

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

30 MAART 2010

De trans-Atlantische betrekkingen**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **PROCUREUR**

I. INLEIDING

Op 30 maart 2010 heeft de heer Steven Vanackere, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken, voor de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging, een uiteenzetting gegeven over de trans-Atlantische betrekkingen van ons land, gevolgd door een gedachtewisseling.

II. UITEENZETTING VAN DE HEER STEVEN VANACKERE, VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

De trans-Atlantische verhouding is en blijft een essentiële hoeksteen van ons buitenlands beleid. Onze verhoudingen met de VS, maar ook met Canada,

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

30 MARS 2010

Les relations transatlantiques**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
M. **PROCUREUR**

I. INTRODUCTION

Le 30 mars 2010, M. Steven Vanackere, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, a présenté, devant la commission des Relations extérieures et de la Défense, un exposé sur les relations transatlantiques de notre pays, suivi d'un échange de vues.

II. EXPOSÉ DE M. STEVEN VANACKERE, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Les relations transatlantiques sont et demeurent une clef de voûte essentielle de notre politique étrangère. Nos relations, qu'elles soient bilatérales ou intégrées

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Présidente : Marleen Temmerman.**Leden / Membres :**

CD&V	Sabine de Bethune, Els Schelfhout, Elke Tindemans, Els Van Hoof.
MR	Alain Destexhe, Philippe Fontaine, Philippe Monfils.
Open VLD	Bart Tommelein, Paul Wille.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire.
PS	Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
sp.a	Fatma Pehlivan, Marleen Temmerman.
CDH	Jean-Paul Procureur
Écolo	Benoit Hellings.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Wouter Beke, Cindy Franssen, Nahima Lanjri, Pol Van Den Driessche, Tony Van Parys.
Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, Caroline Persoons.
Nele Lijnen, Martine Taelman, Marc Verwilghen.
Anke Van dermeersch, Freddy Van Gaever, Joris Van Hauthem.
Christophe Collignon, Caroline Désir, Christiane Vienne.
John Crombez, Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
Dimitri Fourny, Vanessa Matz.
Zakia Khattabi, Cécile Thibaut.

zowel de bilaterale als deze ingebed in de EU en de NAVO, zijn diep geworteld en wijd vertakt. Onze relatie is gebaseerd op gemeenschappelijk waarden, inzonderheid ons geloof in de democratie en de rechtsstaat, en ons respect voor de mensenrechten. Maar tegelijkertijd hebben we moeten vaststellen dat de trans-Atlantische verhouding de afgelopen jaren onder zware druk is komen te staan, in zoverre dat sommigen al een desintegratie van de Atlantische alliantie meenden te moeten voorspellen (1).

De minister zal de genese van het trans-Atlantisch *partnership* schetsen en de veranderingen in de wereld die een weerslag hebben op dit *partnership*, alsmede enkele sporen trachten aan te geven hoe we dit *partnership* ook in de toekomst kunnen verankeren.

Sommige commentatoren merken terecht op dat de meeste Europese lidstaten drie identiteiten hebben ten aanzien van de VS: de bilaterale identiteit, de NAVO-identiteit en de EU-identiteit (2). Deze uiteenzetting zal vooral over deze laatste twee handelen, maar eerst situeert de minister onze bilaterale relatie met de VS, evenals enkele factuele samenstellende elementen van de bilaterale relatie tussen de VS en de EU.

De bilaterale relatie tussen België en de VS

De VS hebben altijd een bijzondere betekenis gehad voor België. Het aanknopen van onze diplomatieke betrekkingen met Washington gaat terug tot 1833, met andere woorden amper drie jaar na onze onafhankelijkheid.

Er zijn in een recent verleden enkele politieke pijnpunten geweest, maar die bladzijde is omgedraaid. De opname van een Guantanamo-gevangene en onze zopas verlengde aanwezigheid in Afghanistan worden bijzonder gewaardeerd in Washington.

Onze relatie met de VS krijgt vorm doorheen talrijke contacten, zowel onder officiële als binnen de civiele maatschappij. In 2009 waren er talrijke ontmoetingen tussen Belgische en Amerikaanse gezagsdragers. De minister had gesprekken met ondermeer *Secretary of State* Clinton en met Speciaal Gezant Richard Holbrooke. Wat de civiele maatschappij betreft, wil hij specifiek het «Brussels Forum» vermelden dat jaarlijks wordt georganiseerd door het *German Marshall Fund*. Dit initiatief is uitgegroeid tot een belangrijke trans-Atlantische «diplomatieke con-

(1) Asle Toje, «New Patterns of Transatlantic Security», *The International Spectator*, maart 2009, blz.34.

(2) Jeremy Shapiro en Nick Witney, «Towards a Post-American Europe: a Power Audit of EU-US relations», *European Council on Foreign Relations*, okt. 2009, blz. 9.

dans l'UE et l'OTAN, avec les États-Unis, mais aussi avec le Canada, sont profondément enracinées et largement ramifiées. Elles sont basées sur des valeurs communes, notamment notre foi en la démocratie et en l'État de droit, et notre respect pour les droits de l'homme. Or, force est de constater, en même temps, que les relations transatlantiques ont été mises à rude épreuve au cours des dernières années, à tel point que d'aucuns estimaient déjà devoir s'attendre à une désintégration de l'Alliance atlantique (1).

Le ministre évoquera la genèse du partenariat transatlantique et les évolutions du monde qui ont eu des répercussions sur ce partenariat, ainsi que quelques pistes concernant la manière de consolider ce partenariat à l'avenir.

Certains commentateurs indiquent, à juste titre, que la plupart des États membres de l'Union européenne ont trois identités par rapport aux États-Unis: l'identité nationale, l'identité atlantique (OTAN) et l'identité européenne (UE) (2). L'exposé se concentrera essentiellement sur ces deux dernières identités. Toutefois, le ministre présente tout d'abord le contexte de nos relations bilatérales avec les États-Unis, ainsi que quelques éléments factuels constitutifs des relations bilatérales entre les USA et l'UE.

La relation bilatérale entre la Belgique et les États-Unis

Les États-Unis ont toujours eu une signification particulière pour la Belgique. Notre pays a noué des relations diplomatiques avec Washington dès 1833, soit à peine trois ans après notre indépendance.

Quelques points de friction politique ont existés dans un passé récent, mais cette page est aujourd'hui tournée. L'accueil d'un détenu de Guantanamo et notre présence en Afghanistan, qui vient d'être prolongée, sont particulièrement appréciés à Washington.

Nos relations avec les États-Unis se concrétisent par de nombreux contacts, tant au niveau officiel qu'au sein de la société civile. En 2009, de nombreuses rencontres ont eu lieu entre mandataires belges et américains. Le ministre a eu des entretiens notamment avec la secrétaire d'État Hillary Clinton et avec l'Émissaire spécial Richard Holbrooke. En ce qui concerne la société civile, il tient à mentionner spécifiquement le «Brussels Forum», qui est organisé annuellement par le *German Marshall Fund*. Cette initiative est devenue une importante «conférence

(1) Asle Toje, «New Patterns of Transatlantic Security», *The International Spectator*, mars 2009, p. 34.

(2) Jeremy Shapiro et Nick Witney, «Towards a Post-American Europe: a Power Audit of EU-US relations», *Conseil européen sur les relations extérieures*, octobre 2009, p. 9.

ferentie» met zeer sterke Amerikaanse, Europese en Belgische delegaties.

Op financieel-economisch vlak spreken de cijfers boekdelen.

De handelsstromen tussen België en de VS bedroegen in 2009 meer dan 35 miljard dollar. België is de 18e handelspartner voor de VS. Hiermee staat het vóór landen als India, Australië, Rusland en Spanje. De VS zijn op hun beurt de vijfde handelspartner van België.

De samengevoegde waarde van Amerikaanse investeringen in België bedroeg in 2008 meer dan 65 miljard dollar, of de helft meer dan de Amerikaanse investeringen in China. Hiermee is België de 12e bestemming wereldwijd. Op hun beurt stonden Amerikaanse bedrijven in 2007 in voor 5,2% van de Belgische industriële productie, en waren ze goed voor 130 000 arbeidsplaatsen. Hiet moet evenwel onmiddellijk een caveat geplaatst worden: in 2007 vloeide nog 7 miljard dollar Amerikaans investeringskapitaal naar België, maar in 2008 daalde dit tot 4 miljard dollar, en voorlopige cijfers voor 2009 wijzen op een verdere terugval. Het ombuigen van deze trend betekent een belangrijke uitdaging voor ons land.

De bilaterale relatie tussen de EU en de VS

De EU (30,18%) en de VS (23,71%) vertegenwoordigen het grootste economische partnership in de wereld met samen bijna 54% van het globale BBP. De economische relaties tussen de EU en de VS zijn dan ook veruit de belangrijkste in de wereld, niet alleen in termen van handel, maar ook van investeringen en financiën. De trans-Atlantische economie bedraagt 4,3 miljard dollar en is goed voor 14 miljoen arbeidsplaatsen.

