadering van juli 2001 de aandacht zal toespitsen op de gevolgen van het Europees initiatief inzake veiligheid en defensie voor die Parlementaire Vergadering van de OVSE. Verscheidene Belgische leden willen de nadruk leggen op het voorstel van resolutie betreffende de voorkoming van de conflicten, een van de hoofdbekommernissen van de OVSE dat door de Commissie politieke aangelegenheden van de PA-OVSE besproken zal worden. Welke vorderingen werden sedert de Top van Helsinki geboekt wat het burgerlijk aspect van crisisbeheer betreft?

Mevrouw Claudine Drion vraagt hoe Europa – meer bepaald na de Top van Göteborg – een andere «doctrine» inzake conflictpreventie denkt te kunnen uitwerken dan die welke de klassieke defensiestrategie tegenover het Oostblok onderbouwde. Welke uitdagingen moet het Belgische voorzitterschap aangaan op het vlak van de conflictpreventie?

Jacques D'Hooghe, senator, stelt zich net zoals de heer Chevalier de vraag of de pragmatische oplossing die de heer Solana voorstelt de lidstaten niet zal afschrikken. Verder is hij van mening dat 60.000 manschappen niet voldoende is om aan crisisbeheersing te doen. Er is eveneens nood aan andere middelen zoals bv technologische middelen. Hij vraagt aan de heer Solana hoe men het tekort aan technische middelen zal oplossen?

Bovendien vraagt de heer D'Hooghe hoe de heer Solana staat tegenover de «genocidewet». En wat de consequenties van deze wet op diplomatiek vlak zijn.

de crises. Dans cette perspective, le contrôle parlementaire sera important.

Les débats à Nice sur la coopération renforcée fut très intéressants et très riches. Néanmoins, la question de la coopération renforcée dans le domaine militaire a été écartée. Ce fut une sage décision que d'éviter des débats artificiels sur cette question.

M. Javier Solana souligne qu'en matière de coopération dans les domaines scientifique, technologique, spatial, etc, des possibilités extraordinaires existent de faire des choses plus efficaces. *Le Commissaire* actuel, Monsieur Philippe Busquin, a l'intention d'effectuer de grands progrès dans ces domaines. Ces efforts s'avèrent absolument nécessaires.

4) Echange de vues

Madame Claudine Drion, députée, rappelle qu'elle est également membre de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui se concentrera, au cours de sa réunion du mois de juillet 2001, sur les conséquences de l'initiative européenne de sécurité et de défense pour l'AP-OSCE. Plusieurs membres belges souhaitent insister sur le projet de résolution relative à la prévention des conflits qui sera examiné par la Commission politique de l'AP-OSCE et qui est une des préoccupations principales de l'OSCE. Quelles sont les choses qui ont avancé depuis Helsinki en ce qui concerne l'aspect civil dans la gestion de crises?

Madame Claudine Drion souhaite savoir comment, notamment après le Sommet de Göteborg, l'Europe se construit une «doctrine» de prévention des conflits autre que celle qui a animé la défense classique face au bloc de l'Est. Quels défis la présidence belge doit-elle relever dans la prévention des conflits ?

À l'instar de *M. Chevalier*, *M. Jacques D'Hooghe, sénateur*, se demande si la solution pragmatique préconisée par M. Solana ne risque pas d'effaroucher les États membres. Il estime par ailleurs qu'un effectif de 60 000 hommes est insuffisant pour gérer des crises. Les moyens sont également insuffisants dans d'autres domaines, notamment en ce qui concerne la technologie. Il demande à M. Solana de quelle manière on compte remédier à l'insuffisance des moyens technologiques. Enfin, M. D'Hooghe demande quelle est la position de M. Solana à l'égard de la « loi sur le génocide ». Et quelles sont les conséquences de cette loi sur le plan diplomatique.

De voorzitter van het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, *senator Philippe Mahoux* stelt vast dat een duidelijke wil aanwezig is om de Europese eenmaking uit te bouwen, maar hij onderstreept dat ook de burgers achter die eenwording moeten staan.

Wat de budgettaire middelen voor defensie betreft, geldt momenteel een taakverdeling tussen de NAVO en een specifieke structuur voor Europese defensie. In feite gaat het om exact dezelfde taken. In dat verband staan een aantal wijzigingen op til: naast de NAVO-taken zullen een aantal specifieke bevoegdheden inzake Europese defensie aan de EU worden toevertrouwd.

De facto komt er een licht gewijzigd defensiebeleid, met de opsplitsing over de NAVO enerzijds en de specifieke Europese structuur anderzijds. Indien het daarbij – zoals thans het geval is – om hetzelfde takenpakket gaat, hoe kan bij de publieke opinie dan worden gepleit voor een verhoging van de budgettaire middelen? De heer Mahoux maakt een voorbehoud: het is mogelijk dat de investeringen die op Europees vlak zijn gebeurd, qua efficiëntie niet adequaat bleken.

De senator verwijst naar de verklaringen van de heer Solana over de moeilijkheid om binnen de EU tot een gemeenschappelijk buitenlands beleid te komen. Is een gemeenschappelijk defensiebeleid haalbaar zo men er niet in slaagt een gemeenschappelijk buitenlands beleid uit te stippelen? Uit een democratisch oogpunt wordt het defensiebeleid gerechtvaardigd door het feit dat de Europese Unie een gemeenschappelijk standpunt inzake buitenlands beleid inneemt. Het gemeenschappelijk defensiebeleid laten prevaleren op het gemeenschappelijk buitenlands beleid, is bijgevolg paradoxaal: het gaat daarbij immers om een proces dat op bepaalde tijdstippen tot democratische ontsporingen dreigt te leiden. Hoe staat de heer Solana daar tegenover?

De derde vraag van de heer Mahoux heeft betrekking op de ter zake gehanteerde methode. Moet het Europees defensiebeleid intergouvernementeel dan wel communautair zijn? Hoe verhoudt zich de rol ter zake van de heer Solana tot die van Europees commissaris Chris Patten, bevoegd voor de buitenlandse betrekkingen?

Voorts kunnen er discrepanties ontstaan tussen een mogelijk defensiebeleid en de concrete toepassing ervan. Bestaat er in dat verband geen risico op bepaalde ontsporingen inzake de oriënteringen die op communautair vlak zouden worden gegeven en de richting van een industrieel defensiebeleid uitgaan, precies zonder dat de politieke beslissing op een ander niveau wordt genomen?

M. Philippe Mahoux, sénateur, Président du Comité d'Avis fédéral chargé de Questions européennes, constate que la construction de l'Europe se fait de manière volontariste mais il souligne qu'elle doit également entraîner l'adhésion des citoyens.

En ce qui concerne les budgets de la défense, dans l'état actuel des choses, il existe une répartition des tâches entre l'OTAN et une structure spécifique à la défense européenne. En réalité, les tâches sont les mêmes. Celles-ci seront modifiées: il y aura des compétences spécifiques octroyées à l'UE en matière de défense européenne à côté des tâches de l'OTAN.

En réalité, il y aura une répartition quelque peu différente de la politique de défense entre l'OTAN et la structure spécifique à l'Europe en la matière. Si, comme c'est le cas dans l'état actuel des choses, les tâches sont les mêmes, comment justifier que les budgets doivent augmenter auprès de l'opinion publique? M. Mahoux émet une réserve: il est possible que les investissements qui ont été faits sur le plan européen ne sont pas adéquats en termes d'efficacité.

Le sénateur se réfère aux propos de M. J. Solana relatifs à la difficulté d'avoir une politique étrangère commune au sein de l'UE. Peut-on avoir une politique de défense commune si l'on est dans l'incapacité d'avoir une politique étrangère commune? Sur le plan démocratique, la politique de défense trouve sa justification dans le fait qu'une position commune en matière de politique étrangère existe au sein de l'Union européenne. Il y a donc un paradoxe de vouloir mettre la politique de défense commune avant la politique étrangère commune car il s'agit là d'un processus qui risque à certains moments d'entraîner des dérapages démocratiques. Qu'en pense Monsieur J. Solana?

La troisième question de M. Mahoux porte sur la méthode et la matière. Est-ce que la politique européenne de défense doit être intergouvernementale ou communautaire? Quel est le rapport qui existe entre le rôle que joue M. J. Solana et celui du Commissaire européen qui a la charge des Relations extérieures, M. Chris Patten?

En ce qui concerne la dissociation entre ce qui pourrait être une politique de défense et son application, ne risque-t-il pas d'y avoir certaines dérives en ce qui concerne des orientations qui seraient données sur le plan communautaire à une politique industrielle de défense sans précisément que la décision politique ne se soit prise à un autre niveau?

Peter Vanhoutte, volksvertegenwoordiger, is reeds in Macedonië geweest. Zijn ervaring is dat mensen op politiek niveau vanaf het moment dat ze in de regio aangekomen betrokken worden bij de onderhandelingen. Maar wanneer deze politieke vertegenwoordigers het land verlaten stagneert alles er weer. De heer Vanhoutte vraagt de visie van de heer Solana hierop en hoe we dit het best kunnen verhelpen?

De heer Herman De Croo, voorzitter van de Kamer, merkt op dat Turkije geliefd is in de NATO maar op afstand wordt gehouden in de EU. Wat zijn de perspectieven naar de toekomst toe voor Turkije?

5) Replik van de heer Solana

Het jaar 2001 werd in het bijzonder aan conflictpreventie gewijd. De Europese Commissie heeft in dat verband trouwens een zeer positief document voorgelegd. Conflictpreventie geldt als allereerste prioriteit. Gesteld dat ooit een conflict uitbreekt, ondanks alle geleverde inspanningen ter voorkoming ervan: hoe zouden de Europeanen dan handelen?

De heer Solana wijst erop dat de NAVO belast is met de collectieve defensie van Europa. De Europese Unie probeert om in de diverse lidstaten operationele middelen bijeen te brengen zodat de EU, zo nodig, kan optreden inzake crisisbeheer. De NAVO en de Europese Unie hebben een volkomen andersoortige opdracht. De Europese Unie handelt niet in een oorlogscontext, maar wel degelijk in een vredesklimaat (conflictpreventie, crisisbeheer enzovoort).

De ontmoeting van de G8 blijft aan conflictpreventie gewijd. Op het vlak van conflictbeheer is er heel wat meer baat bij een gemeenschappelijke politieke wil dan wel bij een aantal revolutionaire ideeën over dat beheer. De middelen daarvoor zijn overigens reeds in ruime mate bekend: diplomatie, humanitaire hulp enzovoort. De Europeanen moeten blijk geven van de noodzakelijke politieke wil, die hen in staat zal stellen te verhinderen dat een conflict in een tragedie uitmondt; dat is de meest verstandige, efficiënte en goedkope manier om hulp te verlenen aan personen die – tegen hun wil – bij een conflict betrokken geraken.

De heer Solana stipt aan dat het inwinnen van inlichtingen een leemte vertoont. Op Europees vlak bestaat niet zoiets als het inzamelen van “collectieve inlichtingen”. De WEU beschikt wel over enkele centra voor het uitvoeren van waarnemingen via de satelliet. Die centra zullen eind 2001 onder het gezag van de Europese Unie vallen. Ze zullen met name worden aan-

M. Peter Vanhoutte, député, est allé en Macédoine. Il a pu constater que les hommes politiques qui se rendent dans la région sont immédiatement associés aux négociations. Mais dès qu'ils quittent le pays, c'est de nouveau l'impasse. M. Vanhoutte demande comment M. Solana perçoit ce problème et de quelle manière on pourrait le résoudre.

M. Herman De Croo, président de la Chambre, constate que la Turquie est appréciée au sein de l'OTAN mais qu'elle est tenue à distance au sein de l'Union européenne. Quelles sont les perspectives d'avenir pour ce pays ?

5) Réplique de M. Javier Solana

L'année 2001 a été spécialement consacrée à la prévention des conflits. La Commission européenne a d'ailleurs présenté un document très positif à cet égard. La prévention des conflits est la première des priorités. Si d'aventure un conflit éclatait, malgré tout les efforts consentis pour l'éviter, comment les européens pourraient-ils y faire face ?

M. J. Solana rappelle que l'OTAN s'occupe de la défense collective de l'Europe. L'Union européenne, quant à elle, essaie d'obtenir dans les différents pays membres des capacités qui pourraient se rassembler, si le besoin s'en faisait sentir, afin d'agir en matière de gestion des crises. La mission de l'OTAN et celle de l'Union européenne sont totalement différentes.

L'Union européenne n'agit pas dans un contexte de guerre mais bien dans un contexte de paix (prévention de conflits, gestion de crises, etc...)

La réunion du G8 continuera à être consacrée à la prévention des conflits. Une volonté politique commune est bien plus nécessaire que des idées révolutionnaires en matière de gestion de conflits. Les moyens en sont d'ailleurs déjà largement connus: diplomatie, aide humanitaire, etc... Les européens doivent avoir la volonté politique nécessaire qui leur permettra d'éviter qu'un conflit ne tourne en tragédie. Il s'agit là de la manière la plus intelligente, la plus efficace et la moins coûteuse d'aider les personnes impliquées malgré elles dans un conflit.

M. J. Solana fait observer qu'une lacune existe au niveau du renseignement. Il n'existe pas de «renseignements collectifs» au niveau de l'Europe. Il existe des centres de capacités satellitaires au niveau de l'UEO. Ils dépendront de l'Union européenne à la fin de l'année 2001. Ceux-ci seront notamment utilisés pour le renseignement mais il ne suffiront pas à la création

gewend om inlichtingen samen te brengen, maar zullen niet volstaan voor het opzetten van een eigen Europees inlichtingsdienst. Men moet dus intergouvernementele contacten blijven onderhouden omdat het inzamelen van inlichtingen niet collectief zal gebeuren: op dat vlak zal de samenwerking tussen landen onderling als methode worden gehanteerd.

In verband met Turkije werden in Nice een aantal zeer duidelijke beslissingen genomen over de betrekkingen tussen de Europese Unie en derde landen. In het algemeen zijn de getroffen regelingen positief en constructief. In verband met Turkije rijst er een moeilijkheid zo de Europese Unie een operatie opstart zonder daarvoor de NAVO-middelen aan te wenden; in dat geval wordt de rol van dat land moeilijker houdbaar. Hetzelfde geldt voor een land als Polen en de overige landen die deel uitmaken van de NAVO maar geen lid van de Europese Unie zijn.

Turkije is de mening toegedaan dat zijn strategische ligging een bijzondere behandeling rechtvaardigt. De Europese Unie heeft Turkije duidelijk te kennen gegeven dat het land de mogelijkheid heeft deel te nemen aan de voorbereiding en het opzetten van een operatie inzake crisisbeheer, maar dat zulks niet wegneemt dat op een bepaald tijdstip juridische beslissingen vereist zijn om in actie te treden en dat die beslissingen door de EU-lidstaten zullen worden genomen. Er is dus geen sprake van dat Turkije via de tweede pijler tot de Europese Unie zou toetreden.

De heer Solana feliciteert België voor wat ons land op het vlak van internationale rechtspraak reeds heeft gepresteerd.

De Europese Unie beschikt niet over de strategische transportinfrastructuur, noch over de mogelijkheid om communicatienetwerken uit te bouwen omdat de legers van de EU-lidstaten zich op de verdediging van hun eigen grondgebied hebben toegelegd. Aangezien de lidstaten van de Europese Unie niet worden aangevallen, wenst de EU een ander beleid te voeren: optreden buiten de nationale grenzen teneinde de vrede te vrijwaren. Daarvoor zijn bijkomende budgettaire middelen vereist waarover de Europese Unie niet beschikt.

Voor de Verenigde Staten ligt de situatie helemaal anders: hun grondgebied werd nooit aangevallen en zij hebben al hun inspanningen kunnen richten op militaire operaties buiten hun grondgebied. De VS beschikken niet alleen over de financiële middelen, maar tevens over de slagkracht om in het buitenland te interveniëren.

d'un système de renseignement européen propre. Il faut donc continuer à entretenir des relations intergouvernementales parce que le renseignement ne sera pas collectif. La coopération entre pays sera la méthode appliquée en matière de renseignement.

En ce qui concerne la Turquie, des décisions très claires ont été prises à Nice sur les relations entre l'Union européenne et les pays tiers. En général, les arrangements sont positifs et constructifs.

La Turquie pose problème lorsque l'Union européenne entre en opération sans utiliser les moyens de l'OTAN. Dans ce cas, le rôle de ce pays est plus difficile à tenir. Il en va de même pour la Pologne et les autres pays qui font partie de l'OTAN et qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

La Turquie est d'avis que sa position stratégique mérite un traitement particulier. L'Union européenne a clairement précisé à la Turquie qu'elle a la possibilité de participer à la préparation et au développement d'une opération de gestion de crises mais que néanmoins, à un moment donné, les décisions juridiques d'agir seront prises par les membres de l'Union européenne. Il n'est donc pas question pour la Turquie d'adhérer à l'Union européenne via le deuxième pilier.

M. J. Solana félicite la Belgique pour ses réalisations en matière de justice internationale.

L'Union européenne n'a pas les capacités de transport stratégique et les capacités de déployer des communications parce que les armées des États membres de l'Union européenne se sont consacrées à la défense de leur propre territoire. Puisque les pays membres de l'Union européenne ne sont pas attaqués, celle-ci souhaite mener une autre politique: agir en dehors des frontières nationales pour garantir la paix. Pour ce faire, il faut des moyens budgétaires supplémentaires dont l'Union européenne ne dispose pas.

Les États-Unis se trouvent dans une configuration totalement différente: leur territoire n'a jamais été attaqué et ils ont pu consacrer tous leurs efforts à mener des opérations militaires en dehors de celui-ci. Les USA possèdent non seulement les moyens financiers mais également les capacités d'agir à l'extérieur.

De heer Solana onderstreept een aantal tegenstellingen. Als op de Balkan massamoorden plaatsvinden, dan geven de burgers te kennen dat daar een einde aan moet komen. Jammer genoeg beschikt de Europese Unie niet over de middelen daartoe en zodra gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid om op dat vlak de uitgaven te verhogen, nemen de burgers een heel ander standpunt in. Een andere tegenstelling is dat alle lidstaten wensen bij machte te zijn om aan conflictpreventie en -beheer te doen, maar ze vragen zich af waarom ze daarvoor telkens met derde landen moeten samenwerken. Eens te meer moet men vaststellen dat zo de Europese Unie alleen wenst op te treden, zij daartoe de middelen moet hebben.

De uitbouw van het GBVB is een ambitieus en moeilijk project, dat evenwel niet onhaalbaar is. In dat verband wijst de heer Solana erop dat de conferentie van Zagreb zeer belangrijk was: alle landen van ex-Joegoslavië en van de Europese Unie waren daarop vertegenwoordigd. Enkele jaren geleden zou een soortgelijke conferentie ondenkbaar geweest zijn. Dat zulks nu toch mogelijk is gebleken, is te danken aan het feit dat alle landen uit die regio thans democratische staten zijn geworden, waarin alle politieke vertegenwoordigers verkozen werden.

De lidstaten van de Europese Unie voeren een gemeenschappelijk buitenlands beleid in de domeinen waarin ze daartoe klaar zijn: het betreft dus een gemeenschappelijk maar niet een eengemaakt buitenlands beleid.

Indien de lidstaten een eengemaakt buitenlands beleid zouden hebben, zou de Europese Unie ook over één leger beschikken. Dat is nu niet het geval. De lidstaten beschikken immers over de capaciteiten om te kunnen optreden in het kader van het crisisbeheer. Thans is er geen ambitie om binnen de Europese Unie één leger op te richten.

Als de heer Solana overlegt met vertegenwoordigers van de landen van de Balkan of van het Midden-Oosten doet hij dat in naam van de Europese Unie omdat die beslist heeft ten aanzien van die landen een gemeenschappelijk buitenlands beleid te voeren. De Unie heeft daarentegen geen gemeenschappelijk buitenlands beleid ten aanzien van Afrika. Onder het Belgisch voorzitterschap zullen de lidstaten trachten enkele elementen bijeen te brengen teneinde een dergelijk beleid te voeren ten aanzien van Afrika. Kortom, het buitenlands- en defensiebeleid van de Europese Unie zal intergouvernementeel blijven en geen communautaire aangelegenheid worden.

M. J. Solana souligne un certain nombre de contradictions: si des massacres ont lieu dans les Balkans, les citoyens expriment leur souhait de les voir faire cesser. Malheureusement l'Union européenne n'a pas les moyens de le faire et lorsque l'on évoque la possibilité d'augmenter les dépenses dans ce domaine, les citoyens n'ont plus du tout la même réaction.

Seconde contradiction : tous les États membres souhaitent avoir les capacités de prévenir et de gérer les conflits mais ils se demandent pourquoi ils doivent toujours s'associer à des pays tiers pour le faire. A nouveau, force est de constater que si l'Union européenne veut agir seule, elle doit en avoir les moyens.

Construire la PESC est un projet ambitieux et difficile mais qui n'est pas impossible à réaliser. A cet égard, M. Solana rappelle que la conférence de Zagreb fut très importante: tous les pays de l'ex-Yougoslavie et ceux de l'Union européenne y étaient représentés. Ce genre de conférence aurait été inimaginable, il y a quelques années. Cet événement n'a été possible que parce que tous les pays de cette région sont devenus des pays démocratiques dans lesquels tous les représentants politiques ont été élus.

Les États membres de l'Union européenne mettent en commun la politique étrangère dans des domaines où ils sont prêts à le faire: il s'agit donc d'une politique étrangère commune mais pas unique.

Si les États membres avaient une politique étrangère unique, l'Union européenne aurait également une armée unique. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. En effet, les États membres réunissent des capacités en vue de pouvoir intervenir dans le cadre de la gestion de crises. L'ambition actuelle n'est pas de créer une armée unique au sein de l'Union européenne.

Lorsque M. Solana s'entretient avec des représentants des pays des Balkans ou du Moyen-Orient, il le fait au nom de l'Union européenne parce que cette dernière a décidé d'avoir une politique étrangère commune vis-à-vis des Balkans et du Moyen-Orient. Par contre, l'Union n'a pas de politique étrangère commune vis-à-vis de l'Afrique. Sous présidence belge, les États membres essaieront de mettre quelques éléments en commun afin d'avoir une telle politique vis-à-vis de l'Afrique. En conclusion, la politique extérieure et de défense de l'Union européenne restera intergouvernementale et elle ne sera pas communautarisée.

Wat de defensie betreft, bestaat de Europese Commissie niet als instelling. Op het stuk van het buitenlands beleid oefent de Commissie bepaalde bevoegdheden uit (bijvoorbeeld lijn vier van de begroting, de associatie-overeenkomsten met derde landen) omdat ze betrokken is bij de tweede pijler. De samenwerking tussen de heer Solana en de Europese Commissie is zeer goed.

In het verleden is de Europese Unie opgetreden zoals de Wereldbank of het Rode Kruis en kende ze bepaalde bedragen toe aan landen in moeilijkheden. Dat stemde niet overeen met de werkwijze van een politieke instelling. Een politieke instelling "bepaalt" immers het beleid en gebruik daartoe de middelen. De Europese Unie moet nu daadwerkelijk een gemeenschappelijk buitenlands beleid voeren in de wereld.

Voor de Europeanen bestaat het voeren van politiek onder meer in daden van vrijgevigheid ten aanzien van de armen.

De Europese Unie moet ook een buitenlands beleid voeren in het Midden-Oosten. Daartoe moet ze beschikken over de pressiecapaciteit die overeenstemt met wat ze betaalt. De EU is immers niet de Wereldbank, maar een politieke instelling.

Het beheer van de moeilijkste crisissen door de Unie (Midden-Oosten, Balkan enzovoort) is niet duur. Dat geldt ook voor de politiek en de diplomatie. Zo heeft de vergadering van Skopje, die goed georganiseerd was en die ertoe strekte te onderzoeken hoe de laatste hand kon worden gelegd aan de Grondwet, slechts een onbeduidend bedrag gekost gelet op de resultaten en de politieke en economische successen die de Europese Unie eruit kan halen.

De Europese Unie moet thans een politieke rol spelen in de wereld van de globalisering. Dat betekent niet alleen "betalen", maar tevens het beleid bepalen en de zaken doen evolueren in de goede richting. De heer Solana wijst erop dat hij de verantwoordelijkheid voor een dergelijk beleid op zich neemt door zich ten volle en met veel vastberadenheid en energie te engageren.

Zo omvat lijn vier van de begroting die besteed is aan Rusland een beperkt bedrag. Het is onjuist te geloven dat het bedrag dat is uitgetrokken voor het buitenlands beleid van de Europese Unie ten aanzien van Rusland kan worden beperkt tot het bedrag waarvan sprake is in lijn vier van de begroting. Indien zulks het geval zou zijn, zou het buitenlands beleid van de Europese Unie ten aanzien van Rusland onbestaande zijn. De opvatting van het buitenlands beleid van de Unie moet dus absoluut worden verruimd en mag niet worden beperkt tot rubriek vier van de begroting.

Dans le domaine de la défense, la Commission européenne n'existe pas en tant qu'institution. Dans le domaine de la politique extérieure, la Commission exerce certaines compétences (la ligne quatre du budget, les accords d'association avec des pays tiers, par exemple) parce qu'elle est associée au deuxième pilier. La collaboration entre M. J. Solana et la Commission européenne est très bonne.

Dans le passé, l'Union européenne agissait comme la Banque mondiale ou la Croix Rouge, elle octroyait certaines sommes d'argent à des pays en difficulté. Cela ne correspondait pas au comportement d'une institution politique. En effet, une institution politique «fait» la politique et utilise les moyens pour la faire. Actuellement l'Union européenne doit réellement exercer une politique étrangère commune dans le monde.

Pour les européens, faire la politique consiste notamment à poser des actes de générosité à l'égard des pauvres.

L'Union européenne doit également mener une politique extérieure au Moyen-Orient. Pour ce faire, elle doit avoir une capacité de pression qui corresponde à ce qu'elle paie. En effet, l'UE n'est pas la Banque mondiale mais une institution politique.

La gestion de crises les plus difficiles assurée par l'Union (le Moyen-Orient, les Balkans, etc...) n'est pas coûteuse. Il en va de même pour la politique et la diplomatie. A titre d'exemple, la réunion de Skopje, qui a été bien organisée et qui a pour but d'examiner la manière de finaliser la Constitution, n'a coûté qu'un prix ridicule au regard des résultats et des succès politiques et économiques que l'Union européenne peut en obtenir.

Actuellement, l'Union européenne doit jouer un rôle politique dans le monde de la globalisation. Jouer ce rôle ne signifie pas uniquement «payer» mais faire la politique et faire en sorte que les choses changent dans le bon sens. M. J. Solana fait observer qu'il assume la responsabilité de mener une telle politique en s'engageant pleinement et avec une grande détermination et énergie.

La ligne quatre du budget consacrée à la Russie par exemple présente une somme restreinte. Il est faux de croire que le montant prévu pour la politique étrangère qui sera menée par l'Union européenne à l'égard de la Russie peut se limiter au montant spécifié à la ligne quatre du budget. Si tel était le cas, la politique étrangère de l'UE vis-à-vis de la Russie serait inexistante. Il est donc indispensable d'élargir la conception de la politique étrangère menée par l'Union et de ne pas la limiter seulement à la rubrique quatre du budget.

Hetzelfde geldt voor de handel. De aan China geboden mogelijkheid om lid te worden van de WHO is wellicht de meest markante gebeurtenis van het jaar 2000. De geschiedenis zal waarschijnlijk aantonen dat het belangrijkste evenement is geweest van het internationaal beleid van ons tijdperk. De toetreding van China tot de WHO is uit politiek oogpunt op een zeer intelligente wijze verwezenlijkt: het beheer van de betrekkingen tussen de EU en de Verenigde Staten en de wijze waarop die hebben samengewerkt om tot een goed resultaat te komen, zijn voorbeeldig geweest. Door dergelijke successen krijgt de EU gewicht op de internationale scène.

Commissaris Solana wijst erop dat de macht en het gewicht van de Europese Unie absoluut voelbaar moeten zijn in de wereld van de globalisering. De Europese Unie moet daarin een significante rol spelen als ze de globalisering positief onder controle wenst te houden. De EU moet er haar ideeën, haar waarden, haar zienswijze op de wereld enzovoort kenbaar maken. Het is onontbeerlijk dat ze als "Europese Unie" aanwezig is in het internationaal debat.

De rapporteur,

D. VAN DER MAELEN

De voorzitters,

H. DE CROO (K)
Ph. MAHOUX (S)

Il en est de même en ce qui concerne le commerce. Il est probable que l'événement le plus significatif de l'année 2000 ait été la possibilité accordée à la Chine d'entrer dans l'OMC. L'histoire nous dira sans doute que ce fut l'événement le plus important de la politique internationale de notre époque. L'adhésion de la Chine à l'OMC a été réalisée d'une manière très intelligente d'un point de vue politique : la gestion des relations entre l'UE et les États-Unis et la manière dont ces derniers ont travaillé ensemble afin d'aboutir à un bon résultat, ont été exemplaires. Ce genre de réussite donne du poids à l'UE sur la scène internationale.

Le Commissaire Solana souligne que le pouvoir et le poids de l'Union européenne doivent obligatoirement se faire sentir dans le monde de la globalisation. L'Union européenne doit y jouer un rôle significatif si elle souhaite maîtriser la globalisation de manière positive. Il faut que l'UE y fasse valoir ses idées, ses valeurs, sa manière de percevoir le monde, etc.,... Il est indispensable qu'elle soit présente dans le débat international.

Le rapporteur,

D. VAN DER MAELEN

Les présidents,

H. DE CROO (Ch)
Ph. MAHOUX (S)

III.— BIJLAGEN**A. HOORZITTING GEMEENSCHAPPELIJK
EUROPEES VEILIGHEIDS -EN DEFENSIEBELEID:
MILITAIRE SAMENWERKING,
24 OKTOBER 2000****1. UITEENZETTING VAN DE HEER FLAHAUT,
MINISTER VAN LANDSVERDEDIGING**

Geachte heer voorzitter,
Dames en heren,

Allereerst wil ik u feliciteren met uw initiatief om een reeks vergaderingen te houden over het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

Er is mij gevraagd om in dat verband – en inzonderheid ter voorbereiding van het debat dat vandaag aan de militaire samenwerking zal worden gewijd – de volgende thema's te behandelen:

1. de internationale militaire samenwerkingsakkoorden;
2. de Snelle Interventiemacht van de Europese Unie of de «*Headline Goal*»;
3. de Belgische bijdrage tot dat initiatief;
4. de rol van de kleine landen in die context.

Derhalve is mij eveneens gevraagd om dat alles niet alleen te plaatsen in de context van de Europese Unie en de WEU, maar ook in een NAVO-context. Aldus wordt het mogelijk een brug te slaan naar wat vandaag nog zal worden gezegd door de andere sprekers, die ik bij deze gelegenheid ook begroet.

In mijn uiteenzetting komen de zonet opgesomde thema's achtereenvolgens aan bod.

In eerste instantie dus: de internationale samenwerkingsakkoorden. Zoals u weet, in onze zoektocht naar steeds meer efficiëntie, is het Belgische streven naar internationale samenwerking genoegzaam gekend. Zowat elke gelegenheid wordt aangegrepen om de voordelen hiervan te benadrukken. Maar het is hierbij niet enkel bij woorden gebleven.

Terecht kan men stellen dat België hier toonaangevend is met de Nederlands-Belgische Marine-structuren vervat in Admiraal BENELUX. Bij mijn weten is er geen ander voorbeeld waarbij twee soevereine staten zover zijn gegaan inzake militaire integratie, dat zij hun nationale maritieme middelen onder één gezamenlijk operationeel commando hebben geplaatst.

III.— ANNEXES**A. AUDITION CONCERNANT LA POLITIQUE
EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE
COMMUNE ET LA COOPÉRATION MILITAIRE,
24 OCTOBRE 2000****1. INTERVENTION DE M. ANDRÉ FLAHAUT,
MINISTRE DE LA DÉFENSE**

Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs,

Permettez-moi d'abord de vous féliciter de l'initiative que vous avez prise d'organiser plusieurs réunions relatives à la politique européenne de sécurité et de défense.

Il m'a été suggéré d'aborder dans ce cadre et plus particulièrement en préparation au débat d'aujourd'hui consacré à la coopération militaire les thèmes suivants :

1. Les accords de coopération militaire internationaux ;
2. La force d'intervention rapide de l'Union européenne ou le «*Headline Goal*»
3. La contribution belge à cette initiative ;
4. Le rôle des petits pays dans ce contexte.

Aussi, il m'a été demandé de situer le tout non seulement dans le contexte de l'Union européenne et de l'UEO, mais également dans un contexte OTAN afin d'établir une relation avec les interventions des autres orateurs.

Dans mon exposé, je traiterai de ces sujets successivement.

Tout d'abord, j'aborderai les accords de coopération internationaux. Ainsi que vous le savez, tendant vers une efficience toujours accrue, la Belgique recherche la coopération internationale. La plupart des occasions sont mises à profit pour mettre en exergue les avantages de telles formules. Nous avons toutefois joint l'acte à la parole.

C'est à juste titre que l'on peut dire que la Belgique a ouvert la voie en la matière avec l'intégration des structures des marines belge et néerlandaise au sein de l'Amiral BENELUX. Pour autant que je sache, il n'existe pas d'autres exemples de deux États souverains ayant procédé à une intégration militaire telle que leurs moyens maritimes nationaux sont placés sous un commandement opérationnel commun.

Daarnaast hebben we nog een ander uniek concept, met het BENELUX-DATF (*Deployable Air Task Force*) voor de Luchtmacht, een concept dat door Nederland en België effectief werd en nog steeds wordt aangewend voor de crisis in de Balkan. De kleinst inzetbare eenheid voor luchtmachtmiddelen is het smaldeel. Door samen met de Nederlandse Luchtmacht een gezamenlijke structuur uit te werken voor een bi-nationaal smaldeel, zijn wij erin gelukt om enerzijds zowel de militaire samenwerking te verhogen als de operationele coherentie te vrijwaren en anderzijds te komen tot een systeem dat toelaat om op een soepele wijze deel te nemen aan internationale operaties, met aandacht voor de aangewezen solidariteit met onze partners, met aandacht voor het leveren van een billijke bijdrage, bijvoorbeeld een gedeelte van een smaldeel in plaats van voor de binaire vraag te staan om al dan niet een volledig smaldeel in te zetten.

Op de derde plaats, maar daarom niet minder belangrijk – zeker als men kijkt naar de omvang van de ingezette middelen – vermeld ik onze participatie in het Eurocorps, waarvan de Staf recent de leiding heeft verzekerd van de KFOR-troepen in Kosovo.

Bovendien kan ik u meedelen dat we onlangs een bijkomende DATF-overeenkomst hebben gesloten met Portugal en dat de Belgische Luchtmacht kortelings volwaardig lid is geworden van de European Air Group, die tot doel heeft de samenwerking en de interoperabiliteit van de deelnemende luchtmachten te bevorderen. Vergeten we tot slot niet dat België met de omringende landen samenwerkingsakkoorden heeft gesloten inzake luchttransport.

Voor de toekomst staat een nauwe samenwerking tussen België en Luxemburg op stapel wat de aankoop van een strategische transportcapaciteit betreft. Luxemburg heeft immers laten weten dat het van plan is een FLA (*Future Large Aircraft*) aan te kopen en neemt daarom deel aan het Belgische programma. Voorts wordt ook gedacht aan de gemeenschappelijke aankoop van een transportschip met een snelle en autonome in- en ontschepingscapaciteit. Het betreft hier stuk voor stuk voorbeelden van concrete bilaterale projecten die bijdragen tot een kwaliteitsvolle en duurzame multilaterale samenwerking.

Die projecten hebben niet alleen budgettaire voordelen, maar zijn ook bevorderlijk voor de Europese integratie.

Volgens mij evolueren we naar een netwerk waarvan de verschillende onderdelen – landmacht, luchtmacht, zeemacht – steeds hechter gaan samenwerken op grond van het potentieel dat daartoe bestaat.

