

Veiligheid of ontwikkeling

Europees buitenlands beleid voor fundamentele keuze

De komende maanden worden belangrijke beslissingen genomen over de koers van het Europees buitenlands beleid. In het kader van de besprekingen over de Europese 'begroting' voor de komende zeven jaar (de Financiële Perspectieven 2007-2013, waarover tijdens het Britse voorzitterschap overeenstemming is bereikt) wordt een grondige hervorming van het ontwikkelingsbudget voorgesteld. Daarbij dreigt een verschuiving naar grotere uitgaven voor *veiligheid en terrorismebestrijding*, ten koste van *armoedebestrijding*. Daarmee zou een tendens die al een paar jaar geleden is ingezet, worden vastgelegd in formele procedures en bijbehorende budgetten.

Aan de Nederlandse politiek gaat dit debat groten-deels voorbij, terwijl het toch om vele miljarden euro gaat. Maar belangrijker nog: achter de ingewikkelde formuleringen en de bijna niet te doorgronden technische discussies gaan vraagstukken schuil die van groot belang zijn voor de toekomstige rol van Europa in de wereld. Gaan we voor Europa als militaire mogendheid of als 'soft power'? Willen we dat de grote Europese macht in de wereld ingezet wordt als politieman of moet toekomstig Europees gewapend ingrijpen zijn ingebed in een integrale (*human security*-)strategie, waarin wederopbouw, armoedebestrijding en andere elementen van ontwikkelings-samenwerking een veel grotere rol spelen?

Het is een debat dat ook al in de Nederlandse context is gevoerd. De pogingen van minister Van Ardenne de OESO-normen voor zuivere ontwikkelingshulp (ODA) te verruimen zodat er ook bepaalde veiligheidstaken onder zouden vallen,¹ veroorzaakten in de Tweede Kamer meer opschudding dan de huidige Europese voorstellen, waar de Nederlandse regering ook voorstander van is. In OESO-verband werden de meeste voornemens van de minister door de andere lidstaten tegengehouden. Maar nu komt die verruiming van de ODA-criteria via een achterdeur weer in beeld. In 2007 is een volgende vergadering binnen OESO-verband over dat onderwerp gepland.

Om te voorkomen dat de nieuwe 'instrumenten' van het Europees buitenlands beleid ongemerkt

ingezet worden voor andere doelen, zoals terrorismebestrijding, is meer aandacht van de politiek gewenst. Een dergelijke inzet zou immers onverstandig zijn: bestrijding van de oorzaken van conflicten en geweld in de wereld vormt een veel betere waarborg voor hun én onze veiligheid dan enkel hardhandig optreden tegen geweldplegers. Een onderscheiden budget en daarbij behorende instrumenten voor het bestrijden van armoede zijn daarom essentieel om ervoor te zorgen dat de Europese Unie haar onlangs herbevestigde inzet voor het behalen van de Millenniumdoelen ook controleerbaar waar kan maken. Wanneer een dergelijk apart budget niet zou bestaan, dan komt de onderkenning van het belang van de complementariteit van armoedebestrijding en veiligheidsbeleid onder druk te staan. Daarom moet militair optreden niet uit het reguliere budget voor armoedebestrijding betaald worden, maar uit een ander potje.

Waar gaat het om? De Europese Commissie heeft de besprekingen over de Financiële Perspectieven 2007-2013 aangegrepen om het Ontwikkelings-samenwerkingsbeleid op orde te brengen. Zij heeft een voorstel ingediend om de in totaal 90 (!) bestaande 'instrumenten' samen te voegen tot nog slechts zes. Een nobel streven, want dat zou de overzichtelijkheid vergroten. Maar het tegendeel dreigt: de invulling van die nieuwe beleidsinstrumenten is zo onduidelijk en oncontroleerbaar, dat er een groot gevaar bestaat dat ontwikkelingsgeld voor andere doelen gebruikt gaat worden. Die zes nieuwe instrumenten – met excuus aan de lezer voor de afkortingen in acroniemvorm – zijn achtereenvolgens het *Instrument for Pre-accession* (IPA, gericht op kandidaat-EU-lidstaten); het *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI, gericht op 17 landen ten zuiden en oosten van de EU); het *Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument* (DCECI); het *Stability Instrument* (SI); een instrument voor *humanitaire hulp*; en, ten slotte, een instrument voor *macrofinanciële hulp*.