Het bilaterale EU-VS aandeel in de globale investeringen spreekt zo mogelijk nog meer tot de verbeelding: de VS en de EU verdelen onder elkaar 62% van de inkomende FDI (*foreign direct investment*) en 75% van de uitgaande FDI op wereldvlak. Het cumulatief saldo van EU-investeringen in de VS bedroeg in 2008 maar liefst 71% van het totaal aantal investeringen.

De economische en handelsrelaties tussen de VS en de EU zijn fundamenteel gezond en constructief. Meningsverschillen rond handelskwesties, zoals de Airbus/Boeing subsidies, mogen ons inderdaad niet uit het oog doen verliezen dat 98% van de handel tussen de EU en de VS probleemloos verloopt.

diplomatie» transatlantique, au sein de laquelle siègent de fortes délégations américaines, européennes et belges.

Sur le plan économique et financier, les chiffres parlent d'eux-mêmes.

En 2009, les échanges commerciaux entre la Belgique et les États-Unis ont représenté plus de 35 milliards de dollars. La Belgique est le 18^e partenaire commercial des États-Unis, devançant ainsi des pays tels que l'Inde, l'Australie, la Russie et l'Espagne. Les États-Unis sont, quant à eux, le cinquième partenaire commercial de la Belgique.

La valeur cumulée des investissements américains en Belgique s'élevait à plus de 65 milliards de dollars en 2008, soit un montant de 50% supérieur à celui des investissements américains en Chine. La Belgique occupe ainsi la 12^e place dans le classement des pays dans lesquels les États-Unis investissent. Quant aux entreprises américaines, elles assuraient, en 2007, 5,2% de la production industrielle belge et 130 000 emplois. Il faut toutefois signaler à cet égard que si le montant des investissements américains en Belgique était encore de 7 milliards de dollars en 2007, il n'était plus que de 4 milliards de dollars en 2008, et les chiffres provisoires pour 2009 indiquent que ce recul se poursuivra. Infléchir cette tendance constitue un défi majeur pour notre pays.

La relation bilatérale entre l'UE et les États-Unis

L'UE (30,18%) et les États-Unis (23,71%) représentent le premier partenariat économique du monde, soit près de 54% du PIB mondial. Dès lors, les relations économiques entre l'UE et les États-Unis sont de loin les plus importantes au monde, non seulement en termes d'échanges commerciaux mais aussi en termes d'investissements et de flux financiers. L'économie transatlantique se chiffre à 4,3 milliards de dollars et génère 14 millions de postes de travail.

La part bilatérale UE - États-Unis dans les investissements mondiaux est encore plus éloquent: les États-Unis et l'UE se partagent 62% du FDI (*foreign direct investment*) entrant et 75% du FDI sortant au niveau mondial. En 2008, le solde cumulé des investissements de l'UE aux États-Unis s'élevait à pas moins de 71% de l'ensemble des investissements.

Les relations économiques et commerciales entre les États-Unis et l'Union européenne sont fondamentalement saines et constructives. Quelques divergences de vues sur des positions commerciales, comme celles des subsides Airbus/Boeing, ne doivent pas nous faire oublier que 98% des échanges commerciaux entre l'UE et les États-Unis ne posent aucun problème.

Aan de wijze waarop langs weerszijden van de Atlantische oceaan goede samenwerkingsvormen worden gevonden voor toenadering op regelgevend vlak, zal in de toekomst concreet de toegevoegde waarde van onze handelsbetrekkingen kunnen worden afgetoetst. Daarin zit wellicht een rol voor de *Transatlantic Economic Council*. Langs Europese kant veronderstelt dat eenstemmigheid en duidelijkheid over onze doelstellingen.

Spreker wenst ook nog kort de voornaamste elementen van de institutionele interactie tussen de EU en de VS in herinnering te brengen: de trans-Atlantische Verklaring van 1990 die onder andere de jaarlijkse Topontmoetingen opzette; de nieuwe trans-Atlantische Agenda van 1995 met een Gemeenschappelijk Actieplan; het trans-Atlantisch Economisch Partnership opgezet in 1998; de trans-Atlantische Economische Raad gecreëerd in 2007; en de van november jl. daterende EU-US Energie Raad.

Een speciale vermelding verdient ten slotte de dialoog tussen het Europese Parlement en het VS Congres, en de bijeenkomsten van de zogenaamde trans-Atlantische Gymnich, een Belgisch initiatief.

Het trans-Atlantisch Partnership

Het Atlantisch *partnership* wordt nogal eens herleid tot de NAVO. Maar hoe belangrijk de NAVO ook is, het *partnership* is ruimer dan dat. Het is gegroeid uit de visie van de Amerikaanse en Europese leiders die, na de grote depressie van de jaren dertig en na Wereldoorlog II, samen een betere wereld wilden creëren, gestoeld op universele waarden en principes. Deze visie vond haar uitdrukking in de creatie van de Verenigde Naties en de Bretton Woods-instellingen, namelijk het IMF en de Wereldbank. Later, maar nog steeds vanuit dezelfde visie, volgden de EGKS, Euratom en de EEG.

Met de aanzet van de Koude Oorlog verenigden de Amerikaanse en Europese leiders zich ook tegen de gemeenschappelijke dreiging van de Sovjet-Unie, en organiseerden zij hun veiligheid doorheen de NAVO. De NAVO werd aldus het materiële symbool van de Amerikaanse betrokkenheid bij — en aanwezigheid in — Europa. Europa, en meer bepaald de Europese veiligheid, was een strategische prioriteit voor de VS.

Gedurende vier decennia is het wereldbeeld waarin de trans-Atlantische relatie functioneerde, onveranderd gebleven: een bipolaire wereld van Koude Oorlog, gedomineerd door de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. In die bipolaire wereld waren Europa en de VS elkaars natuurlijke partner, elkaars énië partner, zowel politiek, militair als economisch.

Dit wereldbeeld is tijdens de voorbije twee decennia evenwel fundamenteel veranderd.

C'est dans la manière dont, des deux côtés de l'atlantique, l'on arrivera à trouver les bons mécanismes de coopération en vue de rapprocher les deux rives sur le plan réglementaire que l'on pourra mesurer, à l'avenir, concrètement, la valeur ajoutée de nos relations commerciales. Le *Transatlantic Economic Council* peut jouer ce rôle. Du côté européen, cela suppose que nous parlions d'une seule voix et que nous soyons clairs sur nos objectifs.

En outre, le ministre souhaite rappeler brièvement les principaux éléments de l'interaction institutionnelle entre l'UE et les États-Unis: la Déclaration transatlantique de 1990 qui a notamment prévu les sommets annuels; le Nouvel agenda transatlantique de 1995, prévoyant un plan d'action communautaire; le Partenariat économique transatlantique mis en place en 1998; le Conseil économique transatlantique créé en 2007; le Conseil Énergie UE - États-Unis instauré en novembre dernier.

Enfin, le dialogue entre le Parlement européen et le Congrès américain, ainsi que les réunions du Gymnich transatlantique, une initiative belge, méritent une mention spéciale.

Le Partenariat transatlantique

On a souvent tendance à réduire le Partenariat transatlantique à l'OTAN. Or, aussi importante que soit l'OTAN, le partenariat est plus vaste. Il est issu de la vision des dirigeants américains et européens, qui, après la grande dépression des années trente et la Seconde Guerre mondiale, voulaient créer ensemble un monde meilleur, basé sur des valeurs et des principes universels. Cette vision s'est traduite par la création des Nations unies et des institutions de Bretton Woods, à savoir le FMI et la Banque mondiale. La CECA, Euratom et la CEE, qui sont apparues plus tard, émanent de la même vision.

Avec l'apparition de la Guerre froide, les dirigeants américains et européens se sont aussi unis contre la menace commune que représentait l'Union soviétique, et ont organisé leur sécurité via l'OTAN, qui est ainsi devenue le symbole concret de l'implication et de la présence américaines en Europe. L'Europe, et plus exactement la sécurité européenne, était une priorité stratégique pour les USA.

Quatre décennies durant, le monde dans lequel les relations transatlantiques se sont déployées est resté inchangé: un monde bipolaire de Guerre froide, dominé par les États-Unis et l'Union soviétique. Dans ce monde bipolaire, le partenariat entre l'Europe et les États-Unis allait de soi, chacun étant le partenaire unique de l'autre, tant dans le domaine politique que sur les plans militaire et économique.

Mais ce monde a fondamentalement changé au cours des deux dernières décennies.

Vooreerst is de eenduidige dreiging van de Sovjet-vijand geëvolueerd naar een complex geheel van diffuse dreigingen. Kurt Volker, voormalig VS-Ambassadeur bij de NAVO, heeft onlangs goed samengevat wat de weerslag hiervan is geweest op de trans-Atlantische verhouding (1).

Gedurende vele decennia na WO II — zo stelt hij — was de voornaamste strategische bekommernis van de VS de Sovjet-Unie, en was die bekommernis dus verankerd in het Euro-Atlantisch gebied, waar zich ook de voornaamste bondgenoten en partners van de VS bevonden. Aan weerszijden van de Atlantische Oceaan was er een gedeeld besef van de dreiging en van de acties die we zouden ondernemen om onszelf te beschermen.

