

**De militaire bijdrage van België
aan het Europees veiligheids- en defensiebeleid**

EGMONT PAPER 14

**DE MILITAIRE BIJDRAGE VAN BELGIË
AAN HET EUROPEES VEILIGHEIDS- EN
DEFENSIEBELEID**



BRUSSELS, JUNI 2007



ACADEMIA PRESS

The Egmont Papers are published by Academia Press for Egmont - The Royal Institute for International Relations. Founded in 1947 by eminent Belgian political leaders, Egmont is an independent think-tank based in Brussels. Its interdisciplinary research is conducted in a spirit of total academic freedom. A platform of quality information, a forum for debate and analysis, a melting pot of ideas in the field of international politics, Egmont's ambition - through its publications, seminars and recommendations - is to make a useful contribution to the decision-making process.

* * *

President: Viscount Etienne DAVIGNON
Director-General: Claude MISSON
Series Editor: Prof. Dr. Sven BISCOP

* * *

Egmont - The Royal Institute for International Relations

Address Naamsestraat / Rue de Namur 69, 1000 Brussels, Belgium
Phone 00-32-(0)2.223.41.14
Fax 00-32-(0)2.223.41.16
E-mail info@egmontinstitute.be
Website: www.egmontinstitute.be

© Academia Press

Eekhout 2

9000 Gent

Tel. 09/233 80 88

Info@academiapress.be

Fax 09/233 14 09

www.academiapress.be

J. Story-Scientia bvba Wetenschappelijke Boekhandel

Sint-Kwintensberg 87

B-9000 Gent

Tel. 09/225 57 57

Info@story.be

Fax 09/233 14 09

www.story.be

Lay-out: proccess.be

ISBN 978 90 382 1116 9

D/2007/4804/85

U 985

NUR1 754

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the permission of the publishers.

Inhoudstafel

1.	De context: het Belgische leger in Europa.	7
1.1.	Het leger blijft nodig.	7
1.2.	Het leger in Europa.	8
1.3.	Het perspectief: een ‘Europees leger’.	9
1.4.	De Belgische bijdrage aan Europa.	11
2.	Het Belgische leger anno 2007: kleiner en beter?	13
2.1.	Internationale samenwerking	13
2.2.	Vredesoperaties.	14
2.3.	Humanitaire hulpverlening	16
2.4.	Expertisecentra	16
2.5.	Opeenvolgende onafgewerkte herstructureringen	17
2.6.	Personeelsstructuur	18
2.7.	Investeringen.	19
2.8.	Welke opdrachten kan het Belgische leger nog uitvoeren na de recente herstructureringen?	20
3.	Aanbevelingen voor het Belgische leger	23
3.1.	De context: beantwoorden aan nieuwe realiteiten.	23
3.2.	De Europese Unie: meerwaarde en knelpunten	24
3.3.	Het Belgische leger: quo vadis?	25
3.4.	Maar wat moet dit kosten, op termijn?	27
3.5.	En wat brengt dit op?	28

Inleiding

België heeft geen defensiebeleid (meer). Het argument wordt vaak gehoord. Defensie vormt een integraal onderdeel van de internationale strategie van een land. Op dit vlak heeft België een uitgesproken optie genomen. Sinds de Golfoorlog van 1991 situeert België zijn internationale standpuntbepaling prioritair in Europees perspectief, binnen de bedding van het raamwerk van de Verenigde Naties. Deze dubbele, institutionele, prioriteit wordt vervolledigd met de expliciete optie op de bevestiging van een Europese pijler binnen de NAVO.

België is van oordeel dat Europa in staat moet zijn een mondiale rol te spelen binnen een multipolaire wereld. Op het economische vlak is dat al het geval. In België bestaat grote eensgezindheid dat de wereld nood heeft aan een geïnstitutionaliseerd en effectief multilateralisme, om aldus de collectieve veiligheid van de internationale gemeenschap als geheel te verzekeren. Net zoals de voormalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, is België van oordeel dat vaste regels die voor iedereen gelden, sterk en zwak, en sterke en geloofwaardige instellingen, de beste garantie vormen op een stabiele en rechtvaardige wereld. Europa is daartoe onze belangrijkste hefboom.

Defensie vormt een onderdeel van deze strategie. In tegenstelling tot wat velen gehoopt en verwacht hadden bij het einde van de Koude Oorlog, is en blijft defensie een onlosmakelijk onderdeel van een geloofwaardige internationale strategie. Het ontbreken van militaire capaciteiten en van aangepaste besluitvormingsorganen heeft ervoor gezorgd dat in de afgelopen vijftien jaar in een aantal dramatische situaties Europa en de internationale gemeenschap niet in staat waren om op tijd en doeltreffend tussenbeide te komen in het vermijden van grootschalig menselijk leed. Daarom zijn militaire middelen onontbeerlijk indien men de geproclameerde ambitie om Europa een mondiale rol te doen spelen, ooit werkelijkheid wil zien worden.

Maar tezelfdertijd constateren we ook elke dag hoe irrelevant militaire macht op zich wel is. Militaire middelen kunnen essentieel zijn om de grondslagen van stabiliteit te leggen, maar evident ontoereikend om deze stabiliteit duurzaam én legitiem te maken – en menselijk leed te verminderen. Veiligheid in de eenentwintigste eeuw is dan ook multidimensioneel. Militaire middelen vormen een van de pijlers ervan, naast politieke, diplomatieke, economische en ontwikkelingsamenwerking. Als een van de pijlers tekort schiet, wankelt de hele constructie.

Een defensieapparaat staat in functie van een defensiebeleid, dat op zijn beurt voortvloeit uit de veiligheidspolitiek van een land. De afgelopen vijftien jaar zaten defensieapparaten overal ter wereld in een continue transformatie, als gevolg van de ingrijpende wijziging van de internationale context. Defensieapparaten laten zich niet gemakkelijk aanpassen, omwille van de lange looptijd van militaire programma's. De strategische horizon voor een defensiebeleid ligt al snel op een middellange termijn van tien à vijftien jaar.

Deze horizon plaatst ons allen voor een duidelijke keuze. Ofwel gaan we verder met de huidige praktijk waarbij de 27 lidstaten van de EU elk voor zich een 'nationaal' beleidsplan opstellen voor hun defensieapparaat, waarbij nadien wordt nagegaan of en hoe er internationaal kan samengewerkt worden. Dit is een keuze gebaseerd op nationale soevereiniteit en vrijwillige samenwerking. Hoewel deze benadering merites heeft, leert de praktijk dat hiermee de bestaande duplicaties tussen de lidstaten niet verdwijnen en dat de strategische lacunes op Europees niveau niet worden opgevuld.

Ofwel opteren we ervoor de nationale plannen op te stellen vanuit een Europees perspectief. Meerdere landen – en België zelfs zeer uitgesproken – hebben zich intussen uitgesproken voor die tweede optie. Helaas moeten wij vaststellen dat het gevoerde beleid in de praktijk vaak neerkomt op de eerste optie. Een deel van de verklaring ligt ongetwijfeld in de verleidelijkheid en het schijnbare gemak om, in een langdurig proces van multilateraal overleg, te opteren voor unilaterale beslissingen gericht op de korte termijn.

En ja, deze *Egmont Paper* komt neer op een Europees betoog, net op het ogenblik dat fundamentele vragen worden gesteld over de toekomst van de Europese Unie. Het streven naar vrede en veiligheid lag aan de wieg van de Europese integratie. De auteurs zijn ervan overtuigd dat de verdere uitbouw van een Europees veiligheidsbeleid kan bijdragen tot een relance – omdat zowel de Europese als de Belgische publieke opinie gewonnen is voor een meer ambitieuze Europese rol in de wereldpolitiek.