Een eerste probleem is de relatieve afname van het budget van het DCECI, het beleidskanaal dat

bestemd zal worden voor ontwikkelingsdoeleinden. Terwijl de budgetten voor het IPA, het ENPI en ook het SI tussen 2007 en 2013 (absoluut en procentueel) stijgen, daalt het aandeel van DCECI (van 56% van het totaal naar 49%). Vooral het Stabiliteitsinstrument stijgt snel in omvang: van 325 miljoen euro in 2007 tot 750 miljoen in 2013.

Belangrijker nog dan de getallen is wat deze verschuiving betekent. De formulering van de instrumenten is zo vaag, dat er geen enkele controle mogelijk is of het geld besteed wordt aan armoedebestrijding, dan wel aan andere doelstellingen, zoals veiligheid, terrorismebestrijding of handelsbevordering. In het DCECI worden tal van zaken ondergebracht; het baseert zich op twee artikelen uit het Verdrag van Amsterdam: over ontwikkelingssamenwerking (art. 179) en over economische samenwerking (art. 181a). Dat wringt al, omdat art. 181a ook van toepassing is op OESO-landen. Het beleid is dus niet uitdrukkelijk gericht op de arme landen en heeft ook niet altijd armoedebestrijding tot doel. Het onderbrengen van ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking in twee separate artikelen zou de transparantie van de besteding van de gelden sterk hebben vergroot.

Stabiliteitsinstrument

Belangrijker voor deze discussie is echter dat er (ook) via het DCECI-kanaal geld kan worden uitgetrokken voor *veiligheidszaken* die van belang zijn voor ontwikkeling en armoedebestrijding, zoals versterking van de politie en het juridisch systeem, asiel en migratie, conflictpreventie en conflictbeheersing. Wat is dan het doel van het Stabiliteitsinstrument? Het SI is vooral bedoeld voor snel optreden in tijden van acute crises, om zodoende weer de omstandigheden te creëren waarin de andere, meer structurele hulpmechanismen (DCECI, ENPI, IPA) kunnen worden ingezet.² Ook kan het SI worden ingezet in de strijd tegen internationale misdaad en verspreiding van massavernietigingswapens. Het SI is het voertuig voor vredesoperaties, militaire waarneming en andere internationale vredesinitiatieven. Wanneer het gaat om het afdwingen van vrede (*peace enforcement*), moet er sprake zijn van een VN-mandaat, zo staat in het huidige voorstel. Daarin wordt ook gesteld dat de meeste SI-hulp onder de ODA-criteria valt. Maar in de omschrijving van het SI wordt géén melding gemaakt van armoedebestrijding als doel.

Het belangrijkste verschil tussen SI en DCECI

is dat het eerste wordt opgezet voor snelle inzet bij crisissituaties. Gewone veiligheidstaken – voor zover van belang voor armoedebestrijding – kunnen immers ook al binnen het DCECI worden ondergebracht. Via het DCECI is het echter veel moeilijker veiligheidsoperaties uit te voeren in bijvoorbeeld buurlanden van de EU, of andere landen die om antiterroristische, geopolitieke of economische redenen van groter belang zijn. Het gevaar bestaat dus dat door deze kunstmatige overheveling van ontwikkelingsgeld (van DCECI naar SI) op de armoedebestrijding in de armste landen wordt gekort. Via het SI kan het wel worden uitgegeven aan, om maar wat te noemen, een gewapende interventie in Iran of vredesmissies in Oekraïne, aan activiteiten dus die eerder geopolitieke dan ontwikkelingsdoeleinden dienen.

Wie is de baas?

Er is veel onduidelijkheid omtrent de zeggenschap over de nieuwe budgetten. De voorstellen dateren van vóór het afwijzen van de Europese grondwet, en zijn daar in feite op gebaseerd. Ze veronderstel-

Het Stabiliteitsinstrument is het voertuig voor vredesoperaties, militaire waarneming en andere internationale vredesinitiatieven

len eigenlijk een Europese minister van buitenlandse zaken, die over alle 'externe relaties' van de Europese Unie gaat, inclusief Ontwikkelingssamenwerking. Maar ook bijvoorbeeld over het *European Defence Agency*, de Europese Veiligheidsstrategie en alle andere elementen van de langzaam maar zeker groeiende defensiepoot van de EU.