De val van de Muur in 1989 en de desintegratie van de Sovjet-Unie vormden de katalysator voor de verandering in dit dreigingsbeeld. Maar het is pas op 11 september 2001 dat de draagwijdte van de fundamentele veranderingen in het wereldbeeld en de eruit voortvloeiende dreigingen verinnerlijkt werden. De traditionele militaire dreiging was niet langer de bepalende factor inzake veiligheid, en de Euro-Atlantische zone niet langer het strategische epicentrum voor de VS.

De dreigingen in de nieuwe wereld zijn nog even reëel als vroeger, maar veel diffuser en complexer. Zij lenen zich aldus veel minder tot de eenduidige analyse en aanpak die de Sovjetdreiging kenmerkten. Het «*nine eleven*» trauma van 2001, waarbij de dreiging zich manifesteerde in het hart van de VS, betekent dat de «*sense of urgency*» van de nieuwe dreigingen wellicht groter is in de VS dan in Europa. Het heeft ook meegebracht dat de VS — meer dan in Europa het geval is — zijn nationale veiligheid ziet als afhange van de globale veiligheid. Met andere woorden, de strategische analyses van de VS en de EU vallen niet noodzakelijk meer samen.

Daarnaast heeft ook de opstelling van president Bush niet echt geholpen. De VS zagen Europa in die periode niet als een strategische partner in het bestrijden van de nieuwe dreigingen: in 2001 wenste de VS geen beroep te doen op de NAVO in Afghanistan; dit kwam pas in 2003. In zijn tweede ambtstermijn stond president Bush meer open voor multilateralisme maar toen was het kwaad al geschied: in Europa was het idee afgezwakt dat globale uitdagingen ook een verantwoordelijkheid waren van de Europeanen, en dat de trans-Atlantische gemeenschap deze uitdagingen samen moest aanpakken

(1) Kurt Volker, «The Collapse — and Rebirth? — of Transatlantic Relations», lezing aan de *Elliott School of International Affairs*, <http://www.acus.org/highlight/kurt-volker-future-transatlantic-relations>, februari 2010.

Pour la première fois, la menace unique de l'ennemi soviétique s'est muée en un ensemble complexe de menaces diffuses. Récemment, Kurt Volker, ancien ambassadeur américain auprès de l'OTAN, a bien résumé quelles ont été les répercussions de cette évolution sur les relations transatlantiques (1).

Pendant plusieurs décennies après la Seconde Guerre mondiale, affirme-t-il, la préoccupation stratégique majeure des États-Unis fut l'Union soviétique. Cette préoccupation était donc ancrée dans la zone euro-atlantique, où se trouvaient également les principaux alliés et partenaires des États-Unis. De part et d'autre de l'océan Atlantique, l'on était pareillement conscient de la menace et des actions que nous devons entreprendre pour nous protéger.

La chute du Mur de Berlin en 1989 et la désintégration de l'Union soviétique furent le catalyseur de la mutation de la menace. Mais ce n'est que le 11 septembre 2001 que l'on prit pleinement conscience de la portée des changements fondamentaux dans le monde et des menaces qui en résultaient. La menace militaire traditionnelle n'était plus le facteur déterminant en matière de sécurité et la zone euro-atlantique n'était plus l'épicentre stratégique des États-Unis.

Aujourd'hui, les menaces sont tout aussi réelles qu'autrefois, mais elles sont beaucoup plus diffuses et complexes. Elles se prêtent donc beaucoup moins à l'analyse et à l'approche unanimes qui caractérisaient la menace soviétique. Le traumatisme du 11 septembre 2001, qui fut l'expression de la menace au cœur même des États-Unis, signifie que le sentiment d'urgence face aux nouvelles menaces est peut-être plus profond aux États-Unis qu'en Europe. Il a également eu pour conséquence que les États-Unis considèrent, davantage que l'Europe, leur sécurité nationale comme tributaire de la sécurité mondiale. En d'autres termes, les analyses stratégiques des États-Unis et de l'Union européenne ne coïncident plus nécessairement.

Par ailleurs, l'attitude du président Bush n'a pas vraiment facilité les choses. Au cours de cette période, les États-Unis ne considéraient pas l'Europe comme un partenaire stratégique dans la lutte contre les nouvelles menaces: les États-Unis n'ont eu recours à l'OTAN en Afghanistan qu'en 2003, alors qu'ils n'ont pas souhaité y faire appel en 2001. Durant son deuxième mandat, le président Bush s'est montré plus ouvert au multilatéralisme, mais le mal était déjà fait: les Européens étaient moins enclins à considérer que les défis mondiaux relevaient aussi de leur responsabilité et que la communauté transatlantique devait être unie face à ces défis.

(1) Kurt Volker, «The Collapse — and Rebirth? — of Transatlantic Relations», lecture à la *Elliott School of International Affairs*, <http://www.acus.org/highlight/kurt-volker-future-transatlantic-relations>, février 2010.

Een tweede belangrijke kenmerk van het veranderde wereldbeeld is de opkomst van belangrijke nieuwe actoren op het wereldtoneel. China, India, Brazilië zijn de voornaamste voorbeelden van landen die hun economisch gewicht stilaan ook in politiek gewicht zijn gaan vertalen, en die hun plaats opeisen in het «concert des nations». «Het Westen» is niet langer het automatische centrale vertrekpunt van de wereldorde.

Deze veranderde en veranderende wereld heeft een impact vooreerst op het soortelijk gewicht van de VS en van Europa. Wat zij in 1945 konden, dit wil zeggen autonoom de agenda bepalen voor wat toen onder de noemer «rest van de wereld» ging, kunnen zij niet meer. Vervolgens is er de impact op de structuren die zijn opgezet na WO II. Dit geldt onder meer voor de VN en voor de structuren van de «world economic governance». Alleen al de lidmaatschapscijfers van deze instellingen mogen dit duidelijk maken: in 1945 telde de VN 51 leden, thans 192; het IMF en de Wereldbank telden 44 leden, thans 186.

Ten slotte is ook de aard van het *partnership* tussen de VS en Europa veranderd. Europa en de VS zijn niet langer elkaars enige partner.

De toekomst

Aan weerszijden van de Oceaan hebben zich de voorbije jaren wederzijdse frustraties opgestapeld. Aan VS-zijde zijn er de oprispingen dat de Europeanen hun verantwoordelijkheid niet opnemen. Aan Europese zijde was er het ongenoegen over het «eigengereide» optreden van de VS.

In die context heeft het aantreden van President Obama grote verwachtingen gewekt in Europa. Men ging ervan uit dat het samenwerkingsverband met de VS na de periode Bush nu zijn «natuurlijke» kruisnelheid zou hernemen. Maar we moeten vaststellen dat het partnerschap in moeilijk vaarwater blijft verkeren, of beter: niet in alle omstandigheden vanzelfsprekend is. Zo bestaan binnen de NAVO soms verschillende opvattingen over de rol en de strategische positionering op cruciale dossiers met als resultaat wisselende coalities binnen de organisatie. Hierdoor kan spanning ontstaan «tussen enerzijds de investering van de verschillende lidstaten in de collectieve veiligheid en anderzijds de bijdrage van de NAVO aan hun nationale veiligheid.» (1) Ook de aanpak van de economische en financiële crisis leidt tot spanningen: denken we maar aan de VS-irritatie over de EU-intenties inzake de reglementering van de

(1) M. H. Klem, «Het Nederlandse Veiligheidsbeleid in een Veranderende Wereld», *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Webpublicatie nr. 42, februari 2010, blz. 28.

L'apparition de nouveaux acteurs influents sur la scène internationale est une deuxième caractéristique importante du nouveau rapport de forces à l'échelle mondiale. La Chine, l'Inde et le Brésil sont les principaux exemples de pays qui traduisent progressivement leur poids économique en poids politique et qui revendiquent leur place dans le «concert des nations». «L'Occident» n'est plus nécessairement l'axe central autour duquel s'articule l'ordre mondial.

Ce monde transformé et en mutation a tout d'abord un impact sur le poids spécifique des États-Unis et de l'Europe. Ce qu'ils pouvaient faire en 1945, à savoir fixer de façon autonome l'ordre du jour pour ce qu'on appelait à l'époque le «reste du monde», ils ne peuvent plus le faire aujourd'hui. Ensuite, il y a l'impact sur les structures mises en place après la Seconde Guerre mondiale, notamment sur les Nations Unies et sur les structures de la «gouvernance économique mondiale», ainsi qu'en atteste clairement l'évolution du nombre de membres de ces institutions: les Nations Unies comptaient 51 membres en 1945 et 192 membres aujourd'hui; quant au FMI et à la Banque mondiale, ils sont passés de 44 membres en 1945 à 186 membres actuellement.