Nous avons également un autre concept unique, à savoir la BENELUX-DATF (*Deployable Air Task Force*) pour la Force aérienne, un concept qui a été et qui est toujours utilisé effectivement par les Pays-Bas et par la Belgique dans le cadre de la crise dans les Balkans. La plus petite unité engageable en matière de moyens aériens est l'escadrille. En développant, avec la Force aérienne néerlandaise, une structure conjointe en vue d'une escadrille bi-nationale, nous sommes parvenus, d'une part, à augmenter la coopération militaire tout en préservant la cohérence opérationnelle et, d'autre part, à mettre au point un système permettant de participer avec souplesse aux opérations internationales tout en prêtant attention à la solidarité nécessaire à l'égard de nos partenaires et à l'apport d'une contribution équitable, par exemple en engageant une partie d'escadrille plutôt que d'être confrontés à la question binaire de savoir si l'on engage ou non une escadrille complète.

En troisième lieu, non que cela soit moins important, d'autant plus lorsqu'on considère les moyens engagés, principalement ceux de la Force aérienne, je signale notre participation à l'EUROCORPS, dont l'État-major a récemment assuré la direction des troupes de la KFOR au Kosovo.

En plus, je peux vous annoncer que nous avons récemment conclu un DATF complémentaire avec le Portugal et la Force aérienne belge est récemment devenue un membre à part entière du European Air Group qui a pour but de promouvoir la coopération et l'interopérabilité des Forces aériennes participantes. N'oublions finalement pas les accords de coopération en matière de transport aérien conclus avec les pays environnants.

Dans le futur, une coopération Belgo-Luxembourgeoise est planifiée pour l'acquisition d'une capacité stratégique de transport. Le Luxembourg a en effet fait connaître son intention d'acquiescer un FLA (*Future Large Aircraft*) et s'inscrit à cette fin dans le programme belge. L'achat en commun d'un navire de transport avec une capacité d'embarquement et de débarquement rapide et autonome est également envisagé. Voici quelques exemples de projets concrets bilatéraux qui contribuent à une coopération multilatérale durable de qualité.

Outre l'efficacité budgétaire qui résulte de ces projets, il convient également de saluer leurs effets bénéfiques en terme d'intégration européenne.

Je vois la naissance d'un réseau où diverses composantes – Force terrestre, Force aérienne, Marine – se retrouvent sur la base de synergies potentielles dans des rapports de coopération de plus en plus solides. A

Op het eerste gezicht lijkt Europa wat dat betreft steeds meer op een moeilijk te ontwarren kluwen. Ik ben ervan overtuigd dat die werkwijze in de huidige context het meest aangewezen is om tot een verder doorgevoerde Europese integratie te komen.

En inzake Europese integratie zal het oprichten van een snelle Europese Interventiemacht ongetwijfeld een belangrijke rol spelen, wellicht groter dan actueel wordt vermoed. En aldus wordt het tweede onderwerp van mijn uiteenzetting aangesneden : de snelle Europese Interventiemacht en de Belgische bijdrage hieraan.

De «*Headline Goal*» en de Belgische bijdrage

De Europese Raad heeft, zoals u weet, in december 1999 te Helsinki beslist om een «*Headline Goal*» uit te werken, een ruim opgevat gemeenschappelijk project voor Europese defensie. Bedoeling is alle zogenaamde opdrachten van Petersberg concreet uitvoering te geven. De lidstaten zullen aldus bij machte moeten zijn om tegen 2003 een legermacht (die kan oplopen tot 50.000 à 60.000 manschappen) te ontplooien binnen een termijn van 60 dagen en die gedurende minstens één jaar te ondersteunen.

Tot dusver is België ter zake nog geen engagementen aangegaan, evenmin als de andere landen van de Unie. Het zal u wellicht niet onbekend zijn dat de zaken toch evolueren: het Franse EU-voorzitterschap heeft, uitgaande van een ontwerp-behoefteanalyse, de lidstaten verzocht een eerste overzicht te bezorgen van een aantal nationale machten of specialisaties die kunnen worden ingezet om die doelstelling te halen, teneinde het algemene concept zoals gepland nadere uitvoering te geven. Nu al zijn er een aantal planningsvergaderingen geweest om een analyse te maken van de gegevens die door de diverse landen zijn ingediend. Een en ander moet uiteindelijk leiden tot een bekrachtiging, door de ministers van Landsverdediging, van de inzet van nationale machten en specialisaties. Die beslissing moet er komen op een gemeenschappelijke vergadering met de ministers van Buitenlandse Zaken, te weten de Raad Algemene Zaken van 20 en 21 november e.k., in voorbereiding van de top van Nice van 7 en 8 december 2001.

Feit is dat de landen op heden nog geen engagementen zijn aangegaan; toch wil ik u in kennis stellen van het antwoord dat onze regering aan het Franse voorzitterschap heeft bezorgd.

Wat de Landmacht betreft, onderstreep ik dat onze eenheden in een ernstige crisissituatie, bij operaties die onder de noemer *Peace Enforcement* vallen, in principe alleen zouden worden ingezet als een nationale

première vue, l'Europe ressemble de plus en plus sur ce plan à un écheveau difficile à démêler. Ma conviction est que cette méthode de travail est la plus indiquée dans le contexte actuel, afin de parvenir à plus d'intégration européenne.

Et, en ce qui concerne l'intégration européenne, la création d'une force d'intervention rapide jouera incontestablement un rôle important, sans doute plus important qu'on ne l'imagine actuellement. Et j'aborde ainsi le deuxième point de mon exposé : la force d'intervention rapide européenne et la contribution de la Belgique à celle-ci.

Le «*Headline Goal*» et la contribution belge

Comme vous le savez, en décembre 1999, à Helsinki, le Conseil européen a décidé de développer un grand objectif commun de défense européenne, «*le HEADLINE GOAL*», afin de mener à bien l'ensemble des missions dites de Petersberg. Ainsi, les États membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 à 60.000 personnes.

Pour l'instant, la Belgique tout comme les autres pays de l'Union, n'a pas encore pris d'engagements dans ce cadre. Mais vous n'êtes pas sans savoir qu'entretiens, sur la base d'un projet de catalogue de besoins, la Présidence française de l'Union européenne a invité les États membres à transmettre une première indication quant à une série de forces ou de capacités nationales qui pourraient entrer en ligne de compte pour cet objectif, afin de permettre à la planification de progresser comme prévu. En ce moment, plusieurs réunions de planification sont organisées pour analyser les données fournies par les différents pays. Ce processus doit finalement aboutir à une validation des engagements de Forces et de Capacités nationales par les ministres de la Défense lors d'une réunion commune avec les ministres des Affaires étrangères à l'occasion du Conseil «*Affaires Générales*» des 20 et 21 novembre prochain et ce en préparation du Sommet de Nice, des 7 et 8 décembre 2001.

S'il est donc clair que pour l'instant les pays n'ont pas encore pris d'engagements, je tiens quand même à vous informer de la réponse que notre gouvernement a donnée à la Présidence française.

Pour la Force terrestre, je signale qu'en cas de crise grave, lors d'opérations qualifiées de «*Peace Enforcement*», nos troupes ne seraient en principe engagées que sous une structure d'une brigade natio-

brigade; zulks moet de vereiste coherentie behouden en in een dergelijke context de veiligheid van onze manschappen optimaal garanderen. Een dergelijke brigade zou gedurende hooguit zes maanden worden ingezet.

In andere scenario's (zoals humanitaire operaties) komen bepaalde onderdelen van een dergelijke brigade in aanmerking om in multinationale structuren te worden opgenomen. In de huidige context blijft, pro memoria, de inzet van de Krijgsmacht bij beslissing van de regering beperkt tot zowat 1000 manschappen.

Voor de Luchtmacht kan worden gedacht aan de inzet van een eskader van twaalf F-16's, elf C-130's en twee Airbus-toestellen. Voor die laatste vliegtuigen dient rekening te worden gehouden met hun technische beschikbaarheid en met andere opdrachten.

De Zeemacht zou volgende vaartuigen kunnen inzetten: twee fregatten, zes ontmijners en een commando- en ondersteuningsschip. Elk vaartuig kan dan gedurende maximaal 4 maanden worden ingezet; desnoods kan dat voor de fregatten tot 6 maanden worden uitgebreid. In principe zouden die schepen niet tegelijk worden ingezet.

Tot slot wijs ik erop dat de hierboven aangehaalde Machten niet simultaan zouden worden ontplooid, tenzij uitzonderlijke situaties dat zouden vereisen. Ter zake is een uitdrukkelijke beslissing van de regering nodig. De Belgische participatie zou in elk geval in verhouding moeten staan tot het gewicht van ons land binnen de Europese Unie. De inspanning van België zou derhalve beperkt moeten blijven tot zowat 3 % van alle ingezette middelen.

Rol van de kleinere landen in een Snelle Europese Interventiemacht

Wat is nu de rol van de kleinere landen in een Snelle Europese Interventiemacht ?

Het korte, het theoretische antwoord hierop zou kunnen zijn, niets specifiek. Het betreft hier een gezamenlijk opzet binnen de EU. Onze rol is hier in niets verschillend van de rol van de kleine landen binnen de EU in haar geheel. En meteen wordt duidelijk dat het theoretische antwoord dient genuanceerd.

Het uitgangspunt dat naar onze overtuiging dient gehanteerd te worden bij de opbouw van de snelle interventiemacht, is de solidariteit.

Solidariteit houdt echter in dat elkeen een billijk gedeelte voor zijn rekening neemt. Op termijn zal de Belgische bijdrage dus wel overeenstemmen met de plaats die ons land in de Unie bekleedt. Wij hebben

nale, afin de sauvegarder la cohérence requise et de garantir de façon optimale la sécurité de nos troupes dans un tel contexte. La durée de la mission d'une telle brigade serait limitée à six mois.

Dans d'autres scénarios, tels que des opérations humanitaires, certaines sous-unités d'une telle brigade pourraient être prises en compte pour une intégration dans des structures multinationales. Pour rappel, dans le contexte actuel, l'engagement des Forces Armées est limité par décision du gouvernement à plus ou moins mille personnes.

Pour la Force Aérienne, les moyens se composeraient d'une escadrille de douze F16 et également de onze C130 et deux Airbus. Pour ces derniers appareils, il faudrait tenir compte de leur disponibilité technique, ainsi que d'autres missions assignées.

Pour la Marine, nos moyens seraient : deux frégates, six navires de déminage et un navire de commandement et de support, pour une durée maximale de 4 mois par navire, voire 6 mois pour les frégates, si besoin était. En principe, ces navires ne seraient pas engagés simultanément.

Enfin, je signale que, sauf circonstances exceptionnelles, les Forces identifiées ci-dessus, ne seraient pas déployées simultanément et que, de toute façon cela nécessitera une décision *Ad hoc* du gouvernement. La participation de la Belgique devrait en principe être proportionnel à sa position dans l'Union européenne (limitée à environ 3% du total des moyens engagées).

Le rôle des petits pays dans une force européenne d'intervention rapide

Quel est donc le rôle des petits pays dans une Force européenne d'Intervention rapide ?

On pourrait donner à cette question une réponse brève et théorique : aucun rôle spécifique ne lui est imparti. Il s'agit d'un projet développé en commun au sein de l'UE. Notre rôle en la matière ne diffère en rien de celui des petits pays au sein de l'ensemble de l'UE. Et il apparaît clairement d'emblée que la réponse théorique mérite d'être nuancée.

Nous sommes convaincus que la notion de base qui doit présider à la création de la force d'intervention rapide est la solidarité.

Mais la solidarité signifie que chacun supporte une charge équitable et donc qu'à terme, l'engagement belge reflète bien la position que notre pays occupe dans l'Union. Nous avons identifié une contribution sérieuse,

een ernstige, realistische en geloofwaardige bijdrage vastgesteld die op termijn zal kunnen worden aangehouden, ook wat de budgettaire aspecten ervan betreft. De toegekende opdrachten zullen correct kunnen worden uitgevoerd, en daarbij zal de veiligheid van onze troepen en onze bondgenoten gewaarborgd zijn. Kortom, wij hebben rekening gehouden met de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten, alsmede met de algemene haalbaarheid.

Maar met deze bijdrage zal België als volwaardig partner deelnemen aan alle aspecten van de besluitvorming en aan de concrete uitvoering van het crisisbeleid, wanneer de EU besluit hierin een taak op zich te nemen.

Het ontbreken van Europese initiatieven op dat vlak zou aanleiding kunnen geven tot samenwerkingsverbanden volgens bijvoorbeeld de « contactgroup » formule, waarbij kleinere landen eventueel wel troepen mogen leveren, maar niet altijd participeren in de overige – en zeer belangrijke – aspecten van het crisisbeheer. Dit betekent dus dat voor de kleinere landen van de Unie de snelle interventiemacht een bijzondere betekenis heeft.

In rechtstreeks verband met de « *Headline Goal* » wens ik drie punten in bijzonder te onderstrepen :

1) Belangrijk is te noteren dat een eerste raming laat uitschijnen dat een optelling van de inmiddels geïdentificeerde nationale bijdragen wellicht het vooropgezette cijfer van 50 à 60.000 manschappen haalt. Maar het is even belangrijk erop te wijzen dat er een groot verschil is tussen enerzijds een catalogus van mogelijke strijdkrachten op papier en anderzijds een operationeel inzetbare interventiemacht die haar taken in alle veiligheid kan uitvoeren. Het organiseren van oefeningen lijkt mij dan ook aangewezen.

2) Ten tweede zal, na de analyse van de bijdrage die de diverse landen wensen te leveren voor de « *Headline Goal* » tot uiting komen dat er strategische lacunes zijn (ik verwijs hier naar Command and Control, strategisch transport en inlichtingen).

Op deze gebieden tekenen zich bepaalde oplossingen af, in bijzonder voor het strategisch luchttransport met het programma FLA, waaraan ook de België deelneemt. Mede om te verhelpen aan het tekort inzake strategisch zeetransport, heb ik onlangs een initiatief genomen met het reeds vermelde programma om samen met Luxemburg een transportschip te verwerven. Tenslotte vermeld ik dat er budgettaire maatregelen worden uitgewerkt die het mogelijk moeten maken dat ons land kan participeren in de Europese programma's voor satellieten.

réaliste et crédible qui pourra être soutenue à terme, aussi dans ses aspects budgétaires. Les missions attribuées pourront être accomplies correctement en toute garantie pour la sécurité de nos troupes et de nos alliés. Bref, nous avons pris en compte les aspects quantitatifs et qualitatifs ainsi que la faisabilité globale.

Néanmoins, cette contribution permettra à la Belgique de participer en tant que partenaire à part entière à tous les aspects de la prise de décision et à la mise en œuvre de la politique de crise si l'UE décide de se charger d'une mission en la matière.

L'absence d'initiative européenne dans ce domaine pourrait donner lieu à la conclusion d'accords de coopération selon la formule, par exemple, du « contact-group », formule dans laquelle les petits pays pourraient éventuellement fournir effectivement des troupes, mais ne participeraient pas toujours aux autres aspects – très importants également – de la politique de crise. Cela signifie donc que la force d'intervention rapide a une signification particulière pour les petits pays de l'Union.

Je tiens à insister sur trois points en particulier en ce qui concerne l'objectif principal (*Headline Goal*) :

1) Il est important de relever qu'une première estimation fait apparaître que l'addition des contributions nationales en hommes, entre-temps précisées, permet sans doute d'atteindre le chiffre cible de 50 à 60 000 hommes. Il est néanmoins tout aussi important de souligner qu'il y a une grande différence entre un inventaire théorique des forces armées potentielles, d'une part, et une force d'intervention opérationnelle capable d'exécuter ses missions en toute sécurité, d'autre part. L'organisation d'exercices me paraît dès lors souhaitable.

2) On s'apercevra, après avoir analysé la contribution des différents pays à la réalisation de l'objectif principal, qu'il y a des lacunes stratégiques (je pense ici au commandement et au contrôle, au transport stratégique et aux renseignements).

Certaines solutions se dessinent dans ces domaines. C'est le cas en particulier en ce qui concerne le transport aérien stratégique, grâce au programme FLA, auquel la Belgique participe. Afin notamment de remédier au manque de capacité de transport maritime stratégique, j'ai récemment pris une initiative en lançant le programme précité d'acquisition, avec le Luxembourg, d'un navire de transport. J'ajoute que des mesures budgétaires sont élaborées pour permettre à notre pays de participer aux programmes européens dans le domaine des satellites.

Maar er blijft nog veel te doen. Hier dient binnen de EU gezocht naar gezamenlijke oplossingen. Wij kunnen ons niet veroorloven te falen ! Hier staat de geloofwaardigheid van Europa op het spel.

3) Tenslotte vermeld ik dat hieraan financiële aspecten verbonden zijn.

En dit brengt mij bij een ander punt, namelijk het streven naar meer financiële efficiëntie binnen Europa.

De oprichting van de snelle interventiemacht dient volgens mij aangegrepen te worden om een verdergaand initiatief te nemen. Ik zal niets nieuws naar voor brengen door te stellen dat kleinere landen als België niet kunnen wegen op de gang van zaken wanneer zij enkel teruggrijpen naar hun politiek, economisch of in dit geval militair gewicht. Anderzijds kunnen zij wel andere troeven dan machtsmiddelen uitspelen, namelijk ideeën. Gekoppeld aan dynamisme, wilskracht en volharding is hier een kans op slagen weggelegd.

Laten we terug aanknopen bij de «*Headline Goal*». Hier is inmiddels een iteratief proces gestart dat op de conferentie van 20 en 21 november moet leiden tot het bepalen van de nationale bijdragen. Nadien moet, zoals reeds gezegd, nagegaan worden hoe de resterende lacunes dienen weggewerkt.

En hier zou ik graag als politiek verantwoordelijke van een kleiner land een idee naar voor willen schuiven, namelijk om via het planningsproces dat dient opgezet voor de «*Headline Goal*», te komen tot een ruimere harmonisering van de Europese strijdkrachten.

De «*Headline Goal*» aanpak als aanzet tot een ruimere Europese harmonisatie op lange termijn

De ontwikkeling van de «*Headline Goal*» moet volgens mij het uitgangspunt zijn van een algemene en grondige rationalisatie van de verschillende nationale legers in Europa. Dat is het eerste punt dat ik vandaag uitdrukkelijk wil aankaarten: ik pleit ervoor dat na die «*Headline Goal*» een ruimere raadpleging wordt aangevat op Europees niveau.

Rekening houdend met de noodzakelijke aflossingen bestaan de bedoelde strijdkrachten van 60.000 manschappen in werkelijkheid uit 200.000 man. Zelfs dat vertegenwoordigt nauwelijks 10 % van de huidige Europese legersterkte.

Vandaar mijn pleidooi voor een ruimer initiatief dat streeft naar een gelijkgericht profiel en een rationalisa-

Il reste toutefois beaucoup à faire, mais il faudra trouver des solutions communes dans le cadre de l'Union européenne. Nous ne pouvons nous permettre d'échouer ! Il y va de la crédibilité de l'Europe.

3) Je précise enfin que tous ces éléments ont des incidences financières.

Et cela m'amène à un autre point : la recherche d'une plus grande efficacité financière au sein de l'UE.

J'estime que la création d'une force d'intervention rapide doit être mise à profit pour prendre une initiative qui va plus loin. Je n'apprendrai rien à personne en déclarant que les petits pays comme la Belgique n'ont aucune chance de peser sur le cours des événements s'ils se fondent uniquement sur leurs poids politique, économique ou, en l'occurrence, militaire. Par contre, ces pays peuvent faire jouer d'autres atouts que la puissance proprement dite, à savoir des idées. S'ils y ajoutent du dynamisme, de la volonté et de la ténacité, ils ont de bonnes chances de faire triompher leur point de vue.

Revenons-en au «*Headline goal*». Un processus itératif s'est mis en branle entre-temps, processus qui doit déboucher sur la détermination des contributions nationales lors de la conférence des 20 et 21 novembre. Il faudra ensuite examiner, comme cela a déjà été dit, comment remédier aux lacunes qui restent réelles.

Et je voudrais lancer ici une idée en tant que représentant politique d'un petit pays, en l'occurrence proposer que l'on s'efforce de parvenir à une harmonisation plus poussée des forces armées européennes par le biais du processus de planification qui doit être mis sur pied pour le «*Headline goal*».

L'approche «*Headline Goal*» comme préambule à une action d'harmonisation européenne plus large et à long terme

A mon avis, le développement du «*Headline Goal*» doit être le point de départ d'une rationalisation globale en profondeur de nos diverses armées nationales en Europe. Ceci est le premier point que je désire aborder explicitement aujourd'hui : je plaide pour qu'à la suite de ce «*Headline Goal*» une consultation plus large soit amorcée au niveau européen.

En tout état de cause, les forces militaires visées de 60.000 hommes, tenant compte des nécessaires relèves, portent en réalité sur 200.000 hommes. Cela représente à peine 10% de l'effectif militaire européen total actuel.

D'où mon plaidoyer pour aboutir à une initiative plus étendue qui vise un profil convergent et une rationali-

tie op lange termijn. De convergentiegedachte waarop ons strategisch moderniseringsplan 2000-2015 berust, lijkt mij de aangewezen methode. Ik wens die opvatting nader toe te lichten.

De noodzaak van een ruimer initiatief ligt mijns inziens voor de hand. Het is voldoende te wijzen op enkele harde en verontrustende feiten die tijdens het conflict in Kosovo aan het licht zijn gekomen, namelijk de falende capaciteit van Europa om troepen in te zetten. Tijdens de operaties in Kosovo, die overeenstemmen met de meest veeleisende Petersberg-taken, hebben wij moeten vaststellen dat er een grote kloof gaapt tussen het Amerikaanse en het Europese prestatieniveau. Samen met de heer Robertson, secretaris-generaal van de NAVO, moeten wij niettemin constateren dat de 15 lidstaten van de Europese Unie samen ongeveer 60 % moeten uitgeven van wat de Verenigde Staten aan hun defensie besteden. Dat is een niet onaanzienlijk bedrag, dat op het eerste gezicht toereikend lijkt rekening houdend met het feit dat Europa niet dezelfde strategische ambities heeft als de Verenigde Staten. Volgens onderzoekers bedragen de Europese uitgaven – voor zover het om operationele militaire middelen gaat – slechts een fractie van het Amerikaanse potentieel. Dat geldt zeker voor de ontplooiingsmogelijkheden van de strijdkrachten.

Met andere woorden, de Europese defensie-inspanning in haar geheel heeft te lijden van een algemeen gebrek aan budgettaire efficiëntie, onder andere als gevolg van versplintering, overbodige overlappingsen en gebrek aan samenhang.

Als die vaststelling eenmaal is gedaan, moet worden bepaald wat de middelen zijn om het euvel te verhelpen.

Een initiatief voor de doelmatigheid inzake defensie

In de eerste plaats door het zoeken naar meer efficiency.

Reeds tijdens het colloquium over het begrip convergentie in de Europese defensie heb ik voorgesteld dat Europa een concept zou uitwerken om de doelmatigheid te vergroten, namelijk een *Defence Efficiency Initiative*.

Volgens mij is het tijd om een dergelijk universeel intra-Europees programma op te zetten, met innoverende maatregelen op lange termijn, die bijvoorbeeld gericht zijn op het wegwerken van overbodige overlappingsen, het zoeken naar een verdeling van de taken tussen de naties, het bevorderen van multinationale samenwerkingsverbanden en het zoeken naar schaalvoordelen en synergismen.

Een en ander vereist transparantie en verenigbaarheid met de NAVO. De toekomstige planningsdienst inzake defensie van de Europese mili-

sation à long terme. La philosophie de convergence qui est le fondement de notre plan stratégique de modernisation 2000-2015 me semble ici la formule indiquée. Je tiens à développer quelque peu cette conviction.

La nécessité d'une initiative plus étendue me paraît évidente. Il suffit de vous rappeler quelques faits durs et préoccupants constatés lors du conflit au Kosovo à savoir les carences de l'Europe en terme de capacités d'engagement militaire. Lors des opérations au Kosovo, qui correspondent à la gamme des missions de Petersberg les plus exigeantes, nous n'avons pu que déplorer une grande asymétrie entre les niveaux de performance américains et européens. Néanmoins, nous devons constater avec Monsieur Robertson, Secrétaire général de l'OTAN, que les 15 pays de l'Union européenne doivent dépenser ensemble environ 60% de ce que les USA déboursent pour leur défense. Ceci est un montant non négligeable qui à première vue semble suffisant compte tenu du fait que l'Europe n'a pas les mêmes ambitions stratégiques que les États-Unis. Le produit des dépenses européennes – pour autant que cela concerne les moyens militaires opérationnels – est estimé par des analystes à une seule fraction des capacités américaines. Ceci est certainement le cas pour les possibilités de projection des Forces armées.

En d'autres mots, l'effort de défense européen pris dans son ensemble souffre d'un manque d'efficacité budgétaire globale, entre autre du fait de fragmentations, redondances et manques de cohérence.

Une fois ce constat posé, il convient de déterminer les moyens pour y remédier.

Une initiative pour l'efficacité en matière de défense.

En première instance par une quête vers plus d'efficacité.

Lors du colloque sur le concept de convergence dans la défense européenne, j'ai déjà proposé que l'Europe développe un concept afin d'augmenter l'efficacité : une *Defence Efficiency Initiative*.

Selon moi le temps est venu de développer un pareil programme intra européen universel, avec des mesures innovantes pour le long terme, qui par exemple sont orientées vers l'élimination des redondances, vers la recherche de répartition de tâches entre nations, vers la stimulation de coopérations multinationales, vers la recherche d'économies d'échelle et de synergies.

En effet, ceci ne peut qu'avoir lieu en toute transparence et compatibilité avec l'OTAN. Il y a cependant un rôle clef unique réservé à la future cellule de planifica-

taire generale staf zal in die intra-Europese herstructurering een sleutelrol spelen die niet door het planning-systeem van de NAVO kan worden vervuld.

De Europese Unie is immers het meest geschikte kader voor “peer reviews” die op nationaal vlak tot een bepaalde morele dwang en een politieke wil kunnen leiden die de mogelijkheid bieden de verplichtingen na te komen. De intra-Europese rationalisatie is precies de meerwaarde die de specialisten van de defensieplanning van de Europese Unie kunnen bieden, zonder dat daarbij sprake is van een duplicering van het planningswerk dat binnen de NAVO wordt verricht.

Om terug te komen op het *DEFENCE EFFICIENCY INITIATIVE*: waartoe moet dat leiden?

De besparingen die een dergelijk project opleveren, moeten mijns inziens bij voorrang worden aangewend voor de aanschaf van materieel dat de – thans in Europa ontbrekende – strategische slagkracht opvoert teneinde enigszins autonoom het in Petersberg afgesproken takenpakket te kunnen uitvoeren. Het gaat daarbij om de gemeenschappelijke doelstelling op het vlak van de slagkracht (de zogenaamde “collective capabilities goal”) die, naast de bekendere *Headline Goal*, in Helsinki werd aanvaard.

Een tweede effect dat op die manier kan worden bereikt, is dat de vrijgekomen middelen kunnen worden uitgetrokken om de Europese strijdkrachten kwalitatief beter af te stemmen op de eisen die inzake het *DEFENCE CAPABILITY INITIATIVE* worden gesteld, een initiatief dat momenteel in NAVO-verband wordt uitgevoerd.

Samenvattend kan men stellen dat het gaat om de *UITBOUW VAN DE SLAGKRACHT DOOR KREDIETEN DIE DOOR EEN EFFICIËNTER BEHEER WERDEN UITGESPAARD, EEN NIEUWE BESTEMMING TE GEVEN*.

Europese convergentie en het Belgisch strategisch plan 2000-2015

Toen ik in maart jongstleden een colloquium heb gehouden over het concept van de convergentie inzake Europese defensie, had ik het gevoel dat de tijd nog niet rijp was voor een volkomen gestroomlijnd normenraam op het vlak van de door de diverse landen van de Europese Unie te leveren defensie-inspanningen, die bijvoorbeeld in een bepaald percentage van het BBP kunnen worden uitgedrukt. Dat neemt echter niet weg dat van voormelde convergentie als begrip werd uitge-

tion de défense de l'État-major Militaire Européen dans cet exercice de restructuration intra européen qui ne peut être rempli par le système de planning de l'OTAN.

L'Union européenne est effectivement le cadre le plus approprié pour des « peer reviews » (jugement par ses pairs) qui peuvent générer au niveau national un certain effet de contrainte morale et une volonté politique permettant de respecter les obligations convenues. Cette action de rationalisation intra européenne constitue justement la grande valeur ajoutée que les spécialistes de la planification de défense de l'Union européenne peuvent offrir, sans qu'il ne soit question d'une duplication du travail de planification livré au sein de l'OTAN.

Pour en revenir à la *DEFENCE EFFICIENCY INITIATIVE*, à quoi cela doit-il mener ?

Les économies résultant d'un tel projet doivent dans mon optique être prioritairement allouées à l'acquisition des capacités stratégiques, capacités qui actuellement manquent à l'Europe pour exécuter les missions de Petersberg avec une certaine autonomie. Il s'agit ici de l'objectif commun de capacités (« Collective Capabilities Goal ») qui fut également accepté à Helsinki, à côté du « Headline Goal » qui est mieux connu.

Un deuxième effet qui peut être obtenu de cette manière est que les moyens libérés peuvent être alloués afin de mieux adapter qualitativement les forces armées européennes aux exigences en matière de *DEFENCE CAPABILITY INITIATIVE*, un concept qui est en exécution dans le contexte OTAN.

Pour synthétiser, on pourrait parler ainsi de la construction de *CAPACITES PAR REALLOCATION D'ECONOMIE D'EFFICIENCE*.

La convergence européenne et le Plan stratégique belge 2000-2015

Si aujourd'hui le temps n'est pas encore venu d'arriver à des normes de convergence absolues pour les efforts de défense des pays de l'Union européenne (par exemple exprimées en pourcentage par rapport au PIB) et personnellement j'ai cru le sentir lors du colloque que j'ai organisé en mars dernier sur le concept de convergence en matière de Défense européenne – lors de la rédaction du plan stratégique belge 2000-2015 la notion de convergence relative servit de point de dé-

gaan bij het uitwerken van het Belgisch strategisch plan 2000-2015. Dat betekent dat de door België inzake defensie geleverde inspanning op termijn structureel zal toegroeien naar die van een groep Europese landen die terzake als referentie gelden.

Hierbij verwijs ik naar de verhouding van het aantal leden van het militair en burgerpersoneel ten opzichte van de gehele bevolking en naar het investeringspeil ten opzichte van het BBP dat we op termijn per militair moeten halen.

Met die evolutie lopen we bescheiden vooruit op een algemene trend naar een grotere doeltreffendheid die de Europese defensiestructuur kenmerkt.

Omvang van de Europese strijdkrachten

Laten we nu overgaan tot een tweede belangrijke vaststelling die op Europees vlak met name over de omvang van de strijdkrachten moet worden gedaan.

Een al te vaak gehoorde kritiek luidt dat Europa momenteel al te veel strijdkrachten telt. De cijfergegevens tonen inderdaad aan dat de Europese strijdkrachten momenteel ongeveer twee miljoen militairen omvatten, die nog al te vaak uitgaan van een al te statisch concept van de verdediging van het nationale grondgebied, en die onvoldoende mobiel en inzetbaar zijn.

Ter vergelijking: in de Verenigde Staten bedraagt dat cijfer 1,4 miljoen, waarbij er wel op gewezen zij dat het daarbij – dat is genoegzaam bekend – om een andere mogendheid gaat dan Europa. Voormelde cijfergegevens dienen ernstig te worden geanalyseerd en daarbij moet men rekening houden met de specifieke Europese context.

Ik ben ervan overtuigd dat die houding een aantal Europese landen ertoe zal aanzetten tot troepenreducties over te gaan en dat hier ook de vrijgekomen budgettaire middelen zullen worden aangewend teneinde voormelde modernisering en investeringen mogelijk te maken.

De Belgische beleidsnota speelt tevens anticiperend in op die trend tot vermindering die op Europees vlak wenselijk is.

Witboek voor Defensie

Wanneer de individuele lidstaten herstructureren van een dergelijke allure doorvoeren, dan publiceren zij doorgaans een Witboek. En in dit verband kan vanuit België wellicht een tweede idee gelanceerd worden, in het verlengde van de eerste oproep, ditmaal om zeer concreet uiting te geven aan de « intra-Europese herstructureringsoefening » en het daaraan verbonden « DEFENCE EFFICIENCY INITIATIVE ».

part. Cela signifie que la structure de l'effort de défense de la Belgique convergera à terme vers celle d'un groupe de pays européens de référence.

Je réfère ici au rapport de l'effectif (militaire et civil) par rapport à la population totale et vers le niveau d'investissement en fonction du PIB et par militaire que nous réaliserons à terme.

Avec cette évolution, nous anticipons de manière modeste un mouvement général dans la structure de défense européenne vers plus d'efficacité.

L'ampleur des Forces armées européennes

Venons en maintenant à une deuxième constatation importante sur le plan européen, celle relative à l'ampleur des Forces armées.

Une critique souvent soulevée est que l'Europe a actuellement trop d'effectifs sous les armes. Les chiffres nous indiquent effectivement que les forces armées européennes comprennent à l'heure actuelle environ deux millions de militaires et que ces forces sont encore trop basées sur un concept de défense territoriale, statique et ne sont pas suffisamment mobiles et projetables.

Il faut confronter ce chiffre aux 1,4 millions des États-Unis, qui comme nous le savons est une puissance différente de l'Europe. Ces données nécessitent d'être analysées sérieusement dans le contexte européen.

Je suis convaincu que cette disposition stimulera certains pays en Europe à exécuter des réductions et qu'ici aussi l'espace budgétaire libéré sera alloué afin de rendre possibles les modernisations et les investissements mentionnés plus haut.

La note de politique générale belge anticipe également sur cette tendance à la diminution souhaitable sur le plan européen.

Livre blanc en matière de défense

Lorsque les États membres procèdent, à titre individuel, à des restructurations d'une telle ampleur, ils publient généralement un Livre blanc. Et, à cet égard, on pourrait peut-être, dans le prolongement du premier appel, lancer une deuxième idée depuis la Belgique, cette fois afin de traduire très concrètement l'« exercice de restructuration intra-européenne » et la « DEFENCE EFFICIENCY INITIATIVE » qui y est liée.

Waarom tussen de lidstaten de publicatie van een Witboek niet harmoniseren, meer zelfs : waarom geen Europees Witboek inzake defensie opstellen ?

Om de theoretische debatten te vermijden inzake finaliteit en inzake een Europees strategisch concept, is het wellicht aangewezen om op dit ogenblik zich eerder te concentreren op een Witboek aangaande de convergentie die men kan ontwaren aangaande de Europese defensie-inspanningen en aangaande de toekomstperspectieven voor verdere samenwerking en integratie. Met ander woorden, het is wellicht beter zich in de huidige context toe te leggen op een Witboek betreffende de Europese Defensie – betreffende « l'Europe de Défense », een publicatie die in een volgende fase kan – en als het van België afhangt moet – figureren als de laatste voorganger van een volwaardig Europees Witboek inzake Defensie. Vandaag klinkt dit nog zeer gedurfd, maar voor mij zal dit morgen een realiteit zijn.

Als België in de tweede helft van volgend jaar het voorzitterschap van de Europese Unie en van de West-Europese Unie zal waarnemen, zal ik ervoor zorgen dat de hiervoor vermelde punten in verband met het Witboek, de Europese coherentie, efficiëntie en coöperatie in aanmerking komen, net als de voorstellen om de «Headline Goal» operationeel te maken.

Publieke opinie

Alvorens te besluiten wens ik het met u nog te hebben over een thema dat mij als politicus nauw aan het hart ligt.

Wij zullen het Europa dat we voorstaan niet kunnen uitbouwen, als we er niet in slagen de Europese burgers ervan te overtuigen dat de te volgen weg daar ligt. Zoals de *Founding Fathers* in het verleden hebben gedaan, moeten wij de Europese burgers opnieuw enthousiast maken voor dat prachtige project dat Europa is. Wij moeten de moed hebben duidelijk te maken waar we met Europa naartoe willen, om vervolgens aan te geven hoe de onderdelen veiligheid en defensie erin passen. Ons rest ook de taak onze bevolking op nationaal vlak te informeren over en voor te bereiden op het project dat wij met Landsverdediging willen verwezenlijken.

Met dat doel voor ogen heb ik besloten op 3 en 4 april van volgend jaar een colloquium te organiseren over «*De publieke opinie en de opbouw van de Europese defensie*».

Ter voorbereiding daarvan zal in de verschillende landen van de Unie een wetenschappelijke enquête «Eurobarometer» worden gehouden.

