

★ ★ ★ SVEN BISCOP ★ ★ ★

MAKE
EUROPE
GREAT
AGAIN

EEN NIEUWE TOEKOMST
VOOR DE OUDE GROOTMAGT

★ ★ ★



LANNOO

★ ★ ★

INHOUD

	Inleiding	7
1	Waarden en geopolitiek: Europa is wie het is en ligt waar het ligt	13
2	Strategie: wat kan en wil Europa?	41
3	Europa en de (andere) grootmachten	69
4	Europa en zijn burens	115
5	Europa, militaire macht en de NAVO	143
6	Een Europese defensie en misschien zelfs een leger	195
7	Brexit zonder strategie en strategie zonder het VK	217
8	Besluit: voor welk Europa doen we het?	237
	Dankwoord	247
	Over de auteur	251
	Afkortingen	253
	Noten	257

INLEIDING

‘Internationale politiek is geen liefdadigheid’, zo zei een Chinese diplomaat me ooit. Eigenlijk waren het er twee. Net zoals in vele andere autoritaire landen mogen Chinese diplomaten nooit alleen met iemand lunchen. Want een diplomaat zou maar eens iets vertellen dat tegen de partijlijn ingaat. De Chinese collega doelde met zijn uitspraak op de enorme buitenlandse investeringen van China. Beijing deelt niet zomaar cadeautjes uit. Het doet gerichte investeringen met het oog op het welbegrepen eigenbelang. Dat zijn niet alleen de economische, maar ook de algemene strategische belangen van China op economisch, politiek en veiligheidsvlak. Uiteraard.

Toch zullen veel Europeanen nu al de wenkbrauwen fronsen. In Europa hebben wij onszelf wijsgemaakt dat wij ‘dat’ niet meer doen. Vroeger deden we ook aan machtspolitiek en streefden we onbeschroomd onze belangen na. Toen waren Groot-Britannië en Frankrijk nog wereldmachten en hadden zelfs landen zoals België kolonies. Maar sinds we ons verenigd hebben in de Europese Unie (EU) doen we alsof die haar Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) enkel voert om de wereld te verbeteren. Alsof de EU een grote ngo is: ‘Doe het goede om het goede.’ In de binnenlandse politiek vinden we het vanzelfsprekend dat allerlei belangengroepen (het woord zegt het zelf) hun belangen proberen te verdedigen. Maar in de internationale politiek beschouwen we belangen stilaan als een vies woord. Hoe vaak heb ik in debatten niet moeten aanhoren dat de Europeanen deze interventie of gene tussenkomst gedaan hadden omdat het hun belangen diende en daarom af te keuren was. Zou men dan liever hebben dat Europa een beleid voert voor kwesties die niet in

ons belang zijn? Is dat het waard om belastinggeld aan uit te geven of diplomaten en militairen uit te zenden (die soms hun leven riskeren)?

Veel te goed is half zot. Dit gezegde is zeker van toepassing op de internationale politiek en op het buitenlands en veiligheidsbeleid. Natuurlijk dient beleid om belangen te verdedigen. Dat is niet goed of slecht. Het is gewoon de essentie van wat beleid is. Er zijn vanzelfsprekend goede en slechte manieren om dat te doen. Het ene land zal zijn belangen nastreven via een nauwe samenwerking met de buurlanden, het andere door zijn burenen binnen te vallen en te annexeren. Maar iedereen vindt het evident dat het om belangen gaat. Behalve wij in Europa.

Het buitenlands en veiligheidsbeleid wordt inderdaad niet alleen bepaald door belangen maar ook door waarden. De eerste regel van de beleidsvorming is: ken uzelf. Voor wie werk ik een beleid uit? Het antwoord op die vraag wordt gegeven door onze waarden, waarop ons samenlevingsmodel gebaseerd is. Een aantal voorwaarden moet vervuld zijn opdat die samenleving zou kunnen voortbestaan zoals we dat willen. Dat zijn onze vitale belangen op het vlak van economie, politiek en veiligheid. Ze staan garant voor de manier van leven die we gekozen hebben (*the European way of life*, om het op zijn Amerikaans te zeggen). De volgende stap is dan om de wereld rondom Europa te analyseren en te bekijken of er gebeurtenissen en ontwikkelingen zijn die die vitale belangen kunnen bedreigen. Dan zijn keuzes noodzakelijk: welke problemen zijn prioritair en vergen als eerste een reactief of preventief antwoord? Een goed beleid tracht problemen niet alleen op te lossen, maar ook te voorkomen. Voor elk van die prioriteiten moeten dan doelstellingen geformuleerd worden (wat wil men bereiken?), instrumenten gekozen (hoe wil men dat bereiken?) en middelen toegewezen (hoeveel wil men daaraan spenderen?). Opnieuw spelen waarden een rol: niet alle doelstellingen en