Deze publicatie wil dan ook een aanzet geven tot een geïnformeerd debat over de militaire middelen, waarover een land als België kan en zou moeten beschikken om zijn geproclameerde internationale ambitie in de multipolaire wereld van de eenentwintigste eeuw te onderbouwen. Zoals eerdere publicaties van Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in het verleden, is ook deze publicatie het werk van een informele werkgroep, samengesteld uit experts afkomstig uit de diplomatieke, militaire en academische wereld. Onder de deelnemers bevonden zich onder meer: Sven Biscop (Egmont), Jo Coelmont (Permanente militaire vertegenwoordiger van België bij het Militair Comité van

de EU), Rik Coolsaet (Egmont & Universiteit Gent), Michel Liégeois (Université Catholique de Louvain-la-Neuve), Jacques Rosiers (Defensiestaf – Departement Strategie) en Dirk Wouters (Permanent Vertegenwoordiger van België in het Politiek en Veiligheidscomité van de EU). Andere leden wensten om uiteenlopende redenen anoniem te blijven. Elk lid van de werkgroep nam deel in persoonlijke naam.

Dit rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel schetst de rol van het leger in een Europa dat niet langer direct fysiek bedreigd wordt. Het tweede deel maakt een sterke-zwakke analyse van het Belgische leger. Op basis hiervan formuleert deel drie elf aanbevelingen, om de sterktes veilig te stellen en de zwaktes te verhelpen.

Brussel, juni 2007

1. De context: het Belgische leger in Europa

1.1. Het leger blijft nodig

De rol van het leger is sterk veranderd. De Europese legers worden uiteraard niet langer uitgezonden om gebieden te veroveren of kolonies te verwerven. Maar ook territoriale defensie, hoewel nog steeds één van de taken van het leger, heeft aan belang ingeboet, omdat de directe grootschalige bedreiging van het eigen grondgebied is weggevallen. Toch blijft het leger nodig. De vraag naar goed uitgeruste en goed opgeleide troepen voor *vredesondersteunende operaties* is immers veel groter dan het aanbod.

Preventieve opstelling van troepen kan vermijden dat bestaande spanningen overslaan in conflict. De opeenvolgende operaties van de NAVO en de Europese Unie (EU) in Macedonië zijn een goed voorbeeld van hoe dergelijk optreden veel leed en kosten kan voorkomen. Tijdens de Congolese presidentsverkiezingen in 2006 bewees een andere EU-operatie het nut van een preventieve militaire aanwezigheid in een potentieel conflictueuze situatie.

Vredeshandhaving (*peacekeeping*) is nodig om te vermijden dat geweld opnieuw losbarst in fragiele post-conflict situaties. De burgeroorlogen in voormalig Joegoslavië tonen aan tot welke excessen het kan komen als Europa en de internationale gemeenschap geen peacekeepers kunnen of willen ontplooiën in een vroege fase, wanneer het probleem nog beheersbaar is. Indien de – ondermeer door België bepleitte – preventieve opstelling van Europese troepen in Kroatië in de herfst van 1991 niet was afgewezen, dan zouden de gevechten in Kroatië misschien niet zijn overgeslagen naar Bosnië en tot een algehele burgeroorlog in Joegoslavië hebben geleid. De huidige vredesmacht van de Verenigde Naties (VN) in Libanon, waaraan Europa bijna 8000 blauwhelmen bijdraagt, waaronder 400 Belgen, is een voorbeeld van snel en efficiënt optreden na de oorlog in de zomer van 2006.

Ten slotte komt het soms tot situaties waarin vredesafdwinging (*peace enforcement*) het enige alternatief is voor lijdzaam toezien. Niet alle strijdende partijen zijn nu eenmaal vatbaar voor preventie. Het falen van de internationale gemeenschap in Rwanda bewijst dat *peace enforcement* soms noodzakelijk is om onnoemelijk leed te voorkomen. De VN werkte daarom het principe van ‘responsibility to protect’ uit, de verantwoordelijkheid om bevolkingen te beschermen, ook tegen hun eigen regering, in geval van genocide, etnische zui-

vering, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, mét militaire middelen indien nodig en gemandateerd door de Veiligheidsraad. Niét tussenkomen grenst in zulke situaties aan schuldig verzuim.

Bijdragen aan vredesondersteunende operaties wereldwijd is een kwestie van *welbegrepen eigenbelang én solidariteit*. In een gemondialiseerde wereld kan Europa slechts veilig zijn en blijven als iedereen veilig is en blijft. Ook een conflict ver hier vandaan zal een impact hebben, zoals economische schade of vluchtelingenstromen. Vredesondersteunende operaties zijn dan ook in ons welbegrepen belang, maar solidariteit en humanitaire overwegingen zijn minstens even belangrijk. Dat Europa en België als welvarende spelers hun deel van de verantwoordelijkheid voor mondiale vrede en veiligheid opnemen, is niet meer dan normaal.

1.2. Het leger in Europa

De rol van het leger is ook op een andere manier veranderd. Individuele staten die militairen uitzenden voor nationale doelstellingen, zijn in Europa als belangrijkste spelers vervangen door intergouvernementele en/of supranationale organisaties die multinationale vredesondersteunende operaties uitvoeren. Zelfs de grootste EU-lidstaten hebben alleen niet langer voldoende gewicht om hun belangen te vrijwaren. Sinds de val van de Berlijnse Muur heeft België resoluut gekozen voor de EU als prioritair bovenstatelijk kader voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Het pleit sindsdien consistent voor een versterking van de rol van de EU op dit vlak.

In tegenstelling tot de vaak gehoorde slagzin dat Europa een militaire dwerg is, blijken de Europese landen een aanzienlijke militaire bijdrage te leveren bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Alles samen waren begin 2007 zowat 70 à 80.000 Europese militairen opgesteld in vredesoperaties buiten de eigen landsgrenzen.

De EU biedt een uniek kader. In de Europese Veiligheidsstrategie van 2003 kiest de EU ondubbelzinnig voor een mondiale rol: 'Europa moet bereid zijn haar deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de wereld en voor de totstandbrenging van een betere wereld op zich te nemen.' Om dat waar te maken, kiest de EU voor een omvattende aanpak, waarin het militaire instrument geïntegreerd wordt in een veel breder beleid. De nadruk ligt op een permanent en systematisch beleid van stabilisering, preventie en multilaterale samenwerking, gebruik makend van alle instrumenten waarover de EU beschikt, van handel en

ontwikkelingssamenwerking, over diplomatie, tot het militaire. De Veiligheidsstrategie zegt het duidelijk:

‘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 een bijzonder ambitieuze, maar ook een zeer positieve agenda. Belangrijk is dat de Strategie ook duidelijk maakt wanneer de EU géén geweld zal gebruiken – onontbeerlijk in het kader van deze positieve aanpak. Maar een effectieve capaciteit voor crisismangement, incl. gebruik van geweld als ultiem middel, mits een mandaat van de Veiligheidsraad, vormt het sluitstuk van deze aanpak.

Ook als het tot militaire operaties komt, is coördinatie met de andere dimensies van het buitenlands beleid essentieel vanaf het moment dat een operatie overwogen wordt. Militaire operaties staan niet op zichzelf, maar zijn een middel om een veel breder einddoel te bereiken. De EU heeft het voortouw genomen in de ontwikkeling van geïntegreerde *civiel-militaire* structuren. Er worden ook inspanningen geleverd om de uitzendbaarheid van politie, rechters, civiele bescherming en andere civiele experts te verbeteren. De EU is nu de leidende actor in het domein van geïntegreerde operaties en wordt daardoor ook almaar meer bevraagd. Begin 2007 liepen er meer dan 10 EU-operaties, samen 8000 militairen en 500 burgers. Belangrijk is dat die actieve rol van de EU ook gesteund wordt door de publieke opinie. Uit alle Eurobarometer-peilingen blijkt telkens opnieuw de uitgesproken steun voor een sterkere rol van de EU in de wereld en in het bijzonder voor de uitbouw van een Europese defensie.

