



8 mei 2015

Strategische visie voor Defensie

Brussel, Vrijdag 8 mei 2015

De afgelopen weken werd de Strategische Visie voor Defensie via constructieve bilaterale afstemmingen besproken binnen de regering.

Vandaag werd binnen de 'Kern' een akkoord gesloten over de verdere voortgang van dit belangrijk dossier voor de toekomst van Defensie.

De premier en de vice-premiers erkennen de analyse van de veiligheidsomgeving zoals aan hen voorgesteld door de minister van Defensie.

Ze nemen verder akte dat de besparingsmaatregelen voor Defensie onverwijld van kracht blijven. Maar staan toe dat er voor de duur van deze legislatuur (dus tot en met 2019) jaarlijks binnen de regering de noodzaak bekeken wordt voor het terugvloeiën van 100 miljoen euro naar Defensie aan vereffeningskredieten voor aflossing schuld en vastleggingskredieten voor investeringen.

Er werd verder een consensus gevonden om in de schoot van de coalitie een politieke werkgroep op te starten, onder leiding van de minister van Defensie. Die werkgroep zal een gedetailleerde budgettaire, capacitaire en organisatorische invulling van de Defensie van de toekomst uitwerken.

Quote minister Steven Vandeput:

"Ik wil allereerst mijn collega's in de regering bedanken voor hun constructieve medewerking de afgelopen weken. Ik ben erg verheugd met de beslissing die de Kern vandaag heeft genomen. Ze heeft mij het mandaat gegeven om in de komende maanden 'de koe bij de horens te vatten' en op basis van de omgevingsanalyse en de positionering van België daarin, concreet verder te werken aan een gedetailleerde uitwerking van de strategische visie. Dit in nauw overleg met de coalitiepartners."

Hieronder vindt u integraal de analyse van de veiligheidsomgeving waarvan sprake.

De Belgische veiligheidsomgeving tot 2030: blijvend onzeker en meer complex

Deze analyse van de Belgische veiligheidsomgeving tot 2030 beperkt zich tot de belangrijkste focusgebieden en tendensen als toets voor de plaats van de Belgische Defensie binnen deze omgeving.

De toekomst blijft altijd onzeker. Wat opmerkelijk is, is de bijzonder snel toenemende complexiteit van de wereld. Dit is te wijten aan het exponentieel stijgend ritme van veranderingen, zowel op sociologisch, economisch, politiek, milieu-, als technologisch vlak. Deze veel complexere wereld is een belangrijk gegeven om de plaats te definiëren die België wil innemen in de globale veiligheidsomgeving. De vormgeving van de Belgische Defensie dient de mogelijkheid te bieden om zich snel en flexibel aan te passen aan deze omgeving.

De multipolaire wereld van vandaag zal zich in de komende jaren verderzetten wanneer bijkomende nieuwe machtspolen eveneens hun plaats zullen innemen op wereldniveau. Momenteel veroorzaakt deze overgangperiode al een stijgende frictie. Nieuwe machtspolen, maar ook een stijgend aantal niet-statelijke actoren trachten hun rol te (her)definiëren in het huidige systeem van *global governance*. De statengemeenschap kent dus een periode van veranderingen en dit genereert onzekerheid en zelfs instabiliteit.

In een meer gefragmenteerde wereld zullen de regionale veiligheidsdynamieken terug aan belang winnen. Het Europa van de NAVO- en EU-landen, vandaag reeds een belangrijke economische pool, dient zijn beleidsinstrumenten te verruimen in deze multipolaire wereld om geen speelbal maar een speler te zijn in deze nieuwe globale constellatie. Het regionale Europese kader vormt nu al de belangrijkste dimensie voor het Belgische veiligheidsbeleid, via hoofdzakelijk het multilaterale kader van de NAVO en de EU, maar aanvullend ook dat van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa).

De Verenigde Staten zijn de belangrijkste globale veiligheidspartner van Europa. Zij vragen de Europese landen een grotere bijdrage aan de stabilisatie van de eigen Europese periferie. Europa zal nog nadrukkelijker de rol van *security provider* moeten opnemen in plaats van die van *security consumer*. De focus van de Verenigde Staten verschuift immers naar de veiligheidssituatie in Azië, die een belangrijker impact kan hebben op het statuut van de VS als globale macht dan de frictie in de Europese periferie. Deze vaststelling versterkt enkel de noodzaak dat de Europese landen een meer autonome militaire veiligheidsspeler moeten worden in en rond het Europese continent.