Pourquoi ne pas harmoniser la publication d'un Livre blanc entre les États membres? Pourquoi ne pas rédiger un Livre blanc européen en matière de défense?

Afin d'éviter les débats théoriques sur la finalité et le projet stratégique européen, il est sans doute souhaitable de se concentrer actuellement sur un Livre blanc relatif à la convergence que l'on peut distinguer en ce qui concerne les efforts européens en matière de défense et les perspectives d'avenir en matière de poursuite de la coopération et de l'intégration. En d'autres termes, il serait sans doute préférable, dans le contexte actuel, de se consacrer à la rédaction d'un Livre blanc sur l'« Europe de Défense », une publication qui, dans une phase ultérieure peut – si cela doit dépendre de la Belgique – figurer comme le dernier précurseur d'un véritable Livre blanc européen en matière de défense. Cela peut encore paraître très hardi, mais pour moi, ce sera demain une réalité.

Au moment où la Belgique prendra la présidence de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe occidentale dans la deuxième moitié de l'année prochaine, je ferai en sorte que les points mentionnés plus avant en matière de Livre blanc, de cohérence, d'efficacité et de coopération européennes entrent en ligne de compte, ainsi que des propositions visant à rendre le «Headline Goal» opérationnel.

Opinion publique

Avant de clore, je souhaiterais vous entretenir d'un thème qui en tant que responsable politique, me tient à coeur.

Nous ne pourrions pas construire l'Europe dont nous sommes partisans si nous ne parvenons pas à convaincre les citoyens européens qu'il s'agit là de la voie à suivre. Comme les Pères Fondateurs le firent par le passé, nous devons rendre les citoyens européens à nouveau enthousiastes pour ce magnifique projet qu'est l'Europe. Nous devons avoir le courage d'exprimer clairement la finalité de l'Europe pour ensuite indiquer comment y inscrire les volets de sécurité et de défense. Il nous reste également la tâche, au niveau national, d'informer notre population et de la préparer au projet que nous voulons réaliser avec la Défense nationale.

Avec cet objectif en point de mire, j'ai décidé d'organiser les 3 et 4 avril de l'année prochaine un colloque portant sur «*L'opinion publique et la construction de la Défense européenne*».

En préparation de cela, une enquête scientifique «Eurobaromètre» sera effectuée dans les différents pays de l'Union.

**2. UITEENZETTING DOOR DE HEER E.V. BUCKLEY, ASSISTANT SECRETARY GENERAL FOR DEFENSE
AND PLANNING OPERATION, NATO****NAVO – NIET VERTROUWELIJK****DEFENSIESAMENWERKING TUSSEN NAVO EN EU****TOESPRAAK DOOR ASG/DPAO AAN DE LEDEN VAN DE BELGISCHE SENAAT
24 oktober 2000**

Ik wil u allen hartelijk danken voor de uitnodiging om voor u over dit belangrijke onderwerp te komen spreken en u het standpunt van de NAVO op de Europese defensie mee te geven.

De NAVO vond het vanzelfsprekend altijd al positief dat de Europese bondgenoten een grotere verantwoordelijkheid op zich namen voor defensie en veiligheid.

De NAVO ondersteunde ook het concept van een Europese defensie-identiteit, een idee dat teruggaat naar het einde van de jaren 1980 en voor het eerst door de NAVO verwelkomd werd tijdens de London Summit Declaration in 1990.

Sinds het einde van de jaren 1980 hebben de Europese bondgenoten voortdurend hun vastberadenheid gevoed, eerst via de WEU en meer recent via de EU, om in staat te zijn op zelfstandige basis op te treden in crisissituaties wanneer de NAVO als bondgenoot geen actie wil ondernemen. Dit was gedeeltelijk met het oog op de aarzeling van de VS om mankrachten in te zetten voor de operaties in Bosnië, en gedeeltelijk om bij te dragen tot de Europese integratie en de rol van de EU in niet-militaire crisisbeheersing aan te vullen.

Tot nu toe was de steun van de NAVO voor dit Europese project gebaseerd op wat sommigen een ‘gentleman’s agreement’ noemden, waarbij:

- alleen de NAVO verantwoordelijk zou blijven voor de zogenaamde artikel 5-verdedigingsoperaties maar
- de NAVO zou ook zijn rol en vermogen naast artikel 5 uitbreiden, wat het natuurlijk gedaan heeft,
- er zou geen Europees “caucusing” mogen zijn;
- er zou geen onnodige verdubbeling van militaire capaciteiten mogen zijn;
- en er zou tenslotte een omschrijving moeten zijn van het begrip “Europees”.

**2. EXPOSE DE M. E.V. BUCKLEY, ASSISTANT SECRETARY GENERAL FOR DEFENCE AND PLANNING
OPERATIONS, NATO**

**COLLABORATION EN MATIERE DE DEFENSE ENTRE
L'OTAN ET L'UE**

**ALLOCUTION ADRESSÉE PAR ASG/DPAO AUX MEMBRES DU SÉNAT BELGE
LE 24 OCTOBRE 2000**

Merci de m'avoir invité à vous parler de ce sujet important et à vous présenter une perspective de la défense européenne telle qu'elle est perçue à l'OTAN.

Bien sûr, l'OTAN a toujours appuyé les alliés européens lorsqu'ils prennent plus de responsabilités pour la défense et la sécurité.

Du reste, l'OTAN n'a eu de cesse de défendre aussi le concept d'une identité européenne de défense, une idée qui remonte à la fin des années 80 et a été saluée pour la première fois par l'OTAN lors de la déclaration du Sommet de Londres en 1990.

Pour leur part, depuis la fin des années 80, les alliés européens ont développé sans cesse leur détermination - d'abord par le biais de l'UEO et, plus récemment, par le biais de l'UE - à être capable d'organiser des opérations de gestion de crise de leur propre initiative si l'OTAN, en tant qu'alliance, ne souhaite pas intervenir. En partie, cela se justifie à la lumière de la réticence des Etats-Unis à engager des forces dans des opérations de gestion de la crise en Bosnie. En partie, cela visait à contribuer à l'intégration européenne et à compléter le rôle de l'UE dans la gestion de crise non militaire.

Le soutien de l'OTAN à ce projet européen a été basé jusqu'à présent sur ce que d'aucuns ont appelé un gentleman's agreement en vertu duquel :

- l'OTAN devait rester exclusivement responsable des opérations de défense dites de l'article 5 mais
- l'OTAN devait également développer son rôle et ses capacités hors de l'article 5, ce qu'elle a fait d'ailleurs;

Zoals u wel weet, ontwikkelde de NAVO een groot aantal afspraken met de West-Europese Unie die consistent zijn met deze principes en die ervoor zorgden dat de WEU indien nodig gebruik kan maken van de militaire bezittingen en mankracht van de NAVO. Deze afspraken worden nu vaak de “WEU acquis” genoemd en werden recent gezamenlijk door de NAVO en de WEU toegepast, met groot succes overigens.

Maar vandaag worden we natuurlijk met een belangrijke nieuwe uitdaging geconfronteerd. Na de overeenkomst van St. Malo legde de EU zijn gemeenschappelijke Europese veiligheids- en defensiebeleid vast en legde het zichzelf de doelstelling op om tegen 2003 in staat te zijn om een corps van zelfs 60.000 troepen in te zetten en te onderhouden, plus equivalente elementen in de lucht en op zee, voor Petersbergtaken.

De NAVO zei bereid te zijn om de Europese operaties onder leiding van de EU te ondersteunen door de mechanismen tussen de NAVO en de WEU uit te bouwen. Op voorwaarde dat we tot bevredigende overeenkomsten konden komen, boden we aan:

- verzekerde toegang te bieden aan de EU tot de operationele planningsmogelijkheden van de NAVO;
- een vermoeden van beschikbaarheid van op voorhand geïdentificeerde bezittingen en mogelijkheden van de NAVO te verzorgen;
- om een reeks leidinggevende opties aan te geven om de EU-operaties te ondersteunen en de rol van DSACEUR verder te ontwikkelen;
- en om het planningsstelsel voor defensie van de NAVO verder aan te passen om er ook de beschikbaarheid van krachten voor operaties onder leiding van de EU in onder te brengen.

Deze beloftes gaan verder dan wat voor de WEU gedaan werd.

Tot hiertoe waren de onderhandelingen tussen de NAVO en de EU trager dan verwacht – er zijn nog geen overeenkomsten gesloten.

De NAVO heeft militaire technische ondersteuning geboden aan het werk van de EU om de lijst met belangrijkste doelstellingen te ontwikkelen – een meer nauwkeurige definitie dus van de krachten en mogelijkheden die ze beschikbaar willen hebben tegen 2003. De NAVO heeft een aanzienlijke ervaring op dit vlak en onze experts en die van de EU kwamen tot een zeer

- il ne pourrait y avoir de "coterie" européenne;
- il ne devait pas y avoir de répétition inutile des capacités militaires;
- et finalement, il devait y avoir une approche large de ce que l'on entend par "européen".

Comme vous le savez, l'OTAN a conclu une foule de conventions avec l'Union de l'Europe Occidentale qui se conformaient à ces principes et ont fourni les actifs et potentiels militaires de l'OTAN, y compris l'infrastructure de commande et de planification, à mettre en oeuvre par l'UEO si nécessaire. Ces accords – souvent décrits aujourd'hui comme les "acquis de l'UEO" ont été exercés conjointement par l'OTAN et l'UEO récemment, avec un succès retentissant.

Naturellement, nous sommes confrontés à présent à un nouveau défi majeur. Conformément à l'accord de St-Malo, l'UE a défini sa politique européenne commune en matière de défense et de sécurité et s'est engagée à son objectif majeur d'être capable d'ici à 2003 de déployer et entretenir pendant au moins un an une force de 60.000 hommes, plus les éléments aériens et maritimes équivalents, pour les missions de Petersberg.

L'OTAN, pour sa part, a déclaré qu'elle acceptait de soutenir les opérations européennes menées par l'UE, en se fondant sur les mécanismes existants entre l'OTAN et l'UEO. Nous avons offert, sous réserve de la négociation d'accords satisfaisants:

- de fournir un accès garanti de l'UE aux capacités de planification opérationnelle de l'OTAN;
- de définir une présomption de disponibilité des actifs et potentiels de l'OTAN préalablement identifiés;
- d'identifier une gamme d'options de commande pour soutenir les opérations de l'UE, développant encore le rôle du DSACEUR (adjoint au commandant suprême allié en

succesvolle samenwerking. Tot hiertoe werden er negen bijeenkomsten gehouden en verdere vergaderingen worden gepland in de aanloop naar de Capability Pledging Conference van de EU in november. Beide partijen verdienen grote erkenning voor de manier waarop dit werk werd uitgevoerd.

De NAVO en de EU richtten ook vier ad hoc werkgroepen op – omtrent veiligheid, permanente consultatieafspraken, modaliteiten voor de toegang van de EU tot bezittingen van de NAVO en doelstellingen op het vlak van mogelijkheden. De discussies in deze groepen kenden een trage vooruitgang tot op heden, en dat omwille van twee redenen: ten eerste konden noch de EU noch de NAVO in heel wat gevallen goedgekeurde voorstellen op tafel leggen, en ten tweede ontstond er grote moeilijkheid over de vraag van de deelname aan de besprekingen en beslissingen van de EU door de zes Europese landen die niet tot de EU behoren maar wel lid zijn van de NAVO. Deze landen brengen de overeenkomst in Washington ter herinnering, dat de ondersteuning door de NAVO van de EU gestoeld zou moeten zijn op het mechanisme dat bestaat tussen de NAVO en de WEU – dat zeer veelomvattend is – en bepaalde onder hen dringen aan op equivalente rechten in de EU vooraleer ze kunnen akkoord gaan met een ondersteuning door de NAVO. We hopen allemaal dat deze moeilijkheden binnenkort opgelost zullen zijn.

Gesteld dat we erin slagen de vereiste overeenkomsten tussen de EU en de NAVO op te stellen, hoe zouden we dan in de praktijk tewerk moeten gaan? Ik geef u even mijn persoonlijke standpunt.

Misschien is het eerste waar we rekening mee moeten houden wanneer we over deze vraag nadenken dat, zoals werd vermeld in Feira, de EU en de NAVO verschillende organisaties zijn. Anders dan de NAVO en de WEU, die bondgenootschappen van staten zijn, is de EU geen alliantie maar meer een soort van overkoepelende staat. Daarom zou ik verwachten dat, zoals het geval is met andere staten, de EU al snel betrokken zou raken bij kleinere militaire operaties – bijvoorbeeld om hulp te bieden in noodsituaties. Om deze operaties te leiden zal de EU misschien geen beroep hoeven te doen op de aanzienlijke militaire bezittingen van de NAVO, maar er zou toch een nood kunnen bestaan aan militair advies, planning, leiding en controlemogelijkheden in SHAPE. Hoewel niet strikt essentieel – de EU zou waarschijnlijk kleinere operaties op een ad hoc basis kunnen runnen en daarbij nationale plannings- en leidinggevende mogelijkheden gebruiken – zou het toch nuttig zijn beroep te kunnen doen op

Europe);

- et d'adapter davantage le système de planification des défenses de l'OTAN afin d'y intégrer la disponibilité des forces des opérations dirigées par l'UE

Ces engagements vont au-delà de ce qui a été défini pour l'UEO.

A ce jour, les négociations entre l'OTAN et l'UE ont été plus lentes que prévu et aucun accord n'a encore été atteint.

L'OTAN a fourni un support technique militaire au travail de l'UE pour le développement de sa liste d'objectifs majeurs (Headline Goal Catalogue), c'est-à-dire sa définition plus précise des forces et possibilités dont ils souhaitent disposer d'ici à 2003. L'OTAN possède une solide expérience dans le domaine de la planification et nos experts ainsi que ceux de l'UE ont travaillé avec beaucoup de succès. A ce jour, neuf réunions ont eu lieu et d'autres sont prévues à l'approche de la Capability Pledging Conference de l'UE en novembre. Les deux parties méritent toutes nos félicitations pour la façon dont ces travaux ont été menés.

L'OTAN et l'UE ont également constitué quatre groupes de travail ad hoc - traitant de la sécurité, des consultations permanentes, des modalités pour l'accès de l'UE aux objectifs de l'OTAN en matière d'actifs et de capacités. Les discussions dans ces groupes ont progressé lentement à ce jour pour deux raisons : d'une part, ni l'UE, ni l'OTAN n'ont été capables de produire des propositions approuvées dans de nombreux cas et, d'autre part, une difficulté majeure est survenue sur la question de la participation aux discussions et décisions de l'UE par les 6 pays européens non-membres de l'UE mais membres de l'OTAN. Ces pays rappellent l'accord de Washington selon lequel l'aide de l'OTAN pour l'UE doit se fonder sur les mécanismes existant entre l'OTAN et l'UEO- lesquels étaient très globalisateurs – et certains d'entre eux insistent sur des droits équivalents dans l'UE avant qu'ils ne consentent à un quelconque soutien de l'OTAN.

Nous espérons tous que ces difficultés seront bientôt résolues.

een permanente bron van militair advies, ondersteund door de uitgebreide expertise, ervaring en kennis die beschikbaar is bij SHAPE.

Voor mogelijke grotere operaties zou ik verwachten dat de NAVO en de EU, naast het vragen van steun aan DSACEUR, nauw zouden samenwerken op politiek niveau. Deze verstevigde raadpleging zou trouwens de kansen dat de crisis opgelost kan worden zonder militaire kracht te moeten gebruiken vergroten omdat de politieke, militaire en economische hulpmiddelen die beschikbaar zijn voor de NAVO en de EU samen een krachtige combinatie zouden vormen die gebundeld kan worden ter ondersteuning van een diplomatische oplossing.

Maar als er dan toch geweld gebruikt moet worden op grotere schaal, en als deze operatie onder leiding van de EU stond, dan zou ik de NAVO hulp zien verlenen op tal van manieren, te beginnen met een ondersteunende politieke verklaring om ervoor te zorgen dat alle betrokken partijen duidelijk op de hoogte zouden zijn van de positie van de NAVO. Naast politieke ondersteuning zou ik, afhankelijk van de omstandigheden, denken dat de NAVO mogelijkheden voor operationele planning, leiding en controle zou bieden aan de EU, met inbegrip van een hoofdkwartier en communicatiemodules, evenals strategische mogelijkheden zoals een strategische luchtbrug, strategische communicaties en intelligentie. DSACEUR of een andere Europeaan uit de NAVO zou de rol van Operation Commander op zich nemen voor de EU voor de duur van de crisis of zoals anders overeengekomen. De NAVO zou ook kunnen dienen als coördinatiecentrum voor de bijkomende ondersteuning door de bondgenoten buiten de EU, zoals Canada en de Verenigde Staten.

Staat u mij toe nog een woordje te zeggen over de slagkracht die nodig is voor operaties onder leiding van Europa. Het speciale verslag van de NAVO aan de WEU van dit jaar en de eigen audit van de WEU aan het einde van 1999 kwamen tot gelijklopende conclusies wat betreft het vermogen van de WEU om de Petersbergtaken tot een goed einde te brengen. Algemeen gezien beschikken de Europese bondgenoten, de waarnemers en partners van de WEU over voldoende gevechts- en andere troepen om de verwachte taken uit te voeren (humanitaire en reddingstaken, vredeshandhavingstaken, crisisbeheersing met inbegrip van de totstandkoming van vrede) op de relatief beperkte schaal zoals de WEU het ziet. Maar er zijn gebreken en tekorten, waarvan de belangrijkste zich situeren op het vlak van strategische intelligentie, strategische analyse en planning en strategische coördinatie: de werking van het hoofdkwartier, met inbegrip van communicatie en de controlemogelijkheden van

Si nous parvenions à conclure les arrangements OTAN/UE nécessaires, comment fonctionneraient-ils en pratique ? Permettez-moi de vous donner mon avis personnel

La première chose à garder à l'esprit, peut-être, lorsque nous considérons cette question est que, comme cela a été souligné à Feira, l'UE et l'OTAN sont des organisations de nature différente. Contrairement à l'OTAN et à l'UEO qui sont des alliances d'Etats, l'UE n'est pas une alliance mais plutôt un genre de super Etat en soi. Par conséquent, j'attendrais plutôt que, comme d'autres Etats, l'UE soit rapidement impliquée dans des opérations militaires de moindre envergure, par exemple pour contribuer à la fourniture d'aides en cas d'urgence. Afin de mener ces opérations, l'UE peut ne pas avoir besoin de faire appel aux importants actifs militaires de l'OTAN mais pourrait se reposer sur les potentiels de conseil militaire, de planification, de commande et de contrôle du SHAPE. Bien que ce ne soit pas strictement essentiel, l'UE pourrait probablement parvenir à mener des opérations à petite échelle sur une base ad hoc en utilisant les moyens nationaux de planification et de commande – il y aurait beaucoup à dire pour faire appel à une source permanente de conseil militaire qui serait fondée sur l'expertise, l'expérience et les connaissances massives disponibles au SHAPE.

Pour les opérations potentielles à plus grande échelle et pour le recours au soutien du DSACEUR, j'envisagerais plutôt une étroite consultation de l'OTAN et de l'UE au niveau politique. Cette consultation plus étroite devrait par ailleurs augmenter significativement les chances de résoudre la crise sans avoir recours à la force militaire vu que la conjonction des outils politiques, militaires et économiques disponibles pour l'OTAN et l'UE serait une combinaison puissante qu'il faudrait employer à bon escient pour soutenir une solution diplomatique.

Mais si la force finit par devoir être utilisée à une plus grande échelle et ce dans le cadre d'une opération dirigée par l'UE, j'envisagerais que l'OTAN apporte son concours de différentes manières, à commencer par la publication d'une déclaration politique favorable pour garantir que toutes les parties impliquées sachent bien où se situent les sympathies de l'OTAN. Hormis le soutien politique, j'envisagerais qu'en fonction des circonstances, l'OTAN fournisse des moyens opérationnels de planification, de commande et de contrôle

multinationale operaties in de lucht, aanvalswapens die bestand zijn tegen alle weersomstandigheden; onmiddellijk beschikbare strategische luchtbrug zowel te land als ter zee; elektronische oorlogsmogelijkheden; faciliteiten voor speciale operaties en mankrachten die klaar staan om burgerlijke en militaire coördinatiefuncties uit te voeren en medische ondersteuning kunnen leveren. Er waren ook twijfels over de mogelijkheid van de WEU om de nodige mankrachten te vinden om een ingezette troep via rotatie aan te houden.

Men was van mening dat deze gebreken en tekorten waarschijnlijk geen significante invloed zouden hebben op het vermogen van de WEU om relatief eenvoudige Petersbergtaken uit te voeren, maar voor meer complexe en grotere operaties zou de WEU de middelen van de alliantie moeten gebruiken om de tekorten goed te maken.

De EU legde de lat aanzienlijk hoger dan de WEU. Het hoofddoel van een landmacht van 60.000 man plus equivalente elementen te land en ter zee, en voldoende rotatiekrachten om de troep minstens een jaar staande te houden kan meer zijn dan de lidstaten van de Europese Unie tegen 2003 kunnen leveren. Dat komen we te weten tijdens de Capabilities Pledging Conference in november. Maar als er tekorten zijn kunnen deze ten eerste ingevuld worden door bijdragen van landen die geen lid zijn van de EU – een aantal van hen deden al een aanbod. Ten tweede zijn de landen van de EU gebonden om de overblijvende tekorten aan te vullen door uitbreiding van de troepen.

Deze resolutie om hun militaire mogelijkheden te versterken waar nodig is een van de hoofdredenen waarom de NAVO de ontwikkeling van EEN EVDB sterk ondersteunde. Omdat de bijkomende krachten en mogelijkheden die ontwikkeld worden om aan de hoofddoelstelling te beantwoorden ook beschikbaar zullen zijn voor NAVO-operaties.

Wat de landen van de EU in november ook overeenkomen, en welke stappen ze daarna ook nemen om hun mankrachten uit te breiden, er zullen waarschijnlijk nog steeds aanzienlijke tekorten overblijven voor Petersbergtaken van het grotere kaliber.

De implicaties hiervan voor de EU liggen voor de hand: als het tegen 2003 zijn belangrijkste doelstelling wil halen, zal het nagenoeg evenveel nood hebben aan de NAVO-bezittingen als de WEU.

à l'UE, y compris des quartiers généraux, des modules de communication et des moyens stratégiques tels qu'un "lift" stratégique, des communications stratégiques et l'intelligence. Je verrais bien le DSACEUR ou un autre Européen de l'OTAN se charger du rôle de commandant des opérations et exercer ce rôle pour l'UE pendant toute la durée de la crise ou selon d'autres dispositions convenues. L'OTAN pourrait également faire office de chambre de compensation pour la fourniture d'un soutien supplémentaire par des alliés non-membres de l'UE tels que le Canada et les Etats-Unis.

Permettez-moi d'ajouter un mot au sujet des moyens requis pour les opérations dirigées par l'Europe. Le rapport spécial de l'OTAN à l'UEO cette année et le propre audit de l'UEO à la fin de 1999 sont parvenus à des conclusions similaires en ce qui concerne la capacité de l'UEO à remplir les missions de Petersberg. Globalement, les alliés européens, les observateurs de l'UEO et les partenaires de l'UEO ont suffisamment de force de combat et autres pour accomplir les tâches attendues (tâches humanitaires et missions de secours, maintien de la paix, gestion de crise, tâches de combat, y compris rétablissement de la paix) sur l'échelle relativement limitée envisagée par l'UEO. Toutefois, il existe des fossés et des lacunes à combler, les plus importantes étant l'intelligence stratégique, l'analyse stratégique et la planification, la coordination stratégique, les fonctions de quartiers généraux, y compris les communications et l'infrastructure multinationale de contrôle des opérations aériennes; les armes offensives par tous les temps; le "lift" stratégique disponible facilement, tant par air que par mer; les moyens électroniques de guerre; les moyens et forces pour les opérations spéciales, prêts à organiser des fonctions de coopération civile/militaire et à fournir un support médical. Des doutes ont également été exprimés sur la capacité de l'UEO à trouver les forces nécessaires pour maintenir une force déployée par rotation.

Ces lacunes et défaillances ont été jugées peu probables d'avoir un impact significatif sur la capacité de l'UEO à remplir les missions relativement simples de Petersberg mais, pour les opérations plus complexes à grande échelle; l'UEO aurait eu besoin de faire usage des actifs de l'alliance pour combler ces lacunes.

De implicaties voor de NAVO zijn iets gecompliceerder. Ten eerste maakt het feit dat de Europese landen hun mankrachten uitbreiden en nieuwe mogelijkheden ontwikkelen het belangrijk om te zorgen voor coherentie en synergie tussen de planning van de mankrachten tussen NAVO en Europa. We moeten vermijden dat we middelen verspillen door onnodig dubbel gebruik en we moeten onze plannen in beide organisaties aanpassen om rekening te houden met onze gecombineerde noden. Zo moeten we er bijvoorbeeld bij het genereren van bijkomende mogelijkheden voor het bijtanken in de lucht – nodig voor de NAVO in het licht van de ervaring in Kosovo – voor zorgen dat er voldoende elementen in Europa klaar staan voor operaties onder leiding van de EU.

Ten tweede, als de middelen en mogelijkheden van de NAVO gebruikt moeten worden door de EU voor operaties onder leiding van de EU moet men bij het plannen rekening houden met het aantal en de capaciteit van de belangrijkste mogelijkheden van de NAVO, zoals bruikbare hoofdkwartieren en communicatiemodules. De NAVO zal moeten beslissen of het hiervoor meer krachten nodig heeft – natuurlijk geloven de meeste bondgenoten van niet, omdat elke operatie onder leiding van Europa waarvoor middelen van de NAVO gebruikt worden in principe de plaats inneemt van een mogelijke operatie onder leiding van de NAVO en dat er daarom geen bijkomende capaciteit vereist is. We moeten echter ook rekening houden met het feit dat de operaties van de NAVO en de EU tegelijkertijd kunnen plaatsvinden, waarbij de mankrachten van heel wat dezelfde landen ingezet worden. Daarom moeten deze naties tot een gelijklopende visie komen op het totale aantal mankrachten en de mogelijkheden die vereist zijn om deze omstandigheden aan te kunnen.

Tenslotte is er ook nog een duidelijke politieke implicatie voor de NAVO. Hoewel op korte en middellange termijn de samenwerking van de NAVO met de EU van vitaal belang zal zijn voor het vermogen van de EU om Petersbergtaken van bredere omvang aan te kunnen, lijdt het geen twijfel dat zonder deze samenwerking de EU een groeiende neiging zal hebben om eigen mogelijkheden te gaan ontwikkelen, wat tot een kopie leidt van die van de NAVO en wat mogelijk middelen uit de alliantie kan weghalen waardoor deze zou verzwakken. Het is vooral in het belang van de NAVO en van de EU op lange termijn om dit resultaat te vermijden. Met andere woorden, bijstand voor de EU is van vitaal belang, niet alleen voor de veiligheid van Europa op korte termijn, maar ook voor de sterkte op langere termijn van het transatlantische bondgenootschap dat een vitaal onderdeel zal blijven van de veiligheidsafspraken voor Europa.

L'UE a fixé des objectifs nettement plus élevés que l'UEO ... Son objectif majeur d'une force terrestre de 60.000 hommes plus les éléments équivalents aériens et maritimes et des forces de rotation suffisantes pour entretenir cette armée pendant au moins un an peut être plus que ce que les Etats membres de l'Union européenne peuvent fournir d'ici à 2003. Nous le découvrirons lors de la Capability Pledging Conference en novembre. Mais s'il y a des lacunes, celles-ci pourraient être comblées par les contributions de pays non-membres de l'UE dont plusieurs ont déjà formulé des offres. Par ailleurs, les pays de l'UE se sont engagés à combler toute lacune résiduelle par le développement de leurs forces.

Cette résolution de renforcer leurs capacités militaires si nécessaire est l'une des principales raisons pour lesquelles l'OTAN a largement soutenu le développement du SDEC. En effet, les forces et moyens supplémentaires générés pour répondre à l'objectif majeur seront également disponibles pour les opérations dirigées par l'OTAN.

Quelle que soit la décision que prennent les Etats de l'UE en novembre et quelles que soient les démarches qu'ils entreprennent ensuite pour augmenter leurs forces, d'importantes lacunes sont susceptibles de subsister pour les opérations à la pointe de la gamme de missions de Petersberg.

Les implications de ce phénomène pour l'UE sont évidentes : si elle doit atteindre son objectif majeur d'ici à 2003, elle devra avoir accès aux actifs de l'OTAN de la même manière que l'a fait l'UEO.

Les implications pour l'OTAN sont plus complexes. D'abord, le fait que les pays européens vont renforcer leurs forces et développer de nouveaux potentiels impose de garantir la cohérence et la synergie entre l'OTAN et la planification des forces européennes. Nous devons éviter de gaspiller des ressources en doublant inutilement nos infrastructures; et nous devons ajuster nos plans dans les deux organisations afin de prendre en considération nos besoins combinés. Par exemple, en générant les possibilités supplémentaires de réapprovisionnement en vol dont l'OTAN a besoin à la lumière de son expérience au Kosovo, nous garantirons que des éléments suffisants sont conservés en Europe afin de permettre d'en disposer d'un nombre suffisant pour les opérations dirigées par l'UE.

Samengevat ben ik ervan overtuigd dat indien de juiste afspraken gemaakt kunnen worden, en dan heb ik het vooral over de toegang van de EU tot middelen van de NAVO en over het verzekeren van coherentie in de defensieplannen, beide organisaties niet alleen compatibel kunnen worden – ze kunnen elkaar ook versterken. Het versterkende element zou niet alleen door een betere coördinatie van de sterke punten van beide partijen bestaan, maar ook door de ontwikkeling van nieuwe militaire slagkracht via het Defence Capabilities Initiative en de hoofddoelstelling. Er is echter evenveel kans dat het initiatief rond de hoofddoelstelling zal leiden tot een grotere voorziening van middelen voor de mogelijkheden die nodig zijn voor de alliantie en voor de EU.

Maar de risico's blijven bestaan – het risico van de onmogelijkheid om de vereiste NAVO-EU overeenkomsten te ontwikkelen voor toegang tot middelen van de NAVO, en van een consequente ontwikkeling van een EDVB zonder nauwe banden met de NAVO wat zou leiden tot een zwakker EDVB maar ook tot een zwakkere NAVO. Om deze risico's te vermijden moeten we onze huidige inspanningen blijven leveren en bereid zijn om van beide zijden tot een compromis te komen. Zoals ik al eerder zei: ik ben optimistisch over de slaagkansen.

En outre, si les actifs et moyens de l'OTAN doivent être exploités par l'UE pour ces opérations dirigées par l'UE, cela devra être pris en considération dans la planification du nombre et de la capacité des principales installations de l'OTAN, tels que les quartiers généraux déployables et modules de communication. L'OTAN devra décider si elle a besoin de plus de forces pour cette raison – la plupart des alliés croient naturellement qu'il n'en est rien, qu'en fait, toute opération dirigée par les Européens en faisant appel aux actifs de l'OTAN prendra la place d'une éventuelle opération dirigée par l'OTAN et qu'aucune capacité supplémentaire n'est nécessaire par conséquent. Cependant, nous devons également garder à l'esprit que les opérations de l'OTAN et de l'UE peuvent avoir lieu simultanément, impliquant souvent les forces des mêmes nations. Par conséquent, ces nations doivent atteindre une vision harmonisée du nombre total de forces et des potentiels nécessaires pour répondre à ces circonstances.

Enfin, il existe une implication politique évidente pour l'OTAN. Bien qu'à court et moyen terme, la coopération de l'OTAN avec l'UE soit essentielle pour la capacité de l'UE à agir à l'extrémité supérieure du spectre de Petersberg, il ne peut y avoir aucun doute que, sans une telle coopération, on assistera à une tendance croissante pour l'UE à développer ses propres moyens, à doubler ceux de l'OTAN et, éventuellement, à impliquer les ressources de l'Alliance dans le processus et à l'affaiblir ainsi. Il est par conséquent extrêmement intéressant à long terme que tant que l'OTAN que l'UE évitent cette évolution. En d'autres termes, aider l'UE est vital non seulement pour la sécurité de l'Europe à court terme mais aussi pour la force à plus long terme de la relation transatlantique qui restera une partie essentielle des accords de sécurité pour l'Europe.

En bref, je crois, pourvu que les arrangements adéquats soient conclus, en particulier pour l'accès de l'UE aux actifs de l'OTAN et pour garantir la cohérence dans la planification de la défense, que les deux organisations peuvent non seulement être compatibles mais peuvent se renforcer mutuellement. L'élément renforçateur devrait être généré non seulement par la meilleure coordination de leurs forces spécifiques mais aussi par le développement de nouveaux potentiels militaires par l'initiative des moyens de défense et l'objectif majeur.

Par ailleurs, il y a toutes les chances que l'initiative de l'objectif majeur induise la fourniture d'un plus grand nombre de ressources pour les potentiels nécessaires à la fois pour l'Alliance et l'UE.

Mais les risques persistent - d'être incapable de développer les accords nécessaires entre l'OTAN et l'UE pour avoir accès aux actifs de l'OTAN et de développer ensuite un SDEC sans lien étroit avec l'OTAN, qui reste un SDEC plus faible et pourrait également impliquer l'affaiblissement de l'OTAN. Pour éviter ces risques, nous devons persister dans nos efforts actuels et nous préparer à atteindre les compromis nécessaires de part et d'autre. Comme je l'ai dit précédemment, je suis optimiste et persuadé que nous réussirons.

3. UITEENZETTING VAN DE HEER KOLONEL LUDO TEGENBOSCH, HOOFD VAN DE SECTIE «PANS & POLICY» IN DE WEY MILITAIRE STAF, EN IN DIE HOEDANIGHEID O.A. BETROKKEN IN DE STRIJDKRACHTENPLANNING.

Mr. De Voorzitter, Dames en Heren,

Ik ben Kolonel Ludo Tegenbosch, hoofd van de sectie «Plans & Policy» in de WEY Militaire Staf, en in die hoedanigheid o.a. betrokken in de strijdkrachtenplanning.

Meer bepaald was ik chef van de «Audit»-werkgroep betreffende de beschikbare middelen en capaciteiten voor Europese operaties.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

WEU-INVENTARIS
VAN DE BESCHIKBARE
MIDDELEN EN CAPACITEIT
VOOR
EUROPEES GELEIDE
OPERATIES

Ik meen dan ook dat ik voor deze reden gevraagd ben om, uitgaande van deze studie, U een zo klaar mogelijk beeld te geven over de huidige capaciteiten en tekortkomingen van de Europese strijdkrachten.

Alvorens deze te bespreken, sta me toe even twee begrippen in herinnering te brengen welke van belang zijn bij het verder verloop van deze korte uiteenzetting – namelijk :

- de juiste inhoud van de PETERSBERGTAKEN (BONN);
- en de juiste betekenis van FAWEU/FRUEO.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

DE PETERSBERGTAKEN

- humanitaire opdrachten of evacuatie
- vredeshandhaving
- gevechtstaken in het kader van crisisbeheer, peacemaking inbegrepen

3. EXPOSÉ DU COLONEL L. TEGENBOSCH, CHEF DE LA SECTION «PLANS & POLICY» DE L'ÉTAT-MAJOR MILITAIRE DE L'UEO

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Je suis le colonel Ludo Tegenbosch, chef de la section « Plans & Policy » de l'État-major militaire de l'UEO, et je participe, en cette qualité, notamment à la planification des forces armées.

J'étais plus particulièrement responsable du groupe de travail « Audit » relatif aux moyens et capacités disponibles pour les opérations européennes.

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

INVENTAIRE UEO DES
MOYENS ET CAPACITES
DISPONIBLES POUR
DES OPERATIONS
MENEES PAR LES
EUROPEENS

Je pense dès lors que c'est la raison pour laquelle j'ai été invité à vous décrire le plus clairement possible, sur la base de cette étude, les capacités et manquements actuels des forces armées européennes.

Avant d'aborder ces aspects, permettez-moi de rappeler deux notions importantes pour la suite de ce bref exposé, à savoir :

- le contenu exact des MISSIONS DE PETERSBERG (BONN) ;
- la signification de FAWEU/FRUEO.