1.3. Het perspectief: een ‘Europees leger’

Ook voor de militaire capaciteiten zelf vormt het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) van de EU het aangewezen kader om lacunes weg te werken, m.n. qua *‘command & control’*, inlichtingen, communicatie en strategisch transport. Bovendien biedt het EVDB de kans om via geleidelijke samenwerking en integratie de inzetbaarheid en de investeringen te verbeteren. Van alle EU-lidstaten heeft België zich steeds de grootste voorstander van zulke verregaande militaire integratie getoond.

Hoewel elke afzonderlijke EU-lidstaat, zoals België, werkt aan de transformatie van de nationale strijdkrachten, bestaan er nog heel wat overbodige duplicaties

tussen de lidstaten. De oorzaak is dat de meeste lidstaten nog steeds in de eerste plaats nationaal denken en dus pogen binnen hun nationale strijdkrachten een breed gamma van autonome capaciteiten te behouden. Nog al te vaak worden uit nationale overwegingen investeringen verricht in domeinen waar op EU-niveau al een overcapaciteit bestaat, waardoor er minder middelen overblijven om de essentiële lacunes aan te pakken. Lidstaten zijn echter minder gemotiveerd om in die lacunes te investeren boven hun strikt nationale behoeften, omdat dit minder investeringen in de eigen strijdkrachten impliceert, en omdat er geen garantie is dat een andere lidstaat die andere domeinen voor zijn rekening zal nemen of zijn capaciteit ter beschikking zal stellen. Men rekent er dus altijd op dat ‘de ander’ het wel zal doen. Bovendien is deze versnippering over 27 nationale strijdkrachten in se weinig kostenefficiënt, wegens de beperkte budgetten en de kleinschaligheid van de meeste lidstaten. Doordat er heel wat vaste kosten zijn in de ondersteunende structuren (opleiding, basissen, aankopen personeelsdiensten...) is de ‘overhead’ relatief groot t.a.v. de inzetbare capaciteiten. De kleinschaligheid maakt het bovendien moeilijker om langdurige, grootschalige opstellingen te ondernemen. De nieuwe lidstaten kampen bovendien met oude uitrusting (*‘legacy equipment’*) die ze, terwijl de transformatie bezig is, nuttig moeten kunnen blijven inzetten.

Transformatie van het militaire apparaat is natuurlijk een proces op lange termijn. Tezelfdertijd heeft elke lidstaat ook vele andere prioriteiten, m.n. op sociaal-economisch vlak. Meer verregaande integratie in EVDB-verband kan echter toch het proces versnellen. Dit betekent effectief de stap naar een ‘Europees leger’, niet in de zin dat de nationale strijdkrachten volledig zouden opgaan in een Europees verband, maar dat ‘top-down’ coördinatie de focus zou verschuiven van de nationale naar de Europese behoeften.

Dat vergt eerst en vooral een politieke beslissing. De politieke doelstellingen van de Europese Veiligheidsstrategie moeten in een realistisch militair ambitieniveau vertaald worden dat het volledige militaire potentieel van de 27 lidstaten bestrijkt en rekening houdt met de mondiale ambitie van de EU. Hoeveel troepen willen de 27 te allen tijde beschikbaar hebben voor snelle reactie in crisis-situaties? Hoeveel troepen willen ze bijdragen aan langlopende *peacekeeping* operaties? Welke reserve is daartoe vereist? Welke capaciteiten voor territoriale defensie moeten behouden blijven?

Dit is een politieke keuze, waaruit doelstellingen voor een volledige militaire capaciteit op het geaggregeerde niveau van de 27 zouden resulteren, op basis van hun volledige strijdkrachten. Niet langer elke individuele lidstaat moet op nationaal niveau ‘capabel’ zijn – de EU27 tesamen moeten een volwaardige militaire actor zijn. Elke lidstaat moet bijdragen, maar binnen zulk een ‘top-down’ kader

zouden de lidstaten die dat wensen, kunnen opteren voor *pooling* van middelen met andere lidstaten die in eenzelfde domein actief zijn, om grootschaliger verbanden te creëren. Zo kunnen in elk domein meerdere ‘clusters’ van samenwerkende lidstaten tot stand komen. De resulterende multinationale verbanden moeten dan werkelijk *geïntegreerd* worden, d.w.z. co-locatie op een gereduceerd aantal basissen, eengemaakte ondersteunende structuren en gezamenlijke manoeuvres. Kleine lidstaten kunnen zo op meerdere domeinen op een nuttige manier actief blijven.

Een drie-lagige structuur zou aldus ontstaan:

- In de eerste plaats draagt elke lidstaat in functie van zijn draagkracht een aantal inzetbare capaciteiten bij – dat is de noodzakelijke solidariteit binnen de EU.
- De lidstaten die dat wensen, kunnen echter hun capaciteiten inbrengen (‘poolen’) in verregaand geïntegreerde multinationale structuren (‘clusters’).
- Er zijn verder een aantal capaciteiten die zo kapitaalsintensief zijn dat ze zelfs de mogelijkheden van de grootste lidstaten te boven gaan en het meest efficiënt georganiseerd worden op het niveau van de 27. Dit betreft met name de strategische lacunes, bv. alles wat met ruimtevaart te maken heeft.

Alleen via verregaande *top-down* coördinatie en *pooling* kan een einde gemaakt worden aan de versnippering en zinloze duplicaties in de Europese defensie-inspanningen, zodat binnen het bestaande gecombineerd budget van de EU27 van circa € 180 miljard veel meer uitzendbare capaciteiten gegenereerd kunnen worden. Het Europees Defensie Agentschap (EDA) heeft nu als doel om op basis van de Europese Veiligheidsstrategie de gezamenlijke behoeften te bepalen en te komen tot gezamenlijke aankoopprogramma’s.

Zulk een integratie is enkel mogelijk in het kader van het politieke project van de EU, niet binnen de louter intergouvernementele NAVO. Toch is zulk een ‘Europees leger’ perfect complementair aan de NAVO, want de geïntegreerde capaciteiten kunnen nog steeds in NAVO-verband ingezet worden, of in VN-verband, in die gevallen waarin de lidstaten beslissen dat dit het aangewezen verband vormt om in een specifieke situatie op te treden.

1.4. De Belgische bijdrage aan Europa

België is zonder twijfel de meest uitgesproken voorstander van een grotere rol voor de EU in het buitenlands beleid en van verregaande militaire integratie binnen de EU, om een efficiënt en effectief militair instrument uit te bouwen ten dienste van dat beleid. Ons land speelt dan ook consistent de Europese kaart.

De Europese Unie is immers het welbegrepen eigenbelang van België. Maar dat heeft ook consequenties. Als België de Europese Unie verder wil uitbouwen, moet het daartoe ook de bouwstenen aanleveren om dat mogelijk te maken – ook op het vlak van defensie.

Om op een geloofwaardige manier te kunnen blijven pleiten voor een sterke Europese rol en voor een ‘Europees leger’, moet België enerzijds zelf bereid zijn om militair bij te dragen aan het volledige gamma van vredesondersteunende operaties, incl. *peace enforcement* indien gemandateerd door de Veiligheidsraad. Dat betekent, anderzijds, dat ons land daartoe de nodige inzetbare capaciteiten moet blijven voorzien en tegelijk actief integratie en *pooling* met andere EU-lidstaten moet bevorderen, om dat zo kostenefficiënt mogelijk te kunnen doen. Solidariteit met mensen in conflictsituaties en solidariteit met onze mede EU-lidstaten, vergt een actief defensiebeleid.