Enfin, la nature du partenariat entre les États-Unis et l'Europe a aussi changé. Aujourd'hui, l'Europe et les États-Unis ont également des partenariats avec d'autres pays.

L'avenir

Au cours des dernières années, des frustrations réciproques se sont accumulées de part et d'autre de l'Atlantique. Du côté américain, l'on reprochait aux Européens de ne pas prendre leurs responsabilités. Quant aux Européens, ils se plaignaient de l'unilatéralisme des États-Unis.

Dans ce contexte, l'arrivée au pouvoir du président Obama a suscité des attentes importantes en Europe. L'on considérait que la collaboration avec les États-Unis reprendrait sa vitesse de croisière «naturelle» après l'ère Bush. Force est toutefois de constater que le partenariat reste problématique ou, plus exactement, qu'il ne va pas de soi en toutes circonstances. Ainsi, il existe parfois, au sein de l'OTAN, des divergences d'opinions quant au rôle et au positionnement stratégique dans des dossiers cruciaux, ce qui engendre des coalitions changeantes au sein de l'organisation. Par conséquent, des tensions peuvent voir le jour entre, d'une part, l'investissement des différents États membres dans la sécurité collective et, d'autre part, la contribution de l'OTAN à leur sécurité nationale (1). La démarche à adopter face à la crise économique et financière donne également lieu à des tensions. Il suffit de songer à l'irritation que suscitent, aux États-

(1) M. H. Klem, «Het Nederlandse Veiligheidsbeleid in een Veranderende Wereld», *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Webpublicatie nr. 42, février 2010, p. 28.

hefboomfondsen. Verder is er onze verdeelde opstelling — ook binnen de EU trouwens! — tegenover rijzende grootmachten als China. En een laatste spanningsveld betreft de manier waarop de VS tracht een ruimere plaats voor de rijzende machten af te dwingen in de «*world economic governance*» ten koste van de Europese aanwezigheid.

Het is dus duidelijk dat de problemen in de trans-Atlantische betrekkingen de loutere factor «Bush» overstijgen, en op een dieper liggend vlak moeten aangepakt worden. Maar met president Obama hebben we wél de gelegenheid om een nieuw elan te geven aan ons *partnership*, op voorwaarde tenminste dat we uitgaan van een realistische inschatting van zijn buitenlands beleid.

Dit beleid biedt gewis veel meer ruimte voor multilateralisme dan dat van zijn voorganger: dat hij zijn VN-ambassadeur Susan Rice kabinetsstatus heeft gegeven; dat de VS zijn VN-achterstallen heeft betaald; dat hij nieuwe impulsen heeft gegeven aan ontwapening; en dat Amerika zijn plaats heeft opgenomen in de VN Mensenrechtenraad, zijn maar enkele uitingen van het multilateraal engagement van de nieuwe Amerikaanse President. Maar anderzijds moeten we duidelijk voor ogen houden dat dit geen onvoorwaardelijk multilateralisme is. Het nut ervan wordt afgetoetst aan de mate waarin het toelaat om de gestelde doelstellingen te bereiken. Met andere woorden de samenwerking met Europa is ook onder de Obama-administratie geen automatisch principiële dogma voor de VS, gebaseerd op een reflex van gedeelde geschiedenis en waarden, maar zal afhankelijk zijn van de mate waarin Europa er samen met de VS in slaagt om een concrete inhoud en meerwaarde te geven aan de samenwerking. In zijn Straatsburg-toespraak van 3 april 2009 verwoordde president Obama het als volgt: «*I have come to renew our partnership, one in which America listens and learns from our friends and allies*», eraan toevoegend «*but where our friends and allies bear their part of the burden.*»

Hoe kunnen we het Atlantisch partnerschap dan nieuw leven inblazen? Een belangrijk deel van het antwoord ligt in het ontwikkelen van een strategische dialoog met de VS, zowel vanuit de EU als binnen de NAVO.

De Europese Unie

Het is paradoxaal dat de VS en Europa na WO II samen de wereldorde hebben geschapen, terwijl er tot op heden geen strategisch kader bestaat voor de EU-VS samenwerking: de EU-lidstaten blijven de trans-

Unis, les intentions de l'Union européenne en matière de réglementation des «fonds levier». Il y a en outre notre division — également au sein de l'UE d'ailleurs! — face aux grandes puissances émergentes comme la Chine. Enfin, un dernier sujet de tension concerne la manière dont les États-Unis tentent de faire plus de place aux puissances émergentes dans la gouvernance économique mondiale, au détriment de la présence européenne.

Il apparaît donc clairement que les problèmes des relations transatlantiques dépassent la seule personne de Georges Bush et qu'il faut s'y attaquer plus en profondeur. Mais l'élection du président Obama est l'occasion d'insuffler un nouvel élan à notre partenariat, à condition, du moins, de se baser sur une évaluation réaliste de sa politique étrangère.

Cette politique donne assurément plus de latitude au multilatéralisme que celle de son prédécesseur: le fait que le président Obama ait élevé la fonction de l'ambassadrice américaine auprès des Nations Unies, Susan Rice, au rang ministériel, que les États-Unis aient payé leurs arriérés aux Nations Unies, qu'Obama ait donné de nouvelles impulsions au désarmement et que les États-Unis aient pris leur place au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ne sont que quelques signes de l'engagement multilatéral du nouveau président américain. Mais nous devons clairement avoir à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'un multilatéralisme inconditionnel. Son utilité est évaluée en fonction de la réalisation des objectifs fixés. En d'autres termes, sous l'administration Obama, la collaboration avec l'Europe n'est pas non plus, pour les États-Unis, un dogme intangible basé sur une histoire et des valeurs communes. Elle dépendra de la mesure dans laquelle l'Europe réussira, conjointement avec les États-Unis, à donner une teneur et une plus-value concrètes à la collaboration. Dans le discours qu'il a prononcé à Strasbourg le 3 avril 2009, le président Obama a défini cette collaboration en ces termes: «*I have come to renew our partnership, one in which America listens and learns from our friends and allies*», en ajoutant «*but where our friends and allies bear their part of the burden.*»

Comment pouvons-nous donner un nouvel élan au partenariat atlantique? La réponse réside en grande partie dans la mise en place d'un dialogue stratégique avec les États-Unis, tant de la part de l'Union européenne qu'au sein de l'OTAN.

L'Union européenne

Il est pour le moins paradoxal que les États-Unis et l'Europe aient créé ensemble l'ordre mondial qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, alors qu'il n'existe à ce jour aucun cadre stratégique pour la collaboration

Atlantische verhouding veelal definiëren in termen van NAVO, dit wil zeggen veiligheid, en in termen van hun bilaterale relaties waarvoor zij bewust of onbewust een speciale status zoeken.

Maar de complexe uitdagingen en dreigingen liggen buiten het bereik van eender welke staat, macht of zogenaamde supermacht, en kunnen enkel aangepakt worden via een samenwerkingsverband waarbij de protagonisten in functie van hun respectieve belangen en doelstellingen in een onderlinge dialoog nagaan of en welke doelen gezamenlijk kunnen geïdentificeerd worden, en welke middelen eenieder daartoe kan bijdragen. De noodzakelijke voorwaarde om tot dergelijk proces te komen is dat elke protagonist vooraf zijn eigen missie en strategische doelstellingen identificeert, en een strategisch concept uitwerkt dat de verwezenlijking ervan mogelijk maakt. Dit is precies wat de VS doet, waar de uitvoerende macht wettelijk gehouden is om regelmatig een « *National Security Strategy* » te produceren. Zo'n strategie-definitie gebeurt ook op het niveau van een aantal van de grote (re) lidstaten van de EU. Ze gebeurt echter niet op EU-niveau. En nochtans is de EU in toenemende mate het primaire beslissingskader geworden voor Europese staten: het is binnen de EU dat zij besluiten of zij in een specifieke situatie al dan niet zullen optreden (1).

De EU-veiligheidsstrategie van 2003, en het 2008-rapport over de implementatie ervan, zijn interessante aanzetten maar bieden niet de strategische « *tool box* » waarover we dienen te beschikken. Zo komt het implementatierapport van 2008 niet verder dan de volgende passage over de trans-Atlantische relatie: « *For Europe, the transatlantic partnership remains an irreplaceable foundation, based on shared history and responsibilities. The EU and NATO must deepen their strategic partnership for better co-operation in crisis management.* » Wil de EU ook op politiek en veiligheidsvlak de globale actor worden waarnaar ze streeft — maar waar ze ook toe gedwongen wordt — dan dient de EU werk te maken van deze strategische aanpak. Met het Verdrag van Lissabon zal de EU thans over de nodige structuren daartoe beschikken. Het is nu een kwestie van politieke wil. Om onze economische lotsverbondenheid met de VS echt te verankeren zal Europa ook op het vlak van veiligheid zijn deel moeten blijven doen (2).

Het is pas dan dat we de noodzakelijke tweede stap zullen kunnen zetten, namelijk die van een effectieve

(1) Sven Biscop, « The European Security Strategy: Now Do It » in *Europe: A Time for Strategy, Egmont Paper*, 27 januari 2009, blz. 8.