De Belgische en Europese veiligheid is meer dan ooit verbonden met vrede en veiligheid in de wereld. Niet-militaire middelen hebben een centrale rol in het bevorderen van een tolerante, veilige en welvarende wereld. Defensie blijft daarnaast echter een noodzakelijk element in de *toolbox* van staten. Daarover zijn alle veiligheidsexperten het eens. Het militaire instrument is nodig om naast de Belgische maatschappij en belangen, ook de universele waarden te beschermen die verankerd zijn in het Europese DNA. Deze waarden en de economische welvaart van Europa maken dat het Europese model en de Europese maatschappij aantrekkelijk blijven voor andere landen en hun bevolking. Omgekeerd echter kunnen extremisten de Belgische en Europese bevolking rechtstreeks beïnvloeden en een directe aanval uitvoeren op de waarden waarop de Belgische en Europese open en tolerante maatschappij is gebouwd. Extremisten zijn per definitie bereid

om extreme middelen te gebruiken en dan is een militaire stok-achter-de-deur een bijzonder nuttig machtselement.

Europa: eiland van vrede omringd door een periferie in chaos

Vooraf de economische, maar eveneens de sociale, ideologische en politieke integratie maken dat Europa - en zeker de EU - dé referentie is voor het Belgische beleid inzake internationale veiligheid. Echter, de realiteit van vandaag is er één van een Europa in vrede omringd door een periferie in chaos.

De Europese zuidelijke periferie

De Arabische Lente leidde tot een duidelijke verslechtering van de veiligheidsomgeving ten zuiden van Europa en in het Midden-Oosten. Wat oorspronkelijk startte als een democratiseringsgolf in lijn met universele waarden, werd niet vertaald in een duurzame ontvoogding van de bevolking. Deze regio's zullen vermoedelijk nog lang geteisterd worden door grensoverschrijdende extremistische groeperingen, interne en regionale conflicten, een sociaal-economische situatie zonder perspectief op beterschap en zwakke en/of autoritaire regimes met beperkte interne en externe legitimiteit. Deze zuidelijke Europese periferie, bestaande uit Noord-Afrika, de Sahel, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten, is volgens de *Fragile States Index* een verzameling van de meest fragiele landen ter wereld.

Het is de wil van de EU en de Europese landen om blijvend een rol te spelen in de stabilisatie van deze landen, indien noodzakelijk ook met militaire middelen. De maatschappelijke onstabiele in deze landen heeft daarnaast ook een directe negatieve impact op de veiligheid, het welzijn en de welvaart van de Europese burgers. Dit betreft de impact van internationaal terrorisme, piraterij, internationale criminaliteit (drugs- en wapentrafielen, mensenhandel) en illegale immigratie en vluchtelingenstromen.

Onstabiele is echter geen fataliteit. In Tsjaad bijvoorbeeld, heeft de Europese Unie bewezen dat de combinatie van militair ingrijpen en bestuurlijke opbouw aanslepende conflicten duurzaam kan beëindigen. In Libië daarentegen, is een succesvolle militaire actie van de Europese landen niet opgevolgd door een even doortastende civiel-militaire stabilisatiefase. Door dit gebrek werd niet enkel Libië, maar de gehele regio (waaronder Mali) gedestabiliseerd.

Het conflict in Syrië levert de meest duidelijke illustratie van de band tussen externe en interne veiligheid door de deelname en terugkeer in Europa van geradicaliseerde Syrië-strijders. Dit conflict toont aan dat er ook nationaal en Europees een te betalen kost verbonden is aan non-interventie.