2. Het Belgische leger anno 2007: kleiner en beter?

Na de val van de Berlijnse muur en na een relatief korte periode waarin de eerste, aanvankelijk beperkte legerhervormingen werden doorgevoerd, opteeden zowat alle Europese landen ervoor het nationale defensieapparaat te onderwerpen aan een heuse *re-engineering*. Ons land heeft hier duidelijk een voorttrekkersrol gespeeld door vrij vlug verstrekkende richtlijnen uit te vaardigen, zoals het opschorten van de legerdienst en het vastleggen van een financiële bovengrens voor de defensie-uitgaven en daarnaast het formuleren van een aantal ambitieuze doelstellingen onder het motto 'kleiner en beter'. Binnen dit kader hebben de opeenvolgende regeringen een reeks 'herstructureringsplannen' opgezet, waarvan de resultaten hierna worden toegelicht.

Om niet te vervallen in een al te technische analyse of in een al te steriele discussie over het relatieve belang van bepaalde kerncijfers, beperken we ons hier tot een korte analyse van de voornaamste sterke en zwakke punten van het Belgische leger anno 2007.

2.1. Internationale samenwerking

Op het gebied van internationale samenwerking kan het Belgische leger bogen op een lange traditie, die de val van de Berlijnse muur voorafgaat.

De samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische marine is hiervan een uitstekend voorbeeld. De operationele aansturing van beide marines werd volledig geïntegreerd in één binationaal hoofdkwartier te Den Helder. Tot op heden blijft dit op wereldvlak een uniek voorbeeld van verregaande integratie. Daarnaast hebben beide marines overeenkomsten afgesloten voor de samenwerking op het gebied van logistiek en vorming. De Nederlands-Belgische school voor marietijde mijnenbestrijding werd inmiddels internationaal erkend als een expertisecentrum. De recente beslissing van onze regering om de verouderde Belgische fregatten te vervangen door twee moderne Nederlandse multifunctionele fregatten opent uiteraard een aantal nieuwe perspectieven, ook voor de verre toekomst wanneer deze vaartuigen 'gezamenlijk' aan vervanging toe zijn.

De Belgische landcomponent beschikt met het Eurocorps over het forum bij uitstek om internationaal samen te werken. Samen met Frankrijk, Duitsland, Spanje en Luxemburg participeert ons land in het permanente hoofdkwartier van dit legerkorps te Straatsburg. Dit mobiele hoofdkwartier is bekwaam om

leiding te geven aan allerhande vredesoperaties, zowel in het kader van de NAVO als van de EU, en om in operaties strijdkrachten van andere landen te integreren. Het werd met name al ingezet in Bosnië, Kosovo en Afghanistan; daarbij werd telkens leiding gegeven aan meer dan 35 deelnemende landen.

Rondom het F16 programma heeft de luchtcomponent een permanente samenwerking uitgewerkt met Noorwegen, Denemarken, Nederland en Portugal, waarbij éénzelfde configuratie van de F16-vloot wordt nagestreefd. Zo wordt niet enkel de interoperationaliteit gegarandeerd, maar worden ook de logistieke kosten maximaal gedrukt. Op het operationele vlak werd samen met Nederland en Portugal nog een stap verder gegaan. Hierdoor is het mogelijk om één gezamenlijk smaldeel te laten deelnemen aan vredesoperaties. Het Nederlands-Belgische Smaldeel, dat deelnam aan de NAVO-operaties rondom Kosovo, is hiervan een concreet voorbeeld. De opleiding voor piloten wordt voortaan samen met Frankrijk verzekerd. Beide landen hebben daartoe hun lesvliegtuigen Alphajet samengevoegd. De gevechtspiloten volgen hun opleiding op de vliegbasissen van Tours en Cazaux. De opleiding tot transport- en helikopterpiloot wordt respectievelijk georganiseerd in Avord en Dax. Ook op het gebied van luchttransport wordt nauw samengewerkt. Zo is België een van de stichtende leden van het Europese Commandocentrum voor militair luchttransport. Samen met de Europese partners wordt momenteel gestreefd naar de uitbouw van een Europees hoofdkwartier van waaruit de transportmiddelen van de deelnemende landen beheerd worden als één gezamenlijke vloot.

Uit dit alles blijkt dat België vrij vaak van bij de aanvang betrokken is bij internationale samenwerking, waarbij gestreefd wordt naar *pooling* en, indien mogelijk, integratie van militaire capaciteiten. Deze *bottom-up* benadering in Europees verband heeft duidelijk geleid tot bemoedigende resultaten op het gebied van interoperabiliteit en het drukken van de kosten. De insteek van het Belgische leger in dit opzet kan terecht beschouwd worden als één van zijn sterke punten.

2.2. Vredesoperaties

Een Belgische benadering

Deelnemen aan vredesoperaties is in de huidige internationale context dé ‘core-business’ van elk defensieapparaat. Het is dan ook verheugend vast te stellen dat de wijze waarop de Belgische militairen hun taak uitvoeren gewaardeerd wordt, door de VN, de NAVO of de EU, maar ook door de lokale bevolking.

Dit is wellicht toe te schrijven aan meerdere factoren. Vooreerst aan de vorming, die stoelt op twee pijlers: een voorbereiding op gevechtssituaties en het inschatten van bedreigingen en daarnaast een specifieke voorbereiding voor elke vredesoperatie met aandacht voor de lokale omstandigheden en gebruiken. Vandaar dat bij elke vredesoperatie een luik civiel-militaire samenwerking wordt uitgebouwd. De ervaringen opgedaan in Somalië, de Balkan en in Congo hebben er toe aangezet om voortaan vanuit de Belgische militaire detachementen steevast een gestructureerde samenwerking – concrete ontwikkelingsprojecten – op te zetten in samenspraak met de lokale autoriteiten, de internationale organisaties en de NGO's. Op deze wijze kan de militaire fase van de vredesoperaties vlotter worden afgerond met een beter uitzicht op een duurzame oplossing.

Het feit dat het Belgische leger bij zulke operaties, naast jongere militairen, ook meer ervaren collega's kan inzetten, vormt een onmiskenbaar pluspunt. Een zwak punt daarentegen is dat voor vredesoperaties al te veel beroep moet gedaan worden op een kleine groep van militairen die in aanmerking komt voor vredesoperaties. Het gemengde loopbaanconcept poogt ook op dat vlak een antwoord te geven (zie verder).

Het aantal militairen dat gelijktijdig kan worden uitgestuurd

Op het gebied van vredesoperaties mag Defensie echter niet op haar lauweren rusten. Op dit ogenblik nemen jaarlijks om en bij de 4000 militairen deel aan vredesoperaties en zijn permanent meer dan 1000 manschappen opgesteld: in Europa, het Midden-Oosten, Azië of Afrika. Maar, zoals al aangehaald, de vraag naar vredestroepen is groter dan het aanbod. Europa heeft op zich voldoende manschappen onder de wapens. Het Europese antwoord ligt aldus niet in het opvoeren van het aantal militairen, wel in het opvoeren van de capaciteit om binnen de bestaande structuren meer troepen uit te sturen.

Dit is een reële uitdaging voor alle Europese legers, inclusief het Belgische. Zoals hierboven al vermeld, stellen de Europese lidstaten samen momenteel permanent zowat 75.000 manschappen op in het kader van allerlei vredesoperaties. Dat vormt vier procent van hun militair personeel. Op jaarbasis zijn hierbij 390.000 militairen betrokken (zeventien procent). Ook hier moeten we vaststellen dat ons land op dit ogenblik beneden het Europese gemiddelde scoort. België wordt aldus geconfronteerd met een dubbele uitdaging: een inhaalmanoeuvre en daarenboven aansluiting vinden bij het meer ambitieus objectief dat in Europees verband wordt uitgewerkt.

Met de huidige middelen is dit best haalbaar. De essentiële voorwaarde hiertoe is dat er meer internationale samenwerking ontstaat op het vlak van militaire vorming en training en inzake operationele logistiek. Dit moet toelaten om extra personeel vrij te maken voor de operationele eenheden. België heeft al een traditie van internationale samenwerking op dit vlak en dient deze dus verder te ontwikkelen.