(2) Beleidsnota, « Agenda voor twee jaar buitenlands beleid », blz. 6.

UE - États-Unis: les États membres de l'Union européenne continuent généralement à définir les relations transatlantiques en termes d'OTAN, c'est-à-dire de sécurité, et en termes de relations bilatérales, pour lesquelles ils recherchent, consciemment ou non, un statut spécial.

Or, les défis et les menaces complexes sont hors de portée de tout État, puissance ou superpuissance. La seule façon de s'y attaquer, c'est par le biais d'un accord de collaboration dans le cadre duquel les protagonistes engagent un dialogue en fonction de leurs intérêts et objectifs respectifs et voient quels objectifs ils peuvent identifier ensemble et quels moyens ils peuvent mettre en œuvre à cet effet. La condition requise pour parvenir à un tel processus est que chaque protagoniste identifie à l'avance sa propre mission et ses propres objectifs stratégiques et élabore un concept stratégique qui en permette la réalisation. C'est précisément ce que font les États-Unis, où le pouvoir exécutif est légalement tenu de produire régulièrement une « *National Security Strategy* ». Une telle définition de stratégie a également lieu au niveau d'un certain nombre de grands États membres de l'Union européenne, mais pas au niveau de l'Union européenne. Pourtant, l'Union européenne est de plus en plus le premier cadre décisionnel des États européens: c'est dans ce cadre qu'ils décident s'ils vont intervenir ou non dans une situation spécifique (1).

La stratégie de sécurité de l'Union européenne de 2003 et le rapport 2008 sur la mise en œuvre de cette stratégie sont des ébauches intéressantes mais ils n'offrent pas la « *tool box* » stratégique dont nous avons besoin. Ainsi, le rapport de mise en œuvre de 2008 se résume, pour ce qui est des relations transatlantiques, au passage suivant: « *For Europe, the transatlantic partnership remains an irreplaceable foundation, based on shared history and responsibilities. The EU and NATO must deepen their strategic partnership for better co-operation in crisis management.* » Si l'UE veut jouer le rôle d'acteur mondial qu'elle ambitionne, tant sur le plan politique que sur le plan de la sécurité — et auquel elle est d'ailleurs contrainte — elle doit s'atteler à cette approche stratégique. Grâce au Traité de Lisbonne, elle disposera des structures nécessaires à cet effet. En réalité, il s'agit d'une question de volonté politique. L'Europe devra continuer à faire sa part du travail dans le domaine de la sécurité si elle souhaite vraiment lier sa destinée économique à celle des États-Unis (2).

Ce n'est qu'à ce moment-là que nous pourrons passer à la deuxième étape nécessaire, à savoir celle

(1) Sven Biscop, « The European Security Strategy: Now Do It » in *Europe: A Time for Strategy, Egmont Paper*, 27 janvier 2009, p. 8.

(2) Note politique, « Agenda de deux ans de politique étrangère », p. 6.

strategische dialoog met de VS. Het is via die dialoog dat de EU en de VS dan samen zowel de prioriteiten als de concrete inhoud van hun *partnership* kunnen vastleggen. Het is duidelijk dat kwesties als klimaat, energie, Afghanistan, Pakistan, Iran, het Midden-Oosten en Rusland een prominente plaats zullen innemen bij de definitie van de strategische prioriteiten.

Laat ons daarbij wel de onverbloemde boodschap voor ogen houden die president Obama uitstuurde toen hij verleden maand liet weten dat hij niet zou aanwezig zijn op de EU-VS Top onder Spaans voorzitterschap: inhoud, agenda en resultaat zijn belangrijker dan het proces.

NAVO

De NAVO blijft essentieel als symbool van het VS-engagement tegenover, maar vooral in, Europa.

Had de Atlantische Alliantie ten tijde van de Koude Oorlog geen ontradingsbeleid tegen de USSR gevoerd, vóór alles dankzij de inzet van politieke en militaire middelen door de VS, dan was nooit het klimaat ontstaan dat Europa nodig had voor zijn progressieve integratie en om de welvaart terug te winnen die het na de twee wereldoorlogen van de 20e eeuw had verloren. Ongetwijfeld speelde de opkomst van een stabiel, sterk en welvarend Europa rechtstreeks in het belang van de Amerikanen, maar laten we nooit vergeten dat zonder die grootschalige en doorslaggevende veiligheidssteun die zij ons via de NAVO boden, er vandaag waarschijnlijk geen sprake was van een Europese Unie en al helemaal niet van een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.

De toekomststrategie staat momenteel hoog op de agenda van de NAVO. De Alliantie is immers bezig haar strategisch concept te herzien om beter opgewassen te zijn tegen een wijzigende wereldordering. Wellicht blijft gewaarborgde collectieve defensie, zoals verankerd in artikel 5 van het in Washington ondertekende Noord-Atlantische Verdrag, de kern van het Atlantische bestel, maar ook is het noodzakelijk om gezamenlijk een hele reeks andere vraagpunten beter te kunnen definiëren, bijvoorbeeld de nieuwe bedreigingsvormen die de NAVO het hoofd moet bieden, onze relaties met Rusland of nog het nucleaire beleid van de Alliantie. De doelstelling bestaat erin te komen tot een meer eensgezinde strategische NAVO-visie over de grote uitdagingen inzake veiligheid die in het verschiet liggen. Dat herziene strategische concept moet komend najaar worden goedgekeurd door de staats- en regeringsleiders van de geallieerden, tijdens ons voorzitterschap van de EU. Ook voor vraagpunten zoals de ISAF-missie in Afghanistan (waaraan ons

d'un dialogue stratégique effectif avec les États-Unis, c'est grâce à ce dialogue que l'Union européenne et les États-Unis pourront fixer, de concert, les priorités et la teneur concrète de leur partenariat. Il est clair que des questions telles que le climat, l'énergie, l'Afghanistan, le Pakistan, l'Iran, le Moyen-Orient et la Russie occuperont une place de choix dans la définition des priorités stratégiques.

Gardons à l'esprit le message sans équivoque qu' a adressé le président Obama lorsqu'il a annoncé, le mois dernier, qu'il ne serait pas présent au sommet UE - États-Unis organisé sous la présidence espagnole : le contenu, l'agenda et les résultats sont plus importants que le processus.

L'OTAN

L'OTAN demeure un symbole essentiel de l'engagement américain envers l'Europe mais surtout en Europe.

Du temps de la guerre froide, s'il n'y avait pas eu la dissuasion exercée par l'Alliance atlantique contre l'URSS, grâce avant tout aux moyens politiques et militaires mis en œuvre par les États-Unis, l'Europe n'aurait jamais pu jouir du climat nécessaire à son intégration progressive et au regain de sa prospérité perdue à la suite des deux guerres mondiales du XX^e siècle. Sans doute l'émergence d'une Europe stable, forte et riche était-elle dans l'intérêt immédiat des Américains mais n'oublions jamais que, sans cet appui sécuritaire massif et décisif qu'ils nous ont apporté par le biais de l'OTAN, on ne parlerait vraisemblablement pas aujourd'hui d'Union Européenne et certainement pas de Politique Commune de Sécurité et de Défense.

La stratégie pour l'avenir occupe pour l'instant l'une des places prioritaires dans l'ordre du jour de l'OTAN. L'Alliance est en effet occupée à réviser son concept stratégique pour mieux faire face à un environnement mondial qui change. Sans doute la garantie de défense collective, telle qu'incarnée par l'article 5 du Traité de Washington, reste-t-elle au cœur même du dispositif atlantiste mais il faut aussi pouvoir mieux définir ensemble toute une série d'autres questions comme, par exemple, les types de menaces nouvelles auxquelles l'OTAN doit faire face, comme nos relations avec la Russie ou comme la politique nucléaire de l'Alliance. L'objectif est d'obtenir une meilleure unité de vue stratégique de l'OTAN sur les grands défis sécuritaires à venir. Ce concept stratégique révisé devrait être approuvé par les chefs d'État et de gouvernement des alliés à l'automne prochain, durant notre Présidence de l'UE. Des questions comme la mission ISAF en Afghanistan (à laquelle notre pays apporte une contribution importante) ou le système de

land een belangrijke bijdrage levert) of het door de VS voorgestelde antiraketenverdedigingsstelsel moet worden gewerkt aan meer eensgezindheid tussen de geallieerden. Dat zal slechts gebeuren door de trans-Atlantische dialoog nog meer aan te halen.

Voor het reëel tot die eensgezinde strategische visie kan komen, moeten de EU en de Atlantische Alliantie er evenwel eerst in geslaagd zijn een echte politieke samenwerking tot stand te brengen. Nu de confrontatie tussen de twee grote wereldmachtblokken tot het verleden behoort, is de NAVO op termijn enkel nog leefbaar indien voor de Europeanen meer verantwoordelijkheden zijn weggelegd, indien zij een grotere stempel kunnen drukken op de Atlantische Alliantie. Laten we ons geen illusies maken: voor de VS is Europa niet de enige prioriteit als het om veiligheidsvraagstukken gaat. Willen wij geloofwaardige partners van de VS blijven, dan moeten wij ernstig overwegen om de Europese pijler binnen de NAVO te versterken. Er blijven wel nog tal van obstakels te overwinnen, in de eerste plaats het Turks-Cypriotische geschil dat, op dit ogenblik, iedere vooruitgang in de samenwerking EU-NAVO blokkeert.