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

LES MISSIONS DE PETERSBERG

- Missions humanitaires ou d'évacuation;
- Missions de maintien de la paix;
- Missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

De Petersbergtaken zoals ze op 19 juni 1992 in de Verklaring van Petersberg werden vermeld zijn de volgende :

- humanitaire opdrachten en evacuatie;
- vredeshandhaving;
- en gevechtstaken in het kader van crisisbeheer met inbegrip van peacemaking – met deze laatste wordt eigenlijk “peace enforcement bedoelt.

Anders gezegd, als we het over het gehele spectrum van Petersbergtaken hebben, gaat het over:

- Humanitaire-, evacuatie-, peacekeeping en peace enforcement operaties.

Deze sluiten nauw aan bij wat NAVO «*Peace Support Operations (PSO)*» noemt.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

DEFINITIE FAWEU

Sinds 1992 stellen de WEU-lidstaten militaire eenheden en hoofdkwartieren ter beschikking (de zogenaamde FAWEU (“*Forces answerable to WEU*” / *Forces relevant de l’UEO (FRUEO)*) om de opgesomde opdrachten uit te voeren.

Voorbeelden van FAWEU zijn :

- het Eurocorps;
- de Multinationale Divisie Centrum of MND (C) ...

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

ALGEMENE VOORSTELLING

- Context
- Fase 1 van de inventaris
 - methodologie
 - besluiten
- Fase 2 van de inventaris
 - methodologie
 - besluiten

Les missions de Petersberg, telles qu’elles ont été énumérées le 19 juin 1992 dans la Déclaration de Petersberg, sont les suivantes :

- les missions humanitaires et d’évacuation ;
- le maintien de la paix ;
- et les missions de combat dans le cadre de la gestion des crises , y compris le « *peacemaking* ». Par «*peacemaking*», on entend en fait « *peace enforcement* ».

En d’autres termes, lorsque nous évoquons l’ensemble des missions de Petersberg, il s’agit :

- des opérations humanitaires, d’évacuation, de maintien de la paix et de rétablissement de la paix.

Celles-ci sont sensiblement comparables à ce que l’OTAN appelle « *Peace Support Operations (PSO)* ».

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

DEFINITION FRUEO

Depuis 1992, les États membres de l’UEO mettent à disposition des unités militaires et des quartiers généraux (les «*FAWEU*» – *Forces answerable to WEU* – les Forces relevant de l’UEO (FRUEO)) afin de permettre l’exécution des missions énumérées.

Voici des exemples de *FAWEU* :

- l’eurocorps ;
- le Centre de la Division multinationale ou CDM ...

U
W E O **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

PRESENTATION GENERALE

- Contexte
- Phase 1 de l’inventaire
 - Méthodologie
 - Conclusions
- Phase 2 de l’inventaire
 - Méthodologie
 - Conclusions

Om nu de eigenlijk materie te behandelen stel ik U voor om de volgende indeling te volgen :

- eerst zal ik U een korte introductie geven over de achtergrond van de «*Audit*»
- om vervolgens de twee fazen waarin de «*Audit*» verliep, toe te lichten.

Ik zal voor elke fase de gevolgde methodologie en de conclusies verduidelijken.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O **CONTEXT**

- Ministeriële vergadering in Rome (nov. 1998)
- Inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam (1999)
- Versterking van de Europese militaire capaciteit / Petersbergoperaties

Achtergrond

De beslissing om de «*Audit*» uit te voeren, werd genomen tijdens de WEU ministeriële vergadering (deelname door de ministers van Buitenlandse Zaken en Landsverdediging) in Rome (16-17 Nov. 98). De ministers drukten toen de wens uit een proces van informele reflectie te starten i.v.m. Europese veiligheid en defensie.

Het van kracht worden van het Verdrag van Amsterdam, in mei 1999, opende de weg naar het gebruik van de middelen van de WEU door de Europese Unie.

Het doel was eerst en vooral een verklaring op te stellen over de middelen («*Assets*») en capaciteiten («*Capabilities*») voor Europees geleide crisis management operaties, de zogenaamde Petersbergtaken, en vervolgens stappen te identificeren die nodig zijn om de militaire capaciteiten van de betrokken landen te versterken.

Pour aborder la matière proprement dite, je vous propose de suivre le plan suivant :

- je présenterai d'abord une brève introduction sur le contexte de l'«*Audit*» ;
- pour commenter ensuite les deux phases de l'«*audit*».

Pour chacune des phases, je préciserai la méthodologie suivie et les conclusions.

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O **CONTEXTE**

- Réunion ministérielle de Rome (Nov 98)
- Entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (1999)
- Renforcement des capacités militaires des Européens/opérations de Petersberg

Contexte

La décision de réaliser l'«*Audit*» a été prise au cours de la réunion ministérielle de l'UEO (participation des ministres des Affaires étrangères et de la Défense nationale) qui s'est tenue à Rome (16-17 novembre 1998). A l'époque, les ministres avaient exprimé le souhait d'entamer un processus de réflexion informelle à propos de la sécurité et de la défense européenne.

L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, en mai 1999, a permis à l'Union européenne d'utiliser les moyens prévus pour l'UEO.

Le but était avant tout de rédiger une déclaration sur les moyens (*Assets*) et capacités (*Capabilities*) nécessaires pour les opérations de management de crise menées au niveau européen, ce que l'on appelle les missions de Petersberg, et de définir ensuite les mesures à prendre pour renforcer les capacités militaires des pays concernés.

De «Audit» werd uitgevoerd met de medewerking van 21 landen, d.w.z. met de permanente-, de geassocieerde leden en de waarnemende landen van de West-Europese Unie.

De «Audit» werd uitgevoerd, zoals reeds gezegd, in twee fasen.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

FASE I VAN DE INVENTARIS

Eerste semester 1999 - Duits voorzitterschap

De eerste fase vond plaats gedurende het eerste semester van 1999, onder het Duitse WEU-voorzitterschap.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

FASE 1 VAN DE INVENTARIS

ONDERZOCHE PUNTEN

- Collectieve capaciteit
- Plannings-, inlichtingen- en analysecapaciteit
- Betrokken multinationale strijdkrachten en hoofdkwartieren
- Betrokken nationale hoofdkwartieren
- Middelen inzake oprichting en controle / bevelvoering over de Europees geleide strijdkrachten

Onderzoeksgebied

Tijdens deze eerste fase werden volgende domeinen onderzocht :

- de collectieve capaciteiten;
- plannings-, inlichtingen- en analytische capaciteiten;
- relevante multinationale hoofdkwartieren en – strijdkrachten,;
- de betrokken nationale hoofdkwartier
- mogelijkheden qua oprichting van commando- en de controle-elementen voor Europees geleide strijdkracht en in de geselecteerde- of mogelijke hoofdkwartieren.

L' « audit » a été réalisé avec la collaboration de 21 pays, c'est-à-dire les membres permanents, associés et suppléants de l'Union de l'Europe occidentale.

Ainsi qu'il a été dit, l' « audit » a été réalisé en deux phases.

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

PHASE I DE L'INVENTAIRE

Premier semestre 1999- Présidence allemande

La première phase a été exécutée au cours du premier semestre de 1999, sous la présidence allemande de l'UEO.

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

PHASE 1 DE L'INVENTAIRE

POINTS A L'ETUDE

- Capacités collectives
- Capacités de planification, de renseignement et d'analyse
- Forces et états-majors multinationaux concernés
- Etats-majors nationaux concernés
- Moyens pour la mise sur pied, le contrôle/ commandement des forces dirigées par les Européens

Points à l'étude

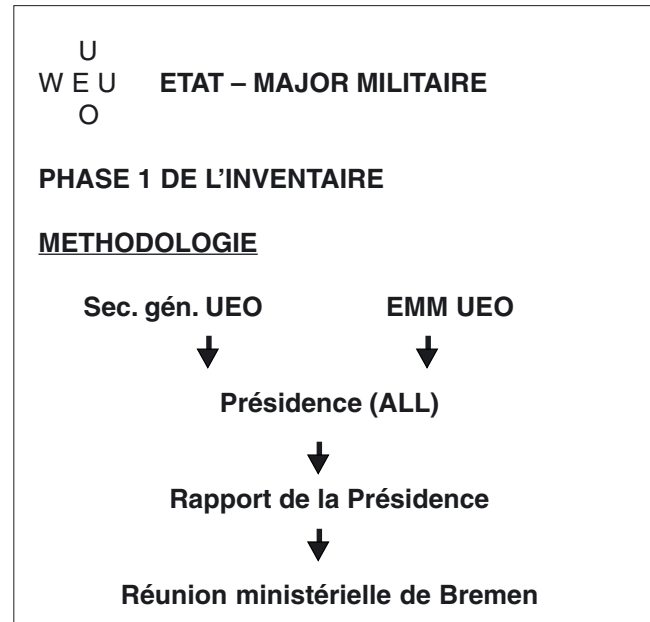
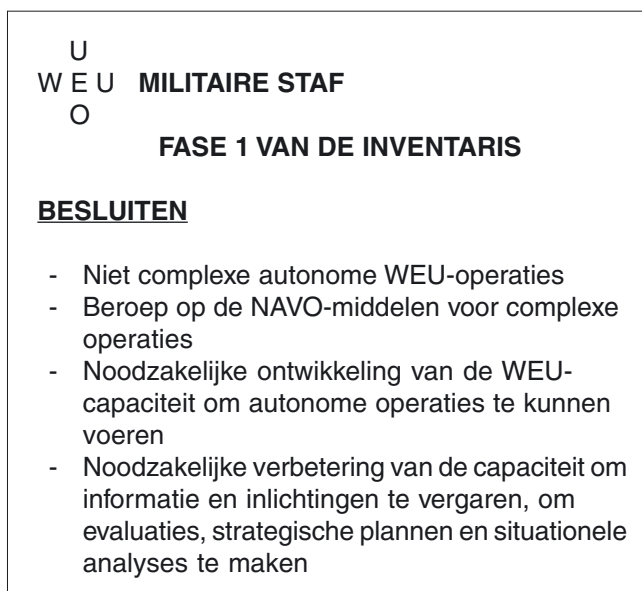
Au cours de cette première phase, il a été procédé à l'étude des points suivants :

- les capacités collectives ;
- les capacités de planification, de renseignement et d'analyse ;
- les forces et les états-majors multinationaux concernés ;
- les états-majors nationaux concernés ;
- les possibilités en ce qui concerne la mise sur pied d'éléments de contrôle et de commandement des forces dirigées par les Européens dans les états-majors sélectionnés ou dans les états-majors qui pourraient être retenus ;



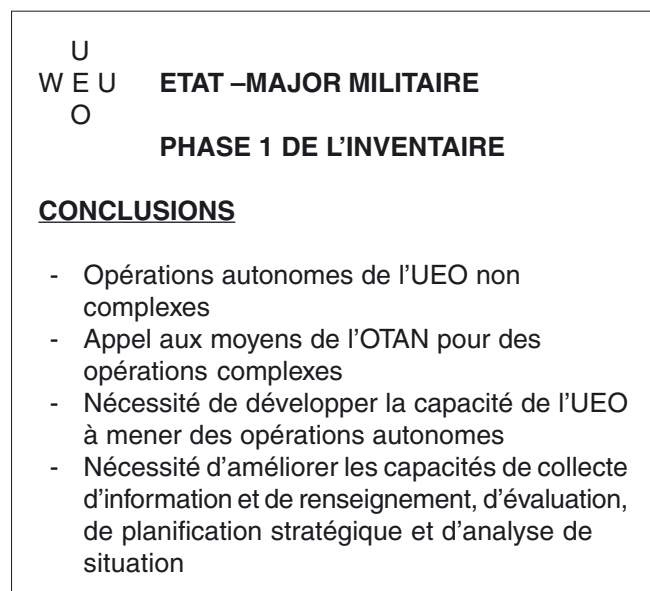
Volgende methode werd gebruikt :

- De verschillende domeinen werden, in nauwe samenwerking, door het WEU-secretariaat-generaal en de Militaire Staf bestudeerd; en besproken in Ad Hoc-vergaderingen met de 21 WEU-delegaties
- vervolgens werden de resultaten overgemaakt aan het voorzitterschap;
- die op haar beurt een rapport opstelde;
- dat tenslotte werd voorgelegd aan de ministers in Bremen (10 – 11 mei 1999).



La méthode suivante a été utilisée :

- Les différents domaines ont été étudiés en étroite collaboration par le secrétariat général de l'UEO et l'État-major militaire et examinés au sein des réunions ad hoc avec les 21 délégations à l'UEO ;
- ensuite, les résultats ont été transmis à la présidence ;
- celle-ci a, à son tour, rédigé un rapport ;
- rapport qui a finalement été présenté aux ministres réunis à Brème (10-11 mai 1999).



Besluiten Fase I.

De besluiten van deze eerste fase waren als volgt :

- de WEU beschikt in principe over voldoende mid- delen en capaciteiten, op voorwaarde dat operaties niet te complex zijn.
- voor meer complexe operaties zijn NAVO – mid- delen vereist.
- bijgevolg dienen de capaciteiten van de WEU om autonome operaties te voeren, ontwikkeld te worden;
- de capaciteiten om informatie en inlichtingen te vergaren, de strategische beoordeling, de planning en situatie-analyse dienen eveneens te worden verbeterd;

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

FASE 1 VAN DE INVENTARIS

BESLUITEN (2)

- Noodzakelijke opvoering van de capaciteit om de Europeanen Petersbergtaken te laten uitvoeren
- Noodzakelijke verbetering van de operationele capaciteit om aan crisisbeheer te doen (de «ilities»)
- Vereenvoudiging/rationalisering van de betrekkingen tussen de EU, de WEU en de NAVO

Conclusies (vervolg)

- De capaciteiten van Europese multinationale hoofdkwartieren en strijdkrachten dienen versterkt te worden.

Europese strijdkrachten dienen meer aangepast te worden aan crisisbeheer, in het bijzonder met betrekking tot (de «ilities»- *strategic mobility, deployability, availability, interoperability, sustainability, survivability*)

(strategische mobiliteit, beschikbaarheid om te ont- plooiën, paraatheid, interoperabiliteit, operaties van lan- gere duur, en een overlevingscapaciteit)

Men dient de relaties tussen de EU, WEU en NAVO te vereenvoudigen en te stroomlijnen.

Conclusions phase 1

Les conclusions de cette première phase étaient les suivantes :

- en principe, l'UEO dispose de moyens et de ca- pacités suffisants, pourvu que les opérations ne soient pas trop complexes ;
- dans le cas d'opérations plus complexes, il doit être fait appel aux moyens de l'OTAN ;
- il convient dès lors de développer la capacité de l'UEO à mener des opérations autonomes ;
- il convient également d'améliorer les capacités de collecte d'informations et de renseignements, d'éva- luation stratégique, de planification et d'analyse de si- tuation.

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

PHASE 1 DE L'INVENTAIRE

CONCLUSIONS (2)

- Nécessité de renforcer la capacité des Européens à mener des opérations de Petersberg
- Nécessite d'améliorer les capacités opérationnelles pour la gestion de crise (les «ilities»)
- Simplifier/rationaliser les relations entre l'UE, l'UEO et l'OTAN

Conclusions (suite)

- Il convient de renforcer les capacités des forces armées et des quartiers généraux multinationaux euro- péens.

Les forces armées européennes doivent être davan- tage adaptées à la gestion de crise, plus particulière- ment en ce qui concerne les (- « ilities » - *strategic mobility, deployability, availability, interoperability, sustainability, survivability*)

(mobilité stratégique, possibilité de déploiement, dis- ponibilité, interopérabilité, opérations de longue durée et capacités de survie)

Les relations entre l'UE, l'UEO et l'OTAN doivent être simplifiées et rationalisées.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

FASE II VAN DE INVENTARIS

Tweede semester 1999
Luxemburgs voorzitterschap

Fase II werd uitgevoerd gedurende de tweede semester van 1999 onder het Luxemburgse WU-voorzitterschap.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

FASE 2 VAN DE INVENTARIS
ONDERZOCHE PUNTEN

- Betrokken nationale strijdkrachten en capaciteit
- Follow-up van de werkzaamheden in verband met de multinationale strijdkrachten en hoofdkwartieren
- Follow-up van de werkzaamheden in verband met de nationale hoofdkwartieren
- Identificatie van de behoeften en mogelijkheden om de Europese capaciteit te versterken
- Aanbevelingen over de wijze om die behoeften en mogelijkheden aan te pakken

Onderzoeksgebied

De volgende domeinen werden onderzocht :

- identificatie en evaluatie van de aan de WEU toegezegde nationale strijdkrachten en hun capaciteiten;
- follow-up werk over multinationale hoofdkwartier en multinationale strijdkracht;
- follow-up werk over nationale hoofdkwartieren
- identificatie van de behoeften en mogelijkheden om de Europese capaciteiten te verhogen;
- aanbevelingen hoe aan deze behoeften kan of moet worden voldaan.

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

PHASE II DE L'INVENTAIRE

Second semestre 1999
Présidence luxembourgeoise

La phase II a été mise en œuvre pendant le second semestre de 1999, lorsque l'UEO était présidée par le Luxembourg.

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

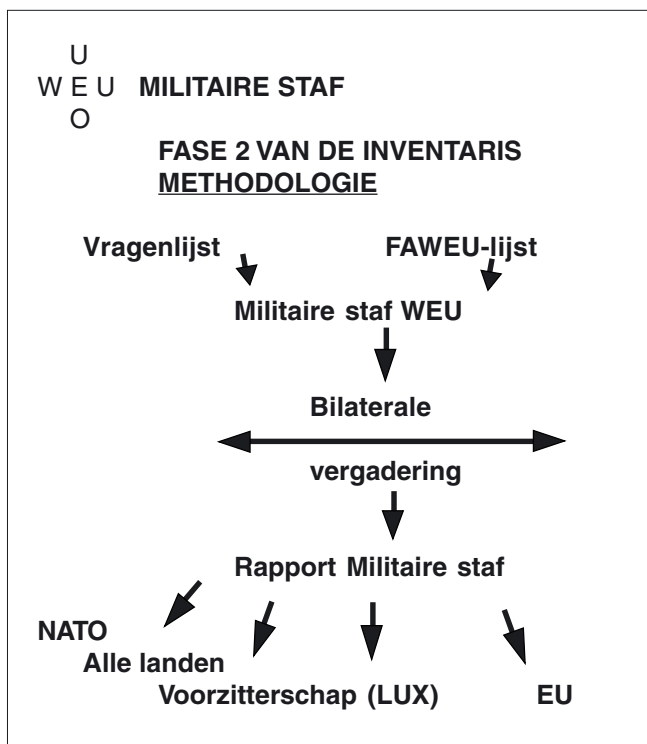
PHASE 2 DE L'INVENTAIRE
POINTS A L'ETUDE

- Forces et capacités nationales concernées
- Suivi des travaux sur les forces et états-majors multinationaux
- Suivi des travaux sur les états-majors nationaux
- Identification des besoins et possibilités de renforcement des capacités européennes
- Recommandations sur la manière d'aborder ces besoins et possibilités

Points à l'étude

Il a été procédé à l'étude des points suivants :

- identification et évaluation des forces nationales promises à l'UEO et de leurs capacités ;
- suivi des travaux sur les forces et états-majors multinationaux ;
- suivi des travaux sur les états-majors nationaux ;
- identification des besoins et des possibilités en matière de renforcement des capacités européennes ;
- recommandations concernant la manière dont ces besoins pourraient ou devraient être satisfaits.



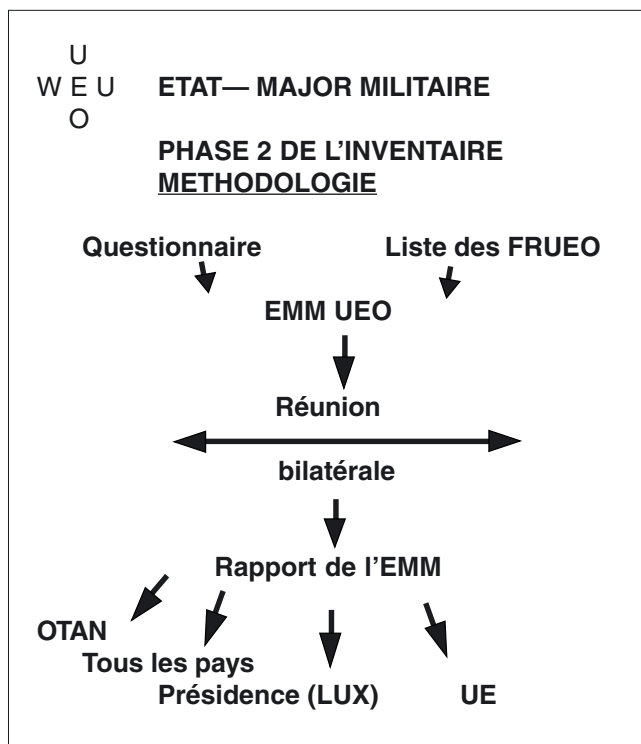
Methodologie

Het belangrijkste aspect van fase II betrof de doorlichting van de nationale strijdkrachten. Aangezien de hele waaier van Petersbergtaken beschouwd moest worden – hebben wij een vragenlijst naar de naties gestuurd met de bedoeling meer detailgegevens te verzamelen.

De Militaire Staf, versterkt met officieren van vier naties, heft zijn studie aangevat gebaseerd op enerzijds de FAWEU-lijst en de FAWEU-gegevensbank, en de antwoorden op de eerder genoemde vragenlijst anderzijds.

Bilaterale vergaderingen werden gehouden om bijkomende informatie in te zamelen en de resterende onduidelijkheden op te helderen.

Na alle antwoorden te hebben geglobaliseerd kon het evaluatiewerk beginnen. Teneinde al deze gegevens bruikbaar en begrijpbaar te maken hadden we criteria nodig.



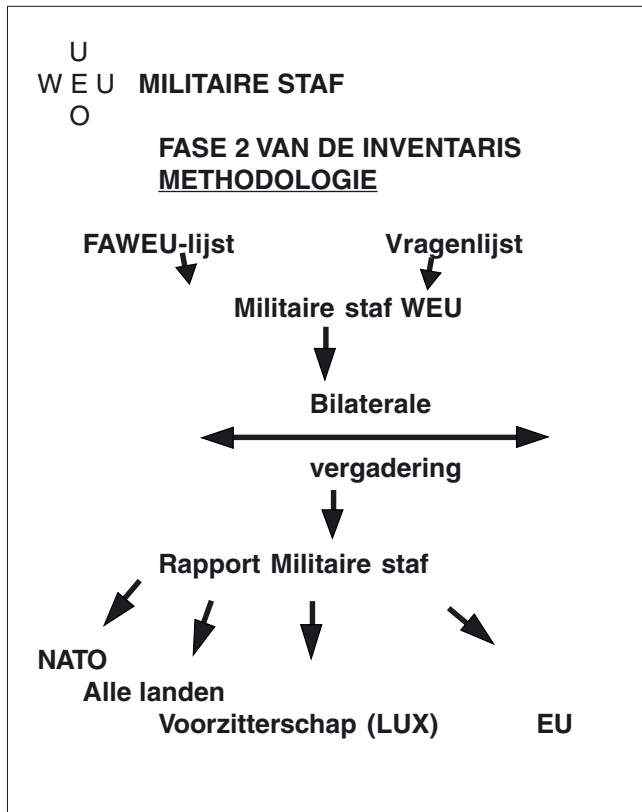
Méthodologie

Le principal aspect de la deuxième phase concernait l'analyse des forces armées nationales. Dès lors qu'il convenait de considérer toute la gamme des missions de Petersberg, nous avons envoyé un questionnaire aux différents pays afin de recueillir davantage de détails.

L'État-major militaire, renforcé par des officiers de quatre nations, a entamé son étude en se basant, d'une part, sur la liste des FRUEO et sur la banque de données FRUEO et, d'autre part, sur les réponses fournies au questionnaire précité.

Des réunions bilatérales ont été organisées afin de collecter des informations complémentaires et de clarifier les imprécisions restantes.

Une fois toutes les réponses globalisées, le travail d'évaluation a pu commencer. Des critères ont dû être définis afin de rendre ces données utilisables et compréhensibles.



Methodologie

Daarom hebben wij vijf «*illustratieve scenario's*» genomen.

Twee daarvan handelden over opdrachten voor gevechtssrijdkrachten in het kader van Petersberg-taken (deze werden voordien door NATO's in "Combined Joint Planning Staff", op verzoek van de WEU bestuurd) :

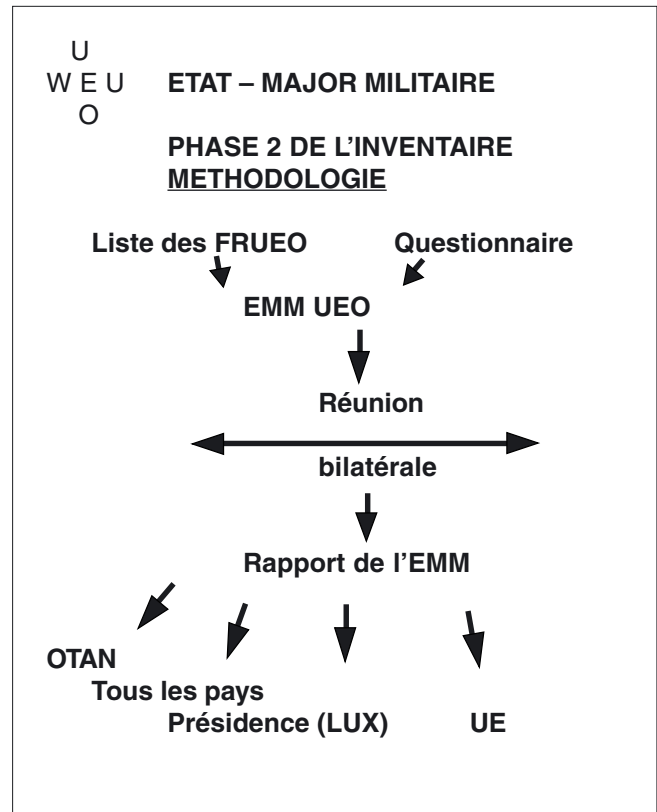
- scheiding van conflictuerende partijen met gebruik van geweld;

- conflict preventie.

De andere drie handelen over humanitaire- of evacuatie-opdrachten (deze werden voordien door de Militaire Staf uitgewerkt op verzoek van de EU.)

Deze scenario's zijn bij het rapport gevoegd; zij lieten toe tekortkomingen te identificeren en ze in cijfers te vertalen (quantificeren).

Het rapport van de Militaire Staf werd vervolgens overgemaakt aan het Luxemburgse voorzitterschap, de 21 naties, alsook aan de NAVO en de EU.



Méthodologie

Aussi avons-nous élaboré cinq « scénarios illustratifs ».

Deux de ceux-ci concernaient des missions assignées à des forces de combat dans le cadre des tâches de Petersberg (ceux-ci avaient été étudiés auparavant par le « *Combined Joint Planning Staff* » de l'OTAN à la demande de l'UEO) :

- séparation des parties belligérantes en recourant à la violence ;

- prévention des conflits.

Les trois autres concernaient des missions humanitaires ou d'évacuation (ceux-ci avaient été élaborés auparavant par l'état-major militaire à la demande de l'Union européenne).

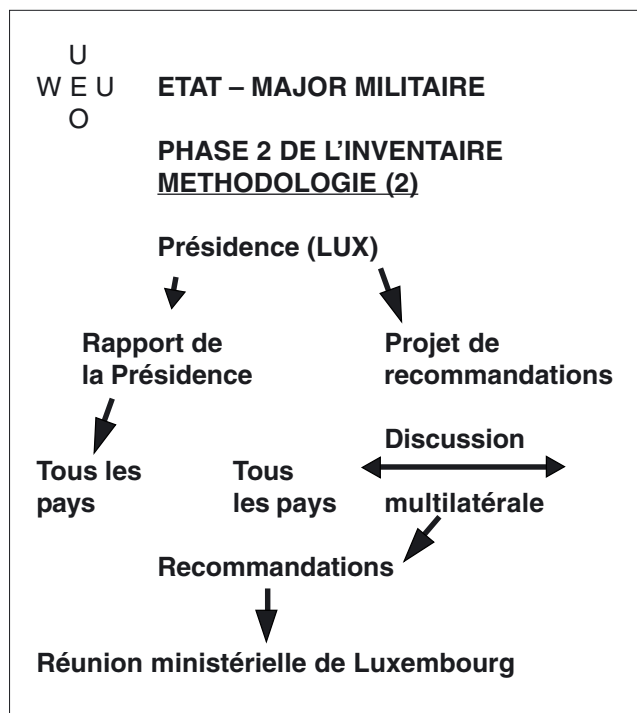
Ces scénarios ont été annexés au rapport ; ils ont permis d'identifier des manquements et de les traduire en chiffres (de les quantifier).

Le rapport de l'état-major militaire a ensuite été transmis à la présidence luxembourgeoise, aux vingt et une nations ainsi qu'à l'OTAN et à l'Union européenne.



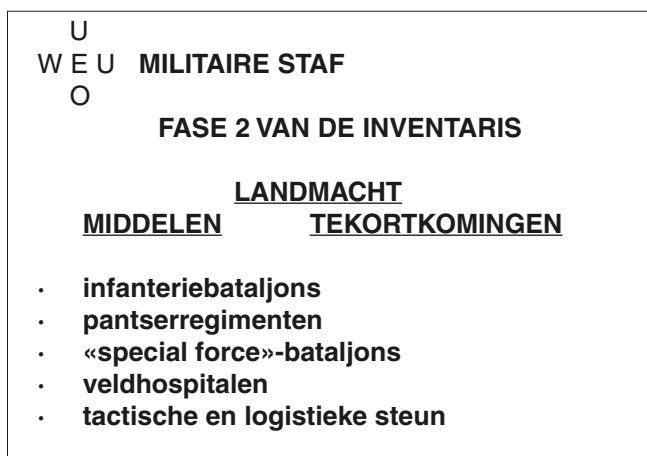
Het voorzitterschap heeft uiteindelijk twee documenten opgesteld :

- een rapport, dat verspreid werd aan de naties ;
- een ontwerp met aanbevelingen welke, na discussie met 21 landen, voorgelegd werd aan de ministers in Luxemburg (22 – 23 Nov 99).

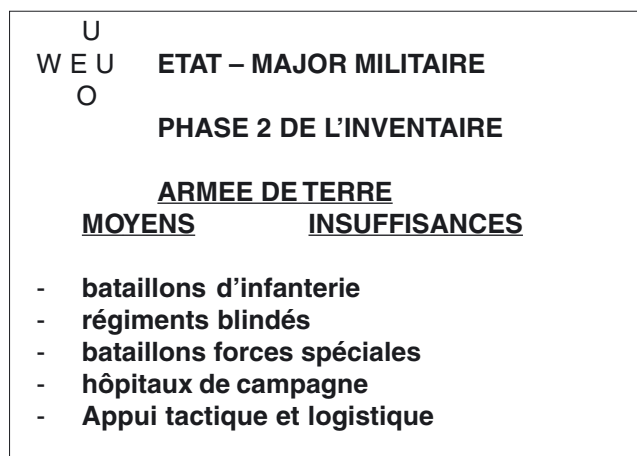


La présidence a finalement rédigé deux documents :

- un rapport, communiqué aux nations § ;
- un projet de recommandations qui, après avoir été examiné avec les 21 pays, a été soumis aux ministres réunis à Luxembourg (22-23 novembre 1999).



De gegevens die nu volgen betreffen de drie krijgsmachtdelen, de Landmacht, de Marine en tot slot de Luchtmacht.



Les données qui suivent concernent les trois forces armées, la force terrestre, la marine et la force aérienne.

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

**FASE 2 VAN DE INVENTARIS
LANDMACHT**

MIDDELEN

- infanteriebataljons
- pantseregimenten
- «special force»-bataljons
- veldhospitalen
- tactische en logistieke steun

TEKORTKOMINGEN

- Inlichtingen
- Commando en controle
- Communicatie
- Elektronische oorlogsvoering
- Helikoptertransport

De voornaamste tekortkomingen werden vastgesteld in de volgende domeinen :

- inlichtingen
- commando en controle (C2);
- communicaties;
- elektronische oorlogsvoering;
- tactisch helikopter transport;

U
W E U **MILITAIRE STAF**
O

FASE 2 VAN DE INVENTARIS

ZEEMACHT

MIDDELEN

- vliegdekschepen
- amfibievaartuigen
- fregatten/destroyers
- onderzeeërs
- patrouillevaartuigen
- mijnenjagers
- ondersteunings
en transportschepen

TEKORTKOMINGEN

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

**PHASE 2 DE L'INVENTAIRE
ARMEE DE TERRE**

MOYENS

- bataillons d'infanterie
- régiments blindés
- bataillons forces spéciales
- hôpitaux de campagne
- Appui tactique et Logistique

INSUFFISANCES

- Renseignement
- Commandement et contrôle
- Communications spéciales
- Transport par hélicoptère
- Guerre électronique

Les principales insuffisances ont été constatées dans les domaines suivants :

- les renseignements ;
- le commandement et le contrôle (C2) ;
- les communications ;
- la guerre électronique ;
- le transport tactique par hélicoptère ;

U
W E U **ETAT – MAJOR MILITAIRE**
O

PHASE 2 DE L'INVENTAIRE

MARINE

MOYENS

- porte-avions
- bâtiments amphibies
- frégates/destroyers
- sous-marins
- patrouilleurs
- bâtiments anti-mines
- bâtiments de transport
maritime et de soutien

INSUFFISANCES

U
W E U MILITAIRE STAF
O

**FASE 2 VAN DE INVENTARIS
ZEEMACHT**

MIDDELEN

- vliegdekschepen
- amfibievaartuigen
- fregatten/destroyers
- onderzeeërs
- patrouillevaartuigen
- mijnenjagers
- ondersteunings
en transportschepen

TEKORTKOMINGEN

- Zwaar strategisch zeetransport
- Logistieke vaartuigen
- Elektronische oorlogsvoering
- Organieke luchtmiddelen

En de geïdentificeerde tekortkomingen :

- een duidelijk tekort in het strategisch zee-transport vermogen, te afhankelijk van burgermiddelen;
- een te klein aantal logistieke steunschepen;
- te weinig geschikte middelen voor elektronische oorlogsvoering;
- te weinig organieke luchtmiddelen.

U
W E U MILITAIRE STAF
O

**FASE 2 VAN DE INVENTARIS
LUCHTMACHT**

MIDDELEN

- luchtverdedigingsvliegtuigen
- aanvalsvliegtuigen
- vliegtuigen voor tactisch transport
- lichte helikopters voor medisch transport
- aanvalshelikopters
- zeepatrouillevliegtuigen
- verkenningsvliegtuigen
- vliegtuigen voor bevoorrading in de lucht
- vliegtuigen voor langeafstandsdetectie en controle (AWACS)

TEKORTKOMINGEN

U
W E U ETAT – MAJOR MILITAIRE
O

**PHASE 2 DE L'INVENTAIRE
MARINE**

MOYENS

- porte-avions
- bâtiments amphibies
- frégates/destroyers
- sous-marins
- patrouilleurs
- bâtiments anti-mines
- bâtiments de transport
maritime et de soutien

INSUFFISANCES

- Moyens lourds de transport
maritime stratégique
- Bâtiments logistiques
- Guerre électronique
- Moyens aériens organiques

Et les insuffisances identifiées :

- un manque évident de capacité de transport maritime stratégique, qui est trop tributaire des moyens civils ;
- un nombre insuffisant de bâtiments logistiques ;
- trop peu de moyens adaptés à la guerre électronique ;
- trop peu de moyens aériens organiques.

U
W E U ETAT – MAJOR MILITAIRE
O

**PHASE 2 DE L'INVENTAIRE
ARMEE DE L'AIR**

MOYENS

- av. défense aérienne
- av. d'attaque
- av. transport tactique
- hél. légers trans. médical
- hél d'attaque
- av. patrouille maritime
- av. reconnaissance
- av. ravitaillement en vol
- av. de détection lointaine et de
contrôle (AWACS)

INSUFFISANCES

Hier ziet u de gegevens voor de luchtmacht.