2.3. Humanitaire hulpverlening

De sterkte van ons land om vlug internationaal humanitaire hulp te verlenen in geval van een catastrofe ligt in de permanente overlegstructuur die speciaal daartoe werd opgezet tussen alle betrokken departementen, gekend onder de naam BE FAST. Hierbij worden in functie van de specifieke crisis ook militaire middelen ingezet. De inbreng van Defensie wordt echter niet beperkt tot het leveren van transport en algemene logistieke steun. Ook specifiek militaire capaciteiten kunnen ingezet en dikwijls wordt tevens een beroep gedaan op het *savoir-faire* om in afgelegen gebieden zeer vlug een coördinatiecentrum uit te bouwen. Inmiddels kan Defensie bogen op een nauwe samenwerking met allerhande gouvernementele organisaties, in bijzonder die van de VN en de EU, maar tevens met diverse NGO's.

2.4. Expertisecentra

Het feit dat het Belgische leger een internationale reputatie heeft uitgebouwd in een aantal deeldomeinen, kan terecht worden toegevoegd aan de lijst van sterke punten. Niet exhaustief vermelden we hier: ontmijning zowel ter zee als op het land, genie, luchtpolitie en luchtobservatie met F16's en UAV's, medische expertise op het vlak van het verzorgen van brandwonden, aidspreventie en het behandelen van battle stress, en paracommando's en 'special forces'.

Tevens geniet Defensie een ruime internationale belangstelling voor haar vormingscentra en voor haar academisch onderricht. Defensie beperkt zich op dit vlak niet tot het openstellen van de nationale centra, maar verstrekt tevens vorming ter plaatse in meerdere partnerlanden.

De partnerschappen die Defensie heeft opgebouwd met diverse Afrikaanse landen en de militaire samenwerking die inmiddels is ontstaan met diverse landen uit Oost-Europa, de Middellandse zee en Azië vormen tevens een pluspunt.

2.5. Opeenvolgende onafgewerkte herstructureringen

Herstructureringen kosten geld. Deze waarheid is in de bedrijfswereld goed gekend en verklaart waarom bij elke herstructurering van een bedrijf in eerste instantie de nodige financiële middelen worden vrijgemaakt, om vervolgens binnen een relatief korte periode te komen tot nieuwe en aangepaste structuren, die vervolgens kostenbesparend worden. Zoniet tuimelt de onderneming in een cascade van hervormingen, met opeenvolgende afslankingen en ultiem het failliet of een overname. De realiteit gebiedt ons vast te stellen dat bij de hervorming van een defensieapparaat zelden deze logica wordt gevolgd, integendeel. En dit geldt ook voor België. Concreet betekent dit dat de hervormingsplannen dienen uitgesmeerd over vrij lange periodes en dat vaak ‘en cours de route’ nieuwe plannen dienen opgesteld. Om de Belgische context ten volle te begrijpen, is het nuttig voor ogen te houden dat de hervorming van het Belgische leger samenviel met een andere terecht zeer belangrijke uitdaging voor de regering, namelijk de afbouw van de staatsschuld en het behalen van de Maastricht-normen. In dit kader werd gerekend op een betekenisvolle solidariteit vanwege Defensie.

Eenheidsstructuur

Dit betekent niet dat er met deze herstructureringen inmiddels geen positieve resultaten werden bereikt. Defensie heeft vrij vlug geopteerd voor een eenheidsstructuur waarbij de land-, lucht-, marine- en medische component werden samengevoegd tot één holistisch geheel. Dit was een Belgische primeur binnen de Europese context. De logistiek werd aldus eveneens eengemaakt en de invoering van moderne managementtechnieken hebben geleid tot het verminderen van de functioneringskosten. Het vooropgestelde doel om deze te reduceren tot 25 procent van het globale budget werd onlangs gehaald.

Een convergentie naar de Europese partners

Een andere doelstelling, expliciet naar voren gebracht bij het lanceren van het ‘Strategisch plan voor de modernisering van het Belgische leger 2000-2015’, bestond erin het Belgische leger in al zijn aspecten – budgettaire inspanning, omvang van de troepenmacht, investeringen etc. – te laten convergeren met de Europese partners, om het Europese discours van de regering geloofwaardig te houden. Dit objectief werd niet bereikt.

Budgettaire stabiliteit

In elk herstructureringsplan werd budgettaire stabiliteit in het vooruitzicht gesteld teneinde geloofwaardige plannen te kunnen opstellen over een relatief lange periode. Zo voorzag het Strategisch Plan 2000-2015 dat het budget van 2000 de komende vijftien jaar in reële termen zou worden aangehouden en dat bijkomende middelen zouden worden vrijgemaakt om een verjongingsoperatie van het personeel te financieren. In 2003 werd dit kernegeven echter herzien. Vanaf 2005 wordt naast de jaarlijkse inflatie eventueel een bijkomende verhoging toegekend van maximaal 0,5 procent. Concreet kwam dit voor 2006 neer op een vermindering van de koopkracht van Defensie met 7,2 procent. Het cumulatieve effect tot 2015 van deze maatregel is evident. Dit gebrek aan budgettaire stabiliteit over de totale duur van de uitgetekende plannen ligt aan de oorsprong van opeenvolgende onafgewerkte herstructureringen.

2.6. Personeelsstructuur

De omvang van de Belgische troepenmacht werd in de afgelopen 15 jaar vermindert met meer dan 55 procent. Tegen 2015 zullen nogmaals 5000 afvloeiingen worden doorgevoerd. Daarnaast beoogt het concept van de gemengde loopbaan, dat inmiddels door het parlement werd goedgekeurd, om zowat 7000 functies van meer administratieve en ondersteunende aard, die vandaag door militairen worden uitgeoefend, toe te vertrouwen aan burgerpersoneel werkzaam bij Defensie. De doelstelling is om op termijn te kunnen rekenen op 27.725 militairen en 10.000 ambtenaren. Hierbij wordt elke militair geacht om op elk ogenblik van zijn loopbaan ook daadwerkelijk beschikbaar te zijn voor buitenlandse opdrachten. Het ritme van de voorziene afvloeiingen laat vermoeden dat het globale streefcijfer tegen 2015 haalbaar is. Of hiermee ook de gewenste leeftijdsstructuur en de juiste verhouding tussen militairen en burgers worden gehaald is mogelijk, maar niet vaststaand.

Met de afschaffing van de legerdienst werd de leeftijdspiramide binnen Defensie uiteraard grondig verstoord. Maatregelen om een verjonging door te voeren, om vrijwillige afvloeiingen te bevorderen, ontbraken aanvankelijk volledig en zijn ook nu nog steeds beperkt. Meer nog, bij de aanvang werd zelfs een rekruteringsstop ingevoerd. Inmiddels worden jaarlijks zowat 1500 jonge militaire aangetrokken.

Dit alles verklaart waarom Defensie momenteel en ook de volgende jaren geconfronteerd blijft met een te hoge gemiddelde leeftijd van haar personeel. Ook hier zou het concept van de gemengde loopbaan op termijn soelaas moeten bieden.

Maar inmiddels is duidelijk dat met de huidige parameters het vooropgestelde doel om de personeelskosten tegen 2015 te reduceren tot 50 procent van het budget van Defensie niet zal worden gehaald. Het betreft hier geen louter budgettair probleem. Deze situatie verklaart ook waarom momenteel bepaalde ondersteunende eenheden over meer dan voldoende personeel beschikken, daar waar een aantal operationele eenheden onderbemand zijn. Het is duidelijk dat op dit vlak een reeks bijkomende en zeer specifieke maatregelen dienen genomen.