Vooralsnog zijn er echter minimaal drie Europese bazen die om de geldbuidel vechten. Zo is het niet duidelijk of het Stabiliteitsinstrument onder Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana, onder Eurocommissaris voor Externe Betrekkingen Benita Ferrero-Waldner (verantwoordelijk voor de *European Neighbourhood Policy*) of onder Ontwikkelingscommissaris Louis Michel zal vallen. Ook de rol van het Europees Parlement is onduidelijk. Het EP wordt nu gelokt met meer zeggenschap over het Stabiliteitsinstrument, in ruil voor toestemming voor

de huidige vage formulering. Meer democratische controle door het EP is niet slecht, maar is geen reden akkoord te gaan met de voorstellen. Het EP (net zoals de Tweede Kamer als het gaat om Nederlandse inzet) moet de *grote lijnen en algemene voorwaarden* van vredesoperaties bepalen, zodat snelle actie bij crises mogelijk is. Pas achteraf moet dan beoordeeld worden of de operaties adequaat zijn uitgevoerd dan wel geconcludeerd worden dat de voorwaarden moeten worden aangepast. Zo voorkom je eindeloos delibereren totdat de crisis zichzelf heeft opgelost.

Omdat de formulering van de instrumenten alles openlaat, bepaalt de uitslag van dit Brusselse gevecht om de macht en het geld, voor welk doel het instrument ingezet zal worden: korte-termijnveiligheid ('grensbewaking', ingrijpen bij onrust in buurlanden); armoedebestrijding (conflictbestrijding in armste landen); of (gewapende) terrorismebestrijding, waar ook ter wereld.

Europees veiligheidsbeleid

Zijn wij veel te wantrouwig en is Europa juist hard op weg om een ontwikkelingsvriendelijk buitenlands beleid op te stellen? Ogenschijnlijk is het Europese antwoord op de unilaterale en militaristische lijn die de Verenigde Staten sinds 11 september 2001 inzetten, veel genuanceerder. De Europese Veiligheidsstrategie,³ die in december 2003 door de Europese Raad werd aangenomen, hanteert een bredere benadering: de armoede in de wereld (3 miljard mensen moeten rondkomen van minder dan 2 dollar per dag) wordt als belangrijke oorzaak van onveiligheid opgevoerd.

In de Strategie worden vijf *bedreigingen* ('key threats') genoemd: terrorisme; verspreiding van massavernietigingswapens; regionale conflicten; het falen van staten; en georganiseerde misdaad (vooral handel in drugs, vrouwen, illegale migranten en wapens). Daarnaast stelt de Strategie drie *strategische doelen*. Ten eerste het vinden van een adequaat antwoord op de genoemde dreigingen. Erkend wordt dat veiligheid niet alleen met militaire middelen kan worden bewerkstelligd, en dat de situatie in ontwikkelingslanden daarin een rol speelt: 'with the new threats, the first line of defence is often abroad'. Het tweede strategische doel is veiligheid in onze eigen omgeving (ten oosten van de EU en rond de Middellandse Zee), terwijl het derde een internationale orde gebaseerd op effectief multilateralisme is.

De Europese Veiligheidsstrategie mag de wereld

dan wat breder en genuanceerder zien dan de Amerikaanse evenknie, zij blijft een veiligheidsstrategie, en geen ontwikkelingsstrategie. De vraag of Europees militair ingrijpen in ontwikkelingslanden nodig is, in welke gevallen en onder welke omstandigheden, hoeft hier niet te worden beantwoord. Het staat buiten kijf dat er situaties zijn waarin een directe gewapende interventie nodig is om de levens van mensen te redden, en voor de veiligheid en stabiliteit in de wereld. Er is echter een fundamenteel *verschil in logica en dynamiek tussen veiligheid en ontwikkeling*. Militaire interventies bestrijden symptomen, uitwassen en gevolgen, terwijl ontwikkeling het hele terrein van de 'root causes' bestrijkt, de oorzaken van conflicten, geweld, armoede en uitsluiting. Het verschil tussen de Europese en Amerikaanse strategie is hooguit dat tussen de 'good cop' en de 'bad cop', maar het blijft politie-optreden: het bestraffen achteraf, in plaats van het voorkómen door aanpak van de oorzaken.