niet alle instrumenten zijn legitiem, enkel degene die verenigbaar zijn met onze eigen waarden.

Op het niveau van een staat, of een unie van staten zoals de EU, kan men dit ook strategie noemen. Of om het met een duurder woord te zeggen: een *grand strategy*. Dat is een buitenlands en veiligheidsbeleid dat alle instrumenten waarover men beschikt (van handel en ontwikkelingssamenwerking tot diplomatie en defensie) tracht te integreren in één opzet, om de vitale belangen te vrijwaren. Het zijn dus onze waarden die bepalen welke strategie inhoudelijk aanvaardbaar is en welke niet. Maar onze belangen geven aan waarover we überhaupt een strategie moeten ontwikkelen.

Voor de uitvoering van de strategie is economische, politieke en militaire macht nodig. Macht moet andere actoren ertoe verleiden, ervan overtuigen en indien nodig er zelfs toe dwingen naar onze belangen te handelen. Opnieuw gaan nu in Europa, en zeker in België, alle wenkbrauwen omhoog. Maar men vergeet steeds dat wat in ons belang is, tegelijk ook in andermans belang kan zijn. Belangen kunnen, maar hoeven elkaar niet uit te sluiten. Integendeel. Een goede strategie zal win-winsituaties nastreven. Dan kan hij zijn belangen vrijwaren zonder spanningen te creëren, waardoor er wellicht ook minder machtsmiddelen nodig zijn. In dat kader is zogenaamde *soft power* erg belangrijk: de aantrekkingskracht van ons samenlevingsmodel, dat anderen a priori gunstig stemt tegenover onze strategie. Soms kan het echter nodig zijn om een actor onder druk te zetten. Dat kan door te dreigen met of het toepassen van harde economische macht (zoals sancties en embargo's) of in uitzonderlijke gevallen zelfs militair geweld, als er geen andere manieren zijn om een vitaal belang te garanderen.

Is Europa, de oude grootmacht, vergeten wat macht is? Die vraag is het uitgangspunt van dit boek. We zijn het niet meer gewend naar de wereld te kijken volgens het strategische proces zoals ik het hier-

boven beschreven heb. We denken daardoor niet meer systematisch na over strategie, over wat onze doelstellingen moeten zijn en hoe we onze macht kunnen en moeten gebruiken om ze te verwezenlijken. Zelfs tijdens de lezingen die ik hierover regelmatig geef voor militairen en diplomaten van alle EU-lidstaten en instellingen,¹ komt vaak de vraag uit het publiek: is strategie eigenlijk wel nodig? Europa heeft nog altijd een enorm machtpotentieel: de EU is de grootste economie ter wereld, heeft het meest egalitaire samenlevingsmodel en geeft na de VS het meeste uit aan defensie. Maar we zijn het belang van macht vergeten en gedragen ons dus ook niet als een macht. Dat geldt voor de meeste Europese landen en zeker voor de EU als geheel. De EU is het politieke zwaartepunt van Europa, maar heeft weinig politiek gewicht in de wereld. Europa wordt door de anderen niet als een macht beschouwd en wordt dus ook niet als een macht behandeld.