Die huidige stilstand hoeft ons er niet van te weerhouden andere wegen naar vooruitgang te vinden want zowel de EU als de NAVO zullen steeds vaker moeten samenwerken om crises te beheren en het zou gewoonweg hemelsgoed zijn mochten zij daarbij verhinderd zijn. Precies daarom moeten andere sporen worden verkend, zoals een strategische dimensie opnemen in de dialoog EU-VS. Diverse signalen wijzen erop dat de Amerikanen vragende partij zijn en de vooruitgang die op die manier kan worden geboekt, kan op termijn de samenwerking EU-NAVO alleen maar ten goede komen.

België

België zal zijn roterend EU-Voorzitterschap ten dienste stellen van de uitvoering van het Lissabonverdrag, en dus van de verankering van de voorzitter van de Europese Raad, van de Hoge Vertegenwoordiger en van de Europese Externe Dienst. Het is dus niet aan het Belgische voorzitterschap om autonoom prioriteiten vast te leggen. Maar wij kunnen wel van ons voorzitterschap gebruik maken om de verantwoordelijken van het Europese buitenlandse beleid te sensibiliseren voor een aantal dossiers, en hen daarin bij te staan. De introductie van een strategische dialoog met de VS, op basis van een effectieve EU-strategie, zou aldus een mogelijk spoor kunnen zijn. Een van de instrumenten voor een meer inhoudelijke dialoog met de VS lijkt de op Belgisch initiatief opgezette «*trans-Atlantische Gymnich*» te kunnen zijn.

défense anti-missiles proposé par les USA doivent aussi faire l'objet d'une plus grande harmonisation des vues entre les alliés. Ceci ne se fera qu'en renforçant encore plus le dialogue transatlantique.

Cette unité de vue stratégique ne pourra cependant être réellement obtenue que lorsque l'UE et l'Alliance atlantique auront finalement réussi à établir une véritable coopération politique. Dans ce monde où la confrontation des deux grands blocs n'existe plus, l'OTAN n'est à terme viable que si les Européens y prennent de plus grandes responsabilités, que s'ils marquent plus l'Alliance atlantique de leurs empreintes. Ne nous leurrons pas: les États-Unis n'ont pas l'Europe pour seule priorité dans les questions de sécurité. Pour rester des partenaires crédibles des États-Unis, nous devons sérieusement envisager le renforcement du pilier européen de l'OTAN. Toutefois, il reste encore de nombreux obstacles à franchir, le premier d'entre eux étant la question turco-cypriote qui, pour l'instant, bloque tout progrès dans la coopération UE-OTAN.

Cette paralysie actuelle ne doit pas nous empêcher de trouver d'autres voies pour avancer parce que tant l'UE que l'OTAN seront de plus en plus appelées à travailler ensemble dans la gestion des crises et qu'il serait simplement scandaleux qu'elles soient empêchées de le faire. C'est la raison pour laquelle il faut explorer d'autres voies comme, par exemple, de donner une dimension stratégique au dialogue UE - États-Unis. Divers signaux nous indiquent que les Américains en sont demandeurs et les progrès que nous pourrions ainsi réaliser seront à terme tout bénéfique pour la coopération UE-OTAN.

Belgique

La Belgique va mettre sa présidence tournante de l'UE au service de la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, et donc de l'ancrage des fonctions de Président du Conseil européen et de Haut Représentant ainsi que du Service européen pour l'action extérieure. Il n'appartient donc pas à la présidence belge de définir des priorités de manière autonome. Nous pouvons toutefois mettre notre présidence à profit pour sensibiliser les responsables de la politique extérieure européenne à certaines problématiques et pour les assister dans ces domaines. L'instauration d'un dialogue stratégique avec les États-Unis, s'appuyant sur une stratégie efficace de l'UE, pourrait ainsi constituer une piste à cet égard. Ce que l'on appelle le «*Gymnich transatlantique*», fruit d'une initiative belge, pourrait être l'un des instruments permettant d'établir un dialogue plus constructif avec les États-Unis.

België zal ook ten volle zijn rol spelen bij de uitwerking van het nieuwe strategische concept van de Alliantie. Via deze beide kanalen hopen wij een reële bijdrage te kunnen leveren tot de noodzakelijke hernieuwing van het noodzakelijke Atlantische *partnership*.

De trans-Atlantische gemeenschap mag of kan niet exclusief zijn. Een sterk en eendrachtig *partnership* mag of kan op generlei wijze een miskenning inhouden van de andere partners die zich in de loop der voorbije decennia steeds nadrukkelijker hebben aangemeld. Wij dienen ook met deze landen een betekenisvol *partnership* aan te gaan en te ontwikkelen. Dit *partnership* moet verder reiken dan de loutere bilaterale relatie met hen. Het dient zich uit te strekken tot het opzetten van een gezamenlijke onderneming die moet toelaten om de tectonische spanningen binnen de huidige wereldorde constructief te kanaliseren naar een nieuwe multilaterale orde die beantwoordt aan de waarden die we steeds hebben voorgestaan. Dat is de uitdaging die thans voor ons ligt, en waarin een authentiek trans-Atlantisch *partnership* een belangrijke rol zal spelen.

III. GEDACHTEWISSELING

Mevrouw Van Ermen vindt dat de minister enigszins abstractie maakt van de multi-polaire diplomatie die er eertijds in Europa was, met ook diplomaten die achter de coulissen werkten, zoals Dag Hammarskjöld. De Europese Unie slaat nu ten onrechte een eenduidige richting met één verantwoordelijke voor de diplomatie. De Europese Unie heeft nochtans zijn eigen visie over de relaties met Israël. De rol die president Obama hierin speelt is ontgoochelend.

De heer Hellings vraagt hoe het nieuwe strategische concept van de NAVO eruit zal zien. Ook moet worden gekeken naar het proces voor START, dat op 8 oktober 2010 zal worden ondertekend. Wat zal er dan gebeuren met de kernwapens in Kleine Brogel?

De ontwikkeling van het SWIFT-systeem, dat door het Europees Parlement werd verworpen omdat het de privacy schendt, moet bijzondere aandacht krijgen.

Er moet ook rekening gehouden worden met de verwerping, door het grondwettelijk hof van Karlsruhe (DEU), van het Verdrag inzake PNR (*Passenger Name Record*) tussen de Verenigde Staten en Europa. Volgens dat hof is het vermelde verdrag strijdig met de Duitse grondwet. Net als bij de *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA) toont Europa zich steeds meer weigerachtig tegenover dergelijke teksten die de Verenigde Staten ons maar blijven voorstellen.

La Belgique jouera aussi pleinement son rôle dans l'élaboration du nouveau concept stratégique de l'Alliance. Par le biais de ces deux canaux, nous espérons pouvoir apporter une réelle contribution au nécessaire renouvellement de cet outil indispensable qu'est le partenariat atlantique.

La communauté transatlantique ne peut pas être exclusive. Un tel partenariat fort et unifié ne peut en aucune manière nous amener à méconnaître les autres partenaires qui se sont manifestés avec toujours plus d'insistance au cours des dernières décennies. Nous devons conclure et développer un partenariat concret également avec ces pays, et celui-ci ne doit pas se limiter à une simple relation bilatérale avec eux. Il doit s'étendre à l'élaboration d'un projet commun destiné à canaliser de manière constructive les tensions qui existent au sein de l'ordre mondial actuel, pour aboutir à un nouvel ordre multilatéral respectueux des valeurs que nous avons toujours défendues. C'est le défi que nous devons relever aujourd'hui et, pour ce faire, nous aurons grand besoin d'un véritable partenariat transatlantique.

III. ÉCHANGE DE VUES

Mme Van Ermen estime que le ministre occulte quelque peu la diplomatie multipolaire qui était naguère pratiquée en Europe, notamment par des diplomates qui, comme Dag Hammarskjöld, travaillaient en coulisses. Aujourd'hui, l'Union européenne suit à tort une direction uniforme, avec un responsable unique pour la diplomatie. L'Union européenne a pourtant sa propre vision des relations avec Israël. Le rôle que joue le président Obama dans ce dossier est décevant.

M. Hellings demande comment le nouveau concept stratégique de l'OTAN se dessinera. Il faut également surveiller le processus START, qui sera signé le 8 octobre 2010. Que se passera-t-il, dans ce contexte, avec les armements nucléaires à Kleine Brogel?

Il faudra prêter une attention particulière au développement du système SWIFT, étant donné le rejet par le parlement européen du système, puisqu'attentatoire au respect de la vie privée.