Het is veel beter te zorgen voor een veiligheidsbenadering die het welzijn van mensen centraal stelt. Europa moet kiezen voor een veiligheidsconcept dat zich inzet voor mondiale veiligheid, van alle mensen in de hele wereld. Het 'human security'-concept, in 1994 door de Ontwikkelingsorganisatie van de VN (UNDP) in haar *Human Development Report* geïntroduceerd, voldoet daaraan. In 2003 omschreef de VN Commission on Human Security het als volgt: 'to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfillment'.⁴ Zo geformuleerd komt 'menselijke veiligheid' heel dicht bij de essentie van (menselijke) ontwikkeling. Een duurzame vrede – en dus veiligheid voor ons noorderlingen én voor de miljarden armen in het zuiden – kan alleen worden verwezenlijkt door de oorzaken van onveiligheid te lijf te gaan en te bouwen aan een rechtvaardige wereld. Daarbij dienen internationale normen, mensenrechten en democratie voorop te staan, in plaats van het waarborgen van de belangen van staten, en daarin is de inbreng van onderop, van de maatschappelijke actoren, veel belangrijker dan het militair afdwingen van vrede. Kortom, door uit te gaan van (goed doordachte) principes van ontwikkeling.

Dreigende verstrengeling veiligheids- en ontwikkelingsbeleid

Het grote gevaar in de huidige begrotingsdiscussies is dat de militaire-veiligheidslogica en de ontwik-

kelingslogica te veel met elkaar vermengd raken. Dat is geen hypothetisch risico. Nu al wordt noodhulp in crisissituaties steeds vaker gebruikt als een instrument voor conflictbeheersing, worden noodhulporganisaties aangespoord 'intelligence' te leveren en proberen de partijen in het conflict hulp te manipuleren voor hun eigen doeleinden. Ontwikkelingshulp wordt ook door Europa gebruikt als middel om andere doelen te verwezenlijken. Dat was zo tijdens de Koude Oorlog, dat is in het huidige ontwikkelingsbeleid nog zo, en dat dreigt alleen maar erger te worden. Na de terreuraanslagen in Madrid, in maart 2004, werd de genuanceerde taal van de Europese Veiligheidsstrategie aanmerkelijk aangescherpt. In de *Madrid Declaration* van de EU werd ontwikkelingshulp in de strijd tegen terreur betrokken, door 'effective counter-terrorism clauses' in alle verdragen met derde landen op te nemen, en door 'to make efficient use of external assistance programmes to address factors which can contribute to the support for terrorism...'⁵

Dit voornemen werd voor het eerst in de praktijk gebracht tijdens de vijfjaarlijkse herziening van het Verdrag van Cotonou, het verdrag met 78 landen uit Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan (de ACS-landen). Besloten werd de strijd tegen verspreiding van massavernietigingswapens tot sleutelonderdeel van het Verdrag te maken. Hoe nodig ook, het zou ongewenst zijn wanneer dat ontwikkelingsbeleid – gericht op het verbeteren van de levensomstandigheden van de armste mensen – ondergeschikt wordt gemaakt aan dergelijke voorwaarden, opgelegd aan (vaak falende) staten. Als die regeringen het verdienen gestraft te worden, mogen hun bevolkingen daar niet de dupe van worden.

De toenemende vermenging van veiligheids- en ontwikkelingsbeleid blijkt ook uit de gebezigde termen. De afgelopen jaren is de term 'humanitaire interventie' frequent gebruikt als het om gewone militaire interventies ging. Het ontwikkelingsjargon wordt steeds vaker gebruikt als dekmantel voor veiligheidsdoelen. De militaire logica wordt leidend, ontwikkelingsinstrumenten worden aan die logica ondergeschikt. Het NAVO-concept CIMIC (*Civil Military Cooperation*) wordt in de praktijk vooral gezien als de civiele component van militaire operaties, waarbij inzichten uit de ontwikkelingssamenwerking (en liefst ook de ontwikkelingsorganisaties zelf) worden ingezet om de 'hearts and minds' (en informatie) van de lokale bevolking te winnen. Daarmee

worden veiligheidsdoelen gediend. Dat is niet erg (de 'softe' aanpak van de Nederlandse troepen in Irak is veruit te verkiezen boven het soms brute optreden van de Amerikanen aldaar), maar het moet vooral niet vermengd worden met ontwikkeling en armoedebestrijding. En dus ook niet uit ontwikkelingsbudgetten worden betaald.