Dat is allemaal niet zonder risico. Vele andere landen weten wel nog wat macht is en aarzelen niet om alle machtsmiddelen te gebruiken om hun belangen te verdedigen. Zeker de andere grootmachten (dat zijn de spelers met een wereldwijd bereik: de Verenigde Staten, China en Rusland) handelen zeer strategisch. Hetzelfde geldt voor vele regionale machten, zoals Turkije, Iran en Saoedi-Arabië. Dat betekent niet dat die altijd succesvol zijn, wel dat ze voor zichzelf heel goed weten wat ze willen. Bovendien zijn de machtsverhoudingen in de wereld volop aan het verschuiven. Van een periode met twee grootmachten tijdens de Koude Oorlog (bipolariteit), gevolgd door een korte periode waarin de VS de enige overblijvende grootmacht leek te zijn (unipolariteit), zijn we nu duidelijk in een tijdperk beland waar meerdere grootmachten in een wisselend spel van alliantie en competitie verwickeld zijn (multipolariteit). Zo'n wereldorde draagt onvermijdelijk het risico op conflict in zich. Zowel een grootmacht die zijn positie ziet afkal-

ven (Rusland), een sterk en snel opkomende grootmacht (China), als de grootmacht die zijn monopoliepositie daardoor bedreigd ziet (de VS), zou weleens tot drastische acties kunnen overgaan. En dan spreek ik nog niet over het conflictpotentieel tussen de verschillende regionale machten, zoals de strijd tussen Teheran en Riyad voor de dominantie over de Golfregio.

Willen de Europese landen dit allemaal niet zomaar ondergaan, maar willen ze daarentegen zelf de wereld mee vormgeven om een stabiliserende rol te spelen? Dan is de enige optie om dat samen te doen, als EU of minstens via een versterkte samenwerking tussen een groep van EU-lidstaten. De EU voelt zich al enkele jaren niet goed in haar vel, maar geen enkel Europees land kan vandaag nog hopen op zijn eentje de wereldpolitiek op enigszins significante wijze te beïnvloeden. Daarom zal ik het in dit boek vooral over de EU hebben, als de enige manier waarop Europa ook een grootmacht kan zijn. *Make Europe great again*: Donald Trumps campagne-slogan gaat ook op voor de EU. Maar ook niet helemaal. *Great again*, jazeker, maar niet ten koste van ons eigen uniek samenlevingsmodel en niet op eender welke manier. Want Europa moet geen grootmacht zoals de andere willen zijn. Europa kan een heel eigen rol in de wereld spelen, die de waarden van onze samenleving zelf respecteert en ze uitdraagt in de rest van de wereld. Maar dan moet het wel eerst opnieuw leren zijn macht, die het nog altijd heeft, te gebruiken. Om voormalig voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors te citeren: de grootste intellectuele ontsporing van onze tijd is dat we onze humanitaire hulp als ons buitenlands beleid zijn beginnen beschouwen.²

1

WAARDEN EN GEOPOLITIEK: EUROPA IS WIE HET IS EN LIGT WAAR HET LIGT

Wie weet hoe hij iets moet aanpakken, weet daarom nog niet waar hij mee bezig is. Het eerste is tactiek, het tweede is strategie. Een perfecte tactische uitvoering leidt helaas niet tot resultaten als de strategie verkeerd zit. De manier waarop de EU in de Oekraïne-crisis gesukkeld is, illustreert perfect het verschil tussen beide concepten.

Oekraïne: hoe het niet moet

Van zodra er was besloten om een verregaand handelsverdrag met Oekraïne te sluiten, kwam de grote machinerie van de Europese Commissie op gang om de complexe technische onderhandelingen te voeren. Alles verliep perfect volgens het boekje, want de ambtenaren van het directoraat-generaal Handel zijn professionals die deze materie helemaal beheersen. Een foutloos parcours dus. Behalve dan dat de EU één grote catastrofale fout maakte, nog afgezien van de vraag of Oekraïne qua politieke en economische ontwikkeling überhaupt klaar was om zo'n diepgaand akkoord uit te voeren. Dat vergt immers de overname van een enorme hoeveelheid Europese regels. Bovenal echter handelde de EU alsof de onderhandelingen in een strategisch en geopolitiek vacuüm plaatsvonden. Europa pakte de

onderhandelingen aan als een louter technische kwestie, die ze probleemloos aan technici kon overlaten. Nochtans ging het om een eminente politieke zaak, iets waarvoor veel waarnemers en zelfs diplomaten van de EU-lidstaten hadden gewaarschuwd.

