

EEN BENELUX – LEGER? KANTTEKENINGEN EN PERSPECTIEVEN

ACHTERGROND EN EVOLUTIE

"Europa is een economische reus, een politieke dwerg en een militaire worm". Deze gevleugelde woorden werden in 1991 uitgesproken door niemand minder dan de toenmalige Belgische minister van Buitenlandse Zaken en huidig minister van Staat, burggraaf Marc Eyskens. Anno 2014 hebben zij nog niets van hun actualiteit verloren. De motor van de Europese eenmaking kreunt en sputtert onder de tegenstrijdige belangen van de 28 lidstaten en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid blijft nog steeds beperkt tot loffelijke intentieverklaringen. Ondanks alle goede voornemens heeft de recente EU-top over defensie van 19 – 20 december 2013 hierin geen verandering gebracht. Aan de basis van dit falen ligt de politieke onwil van verschillende Europese naties om hun veiligheidsbeleid geheel, of gedeeltelijk aan een supranationaal gezag over te dragen. Een eigen defensiebeleid met de daarbij horende strijdkrachten behoort nu eenmaal tot de zichtbare tekenen en prerogatieven van een soevereine staat en die prerogatieven opgeven is voor velen nog steeds een brug te ver. "Daar is voorlopig geen reden toe", heet het. Diegenen die dit beweren, draaien echter in de eerste plaats zichzelf een rad voor de ogen. De appetijt van de Verenigde Staten om nog veel langer 77% van het NATO-budget voor hun rekening te nemen daalt namelijk zienderogen. Bovendien heeft Washington sinds de aanvang van het nieuwe millennium zijn strategische hoofdkrachtinspanning steeds meer verplaatst van de Noordatlantische zone naar het Verre Oosten. De dag is niet zo ver af meer dat Europa alleen zal moeten opdraaien voor zijn defensie en als wij dan niet voorbereid zijn, zullen wij voor deze nalatigheid betalen in harde contanten. Ook de voortdurende bezuinigingsrondes die wij sinds de laatste Europese crisis in 2008 meemaken, zouden ons tot nadenken moeten stemmen. Volgens het Center for Strategic en International Studies te Washington zijn de globale uitgaven voor defensie binnen Europa gedaald van 263,1 miljard euro in 2001 tot 220 miljard euro in 2011¹. Dat is een daling van maar liefst 43 miljard euro op 10 jaar tijd. Deze bezuinigingen hebben geleid tot substantiële herstructureringen en een aanzienlijk capaciteitsverlies binnen de strijdkrachten van de verschillende individuele naties. Voor de Britse Royal Navy zou het nu bijvoorbeeld zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, geworden zijn om nog een operatie op te zetten zoals deze van 1981, mocht Argentinië nog eens zijn oog laten vallen op de Falkland eilanden. Men kan hierover natuurlijk redetwisten en een dergelijke bewering afdoen als paniekvoetbal. Het blijft niettemin een feit dat de defensiebudgetten binnen de EU al tien jaar dalen en dat deze trend zich de volgende jaren zal blijven doorzetten. De daarmee gepaard gaande verliezen aan capaciteit kunnen niet langer meer door individuele naties gedragen worden en verregaande internationale samenwerking tussen de verschillende Europese legers is op termijn de enige rationele mogelijkheid om nog een minimum aan slagkracht te behouden binnen de actuele internationale context.

De vraag rijst dan natuurlijk hoe deze samenwerking concreet gestalte kan krijgen. Verschillende groots opgezette programma's, zoals het Smart Defence initiatief van de NATO en het "pooling en sharing" programma van de EU spreken maar beperkt aan, omdat ze zich te ver boven de hoofden van de burgers afspelen. Willen deze laatsten zich werkelijk betrokken voelen bij het hele gebeuren, dan bestaat de enige werkbare oplossing in het sluiten van regionale samenwerkingsverbanden tussen landen met een gemeenschappelijke cultuur, of geschiedenis; landen waarmee, met andere woorden, enige verwantschap bestaat. Binnen Europa bestaan reeds

¹ Marc Kilbane "NATO and the decline of military power", 2013.

