

## Beschouwing

### Brexit en de NAVO

Herman Schaper

**Op een persconferentie tijdens de NAVO-top in Warschau waarschuwde president Obama tegen een hysterische reactie op de uitslag van het Brexit-referendum. Dat het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie zal treden, betekende niet dat “the entire edifice of European security and prosperity is crumbling”. Dat was “doomsday rhetoric” en “misplaced hyperbole”.<sup>1</sup>**

Niet onjuist, maar enigszins te laconiek, lijkt mij. Een Brits afscheid van de EU betekent niet alleen een verzwakking van de internationale positie van het VK, maar ook van de EU, en dan in het bijzonder het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Dit terwijl de huidige internationale situatie juist op dat vlak een actiever rol van de EU vereist. Het gaat dan om twee directe gevolgen van de Brexit voor de EU: het belangrijkste EU-lid op militair gebied verlaat de Unie, en de praktische vormgeving van de Britse uittreding zal de komende jaren veel politieke aandacht en energie opslurpen, en de Unie nog meer naar binnen gekeerd maken dan zij al is. Tekenend voor dat laatste is de minieme aandacht van de Europese Raad voor de nieuwe veiligheidsstrategie die de Europese ‘minister van Buitenlandse Zaken’ Federica Mogherini twee maanden geleden presenteerde.

Dit betekent ook dat de Brexit de rol van de NAVO onderstreept als het forum waar de hoofdlijnen van het Atlantische en Europese veiligheidsbeleid worden vastgesteld. Deze politieke rol wordt veelal overschaduwd door de militaire rol van de NAVO, maar staat op dit moment centraal. Niet alleen vanwege de Brexit, maar ook omdat de NAVO-landen momenteel geconfronteerd worden met een lange reeks van conflicten, crises en oude en nieuwe dreigingen. Het zal dan vooral de NAVO moeten zijn die niet alleen trans-Atlantisch maar ook intra-Europees de politieke eenheid en overeenstemming verzekert over een gezamenlijk antwoord op deze onzekere en potentieel gevaarlijke veiligheidssituatie.

#### **“De luiken dicht en de deur op slot”**

Politieke overeenstemming en eenheid binnen het bondgenootschap is momenteel van extra belang omdat de houding tegenover internationale organisaties en internationale samenwerking in een toenemend aantal landen kritisch is geworden. Dit gaat gepaard met een herlevend nationalisme, en een naar binnen gerichte houding bij delen van de bevolking: “de luiken dicht en de deur op slot”.

De uitslag van het Brexit-referendum versterkt en legitimeert niet alleen in het VK maar ook in andere EU-lidstaten deze houding, die zich ook niet beperkt tot kritiek op de EU. Zie de geringe bereidheid in veel NAVO-landen om na de grootscheepse bezuinigingen op defensie van de laatste vijftien jaar weer tot een structurele verhoging van het defensiebudget te komen. Opiniepeilingen geven daarnaast aan dat hulp aan een bondgenoot die aangevallen wordt in een aantal NAVO-landen bij een aanzienlijk deel van de bevolking niet vanzelfsprekend is. Daarmee dreigt de grondslag van het veiligheidsbeleid van de NAVO-landen — onderlinge verbondenheid en solidariteit — te worden ondergraven.

## **Binnenlandse steun eerste prioriteit**

Eerste prioriteit in het veiligheidsbeleid van de bondgenoten moet dan ook zijn vergroting van de binnenlandse steun voor dat beleid. De NAVO kan daarbij een belangrijke rol spelen door niet alleen het belang van solidariteit en samenwerking te onderstrepen, maar ook daaraan op concrete wijze inhoud te geven. De recente top in Warschau was daarvan een goed voorbeeld. In een ditmaal bijzonder uitgebreid communiqué na afloop van de top werd het gehele spectrum van militaire en politieke kwesties die de huidige veiligheidsagenda vormen behandeld: de verhouding met Rusland, de noodzaak van versterking van de militaire capaciteit van de NAVO-landen, de hernieuwde nadruk op nucleaire afschrikking, de nieuwe dreigingen als hybride oorlogvoering en 'cyber defence', NAVO's rol bij crises buiten het NAVO-grondgebied, zoals die in Oekraïne en het Midden-Oosten, en samenwerking met de partners wereldwijd bij het bevorderen van stabiliteit buiten Europa, om de belangrijkste voorbeelden te noemen.