Rusland zag het handelsverdrag helemaal niet als een technische zaak, maar wel als een geopolitieke provocatie van de EU (via het gebruik van haar economische macht). Voor de Russen was het handelsverdrag nog maar eens een uitbreiding van de westerse invloed in een voormalige Sovjetrepubliek, nadat de EU en de NAVO door de opeenvolgende toetredingen van nieuwe leden al heel dicht bij de Russische grens waren genaderd. Voor de Russische president Vladimir Poetin kon er geen sprake zijn van een win-winsituatie. Vanuit zijn strategische visie was hij in een *zero-sum game* met het Westen verwickeld: winst voor de ene betekent automatisch verlies voor de andere. Poetin streeft namelijk een invloedssfeer na in de landen van de voormalige Sovjetunie. En een invloedssfeer impliceert exclusiviteit: het betekent dat Poetin de enige externe speler wil zijn die zich moeit in die regio. Dat betekende meteen ook dat de EU willens nillens in een geopolitieke concurrentiestrijd met Rusland terecht was gekomen, wat ze heel waarschijnlijk zelf niet doorhad omdat er te weinig of zelfs helemaal niet was nagedacht over de geopolitieke context. Daarvoor had de EU uiteraard geen strategie.

Het vervolg is gekend. Rusland begon enorme druk uit te oefenen op de Oekraïense president Viktor Janoekovitsj. In november 2013 schortte Janoekovitsj de onderhandelingen met de EU op, waardoor de interne politieke strubbelingen escaleerden. Oekraïne was immers een erg verdeeld land: keek de westerse helft eerder richting Brussel, dan was de oostelijke helft van de bevolking toch vooral op Moskou georiënteerd. Zo'n land mag je niet dwingen om tussen die twee oriëntaties te kiezen. Dat is alsof je België zou verplichten om te kiezen tussen nauwe relaties met Nederland of met

Frankrijk, maar niet met allebei. Natuurlijk komen daar problemen van. De interne politieke strijd, gesymboliseerd door de demonstraties op het Maidanplein, leidde in februari 2014 tot de val van de president en de machtsovername door de oppositie.

Daarop volgde een overreactie door Rusland, dat in een klap al zijn invloed in Oekraïne kwijtraakte. Nog dezelfde maand bezetten Russische reguliere troepen de Krim en op 18 maart 2014 annexeerde Rusland het schiereiland formeel. Dezelfde maand begonnen separatistische rebellen in het oosten van Oekraïne (in de Donbassregio, rond de steden Donetsk en Loegansk) een gewapende opstand tegen de regering in Kiev. Dat gebeurde met Russische militaire steun in de vorm van wapens en irreguliere troepen (de zogenaamde 'kleine groene mannetjes'). De EU (en de VS) reageerden met economische sancties, Rusland begon met militair machtsvertoon aan de grenzen van de EU en de NAVO, waarop de NAVO extra troepen stationeerde in de Baltische staten en Polen.

Sindsdien zit het conflict in Oekraïne muurvast en zijn de politieke relaties met Rusland bevroren (al blijft Europa wel Russische energie afnemen). Voor de EU is dit een moreel dilemma. Ze heeft de Oekraïense oppositie aangemoedigd. Voor vele Europese politici bleek de verleiding onweerstaanbaar om zich voor het oog van de wereldpers tussen de met EU-vlaggen zwaaiende betogers te mengen. Het was nu eenmaal bemoedigend dat er dan toch nog iemand enthousiast was over de EU. Je zou binnen de Unie wat meer demonstranten met de Europese kleuren willen zien. Maar toen Oekraïne in de problemen kwam met Rusland door onze aansporingen om toenadering tot de EU te zoeken, was de bereidheid om het land te helpen duidelijk beperkt. Niemand gaat – terecht – een oorlog tegen Rusland beginnen omwille van Oekraïne. Het land is daardoor erg teleurgesteld in het Westen, van wie het veel meer militaire hulp verwacht had.