De stabiliteit van de zuidelijke Europese periferie zal bovendien in de komende jaren verder onder druk komen te staan door de impact van demografische en klimatologische evoluties. De gehele regio kent de komende jaren nog een sterke bevolkingsgroei. Vooral in West-Afrika zal deze zich onverminderd voortzetten. De fragiele ecosystemen van deze regio zullen nog meer problemen hebben om deze demografische groei op te vangen, zeker met de bijkomende klimatologische impact op deze regio. De lokale overheden hebben onvoldoende middelen en weerbaarheid om noodzakelijke adaptatiemaatregelen door te voeren. Zonder voldoende

steun van Europa voor adaptatie aan veranderende klimatologische omstandigheden zullen deze een versterkende factor worden in de lokale spanningen vanwege de bijkomende druk op voedsel-, water- en energiezekerheid. Deze realiteit versterkt de waarschijnlijkheid van militaire stabilisatiemissies in deze regio in de toekomst.

De EU besteedt binnen het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid een bijzondere aandacht aan het versterken van de veiligheid en een stabiele *governance* in de zuidelijke periferie. Ook de NAVO is duidelijk over de relevantie van deze regio voor de Euro-Atlantische veiligheid en heeft daarvoor de voorbije decennia geïnvesteerd in regionale partnerschappen. Conventionele afschrikking ondersteunt ook hier de Europese diplomatie en andere preventieve inspanningen.

Centraal-Afrika

Hoewel Centraal-Afrika aan de zuidelijke Europese periferie grenst, is de rechtstreekse impact van deze regio op de Europese veiligheid vandaag eerder beperkt. De Grote Meren-regio is in Centraal-Afrika het centrum van politieke en militaire frictie en de Democratische Republiek Congo blijft één van de fragielste staten van deze regio.

Centraal-Afrika blijft een niche voor de Belgische diplomatie ondersteund door een nationale *comprehensive approach* waarin ook Defensie een structurele rol speelt. Deze niche geeft de Belgische diplomatie, maar ook de Belgische inlichtingenwereld, krediet op mondiaal niveau. Dat krediet kan gebruikt worden in dossiers die een directere impact hebben op de Belgische economische en veiligheidsbelangen.

De Europese oostelijke periferie

Ook de situatie in de oostelijke periferie van Europa staat terug op de veiligheidsagenda, op een manier die niet meer aan de orde was sinds het einde van de Koude Oorlog. De inmenging van Rusland in het Oosten van Oekraïne, de annexatie van de Krim en de eerdere desinformatie- en militaire acties in Transnistrië en Georgië bevestigen het feit dat Rusland zich niet neerlegt bij de uitbreidende NAVO/EU-invloedsfeer. Nochtans is deze uitbreiding slechts de reflectie van de soevereine wens van voormalige Warschaupactlanden om bij de NAVO en de EU aan te sluiten.

Dit zal voor lange tijd de veiligheids- en militaire positie van Europa ten opzichte van Rusland bepalen. De NAVO heeft als duidelijk antwoord opnieuw de focus gelegd op haar collectieve defensietaak. Na de Koude Oorlog had deze taak aan belang ingeboet ten opzichte van de andere twee hoofdtaken van de NAVO: crisismanagement en veiligheidssamenwerking.

Rusland is als globale macht bedreigd door haar economische en demografische situatie. Deze factor draagt niet bij aan een stabiel buitenlands en veiligheidsbeleid. Dit is al helemaal niet het geval aangezien de Russische overheid inzet op het behouden van zijn status als globale macht via een concentratie op militaire macht via investeringen in conventionele en nucleaire capaciteiten en het politiek gebruik van de belangrijke exportgerichte defensie-industrie. Het enorme Russische nucleaire arsenaal maakt dat de Europese NAVO-landen ook blijvend een belangrijke rol zien weggelegd voor de Alliantie inzake nucleaire afschrikking.