verschillende van deze samenwerkingsverbanden. Zo bestaat in Noord-Europa bijvoorbeeld de Nordic-Baltic Cooperation² en hebben enkele Oosteuropese landen zich verenigd in de Groep van Visegrad³. Ook in onze Lage Landen hebben wij een regionale samenwerking, namelijk de Benelux. Meestal zijn dergelijke lokale partnerschappen niet specifiek op defensie gericht, maar er bestaan uitzonderingen. De Scandinavische landen van de Nordic-Baltic Cooperation hebben bijvoorbeeld een Nordic Defence Cooperation (NORDEF) opgericht en de Visegrad-landen zullen tegen 2016 een eerste permanente Battle-Group oprichten. Ook tussen de Benelux-partners bestaat een vorm van militaire samenwerking. Deze kent een lange geschiedenis en is gebaseerd op het BeNeSam verdrag van 1948⁴. Jammer genoeg is dit verdrag lange tijd dode letter gebleven en heeft het pas in 1975 met de oprichting van het gemeenschappelijk marine-commando Admiraal-Benelux (ABNL) in het Nederlandse Den Helder een eerste echte aanvang gekend. De taak van dit commando was – en is nog steeds – het operationele bevel te voeren over de verenigde Belgische en Nederlandse vloten. Aanvankelijk bleef dit beperkt tot oorlogstijd, maar vanaf 1995 werden de verantwoordelijkheden van ABNL ook uitgebreid naar vreedstijd. Concreet betekent dit dat vanaf dan de gezamenlijke zeevrijheidskrachten van België en Nederland onder één operationeel commando staan en samen opdrachten uitvoeren, inclusief met gemengde bemanningen. Luxemburg dat zich in 1987 bij de BeNeSam en dus ook bij ABNL aansloot, stuurt voorlopig nog geen marinepersoneel, maar draagt wel financieel bij. Annex aan het operationele commando in Den Helder werd in 1975 in het Belgische Oostende ook de bi-nationale mijnenbestrijdingsschool Eggermont opgericht. Ondertussen is deze school reeds uitgegroeid tot een NATO Center of Excellence, waar ook andere naties opleiding volgen. Op 8 april 2012 kreeg de idee van een algemene Benelux-defensie een nieuwe impuls toen de drie ministers van Landsverdediging te Brussel een gezamenlijke intentieverklaring ondertekenden over een verdere en meer diepgaande samenwerking tussen de strijdkrachten van de drie naties. Kort daarna werd dan een permanente Benelux Defence Cooperation cel opgericht. De taak van deze cel bestaat erin om te onderzoeken in welke domeinen meer synergie en integratie mogelijk is teneinde een win-win situatie te creëren voor alle deelnemers⁵. Het zou te voorbarig zijn om nu reeds te spreken van een embryonale staf van een Beneluxleger, maar de Belgische minister van Defensie, Dhr De Crem, bevestigde wel dat het akkoord van 8 april en de oprichting van een permanente Benelux Defence Cooperation cel een eerste stap was naar de volledige integratie van het materieel en een gezamenlijke inzetbaarheid⁶.

UITDAGINGEN

Op basis van al het voorgaande is een voorzichtig optimisme zeker gerechtvaardigd. De intensieverklaring die de drie ministers op 8 april 2012 ondertekenden, is meer gebleken dan enkel maar mooie woorden. De samenwerking is uitgebreid en er zijn beslissingen getroffen betreffende de oprichting van een Benelux Para Training Centrum in het Belgische Schaffen en een gelijkaardig centrum voor verkenningstroepen in het eveneens Belgische Heverlee. Tevens zal voortaan een deel van de Nederlandse kandidaat-officieren samen met hun Luxemburgse en Belgische collega's opgeleid worden in de Belgische Koninklijke Militaire School. Verder werd ook nog eens besloten de opleiding

² Een regionale samenwerking tussen IJsland, Denemarken, Noorwegen, Zweden, Finland, Estland, Letland en Litouwen, officieel geformaliseerd in 2000.

³ Een regionale samenwerking tussen Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië

⁴ BeNeSam: Belgisch – Nederlandse Samenwerking, een verdrag van 1948 waarin beide landen afspraken om in oorlogstijd de twee marines onder één commando te plaatsen.