Dat heb ik zelf kunnen vaststellen tijdens de verschillende keren dat ik op uitnodiging van de EU gesproken heb in een seminar aan de Nationale Defensie Universiteit in Kiev. Ik heb me daar niet populair gemaakt door voor een publiek van enkele honderden Oekraïense officieren dezelfde boodschap te verkondigen die ik neerpen in dit boek. En de officieren keken me al van bij het begin nors aan vanonder hun reusachtige kepie. Maar het is beter voor iedereen om de valse verwachtingen te doorprikken. Daarnaast is het maar de vraag of het echt goed is voor het imago van de EU om in Kiev jaarlijks een seminar te organiseren waarin Europese ambtenaren en academici uitleggen in welke andere landen Europa wel militair actief is. Maar dat is een andere kwestie.

Ondertussen zijn velen in Brussel duidelijk al Oekraïenmoe. Wij zitten er nu mee. Door de Russische militaire agressie is het land nu op het Westen gericht en is het aan ons om Oekraïne op de rails te krijgen. Maar dat is een enorme economische en politieke uitdaging in een groot land dat op alle vlakken achterophinkt. De hervormingen gaan heel traag. Een van de problemen wordt geïllustreerd door de affiches die overal op de luchthaven van Kiev hangen: 'Oekraïne zegt neen tegen corruptie'. Wat betekent dat er wellicht toch een probleem van corruptie is, anders waren die affiches niet nodig.

De Russische strategie om een exclusieve invloedssfeer te creëren in de vroegere landen van de USSR dateert al van voor de Oekraïne-crisis. In 2008 al was er de oorlog tussen Rusland en Georgië, dat naar de smaak van Moskou veel te veel toenadering zocht tot het Westen. Die oorlog leidde tot de afscheuring van twee gebieden, Abchazië en Zuid-Ossetië, die bijna alleen door Rusland als onafhankelijke staten worden erkend. Dat geeft een idee van wat de toekomst van de Donbass zou kunnen zijn. Spanningen met Rusland waren dus wellicht onvermijdelijk, tenzij de EU de relaties met

al haar oostelijke burens op een laag pitje zou zetten ten voordele van Rusland. Dat was natuurlijk geen optie, omdat verscheidene landen zelf vragende partij zijn voor nauwe betrekkingen met de EU. Maar zonder de ondoordachte versnelling van de toenadering tot Oekraïne en het haast onbewuste gebruik van onze economische macht (de vergelijking met het slaapwandelen richting Eerste Wereldoorlog dringt zich op)³ zou het mogelijk niet tot zo'n heftige crisis gekomen zijn.

Strategisch denken is dus wel degelijk belangrijk. Welke lessen kan de EU uit de Oekraïne-crisis trekken? En wat betekent dat voor het zelfbeeld van de Unie?

Blind voor *the dark side of the force*

De eerste les is dat het gevaarlijk is om de ogen te sluiten voor *the dark side of the force*, de donkere kant van de internationale politiek. Dat is wat de EU de laatste jaren gedaan heeft. Het was alsof geopolitiek niet meer telde, machtspolitiek niet langer bestond en alle wereldproblemen opgelost konden worden door constructieve samenwerking tussen de grootmachten en andere landen. De Russisch-Georgische oorlog was eigenlijk al een eerste belangrijke verwittiging. Toch is Europa nadien snel weer ingedommeld. De toenmalige Georgische president Mikheil Saakashvili was in Brussel niet erg populair en het idee was wijdverspreid dat hij het conflict met Rusland deels ook aan zijn eigen provocatieve beleid te danken had. Hoewel een aantal Oost-Europese EU-lidstaten voor een strenge houding tegen Moskou pleitten, ging de EU al zeer snel weer over tot de orde van de dag.

De Russische inval in Oekraïne heeft de EU-landen de ogen geopend. En kijk: geopolitiek is wel degelijk van belang en de groot-

machten doen nog altijd aan machtspolitiek. Daar zijn sindsdien de verschillende oorlogen in het Midden-Oosten en de Golf bijgekomen (denk maar aan Syrië, Irak en Jemen). De grootmachten en meerdere regionale machten zijn hier rechtstreeks en onrechtstreeks bij betrokken. Ze steunen in het conflict elk hun eigen bondgenoten, die elkaar bekampen (een zogenaamde *proxy-oorlog*), en komen ook direct militair tussenbeide. De toegenomen spanningen tussen China en zijn burens over de soevereiniteit over de eilanden en waterwegen in de Oost- en Zuid-Chinese Zee zijn een ander voorbeeld van klassieke geopolitieke spanningen waar Europa niet naast kan kijken.