2.7. Investerings

Het luik investeringen, in casu vernieuwing van militaire uitrustingen en wapensystemen, wordt in ons land traditioneel beschouwd als de afsluitpost van het defensiebudget, na aftrek van de kosten voor personeel en werking en na de jaarlijkse inleveringen via de begrotingscontrole. Dit laatste is niet onbelangrijk, zeker met de huidige structuur van het federale budget. In deze context wordt Defensie aanzien als het departement dat beschikt over een aanzienlijke vrije marge, met name het schrappen of uitstellen van aankoopdossiers. Deze handelswijze verklaart meteen waarom in het verleden de geplande projecten zelden of nooit integraal werden gerealiseerd. En meteen is duidelijk waarom België voor het aspect investeringen bijzonder slecht scoort in vergelijking met de Europese partners.

De afgelopen jaren is de regering er echter in geslaagd om een aantal aankoopprogramma's om te zetten in contracten. Dit werd mogelijk omdat in 2001 binnen het internationale consortium overeenstemming bereikt werd rondom het contract van de A400M, omdat recent twee Nederlandse fregatten te koop werden aangeboden en omdat voor de landcomponent contracten werden afgesloten voor materieel dat actueel in productie is. Dat vanwege het terugdringen van de functioneringskosten tot 25 procent van het budget wat extra budgettaire ruimte ontstond, was mooi meegenomen. Het programma 2006 voorzag tevens in de aankoop van tien helikopters NH-90. De regering heeft recent besloten om er acht aan te kopen en een optie te nemen voor de twee bijkomende toestellen.

Tegenpool van dit goede nieuws op het gebied van aankopen is dat door de aangevane betalingsschema's de investeringskredieten van de volgende jaren in grote mate zijn vastgelegd en dat de ruimte voor nieuwe projecten beperkt is.

In het verleden heeft België zich ingeschreven in meerdere Europese programma's en solidair geparticipeerd in verhouding tot de eigen relatieve

omvang. Deelname aan eerdere satellietprogramma's en de A400M transportvliegtuigen illustreren dit.

Wanneer destijds diverse projecten werden voorgesteld om de F16's te vervangen, heeft de Belgische regering ervoor geopteerd om 'dringend te wachten'. Dit blijkt nu zonder meer de juiste beslissing te zijn geweest. Het is duidelijk dat Europa ook in de toekomst nood zal hebben aan een wapensysteem dat de luchtpolitietaken kan vervullen boven het eigen grondgebied en dat vredesoperaties kan ondernemen of ondersteunen. Maar op dit ogenblik is er nog geen eensgezindheid onder de Europese lidstaten over de meest aangewezen opvolger, over het toestel van 'de volgende generatie' dat zal renderen over meerdere decennia, zoals de F16 dit doet sinds het einde van de jaren zeventig. Over de vraag of het om een bemand of onbemand toestel moet gaan, of over een mix van de twee, bestaat al evenmin duidelijkheid. Van belang is wel deze vragen in gezamenlijk Europees overleg te beantwoorden. Samenwerking is hier een sine qua non willen de projecten haalbaar en betrouwbaar zijn. Waar de nieuwe wapensystemen gestationeerd worden is eveneens een open vraag. De participerende landen zullen wellicht ijveren voor het behoud van de eigen basissen (zoals Florennes en Kleine Brogel). Ook hier zal de oplossing wellicht tot stand komen na Europees overleg, gestoeld op politieke inzet gekoppeld aan een solidaire bijdrage.

2.8. Welke opdrachten kan het Belgische leger nog uitvoeren na de recente herstructureringen?

Eén en ander kan afgeleid uit voorgaande paragrafen. Niettemin is het aangewezen om deze vraag expliciet te beantwoorden, temeer omdat hieromtrent heel wat misverstanden bestaan.

Na de traumatische ervaringen van twee wereldoorlogen heeft België ervoor geopteerd om niet langer een autonome defensiecapaciteit uit te bouwen, maar om dit te doen in internationaal verband. Tijdens de Koude Oorlog bestond de belangrijkste taak van het Belgische leger erin om een geloofwaardige bijdrage te leveren aan de collectieve verdediging, waaraan in NAVO-verband concreet gestalte werd gegeven. Daarnaast was het leger belast met enkele bijkomende opdrachten, zoals de evacuatie van landgenoten, waarbij voornamelijk aan Centraal-Afrika werd gedacht.

Binnen de NAVO ontstond in de loop der jaren een opmerkelijke integratie en taakverdeling. Zo werd de landcomponent (de 'landmacht') belast met de ver-

dediging van een duidelijk afgebakend deel van ‘het front’, om en bij de 60 km langsheen de grens tussen beide Duitslanden. Zij diende daartoe te beschikken over alle vereiste militaire capaciteiten, met inbegrip van zware wapens en luchtbescherming. In de nieuwe internationale context is zowat iedere vaste geografische afbakening echter verdwenen en zijn dan ook taakverdelingen van een geheel andere aard tot stand gekomen. België heeft geopteerd voor snel inzetbare eenheden, die wereldwijd en zeer moduleerbaar kunnen ingezet. Zowel lichte als mediane gevechtseenheden werden daartoe opgezet. Indien een operatie ook zware bewapening vereist, wordt hiervoor een beroep gedaan op militaire eenheden van de partners.

Maar dit betekent niet dat ons land niet langer zou kunnen deelnemen aan vredesoperaties met een hoge gevechtsintensiteit, integendeel. Elke vredesoperatie vergt lichte en veelal mediane capaciteiten. Enkel een operatie met hoge gevechtsintensiteit vereist daarnaast tevens de inzet van zware gevechtscapaciteiten. België heeft zich met haar keuze ervan verzekerd te kunnen deelnemen in elk scenario, en dus ook aan risicovolle operaties, zoals duidelijk blijkt uit de voorbeelden die verder worden aangehaald.

Voor wat betreft de luchtcomponent en de marine is de situatie vergelijkbaar, hoewel de voorgeschiedenis enigszins verschillend is. Geografie en modulaire inzetbaarheid van deze strijdkrachten hebben binnen de NAVO van bij het begin geleid tot verregaande samenwerking. Aldus ontstond een Belgische Marine gespecialiseerd in mijnenbestrijding, met daarnaast fregatten teneinde te kunnen deelnemen aan internationale vlootformaties voor het uitvoeren van een breed takenpakket. Momenteel behouden beide capaciteiten hun relevantie. Zij werden dus behouden.

Uit de integratie van de luchtstrijdkrachten in NAVO-verband is een Belgische luchtcomponent ontstaan met, een voor die tijd, sterk uitgebouwde transportvloot (niet verwonderlijk in het licht van de mogelijke evacuatieopdrachten). Het belang hiervan is in de huidige context nog toegenomen. Met de aankoop van de A400M toestellen wordt deze capaciteit verder verzekerd. Daarnaast heeft de luchtmacht zich gespecialiseerd in lichte gevechtsvliegtuigen, die kunnen ingezet voor luchtverdediging, verkenning, steun aan de grondtroepen en voor deelname aan specifieke luchtoperaties, zoals het opzetten van *no-fly zones*. Na het einde van de Koude Oorlog werd het aantal gevechtsvliegtuigen meer dan gehalveerd. Maar de resterende F16's werden, samen met deze van de Europese partners, verder *up to date* gehouden, zodat de interoperabiliteit gegarandeerd blijft.

Er is dus sprake van een duidelijke continuïteit in het Belgische defensiebeleid sinds het einde van de tweede wereldoorlog. Steeds werd ernaar gestreefd om de eigen militaire capaciteiten in te bedden in multinationaal verband, waarbij er wordt op toegezien dat een solidaire bijdrage kan geleverd worden in elk plausibel scenario.

De herstructureringen, met de eenheidsstructuur, beogen om de meest aangewezen mix van modules van de diverse componenten in te zetten bij de nieuwe types van operaties en het geheel te ondersteunen met een eengemaakte logistiek.