De focus van de EU op het versterken van de veiligheid in de oostelijke periferie van Europa ligt momenteel niet op een militaire rol. Het is duidelijk dat de NAVO momenteel hiervoor de leiding neemt. De brede *toolbox* van de EU biedt hier een duidelijke toegevoegde waarde. In Oekraïne geeft de EU economische, financiële en humanitaire steun, evenals hulp bij de uitbouw van de civiele veiligheidsdiensten. Daarnaast zijn er de economische en financiële sancties, gericht tegen Rusland. Een militaire rol voor de EU (of de VN) inzake crisismanagement valt op termijn evenwel niet uit te sluiten in Oost-Europa. De rollen van de NAVO en van de EU zijn dus bijzonder complementair voor het versterken van de integriteit van de Oost-Europese landen tegen Russische inmenging. Beide organisaties, inclusief een goede coördinatie tussen beiden, zijn noodzakelijk om een gepast antwoord te bieden op de inzet van alle mogelijke Russische machtsmiddelen (ook militaire). Dit gegeven wordt vandaag gedefinieerd als 'hybride oorlogvoering'. Het valt te voorzien dat de Russische overheid blijvend deze negatieve versie van de *comprehensive approach* zal toepassen om landen in Oost-Europa, die voor hun toekomst naar het Westen kijken, te destabiliseren. Het valt dan ook te verwachten dat de Oost-Europese landen de andere NAVO-lidstaten – dus ook België - zullen vragen om hun militaire aanwezigheid in het oosten op te voeren en een voldoende hoge bijdrage aan te houden in de *burden* en *risk sharing* voor militaire afschrikking.

De Europese noordelijke periferie

Door de opwarming van het klimaat zal de strategische relevantie van de Arctische regio sterk toenemen tegen 2030, vanwege het gemakkelijker bevaarbaar worden van de maritieme routes door de Arctische Oceaan en vanwege de grotere toegankelijkheid van de aanwezige energievoorraden en andere grondstoffen in dit gebied. Voor de Belgische havens zou dit op termijn een verkorting van de vaarroutes naar Oost-Azië betekenen van 40% voor Japan, 30% voor Korea en 20 à 25% voor de belangrijkste Chinese havens, in vergelijking met de huidige route via het Suezkanaal. Klimatologen gaan ervan uit dat tegen 2030 in de late zomer de gehele Arctische Oceaan ijsvrij zal zijn, wat opnieuw de afstanden zou inkorten. Rusland is alvast terug gestart met het versterken van zijn *governance* in deze regio, ook via het heropenen van militaire basissen. Verschillende andere Arctische landen zijn ook de capaciteit aan het uitbouwen die toelaat hun *governance* te versterken. De meeste specialisten gaan er voorlopig van uit dat de noordelijke periferie de meest rustige zal blijven vanuit een veiligheidsperspectief.

De NAVO en de EU: de essentiële pijlers van het Belgische veiligheids- en defensiebeleid

Na het pijnlijk falen van de Belgische neutraliteit tijdens de twee wereldoorlogen van de twintigste eeuw, lag België mee aan de basis van de oprichting van de naoorlogse veiligheidsarchitectuur, gebaseerd op multilateralisme waarin - naast de VN - de NAVO en de EU een prominente plaats innemen.

België bekleedt een centrale positie in de NAVO en de EU, als gastland van de belangrijkste instellingen van beide organisaties. Er is het NAVO-hoofdkwartier en SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), het

belangrijkste militaire commando van de NAVO. Brussel is tevens de feitelijke hoofdstad van de Europese Unie door de aanwezigheid van de belangrijkste EU-instellingen. De belangrijke band tussen België en de NAVO en de EU getuigt van de wil van de Belgische overheid om de veiligheid van België te verzekeren via een multilaterale verankering met ideologisch en geografisch nauw verwante bondgenoten. In een onzekere wereld, met een stijgend aantal veiligheidsdreigingen aan de grenzen van Europa, zullen beide organisaties ongetwijfeld voor de komende vijftien jaar de hoofdrol blijven spelen in het verzekeren van de Europese veiligheid.

Door de beperkte investeringen in Defensie is de positie van België als solidaire lidstaat van beide organisaties echter steeds meer onder druk komen te staan. Waar België aan het einde van de Koude Oorlog zich stevig in het peloton van de Europese NAVO-landen bevond voor wat betreft investeringen in Defensie, is België afgegleden naar de staart van het peloton, nu ook met duidelijke gevolgen voor de inzet binnen de operaties van beide organisaties. Het concept van multilaterale solidariteit komt daardoor in het gedrang. De noodzaak tot multilaterale verankering van de Belgische veiligheid via de NAVO en de EU wordt ook door vrijwel alle Belgische defensie- en veiligheidsexperten ondersteund. De Belgische overheid ziet de NAVO en de EU als complementaire organisaties. Zij onderlijnt zowel de noodzaak voor een sterkere integratie van de Europese defensie-inspanning ter ondersteuning van een geloofwaardige en gebalanceerde NAVO, als de mogelijkheden van de EU om autonoom militair tussen te komen in de eigen periferie. Dit is trouwens eveneens de wens van de VS.