Het is begrijpelijk dat we dat zo lang toch gedaan hebben. De onderlinge relaties tussen de EU-lidstaten zijn volledig anders. De EU vormt een wereld op zich. Het is de eerste 'postmoderne' regio van landen die de geopolitieke concurrentie achter zich gelaten hebben, die hun soevereiniteit verregaand gedeeld hebben en die het zich niet meer kunnen voorstellen dat ze hun meningsverschillen anders dan op vreedzame wijze zouden oplossen. In het jargon heet dat een *security community*. Het speelt geen enkele rol meer hoeveel tankdivisies je achter je hebt staan wanneer je als president of premier je gelijk probeert te halen in de Europese Raad. Gelukkig maar, of België zou niet veel meer in de pap te brokken hebben.

Helaas is Europa in dat opzicht redelijk uniek, zoals Robert Cooper in 2003 al schreef.⁴ Hij is een voormalig Brits diplomaat en speelde nadien een leidinggevende rol in het buitenlands beleid van de EU. In 2003 publiceerde de EU haar eerste strategische concept: de *Europese Veiligheidsstrategie*. Het was opgesteld onder leiding van de Spanjaard Javier Solana (de eerste Hoge Vertegenwoordiger, zeg maar de minister van buitenlandse zaken van de EU) en Cooper was een van de belangrijkste coauteurs.⁵ In zijn eigen boek stelde Cooper dat de rest van de wereld nog volop in de 'moderniteit' leeft: in een

wereld van staten die elkaar met alle machtsmiddelen beconcurreren om hun belangen in de geopolitieke wedijver veilig te stellen. Sommige landen leven zelfs nog in de 'premoderniteit', met *failed states* waar de staat ineengestruikt is of waar er zelfs nooit een goed functionerend centraal gezag geweest is. Daar heersen chaos en anarchie en geldt het recht van de sterkste. Het houdt een groot risico in om daar bewust of onbewust blind voor te zijn. Want dan kan je nooit volledig begrijpen wat de internationale politiek drijft en zullen er steeds opnieuw onaangename verrassingen opduiken. Zelfs de effecten van het eigen beleid zijn dan niet in te schatten, zoals de EU overkwam in Oekraïne. Effectieve strategie wordt dan onmogelijk.

Toch zien velen geopolitiek als een voorbijgestreefd en aangebrand concept uit de vorige eeuw dat enkel wordt gebruikt om een schaamteloze en agressieve machtspolitiek te rechtvaardigen. Men voelt zich haast moreel verheven door de geopolitiek te negeren. Maar dat gaat ten koste van strategie. Geopolitiek an sich vertrekt in werkelijkheid van een volstrekt objectief en neutraal gegeven: de geografische ligging van een land. Die beïnvloedt sowieso je belangen, je houdt er dus maar beter rekening mee. Met waarden heeft dat niets te maken: Europa ligt waar het ligt en daar kun je niks aan veranderen. Net zoals de Britten wel uit de EU kunnen stappen, maar dat ze Europa niet kunnen verlaten. Ze moeten dus toch rekening blijven houden met de Europese geopolitiek. Geopolitiek is dus niet terug van weggeweest, zoals dezer dagen vaak gesteld wordt. Het is er altijd geweest. Europa heeft er alleen lang geen aandacht meer aan besteed.

Het is vanwege hun geopolitieke situatie dat de Europeanen veel meer dan de Amerikanen moeten wakker liggen van de oorlogen in Oekraïne, Syrië, Irak, Libië en Mali. Die kunnen een veel directere bedreiging vormen voor onze handelsroutes en energiebevoorrading. Daar komt nog eens bij dat veel EU-onderdanen zich als bui-

tenlandse strijders (*foreign fighters*) aangesloten hebben bij de zogenaamde Islamitische Staat (IS) of andere groepen en milities in Syrië en Irak.⁶ Tegelijk is Europa zowel de meest nabije veilige bestemming voor vele vluchtelingen die aan het oorlogsgeweld trachten te ontsnappen, als een hoofddoelwit voor de extremisten die deze oorlogen genereren. Daarnaast moet Europa ook oog hebben voor de wereldwijde vrije toegang tot de zeeën, het luchtruim, de ruimte en cyberspace (die samen de *global commons* vormen). Dat is van vitaal belang voor onze welvaart.