Wat moet er dan wél gebeuren? Er moet meer duidelijkheid worden verschaft over de essentiële aspecten die in het luchtledige blijven. Uiteindelijk moet een resultaat worden bereikt waarin de twee doelstellingen van het Europese externe beleid, ontwikkeling en veiligheid, duidelijk en controleerbaar van elkaar zijn gescheiden. Vredesmissies (in arme landen en elders) zijn van groot belang, juist ook door (of betaald door) de EU. Maar zeker tot het moment dat alle Europese landen 0,7% van hun BNP besteden aan zuivere ontwikkelingshulp, moeten uit de pot voor armoedebestrijding geen extra taken worden gefinancierd. Dus dienen er voor vredesoperaties (al dan niet in het kader van het Stabiliteitsinstrument) *extra middelen* gevonden te worden. Het zijn immers operaties die een veiligheidsdoel dienen. Het

De Europese Veiligheidsstrategie blijft een veiligheidsstrategie, en geen ontwikkelingsstrategie

Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid beschikt thans nauwelijks over een budget, maar het is logisch dat te betrekken van de defensiebegrotingen van de lidstaten.

Tal van ontwikkelingen in de wereld, vooral sinds 9/11, wijzen op de opkomst van een nieuw mondiaal paradigma waarin ontwikkelingsdoelstellingen ondergeschikt raken aan veiligheid en terrorismebestrijding. Net nu we – na de ontwikkelingshulp tientallen jaren lang te hebben laten leiden door geopolitieke (Koude Oorlogs-) motieven – aan het zoeken waren naar effectieve vormen van internationale samenwerking, dreigt die *hulp opnieuw gegijzeld* te worden. Het gaat daarbij niet alleen om de extreme uitwassen (het jarenlang willekeurig vasthouden, martelen en zelfs vermoorden van 'verdachten' van terrorisme), maar om veel meer: de wereldomvattende polarisatie en de geweldscultuur die het gevolg is van de eenzijdige militaire logica, leveren niet de broodnodige bescherming tegen terroristische aan-

slagen op, maar versterken slechts de brede afkeer van het Westen en vormen zo een voedingsbodem voor meer aanslagen. De hand moet veel meer in eigen boezem gestoken worden. Geopolitieke en economische bemoeienis van het Westen met de rest van de wereld hebben bijgedragen aan de economische, sociale, politieke en milieuproblemen in ontwikkelingslanden. Juist dát heeft geleid tot wat wij nu ‘falende staten’ noemen, alsmede tot interne of regionale conflicten, internationale misdaad en terrorisme. Of, zoals het *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* van de VN het stelde: ‘Differences of power, wealth and geography do determine what we perceive as the gravest threats to our survival and well-being.’⁶ Daarom zou de tendens omgedraaid moeten worden: het militaire-veiligheidsdenken moet ingebed worden in het door de VN gehanteerde begrip *human security*, waarin de mens in plaats van de territoriale integriteit van landen centraal staat. Europa moet daarin het initiatief nemen.

Noten

1 Zie Kees Homan, ‘Bevordering stabiliteit mag best wat ontwikkelingsgeld kosten’ en Ute Seela, ‘Nederland moet inzetten op

civiele macht’ (Discussiedossier), in: *Internationale Spectator*, mei 2004, blz. 258-262.

- 2 Een voorloper van het SI is de *African Peace Facility*, waar de EU in 2004 250 miljoen euro voor vrijmaakte. Dat geld kan gebruikt worden voor regionale vredesoperaties door de Afrikaanse Unie, bijvoorbeeld in Darfur. Het kwam deels voort uit de ontwikkelingsfondsen die de EU aan alle Afrikaanse landen had toegezegd.
- 3 European Council, *A secure Europe in a better world, European Security Strategy*, 8 december 2003.
- 4 Commission on Human Security, *Human security now*, 2003.
- 5 European Council, *Declaration on combating terrorism (Madrid Declaration)*, 2004.
- 6 United Nations, *A more secure world: our shared responsibilities, report of the Secretary-General’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004.

Paul van den Berg, Natasja van Vlaenderen en Dick Bouman zijn respectievelijk verbonden aan ICCO, Cordaid en Kerkinactie. Voor dit artikel is o.a. geput uit een document dat is opgesteld voor het Europese samenwerkingsverband van kerkelijke ontwikkelingsorganisaties APRODEV: *Whose security? Integration and integrity in*