Il faut aussi prendre en compte le rejet du traité PNR (*Passenger Name Record*) entre les États-Unis et l'Europe par la cour constitutionnelle de Karlsruhe (DEU), qui l'a jugée contraire à la constitution allemande. De même que pour le *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA), l'Europe se montre de plus en plus réticente vis-à-vis de tels textes, que les États-Unis continuent à nous proposer.

De heer Procureur vraagt of, in het licht van de rol van de groeiende economische machten (BRIC), de Verenigde Staten een bevoorrechte partner van Europa blijven. Andere samenwerkingsvormen moeten worden bekeken, zoals de bevoorrechte relaties van de Verenigde Staten met Israël ten nadele van Palestina.

Mevrouw de Bethune merkt op dat de trans-Atlantische relaties onder de vorige VS-president aan veel spanningen onderhevig waren. Gelet op de verbeterde relatie met de VS kan nu op diverse punten vooruitgang worden geboekt, zoals op vlak van de mensenrechten in de VS zelf en voor wat betreft de niet-ratificering door de VS van de Kinder- en Vrouwenrechtenverdragen.

Er moet ook een betere samenwerking met het Internationaal Strafhof, een ratificering van de verdragen over clustermunitie en anti-persoonsmijnen. De VS veroordeelt het bestaan van de doodstraf in China en Iran maar er zijn toch nog een aantal Amerikaanse staten waar de doodstraf nog wordt uitgevoerd. Men moet komen tot een veralgemening van de afschaffing van de doodstraf overal ter wereld.

Ook dient aandacht te worden besteed aan de relaties tussen de NAVO en de EU. Er moet prioritair een coherent Europees defensie beleid worden uitgewerkt dat kan gelden als een stevige pijler binnen de NAVO.

Mevrouw Schelfhout stelt vast dat de handel met de VS terugliep van 7 naar 4 miljard euro. Kan de minister uitleggen wat daarin eventueel de rol was van het EU-verbod op coördinatiecentra?

Zij verwijst naar de uitspraak van de minister die stelde dat een gezamenlijk belang kan uitmonden op een « utilitair » multilateralisme. Spreekt Europa wel met één stem ten aanzien van Afrika?

Volgens de heer Fontaine wordt de machtsverhouding gekenmerkt door een wanverhouding tussen de Verenigde Staten en Europa, aangezien Europa niet met één stem spreekt. Op het vlak van aardolie en gas is de EU voor zijn bevoorrading voor meer dan 60% afhankelijk van de drie meest onstabiele zones ter wereld (Rusland, het Midden-Oosten en Afrika). De invloed van de EU in die zones is bijzonder beperkt. Zal na het Verdrag van Lissabon het nieuwe energiebeleid van de EU een onderdeel over het *partnership* met de Verenigde Staten bevatten? Hebben de Verenigde Staten en de Europese Unie een gemeenschappelijke visie of zelfs een reëel *partnership* over de steun aan de armste Afrikaanse landen?

M. Procureur demande si les États-Unis demeurent un partenaire privilégié de l'Europe étant donné le rôle des économies émergentes (BRIC). Il faut examiner d'autres types de collaboration, comme les relations privilégiées qu'entretiennent les États-Unis avec Israël au détriment de la Palestine.

Mme de Bethune relève que les relations trans-atlantiques étaient très tendues sous le mandat de l'ancien président des États-Unis. Compte tenu de l'amélioration de nos relations avec les États-Unis, il est désormais possible de réaliser des avancées, par exemple en matière de droits de l'homme à l'intérieur des États-Unis et en ce qui concerne la non-ratification par les États-Unis des conventions relatives aux droits des enfants et des femmes.

Il faut aussi encourager les États-Unis à mieux collaborer avec la Cour pénale internationale et à ratifier les traités relatifs aux munitions à fragmentation et aux mines antipersonnel. Les États-Unis condamnent le maintien de la peine de mort en Chine et en Iran, alors que celle-ci est encore appliquée dans certains États américains. La peine de mort doit être abolie dans le monde entier.

Il faut également se pencher sur les relations entre l'OTAN et l'UE. Il convient en priorité de définir une politique de défense européenne cohérente, qui puisse faire office de pilier solide au sein de l'OTAN.

Mme Schelfhout constate que la valeur des échanges commerciaux avec les États-Unis a reculé de 7 à 4 milliards d'euros. Le ministre peut-il expliquer dans quelle mesure l'interdiction par l'UE des centres de coordination a éventuellement joué un rôle dans cette diminution?

Elle renvoie aux propos du ministre qui a indiqué qu'un intérêt commun pouvait déboucher sur un multilatéralisme « utilitaire ». L'Europe parle-t-elle d'une seule voix à l'égard de l'Afrique?

M. Fontaine estime que dans le rapport de forces, il y a une disproportion entre les États-Unis et l'UE, puisque cette dernière ne parle pas d'une seule voix. L'UE dépend pour son approvisionnement à plus de 60% de pétrole et le gaz des trois zones les plus instables du monde (la Russie, le Moyen-Orient et l'Afrique). L'influence de l'UE sur ces zones est extrêmement limitée. La nouvelle politique énergétique de l'UE, permise par le traité de Lisbonne, comprendra-t-elle un volet sur le partenariat avec les États-Unis? Existe-t-il une vision commune voire un véritable partenariat entre les États-Unis et l'Union européenne en ce qui concerne l'aide aux pays africains les plus démunis?

Antwoorden van de minister

De minister wijst op het multipolair aspect van het Europese blok, het Amerikaanse blok en ander blokken. Er is wellicht ook multipolariteit binnen Europa, maar dat heeft geen negatieve weerslag op de rol die Europa speelt in de wereld.

Wat het multilateralisme in een multipolaire wereld betreft, is het niet ondenkbaar dat in die multipolaire wereld voor Europa een rol is weggelegd, maar men moet aanvaarden dat de groeielanden (BRIC) er voorstander van zijn dat hun internationale positie in verhouding is tot hun gewicht in de schaal. Dat impliceert evenwel verantwoordelijkheid van beide kanten.

Wat het conflict tussen Israël en Palestina betreft, wordt eraan herinnerd dat de EU-Raad voor Buitenlandse Zaken in december 2009 een akkoord bereikte dat meer gedetailleerd was dan de vorige akkoorden. Dat akkoord vermeldt als onderdelen van een oplossing de vereiste van veiligheid en van economische leefbaarheid, het beginsel van verdeling van de hoofdstad, en de aanvaarding van de grenzen zoals zij vaststaan sinds het conflict van 1967. In de bilaterale besprekingen tussen Israël en Palestina bezetten de Verenigde Staten de *driver's seat*. Het is niet aangewezen om een andere tactiek te gaan volgen. De *proximity talks* (indirecte besprekingen waarbij een beroep wordt gedaan op « pendeldiplomatie ») moeten blijven bestaan. De EU moet dat proces ondersteunen en nagaan of op een bepaald ogenblik onze inmenging moet worden vergroot, maar dat ogenblik is nog niet aangebroken.

Wat zijn de resultaten in meer gevoelige dossiers, zoals een sterkere militaire aanwezigheid in Afghanistan, de uitwisseling van bankgegevens in naam van de strijd tegen het terrorisme (zie het eerder genoemde dossier-SWIFT) en de versterking van de samenwerking tussen de NAVO en de EU via het nieuwe strategische concept?

Wat de energie betreft is Europa voor aardolie en gas voor meer dan 60 % afhankelijk van de drie minst stabiele gebieden van de planeet: Rusland, het Midden-Oosten en Afrika. Welnu, de Europese Unie heeft uitermate weinig inspraak in die drie strategische regio's. Zal het nieuwe energiebeleid van de Europese Unie dat te danken is aan het Verdrag van Lissabon een onderdeel « *partnership* met de Verenigde Staten » bevatten?

De energiebevoorrading zal in de volgende decennia steeds het gespreksthema zijn.

Wij moeten veel meer investeren in de ontwikkeling van de expertise in dit domein. Een bespreking van het thema energie binnen deze commissie is een idee dat beslist kan worden toegejuicht.

Réponses du ministre

Le ministre souligne l'aspect multipolaire du bloc européen, du bloc américain et d'autres blocs. Il y a peut-être aussi une multipolarité au sein de l'Europe, mais elle n'a pas d'impact négatif sur le rôle de l'Europe dans le monde.

Quant au multilatéralisme dans un monde multipolaire, il est concevable que l'Europe joue un rôle dans ce monde multipolaire, mais il faut respecter que les pays émergents (les BRIC), prennent position en faveur d'une position internationale équivalente à leur poids. Cela implique toutefois une responsabilité de notre part ainsi que de leur part.

En ce qui concerne le conflit israélo-palestinien, il faut rappeler qu'en décembre 2009, un accord a été atteint au Conseil des Affaires extérieures de l'UE, qui fut plus précis que les anciens accords. Il y figure l'exigence de la sécurité et de la viabilité économique, ainsi que le principe de la partition de la capitale comme élément d'une solution, tout autant que l'acceptation des frontières résultant du conflit de 1967. Dans le processus des discussions bilatérales israélo-palestiniennes, le « *driver-seat* » se situe au niveau des États-Unis. Il serait mal venu de changer de tactique. Il faut maintenir les « *proximity talks* » (les discussions indirectes, qui font appel à la diplomatie « de navette »). L'UE doit soutenir ce processus et voir si un jour il faut augmenter notre implication mais le moment n'est pas encore venu.