Europa's strategische afhankelijkheid

De analyse van de geopolitieke situatie is een essentiële stap in het beslissen van je strategie, omdat ze in belangrijke mate bepaalt welke bedreigingen en uitdagingen prioritair zijn en welke niet. Vanuit moreel standpunt maakt het overslaan van die stap je niet beter dan een ander. Het ondermijnt wel de effectiviteit van je strategie. Welke strategie je nadien kiest, kan natuurlijk wel aan een waardeoordeel onderworpen worden. Verschillende grootmachten proberen hun geopolitieke situatie te verbeteren door gericht aangrenzende gebieden of zeeën te domineren of zelfs te annexeren. Zo'n machts-politiek gaat rechtstreeks in tegen de waarden van de EU. Poetin is helaas niet de enige die zijn militaire macht gebruikt om bufferzones te creëren aan zijn grenzen en om een exclusieve invloedssfeer te vestigen. Net daarom moet ook de EU dringend weer aan geopolitieke analyse doen. Niet om actoren zoals Poetin te kopiëren, maar om te begrijpen wat hen drijft.

Na het einde van de Koude Oorlog was er inderdaad een periode waarin het leek dat er een einde was gekomen aan dergelijke competitie tussen de grootmachten. De VS was de enige overblijvende supermacht, Rusland werd vooral door de enorme interne verande-

ringen opgeslorpt en China was nog lang niet de grootmacht die het vandaag is. Het kan Europa dan ook vergeven worden dat het dacht dat samenwerking het nieuwe paradigma van de internationale politiek was geworden. Die periode bleek echter niets meer dan een zonnig interludium, de uitzondering in de wereldgeschiedenis die de regel bevestigt. In de huidige multipolaire wereld is er nog altijd samenwerking tussen de grootmachten, bijvoorbeeld op economisch vlak of in het opvangen van de klimaatverandering. Tegelijkertijd is de concurrentie toegenomen. Samenwerking en machtspolitiek bestaan dus naast elkaar. De andere grootmachten kiezen voor de ene of de andere optie in functie van wat best hun belangen dient; waarden komen daar zelden aan te pas.

Er is nog een andere reden waarom Europa het strategisch denken verleerd is. Tijdens de lange periode van de Koude Oorlog, van bij de oprichting van de NAVO in 1949 tot de val van de Berlijnse Muur in 1989, liet Europa de strategie grotendeels over aan de VS. Na enige tijd begon men dat aan beide kanten van de Atlantische Oceaan best een goede regeling te vinden. De Amerikanen wilden trouwe en liefst ook volgzame bondgenoten die hun NAVO-verplichtingen nakwamen qua defensie-inspanning, maar die tegelijkertijd niet te veel zeggenschap opeisten in de besluitvorming. Zolang ze zelf ook voldoende uitgaven, wisten de Europeanen zich verzekerd van een Amerikaanse veiligheidsgarantie, inclusief een nucleaire paraplu tegen de Sovjetunie en haar bondgenoten in het Warschaupact.

Dat wil niet zeggen dat de Europeanen geen eigen ideeën meer hadden of dat er soms geen meningsverschillen met de VS waren. Het Harmel-rapport van 1967 is een van de bekendste voorbeelden van hoe de Europeanen hun stempel drukten. Onder impuls van de toenmalige Belgische Minister van Buitenlandse Zaken, Pierre Harmel, werden militaire afschrikking van de USSR (*deterrence*) en ont-

spanning in de relaties met het Oostblok (*détente*) aan elkaar gekoppeld. Tegelijk werd het initiatiefrecht van de kleinere NAVO-leden bevestigd. Het jaar voordien had Frankrijk, dat wel lid bleef van de NAVO, zich onder leiding van president Charles de Gaulle teruggetrokken uit de geïntegreerde militaire commandostructuur van de Alliantie, een van de grootste meningsverschillen in haar geschiedenis. Pas in 2009, onder Nicolas Sarkozy, werd Frankrijk weer volwaardig lid van het bondgenootschap.

