

ARTIKEL

Consequenties van een Brexit voor het Europees veiligheidsbeleid

Trineke Palm

Samen met Frankrijk speelde het Verenigd Koninkrijk een belangrijke rol bij de kick-off van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid. In 1998, tegen de achtergrond van het collectieve trauma van de Joegoslavië-oorlogen, stelden de twee landen, in Saint Malo, een gezamenlijke verklaring ([https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British Summit Declaration, Saint-Malo, 1998 - EN.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf)) op waarin ze de ambitie uitspraken te streven naar een gemeenschappelijk EU-defensiebeleid met voldoende capaciteit om tot autonome militaire actie over te gaan. Nu, 18 jaar later, lijkt het VK zijn EU-lidmaatschap vaarwel te zeggen; daarmee komt het VK ook “buiten” het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) te staan. Biedt een Brexit kansen tot verdere integratie van het GVDB? Of beperkt het de EU in haar ontwikkeling als veiligheidsactor?

Operationele en institutionele consequenties

Om te beoordelen wat de operationele consequenties zijn van een Brexit voor het GVDB, is een eerste vraag: wat draagt het Verenigd Koninkrijk thans bij aan de EU-militaire operaties? Het VK heeft de hoogste defensie-uitgaven, te weten 50 miljard in 2015, gevolgd door Frankrijk (40 miljard) en Duitsland (35 miljard). Qua troepenaantallen is de Britse bijdrage aan het Europese GVDB relatief beperkt: het VK komt op de 5e plek (https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy#_ftnref2), na Frankrijk, Italië, Duitsland en Spanje.



Britse soldaten tijdens een parade in juni 2016

Troepenaantallen vertellen echter niet het gehele verhaal over de positie van het Verenigd Koninkrijk binnen het GVDB. Daarvoor moeten we kijken naar de rol die het VK in concrete militaire operaties vervult. Momenteel heeft de EU zes militaire operaties (<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>) lopen, waarvan ik er twee zal uitlichten.

Ten eerste, EUFOR Althea (<http://www.euforbih.org/eufor/index.php>) in Bosnië-Herzegovina. Gestart in 2004 is EUFOR Althea de langstlopende militaire operatie van de EU. Het is een zogenaamde Berlin-Plus-operatie, wat betekent dat gebruik wordt gemaakt van de NAVO-infrastructuur. Een groot deel van de EU-lidstaten wil deze militaire operatie beëindigen of in ieder geval omzetten in een trainingsmissie. Het Verenigd Koninkrijk blokkeert een beëindiging of verandering van het mandaat, juist omdat dit de enige lopende operatie is waarbij er een expliciete connectie is met de NAVO. Andere landen, die veelal gelijkgezind zijn met het VK, zoals Nederland en Polen, zijn hier minder uitgesproken in. Een Brexit kan dus leiden tot beëindiging van het militaire mandaat van EUFOR Althea.

Een ander voorbeeld is de maritieme missie die de EU sinds 2008 uitvoert voor de Somalische kust: EUNAVFOR Atalanta (<http://eunavfor.eu/>). Deze operatie heeft als taak het VN-voedselprogramma en handelsroutes te beschermen tegen piraterij. Atalanta wordt aangestuurd vanuit het Britse hoofdkwartier in Northwood door een Britse Operatie-Commander. Het Verenigd Koninkrijk vervult dus een invloedrijke positie in de operatie. Echter, op het niveau van geleverde fregatten is er geen sprake van een sterke aanwezigheid van het VK. Wat dat betreft geven de Britten er de voorkeur aan deze te leveren aan NAVO-operatie 'Ocean Shield', die met een vergelijkbaar mandaat in hetzelfde gebied opereert.

Een Brexit beperkt de mogelijkheden voor de EU uit te groeien tot een militaire macht die het gehele spectrum aan Petersberg-taken kan en wil vervullen

De institutionele voorkeur voor militaire inzet via de NAVO blijkt het sterkst in het Britse verzet tegen verdere institutionele militaire integratie van de EU. Onder het adagium "geen duplicatie" van de planning & command-structuren van de NAVO, blokkeert het VK voorstellen die leiden tot een permanent EU-hoofdkwartier. Van andere transatlantische lidstaten is deze weerstand niet te verwachten. Een Brexit biedt dus mogelijkheden voor de voorstanders van een EU-Operationeel Hoofdkwartier.

Kortom, een Brexit beperkt de mogelijkheden voor de EU om uit te groeien tot een militaire macht die het gehele spectrum aan Petersberg-taken kan en wil vervullen. Het Verenigd Koninkrijk is echter niet onmisbaar voor de militaire activiteiten die de EU thans uitvoert en biedt wellicht mogelijkheden voor het opzetten van een eigen EU-Operationeel Hoofdkwartier.



© Ministerie van Defensie Verenigd Koninkrijk

Britse militairen tijdens een oefening in Bulford, Engeland.