Europese en Belgische veiligheid vanuit een globaal perspectief

Het zou onverstandig zijn om de Europese en Belgische veiligheidsomgeving enkel te bekijken met een regionale bril die alleen maar focust op de periferie van Europa. Enerzijds is de EU een globale economische macht, met bovendien de blijvende ambitie om ook een globale politieke macht te worden. Anderzijds is België zelf een rijk land door haar extreem open economie die enkel kan bloeien wanneer het ook goed gaat in de rest van de wereld, met vrije en veilige wereldwijde stromen van goederen, personen, kapitaal, diensten en informatie.

Veiligheid van mondiale stromen

Flow security richt zich op de beveiliging van 'stromen' (van goederen, grondstoffen, mensen, kapitaal, diensten en informatie) die niet meer territoriaal gebonden zijn, maar wel een link hebben met de belangen van een land of een groep van landen en hun economie en maatschappij.

Een *global flow* - zoals internationaal maritiem transport - is geen nieuw gegeven, maar in een geglobaliseerde economie des te belangrijker.

Het beschermen van de maritieme aanvoerlijnen heeft bijgevolg een directe band met de performantie van de Belgische en Europese economieën. België staat op de 22^e plaats in de wereld voor wat betreft de tonnage van de commerciële vloot die gecontroleerd wordt door Belgische bedrijven en personen. België staat daarmee voor Nederland en Frankrijk. Dit grote

economische belang maakt dat België ook proportioneel dient bij te dragen aan het globaal beschermen en verzekeren van de maritieme *flow*.

Geen enkel land in de multipolaire wereld heeft baat bij het verstoren van deze mondiale stromen. Militaire conflicten die ontstaan uit de fragmentatie van de politieke *global governance* kunnen echter een negatieve invloed hebben in de volgende decennia.

Flow security kent ook relatief nieuwe domeinen, zoals het beschermen van de *cyberspace*. Deze is niet alleen een deel geworden van het dagelijkse leven en nauw verbonden met het fysieke en sociale welzijn van de Belgische en Europese bevolking, maar is ook de ruggengraat geworden van de Belgische en Europese economie. *Cyberspace* als essentieel onderdeel van het wereldwijde economisch en maatschappelijk weefsel heeft ook steeds meer veiligheidsconsequenties. Het gebruik van deze omgeving door inlichtingendiensten en als een bijkomende dimensie voor (het ondersteunen van) oorlogvoering is de meest directe band tussen veiligheid en de cyberomgeving en deze dient ook in rekening gebracht te worden.

Een andere zeer belangrijke *flow* is het verzekeren van de energiebevoorrading. Energieveiligheid is een belangrijk gegeven, aangezien energie kan gebruikt worden om landen onder druk te zetten. Rusland heeft dat al meermaals bewezen. Bovendien is Europa zeer sterk afhankelijk van de invoer van energie waarvan een groot deel via de onstabiele oostelijke en zuidelijke periferie.

De Verenigde Naties onder druk

De Verenigde Naties hebben na de Tweede Wereldoorlog een centrale rol gekregen in het verzekeren van globale veiligheid en als regulator voor het gebruik van het militaire machtsinstrument. Het regeerakkoord geeft aan dat de Belgische regering blijvend op een geloofwaardige wijze wenst bij te dragen aan deze rol van de Verenigde Naties gezien de directe impact op de Belgische veiligheid en belangen. Dit betekent vanuit een militair perspectief een blijvende betekenisvolle inzet van de Belgische Defensie in de militaire operaties van de VN, inbegrepen door de VN gemandateerde EU- en NAVO-inzet.