Ook de samenwerking van de NAVO met de EU kreeg veel aandacht op de top in Warschau. In een aparte verklaring noemden Tusk, Juncker en Stoltenberg een reeks onderwerpen waar het de bedoeling is tot nadere samenwerking tussen EU en NAVO te komen, zoals hybride dreigingen, cyberveiligheid, operationele samenwerking, capaciteitsontwikkeling, en een sterkere defensie-industrie.

Voor de discussie over de gevolgen van Brexit voor de verhouding van het VK met de EU is het een goede zaak dat het VK als NAVO-lid volop betrokken zal zijn bij deze EU-NAVO-samenwerking, en zo mee zal kunnen praten over, en een bijdrage zal kunnen leveren aan, de rol van de EU op de genoemde terreinen.

## **Het Europese veiligheids- en defensiebeleid**

De grote vraag is echter wat de Brexit zal betekenen voor het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid zelf. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU zal ook het einde betekenen van zijn deelname aan dat beleid. Dat zal een aanzienlijke aderslating betekenen voor het EVDB. Het VK is de grootste militaire mogendheid binnen de EU. Het besteedt van alle EU-lidstaten en Europese NAVO-landen het meest aan defensie, en neemt niet minder dan 25 procent van de Europese uitgaven aan defensie voor zijn rekening.

Het is in niemands belang dat het EVDB ten gevolge van de Brexit in irrelevantie zou wegzakken. Van de in het verleden nog wel levende vrees van concurrentie met de NAVO is geen sprake; integendeel. Er is een zekere taakverdeling opgetreden op basis van de specifieke capaciteiten van de twee organisaties. De collectieve verdediging van de NAVO-landen is voorbehouden aan het bondgenootschap, terwijl bij stabilisatie- c.q. vredesmissies 'out-of-area' de NAVO zich voornamelijk richt op zwaardere operaties en 'security sector reform'. De EU richt zich wat betreft militaire operaties op lichtere missies van korte duur en verder vooral op crisisbeheersing, conflictoplossing en wederopbouw, met gebruik van haar 'soft power'. De praktijk is er een van complementariteit en samenwerking tussen EU en NAVO, niet van concurrentie.

## Het VK bij de Europese les houden

De EU heeft zich daarmee een eigen plek verworven binnen de Europese veiligheidsarchitectuur, waarmee zij niet in competitie met de NAVO is. Meer dan dat: nu de NAVO zich meer gaat richten op de verdediging van het eigen grondgebied, zou er ruimte kunnen ontstaan voor/behoefte kunnen zijn aan een grotere rol voor de EU als 'global security provider'. De onlangs gepresenteerde nieuwe *Global Strategy* voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU schetst een ambitieuze agenda voor de Unie op dat vlak. President Obama gaf al een signaal in dezelfde richting toen hij Europa een "indispensable partner around the globe" noemde.

Het probleem bij de EU, meer nog dan bij de NAVO, is echter dat de middelen dikwijls ontbreken om dergelijke ambities in de dagelijkse praktijk te verwezenlijken. Dat probleem zal alleen maar groter worden met het vertrek van het VK. Het is daarom zowel een EU- als een NAVO-belang het VK ook na zijn vertrek uit de EU zoveel mogelijk bij de 'Europese les' te houden, en te betrekken bij het Europese veiligheids- en defensiebeleid, zonder het daarbij een vetorecht te geven. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, waarvoor inspiratie ontleend kan worden aan de al enige tijd opgeheven West-Europese Unie (WEU).

### Het VK als partner van de EU?

In de jaren '90 was het defensiebeleid van de EU min of meer overdragen aan de West-Europese Unie. Deze had daarbij een gedetailleerde structuur opgezet voor betrokkenheid van diverse groepen landen die geen WEU-lid waren, met ieder een eigen status die de mate van betrokkenheid weerspiegelde bij de militaire samenwerking in de WEU.