Dat dit niet enkel theorie is, blijkt uit de Belgische deelname aan de operaties in het voormalige Joegoslavië, inbegrepen de luchtcampagne in Kosovo, de VN-operaties zoals deze in Somalië en Rwanda, de NAVO-operaties in Afghanistan met grondtroepen en F16's, en luchtpolitie-opdrachten ten voordele van de Baltische staten. De Marine wordt geregeld ingeschakeld om in multinationale formaties operaties uit te voeren voor het opsporen van drugtrafiëken en andere onwettige handel en om acties te ondernemen tegen terroristische organisaties. Ten slotte, beide EU-operaties in Congo werden succesvol afgesloten. Hoewel deze laatste zonder groot militair treffen verliepen, hielden ze evidente militaire risico's in. Dat is ook het geval in de huidige operatie in Libanon.

De structuren en de bouwsteen zijn dus alsnog aanwezig om in elk scenario van mogelijke vredesoperaties een betekenisvolle militaire bijdrage te kunnen leveren. Welke taken België daadwerkelijk opneemt bij concrete operaties, is uiteraard gebonden aan de militaire capaciteiten, maar is primordiaal een politieke keuze.

3. Aanbevelingen voor het Belgische leger

Het Belgische leger beschikt vandaag over heel wat troeven en een geloofwaardig potentieel is nog steeds aanwezig. Enkele knipperlichten staan echter op rood. Om de sterktes veilig te stellen en de zwaktes te verhelpen, volgen hieronder een aantal aanbevelingen.

3.1. De context: beantwoorden aan nieuwe realiteiten

Zoals hiervoor aangestipt zijn volgende omgevingsfactoren richtinggevend voor de uitbouw van een adequaat defensieapparaat: (1) de mondialisering van de veiligheidsvraagstukken; (2) het diffuus worden van de bedreiging, die niet langer louter militair van aard is; (3) een toename van asymmetrische conflicten; (4) de nood aan een holistische civiel-militaire benadering in conflictbeheer; (5) de noodzaak om in crisisbeheer, vooral in de meest kritische fase, een geloofwaardige militaire strijdmacht te kunnen inzetten; (6) het einde of alvast het beperkte nut van een unilateraal militair optreden, zelfs voor een grootmacht; (7) de toenemende verwachting dat militaire operaties kunnen gevoerd worden met haast geen slachtoffers bij de eigen troepen en bij de lokale burgerbevolking, en zelfs bij de tegenstrevers.

Voor de nationale legers is de boodschap aldus: permanent transformeren om te beantwoorden aan een permanent wijzigende context, prioritair aandacht besteden aan interoperabiliteit met potentiële militaire partners en daarnaast bekwaam zijn om zich flexibel in te schakelen in een groter raamwerk van civiel-militaire aard.

➤ AANBEVELING 1

Om de cirkel te doorbreken van opeenvolgende onafgewerkte herstructureeringen, dienen de hervormingsplannen voor Defensie uitgevoerd te worden binnen een korter tijdsbestek dan de tot op heden gebruikelijke periode van 15 à 20 jaar. Een budgettaire stabiliteit dient minimaal de gehele duur van de hervorming te overkoepelen.

3.2. De Europese Unie: meerwaarde en knelpunten

De EU biedt een uniek kader dat ontstaan is uit een streven naar vrede, democratie en respect voor de mensenrechten en dat functioneert op basis van solidariteit, convergentie en subsidiariteit, waarin inmiddels 27 lidstaten onlosmakelijk verbonden zijn via een mix van supranationale en intergouvernementele verbintenissen. Dat plaatst de EU in een unieke positie om leiding te geven aan een holistisch crisisbeheer waarbij alle vereiste middelen worden ingezet, incl. zo nodig militaire capaciteiten. De EU streeft daarbij niet naar een soloptreden, maar wel naar effectief multilateralisme, waarbij bevoorrechte partners centraal staan, zoals de VN, de OVSE, de NAVO, de Afrikaanse Unie en daarnaast zowat alle landen en organisaties die een positieve bijdrage kunnen leveren om een specifieke crisis op te lossen. In welk concreet samenwerkingsverband de militaire strijdkrachten van de EU-lidstaten zullen ingezet worden, onder leiding van de EU, dan wel deel uitmakend van een VN- of NAVO-operatie of enig ander samenwerkingsverband, zal bepaald worden in functie van de specifieke context van het conflict. De recente beslissing van een aantal EU-landen om hun deelname in Libanon in te schuiven in de VN-operatie illustreert dit het best.

Het Belgische leger schrijft zich in eerste instantie in een Europese context in, in de verdere uitbouw van een Europese defensie. Er zijn echter wel twee belangrijke knelpunten voor het opzetten van het militaire luik in deze context.

Eenzijds zit iedereen op het tandvlees. Door de vele lopende operaties zitten zowat alle lidstaten op de grens van wat haalbaar is voor de eigen troepen. Wanneer een nieuwe crisis opduikt of elders extra troepen nodig zijn, wordt momenteel zedig de andere kant opgekeken. Met alle gevolgen van dien voor de lokale bevolking, voor Europa dat met vluchtelingen wordt geconfronteerd en daarenboven vroeg of laat de vraag krijgt om de wederopbouw te financieren – met inmiddels verhoogde kosten. Op nationaal vlak bijkomende troepen in dienst nemen biedt hier geen soelaas. Wel dient versneld een transformatie doorgevoerd waarbij weinig mobiele territoriale strijdkrachten – een erfenis van de Koude Oorlog – worden omgevormd tot soepel inzetbare militaire formaties.

➤ AANBEVELING 2

België dient in principe deel te nemen aan alle vredesoperaties opgezet door de Europese Unie.

➤ AANBEVELING 3

Wanneer België beslist om extra troepen uit te sturen voor bijkomende operaties of in het kader van lopende operaties, of nog om deel te nemen aan stand-by overeenkomsten zoals de Europese Battle Groups, dienen hiervoor de nodige financiële middelen vastgelegd te worden.

Anderzijds zijn er op Europees niveau belangrijke lacunes op het vlak van strategisch commando en controle, de inlichtingen en het strategische lucht- en maritiem transport. Het is voor iedereen duidelijk dat geen enkel Europees land nog over de kritische massa beschikt om deze tekorten weg te werken. Enkel wanneer zowat de totaliteit van de lidstaten de handen in elkaar slaat, worden vereiste aankoopprogramma's haalbaar en betaalbaar.

➤ AANBEVELING 4

De nationale investeringen dienen alle getoetst aan de lange termijn planning die in Europees verband wordt uitgewerkt.

➤ AANBEVELING 5

België moet op solidaire en evenredige basis deelnemen aan programma's die in Europees verband worden uitgewerkt om de strategische lacunes op te vullen.

3.3. Het Belgische leger: quo vadis?

Wat betreft de langere termijn zijn in ons land regering en publieke opinie traditioneel uitgesproken voorstanders van een Europees leger. In zowat alle andere Europese lidstaten spreekt men hooguit over een Europese defensie, gestoeld op een nauwe samenwerking tussen de 'nationale' legers. In België staan wij dus ietwat eenzaam met ons wellicht visionair standpunt. Maar dit mag ons niet ontmoedigen – dat is het lot van voortrekkers. En België heeft meermaals deze rol vervuld in andere beleidsdomeinen waarvoor de EU intussen bevoegd is. Maar het al of niet beschikken over een nationaal leger, supranationale bevoegdheden in het leven roepen aangaande beslissingen waarbij eigen onderdanen al of niet deelnemen aan vredesoperaties of operaties voor het herstellen van de vrede, is een zeer gevoelige materie en wordt in meerdere landen gezien als een pijler van de nationale soevereiniteit. Zelfs in de wetenschap dat puur nationale militaire operaties van enige omvang of intensiteit zowat tot het verleden behoren.

Het is duidelijk dat als wij onze Europese partners willen overtuigen om mee op te stappen in ons verhaal van een Europees leger, dit heel wat overredingskracht vergt. Onze voortrekkersrol zal dus moeten stoelen op een beleid dat erop gericht is het Belgische leger te laten convergeren – in al zijn aspecten – naar dit vooropgesteld toekomstig Europees leger. Wie A zegt, moet ook B zeggen.