U W E U O	MILITAIRE STAF
	FASE 2 VAN DE INVENTARIS
	<u>LUCHTMACHT</u>
<u>MIDDELEN</u>	<u>TEKORTKOMINGEN</u>
- luchtverdedigingsvliegtuigen	- Zwaar strategisch luchttransport
- aanvalsvliegtuigen	- SEAD-vliegtuigen
- vliegtuigen voor tactisch transport	- Vliegtuigen voor elektronische oorlogsvoering
- lichte helikopters voor medisch transport	- ELINT/SIGINT-vliegtuigen
- aanvalshelikopters	- «Combat search & rescue»
- zeepatrouillevliegtuigen	- Luchtcommando- en controlecentrum
- verkenningsvliegtuigen	- Opstelbaar multinationaal luchtoperatiecentrum
- vliegtuigen voor bevoorrading in de lucht	
- vliegtuigen voor langeafstandsdetectie en controle (AWACS)	- veldslagcontrole

En de vastgestelde tekortkomingen zoals :

- zware luchttransportmiddelen;
- onderdrukken van vijandelijke luchtverdeling;
- elektronische oorlogsvoering;
- ELINT middelen : «*renseignement électronique*;»
- SIGINT middelen : «*renseignement d'origine électromagnétique*;»
- opsporing- en reddingsmiddelen («*Combat Search & Rescue*») in een vijandelijke omgeving ;
- Luchtvervoerde C3 dwz. Commando-, controle- en communicatiemogelijkheden;
- Multinationale lucht-operatie centra.

U W E U O	ETAT – MAJOR MILITAIRE
	PHASE 2 DE L'INVENTAIRE
	<u>ARMEE DE L'AIR</u>
<u>MOYENS</u>	<u>INSUFFISANCES</u>
- av. défense aérienne	- Moyens lourds de transport stratégique
- av. d'attaque	- Av. SEAD
- av. transport tactique	- Av. guerre électronique
- hél. légers trans. médical	- Av. rens. électronique/d'origine électromagnétique
- hél.d'attaque	- «Combat Search & Rescue»
- av. patrouille maritime	- Centre aéroporté de commandement et de con- trôle du champ de bataille
- av. reconnaissance	
- av. ravitaillement de vol	- Centre multinational d'opération aériennes déployable
- av. de détection lointaine et de controle (AWACS)	

Et les insuffisances constatées, telles que :

- moyens lourds de transport aérien ;
- neutralisation de la défense aérienne ennemie ;
- guerre électronique ;
- moyens ELINT : «*renseignement électronique* » ;
- moyens SIGINT : «*renseignement d'origine élec-
tromagnétique* » ;
- moyens de recherche et de sauvetage («*Com-
bat Search & Rescue* ») dans un environnement hos-
tile ;
- C3 aéroporté, c'est-à-dire possibilités de com-
mandement, de contrôle et de communication ;
- centres multinationaux d'opérations aériennes.

U
W E U MILITAIRE STAF
O

FASE 2 VAN DE INVENTARIS BESLUITEN

- Kwantitatief voldoende strijdkrachten
- Strategische lucht- en zeetransportmiddelen
- Verstrekken van inlichtingen
- Kwaliteit/capaciteit van de systemen
- Capaciteit logistieke steun
- Civiele capaciteit

Besluiten fase II.

De belangrijkste besluiten van de fase twee zijn als volgt :

Op gebied van manschappen beschikt de WEU over voldoende getalsterkte om operaties te voeren over het gehele spectrum van Petersbergtaken.

Nochtans zijn er tekortkomingen in de volgende gebieden;

- strategische lucht- en zeetransportmiddelen;
- inlichtingen;
- de kwaliteit en de mogelijkheden van wapen- en elektronische systemen;
- logistieke ondersteuning;
- het gebrek aan kennis over burgermiddelen.

Dit beëindigd de uiteenzetting betreffende de studie (Audit) over de beschikbare capaciteiten en middelen én over de gevolgen voor de Europese operaties.

U
W E U ETAT – MAJOR MILITAIRE
O

PHASE 2 DE L'INVENTAIRE CONCLUSIONS

- Forces quantitativement suffisantes
- Moyens aériens et maritimes de transport stratégique
- Fourniture de renseignement
- Qualité/capacité des systèmes
- Capacité de soutien logistique
- Capacités civiles

Conclusions phase II

Les principales conclusions de la deuxième phase sont les suivantes :

En ce qui concerne l'effectif, l'UEO dispose d'hommes en nombre suffisant pour mener des opérations dans tous les domaines couverts par les missions de Petersberg.

Des insuffisances sont cependant constatées dans les domaines suivants :

- moyens aériens et maritimes de transport stratégique ;
- renseignements ;
- qualité et possibilités des systèmes électroniques et d'armement ;
- soutien logistique ;
- manque de connaissances relatives aux moyens civils.

C'est ainsi que se termine l'exposé sur l'étude (Audit) relative aux capacités et aux moyens disponibles ainsi qu'aux conséquences qui en découlent au niveau des opérations européennes.

4. EUROPA EN DEFENSIE : DE VOLGENDE STAPPEN¹

Uiteenzetting door de heer B. Kreemers, onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale betrekkingen Clingendael

Over duizend dagen moet blijken of de Europese Unie beschikt over «*the autonomous capacity to take decisions and, where NATO as a whole is not engaged, to launch and then to conduct EU-led military operations in response to international crises in support of the Common Foreign and Security Policy*».²

Om deze ambitieuze doelstelling waar te maken hebben de vijftien lidstaten van de Europese Unie in Helsinki vier afspraken gemaakt:

- in 2003 moeten de Europese lidstaten in staat zijn een troepenmacht van 50-60000 militairen in te zetten voor een periode van minstens een jaar. Naast deze binnen zestig dagen inzetbare troepenmacht is een aanvullende militaire capaciteit nodig om voor de aflossing van de eerste eenheden te zorgen. Behalve deze uit maximaal vijftien brigades bestaande troepenmacht zijn «*collective capabilities*» nodig voor commandovoering, inlichtingen en strategisch transport. Deze afspraak staat bekend als de «*Helsinki Headline Goal*»;
- om beslissingen tot de inzet van deze militaire eenheden en middelen te kunnen nemen en leiding te geven aan door de Europese Unie te leiden operaties moeten «*new political and military bodies be established within the Council*»;
- een formeel vastgelegde samenwerking met de niet-EU NAVO-landen en andere Europese partners;
- om door de Europese Unie te leiden operaties te kunnen uitvoeren moeten de lidstaten hun nationale en in internationaal verband georganiseerde militaire middelen verbeteren, waardoor tegelijkertijd ook de militaire middelen van de NAVO en de effectiviteit van het «*Partnership for Peace*»-programma toenemen.

De eerste en de laatste afspraken zijn twee kanten van dezelfde medaille. Slagen de lidstaten van de Europese Unie erin om te beschikken over «*forces that can move fast, adjust quickly to changing requirements, hit hard and then stay for as long as it takes to get the job done*»³, dan slaan de Europese NAVO-lidstaten twee vliegen in één klap. De NAVO profiteert dan mee van de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en

¹ Dit artikel is een uitwerking van een bijdrage aan de eerste hoorzitting van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van het Belgische parlement op 24 oktober 2000.

² *Presidency Conclusions, EU Council, Helsinki, 10 and 11 December 1999.*

³ *Remarks by Secretary-General Lord Robertson, «Rebalancing NATO for a strong future», Defence Week, Brussels, 31 January 2000.*

4. EUROPE ET DÉFENSE : LES ÉTAPES SUIVANTES¹

Exposé de M. B. Kreemers, chercheur à l'Institut néerlandais des Relations internationales Clingendael

Dans mille jours, on doit savoir si l'Union européenne dispose de l'«*autonomous capacity to take decisions and, where NATO as a whole is not engaged, to launch and then to conduct EU-led military operations in response to international crises in support of the Common Foreign and Security Policy*».²

Pour réaliser cet ambitieux objectif, les quinze États membres de l'Union européenne ont pris à Helsinki quatre décisions :

- en 2003, les États membres de l'Union européenne devront être en mesure d'engager une force de 50 à 60 000 militaires pour une période d'un an au moins. En plus de cette force qui devra pouvoir être engagée dans les soixante jours, il faudra disposer d'une capacité militaire supplémentaire pour assurer la relève des premières unités. Outre cette force constituée au plus de quinze brigades, il faudra des «*collective capabilities*» pour le commandement, les renseignements et le transport stratégique. Cet accord est connu sous le nom de «*Helsinki Headline Goal*» ;
- pour pouvoir prendre la décision d'engager ces unités et moyens militaires et diriger des opérations menées par l'Union européenne, il faut des «*new political and military bodies be established within the Council*» ;
- une collaboration établie formellement avec les pays non membres de l'UE et de l'OTAN et avec d'autres partenaires européens ;
- pour pouvoir exécuter des opérations à mener par l'Union européenne, les États membres doivent améliorer leurs moyens militaires organisés au niveau national et international, ce qui permettra d'accroître en même temps les moyens militaires de l'OTAN et l'efficacité du programme «*Partnership for Peace*».

Le premier et le dernier accord sont les deux faces d'une même médaille. Si les États membres de l'Union européenne parviennent à disposer de «*forces that can move fast, adjust quickly to changing requirements, hit hard and then stay for as long as it takes to get the job done*»³, les États européens membres de l'OTAN font d'une pierre deux coups. L'OTAN profite ainsi éga-

¹ Cet article développe une contribution à la première audition du Comité d'avis fédéral pour les questions européennes du 24 octobre 2000.

² *Presidency Conclusions* Conseil de l'UE, Helsinki, 10 et 11 décembre 1999.

³ Observations du secrétaire général Lord Robertson, «*Rebalancing NATO for a strong future*» Defence Week, Bruxelles, le 31 janvier 2000.

defensiebeleid. Binnen de NAVO wordt een uit 58 onderdelen bestaand verbeteringsprogramma voor de bondgenootschappelijke militaire samenwerking, het «*Defence Capabilities Initiative*», uitgevoerd. De ministers van Defensie van de NAVO (minus Frankrijk) maken deze maand de balans op van dit tijdens de NAVO-Top in Washington (23-24 april 1999) genomen initiatief. De uitvoering van deze lange lijst van verbeterpunten kan de Europese defensiesamenwerking aanzienlijk versterken, met name wat de in Helsinki aangeduide «*collective capabilities*» betreft. De Europese Unie heeft op 20 november een «*capabilities commitment conference*» gehouden, waarop de individuele lidstaten van de Europese Unie hun bijdragen aan de «*Helsinki Headline Goal*» hebben aangeboden. Uit Tabel 1 blijkt dat deze doelstelling, rekening houdend met twee aflossingen, maximaal vijftien procent van alle in de Europese Unie aanwezige militairen bedraagt. Dat is getalsmatig geen onoverkomelijke hindernis op weg naar 2003.

lement du développement de la politique européenne de sécurité et de défense. L'OTAN élabore un programme d'amélioration, en cinquante-huit points, relatif à la coopération militaire de l'alliance, la «*Defence Capabilities Initiative*». Ce mois-ci, les ministres de la Défense de l'OTAN (à l'exception du ministre français) dressent le bilan de cette initiative prise lors du Sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Washington (23-24 avril 1999). La mise en oeuvre de cette longue liste de points à améliorer peut renforcer considérablement la coopération européenne en matière de défense, en particulier en ce qui concerne les «*collective capabilities*» identifiées à Helsinki. L'Union européenne a tenu, le 20 novembre, une «*capabilities commitment conference*», au cours de laquelle les différents États membres de l'Union européenne ont présenté leur contribution au «*Helsinki Headline Goal*». Il ressort du tableau 1 que, si l'on tient compte de deux relèves, cet objectif requiert au maximum 15% de l'ensemble des militaires présents dans l'Union européenne. En termes de chiffres, cela ne constitue pas un obstacle insurmontable dans la perspective de 2003.

Tabel 1: Aandeel defensie van de Europese Unie lidstaten

	Defensie- uitgaven in mld \$ (2000)	% van totaal	Aantal militairen	% van totaal
België	2,5	1,9	39.250	2,3
Denemarken	2,3	1,7	21.810	1,3
Duitsland	23,3	17,6	321.000	18,9
Finland	1,6	1,2	31.700	1,9
Frankrijk	27,0	20,4	294.430	17,4
Griekenland	3,3	2,5	159.170	9,4
Groot-Brittannië	34,5	26,1	212.450	12,6
Ierland	0,7	0,5	11.460	0,7
Italië	16,0	12,1	250.600	14,8
Luxemburg	0,1	-	899	-
Nederland	6,2	4,7	51940	3,1
Oostenrijk	1,5	1,1	35.500	2,1
Portugal	1,6	1,2	44.650	2,6
Spanje	7,0	5,3	166.050	9,8
Zweden	4,5	3,4	52.700	3,1
Totaal	132,1		1.696.090	

Bron : *The Military Balance 2000-2001*.

Dat geldt evenzeer voor een eigen institutioneel kader voor de besluitvorming over en aansturing van militaire operaties. Over de samenwerking met de NAVO, met niet EU NAVO-landen en met kandidaat-lidstaten van de Europese Unie heeft de Europese Raad van Feira (juni 2000) het nodige voorwerk goedgekeurd. Voor de uitwerking van de vastgestelde «modalities» en 'principles' resten nog bijna drie jaar.

Tableau 1 : Contribution des États membres de l'Union européenne à l'effort de défense

	Dépenses militaires en milliards de \$ (2000)	% du total	Nombre de militaires	% du total
Belgique	2,5	1,9	39.250	2,3
Danemark	2,3	1,7	21.810	1,3
Allemagne	23,3	17,6	321.000	18,9
Finlande	1,6	1,2	31.700	1,9
France	27,0	20,4	294.430	17,4
Grèce	3,3	2,5	159.170	9,4
Grande-Bretagne	34,5	26,1	212.450	12,6
Irlande	0,7	0,5	11.460	0,7
Italie	16,0	12,1	250.600	14,8
Luxembourg	0,1	-	899	-
Pays-Bas	6,2	4,7	51940	3,1
Autriche	1,5	1,1	35.500	2,1
Portugal	1,6	1,2	44.650	2,6
Espagne	7,0	5,3	166.050	9,8
Suède	4,5	3,4	52.700	3,1
Total	132,1		1.696.090	

Source : *The Military Balance 2000-2001*.

On peut formuler la même remarque en ce qui concerne la mise sur pied d'un cadre institutionnel propre de décision et de commandement en matière d'opérations militaires. S'agissant de la collaboration avec l'OTAN, avec des pays membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'Union européenne et avec les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne, le Conseil européen de Feira (juin 2000) a approuvé les travaux préparatoires nécessaires. Il reste encore près de trois ans pour élaborer les modalités et les principes qui ont été définis.

Het wekt daarom geen verbazing dat met nog zoveel tijd voor de boeg de kans van slagen van deze onmiskenbaar ambitieuze Europese doelstelling optimistisch wordt ingeschat.

Wie goed naar Javier Solana, de vorig jaar benoemde Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid, luistert, ontkomt niet aan een reeks «*milestones*», die de «*extraordinary progress*» markeren op weg naar het al in het verschiet liggende moment waarop «the European Union is ready to declare itself operational in the field of military crisis management».⁴ Veel ruimte voor twijfel bestaat er ook niet bij de NAVO: «*By 2005, the EU will have long met its Headline Goal*».⁵ Maar is de 'finish' echt al in zicht? Met andere woorden, haalt de Europese Unie 2003?

Il n'est dès lors pas surprenant que, compte tenu du long délai dont on dispose, on se montre optimiste quant aux chances de réaliser cet objectif européen incontestablement ambitieux.

En étant attentif aux propos tenus à diverses occasions par M. Javier Solana, nommé l'an dernier en tant que Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, on relève inmanquablement une énumération d'étapes importantes qui constituent autant d'avancées extraordinaires vers le moment, déjà prévisible, où l'Union européenne pourra se déclarer opérationnelle dans le domaine de la gestion des crises militaires⁴. Pour l'OTAN non plus, il n'y a guère de doute : « En 2005, l'Union européenne aura atteint son principal objectif depuis longtemps. »⁵ L'objectif est-il pour autant déjà en vue ? En d'autres termes, l'Union européenne réussira-t-elle à atteindre son objectif en 2003 ?

⁴ «*Today is a milestone in the development of the European Foreign Common and Security Policy*», Remarks by Dr. Javier Solana, High Representative of the European Union for CFSP on the occasion of the launching of the Political and Security Committee, Brussels, 1st March 2000. «*Since then [Helsinki], we have been moving at a rapid pace to lay the foundations of an effective security and defence policy. (...) The speed of response has been very striking. There is a remarkable willingness by Member States to make rapid progress in this area. This gives me confidence that we can continue to meet the deadlines which we have set ourselves*», Appearance of Dr Javier Solana, Secretary General/High Representative of the European Union for the CFSP before the plenary of the European Parliament, 1 March 2000. «*The progress which has been made in this area has been quite remarkable. (...) The (extraordinary) progress we have made so far on all aspects of ESDP encourages me that we can deliver*», Dr Javier Solana, High Representative of the European Union for the Common Foreign and Security Policy, The development of a Common Foreign and Security Policy, Diplomatia, Rome, 26 June 2000. «*We are advancing well with our work on the Helsinki Headline Goal. (...) It will not be long before the European Union is ready to declare itself operational in the field of military crisis management*», Intervention of the High Representative of the European Union for the Common Foreign and Security Policy, Dr Javier Solana, at the COPSi/NAC First Joint Meeting, Brussels, 19 September 2000.

⁵ Remarks by the Rt.Hon. Lord Robertson, Secretary General of NATO at the Conference «*Defense Européenne: Le Concept de Convergence*», Brussels, 29 March 2000.

⁴ «*Today is a milestone in the development of the European Foreign Common and Security Policy*», remarques formulées par M. Javier Solana, haut représentant pour la PESC de l'Union européenne, à l'occasion du lancement du *Political and Security Committee* à Bruxelles le 1er mars 2000. «*Since then (Helsinki), we have been moving at a rapid pace to lay the foundations of an effective security and defence policy. (...) The speed of response has been very striking. There is a remarkable willingness by Member States to make rapid progress in this area. This gives me confidence that we can continue to meet the deadlines which we have set ourselves*», intervention de M. Javier Solana, secrétaire général du Conseil/ haut représentant pour la PESC de l'Union européenne, devant l'assemblée plénière du Parlement européen, le 1er mars 2000. «*The progress which has been made in this area has been quite remarkable. (...) The (extraordinary) progress we have made so far on all aspects of ESDP encourages me that we can deliver*», M. Javier Solana, haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, *The Development of a Common Foreign and Security Policy, Diplomatia*, Rome, le 26 juin 2000. «*We are advancing well with our work on the Helsinki Headline Goal. (...) It will not be long before the European Union is ready to declare itself operational in the field of military crisis management*», intervention de M. Javier Solana, haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne à l'occasion de la première réunion mixte COPSi/NAC à Bruxelles, le 19 septembre 2000.

⁵ Remarques formulées par Lord Robertson, secrétaire général de l'OTAN à la conférence «*Défense européenne : le concept de convergence*», Bruxelles, le 29 mars 2000.

Achter de contouren

Stap voor stap krijgt de «*Helsinki Headline Goal*» duidelijker contouren. De vorming van deze militaire capaciteit, waaraan de lidstaten vrijwillig bijdragen, voorziet naast maximaal vijftien brigades in voorzieningen op het gebied van commandovoering, inlichtingen, logistieke ondersteuning, alsmede lucht- en zeestrijdkrachten. Het gaat hierbij om:

- 80.000 militairen⁶;
- 300 tot 350 gevechtsvliegtuigen;
- 80 marineschepen.⁷

Rekening houdend met het meest vergaande scenario en de inzet daarvoor gedurende minstens één jaar, is «*an additional pool of deployable units (and supporting elements) at lower readiness*» nodig, waardoor de totale omvang op ongeveer 200.000 militairen uitkomt.⁸

De lidstaten van de Europese Unie beschikken over meer dan 80 landmachteenheden van brigadegrootte, meer dan 3100 gevechtsvliegtuigen en meer dan 170 grote marineschepen, dat wil zeggen in aantallen voldoende om de in Helsinki gemaakte afspraken na te komen. Maar achter deze vergelijking schuilen enkele onzekerheden.

Van de vijftien lidstaten van de Europese Unie beschikken op dit moment slechts vijf over volledig uit beroepspersoneel bestaande krijgsmachten. In 2003 zal dit aantal op acht komen, een paar jaren later zal Italië als negende land over een krijgsmacht zonder dienstplichtigen beschikken.⁹ Uitzending van militaire eenheden met dienstplichtigen voor de uitvoering van onder leiding van de Europese Unie staande operaties stuit op een reeks bezwaren. Los van de politieke problemen die uitzending van dienstplichtigen in verschillende landen met zich mee brengen, springen de praktische bezwaren in het oog. Voorzover dienstplichtigen in aanmerking komen voor uitzending, geschiedt dat in de meeste landen op grond van vrijwilligheid. In Duitsland wordt dienstplichtigen de mogelijkheid geboden om voor uitzending een bijzonder dienstverband aan te

Derrière les grandes lignes

Le « *Helsinki Headline Goal* » se précise peu à peu. La constitution de cette capacité militaire, à laquelle les États membres contribuent sur base volontaire, prévoit, outre quinze brigades au maximum, des dispositifs en matière de commandement, de renseignement, de soutien logistique ainsi que de forces aériennes et navales. Il s'agit, en l'occurrence, de :

- 80 000 militaires⁶ ;
- 300 à 350 avions de combat ;
- 80 navires.⁷

Compte tenu du scénario maximaliste et de l'engagement d'unités pendant plus d'un an, il faut prévoir « *an additional pool of deployable units (and supporting elements) at lower readiness* », ce qui donne une capacité militaire totale de quelque 200 000 militaires.⁸

Les États membres de l'Union européenne disposent de plus de 80 unités terrestres ayant les effectifs d'une brigade, de plus de 3 100 avions de combat et de plus de 170 bâtiments de guerre, ce qui représente, quant au nombre, une capacité suffisante pour respecter les engagements d'Helsinki. Mais cette comparaison cache quelques incertitudes.

Sur les quinze États membres de l'Union européenne, cinq seulement disposent actuellement de forces armées entièrement composées de militaires de carrière. En 2003, ce nombre sera de huit ; quelques années plus tard, l'Italie sera le neuvième pays à disposer de forces armées ne comptant aucun milicien⁹. L'envoi d'unités militaires comportant des miliciens en vue de l'exécution d'opérations placées sous la direction de l'Union européenne se heurte à une série de difficultés. Indépendamment des problèmes politiques que pose l'envoi de miliciens dans différents pays, les problèmes d'ordre pratique sautent aux yeux. Pour autant que des miliciens puissent être envoyés en mission, cet envoi s'effectue sur une base volontaire dans la plupart des pays. En Allemagne, l'on donne aux miliciens la possibilité de contracter un engagement parti-

⁶ Voor sommige scenario's wordt rekening gehouden met de inzet van meer dan 60.000 militairen, met name voor de logistieke ondersteuning van grotere vredesbewarende operaties.

⁷ *Compte rendu de la Présidence devant la presse, Réunion informelle des ministres de la Défense, Eouen, le 22 Septembre 2000.*

⁸ Dit aantal werd op 24 oktober 2000 genoemd door de Franse minister van Defensie, Alain Richard, tijdens een hoorzitting van het «*Committee on Foreign Affairs, Human Rights and Common Security and Defence Policy*» van het Europees Parlement.

⁹ Deze vijf landen zijn: Groot-Brittannië, Ierland, België, Luxemburg en Nederland. In 2001 zal Spanje overgaan op een professionele krijgsmacht, in 2002 zullen de laatste Portugese en Franse dienstplichtigen worden opgeroepen. In Italië zal de dienstplicht in 2005 verdwijnen.

⁶ Pour certains scénarios, il est tenu compte de l'engagement de plus de 60 000 militaires, notamment pour le soutien logistique dans le cadre d'importantes opérations de maintien de la paix.

⁷ *Compte rendu de la Présidence devant la presse. Réunion informelle des ministres de la Défense, Rouen, le 22 septembre 2000.*

⁸ Ce chiffre a été cité, le 24 octobre 2000, par le ministre français de la Défense, M. Alain Richard, au cours d'une audition du « *Committee on Foreign Affairs, Human Rights and Common Security and Defence Policy* » du Parlement européen.

⁹ Ces cinq pays sont : la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. En 2001, l'Espagne disposera de forces armées professionnelles ; en 2002, les derniers miliciens portugais et français seront appelés sous les drapeaux. En Italie, le service militaire sera supprimé en 2005.

gaan. Dat lijkt soelaas te bieden, maar het is de vraag of dienstplichtigen met een militaire opleiding die is beperkt tot een uit enkele maanden bestaande dienstdienst voldoende gekwalificeerd zijn. De duur van de dienstdienst is in de meeste landen teruggebracht tot vier à zeven maanden voor de soldaat- en korporeelsrang. Voor humanitaire operaties met geringe risico's en missies met een uiterst beperkt geweldsniveau lijkt de inzet van deze «*skimpily trained conscripts*» overkomelijk, maar een optreden in een hecht georganiseerde eenheid onder moeilijke omstandigheden leent zich niet voor de inzet van dienstplichtigen. Dat was in ieder geval de les uit de Franse deelname aan de Golf-oorlog, nu precies tien jaar geleden; «*The performance of the French ground force suffered from lack of modern equipment (e.g. nightvision gear) and from the poor integration of conscripts. France had filled out its deployed units by rapidly pulling conscripts from various other units, and this had had a discernibly negative effect on unit cohesion and morale*».¹⁰

Maar slechts een paar Europese landen hebben het Franse voorbeeld van professionele, volledig parate landstrijdkrachten gevolgd. Na Groot-Brittannië volgde dit jaar België, dat in «Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015» aankondigde dat «de beslissing van de Europese Top van Helsinki en de toekomstige ontwikkelingen van de Europese Defensie richting zullen geven aan de hervorming van onze Krijgsmacht».¹¹

De drie krijgsmachtdelen zullen drastische veranderingen ondergaan en volledig inzetbaar worden. Het meest zichtbaar zal dat het geval zijn bij de Belgische landmacht, waarvan de drie nu bestaande deels parate brigades worden omgevormd tot twee volledig parate brigades. De nieuwe structuur van de Belgische krijgsmacht «vormt de capaciteit op vredesvoet (-) voor niet-artikel V operaties», dat wil dus zeggen operaties die ook onder leiding van de Europese Unie kunnen worden uitgevoerd. Een dergelijke radicale omslag hebben de andere krijgsmachten niet gemaakt. Sommige krijgsmachten kiezen zoals in het geval van Nederland

culier en vue de leur envoi en mission. Si cette possibilité semble avoir un effet positif, on peut se demander si des miliciens dont la formation militaire s'est faite en quelques mois de service actif sont suffisamment qualifiés. La durée du service militaire a été ramenée, dans la plupart des pays, à quatre ou à sept mois pour les grades de soldat et de caporal. Pour les opérations humanitaires à risques réduits et les missions s'accompagnant de violences extrêmement limitées, l'engagement de ces «*skimpily trained conscripts*» paraît concevable ; par contre, il serait inopportun de faire participer des miliciens à des opérations menées dans des conditions difficiles, par des unités d'une parfaite cohésion. Telle est en tout cas la leçon que l'on peut tirer de la participation française à la guerre du Golfe, il y a précisément dix ans ; «*The performance of the French ground force suffered from the lack of modern equipment (e. g. nightvision gear) and from the poor integration of conscripts. France had filled out its deployed units by rapidly pulling conscripts from various other units, and this had a discernibly negative effect on unit cohesion and morale*»¹⁰.

Mais seuls certains pays européens ont suivi l'exemple français et se sont dotés de forces terrestres professionnelles, entièrement prêtes à intervenir. Après la Grande-Bretagne, la Belgique a suivi le mouvement cette année en annonçant, dans le « Plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge 2000-2015 », que « la décision du Sommet européen d'Helsinki et les développements futurs de la Défense européenne orienteront la réforme de nos Forces armées »¹¹.

Les trois composantes des forces armées subiront de profondes modifications et leur engageabilité sera totale. C'est au sein de la force terrestre belge, dont les trois brigades partiellement prêtes à intervenir qui existent actuellement seront transformées en deux brigades d'une disponibilité opérationnelle totale que ces modifications seront les plus tangibles. La nouvelle structure des Forces armées belges « constitue la capacité sur pied de paix pour des opérations ne relevant pas de l'article V », c'est-à-dire des opérations qui peuvent également être menées sous la direction de l'Union européenne. Les autres forces armées n'ont pas opéré

¹⁰ Lutz Unterseher, «*Europe's Armed Forces at the Millennium: A Case Study of Change in France, the United Kingdom, and Germany*», The Commonwealth Institute, Cambridge MA, September 1999, blz. 14..

¹¹ André Flahaut, 'Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015', blz. 32. Opmerkelijk in dit defensieplan is dat de prioriteit voor de verdere ontwikkeling van het Europese defensiebeleid ook tot uitdrukking komt in de opzet van dit beleidsdocument. De paragraaf over de (defensiesamenwerking in de) Europese Unie gaat vooraf aan de ongeveer even lange paragraaf over de NAVO. De belangrijkste materieelvervanging in de Belgische defensieplannen betreft de aanschaf van (Europese) Airbus-transportvliegtuigen als opvolger van de (Amerikaanse) Hercules-transportvliegtuigen.

¹⁰ Lutz Unterseher, «*Europe's Armed Forces at the Millennium : A Case Study of Change in France, the United Kingdom and Germany* », The Commonwealth Institute, Cambridge MA, September 1999, p.14.

¹¹ André Flahaut, « Le plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge 2000-2015 », p. 32. Il est frappant de constater, dans ce plan de défense, que la priorité accordée à la poursuite du développement de la politique européenne de défense transparaît également dans la structure de ce document. Le paragraphe concernant (la coopération militaire au sein de) l'Union européenne précède le paragraphe pratiquement aussi long consacré à l'OTAN. Le principal remplacement de matériel dans les projets militaires belges concerne l'acquisition d'avions de transport (européens) Airbus, qui succéderont aux avions de transport (américains) Hercules.

naast een toenemend aantal parate eenheden voor mobilisabele componenten. Andere krijgsmachten blijven daarbij achter. In de toekomstige Bundeswehr zijn van de 150.000 « *Einsatzkräfte* » 80.000 militairen « *nach sehr kurzer oder kurzer Vorbereitungszeit verfügbar und einsatzbereit* ». De rest is beschikbaar in « *abgestufter Verfügbarkeit* », die kan oplopen tot één of zelfs tot twee jaar.¹²

Het nodige zal moeten worden gedaan om de verschillende bijdragen op een noemer te krijgen. Een proces van verdere toenadering, convergentie, moet op gang worden gebracht. Belangrijk daarbij zijn gestandariseerde normen waaraan de afzonderlijke bijdragen aan de *GHelsinki Headline Goal* zouden moeten voldoen:

- aan te bieden eenheden en middelen moeten passen binnen de parameters van de « *Helsinki Headline Goal* ». Hun inzet binnen zestig dagen (na een in Europees verband genomen besluit tot uitzending) moet verzekerd zijn;
- deze eenheden moeten volledig inzetbaar zijn. Deels parate, deels mobilisabele eenheden passen niet in een capaciteit, die snel inzetbaar moet zijn;
- opleidingen, uitrusting en geoefendheid moeten op elkaar zijn afgestemd door een set van vaste, gezamenlijke Europese maatstaven. Eenheden moeten onderling uitwisselbaar zijn.

Nochtans kan van een onmiddellijke beschikbaarheid van grote aantallen eenheden voor operaties in Europees verband vanwege deze herstructureringen geen sprake zijn. België heeft met een tot 2015 reikend defensieplan voor een lange weg naar een op Europese leest geschoeide krijgsmacht gekozen, veel andere landen blijven niet ver achter. De Duitse hervormingen zullen minstens tien jaren vergen, de Nederlandse defensieplannen beslaan een periode tot en met 2009. Het jaartal 2003 komt voor Frankrijk en Groot-Brittannië, de duo- motor achter het Europese defensiebeleid, niet slecht uit. In Frankrijk wordt het in het midden van de jaren negentig begonnen Franse moderniseringsprogramma op 31 december 2002 afgesloten. In dat jaar hoopt Groot-Brittannië te beschikken over « *Joint Rapid Reaction Forces* ».

Een andere factor die de verwezenlijking van de « *Headline Goal* » kan bemoeilijken betreft de problemen op personeelsgebied, waarmee nagenoeg alle lid-

un revirement aussi radical. Certaines forces armées optent, comme les Pays-Bas, parallèlement à un nombre croissant d'unités prêtes à intervenir, pour des composantes mobilisables. D'autres forces armées demeurent en reste. Dans la future *Bundeswehr*, sur les 150 000 « *Einsatzkräfte* », 80 000 militaires sont « *nach sehr kurzer oder kurzer Vorbereitungszeit verfügbar und einsatzbereit* ». Le reste est disponible en « *abgestufter Verfügbarkeit* », qui peut s'étendre sur un ou même deux ans.¹²

Les mesures qui s'imposent devront être prises pour réduire les différentes contributions à un dénominateur commun. Un processus de rapprochement, de convergence doit être mis en branle. Il importe à cet égard de fixer des normes standardisées, auxquelles les différentes contributions au « *Helsinki Headline Goal* » devraient répondre :

- les unités et moyens à mettre à disposition doivent s'inscrire dans le cadre des paramètres du « *Helsinki Headline Goal* ». Leur engagement dans les soixante jours (d'une décision d'envoi prise au niveau européen) doit être assuré ;
- ces unités doivent être totalement engageables. Des unités qui ne seraient que partiellement prêtes à intervenir et mobilisables n'ont pas leur place dans une capacité qui doit pouvoir être engagée rapidement ;
- les formations, l'équipement et l'entraînement doivent être harmonisés entre eux par l'application d'une batterie de normes européennes immuables et communes. Les unités doivent être interchangeables.

En raison de ces restructurations, un nombre élevé d'unités ne pourra toutefois être disponible rapidement pour des opérations menées dans un cadre européen. En optant pour un plan de défense qui va jusqu'en 2015, la Belgique a choisi de faire évoluer son armée de manière très progressive vers le modèle européen. De nombreux autres pays ont aussi opté pour une mutation qui sera à peine plus rapide. Les réformes à opérer au sein de l'armée allemande prendront au moins dix ans et les plans de défense néerlandais couvrent une période allant jusqu'en 2009. L'année 2003 convient à la France et à la Grande-Bretagne, les deux forces motrices de la politique de défense européenne. En France, le programme de modernisation lancé au milieu des années nonante se terminera le 31 décembre 2002. En cette année, la Grande-Bretagne espère disposer de « *Joint Rapid Reaction Forces* ».

Les problèmes de personnel auxquels sont confrontés presque tous les États membres de l'Union européenne, qu'ils aient maintenu ou supprimé le service

¹² « *Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf* », Bundesministerium für Verteidigung, Berlin, 14 juni 2000.

¹² « *Die Bundeswehr* » Berlin, 14 juin 2000.

staten van de Europese Unie, met én zonder dienstplicht, worstelen. Enerzijds wordt er onvoldoende personeel geworven en haakt veel eenmaal geworven personeel vóór of tijdens het aangegane dienstverband af. Dat leidt tot tekorten in uit te zenden eenheden, die moeten worden aangevuld met personeel uit andere delen van de organisatie. De vullingsgraad in de luchtmobiele, pantserinfanterie- en tankbataljons van de Koninklijke landmacht lag begin september 2000 gemiddeld tussen de 66,2 en 92 procent.¹³ Soortgelijke problemen doen zich voor in andere krijgsmachten. Ook in kwalitatief opzicht is sprake van problemen. De tegenvallende werving van Spaanse beroepsmilitairen heeft ertoe geleid dat de aanstellingscriteria zijn versoepeld. In commentaren wordt in dit verband schamper van het 'leger van analfabeten' gesproken.¹⁴ In Duitsland wordt voor militaire functies voor onbepaalde tijd geworven onder mannen, die eerder om gewetensbezwaren voor een alternatieve dienstplicht hebben gekozen.¹⁵

Wat wil Europa met de «Headline Goal»?