⁵ Luitenant-Kolonel Fokkema, Militaire spectator Nummer 12 - 2013

⁶ Luitenant-Kolonel Fokkema, ibidem

voor NH-90 helikopterpiloten te groeperen in Nederland en zullen voortaan Belgische en Nederlandse vliegtuigen gezamenlijk optreden voor de hele Benelux binnen het kader van het zogenaamde Quick Reaction Alert. Er is dus inderdaad vooruitgang geboekt en het is ook hoopgevend dat toonaangevende figuren binnen de academische en defensiewereld, zoals de Belgische hoogleraar geschiedenis emeritus, Professor Luc De Vos, een Beneluxleger als de keuze van het gezond verstand beschouwen. Tegelijk blijven er echter nog een hele reeks moeilijk te nemen hordes over. Ik zet er hieronder enkelen van op een rij:

- Zonder afbreuk te willen doen aan de reeds bereikte resultaten dienen toch enkele kritische kanttekeningen geplaatst te worden. Volgens de minister De Crem zal een gezamenlijke inzet in operaties “de lakmoesproef” vormen van de Benelux-samenwerking. In zekere zin is die lakproef er al geweest. België en Nederland hebben in de jaren '90 namelijk een gezamenlijk transportbataljon op poten gezet in de Balkan en hebben in 1999 binnen het kader van een gemeenschappelijke Deployable Air Task Force deelgenomen aan luchtoperaties boven Kosovo. Aan deze laatste operatie nam ook Luxemburg deel door het sturen van 100 man bewakingspersoneel. Het gaat hier echter om punctuele operaties op uitvoerend niveau. Als de Benelux-landen op permanente en gestructureerde wijze gezamenlijk willen deelnemen aan landoperaties, of zelfs nog maar aan oefeningen, zijn vaste structuren naar het voorbeeld van ABNL een sine qua non en deze bestaan (nog) niet. De operationele Nederlandse landstrijdkrachten zijn grotendeels geïntegreerd in Het Duits-Nederlandse Legercorps en België zet volledig in op het in Straatsburg gestationeerde Eurocorps. Generaal-Majoor der Mariniers b.d. Kees Homan oppert in een studie over de internationale maritieme samenwerking de mogelijkheid een gemeenschappelijk commando op te richten waartoe de Belgische Lichte Brigade, de Nederlands Aeromobile Brigade en eventueel het Nederlandse Korps der Mariniers zouden kunnen behoren⁷. Dit zou alleszins reeds een eerste stap zijn.
- Een tweede en belangrijk element dat nooit uit het oog mag verloren worden, is dat de nieuwe Benelux-samenwerking voornamelijk werd ingegeven door budgetaire motieven. Haar hoofddoel is in de eerste plaats de deelnemende naties toe te laten hun eigen ambitieniveau waar te maken met beperktere middelen. Deze laatste blijven echter onder de soevereine controle van elke afzonderlijke natie. Wanneer één der partners beslist om zijn middelen niet in te zetten, dan moeten de anderen zich daarbij neerleggen. Op zichzelf is dit voorbehoud in de beginfase van een samenwerking volkomen logisch, maar op termijn is een geleidelijke evolutie naar een Benelux-pool van middelen onder een gemeenschappelijk operationeel commando onontbeerlijk willen wij kunnen spreken over een Beneluxleger. Daarvoor is echter een politiek kader nodig en dit ontbreekt vandaag volkomen.
- Onmiddellijk aansluitend aan het vorige argument moeten wij tevens vaststellen dat de Benelux-samenwerking voor alle deelnemende partners slechts één van de opties is. Aan Nederlandse zijde beklemtoont de de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) in zijn advies nr 78 dat "de noodzaak tot Europese defensiesamenwerking sterker is dan ooit". De raad ziet in een militaire samenwerking in Beneluxverband tevens het logische antwoord op deze noodzaak. Niettemin pleit diezelfde AIV er ook voor om mogelijke samenwerkingsvormen met Duitsland en zelfs de Frans-Britse Combined Joint Expeditionary Task Force ten volle te onderzoeken op hun haalbaarheid en, indien mogelijk, deze