Voor de praktische uitbouw van een hechte Europese defensie – en op termijn van een Europees leger – kan wellicht inspiratie gezocht worden bij een gelijkwaardig en eveneens ambitieus Europees opzet dat inmiddels werkelijkheid is geworden: de Euro. Ook hier waren en blijven de schaalvoordelen overduidelijk voor de deelnemende landen – een beperkt aantal lidstaten die het op zich namen om als een soort kopgroep het initiatief te nemen. Deze voordelen werden door hen belangrijk genoeg geacht om vermeende soevereiniteitsgevoelens opzij te zetten. De aangewende techniek van convergentiecriteria kan wellicht tevens voor het Europese defensiebeleid dé sleutel vormen om te evolueren van droom tot werkelijkheid. De criteria moeten hier garanderen dat binnen een redelijke termijn de ‘optelling’ van de nationale militaire capaciteiten exact overeenstemt met de globale Europese behoeften – zonder dubbelstellingen of tekorten – en daarnaast beogen dat de lasten gelijkmatig worden verdeeld over de lidstaten.

In de praktijk zal dit wellicht neerkomen op een min of meer omvangrijke set van criteria voor zowel de globale budgettaire inspanning voor defensie (met als voornaamste indicator wellicht een percentage van het BBP), de omvang van de troepenmachten (het aantal militairen t.o.v. de bevolking), de investeringsuitgaven (percentage van het defensiebudget en participatie in gezamenlijke EU-aankoopprogramma’s) en ten slotte de Belgische bijdrage aan vredesoperaties (zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten).

➔ AANBEVELING 6

Een pauze inlassen alvorens de getalsterkte verder te reduceren, om de doelstelling méér manschappen uit te zenden op operaties, niet te hypothekeken en om de verhouding troepensterkte versus bevolkingsaantal niet verder onder het Europese gemiddelde te laten zakken.

➔ AANBEVELING 7

Specifieke maatregelen moeten leiden tot een verjonging van het personeelsbestand. Binnen afzienbare tijd moeten de personeelskosten teruggebracht worden tot maximaal 50 procent van het defensiebudget.

➤ AANBEVELING 8

Het huidige beleid om de functioneringskosten te beperken tot 25 procent van het defensiebudget, dient verder gezet.

➤ AANBEVELING 9

België mag de investeringsuitgaven niet langer beschouwen als de afsluitpost van het defensiebudget. Een meerjarenplan dient naast de nationale behoeften rekening te houden met de gezamenlijk opgestelde Europese projecten. Binnen een redelijke termijn moet dit plan toelaten dat België aansluiting vindt met het Europese gemiddelde wat betreft investeringsuitgaven versus het globale defensiebudget.

3.4. Maar wat moet dit kosten, op termijn?

Zonder twijfel zal een gestructureerde Europese militaire samenwerking zeer kostenbesparend zijn. Dit valt moeilijk te becijferen, maar enkele indicatoren geven alvast een orde van grootte. Op dit ogenblik besteden de Europese lidstaten 1,8 procent van hun BBP aan hun defensieapparaat. Landen zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nemen op dit vlak traditioneel een grotere verantwoordelijkheid op zich en reserveren hiervoor zowat 2,5 procent van hun BBP; zo ook Griekenland dat meerdere veiligheidsproblemen ontwaart in zijn onmiddellijke omgeving. Een cluster van EU-landen besteedt om en bij de 1,5 procent. België en Duitsland, met 1 procent, hebben hier wellicht de ondergrens bereikt. Maar, enkele decennia geleden gaven heel wat Europese landen nog een veelvoud uit aan hun defensie – ook België met 3 procent – nota bene in een periode waarin er geen sprake was van buitenlandse operaties.

Op dit ogenblik hervormen zowat alle lidstaten hun defensieapparaat. Maar, zoals aangetoond, vergt dit proces budgettaire middelen en, vooral, tijd. En daarnaast dient ook de sociale factuur in rekening gebracht, wanneer troepenverminderingen dienen doorgevoerd en militaire basissen dienen gesloten. Dit verklaart waarom hoognodige transformaties in meerdere landen verre van beëindigd zijn. En dit geldt des te meer voor lidstaten met een minder sterke economie of met een hoge werkloosheidsgraad. Het mag dan ook niet verwonderen dat binnen de Unie niet alle lidstaten (de 15 en de 12 nieuwe) even ver staan. Het zal dus nog enige tijd vergen alvorens de beoogde besparingen op nationaal vlak hun kruissnelheid bereiken. Hiermee wordt aangetoond dat in diverse landen de globale defensie-uitgaven nog zullen evolueren. De actuele cijfers zijn dus geen vaststaand gegeven. De globale ‘boven- en ondergrens’ evenmin. Daarenboven kunnen de schaalvoordelen van een geïntegreerde Europese

aanpak uiteraard enkel gerealiseerd worden als daartoe voldoende politieke wil is, gevolgd door concrete gezamenlijke acties. Hier moet het proces nog starten.

Belangrijk is het actuele netwerk van internationale militaire samenwerking, dat *bottom-up* is gegroeid, aan te vullen met een doorgedreven *pooling* en integratie van militaire capaciteiten, ditmaal aangestuurd vanuit een globale Europese *top-down* benadering. Het is duidelijk dat dit niet enkel leidt tot meer doeltreffendheid, maar tevens aanzienlijke besparingen oplevert. Het is eveneens duidelijk dat een convergentie van de Europese defensiebudgetten zich aldus zal situeren op een percentage van het BBP dat slechts een fractie uitmaakt van het niveau dat ieder land tot voor enkele decennia diende te reserveren voor haar defensie.

➔ AANBEVELING 10

België moet blijvend ijveren voor praktische militaire samenwerking, voor het realiseren van schaalvoordelen in Europees verband en voor het aanvullen van de huidige bottom-up benadering met een EU top-down aansturing, om aldus te komen tot maximale besparingen en maximale doeltreffendheid.

3.5. En wat brengt dit op?

Nogmaals, een defensieapparaat is slechts een instrument ten dienste van het uitgetekende veiligheids- en buitenlands beleid. Op dit ogenblik geeft de EU aanzienlijke bedragen uit om meer economische stabiliteit te bewerkstelligen, om waar nodig humanitaire hulp te verlenen en dit niet enkel in haar onmiddellijke omgeving maar wereldwijd. Samen met de inspanningen van de individuele lidstaten – en in België hebben we geen reden tot blozen – staat Europa hier op wereldvlak afgetekend vooraan. Dit is een bewuste politieke keuze en reden voor enige fierheid.

Maar tevens moeten wij vaststellen dat in bepaalde gevallen de hulpverlening niet ten volle rendeert, vanwege oorlogsomstandigheden, het massaal schenden van de mensenrechten of het ontbreken van elementaire veiligheid voor de lokale bevolking. Niets is zo verspillend als dweilen met de kraan open. En soms kan een Europese defensie hier het verschil maken, een brug slaan naar een veilige situatie en verdere ontwikkeling mogelijk maken. De recente operatie EUFOR in de Democratische Republiek Congo is in dit opzicht een voorbeeld van een geslaagd aanwenden van de Europese defensie. Op aanvraag van de VN heeft de Unie hier een militaire strijdkracht ontplooid in ondersteuning van de VN-operatie MONUC, om de cruciale periode van de verkiezingen te overbruggen. De politieke doelstellingen en de belangrijke sommen die zowel de Unie als

diverse lidstaten – en niet in het minst ons land – al hadden besteed aan dit verkiezingsproces, werden op deze wijze extra verzekerd door een beperkt militair optreden van de EU.

➤ AANBEVELING 11

Een defensiebeleid uitbouwen dat, samen met het ontwikkelingsbeleid, een volwaardige pijler vormt van een coherent en doeltreffend buitenlands en veiligheidsbeleid.