Quels sont les résultats par rapport à des dossiers sensibles, comme le renforcement de la présence militaire en Afghanistan, l'échange de données bancaires au nom de la lutte antiterroriste (voir le dossier SWIFT précité) ainsi que le renforcement de la coopération entre l'OTAN et l'UE à travers le nouveau concept stratégique.

Sur le plan énergétique, l'économie européenne dépend à plus de 60 %, pour le pétrole et le gaz, des trois zones les plus instables de la planète : la Russie, le Moyen-Orient et l'Afrique. Or, la capacité de l'Union européenne à influencer politiquement ces trois régions stratégiques est extrêmement limitée. La nouvelle politique énergétique de l'Union européenne permise par le Traité de Lisbonne comprendra-t-elle un volet « partenariat avec les États-Unis »?

Au cours des prochaines décennies, l'approvisionnement énergétique sera toujours au centre des discussions.

Nous devons investir beaucoup plus dans le développement de l'expertise dans ce domaine. Quant à l'énergie, une discussion thématique au sein de cette commission serait une idée à soutenir.

Bovendien moet Europa die besprekingen op alle vlakken volledig benutten en op het juiste ogenblik optreden, bijvoorbeeld wanneer zich een akkoord aftekent.

Wat het nieuwe strategische concept van de NAVO betreft is het klimaat weliswaar gewijzigd maar is niet de bedreiging verdwenen, wel integendeel zijn er nu andere bedreigingen, en meer dan een.

Bij het nieuwe strategische concept :

— moet de logica van artikel 5 van het Verdrag, over de collectieve veiligheid, worden gewaarborgd, met behoud van de « ontradingsstrategie »;

— moeten de internationale verdragen over non-proliferatie van wapens nog steeds worden nageleefd, met de nuloptie als einddoelstelling;

— moet de entente EU-NAVO worden aangemoedigd (zelfs niettegenstaande problemen zoals het Cypriotische vraagstuk);

— moet de NAVO haar open houding tegenover de landen die bereid zijn de verplichtingen van de NAVO te volgen, behouden;

— is het tot slot noodzakelijk een meer « burgerlijke » capaciteit te ontwikkelen om te kunnen reageren op crisissituaties.

Een vijfde pijler is voor de Europese Unie niet evident, en men denke daarbij aan de Cypriotische kwestie.

Het *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) betreft hoofdzakelijk de strategische wapens, terwijl er in België tactische wapens aanwezig zijn.

SWIFT vraagt dat Europa de terroristische bedreigingen adequaat aanpakt. Willen wij een beschermend schild tegen terrorisme, dan moeten wij ook de verplichtingen aanvaarden. De eerbiediging van de privacy blijft evenwel belangrijk, zowel in de EU als in de VS. Het ziet ernaar uit dat het verdrag SWIFT zal beperkt zijn tot de opsporing van terrorisme.

Wat Centraal-Afrika betreft, heeft de minister gesprekken gevoerd met zijn VS-collega met name in het vooruitzicht van de vernieuwing van het MONUC-mandaat in juni 2010.

België heeft bevoorrechte contacten in de domeinen die verband houden met Afrika. Maar op het terrein is daar niet veel van te merken. De top van Kopenhagen moet evenveel aandacht schenken aan de dialoog met de Afrikaanse en met de rijzende landen, of de landen van buiten Europa, als aan de interne problemen van Europa.

Par ailleurs, l'Europe doit donner toutes les chances à ces discussions, et intervenir au bon moment, si par exemple un bon accord s'esquisse.

Au niveau du nouveau concept stratégique de l'OTAN, on doit admettre que l'environnement a changé, mais la menace n'a pas disparu, mais est remplacée par d'autres menaces plurielles.

Concernant le nouveau concept stratégique :

— il faut garantir la logique de l'article 5 du Traité qui prévoit la sécurité collective, tout en gardant une logique de « dissuasion »;

— il faut continuer à respecter les accords internationaux en termes de limitation et de non-prolifération des armes, tout en gardant l'option zero comme objectif final;

— il convient d'encourager l'entente UE-OTAN (même compte tenu des problèmes tels que la question chypriote);

— il faut garder l'ouverture de l'OTAN aux pays prêts à assumer les obligations de l'OTAN;

— il est enfin nécessaire de développer une capacité plus « civile », pour pouvoir réagir à des situations de crise.

Pour l'Union européenne, un cinquième pilier ne coule pas de source; il suffit pour s'en convaincre de songer à la question chypriote.

Le *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) concerne principalement les armes stratégiques, tandis qu'en Belgique, il y a des armes tactiques.

SWIFT demande une approche appropriée de l'Europe des menaces terroristes. Pour avoir le « parapluie » qui nous protège contre le terrorisme, il faut aussi accepter ses contraintes. Le respect de la vie privée reste cependant important, tant dans l'UE qu'aux États-Unis. On est en bonne voie de pouvoir limiter le traité « SWIFT » aux seuls besoins de recherche du terrorisme.

En ce qui concerne l'Afrique centrale, le ministre s'est entretenu à plusieurs reprises avec son homologue américain, notamment dans la perspective du renouvellement du mandat de la MONUC, en juin 2010.

La Belgique a des contacts privilégiés dans les domaines qui touchent à l'Afrique. Mais on n'en voit pas les répercussions sur le terrain. Au niveau du sommet de Copenhague, il faut prêter autant d'attention au dialogue avec les pays africains et les pays émergents, ou hors-Europe, qu'aux problèmes internes à l'Europe.

Wat de mensenrechten betreft, mag men niet uit het oog verliezen dat de Verenigde Staten hun rol binnen de mensenrechtenraad opnemen. Er is bovendien enige toenadering tot het Internationaal Strafgerechthof.

In de discussies met de VS moeten we wellicht de gunstige effecten van bijvoorbeeld de nieuwe gezondheidswet in de verf zetten want dit geeft hoop aan de andere landen (zoals de BRIC-landen) dat zij wellicht ook ooit zo'n wet zullen hebben.

De handel met de VS is teruggelopen van 7 naar 4 miljard euro. Dit heeft vooral te maken de internationale economische en financiële crisis en met de «*emerging economies*». De heer Guido Westerwelle, Duitse minister van Buitenlandse Zaken, insisteert bijvoorbeeld dat het objectief niet is om uit één mond te spreken, maar wel om eenzelfde boodschap te geven. Daarvoor zijn gelijklopende belangen nodig, maar die zijn heden ten dage nog niet gerealiseerd. Wat de handelsbetrekkingen betreft, moet men blijven insisteren op het belang van het welslagen van de DOHA-ronde. Dit zou een verhoging van 2 % van de trans-Atlantische handel met zich meebrengen.

Het is verkeerd van Europa om al te vaak een «*payer*» en geen «*player*» te zijn. Meer dan de helft van de middelen voor de samenwerking zijn afkomstig van de EU-lidstaten en van de EU zelf. De EU produceert een kwart van de wereldrijkdom, maar zorgt voor bijna de helft van de ontwikkelingshulp.

*
* *

De rapporteur,

Jean-Paul PROCUREUR. Marleen TEMMERMAN.

De voorzitter,

Quant aux droits de l'homme, il ne faut pas perdre de vue que les États-Unis assument leur rôle au sein du Conseil des Droits de l'Homme. Il y a en outre un certain rapprochement en faveur de la Cour pénale internationale (CPI).

Lors des discussions avec les États-Unis, nous devrions peut-être insister davantage entre autres sur les effets positifs de la nouvelle loi en matière de santé car elle permet aux autres pays (notamment ceux du groupe BRIC) d'espérer un jour également bénéficier d'une telle loi.

Les échanges commerciaux avec les États-Unis ont reculé de 7 à 4 milliards d'euros, principalement à cause de la crise économique et financière internationale et de l'attraction des économies émergentes. M. Guido Westerwelle, ministre allemand des Affaires étrangères, insiste entre autres sur le fait qu'il ne s'agit pas de parler d'une seule voix mais bien de lancer un même message. Cela nécessite une convergence d'intérêts qui n'est cependant pas encore présente aujourd'hui. En ce qui concerne les relations commerciales, il faut continuer à souligner l'importance de l'aboutissement du cycle de DOHA, qui entraînerait une augmentation de 2 % du commerce transatlantique.

L'Europe a tort de rester trop souvent un «*payer*» au lieu d'être un «*player*». Plus que la moitié des crédits octroyés à la coopération est payée par des États-membres de l'UE et par l'UE elle-même. L'UE produit un quart de la richesse mondiale, mais octroie presque la moitié de l'aide au développement.

*
* *

Le rapporteur,

Jean-Paul PROCUREUR. Marleen TEMMERMAN.

La présidente,