De zogeheten Petersberg-taken, de in het Verdrag van Amsterdam opgenomen hoofdtaken voor het gemeenschappelijke defensiebeleid, bieden nauwelijks houvast voor een nadere definiëring van de Europese ambities. Deze drie taken, humanitaire hulp en reddingsacties, vredesbewarende operaties en taken voor gevechtseenheden, met inbegrip van vredesafdwinging, laten zich moeilijk vertalen in operationele concepten of in richtlijnen voor de defensieplanning. In plaats daarvan wordt de «Helsinki Headline Goal» uitgewerkt aan de hand van «*Illustrative Mission Profiles*», «*separation by force, conflict prevention, humanitarian aid, evacuation*». In een «*Helsinki Headline Goal Catalogue*» worden voor deze scenario's alle nodige middelen en eenheden geïnventariseerd. Tot nu toe heeft de ontwikkeling van de Europese militaire capaciteit nog niet te lijden onder het ontbreken van een strategische visie, van een heldere operationele doelstelling voor de te ontwikkelen capaciteit. Toch nadert het moment waarop het voor een uitgebalanceerde militaire capaciteit nodig is te weten welke eisen aan een bepaalde inzetmogelijkheid moeten worden gesteld. Zo bestaat er verdeeldheid over de actieradius van de Europese militaire capaciteit. Tot hoever van Brussel moet Europa bereid zijn militaire middelen in te zetten? «*It is impor-*

militaire, constituent un autre facteur qui peut entraver la réalisation du « *Headline Goal* ». D'une part, les recrutements sont insuffisants et de nombreuses recrues renoncent à leur engagement avant d'entrer ou après être entrés en service. Cela a pour conséquence que les unités qui doivent être envoyées en mission ont un effectif incomplet, qu'il faut compléter par du personnel venant d'autres parties de l'organisation. Le taux d'occupation du cadre dans les bataillons aéroportés, d'infanterie blindée et de chars de la *Koninklijke landmacht* (Force terrestre néerlandaise) oscillait, début septembre 2000, entre 66,2 et 92 %¹³. Des problèmes analogues se posent dans d'autres forces armées. Des problèmes se posent également du point de vue qualitatif. En Espagne, la difficulté de recruter des militaires de carrière a amené les autorités militaires à assouplir les critères de recrutement. Dans certains commentaires, on parle avec sarcasme de l'« armée d'analphabètes »¹⁴. En Allemagne, on recrute, pour des fonctions militaires à durée indéterminée, parmi les hommes ayant précédemment opté pour un service de remplacement en raison d'objections de conscience¹⁵.

Quel est l'objectif de l'Europe dans le cadre du «Headline Goal» ?

Les missions dites « de Petersberg », les missions principales énoncées dans le Traité d'Amsterdam en matière de politique de défense commune, ne permettent guère de définir plus avant les ambitions européennes. Ces trois missions, à savoir les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat, y compris les missions de rétablissement de la paix, ne peuvent guère être transposées en concepts opérationnels ou en directives d'un projet de défense. Le « *Helsinki Headline Goal* » est, au contraire, élaboré sur la base d'« *Illustrative Mission Profiles* », de « *separation by force, conflict prevention, humanitarian aid, evacuation* ». Tous les moyens et toutes les unités nécessaires en vue de ces scénarios sont inventoriés dans un « *Helsinki Headline Goal Catalogue* ». Si le développement de la capacité militaire européenne n'a, jusqu'à présent, pas encore souffert de l'absence de vision stratégique, d'un objectif opérationnel précis pour la capacité à développer, le moment approche où, pour pouvoir disposer d'une capacité militaire équilibrée, il sera nécessaire de savoir ce que l'on doit exiger d'une capacité d'engagement déterminée. C'est ainsi que les avis divergent au sujet du rayon d'action de la capacité militaire européenne. À quelle distance de Bruxelles

¹³ Brief van de staatssecretaris van defensie aan de Tweede Kamer, 16 oktober 2000.

¹⁴ *Süddeutsche Zeitung*, «Aznar ruft die Analphabeten zu den Waffen», 3. November 2000.

¹⁵ *Die Zeit*, «Ist die Wehrpflicht noch zu retten?», 30 maart 2000.

¹³ Lettre du Secrétaire d'État à la Défense à la *Tweede Kamer*, 16 octobre 2000.

¹⁴ *Süddeutsche Zeitung*, «Aznar ruft die Analphabeten zu den Waffen», 3 novembre 2000.

¹⁵ *Die Zeit*, «Ist die Wehrpflicht noch zu retten?», 30 mars 2000.

tant to register that the EU aims to take a global approach to crisis management», aldus Javier Solana.¹⁶ Of geldt het woord van de Duitse minister van Defensie dat deze missies niet verder dan vierduizend kilometer van Brussel moeten worden uitgevoerd?¹⁷ Nauw met dit aspect verbonden bestaat er ook geen consensus over de aard en mate waarin Europa zelf moet kunnen beschikken over «collective capabilities» op onder meer inlichtingengebied. Op 9 juni 2000 namen Frankrijk en Duitsland het initiatief tot de ontwikkeling van een Europese satellietwaarnemingssysteem, waarbij Italië en België zich lijken aan te sluiten.¹⁸ Daarmee lopen deze landen niet alleen vooruit op de nog vast te stellen zwaarte van de uiteindelijk door Europa uit te voeren operaties, maar zij riskeren hiermee ook nieuwe verdeeldheid met in het bijzonder Groot-Brittannië dat aan dit soort Europese capaciteiten geen behoefte heeft. Ook op andere gebieden, commandovoering en strategisch transport, ontbreekt het niet aan initiatieven, die zich vooralsnog voordoen zonder antwoord op de vraag waartoe zulke voorzieningen nodig zijn. Een ding is duidelijk: vóór 2003 lopen dit soort projecten in ieder geval niet van stapel. De Franse minister van Defensie concludeerde eind september al dat «we won't produce capacities available immediately, but a set of initiatives, projects and national commitments arising from European programmes. They should come with timetables that will be spread out beyond 2003 as planned in Helsinki.»¹⁹

Het ontbreken van duidelijkheid over deze aspecten van een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid zou kunnen worden verholpen door een duidelijk strategisch concept. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken heeft op het belang daarvan al eerder gewezen.²⁰ Een andere mogelijkheid is een pragmatische benadering te kiezen.

l'Europe doit-elle être disposée à engager ses moyens militaires. Javier Solana précise « It is important to register that the EU aims to take a global approach to crisis management »¹⁶. Ou faut-il tenir compte des propos du ministre allemand de la Défense selon lequel ces missions ne peuvent être effectuées à plus de quatre mille kilomètres de Bruxelles ?¹⁷ Dans un autre domaine, étroitement lié à cet aspect, il n'y a pas non plus de consensus sur la nature et l'importance des « collective capabilities », notamment en matière de renseignements, dont l'Europe doit pouvoir disposer. Le 9 juin 2000, la France et l'Allemagne ont pris l'initiative de développer un système d'observation par satellite, auquel l'Italie et la Belgique semblent se joindre.¹⁸ Ce faisant, ces pays non seulement préjugent de l'importance des opérations à mener finalement par l'Europe, mais ils risquent également de semer la discorde, en particulier avec la Grande-Bretagne qui n'a pas besoin de ce type de capacités européennes. Les initiatives ne font pas non plus défaut dans d'autres domaines, tels que le commandement et le transport stratégique, initiatives qui sont prises alors qu'il n'a pas été répondu à la question des besoins de ces dispositifs. Une chose est sûre : ce type de projet ne démarrera pas avant 2003. Fin septembre, le ministre français de la Défense a conclu que « we won't produce capacities available immediately, but a set of initiatives, projects and national commitments arising from European programmes. They should come with timetables that will be spread out beyond 2003 as planned in Helsinki. »¹⁹

On pourrait remédier au manque de clarté sur certains aspects d'une politique communautaire de sécurité et de défense en élaborant un plan stratégique clair. Le ministre néerlandais des Affaires étrangères a déjà insisté, par le passé, sur l'importance de ce point.²⁰ Une autre possibilité consisterait à choisir une approche pragmatique.

¹⁶ *Intervention of the High Representative of the European Union for the Common Foreign and Security Policy, Dr Javier Solana, at the COPSI/NAC First Joint Meeting, Brussels, 19 September 2000. De bij deze bijeenkomst aanwezige Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO, Alexander Vershbow, sprak enkele dagen later over operaties «up to 6,000 kilometers away» (Vershbow speech in Oslo to Norwegian Atlantic Committee, September 25, 2000). De memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2001 spreekt in dit verband slechts over «beperkte vredesoperaties».*

¹⁷ «Scharping sagt 18000 Mann zu», in: *Süddeutsche Zeitung*, 23/24 September 2000.

¹⁸ Zie de Belgische minister van Landsverdediging, André Flahaut, «Intervention de monsieur André Flahaut, 24 octobre 2000:» Tenslotte vermeld ik dat er budgettaire maatregelen worden uitgewerkt die het mogelijk maken dat ons land kan participeren in de Europese programma's voor satellieten.

¹⁹ *Report of the Presidency for the press, Eouen, 22 septembre 2000.*

²⁰ *Minister Van Aartsen: European Security with the Americans if possible, on our own when necessary. Address for the Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, Den Haag 9 maart 1999.*

¹⁶ *Intervention du Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune, M. Javier Solana, à la première réunion commune COPSI/NAC, Bruxelles, le 19 novembre 2000. L'ambassadeur américain auprès de l'OTAN, Alexander Vershbow, présent à cette réunion, a parlé quelques jours plus tard d'opérations «up to 6,000 kilometers away» (Exposé de M. Vershbow à Oslo, Norwegian Atlantic Committee, le 25 septembre 2000). L'exposé des motifs du budget du ministère des Affaires étrangères pour 2001 parle, à cet égard, d'«opérations de paix limitées».*

¹⁷ «Scharping sagt 18000 Mann zu», in: *Süddeutsche Zeitung*, 23/24 septembre 2000.

¹⁸ Voir l'intervention de M. André Flahaut, 24 octobre 2000 : «Je signale enfin que des mesures budgétaires sont élaborées en vue de permettre à notre pays de participer aux programmes européens en matière de satellites. »

¹⁹ *Reports of the Presidency for the press, Eouen, 22 septembre 2000.*

²⁰ *Le ministre Van Aartsen: European Security with the Americans if possible, on our own when necessary. Address for the Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, La Haye, 9 mars 1999.*

Op korte termijn (een periode van vijf jaar) is Europa slechts in staat zelfstandig op te treden in het lagere deel van het geweldsspectrum. Operaties, als KFOR en SFOR, kunnen in beginsel ook onder Europese leiding worden uitgevoerd. Althans, wanneer het optreden in de lucht beperkt blijft. De Europese landen kunnen niet zelfstandig een «no fly»-zone afdwingen. Maar voor vredesoperaties op de grond hebben ze de vereiste middelen, kunde en ervaring. Binnen enkele jaren zouden de huidige door de NAVO geleide operaties in Kosovo en Bosnië-Herzegovina onder Europese leiding kunnen worden uitgevoerd, zij het dat in de aanloopfase Amerikaanse ondersteuning op inlichtingen- en logistiek gebied welkom en zelfs noodzakelijk is.

Op dit moment bestaat er in de Verenigde Staten veel steun voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid. Was er aanvankelijk sprake van argwaan, momenteel kijkt Washington positief aan tegen de Europese plannen: «*with wholehearted conviction*», aldus de Amerikaanse minister van Defensie. De vraag is of dat zo blijft. Europa kan het zich niet permitteren tot ver na 2003 te blijven werken aan een militaire capaciteit, waarvan het nog lang onduidelijk is waarvoor deze middelen kunnen worden ingezet. De politieke kosten van zo'n afwachtende houding zouden weleens fors kunnen oplopen. Amerikaanse bemoeienis met conflicten en veiligheidsproblemen in Europa was vanzelfsprekend, zolang de Sovjet-Unie als een gevaar, ook voor de Amerikaanse veiligheid, werd beschouwd. Nu die dreiging heeft plaatsgemaakt voor regionale instabiliteit is dat niet meer het geval en kan een grotere Europese rol in het belang van het behoud van de transatlantische band zijn.

Voor zijn eigen bestwil en met het oog op de goede verstandhouding met Washington doet Europa er goed aan in de loop van volgend jaar de bereidheid uit te spreken de Amerikaanse militaire aanwezigheid in de vredesmachten op de Balkan over te nemen. Een dergelijke ambitie kan richting geven aan de opbouw van een institutioneel kader en van de benodigde capaciteiten. Het gaat hierbij om aflossingscapaciteit, hoofdkwartieren en verbindingen, strategisch transport. Het staat vast dat zulke voorzieningen pas in de loop van dit decennium beschikbaar komen. In ieder geval zou met de opbouw van zo'n capaciteit de ondergrond kunnen worden gelegd voor de vaststelling van een hoger ambitieniveau, dat over een periode van tien tot twintig jaar kan worden voorzien van de hiervoor benodigde vermogens. Het gaat dan om het vermogen desnoods

À court terme (une période de cinq ans), l'Europe ne sera en mesure d'intervenir de manière autonome que dans le cadre d'opérations militaires de moindre envergure. En principe, des opérations telles que celles menées par la KFOR et la SFOR peuvent également être organisées sous commandement européen, du moins si l'engagement aérien reste limité. Les pays européens ne peuvent pas imposer seuls le respect d'une «no fly zone». Mais pour l'engagement terrestre dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, ils possèdent les moyens, les connaissances et l'expérience requis. Dans quelques années, les opérations actuellement dirigées par l'OTAN au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine devraient pouvoir s'effectuer sous commandement européen, même si, dans la phase initiale des opérations, l'aide américaine dans le domaine de la logistique et du renseignement est la bienvenue, voire indispensable.

Il existe actuellement aux États-Unis un important courant d'opinion favorable au développement d'une politique européenne de sécurité et de défense. En proie, au départ, à une certaine méfiance, Washington voit à présent les projets européens d'un bon œil : le ministre américain de la Défense les approuve «*with wholehearted conviction*». Reste à savoir si cette attitude bienveillante durera. L'Europe ne peut pas se permettre de continuer à s'employer, jusque bien après 2003, à créer une capacité militaire, dont on ne sait toujours pas clairement dans quel contexte elle peut être utilisée. Le coût politique d'une telle attitude attentiste risque de devenir très lourd. L'intervention américaine dans les conflits et les problèmes de sécurité européens allait de soi aussi longtemps que l'on a considéré que l'Union soviétique représentait un danger, notamment pour la sécurité des États-Unis. À présent que cette menace a fait place à l'instabilité régionale, ce n'est plus le cas et l'accroissement du rôle de l'Europe peut contribuer à préserver le lien transatlantique.

Pour son propre bien et pour entretenir de bonnes relations avec Washington, l'Europe ferait bien de se déclarer disposée, au cours de l'an prochain, à se substituer aux militaires américains au sein des forces de maintien de la paix dans les Balkans. Une telle ambition peut orienter la mise en œuvre d'un cadre institutionnel et des capacités nécessaires. Il s'agit en l'occurrence d'une capacité de relève, de quartiers généraux, et de liaisons et de transport stratégique. Il est acquis que de telles avancées ne seront réalisées qu'au cours de cette décennie. En tout cas, la mise sur pied d'une telle capacité pourrait induire la fixation d'un niveau d'ambition supérieur qui pourrait, dans un délai de dix à vingt ans, trouver à se matérialiser grâce à l'apport des capacités nécessaires. Il s'agit de la capacité de mettre un terme à des conflits, en usant de

met inzet van geweld conflicten te beëindigen, waarbij geïntegreerd optreden van land-, lucht- en zee-strijdkrachten aan de orde is. Een dergelijk vermogen past naar de letter van Petersberg in de Europese ambities. Om een mogelijk naar Europa zelf overslaand conflict aan de randen van ons conflict te beëindigen is zo'n vermogen vereist. In dit soort situaties ligt een gezamenlijk Amerikaans-Europees optreden voor de hand, maar het is geen absolute zekerheid. Andersom betekent een dergelijke Europese capaciteit dat Europa ook aansluiting kan zoeken bij de Verenigde Staten in conflictsituaties waarbij Amerikaanse én Europese belangen in het geding zijn, bij voorbeeld in de Golf.

Tussen Washington en Brussel

Op weg naar 2003 doemt nog een derde probleem op. Als straks blijkt dat de «*Helsinki Headline Goal*» voornamelijk op papier bestaat en de Europese Unie nog steeds niet in staat is om zelfstandig een missie van enige omvang uit te voeren, dan ontstaat aan de Amerikaanse kant van de Atlantische Oceaan een broedplaats van irritatie en kritiek. Die irritatie en kritiek zullen ook nog eens worden gevoed door de steeds scheve balans in de lastenverdeling binnen het bondgenootschap. Het zal nog jaren duren voordat de eerste belangrijke resultaten van het «*Defence Capabilities Initiative*» zichtbaar worden.²¹ De afgelopen jaren profiteerde Europa van de sterke Europese munten ten opzichte van de koers van de dollar. De terugloop van de Amerikaanse defensie-uitgaven was dan ook grafisch uitgebeeld een stuk steiler dan de in dollars uitgedrukte Europese defensie-uitgaven. Maar nu de dollar binnen een jaar tijd is opgeklimmen van 1,90 gulden naar 2,60 gulden wordt de kloof vanzelf weer breder. Dankzij extra forse Amerikaanse defensie-uitgaven zal de afstand tussen de Europese bondgenoten en de Verenigde Staten nog verder toenemen.

Deze stijging is overigens onvoldoende om alle Amerikaanse defensieplannen te kunnen uitvoeren. Daarvoor is een verhoging van het defensiebudget met zo'n vijftien procent, vijftig miljard dollar, nodig. Zover zal de nieuwe president niet gaan. In de verkiezingsstrijd bleken Democraten en Republikeinen niet bereid verder te gaan dan een verhoging van een paar procent.

²¹ «By 2005, the first concrete results of Nato's Defence Capabilities Initiative will have become visible», Remarks by the Rt.Hon. Lord Robertson, Secretary General of NATO, at the Conference «Défense Européenne: Le Concept de Convergence», Brussels, 29 March 2000. Zie ook het interview met de Nederlandse vertegenwoordiger in de High Level Steering Group van de NAVO, luitenant-generaal A.P.P.M. van Baal, in Defensiekrant, 2 november 2000.

violence s'il le faut, en intégrant des interventions terrestres, aériennes et maritimes. D'après la lettre de l'accord de Petersberg, une telle capacité serait conforme aux ambitions européennes. Une telle capacité est nécessaire pour mettre un terme à un conflit qui pourrait s'étendre vers l'Europe à partir des confins de notre conflit. Dans ce type de situations, une intervention américano-européenne semble évidente, mais ce n'est pas absolument certain. À l'inverse, une telle capacité européenne signifie que l'Europe peut également se raccrocher aux États-Unis dans des conflits mettant en jeu les intérêts américains et européens, par exemple dans le Golfe.

Entre Washington et Bruxelles

Un troisième problème menace encore d'ici 2003. S'il s'avère que le «*Helsinki Head Goal*» existe surtout sur papier et que l'Union européenne n'est toujours pas en mesure d'accomplir seule une mission de quelque envergure, l'irritation et la critique trouveront à s'exprimer de l'autre côté de l'Atlantique. Cette irritation et cette critique seront encore alimentées par la disproportion toujours plus importante au niveau de la répartition des tâches au sein de l'alliance. Il faudra encore des années pour que les premiers résultats importants de la «*Defence Capabilities Initiative*» deviennent visibles.²¹ Au cours des dernières années, l'Europe a profité de la force des monnaies européennes par rapport au dollar. Le recul des dépenses américaines en matière de défense était dès lors représenté sur les graphiques de manière plus nette que les dépenses européennes de défense exprimées en dollar. Mais à présent qu'en un an, le dollar a grimpé de 1,90 florin à 2,60 florins, cet écart se creuse de nouveau de lui-même. Grâce à l'augmentation exponentielle des dépenses américaines de défense, l'écart entre les États-Unis et les alliés européens continuera encore à se creuser.

Cette augmentation est d'ailleurs insuffisante pour permettre l'exécution de tous les programmes américains de défense. Pour cela, l'augmentation du budget de la défense devrait s'élever à quelque 15%, soit 50 milliards de dollars. Le nouveau président n'ira pas jusque là. Au cours de la campagne électorale, il s'est avéré que Démocrates et Républicains n'étaient pas

²¹ «By 2005, the first concrete results of Nato's Defence Capabilities Initiative will have become», Remarks by the Rt. Hon. Lord Robertson, Secretary General of Nato, at the Conference «Défense européenne: le Concept de convergence», Bruxelles, 29 mars 2000. Voir également l'interview du représentant néerlandais au sein du High level Steering group de l'OTAN, le lieutenant-général A. P. P. M. van Baal, dans Defensiekrant, 2 novembre 2000.

Er zal dus niets anders opzitten dan de plannen nog eens stevig tegen het licht te houden en het mes te zetten in de ontwikkeling en aanschaf van nieuwe wapensystemen. Dat daarbij met een scheef oog naar de Europese bondgenoten zal worden gekeken, staat buiten kijf. Europa moet in dat verband het been maar stijf houden. De Verenigde Staten nemen bijna veertig procent van de totale defensie-uitgaven in de wereld voor hun rekening, de lidstaten van de Europese Unie voegen daar nog eens een kwart aan toe. Geen land, geen enkel machtsblok komt ook maar in de verste verte in de buurt van de defensie-inspanningen in de Verenigde Staten en in Europa. De hele westerse wereld lijkt in een wapenwedloop met zichzelf verwickeld te raken. Europa moet inderdaad meer doen, om te beginnen meer gezamenlijk. Maar de tweede hoofd-uitdaging voor Europa is om gedateerde, achterhaalde overblijfselen van de structuur en aanpak uit de tijd van de Koude Oorlog te decimeren. Verbeteringen moeten als hefboom worden gebruikt om dat proces op gang te brengen.

Een andere splijtzwam zal de invoering van een afweersysteem tegen ballistische raketten worden. Als het niet mogelijk is met Noord-Korea waterdichte en controleerbare afspraken te maken over de stopzetting van de productie en export van ballistische raketten van het Vierde Machine Industrie Bureau in Sanum Dong en Fabriek 125 in Pyongyang, dan is de invoering van een «*National Missile Defense*» niet meer te stoppen. Dat zal niet alleen de Amerikaans-Russische betrekkingen onder druk zetten, maar ook leiden tot spanningen tussen Washington en de meeste Europese hoofdsteden. Interessant wordt dan hoe Londen zich in deze kwestie al opstellen. Kan de Britse regering het zich permitteren in het zicht van eigen algemene verkiezingen partij te kiezen tegen Washington of keert Londen zich tegen de opvattingen van in het bijzonder Frankrijk?

Tot slot

Vorig jaar werd van de besluiten van de Europese Raden van Keulen en Helsinki gezegd dat Europa daarmee de «*Rubicon*» naar een eigen defensie was overgestoken. Een jaar later lijkt het verdacht veel op dat nog heel wat water door de Theems, de Seine, de Spree, de Tiber en andere Europese rivieren moet stromen om de volgende stappen op weg naar een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid te kunnen zetten. Hiervoor moet Europa niet terugdeinzen. Het jaar 2003 is niet de «*finish*», maar slechts een van de vele tussenstops. Over duizend dagen is er nog geen capaciteit voor het zelfstandig uitvoeren van grotere militaire operaties. Om een gebed zonder end

disposés à accepter une hausse dépassant quelques pourcents. Dans ces conditions, il ne restera plus qu'à repasser une fois encore les plans au crible et à sabler dans le développement et l'acquisition de nouveaux systèmes d'armement. Il ne fait aucun doute que l'on regardera les alliés européens d'un mauvais œil. Il suffira à l'Europe de ne pas céder sur ce point. Les États-Unis assument près de 40% de l'ensemble des dépenses faites dans le monde dans le domaine de la défense, les États membres de l'Union européenne intervenant, quant à eux, pour un autre quart. Aucun pays, aucune alliance ne réalise, en matière de défense, des efforts fût-ce un tant soit peu comparables à ceux fournis par les États-Unis et par l'Europe. L'ensemble du monde occidental paraît s'engager dans une course aux armements avec lui-même. L'Europe doit effectivement faire plus, et, tout d'abord, plus en commun. Le deuxième défi capital que l'Europe doit relever consiste toutefois à effacer les vestiges dépassés de la structure et des conceptions datant de l'époque de la Guerre froide. Les améliorations doivent servir de levier pour lancer ce processus.

La mise en place d'un système de défense contre les missiles balistiques est une autre pomme de discorde. S'il est impossible de conclure des accords sûrs et contrôlables avec la Corée du Nord au sujet de l'arrêt de la production et de l'exportation de missiles balistiques du quatrième *Machine Industry Bureau* de Sanum Dong et de la *Fabrique 125* de Pyongyang, le déploiement d'une *National Missile Defense* sera inéluctable. Il en résultera non seulement des turbulences dans les relations russo-américaines, mais également des tensions entre Washington et les principales capitales européennes. À cet égard, il sera intéressant de connaître la position que Londres adoptera. Le gouvernement britannique peut-il se permettre de prendre parti contre Washington, à l'approche d'élections générales en Grande-Bretagne, ou prendra-t-il notamment le contre-pied de la position de la France ?

Conclusion

L'année dernière, on disait des décisions des conseils européens de Cologne et d'Helsinki qu'en les prenant, l'Europe avait franchi le «*Rubicon*» en ce qui concerne la mise en place d'une défense commune propre. Un an plus tard, il semble bien qu'il coulera encore beaucoup d'eau sous les ponts de la Tamise, de la Seine, de la Spree, du Tibre et de beaucoup d'autres rivières européennes pour que les étapes suivantes vers une politique de sécurité et de défense européenne commune puissent être franchies. L'Europe ne doit pas reculer devant ces obstacles. L'année 2003 n'est pas le «*finish*», mais seulement une des nombreuses étapes. Dans mille jours, l'Europe ne dispo-

te voorkomen, moet Europa de verwezenlijking van zo'n capaciteit hand in hand laten gaan met de invulling van concrete ambities, te beginnen met het op korte termijn uitbreiden van de Europese rol in de vredesmachten op de Balkan. Zonder een harde politieke toezegging daartoe krijgt Amerikaans ongenoegen over het wel met de mond, maar niet in daden beleden streven naar een Europees veiligheids- en defensiebeleid ruime kansen. Dat is niet bevorderlijk voor de totstandbrenging van een homogene, goed op elkaar ingespeelde Europese militaire capaciteit.

sera pas encore de la capacité nécessaire pour mener, seule, de grandes opérations militaires. Pour éviter d'interminables discussions, l'Europe doit veiller à ce que la constitution d'une telle capacité s'accompagne de la réalisation d'ambitions concrètes, à commencer par le renforcement à court terme du rôle que joue l'Europe dans les forces chargées du maintien de la paix dans les Balkans. Sans concession politique à cet égard, les Américains ont toutes les raisons de déplorer la volonté seulement verbale, mais non effective de l'Europe d'élaborer une politique de sécurité et de défense. Cette frilosité n'est pas de nature à favoriser la mise sur pied d'une capacité militaire européenne homogène et coordonnée.

**B. HOOZITTING : NIET-MILITAIR
CRISISMANAGEMENT 8 NOVEMBER 2000****1. TERREINERVARING VAN *PAX CHRISTI* IN
NIET-MILITAIR CRISISMANAGEMENT EN
BELEIDSMATIGE CONCLUSIES**

Toelichting door Franklin De Vrieze voor de hoorzitting voor het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 8 november 2000.

Voor deze hoorzitting over het niet-militair crisismanagement, is mij gevraagd toelichting te geven bij Pax Christi's initiatieven inzake terreindiplomatatie. Ik zal ingaan op ons ervaring en activiteiten inzake Kosovo, waarna ik een aantal conclusies voor het Belgisch beleid zal voorstellen.

Talrijke gouvernementele en niet-gouvernementele instanties zijn de jongste jaren betrokken geweest bij bemiddeling in de Kosovo-crisis. We geven hier de sleutelementen in één sterk uitgebouwd initiatief van niet-gouvernementele bemiddeling, het Pax Christidialogoproject tussen 20 Servische en Kosovo-Albanese organisaties.

1. Terreindiplomatatie in Kosovo

Sinds het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië begin jaren 1990 concentreerden de vredesorganisaties *Pax Christi* Vlaanderen en Nederland hun aandacht op de explosieve situatie in Kosovo.

Albanezen en Serviërs, werkzaam binnen vredes- en mensen-rechten-ngo's, beseften dat de feitelijke communicatieblokkade tussen de twee bevolkingsgroepen de polarisatie in de hand werkte en een toekomstige escalatie van het conflict steeds waarschijnlijker maakte. Gezien beide partijen zichzelf omwille van interne politieke en sociale druk niet sterk genoeg achtten om autonoom die blokkade op te heffen, riepen ze in 1993-1994 de hulp en de expertise in van de vredesorganisaties uit de Lage Landen. Het was het begin van een langdurig *peace-building* project (gedeeltelijk gefinancierd door ABOS). We schetsen zeven factoren die van belang waren bij de uitbouw van dit project.

**B. AUDITION CONCERNANT LA GESTION NON
MILITAIRE DE CRISE 8 NOVEMBRE 2000****1. EXPERIENCE DE *PAX CHRISTI* SUR
LE TERRAIN EN MATIERE DE MANAGEMENT DE
CRISE NON MILITAIRE ET DE CONCLUSIONS
POLITIQUES**

Expose de Franklin De Vrieze pour l'audition devant le comité d'avis fédéral chargé de questions européennes, chambre des représentants, bruxelles, le 8 novembre 2000.

Pour cette audition sur le management de crise non militaire, il m'a été demandé de commenter les initiatives de Pax Christi en matière de diplomatie de terrain. J'exposerai l'expérience que nous avons acquise au Kosovo et activités que nous y avons déployées, et formulerai ensuite un certain nombre de conclusions pour la politique belge.

Nombre d'instances gouvernementales et non gouvernementales ont été associées, ces dernières années, aux négociations sur la crise au Kosovo. Nous exposerons en l'occurrence les éléments clés d'une initiative en matière de médiation non gouvernementale, le projet de Pax Christi de rétablir le dialogue entre 20 organisations serbes et albanophones du Kosovo.

1. Diplomatie de terrain au Kosovo

Depuis l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, au début des années 1990, les organisations pacifistes *Pax Christi* Flandre et Pays-Bas ont concentré leur attention sur la situation explosive au Kosovo.

Les Serbes et les Albanais qui étaient actifs dans des ONG pacifistes et de défense des droits de l'homme, se rendaient compte que le blocage des communications entre les deux groupes ethniques favoriserait la polarisation et rendrait une intensification future du conflit de plus en plus probable. Étant donné que les deux parties estimaient qu'elles n'étaient pas en mesure, en raison de pressions politiques et sociales internes, de mettre elles-mêmes un terme à ce blocage, elles ont fait appel, en 1993-1994, à l'aide et à l'expertise des organisations pacifistes des Pays-Bas. C'était le début d'un long projet de *peace-building* (cofinancé par l'AGCD). Nous esquissons sept facteurs qui avaient leur importance lors de l'élaboration de ce projet.

1. Uitbouwen van een kennissennetwerk in de regio

Sinds 1990 ontwikkelde Pax Christi vijf beleidslijnen inzake het Kosovaars-Servisch conflict: (1) het aan kaarten van mensenrechtenschendingen in binnenlandse politieke contacten en op internationale fora; (2) een dialoog met politici en maatschappelijke sleutelfiguren in Servië en Kosovo over een politieke oplossing voor Kosovo; (3) regelmatige bezoeken ter plaatse als teken van solidariteit met de bevolking; (4) ondersteuning van democratische, niet-nationalistische groepen en vrije media; (5) een dialoogproject tussen Albanese en Servische jongerenorganisaties.

Het dialoogproject was gekaderd in een breder engagement in de regio. Dit breder engagement ging enkele jaren vooraf aan het opstarten van het dialoogproject. Deze vijf beleidslijnen creëerden een breed netwerk aan kennissen in de Kosovaarse en Servische politiek en maatschappij. Op cruciale momenten, toen de dialoogsessies dreigden vast te lopen, bleek een interventie door maatschappelijke gezaghebbende figuren effectief op het proces opnieuw op gang te trekken.

2. Operationele doelstelling

Omdat *peace-building* vertrekt vanuit een situatie waarin het wederzijdse vertrouwen zoek is, moesten de ambities beperkt worden. Een oorlog voorkomen lag buiten het bereik van een kleine organisatie als de onze; wel de communicatie tussen de Serviërs en de Kosovo-Albanen terug op gang trekken, was het uitgangspunt. Dit werd geconcretiseerd in het zoeken naar punten van gemeenschappelijk belang voor beide partijen. In 1995 werden drie domeinen afgebakend: het onderwijs, de media en inzicht in conflictmechanismen. Later kwamen de status van Kosovo en de vraag naar de mogelijke legitimiteit van het gebruik van geweld ter sprake.

Door te focussen op punten van gemeenschappelijk belang werd een basis van vertrouwen gelegd die bij de start afwezig was. Sommige Serviërs dachten toen dat het de Kosovo-Albanen slechts om een PR-stunt te doen was, en sommige Kosovo-Albanen betwijfelden de goede bedoelingen van de Servische deelnemers.

De argwaan smolt in de eerste delicate sessies slechts langzaam door samenwerking rond concrete projecten: (1) drie keer een gezamenlijk krant publiceren met apart of gezamenlijk geschreven artikelen over de punten van gemeenschappelijk belang, (2) deelne-

1. Développement d'un réseau de relations dans la région

Depuis 1990, *Pax Christi* a développé cinq initiatives dans le cadre du conflit qui oppose les Kosovars aux Serbes : (1) dénoncer les violations des droits de l'homme lors des contacts politiques internes et sur les forums internationaux ; (2) mener un dialogue avec des hommes politiques et des figures clés de la société en Serbie et au Kosovo en vue de rechercher une solution pour le Kosovo ; (3) effectuer régulièrement des visites sur place en signe de solidarité avec la population ; (4) soutenir les groupements démocratiques, non nationalistes et les médias libres ; (5) mettre sur pied un projet de dialogue entre des organisations de jeunes albanaises et serbes.

Le projet de dialogue s'inscrivait dans le cadre d'un engagement plus large dans la région. Cet engagement a démarré quelques années avant le lancement du projet de dialogue. Ces cinq initiatives ont permis de créer un vaste réseau de relations au sein du monde politique et de la société kosovare et albanaise. À certains moments cruciaux, lorsque le dialogue risquait de s'embourber, il s'est avéré que l'intervention d'une personnalité revêtue d'une certaine autorité sociale a relancé le processus de dialogue.

2. Objectif opérationnel

Étant donné que le processus de *peace-building* part d'une situation où la confiance réciproque fait défaut, les ambitions ont dû rester limitées. Il était impossible à une petite organisation telle que la nôtre d'éviter une guerre ; le point de départ était toutefois la volonté de rétablir la communication entre les Serbes et les Albanais du Kosovo. Cela s'est concrétisé dans la recherche de points présentant un intérêt commun pour les deux parties. En 1995, trois domaines ont été circonscrits : l'enseignement, les médias et la compréhension des mécanismes conflictuels. On a ensuite abordé le statut du Kosovo et la question de la légitimité éventuelle de l'usage de la violence.

En se focalisant sur des domaines d'intérêt commun, on a créé une base de confiance qui n'existait pas au départ. Certains Serbes pensaient alors que les Albano-kosovars voulaient uniquement faire un coup d'éclat en matière de relations publiques et certains Albano-kosovars doutaient des bonnes intentions des participants serbes.

La méfiance ne s'est dissipée que peu à peu au cours des premières séances délicates grâce à l'instauration d'une collaboration articulée autour de projets concrets : (1) publier trois fois un journal commun contenant des articles rédigés séparément

men aan trainingssessies over vijandsbeelden en conflictmanagement, (3) wederzijdse bezoeken: Serviërs bezochten de parallelle samenleving in Prishtina en Albanezen bezochten NGO's en onafhankelijke media in Belgrado, (4) Albanezen kregen een forum aangeboden op de onafhankelijke radio B-92 in Belgrado (1996). Voor het eerst in jaren waren Albanezen live te horen op een Servische radio.

3. Zichtbaarheid buiten de eigen kring

Naast de noodzaak te functioneren op basis van vertrouwen, soms zelfs confidentialiteit van de samenkomsten te garanderen, was er nood aan zichtbaarheid van een aantal initiatieven. Dergelijke initiatieven tegenover de buitenwereld bleken een belangrijke factor om het vertrouwen in de zinvolheid van de gesprekken te behouden, temidden een maatschappelijke context waarin het geweld escaleerde.