Het is echter zorgwekkend om vast te stellen dat de positie van de VN als centrale organisatie voor vrede en veiligheid in de wereld onder druk komt te staan. Enerzijds komt dit doordat de nieuwe opkomende machten zich sterker focussen op hun regionale invloedssferen, wat de fragmentatie van de wereld in regionale polen versterkt. Anderzijds is er een onevenwicht tussen de nieuwe geopolitieke realiteiten en de huidige representativiteit in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

De vorming van een multipolaire wereld zal mogelijk zorgen voor fricties en gewapende conflicten in overlappende invloedzones, maar ook een open conflict tussen de nieuwe polen valt niet uit te sluiten. Het is noodzakelijk om de nodige aandacht te geven aan het feit dat de opkomende machten ook sterk investeren in militaire macht. Terwijl de Europese defensie-inspanning de voorbije jaren sterk daalde, steeg deze van de BRIC (Brazilië, Rusland, India en China)-landen tussen 2004 en 2013 met 45 tot 170%. Drie van deze landen hebben nucleaire wapens. Ook voor andere opkomende regionale machten blijven nucleaire wapens een optie. Het al dan niet stoppen van het nucleair programma van Iran kan een belangrijke

impact hebben op de proliferatie in de Golfregio en het Midden-Oosten. Een verdere verslechtering van de veiligheidssituatie in Oost-Azië zal mogelijk aanzetten tot een versterkte nucleaire proliferatie in deze regio.

Defensie als laatste vangnet van de Belgische veiligheid

De groeiende invloed van internationale veiligheidsvraagstukken op de Belgische interne veiligheid maakt dat de aanpak dient te gebeuren via het versterken van de internationale veiligheid evenals via het verzekeren van de veiligheid op het nationale grondgebied. De inzet van de Belgische Defensie gebeurt preferentieel in het kader van gezamenlijke buitenlandse operaties om zo een effectieve dreiging op het nationale grondgebied te voorkomen. Defensie is en blijft echter ook een structurele veiligheidsactor op het nationale grondgebied, onder meer voor gespecialiseerde taken zoals *air policing*, maritieme patrouilles of het onschadelijk maken van springtuigen uit beide wereldoorlogen en van bompakketten, onder meer in het kader van antiterrorisme.

Daarnaast is Defensie ook het laatste vangnet van de maatschappelijke veiligheid in België. In het kader van anti-terrorisme kan Defensie bijvoorbeeld bijdragen aan het ondersteunen van de politie voor bewakingsopdrachten van kritieke infrastructuur en maatschappelijk gevoelige doelwitten. Defensie draagt ook bij tot *consequence management* in het geval van rampen op het nationale grondgebied door de inzet van manschappen, maar ook door het ter beschikking stellen van gespecialiseerde middelen voor transport, logistieke ondersteuning, hulp bij nucleaire, biologische en chemische ongevallen, medische hulpverlening, maritieme commandosteun, het uitvoeren van geniewerken, enz. Klimaatwetenschappers verwachten meer extreem weer waardoor de bestaande taak van de Belgische en Europese Defensies om steun te bieden bij rampen de komende vijftien jaren nog relevanter zal worden. Specifiek voor België betekent dit bijvoorbeeld een toename van inzet tijdens wateroverlast. Bij overstromingen in 2014 kreeg de Britse regering veel kritiek omdat ze te laat en te weinig militairen kon ter beschikking stellen om hulp te bieden.

De Belgische Defensie werd ook al betrokken bij het ondersteunen van nationale cyberincidenten vanuit de aanwezige expertise binnen de organisatie, ook in dit hoogtechnologische domein.

Zonder bijkomende kosten zou de versterking van de coördinatie en samenwerking tussen de nationale Belgische veiligheidsactoren, inclusief Defensie, nog tot een belangrijke toename van de efficiëntie en effectiviteit van het verzekeren van de veiligheid, welzijn en welvaart op het nationale grondgebied kunnen leiden. Naast de multilaterale verankering van de Belgische veiligheid worden nauwe banden met strategische partnerlanden eveneens steeds belangrijker. Daarnaast krijgen deze bijkomend ook steeds meer een politieke dimensie naarmate ze verder verdiepen. De versterking van de integratie van de Belgische Defensie met deze van strategische partnerlanden kan op die wijze *bottom-up* bijdragen tot een meer Europese defensie-inspanning. Dit leidt dan weer tot een meer gezamenlijke Europese kijk op veiligheid en defensie wat de Europese positie versterkt in de multipolaire wereld.

Walter Van den Broeck
Secretaris