Toch was het resultaat van de decennialange militaire afhankelijkheid van de VS, dat die afhankelijkheid zich ook in de Europese geesten doorzette. In veel Europese landen beperkte het strategische proces zich tot het omzetten van de NAVO-strategie in een nationaal defensiebudget, vaak zonder dat daar al te veel eigen denkwerk aan te pas kwam. De gewenning maakte dat velen het Amerikaans leiderschap als een natuurlijk gegeven zagen. Eigen initiatief leek niet nodig, want in geval van crisis zou de Amerikaanse cavalerie het wel voor ons oplossen. Twee decennia na het einde van de Koude Oorlog bestaat die geest van afhankelijkheid, soms zelfs van serviliteit, in vele hoofden en hoofdsteden nog altijd. Nog steeds wachten veel Europese beleidsmakers af wat Washington zal doen en zien ze de plaats van Europa vooral in een ondersteunende en niet echt in een autonome rol. Wie zich zo opstelt, voelt weinig behoefte aan een eigen strategie.

Een eenvoudige geopolitieke analyse leert echter dat deze opstelling met het einde van de Koude Oorlog elke zin heeft verloren. Met het verdwijnen van de Sovjetunie is ook de centraliteit van Europa in de Amerikaanse *grand strategy* verdwenen. Amerika heeft deels nog altijd dezelfde belangen als Europa, maar het heeft ook heel andere geopolitieke besognes. Voor ons is onze eigen veiligheid uiteraard een vitaal belang, maar voor Amerika is de Europese veiligheid een essentieel belang – geen vitaal. Er is dus geen enkel

automatisme: in een multipolaire wereld zal de VS niet altijd het initiatief nemen om onze veiligheidsproblemen op te lossen.

De zwakte van het sterke Europese verhaal

Een tweede belangrijke les die de EU uit de Oekraïne-crisis moet trekken, is dat haar wereldbeeld onder druk staat. Het buitenlands beleid van de EU ging altijd uit van een eerder idealistische kijk op de wereld. Dat vertaalde zich in 2003 in een optimistische strategie, de reeds vermelde *Europese Veiligheidsstrategie* van Solana.⁷ Het was de eerste keer dat de EU een omvattende strategie probeerde te formuleren voor alle dimensies van de internationale betrekkingen (economie, politiek en veiligheid). Ze kwam ze niet uit op een strategie tégen iemand, maar op een strategie vóór een positieve agenda. De ondertitel van deze strategie luidde dan ook: ‘Een veiliger Europa in een betere wereld’. Het doel was natuurlijk om Europa veilig te houden. De beste manier om dat te doen, was door van de wereld een betere plek te maken. Als dat geen mooi ideaal was?

Deze twee zinnen uit de *Europese Veiligheidsstrategie* vatten deze filosofie perfect samen: ‘De beste bescherming van onze veiligheid is een wereld van goed bestuurd democratische staten. De verspreiding van behoorlijk bestuur, steun voor sociale en politieke hervormingen, de aanpak van corruptie en machtsmisbruik, de vestiging van de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten vormen de beste manier om de internationale orde te versterken.’ Dit is niet alleen een motiverende agenda die ook buiten de EU kan appelleren. Het klopt ook dat de meeste veiligheidsproblemen waarmee Europa ook vandaag nog geconfronteerd wordt, hun oorsprong vinden in staten die weinig democratisch en niet echt goed bestuurd zijn. Autoritaire staten die alleen de belangen van de heersende minderheid dienen en het gros van hun eigen

WWW.LANNOO.COM

Registreer u op onze website en we sturen u regelmatig een nieuwsbrief met informatie over nieuwe boeken en met interessante, exclusieve aanbiedingen.

Omslagontwerp: Studio Lannoo

Vormgeving: Keppie & Keppie

© Uitgeverij Lannoo nv, Tielt, 2017 en Sven Biscop

D/2017/45/676 – ISBN 978 94 014 4606 8 – NUR 680

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.