Om de mogelijkheid te vergroten uit de eigen kring te treden, werden regelmatig gezamenlijke delegaties van Serviërs en Albanezen naar België, Nederland of Frankrijk (Raad van Europa) uitgenodigd. De Servisch-Albanese delegatie gaf samen duiding bij de gebeurtenissen in Servië en Kosovo. Deze initiatieven vergrootten de zichtbaarheid van het project buiten de eigen kring.

4. Verbreden van de participatie

Een veel voorkomend probleem i.v.m. *cross-community work* is het werken met mensen die reeds overtuigd zijn van het belang van dergelijk werk. Daarom werd van bij het begin getracht om een brede toegang te verkrijgen tot Albanese en Servische jongeren. Daartoe werd gekozen voor drie doelgroepen: studenten, ngo's en politieke partijen. Met deze groepen werd een ruim deel van het Kosovaars en het Servisch maatschappelijk middenveld bestreken.

In de opeenvolgende sessies werden (meestal) telkens andere vertegenwoordigers van de organisaties uitgenodigd zodat er in die organisaties een kritische massa ontstond waarop intern kon worden verder gebouwd. Aan de deelnemers werd uitdrukkelijk gevraagd het verloop en het resultaat van de sessies nauwkeurig terug te koppelen binnen de eigen organisatie.

Indien meer dergelijke projecten van terreindiplomatiek konden plaats vinden of indien dit project een grotere armslag (ook financieel) had kunnen krijgen, hadden meer personen kunnen participeren. Uiteindelijk kon

ou en commun au sujet de thèmes d'intérêt commun ; (2) participer à des séances de formation au sujet de l'image que l'on se fait de l'ennemi et la gestion des conflits ; (3) visites réciproques : des Serbes ont visité la société parallèle à Pristina et des Albanais ont visité des ONG et des médias indépendants à Belgrade (4) des Albanais se sont vu offrir à la radio indépendant B-92 de Belgrade (1996). Pour la première fois depuis des années, on a pu entendre en direct des Albanais sur les ondes serbes.

3. Visibilité à l'extérieur

Outre la nécessité de fonctionner dans un climat de confiance, voire, parfois, de garantir la confidentialité des rencontres, la nécessité de prendre des initiatives visibles s'est manifestée. Mener de telles initiatives à l'égard du monde extérieur s'est avéré important pour entretenir la confiance des parties dans l'utilité de poursuivre le dialogue dans un contexte social d'escalade de la violence.

Dans le souci d'accroître les possibilités d'intervenir à l'extérieur, on a régulièrement invité des délégations communes de Serbes et d'Albanais en Belgique, aux Pays-Bas ou en France (Conseil de l'Europe). Les Serbes et les Albanais qui composaient ces délégations ont commenté ensemble les événements qui se déroulaient en Serbie et au Kosovo. Ces initiatives ont accru la visibilité du projet à l'extérieur.

4. Élargissement de la participation

L'un des problèmes fréquemment rencontrés dans le cadre du *cross-community work* porte sur le fait que l'on travaille avec des personnes qui sont déjà convaincues de l'importance d'un tel travail. C'est pourquoi l'on s'est efforcé dès le début d'atteindre dans une large mesure les jeunes albanais et les jeunes serbes. Dans cette optique, trois groupes cibles ont été retenus : les étudiants, les ONG et les partis politiques. Au travers de ces groupes, il a été possible d'atteindre une grande partie de la société civile kosovare et serbe.

On a invité des représentants différents des organisations participantes à chacune (ou presque) des sessions successives, afin de disposer, au sein de ces organisations, d'une masse critique qui permette d'aller de l'avant. Les participants ont été expressément invités à rendre compte, avec précision, du déroulement et du résultat des sessions à leur propre organisation.

Si l'on avait multiplié les projets similaires dans le domaine de la diplomatie de terrain ou si ce projet avait pu disposer d'une marge manœuvre plus grande (y compris sur le plan financier), le nombre de

Pax Christi met vertegenwoordigers van de politieke partijen, ngo's en studentenorganisaties slechts vier sessies per jaar organiseren.

De organisaties werden gevraagd om telkens andere mensen te laten deelnemen. De achterliggende redenering om een kritische massa binnen de verschillende organisaties te creëren - het multiplicator idee - werd maar ten dele gerealiseerd.

Soms wisselden mensen van organisatie of verlieten ze de organisatie. Bovendien vroeg de opvolging van het dialoogproject in de verschillende organisaties een doorgedreven aandacht. De politieke crisissen rond het Kosovo-probleem drukten deze trage opbouw van wederzijds vertrouwen weg op de prioriteitenagenda.

Anderzijds stellen we vast dat zowel Servische als Kosovo-Albanese organisaties het project evalueren als één van hun belangrijkste communicatiekanalen met de tegenpartij.

5. Andere politieke conflictregio's verkennen

Een hefboom om het eigen conflict te relativeren en bepaalde deelaspecten anders te beoordelen, waren de bezoeken aan Noord-Ierland en België.

Met vertegenwoordigers van Servische en Albanese politieke partijen werden zowel voor als na het Goede Vrijdag-Akkoord bezoeken gebracht aan Noord-Ierland. Er werd gesproken met katholieke en protestantse Noord-Ierse *cross-community workers*, politici en ex-paramilitairen. Niet een eenvoudige vergelijking tussen Noord-Ierland en Kosovo stond voorop; wel de methodes en mechanismen die het vredesakkoord voorzag om de pacificatie en de samenwerking tussen de partijen te stimuleren. Tijdens deze studiesessies werden gevoelige items bespreekbaar, zoals de vrijlating van (politieke) gevangenen, internationale bemiddeling en druk, de legitimiteit van paramilitair verzet, de schaduwzijden van een parallelle maatschappij, autonomie of onafhankelijkheid. Deze dialoog met groepen in Noord-Ierland gaat door tot op vandaag.

In 1997 bestudeerden de deelnemers de pacificatie rond het onderwijssysteem in het federale België: drie taalgemeenschappen en vier onderwijsnetten. Dit studiebezoek vond plaats op het moment dat de onderwijsdiscussie het belangrijkste agendapunt in Kosovo was geworden.

participants aurait pu être plus élevé. En définitive, *Pax Christi* n'a pu organiser que quatre sessions par an à l'intention de représentants des partis politiques, des ONG et des organisations d'étudiants.

Les organisations ont été invitées à envoyer chaque fois d'autres participants. L'objectif sous-jacent, qui était de susciter une masse critique au sein des différentes organisations (pour créer un effet multiplicateur), n'a été atteint qu'en partie.

Certaines personnes ont changé d'organisation ou ont quitté leur organisation. En outre, le suivi du projet de dialogue au sein des différentes organisations a requis une attention soutenue. Les crises politiques qu'a suscitées le problème du Kosovo ont repoussé ce lent processus de renforcement de la confiance réciproque bien loin à l'ordre du jour des priorités.

On constate par ailleurs que tant les organisations serbes que les organisations albanais-kosovares considèrent le projet comme l'un de leurs principaux canaux de communication avec la partie adverse.

5. Explorer d'autres régions touchées par des conflits politiques

Pour les participants, les visites organisées en Irlande du Nord et en Belgique ont servi de levier leur permettant de relativiser leur propre conflit et d'apprécier différemment certains aspects partiels.

Des visites ont été organisées en Irlande du Nord tant avant qu'après la signature de l'Accord du Vendredi Saint en compagnie de représentants de partis politiques serbes et albanais. Des discussions ont eu lieu avec des hommes politiques, des ex-paramilitaires et des *cross-community workers* catholiques et protestants d'Irlande du Nord. Le but n'était pas de procéder à une simple comparaison entre l'Irlande du Nord et le Kosovo, mais bien de comparer les méthodes et les mécanismes prévus par l'accord de paix afin d'encourager la pacification et la collaboration entre les parties. Ces séances d'études ont permis d'aborder des sujets sensibles, tels que la libération de prisonniers (politiques), la médiation et la pression internationales, la légitimité de la résistance paramilitaire, les zones d'ombre d'une société parallèle, l'autonomie et l'indépendance. Ce dialogue en groupe en Irlande du Nord s'est poursuivi jusqu'à maintenant.

En 1997, les participants ont étudié la pacification dans le système d'enseignement dans la Belgique fédérale : trois communautés linguistiques et quatre réseaux d'enseignement. Cette visite d'étude a eu lieu au moment où les discussions en matière d'enseignement étaient le principal point à l'ordre du jour au Kosovo.

Deze studiebezoeken maakten een uitbreiding van de participerende politieke partijen en organisaties mogelijk. Bij de Kosovaren waren de meeste partijen al vanaf het begin in het project aanwezig. Bij de Serviërs werden oppositiepartijen gaandeweg aangevuld met regeringspartijen. Van begin 1998 tot begin 1999 werden de sessies bijgewoond door leden van de SPO (partij van Vuk Draskovic) en de JUL (partij van Mira Markovic) die toen beiden in de regering zetelden. Albanezen die politiek dicht bij het UCK aanleunden en later naar het UCK overstapten, zaten eveneens rond de tafel.

Terwijl de Servische regering op officieel vlak elk gesprek met het UCK weigerde, creëerde een studiebezoek aan een andere regio een aanvaardbaar platform voor rechtstreeks debat. Aldus was dit met geringe ambities gestarte dialoogproject uitgroeid tot één van de zeldzame fora waar Serviërs en Kosovo-Albanen van gematigde én radicale strekking rechtstreeks met elkaar in contact traden.

6. Sociale druk en informele contacten

Het dialoogproject stootte echter ook op moeilijkheden. Een belangrijk pijnpunt was de verpletterende sociale druk. De openheid en nuance die de sessies kenmerkten, moesten tijdens sommige publieke momenten wijken voor de officiële Servische of Kosovaarse standpunten. De groepsdruk en de angst om als een verrader van de nationale zaak bestempeld te worden, was groot en deed tijdens de formele sessies de compromisbereidheid verdwijnen.

Voor het onderhouden van contacten op het informeel vlak engageerde men zich verregaand. Zo telefoonerden sommige Servische en Kosovaarse deelnemers met elkaar, tijdens de NAVO-bombardementen en etnische zuiveringen. Na de oorlog zijn Servische partnerorganisaties een initiatief gestart voor de vrijlating van de Kosovaarse politieke gevangenen.

7. De contextgevoeligheid

Een laatste moeilijkheid betrof de contextgevoeligheid van de *Pax Christi*-bemiddeling. Wanneer de pogingen om een politieke dialoog tussen Servië en Kosovo op gang te trekken, vastliepen of wanneer in 1998 de militaire confrontaties - met bloedbaden tot gevolg - elkaar in snel tempo opvolgden, betekende dit dat ook de terreindiplomatie onder druk kwam te staan. De achterban van de betreffende organisaties stelden vragen

Ces visites d'études ont permis d'élargir le nombre de partis politiques et d'organisations participants. Du côté kosovar, la plupart des partis politiques étaient présents dès le début. Du côté serbe, les partis d'opposition ont été progressivement rejoints par les partis du gouvernement. De début 1998 à début 1999, des membres du SPO (parti de Vuk Draskovic) et du JUL (parti de Mira Markovic) ont pris part aux sessions. Étaient également présents, des Albanais, politiquement proches de l'UCK et qui ont rejoint ce parti ultérieurement.

Alors qu'officiellement le gouvernement serbe refusait tout dialogue avec l'UCK, une visite d'étude à une autre région constituait une plate-forme acceptable pour l'organisation d'un débat direct. Ce projet de dialogue, aux ambitions initiales limitées, est ainsi progressivement devenu l'un des rares forums au sein desquels Serbes et Albanais du Kosovo de tendance modérée mais aussi radicale nouèrent des contacts directs.

6. Pression sociale et contacts informels

Le projet de dialogue s'est toutefois aussi heurté à des difficultés. L'écrasante pression sociale constituait un problème majeur. L'esprit d'ouverture et le sens des nuances qui caractérisaient les sessions devaient, lors de certains moments publics, céder la place aux points de vue officiels des Serbes ou des Kosovares. La pression du groupe et la peur d'être accusé de traître de la cause nationale étaient grandes et anéantissaient la volonté de compromis pendant les sessions formelles.

Les participants s'investissaient beaucoup pour entretenir les contacts au niveau informel. C'est ainsi que certains participants serbes et kosovares se téléphonaient pendant les bombardements de l'OTAN et les épurations ethniques. Après la guerre, des organisations-amies serbes ont lancé une initiative en faveur de la libération des prisonniers politiques kosovares.

7. La sensibilité au contexte

L'incidence du contexte sur la médiation de *Pax Christi* constituait une dernière difficulté. Lorsque les tentatives entreprises pour amorcer un dialogue politique entre la Serbie et le Kosovo piétinaient ou lorsque les confrontations militaires – provoquant des bains de sang – se succédaient à un rythme rapproché en 1998, la diplomatie sur le terrain était, elle aussi, soumise à une forte pression. La base des

bij de zin van de sessies: «Waarom nog praten als de tegenpartij tot zo iets in staat is?»

Het betrof niet enkel de angst om als verrader gebrandmerkt te worden omdat men net dan met «de vijand» aan tafel ging zitten. De mogelijkheden om de eigen (Albanese) standpunten, soms verontwaardiging, over gebeurtenissen op het terrein kenbaar te maken, werden in een crisiscontext soms ondergeschikt gemaakt aan overwegingen over politieke opportuniteit.

Het moet gezegd dat deze contextgevoeligheid zwaarder doorwoog voor sessies met vertegenwoordigers van politieke partijen dan voor gesprekken tussen NGO's of studentenorganisaties.

Na de oorlog

De overeengekomen doelstelling van het project om de communicatie tussen beide bevolkingsgroepen te vergroten, werd gerealiseerd. De achterliggende doelstelling om aldus bij te dragen tot het vermijden van een gewelddadige escalatie en oorlog werd doorkruist door de politieke en militaire evoluties op het terrein.

Na de oorlog situeert de grootste uitdaging in Kosovo zich op het vlak van het indijken van het geweld en de uitbouw van een civiele samenleving die de voedingsbodem voor een democratische cultuur kan vormen.

In de huidige politieke context kunnen Servisch-Albanese contacten slechts op een zinvolle wijze terug opgestart worden indien ze ingaan op het vraagstuk van misdaden en mensenrechtenschendingen tijdens de voorbije tien jaar. Een aantal lokale en internationale NGO's zijn dit moeizaam werk reeds begonnen.

II. Voorstellen voor een Belgisch beleid inzake conflictpreventie

Intra-statelijke conflicten veroorzaken humanitaire catastrofes waarin vooral burgers, in het bijzonder vrouwen en kinderen de voornaamste slachtoffers zijn. Deze gewelddadige burgeroorlogen vormen een ernstig obstakel voor structurele ontwikkeling, een aantasting van de rechten van de mens en een bedreiging van regionale vrede en stabiliteit.

Het Belgisch voorzitterschap van de Unie kan een aanleiding zijn voor een evaluatie van de beleidsmatige, organisatorische en financiële samenhang in het beleid op het gebied van conflictpreventie.

Pax Christi bepleit bij conflictpreventie enkele **fundamentele beleidsprincipes**:

organisations en question s'interrogeait sur le sens des sessions : « Pourquoi dialoguer encore si la partie adverse est capable de telles atrocités ? »

Il ne s'agissait pas seulement de la peur d'être accusé de trahison parce que l'on s'installait, précisément à ce moment, à la table des négociations avec « l'ennemi ». Dans un contexte de crise, les considérations sur l'opportunité politique primaient quelquefois les possibilités qui étaient offertes de faire connaître ses points de vue (albanais), quelquefois son indignation, sur les événements qui se déroulaient sur le terrain.

Il faut dire que cette incidence du contexte était plus grande pour les sessions regroupant des représentants de partis politiques que pour les entretiens entre ONG ou des organisations d'étudiants.

L'après-guerre

Nous avons atteint l'objectif convenu en ce qui concerne le projet visant à restaurer la communication entre les deux groupes de population. L'objectif second, qui était de contribuer à éviter l'escalade de la violence et la guerre, a été complètement raté à cause de l'évolution de la situation politique et militaire sur le terrain.

Le principal défi de l'après-guerre au Kosovo consiste à endiguer la violence et à bâtir une société civile qui peut servir de terreau pour une nouvelle culture démocratique.

Dans le contexte actuel, les contacts entre Serbes et Albanais ne peuvent débuter correctement que s'ils portent sur le problème des crimes et violations des droits de l'homme au cours des dix dernières années. Un certain nombre d'ONG locales et internationales ont déjà entamé ce travail de longue haleine.

II. Propositions en vue de l'élaboration d'une politique belge en matière de prévention des conflits.

Les conflits entre États provoquent des catastrophes humanitaires dont les civils, en particulier les femmes et les enfants sont les principales victimes. Ces guerres civiles violentes constituent un sérieux obstacle au développement structurel, sont une atteinte aux droits de l'homme et une menace pour la paix et la stabilité dans la région.

La présidence belge de l'Union peut être l'occasion de procéder à une évaluation de la cohérence politique, organisationnelle et financière dans le domaine de la prévention des conflits.

Pax Christi plaide pour que l'on respecte certains **principes fondamentaux** en matière de prévention des conflits :

- *ownership*: conflictpreventie moet aansluiten bij lokale en regionale capaciteiten, structuren en vragen;
- *opbouw* van nationale capaciteit, ontwikkeling van adequate structuren, instituties, budgetlijnen, kennis en terreinexpertise
- *omvattend*: alle fases in het conflict verdienen aandacht maar preventie van geweld of gewelds-escalatie moet prioriteit krijgen; tegelijk moet benadrukt worden dat een “set back” van post-conflict naar een nieuw conflict mogelijk is.
- *volgehouden*: conflictpreventie vraagt om een lange termijn strategie, langdurige presentie en inzet van een breed scala aan instrumenten
- *dialog*: conflictpreventie veronderstelt dialoog met – indien mogelijk – alle conflictactoren en de civiele samenleving;
- *coördinatie*: conflictpreventie vereist optimale samenwerking tussen bilaterale en multilaterale donoren en ngo's; het is onze overtuiging dat inzake conflictpreventie overheid en NGO's een complementaire rol kunnen spelen.
- *coherentie*: conflictpreventie eist een integrale samenhangende inzet van een breed interventierepertoire. Een geïntegreerd conflictpreventiebeleid vraagt een duidelijke toetsing van diverse beleidsdomeinen als B.Z., O.S., BH vanuit het oogpunt escalatie of des-escalatie van conflicten.

Om een beleid van conflictpreventie effectief te maken, om de cruciale overstap te kunnen maken van «early warning» naar «early action», bepleiten we volgende **instrumenten** voor conflictpreventie op korte termijn.

1. Steun aan lokale vredesinitiatieven in conflict-regio's

In de vroegste fasen van een conflict en vooraleer een conflict gewelddadig wordt, zijn de lokale actoren dikwijls de enige actoren in de regio. Gezien conflictpreventie meest kans op slagen heeft in de vroegste fasen, moet internationale steun aan lokale vredesinitiatieven de eerste etappe zijn van een beleid van conflictpreventie. Dit kan betrekking hebben op vroegtijdige bemiddeling tussen de conflictpartijen, interetnische programma's, onafhankelijke media, internationale uitwisselingen enz. Inworteling van het

- *ownership* : la prévention des conflits doit tenir compte des capacités, structures et demandes locales et régionales ;
- *constitution* d'une capacité nationale et développement de structures, d'institutions, de lignes de force budgétaires, de connaissances et d'une expertise sur le terrain appropriées ;
- *globalité* : il convient d'être attentif à toutes les phases du conflit, mais la prévention de la violence ou l'escalade de la violence doivent avoir la priorité ; il convient en même temps de souligner qu'un « set back » d'un après-conflit vers un nouveau conflit est possible ;
- *persévérance*: la prévention des conflits requiert une stratégie à long terme, une présence prolongée et l'engagement d'un large éventail d'instruments ;
- *dialogue* : la prévention des conflits suppose qu'il y ait un dialogue avec – si possible – tous les acteurs du conflit et la société civile ;
- *coordination* : la prévention des conflits requiert une collaboration optimale entre les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les ONG ; nous sommes convaincus que les pouvoirs publics et les ONG peuvent être complémentaires en matière de prévention des conflits ;
- *cohérence* : la prévention des conflits requiert un engagement cohérent intégral d'un large éventail d'instruments d'intervention. Une politique de prévention des conflits intégrée nécessite une évaluation précise des divers domaines d'action, tels que les affaires étrangères, la coopération au développement et le commerce extérieur, sous l'angle de l'escalade ou de la désescalade des conflits.

Afin de concrétiser une politique de prévention des conflits, en vue de pouvoir effectuer le passage crucial de l'« early warning » à l'« early action », nous plaçons en faveur du recours aux **instruments** suivants de prévention des conflits à court terme.

1. Soutien aux initiatives de paix locales dans les régions à conflits

Dans les tout premières phases d'un conflit et avant qu'il ne devienne violent, les acteurs locaux sont souvent les seuls acteurs dans la région. Étant donné que la prévention des conflits a le plus de chances de réussir dans les premières phases, le soutien international aux initiatives de paix locales doit être la première étape d'une politique de prévention des conflits. Ce soutien peut prendre la forme d'une médiation précoce entre les parties au conflit, de programmes interethniques, de médias indépendants,

conflictpreventiebeleid in de lokale structuren van de samenleving zal bepalen of het beleid succesvol is.

2. *Burgervredeteams*

Om vroegtijdige civiele presentie in een conflictregio te kunnen realiseren is er nood aan een pool van goed getrainde civiele waarnemers en conflictbemiddelaars, «*civil peace corps*», burgervredeteams. De onafhankelijkheid van de burgervredeteams zal in belangrijke mate moeten bijdragen tot de effectiviteit van hun opdracht. De opleiding van de waarnemers en bemiddelaars kan gebeuren i.s.m. NGO's en intergouvernementele organisaties als b.v. OVSE. Ze kunnen uitgestuurd worden naar het model van de ontwikkelingscoöperanten.

Lange termijn programma's

Lange termijn investeren in expertise, netwerken en vroegtijdige en volgehouden conflictbemiddeling vereist de mogelijkheid voor financiering van langetermijn programma's rond conflictpreventie en bemiddeling, eerder dan 12 maanden projecten, wat tot nu toe het geval is voor DGIS-projecten op de budgetlijn «conflictpreventie».

4. *Interdepartementale werkgroep conflictpreventie*

Adequaat op ontwikkelingen reageren vereist adequate informatie en coördinatie van het beleid. Deze informatiecapaciteit en coördinatie kan versterkt worden via een «interdepartementale werkgroep conflictpreventie» tussen de betrokken ministeries, nl. Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Handel, Kabinet Eerste Minister, eventueel Department Buitenlands beleid van de Gemeenschapsregeringen.

De centrale vraag voor dergelijke werkgroep is in welke mate beslissingen door diverse departementen kunnen bijdragen tot escalatie of desescalatie in een conflictregio. De «*Conflict effecten rapportering*» van prof. Reychler en *Field Diplomacy Initiative* (FDI) kan daartoe een instrument zijn.

d'échanges internationaux, etc. De l'enracinement de la politique de prévention des conflits dans les structures locales de la société dépendra le succès de la politique.

2. *Équipes civiles pour la paix*

Pour pouvoir assurer une présence civile précoce dans une région de conflit, il faut disposer d'une équipe d'observateurs civils bien entraînés et de médiateurs en conflits, «*civil peace corps*». L'indépendance des équipes civiles pour la paix contribuera dans une large mesure à l'efficacité de leur mission. La formation des observateurs et des médiateurs peut être assurée en collaboration avec des ONG et des organisations intergouvernementales, comme par exemple l'OSCE. Ceux-ci peuvent être envoyés sur le terrain à l'instar des coopérants au développement.

3. *Programmes à long terme*

Pour pouvoir investir à long terme dans l'expertise, les réseaux et la médiation précoce et soutenue, il faut avoir la possibilité de financer des programmes à long terme axés sur la prévention et la médiation en matière de conflits, plutôt que des projets de 12 mois, comme cela se fait à l'heure actuelle pour les projets DGCI, qui sont imputés à la ligne budgétaire «prévention des conflits».

4. *Groupe de travail interdépartemental Prévention des conflits*

Une réaction adéquate aux événements passe par des informations pertinentes et une coordination efficace de la politique. Un «groupe de travail interdépartemental Prévention des conflits» permettrait de renforcer cette capacité d'information et cette coordination entre les ministères concernés, à savoir les Affaires étrangères, la Coopération au développement, le Commerce extérieur, le cabinet du Premier ministre, éventuellement le département de politique étrangère des gouvernements communautaires.

La question cruciale se posant à un tel groupe de travail consiste à savoir dans quelle mesure les décisions prises par divers départements peuvent contribuer à l'escalade ou à la désescalade dans une région en conflit. L'«Étude d'impact sur le conflit» du professeur Reychler et le *Field Diplomacy Initiative* (FDI) peuvent constituer des instruments utiles à cet effet.

5. Nationale Raad Conflictpreventie

Informatie van officiële kanalen kan aangevuld worden met informatie van NGO's en civil society. Tot nu toe is het overleg tussen overheid en NGO's inzake conflictpreventie sporadisch en afhankelijk van persoonlijke contacten.

In een «Nationale Raad voor Conflictpreventie» kunnen NGO's, academici en overheid op een gestructureerde wijze informatie uitwisselen en regionale strategieën voor conflictpreventie uitwerken, zodat de inzet van diverse middelen doelmatiger verloopt.

Een essentieel instrument voor een Nationale Raad Conflictpreventie is *een mechanisme* om «early action» te agenderen. Om de kloof tussen «early warning» en «early action» te dichten, is er nood aan een duidelijk mechanisme waardoor de civiele samenleving potentiële conflicten kan identificeren en voorstellen voor «early action» kan agenderen bij de overheid.

Tot slot moet erop gewezen worden dat deze instrumenten voor conflictpreventie op korte termijn maar slaagkansen hebben, in de mate dat tegelijk de grondoorzaken van conflicten worden aangepakt. De armoede en verpaupering, de schuldenlast van de armste landen en algemene, niet gespecifieerde economische sancties zijn factoren die mee bijdragen tot de creatie van conflicten. Wapenexport naar conflictregio's of landen waar de mensenrechten geschonden worden, dragen bij tot de escalatie van conflicten. We hopen dat het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie ook op dit vlak een stap vooruit kan zetten.

2. TOELICHTING DOOR DE HEER LUC REYCHLER: CONFLICT EFFECT RAPPORTERING

Geweldpreventie

De laatste jaren is de aandacht voor conflict preventie toegenomen. Heel wat staten en Internationale instellingen, zoals de VN, De OVSE, de OESO, de NAVO en de Europese Unie zijn zich beter aan het organiseren om gewelddadige conflicten op een meer effectieve manier te voorkomen. Verschillende redenen hebben deze behoefte aangescherpt. Vooreerst zijn er vandaag nog altijd meer dan 300 plaatsen op de wereld zijn waar politieke conflicten met geweld worden beslecht. Daarnaast is het conflictpotentieel in ontwikkelingslanden beduidend hoog en is de vrede fragiel en meer schijn dan werkelijkheid. Ten tweede is men

5. Conseil national pour la prévention des conflits

Les informations des circuits officiels peuvent être complétées par des renseignements provenant d'ONG et de la société civile. Jusqu'à présent, la concertation entre les pouvoirs publics et les ONG en matière de prévention des conflits a été sporadique et dépendante de contacts personnels.

Au sein d'un « Conseil national pour la prévention des conflits », les ONG, les universitaires et les pouvoirs publics peuvent échanger des informations de façon structurée et élaborer des stratégies régionales pour la prévention des conflits, en renforçant ainsi l'efficacité de la mise en œuvre de divers moyens.

Un mécanisme permettant d'inscrire à l'ordre du jour une « early action » représente un instrument essentiel d'un Conseil national pour la prévention des conflits. Pour combler le fossé entre l' «early warning » et l' «early action », il est nécessaire de disposer d'un mécanisme clair permettant à la société civile d'identifier les conflits potentiels et de soumettre aux pouvoirs publics des propositions d' «early action »

Enfin, il faut souligner que ces instruments de prévention des conflits ne pourront atteindre leur objectif à court terme que dans la mesure où l'on abordera parallèlement les causes fondamentales des conflits. La pauvreté et la paupérisation, la charge de la dettes des pays les plus pauvres et la prise de sanctions économiques générales non ciblées constituent autant de facteurs contribuant à la genèse de conflits. Les exportations d'armes dans les régions en conflit ou dans les pays où les droits de l'homme sont bafoués contribuent à l'escalade des conflits. Nous espérons que la présidence belge de l'Union européenne pourra faire avancer les choses dans ce domaine également.

2. AUDITION DE M. LUC REYCHLER : ETUDE D'INCIDENCE SUR UN CONFLIT

Prévention des conflits armés

Au cours des dernières années, la prévention des conflits a suscité un intérêt croissant. De nombreux États et organismes internationaux tels que les Nations unies, l'OSCE, l'OCDE, l'OTAN et l'Union européenne s'efforcent de mieux s'organiser afin de prévenir les conflits armés d'une manière plus efficace. Ce besoin s'est accru pour plusieurs raisons. Premièrement, il y a actuellement plus de 300 endroits dans le monde où des dissensions politiques se règlent par les armes. Ensuite, le potentiel conflictuel est particulièrement élevé dans les pays en voie de développement et la paix y est fragile, souvent plus apparente que réelle.

zich meer bewust geworden van het feit dat men duurzame ontwikkeling kan vergeten indien geen ernstige inspanningen worden gedaan voor het creëren van een duurzame vrede. Tenslotte is het gemakkelijker en goedkoper om gewelddadige conflicten te voorkomen dan om er een einde te maken en vrede te stichten. De recente inspanningen voor conflict preventie hebben zonder twijfel vruchten afgeleverd, maar zijn vatbaar voor verbeteringen. Hiervoor dringen zich verschillende verklaringen op. Bijvoorbeeld, het feit dat er onvoldoende middelen voorzien worden voor CP...maar dat zegt iedereen die een probleem heeft. Een van de belangrijkste redenen voor de onvoldoende score van conflict preventie is het gebrekkige inzicht in de impact van externe interventies op de conflict dynamiek. In verschillende conflict gebieden ziet men hopen bouwstenen voor vrede liggen, die niet hebben geleid tot een duurzame vredesopbouw. Dit is niet alleen het gevolg van de conflict entrepreneurs die baat hebben bij het conflict en daarom het vredesproces verstoren. Ook goed bedoelde interventies kunnen een negatief effect hebben op het verloop van conflicten. Laat me dit illustreren aan de hand van voorbeelden in verschillende sectoren :

- voedselhulp: het onderhandelen en de uitbetaling van commissies aan gewapende milities verhoogt niet alleen het aanzien van deze krijgsheren, maar geeft hun ook materiele hulp.
- vluchtelingen hulp : sommige vluchtelingen kampen vervullen verschillende functies voor de milities: als een levend schild, voor rekrutering- en uitval basis.
- democratisering : het organiseren van verkiezingen in Angola, zonder voorafgaande onderhandelingen over de machtsdeling na de verkiezingen zorgde voor het heroplaaien van het geweld omdat de winnaar alle macht opeiste.
- vredeshandhaving: het sturen van lichtbewapende blauwhelmen met een beperkt mandaat naar gebieden droeg bij tot een tanende ongeloofwaardigheid van vredeshandhaving en bemoeilijkt de inzet van blauwhelmen met tanden.
- woningbouw: na het bouwen van woningen in verpauperde wijken in Zuid Afrika braken rellen uit toen de eerste huizen verdeeld moesten worden.

Deuxièmement, on a pris conscience du fait que l'on peut dire adieu au développement durable si l'on ne fait pas de sérieux efforts pour instaurer une paix réelle. Enfin, il est plus facile et moins coûteux d'éviter des conflits armés que d'y mettre un terme et d'instaurer la paix. Les efforts déployés récemment en matière de prévention des conflits ont sans conteste porté leurs fruits, mais sont susceptibles d'être améliorés. Il y a plusieurs explications à cela. Il y a, par exemple, le fait que l'on prévoie trop peu de moyens pour la prévention des conflits... mais c'est ce que dit chacun lorsqu'il est confronté à un problème. Une des raisons essentielles du maigre succès de la prévention des conflits est la faible connaissance que l'on a de l'incidence des interventions externes sur les conflits armés. Dans plusieurs zones de conflit, on constate que l'on a déployé énormément d'efforts de pacification qui n'ont pas permis de construire une paix durable. Cet insuccès n'est pas uniquement dû au fait que les parties qui s'opposent profitent du conflit et sabotent dès lors le processus de paix. Les interventions effectuées dans de bonnes intentions peuvent également avoir une incidence négative sur le déroulement des conflits. Permettez-moi d'illustrer cette thèse au moyen de quelques exemples dans différents secteurs :

- Aide alimentaire : la négociation et le paiement de commissions à des milices armées augmentent non seulement le prestige de ces « seigneurs de la guerre », mais leur procurent également une aide matérielle.
- Aide aux réfugiés : certains camps de réfugiés remplissent plusieurs fonctions pour les milices : bouclier humain, vivier de recrutement et base d'opérations.
- Démocratisation : l'organisation d'élections en Angola sans avoir préalablement négocié le partage du pouvoir après les élections a déclenché une nouvelle vague de violence parce que le vainqueur voulait s'attribuer tous les pouvoirs.
- Maintien de la paix : l'envoi de casques bleus légèrement armés et munis d'un mandat limité a contribué à réduire la crédibilité des forces de maintien de la paix et a rendu plus difficile l'engagement de casques bleus combattifs.
- Construction de logements : après la construction de logements dans des quartiers déshérités en Afrique du Sud, de troubles ont éclaté lorsqu'il s'est agi d'attribuer les premières maisons.

Conflict Effect Rapportering.

Om crisismanagement en de inspanningen voor vredesopbouw meer effectief te maken wordt nu werk gemaakt van de ontwikkeling van een methode, die de naam draagt conflict effect rapportering (CIAS)/gelijkwaardig aan methodes zoals environmental impact assesment of gender impact assesment. Field Diplomacy Initiative (FID) ontwikkeld samen met Balkan Actie en Search for Common Ground, twee organisaties die op het terrein hun sporen hebben verdiend, een methode CER voor projecten m.b.t. democratisering en media projecten. Het doel van deze methode is de impact van de interventie op de conflict in te schatten voor de uitvoering ervan. Het is dus een proactieve benadering van crisisbeheersing. Het feit dat de overtuiging is gegroeid dat een dergelijke benadering nuttig is, betekent niet dat invoering ervan niet op weerstand stuit. De eerste vorm van weerstand komt van uit de politieke hoek, waar een effect rapportering het moeilijker maakt om aan impression management te doen. Een tweede vorm van weerstand komt van NGO's die in een zeer competitieve omgeving aan fundraising doen en de neiging hebben de positieve impact van hun projecten te overdrijven. Deze houding berust deel op verkeerde voorstelling van CER als een sanctionerende evaluatie methode. CER is een leerinstrument. Het betreft «waarderend onderzoek» waarin samen met de organisatie wordt nagegaan hoe een beleid of project kan verbeterd worden. En tenslotte is er een derde vorm van weerstand, nml. de reactie «dat hebben we altijd gedaan». Dit is misschien de moeilijkst te ontmantelen sentimentale muur..omdat het juist is dat iedereen nadenkt over de gevolgen van zijn of haar beleid. Het probleem hier is dat de manier waarop dit wordt gedaan niet altijd systematisch gebeurt en mankementen vertoont. Laat me toe in het kort een schets te geven van deze methode. Om te beginnen dient een onderscheid gemaakt worden tussen effect rapportering op drie niveaus: op het niveau van het beleid als een geheel, op het niveau van een bepaalde sector (b.v. justitie of democratisering) en op het niveau van een project.

CIAS op beleidsniveau.