Een Brexit betekent overigens niet dat het VK niet langer kan deelnemen aan EU-operaties. Als ‘third-country (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_6_CSDP_and_third_states.pdf)’ kan het bijdragen aan operaties, zoals bijvoorbeeld Noorwegen bij EUNAVFOR Atalanta. Een cruciaal verschil tussen deelnemen als lidstaat en als ‘third country’ is dat de laatste geen formele rol speelt in het besluitvormingsproces voorafgaand aan de operatie. Dit is voor het VK geen aantrekkelijke optie.

Consequenties voor onderlinge machtsverhoudingen

Naast de operationele en institutionele consequenties van een Brexit, leidt het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU ook tot nieuwe machtsverhoudingen binnen het GVDB. De ‘grote 3’ (Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) houden elkaar in balans. Met het vertrek van het VK verdwijnt er een belangrijk tegenwicht tegen de ambitie van Frankrijk en de terughoudendheid van Duitsland.

Frankrijk

Een Brexit biedt Frankrijk de kans het militaire profiel van de EU nadrukkelijker los te koppelen van de NAVO, maar tegelijkertijd gaat Parijs wel haar belangrijkste partner in de EU-besluitvorming missen als het gaat om operaties in het hogere geweldsspectrum. Wat dit laatste betreft lijkt Frankrijk zijn ambities, los van een Brexit, de afgelopen jaren al te hebben bijgesteld. Teleurgesteld door het gebrek aan daadkracht in EU-verband, en een ‘comprehensive approach (http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20111000_sd_drent_approach.pdf)’ waarin het militaire instrument niet de rol krijgt die past bij de Franse strategische cultuur, heeft Frankrijk op cruciale momenten gekozen voor unilaterale (Mali 2012; Centraal Afrikaanse Republiek 2013) of bilaterale actie (met het VK in Libië 2011).

Het laat zien dat voor Frankrijk samenwerking met de Britten niet beperkt blijft tot de EU-context. Dit wordt tevens onderstreept door het bilaterale verdrag dat de twee landen in 2010 tekenden, de Lancaster House Treaty (<http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2013.833908>), die intensivering van de relaties op het gebied van veiligheid en defensie beoogt.

Duitsland

Met een Brexit zal er (nog meer) druk op Duitsland worden gelegd om een leiderschapsrol op zich te nemen in het GVDB. Vanwege zijn geschiedenis bestaat er in Duitsland grote terughoudendheid met betrekking tot militaire inzet. Het GVDB bood Duitsland een comfortabele omgeving om zich te ontdoen van het beeld van een ideaal-typische civiele mogendheid die haar macht laat gelden met niet-militaire middelen. Binnen het GVDB is Duitsland een stille kracht als het gaat om concrete bijdragen aan zowel militaire als civiele operaties, en schuwt ze een leidende rol bij militaire initiatieven (EUFOR Congo in 2006 was daarbij een opmerkelijke uitzondering (<http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2012.659586>)).



© Ministerie van Defensie Verenigd Koninkrijk

‘Met het vertrek van het VK verdwijnt een cruciale factor voor de versterking van de EU als militaire macht’

[illegible]

Andere EU-lidstaten

Ten slotte biedt een Brexit ruimte voor andere lidstaten om een actievere rol te gaan spelen in het GVDB. Dat geldt bovenal voor de grotere landen die direct getroffen worden door toenemende veiligheidsvragen in de 'ring of fire' aan zowel de oost- als zuidelijke grenzen van de EU. Landen als Polen en Italië zouden, met verschillende belangen, een groter stempel op de militaire activiteiten kunnen claimen, zeker ook als zij zelf daaraan een substantiële bijdrage leveren. Beide landen nemen nu op EU-niveau ook belangrijke posities in, met Tusk als voorzitter van de Europese Raad en Mogherini als Hoge Vertegenwoordiger van de EU. Dit is het moment om de Weimar Driehoek (http://www.ecfr.eu/article/commentary_what_future_for_the_weimar_triangle5097), bestaande uit Duitsland, Frankrijk en Polen, nieuwe leven in te blazen.

Conclusie

Kortom, met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk verdwijnt een cruciale factor voor de versterking van de EU als militaire macht, maar ook een speler die op deze ontwikkeling vaak een rem wist te zetten. Daarnaast is de feitelijke bijdrage van het VK aan GVDB-operaties momenteel al beperkt. Een Brexit biedt ruimte voor machtsverschuivingen binnen de EU en ook mogelijkheden voor andere lidstaten zich te manifesteren. De meest waarschijnlijke concrete veranderingen aangaande het GVDB als gevolg van een Brexit zijn: verandering van het mandaat van EUFOR Althea en een voorstel tot oprichting van een EU-hoofdkwartier. Met een Brexit worden de kansen groter voor een meer Europees, maar minder militair, Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.

Auteur



Trineke Palm

Politicooloog en promovenda aan de Vrije Universiteit Amsterdam ►
(<http://www.fsw.vu.nl/nl/wetenschappelijke-afdelingen/politicologie/medewerkers-pol/palm/index.aspx>)