⁷ Kees Hofman, Internationale maritieme samenwerking, gepubliceerd door het Clingendaelinstituut in 2012

opportunities zoveel mogelijk te benutten. Zoals reeds eerder aangestipt, is het operationele deel van de Nederlandse Landstrijdkrachten al grotendeels geïntegreerd in het Duits-Nederlandse Legercorps dat zijn hoofdkwartier in het Duitse Münster heeft. In België doet zich een gelijkaardig fenomeen voor. De Belgische marine is geïntegreerd in ABNL, de luchtcomponent werkt vooral samen met Frankrijk en de landstrijdkrachten focussen zich uitsluitend op het Eurocorps. Luxemburg, dat enkel over landstrijdkrachten bezit, is eveneens een lid van het Eurocorps. Om tot een volwaardig Benelux-leger te komen moeten de strijdkrachten van de drie landen in de eerste plaats met elkaar samenwerken. Een verdere internationale samenwerking met een vierde partner, bijvoorbeeld met Duitsland, behoort zeker tot de mogelijkheden, maar kan enkel in Benelux-verband en niet meer via nationale structuren. Geen enkel van de drie Benelux-partners heeft echter tekenen in die zin gegeven.

- Een Benelux-leger vereist een politieke inbedding en een lange termijn denken dat veel verder gaat dan het huidige samenwerkingsakkoord. Immers, een gemeenschappelijk leger vereist een gemeenschappelijk commando en dan komen wij onvermijdelijk en finaal uit bij de cruciale vraag naar een Beneluxregering. Voorlopig bestaat voor deze idee echter zeer weinig animo. Het onderwerp is niet aan de orde; in geen enkel van de landen. Het buitenlandse beleid van de drie Benelux-partners is hoofdzakelijk toegespitst op samenwerking binnen de NATO en de EU en de optie van een politieke Benelux als volwaardig alternatief of tussenstap naar een verdere Europese integratie wordt niet in ogenschouw genomen. Het tegendeel is eerder waar. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken was in zijn nieuwsbrief bijzonder kritisch over de Benelux-samenwerking⁸ en de Nederlandse Tweede Kamer wou in april 2013 het Beneluxparlement en het Internationaal Secretariaat zelfs volledig afschaffen. Ook in België staat men niet echt te wachten op een Benelux-regering en al evenmin op een Benelux-leger. De twee grootste franstalige partijen in het Belgische politieke landschap, de MR en de PS⁹, wijzen een dergelijke evolutie radicaal af – hun tenoren spreken over une “armée orangiste” – maar ook de traditionele Vlaamse partijen willen voorlopig niet verder gaan dan een verregaande militaire samenwerking. De enige Belgische partij die voluit pleit voor een Beneluxleger, of “Leger der Lage Landen” is de Vlaamse NVA¹⁰, maar deze partij pleit paradoxaal genoeg tevens voor een totale ontmanteling op termijn van België en de oprichting van een onafhankelijke Vlaamse staat. Het is niet echt duidelijk hoe die twee objectieven met elkaar te rijmen vallen.

BESLUIT

In de huidige internationale en budgetaire context is de rol van de nationale staten binnen Europa uitgespeeld en die tendens zal zich de eerstvolgende decennia enkel en alleen maar versterken. Bi-laterale en multi-laterale samenwerking, ook binnen het domein van defensie, is het enige juiste antwoord op de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw. Bij voorkeur richt deze samenwerking zich op landen met dezelfde politieke en historische traditie. De Benelux is een type-voorbeeld van zo een

⁸ IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 12 08: “Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief”

⁹ MR, of Mouvement Réformateur is de franstalige liberale partij en de PS, of parti socialiste is de franstalige socialistische partij.

¹⁰ Nieuw Vlaamse Alliantie

samenwerking en een Benelux-leger is op termijn inderdaad de oplossing van het gezond verstand. De eerste schuchtere pasjes in die richting zijn reeds gezet, maar om dit objectief te bereiken is een totaal nieuw politiek kader nodig. Deze omschakeling vergt echter veel politieke moed en staatsmanschap in de drie landen.

Dirk Decoster

Ondervoorzitter Cicilistisch Appel