Een *impact assesment* van een crisis of vredesbeleid, bijvoorbeeld, in het Grote Meren gebied vergt het beantwoorden van een zestal vragen:

1. Is de vrede die men beoogt duidelijk en aantrekkelijk gedefinieerd?

Étude d'incidence sur un conflit (CIAS)

Afin d'optimiser la gestion des crises et les efforts de pacification, on développe actuellement une méthode d'évaluation de l'incidence d'une intervention sur un conflit (CIAS), qui est comparable aux méthodes d'évaluation telles que l'*environmental impact assesment* ou la *gender impact assesment*. Field Diplomacy Initiative (FID) développe, conjointement avec *Balkan Action* et *Search for Common Ground* (deux organisations qui ont fait leurs preuves sur le terrain), une méthode CIAS pour des projets de démocratisation et des projets relatifs aux médias. Cette méthode vise à permettre l'évaluation de l'incidence de l'intervention sur le conflit avant son exécution. Il s'agit donc d'une méthode proactive de gestion des crises. Le fait que l'utilité d'une telle approche soit de plus en plus reconnue ne signifie pas que sa mise en œuvre ne rencontre pas de résistance. Le premier type de résistance a une dimension politique, une étude d'incidence rendant plus difficile tout recours à l'*impression management*. Une deuxième forme de résistance émane des organisations non gouvernementales, qui doivent collecter des fonds dans un environnement très concurrentiel et ont dès lors tendance à exagérer l'incidence positive de leurs projets. Cette attitude résulte d'une mauvaise compréhension du CIAS, considéré comme une méthode d'évaluation sanctionnelle. Le CIAS est un instrument d'étude dont la finalité est d'examiner, avec l'organisation concernée, la manière d'améliorer une politique ou un projet. Enfin, la troisième forme de résistance vient de la réaction consistant à dire: «on a toujours fait cela». Il s'agit peut-être de l'obstacle, sentimental, le plus difficile à franchir parce qu'il est exact que chacun réfléchit aux conséquences de sa politique. Le problème, en l'occurrence, réside dans le fait que cette réflexion n'est pas toujours systématique et qu'elle présente des lacunes. La méthode d'évaluation développée peut être brièvement décrite de la manière suivante. Tout d'abord, une distinction doit être établie entre trois niveaux d'évaluation: l'action dans sa globalité, un secteur déterminé (par exemple: Justice ou démocratisation) et un projet.

CIAS au niveau de la politique à suivre

L'*impact assesment* d'une crise ou d'une politique de paix, effectué, par exemple, dans la Région des Grands Lacs, suppose que l'on réponde à six questions:

1. La paix visée est-elle définie de façon claire et attrayante?

2. Is er een alomvattende analyse gedaan van de noden om die vrede te bereiken?
3. Is het vredesplan coherent ?
4. Is de uitvoering van dit plan efficiënt en effectief?
5. Zijn de belangrijkste aandeel houders betrokken in het vredesproces?
6. Zijn er voldoende inspanningen geleverd om de senti—mentale muren die in de weg staan van een vredesproces te identificeren en ontmantelen?

Wij hebben vorig jaar een analyse gemaakt van het beleid in Burundi , waarvan de resultaten verschenen zijn bij Harmattan « *Le défi de la paix au Burundi* » en in een publicatie van de het Jaarboek CPN van de EU. In deze studie waaraan heel wat Burundezers hebben meegewerkt worden de sterke maar ook zwakke punten van het beleid van externe actoren toegelicht en concrete voorstellen gedaan om het externe vredesbeleid te verbeteren.

CIAS op project niveau

Conflict effect rapportering op het niveau van projecten zal ik ietwat meer gedetailleerd . In een conflict rapportering worden drie fasen onderscheiden :

Fase 1: *Conflict diagnose* en noden analyse. In de eerste fase is de fase waarin twee taken worden verricht (1) een diagnose gemaakt van het conflict en de conflict omgeving, (2) en een volledige noden analyse m.a.w. moet worden nagegaan wat er nodig is om b.v. om een duurzaam vredesproces op gang te brengen.

Fase 2: *Inschatting van de impact* van het project op conflict dynamiek en vredesopbouw. Hier moet men drie dingen doen:

- Het project beschrijven en verduidelijken aan welke noden het hoopt tegemoet te komen (verwachtingen) en waarom .

Project beschrijving / verwachtingen

- De invloed van de conflict omgeving op de uitvoering van het project onderzoeken; (invloed van geweld/ politiek regime/ perceptie van uw organisatie / en medewerking/ coördinatie andere NGO's ter plaatse

2. A-t-on fait une analyse globale des besoins nécessaires à la réalisation de cette paix ?
3. Le plan de paix est-il cohérent ?
4. Sa mise en œuvre est-elle efficiente et effective ?
5. Les principales parties concernées ont-elles été associées au processus de paix ?
6. Des efforts suffisants ont-ils été fournis afin d'identifier et de démanteler les barrières entravant le processus de paix ?

L'année dernière, nous avons analysé la politique menée au Burundi, analyse dont les résultats ont été publiés sous le titre « *Le défi de la paix au Burundi* » (Harmattan) et dans une publication de l'Annuaire CPN de l'Union européenne. Cette étude, réalisée avec la collaboration de nombreux Burundais, analyse les points forts, mais aussi les points faibles de la politique menée par des acteurs externes et formule des propositions concrètes afin d'améliorer la politique de paix menée de l'extérieur.

CIAS au niveau du projet

Je commenterai un peu plus en détail l'étude d'incidence sur un conflit au niveau des projets. Dans l'évaluation du conflit, il faut distinguer trois phases :

Phase 1 : diagnostic du conflit et analyse des besoins. Au cours de la première phase, deux tâches sont accomplies (1) établissement du diagnostic du conflit et de l'environnement du conflit, (2) et réalisation d'une analyse complète des besoins, en d'autres termes, il faut déterminer ce qui est nécessaire pour, par exemple, engager un processus de paix durable.

Phase 2 : Estimation de l'incidence du projet sur la dynamique du conflit et la pacification. Il y a lieu de faire trois choses à cet égard :

- Décrire le projet et préciser les besoins qu'il espère rencontrer (attentes) et pourquoi :

Description du projet/attentes

- Examiner l'incidence de l'environnement du conflit sur la mise en œuvre du projet : (influence de la violence/du régime politique/ de la manière dont est perçue votre organisation/ et votre collaboration/ coordination autres ONG sur place).

Project Conflikt

- De invloed van het project op het conflict en de conflict omgeving. Hier wordt nagegaan:

Conflict Project

(1) welke *actoren* door het project worden versterkt (de *spoilers*(conflict entrepreneurs) of het vredes-potentieel);

(2) hoe en in welke mate het project de kansen op *concrete samenwerking* tussen de conflicterende partijen bevordert ;

(3) wat is de *aard van de impact* binnen het domein waarin het project zich situeert (sterk of zwak ?? / positief of negatief??/ is de impact voelbaar op korte , middellange of lange termijn?? / is de impact diepgaand of oppervlakkig ?.

(4) heeft het project een *positieve synergetische impact* op andere domeinen; niveaus, lagen of tijds-aspecten van het conflict of is deze invloed beperkt of negatief.

Fase 3: Bijsturing en uitvoering van project

In deze fase wordt beslist of het voorgestelde project :

- zonder veranderingen kan worden uitgevoerd
- uitgevoerd mits aanpassingen (negatieve impact verminderen en toegevoegde vredeswaarde verhogen)
- beter worden uitgesteld , of
- afgevoerd.

Laat me eindigen met een terugblik op twee bewegingen die van zich lieten horen in de jaren zestig: de milieu en de vredesbeweging. De groene beweging ontwikkelde zich zeer snel en vertaalde zich in partijen , departementen , jobs , en training programma's en environmental impact assessments . De Club van Rome heeft daar in belangrijke mate toe bijgedragen , alsook de overtuiging dat elan niet alleen enthousiasme, maar ook deskundigheid vergt. De tweede beweging had het heel wat moeilijker ..het kende een hoogte punt gedurende de raketten crisis ..maar het duurde langer vooraleer deze beweging een doorbraak kende. Gelukkig zien we dat de laatste jaren meer beroep wordt gedaan op deskundigheid op het vlak van crisis management en duurzame vredesopbouw. Maar de kloof tus-

Projet Conflit

L'incidence du projet sur le conflit et l'environnement du conflit. Il y a lieu de déterminer à cet égard :

Projet Conflit

(1) quels acteurs sont renforcés par le projet (les *spoilers* (entrepreneurs de conflit ou le potentiel de paix) ;

(2) comment et dans quelle mesure le projet augmente les chances de collaboration concrète entre les parties en conflit ;

(3) quelle est la nature de l'incidence dans le domaine où se situe le projet (forte ou faible ? ? / positive ou négative ? ?/ l'incidence est-elle perceptible à court, à moyen ou à long terme ? ?/ l'incidence est-elle profonde ou superficielle ? ?) ;

(4) le projet a-t-il une incidence synergique positive dans d'autres domaines (niveaux, couches ou durées) du conflit ou cette incidence est-elle limitée ou négative ?

Phase 3 : Adaptation et mise en oeuvre du projet

Dans cette phase, il est décidé :

- si le projet proposé peut être réalisé tel quel ;
- s'il peut être réalisé moyennant des adaptations (réduire l'impact négatif et accroître la valeur ajoutée pour la paix) ;
- s'il est préférable de le différer ou
- de l'abandonner.

Permettez-moi de conclure en portant un regard rétrospectif sur les deux mouvements qui sont nés dans les années soixante : le mouvement écologiste et le mouvement pacifiste. Le mouvement écologiste s'est développé très rapidement et s'est traduit par la création de partis, de départements et d'emplois, et par la mise sur pied de programmes de formation et la réalisation d'études d'impact sur l'environnement. Le Club de Rome a contribué dans une large mesure à cet essor, de même que la conviction que ce mouvement requiert non seulement de l'enthousiasme, mais également une certaine expertise. Le deuxième mouvement a eu beaucoup plus de mal à s'imposer – il a atteint son apogée au cours de la crise des missiles -, mais il lui a fallu beaucoup plus de temps pour

sen de groene en vredesbeweging is nog groot. De systematische invoering van conflict effect rapportering in het Belgisch buitenlands/ ontwikkeling en defensie beleid zou een beduidende stap in de ontwikkeling van een meer effectieve geweld preventie.

**3. UITEENZETTING DOOR DE HEER B. ADAM,
VOORZITTER VAN DE GRIP (EUROPEES INSTITUUT
VOOR ONDERZOEK EN INFORMATIE OVER DE
VREDE EN DE VEILIGHEID)**

effectuer une percée. Nous constatons heureusement que ces dernières années, l'on fait davantage appel à l'expertise pour gérer les crises et établir une paix durable. Mais le fossé entre le mouvement écologiste et le mouvement pacifiste est encore important. Le recours systématique à des études d'impact sur les conflits dans le cadre des politiques étrangères de développement et de défense de la Belgique constituerait un pas significatif dans le sens du développement d'une prévention plus efficace de la violence.

**3. EXPOSE INTRODUCTIF DE M. B. ADAM,
PRÉSIDENT DU GRIP (GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ)**

Het burgerlijk beheer van de crisissen door de Europese Unie in de context van de ontwikkeling van een conflictpreventiebeleid

Na de oorlog in Kosovo heeft de Europese Unie beslist verschillende instrumenten in het leven te roepen om het hoofd te kunnen bieden aan uiteenlopende crisissituaties en situaties van gewelddadige conflicten buiten het grondgebied van de Unie. Een belangrijke bewustwording heeft de Europese bewindvoerders er ongetwijfeld toe aangezet beslissingen te nemen die ertoe strekken de tekortkomingen en het immobilisme weg te werken die aan het licht zijn gekomen ter gelegenheid van de recente operaties om de vrede te handhaven of te herstellen.

In het eerste deel van deze uiteenzetting zal ik kort stilstaan bij die beslissingen. In een tweede deel zal ik commentaar geven op de kwestie van het gebruik van geweld, in het licht van de balans van de oorlog die de NAVO in Kosovo heeft gevoerd. Ten slotte zal ik in een derde deel enkele pistes ter sprake brengen over niet-militaire middelen voor het beheer van pre-conflictuele situaties, tegen de achtergrond van een conflictpreventiebeleid.

I. De door de Europese Unie genomen beslissingen

Tijdens de Europese Raad van Keulen van 3 en 4 juni 1999, dat wil zegen op het ogenblik dat de oorlog in Kosovo ten einde liep, hebben de Vijftien beslist een onafhankelijke militaire interventiemacht in het leven te roepen zodat de Europeanen desnoods zonder de Amerikanen zouden kunnen optreden. Het is de bedoeling dat de Europeanen zelf de zogenoemde taken van Petersberg kunnen vervullen (m.a.w. de humanitaire opdrachten, de evacuaties, de handhaving of het herstel van de vrede). Er zijn verschillende beslissingen genomen, zoals de geleidelijke opnemings van de West-Europese Unie in de instellingen van de Europese Unie. De voornaamste beweegreden voor die beslissingen is de vaststelling van de technologische en organisatorische superioriteit van de Amerikaanse strijdkrachten, die de meeste NAVO-bombardementen op Kosovo hebben uitgevoerd. Dat brengt een ontegenzeggelijk feit voor het voetlicht, maar wij zullen de draagwijdte ervan relativeren in het tweede deel van deze uiteenzetting, waarin wij de doeltreffendheid van de Amerikaanse bombardementen onderzoeken

La gestion civile des crises par l'Union européenne dans le
contexte du développement d'une politique de prévention des
conflits

Après la guerre du Kosovo, l'Union européenne a décidé de mettre en place plusieurs outils afin de lui permettre de faire face à différentes situations de crise et de conflit violent en dehors du territoire de l'Union. Il est indéniable qu'une prise de conscience importante a conduit les dirigeants européens à prendre des décisions visant à dépasser les lacunes et l'immobilisme que l'on a pu constater lors de récentes opérations de maintien ou de rétablissement de la paix.

Dans cet exposé, je présenterai rapidement dans une première partie ces décisions en procédant à une première évaluation critique. Dans une deuxième partie, je développerai un commentaire sur la question de l'usage de la force, à la lumière du bilan de la guerre du Kosovo menée par l'OTAN. Enfin, je terminerai dans une troisième partie en évoquant quelques pistes sur la mise en place d'outils non militaires de gestion des situations pré-confliktuelles, dans la perspective d'une politique de prévention des conflits.

Op 10 en 11 december 1999 heeft de Europese Raad van Helsinki in twee richtingen vooruitgang gemaakt. Enerzijds en vooral door het militaire onderdeel van het crisisbeheer aanzienlijk te versterken. De Europese Raad heeft de oprichting van verschillende politieke en militaire structuren beslist. De meest spectaculaire beslissing is het instellen, uiterlijk tegen 2003, van een snelle interventiemacht van 50.000 à 60.000 manschappen, die binnen een termijn van 60 dagen en voor een tijdspanne van ten minste 12 maanden inzetbaar zou zijn om de Petersberg-opdrachten te vervullen. In Helsinki is een tweede soort van beslissingen genomen, namelijk de creatie van een mechanisme voor het niet-militaire beheer van de crisissen teneinde burgerlijke middelen in te zetten.

Onder het Portugese voorzitterschap tijdens het eerste halfjaar van 2000 heeft de Europese Unie zich vooral toegespitst op het militaire onderdeel. De kwestie van het civiele beheer van de crisissen is weliswaar aan bod gekomen tijdens de Europese Raden van Lissabon in maart 2000 en in Feira in juni 2000, maar er dient te worden gewezen op de wanverhouding tussen het militaire en het civiele onderdeel. Wat de civiele aspecten betreft, stelt men bovendien vast dat de Europese aanpak in de lijn ligt van een crisisbeheer, hetzij als een aanhangsel van het militaire beheer, hetzij als een actie in een post-conflictuele situatie. Er is binnen de Europese beslissingen zeer weinig plaats voor civiele instrumenten teneinde de voorrang te geven aan conflictpreventie. Tijdens de Europese Raad van juni 2000 in Feira zijn vier prioriteiten bepaald in de volgende domeinen : 1° een capaciteit om vóór 2003 een macht van 5.000 politieagenten in te zetten; 2° steun bij het herstel van de rechterlijke macht en het strafrechtelijk systeem; 3° hulp bij de wederoprichting van de burgerlijke administratie; 4° inspanningen inzake civiele bescherming.

Hoe kan men verklaren dat enerzijds aanzienlijke inspanningen worden gedaan op militair vlak, en anderzijds beslissingen op civiel vlak uitblijven ? De Europese bewindvoerders hebben blijkbaar te kampen met wat ik “het syndroom van de Kosovo-oorlog” zou noemen, door verkeerde conclusies te trekken op grond van een verkeerde officiële militaire balans die ik wens toe te lichten door de kwestie van het gebruik van het geweld te berde te brengen.

II. De oorlog in Kosovo en het probleem van het gebruik van geweld

I. Les décisions prises par l'Union européenne

Lors du Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999, c'est-à-dire au moment où se terminait la guerre du Kosovo, les Quinze ont décidé de se doter d'une capacité d'action militaire autonome afin de permettre aux Européens de pouvoir agir éventuellement sans les Américains. L'objectif est de permettre aux Européens d'accomplir seuls les tâches dites de Petersberg (c'est-à-dire les missions humanitaires et d'évacuations, le maintien de la paix, ou le rétablissement de la paix). Plusieurs décisions sont prises, dont l'inclusion progressive de l'UEO au sein des institutions de l'Union européenne. La principale motivation de ces décisions est le constat de la supériorité technologique et organisationnelle des forces militaires américaines, qui ont mené la grande majorité des opérations aériennes tout au long des bombardements de l'OTAN sur le Kosovo. Ce constat met en évidence une réalité incontestable, mais nous relativiserons sa portée dans la deuxième partie de notre exposé quand nous examinerons l'efficacité réelle des bombardements américains.

Les 10 et 11 décembre 1999, le Conseil européen d'Helsinki a avancé dans deux directions. D'abord et surtout, en renforçant de manière substantielle le volet militaire de la gestion des crises. Le Conseil européen a décidé la mise en place de différentes structures politiques et militaires. La décision la plus spectaculaire est celle de constituer au plus tard en 2003 une force de déploiement rapide de 50.000 à 60.000 hommes, pouvant être opérationnelle dans un délai de 60 jours et pour une durée d'au moins 12 mois, afin d'accomplir des missions de Petersberg. Un deuxième type de décision a été prise à Helsinki : celui de créer un mécanisme pour la gestion

Afgezien van de officiële verklaringen van sommige Westerse militaire of politieke bewindvoerders is het er thans om te doen verscheidene elementen naar voren te brengen die de mogelijkheid bieden een realistischer balans op te maken.

De voornaamste politieke doelstelling van de bewindvoerders van het Atlantisch Bondgenootschap toen ze beslist hebben om bombardementen uit te voeren in Joegoslavië was het voorkomen van een humanitaire catastrofe. Door de luchtaanvallen van de NAVO was Kosovo afgesloten van de wereld, waardoor de Servische strijdkrachten de repressie van de Kosovaarse Albanezen hebben kunnen versnellen en uitbreiden. Na het begin van de bombardementen waren er viermaal meer vluchtelingen dan voordien.

De politieke en strategische vergissing van degenen die de Westerse bewindvoerders ertoe hebben aangezet voor het gebruik van geweld te kiezen, is een ander gegeven waarop moet worden geattendeerd. De voorstanders van die oplossing dachten dat Milosevic na enkele dagen zou capituleren. Er zij aan herinnerd dat de bombardementen 78 dagen hebben geduurd.

In militaire kringen zijn tal van debatten gevoerd over het gebruik van geweld. Ik zal mij beperken tot het aanhalen van twee citaten. Het eerste gaat uit van de bevelhebbers van de Amerikaanse strijdkrachten, die vooraleer werd beslist luchtaanvallen uit te voeren van oordeel waren dat de Amerikaanse regering, alvorens luchtaanvallen te laten uitvoeren, gebruik moest maken van meer economische sancties en van andere niet-militaire hefboomen om Belgrado ertoe te verplichten de vrede te herstellen in de opstandige Servische provincie. Het tweede citaat is gelicht uit het advies van de directeur van het *International Institute for Strategic Studies* van Londen, dat dicht bij de NAVO-kringen staat. Die heeft in mei 2000 verklaard dat de strategie voor de Balkancampagne en de toepassing ervan ernstige vragen doen rijzen over het vermogen van de NAVO om complexe politiek-militaire operaties te concipiëren en uit te voeren. Het verdient aanbeveling gebruik te maken van een meer agressieve diplomatie zodat het gebruik van geweld minder nodig is.

Wat het louter militaire resultaat betreft, lijkt het mij van belang met nadruk te wijzen op de verschillende sequenties van die evaluaties. In september 1999 heeft generaal Clark, opperbevelhebber van de geallieerde strijdkrachten in Europa, bevestigd dat de NAVO-bombardementen zestig procent hadden getroffen van het door Servië in Kosovo opgestelde

non militaire des crises afin de mettre en œuvre des moyens civils.

Au cours du premier semestre de l'année 2000, sous la Présidence portugaise, l'Union européenne a surtout fait porter ses efforts sur la mise en place du volet militaire. Bien que les Conseils européens de Lisbonne en mars 2000 et de Feira en juin 2000 ont abordé la question de la gestion civile des crises, il faut insister sur le grand déséquilibre des décisions entre les volets militaire et civil. De plus, en ce qui concerne les aspects civils, nous constatons que l'approche européenne s'inscrit surtout dans une perspective de gestion des crises soit comme une annexe à la gestion militaire, soit comme une action dans une situation d'après-conflit. Il y a très peu de place dans les décisions européennes pour la mise en place d'outils civils afin de privilégier des scénarios de prévention des conflits. En effet, lors du Conseil européen de juin 2000 à Feira, quatre priorités ont été identifiées dans les domaines suivants : 1° une capacité de déployer au plus tard en 2003, une force de 5.000 policiers, 2° l'aide au rétablissement du pouvoir judiciaire et du système pénal, 3° l'aide à la remise en place de l'administration civile, 4° des efforts au niveau de la protection civile.

Comment expliquer d'une part les efforts importants en matière militaire et d'autre part la pauvreté des décisions sur le volet civil ? Il semble que les dirigeants européens ont été atteints de ce que j'appellerai « le syndrome de la guerre du Kosovo », en tirant de mauvaises conclusions basées sur un bilan militaire officiel erroné que je voudrais commenter en abordant la question de l'usage de la force.

II. La guerre du Kosovo et le problème de l'usage de la force

zware wapentuig. Op grond van die gegevens hebben de Europese politieke gezagsdragers tijdens de Europese Raad van Helsinki hun beslissingen genomen, onder andere de beslissing om bij de aanpak van crisissen voorrang te geven aan het militaire onderdeel. In mei 2000 publiceerde het Amerikaanse weekblad *Newsweek* echter de bevindingen van een groep Amerikaanse militaire specialisten die in Kosovo zelf op onderzoek waren uitgestuurd: zij kwamen tot de conclusie dat in werkelijkheid slechts zes procent van het Servische zware wapentuig was geraakt – tien maal minder dus dan wat generaal Clark had aangekondigd. Hoewel dat verslag verticaal werd geklasseerd, hebben de militaire gezagsdragers van de NAVO de onthullingen van *Newsweek* nooit tegengesproken.

Het valt te betreuren dat van de oorlog in Kosovo nooit een echte en nauwkeurige politieke en militaire balans is opgemaakt. In dat verband zij evenwel gewezen op een rapport dat het Britse parlement eind oktober heeft uitgebracht en waarin het onder andere tot de conclusie kwam dat Kosovo gelukkig de illusie de wereld heeft uitgeholpen dat de NAVO makkelijk, nauwkeurig en selectief kon worden ingezet ter ondersteuning van een diplomatiek initiatief. Nog volgens het rapport van het Britse parlement hebben de NAVO-luchtaanvallen het oorspronkelijk vooropgezette doel – het voorkomen van een humanitaire ramp – gemist en heeft de Kosovo-oorlog ons weer doen inzien dat een militair conflict ingewikkeld, gevaarlijk en nooit helemaal te doorgronden is.

De voornaamste conclusie die de Europese gezagsdragers uit een en ander zouden moeten trekken, is dat het gebruik van geweld om een conflict op te lossen lang niet altijd succes oplevert. Gelet op de werkelijke evaluatie van de militaire NAVO-operaties in Kosovo is het van belang dat de Europese Unie zich niet van doelstelling vergist. Thans is het gevaar groot dat de Unie zich uitsluitend zou gaan concentreren op de uitbouw van het militaire arsenaal. Zulks blijft weliswaar noodzakelijk, maar tegelijk moet dringend het belang worden ingezien van civiele middelen om een beleid te kunnen voeren dat strekt tot conflictpreventie en dat derhalve zoveel mogelijk het gebruik van geweld kan voorkomen.

Het wankel succes van een interventie met geweld toont aan dat het makkelijker en goedkoper is politieke en diplomatieke druk uit te oefenen vooraleer een conflict losbarst. Een dergelijke aanpak vergt evenwel nieuwe inzichten, gestoeld op nauwgezette conflictanalyses die vervolgens moeten leiden tot de politieke wil om voldoende middelen vrij te maken voor de uitbouw van echte mechanismen ter preventie van conflicten.

Au-delà des déclarations officielles de certains dirigeants militaires ou politiques occidentaux, il s'agit aujourd'hui de mettre en évidence plusieurs éléments qui permettent d'établir un bilan plus réaliste.

Le principal objectif politique des dirigeants de l'Alliance atlantique, lorsqu'ils ont décidé de lancer les bombardements sur la Yougoslavie, était d'empêcher une catastrophe humanitaire. La stratégie de guerre aérienne menée par l'OTAN a créé un huis clos sur le territoire du Kosovo, ce qui a permis aux forces serbes d'accélérer et d'amplifier la répression à l'encontre des Albanais du Kosovo. Après le début des bombardements, on a dénombré quatre fois plus de réfugiés qu'avant leur commencement.

Un autre élément important à souligner est l'erreur politique et stratégique commise par ceux qui ont poussé les dirigeants occidentaux à choisir cette option de recours à la force. En effet, les partisans de cette option avaient estimé qu'en quelques jours, Milosevic capitulerait. Rappelons qu'en réalité les bombardements se sont éternisés pendant 78 jours.

Dans les milieux militaires, le recours à la force a fait l'objet de nombreux débats. Je me limiterai à reprendre deux citations. La première émane des commandants en chef des forces armées américaines qui avaient estimé, avant la décision de recours aux frappes aériennes, que (je cite) « l'Administration (américaine) devrait utiliser des sanctions plus économiques et d'autres leviers non militaires afin de contraindre Belgrade à faire la paix dans la province serbe rebelle avant de recourir aux frappes aériennes » (fin de citation). La seconde citation est l'avis du directeur de l'Institut international des études stratégiques de Londres,

III. Conflictpreventie: naar civiele middelen voor crisisbeheer

Ik beperk mij hier tot het onthullen van een aantal denkpistes, waarbij zes aspecten centraal staan:

1. In de nationale parlementen en in het Europees Parlement zou een debat moeten plaatsvinden met de Europese politieke gezagsdragers, teneinde te komen tot een draaiboek inzake conflictpreventie, -beheer en -oplossing. Die gedachtewisseling zou moeten leiden tot een beter beheerst gebruik van geweld, waarbij dient te worden onderstreept dat de militaire slagkracht – hoe noodzakelijk ook in sommige situaties – omzichtig en met mate moet worden aangewend. Ook ware het aangewezen de politieke, diplomatieke en economische initiatieven beter te omschrijven, met name door te preciseren hoe niet-militaire middelen kunnen worden uitgewerkt, zodat de vreedzame regeling van crisissen en conflicten voorrang kan krijgen.
2. De gebruikelijke diplomatieke diensten van de vijftien EU-lidstaten zouden als dusdanig beter moeten worden gecoördineerd en versterkt. Nieuwe werkmiddelen moeten het hun mogelijk maken bemiddelingsopdrachten uit te voeren om potentiële conflictsituaties vooraf te ontmijnen. Het komt erop aan die situaties van op voorhand goed in te schatten, door gegevens te bijeen te brengen die afkomstig zijn van de diverse diplomatieke posten, maar ook van niet-gouvernementele kringen zoals NGO's, onderzoekscentra en lokale actoren van de civiele maatschappij. In dat verband valt op dat slechts weinig middelen werden uitgetrokken voor de nieuwe "Eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing" van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB bij de Raad van de Europese Unie. Tevens valt te betreuren dat tussen die Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie nogal wat verwarring en onenigheid bestaat. In plaats van met elkaar te wedijveren, zouden beide instanties er beter aan doen samen te werken en elkaar wederzijds te versterken. Het ware wellicht ideaal, mocht een vice-voorzitter van de Commissie de bevoegdheden krijgen van de huidige hoge vertegenwoordiger voor het GBVB.
3. Voor het vervullen van die bemiddelingsopdrachten ware het aangewezen een specifiek werkmiddel in het leven te roepen, in de zin van het door het Europees Parlement voorgestelde "Europees civiel vredescorps". Nog in dat verband zou meer steun moeten

proche des milieux de l'OTAN, qui déclarait en mai 2000 : (je cite) « la stratégie retenue pour la campagne des Balkans et sa mise en œuvre soulèvent de sérieuses questions quant à la capacité de l'OTAN de concevoir et d'exécuter des opérations politico-militaires complexes. Il est recommandé d'adopter une diplomatie plus agressive pour rendre moins nécessaire le recours à la force » (fin de citation).

En ce qui concerne le bilan purement militaire, il me paraît important d'insister sur les différentes séquences de ces évaluations. En septembre 1999, le général Clark, commandant en chef des forces de l'Alliance en Europe, a affirmé que les bombardements de l'OTAN avaient touché 60% des armes lourdes serbes au Kosovo. C'est sur cette base que les décideurs politiques européens ont pris leurs décisions lors du Conseil européen d'Helsinki en privilégiant les efforts concernant le volet militaire de la gestion des crises. Or, on a appris en mai 2000, suite à des révélations de l'hebdomadaire américain *Newsweek*, qu'en réalité, une équipe d'enquêteurs militaires américains envoyée sur le terrain au Kosovo a abouti à la conclusion que seulement 6% des armes lourdes serbes avaient été atteintes, soit 10 fois moins que ce que le général Clark avait annoncé. Bien que ce rapport ait été classé sans suite, les révélations de *Newsweek* n'ont jamais été démenties par les responsables militaires de l'OTAN.

Il est regrettable que le véritable bilan politique et militaire de la guerre du Kosovo n'ait pas été établi de manière rigoureuse. Signalons cependant que fin octobre, un rapport parlementaire britannique a été publié indiquant dans ses conclusions que (je cite) « le Kosovo a heureusement dissipé l'illusion selon laquelle l'OTAN était un outil pouvant être utilisé facilement, de façon précise et sélective pour soutenir la diplomatie (...). Les frappes aériennes de

worden geboden aan de inspanningen van de NGO's en van de groeperingen die op plaatselijk vlak in de civiele maatschappij actief zijn, met name wanneer die bemiddelingsinitiatieven opzetten en een klimaat trachten te scheppen waarin een "vredescultuur" kan opbloeien.

4. In vele oorlogsgebieden draaien bemiddelings- en onderhandelingspogingen met het oog op de vreedzame regeling van het conflict op een mislukking uit, omdat overal wapens – inzonderheid lichte wapens – in omloop zijn. De thans geleverde inspanning op zowel Europees als nationaal vlak zouden daarom moeten worden opgevoerd, teneinde:

1° de export van lichte wapens beter te controleren en te beperken;

2° doeltreffender op te treden tegen de wapenhandel;

3° overtallige en illegaal in omloop zijnde lichte wapens te verzamelen en te vernietigen.

5. In het raam van het ontwikkelingsbeleid komt het erop aan meer steun te bieden aan de hervorming inzake veiligheid, dat wil zeggen aan de structurele hervorming van leger en politie, aan een verbeterde civiele controle op die instanties, alsook aan een versterking van hun rol inzake de bescherming van de bevolking en de strijd tegen de illegale handel.

6. Conflictpreventie veronderstelt ook dat komaf wordt gemaakt met de diepere oorzaken van gewapende conflicten. Een groot deel van de conflicten ontstaat in de armste regio's. Meer hulp aan de minst ontwikkelde landen zou de sociaal-economische situatie aldaar verbeteren en het risico op conflicten terugdringen.

Bernard Adam

Directeur van de GRIP

8 november 2000

l'OTAN ont échoué dans leur objectif initial déclaré d'éviter un désastre humanitaire (...). (La guerre du Kosovo) nous a rappelé qu'un conflit militaire était compliqué, dangereux et jamais totalement prévisible » (fin de citation).

La principale conclusion que les dirigeants européens devraient tirer est que l'emploi de la force pour régler une crise est fort aléatoire. Face à l'évaluation réelle des opérations militaires de l'OTAN au Kosovo, il ne faudrait pas que l'Union européenne se trompe d'objectifs. Le risque actuel est de ne se concentrer que sur la mise en place d'outils militaires. Si ceux-ci restent nécessaires, il paraît urgent d'insister sur l'importance de se doter d'outils civils dans le cadre d'une politique de prévention des conflits afin d'éviter autant que possible le recours à la force.

Le succès aléatoire de l'emploi de la force montre qu'il est plus facile et moins coûteux d'agir de manière politique et diplomatique avant qu'un conflit n'éclate. Mais ceci nécessite une nouvelle prise de conscience, basée sur un examen rigoureux des réalités conflictuelles, et puis une volonté politique, afin de dégager les moyens suffisants pour mettre en place de véritables outils de prévention des conflits.

III. Quels outils civils de gestion des crises en vue d'une prévention des conflits ?

Je me limiterai à lancer quelques pistes en mettant en évidence six éléments.

1. Un débat avec les dirigeants politiques européens devrait se dérouler au sein des Parlements nationaux et du Parlement européen afin d'établir une doctrine sur la question de la prévention, la gestion et la résolution des conflits. Cette

réflexion devrait aboutir à mieux maîtriser l'usage de la force en rappelant que l'outil militaire, bien que nécessaire dans certaines situations, doit être utilisé de manière prudente et limitée. Il s'agirait également de mieux définir l'action politique, diplomatique et économique en précisant la manière de mettre en œuvre les moyens non militaires afin de privilégier le règlement pacifique des crises et des conflits.

2. Les services diplomatiques classiques actuels des quinze Etats membres et de l'Union européenne en tant que telle devraient être mieux coordonnés et renforcés. Des moyens nouveaux devraient leur permettre de mener des missions de médiation afin de désamorcer des situations pré-conflictuelles. Il s'agirait au préalable de bien identifier ces situations en rassemblant les données provenant des postes diplomatiques mais également des milieux non gouvernementaux comme les ONG, les centres de recherche et les acteurs locaux de la société civile. A ce propos, il faut constater le peu de moyens de la nouvelle « Unité de planification de politique et d'alerte rapide » du Haut représentant pour la PESC au sein du Conseil de l'Union européenne. Il faut aussi regretter les confusions et dissensions entre ce Haut représentant et la Commission européenne. Au lieu de se concurrencer, ces deux institutions devraient travailler ensemble et se renforcer mutuellement. L'idéal serait peut-être qu'un vice-président de la Commission puisse avoir les compétences de l'actuel Haut-représentant pour la PESC.

3. Un outil spécifique chargé de réaliser des missions de médiation pourrait être créé à l'instar de la proposition émise au sein du Parlement européen de création d'un « corps civil européen de paix ». Dans le même ordre d'idée, il faudrait mieux soutenir les efforts des ONG et des groupes

locaux de la société civile dans leurs activités de médiation et de création d'un contexte de « culture de paix ».

4. Dans de nombreuses régions en conflit, les médiations et les négociations en vue du règlement pacifique des conflits échouent à cause de la prolifération des armements, et surtout celle des armes légères. Les efforts actuels tant au plan national qu'eupéen devraient être renforcés en vue de 1° mieux contrôler et restreindre les exportations d'armes légères, 2° lutter plus efficacement contre les trafics, 3° collecter et détruire les armes légères en surplus et détenues illégalement.

5. Dans le cadre de la politique de coopération au développement, il s'agirait de mieux soutenir la réforme du secteur de la sécurité c'est-à-dire restructuration des forces armées et de police, amélioration de leur contrôle par le pouvoir civil, renforcement de leur rôle de protection des populations et de la lutte contre les trafics.

6. Une politique de prévention des conflits nécessite aussi de s'attaquer aux causes profondes favorisant le déclenchement de conflits armés. On constate qu'une grande partie des conflits surviennent dans les régions les plus pauvres. L'augmentation de l'aide aux pays les moins développés permettrait d'améliorer leur situation économique et sociale et diminuerait le risque de conflits.

Bernard Adam,
Directeur du GRIP
8 novembre 2000.