De belangrijkste categorie vormden de Europese leden van de NAVO die geen lid van de EU waren, zoals Turkije en Noorwegen. Deze groep landen kreeg de status van geassocieerde leden, had inspraak bij de besluitvorming over WEU-aangelegenheden en was betrokken bij onder meer de voorbereiding en uitvoering van EU-militaire operaties. Daarnaast waren er nog twee andere categorieën niet-leden, die op meer afstand stonden van de WEU: geassocieerde partners en waarnemers.

Na de Frans-Britse top van St. Malo in 1998 werd de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een Europees veiligheids- en defensiebeleid overgedragen van de WEU aan de EU, en werd daarbij een reeks van afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de EU en de NAVO. Van een aparte positie van de Europese NAVO-landen die geen lid van de EU zijn, zoals de WEU die kende, is echter geen sprake, anders dan de Turken en Noren was voorgespiegeld. Dit is een van de voorbeelden van de dubbelzinnige wijze waarop de EU de afgelopen decennia met Turkije is omgegaan.

In het vooruitzicht van de Brexit lijkt het mij de moeite waard de mogelijkheden te onderzoeken van een bijzondere positie van het VK in zijn verhouding met de EU, met een positie vergelijkbaar aan die van de geassocieerde leden van de EU. Ofwel op individuele basis, ofwel als een van een groep non-EU Europese NAVO-landen, waartoe dan ook Turkije en Noorwegen zouden kunnen behoren; beide landen zijn van groot en toenemend strategisch belang voor de EU.

Formele vastlegging van een dergelijke aparte status zal moeilijk zijn vanwege politieke en juridische bezwaren en problemen. Maar op goede Britse wijze zou pragmatisch begonnen kunnen worden met een aantal concrete afspraken over samenwerking en overleg. Ook zou het VK kunnen deelnemen aan het werk van het Europees Defensie Agentschap op basis van overeen te komen *Administrative Arrangements*, zoals Noorwegen, Zwitserland, Servië en Oekraïne al gedaan hebben.

### Slot

Internationale vrede en veiligheid zijn onderwerpen waar meer dan bij de meeste andere onderwerpen van internationale politiek de ‘grote jongens’ het spel bepalen. Het zal Londen niet makkelijk vallen buiten de EU daarin een aparte rol van betekenis te verwerven. In de Europese context is het VK echter inzake veiligheid en defensie een hoofdrolspeler. In de Brexit-discussie speelde het EVDB nauwelijks een rol, behalve de kortstondige opwinding over de canard dat de EU zou willen overgaan tot de oprichting van een Europees leger. Nauwe samenwerking met het EVDB zou ook binnenlands in het VK verkoopbaar moeten zijn.

Voor de EU zou een actieve betrokkenheid van het VK bij het EVDB een positieve zaak moeten zijn, want het kan helpen de voortdurende capaciteitsproblemen van het EVDB te verminderen. De mogelijkheden zouden daarom onderzocht moeten worden om het VK een bijzondere status te geven in het EVDB, zonder een vetorecht.

Voor wat betreft de NAVO vergroot de Brexit het belang van het bondgenootschap als forum voor politieke overleg en praktische samenwerking. Daartoe is het ook nodig met een actieve publieksdiplomatie de misvatting te bestrijden dat de NAVO “slechts een militair bondgenootschap is”.

De ingeslagen weg van groeiende samenwerking tussen de NAVO en de EU is de juiste, niet alleen om concurrentie en duplicatie tegen te gaan, maar ook om het VK zoveel mogelijk zijn plaats te laten houden als een van de drie hoofdrolspelers bij de ontwikkeling en de uitvoering van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid

**Herman Schaper is hoogleraar Vrede, Recht en Veiligheid aan de Universiteit Leiden Campus Den Haag. Hij was de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de VN van 2009 tot 2013, en daarvoor bij de NAVO.**

---

<sup>1</sup> “Obama at NATO summit: Brexit isn’t doomsday”, CNN Politics, 8 juli 2016 ; “President Obama warns against Brexit ‘hysteria’”, BBC News, 28 juni, 2016.