

De 'veiligheid-ontwikkeling nexus' en de securitisering van het EU-beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden

Stephan Keukeleire en Kolja Raube

SAMENVATTING VAN

Keukeleire, S. & Raube, K. (2013). The Security-Development Nexus and Securitisation in the EU's Policies towards Developing Countries. In *Development Policy and the EU's External Action (Special Section)*. *Cambridge Review of International Affairs*, 26 (3), 556-572.

Binnen de literatuur over het externe beleid van de EU wordt de verwevenheid tussen veiligheid en ontwikkeling veelal omschreven als de 'veiligheid-ontwikkeling nexus' ('security-development nexus'). Dit concept geeft aan dat veiligheidsbeleid en ontwikkelingsbeleid met elkaar verbonden kunnen zijn, aangezien ze te kampen hebben met deels aan elkaar verwante uitdagingen en 'veiligheidsproblemen' en aangezien 'ontwikkelingsproblemen' niet steeds onafhankelijk van elkaar op te lossen zijn. Economische en sociale ontwikkeling kan een veiligheidsversterkende factor zijn terwijl, omgekeerd, een verbetering van de veiligheidssituatie de kansen op ontwikkeling kan verhogen.

In dit artikel brengen we het concept van de veiligheid-ontwikkeling nexus in verband met het concept van securitisering ('securitization'), zijnde het proces waarin een probleem in veiligheidstermen wordt gedefinieerd. Toegepast op het ont-

wikkelingsbeleid van de EU doet securitisering zich voor, wanneer armoede en structurele onderontwikkeling als existentiële dreigingen worden gepercipieerd of wanneer ontwikkeling wordt geassocieerd met problemen zoals inter- en intrastatelijke conflicten, gefaalde staten of georganiseerde misdaad. We analyseren de veiligheid-ontwikkeling nexus in het EU-beleid m.b.t. verschillende dimensies: het discours, beschikbare beleidsinstrumenten en institutionele architectuur. In ieder van deze dimensies kunnen de verhouding tussen veiligheid en ontwikkeling en de mate van securitisering immers verschillen.

De veiligheid-ontwikkeling nexus wordt benadrukt in het discours van de EU. In de 'Europese Veiligheidsstrategie' (2003) en het 'Verslag over de toepassing van de Europese Veiligheidsstrategie' (2008) komt de nauwe relatie tussen beide beleidsdoelstellingen prominent naar voren. Een onder-

deel van dit verslag handelt specifiek over het verband tussen veiligheid en ontwikkeling, daarbij benadrukkend dat “zonder vrede en veiligheid geen duurzame ontwikkeling mogelijk is, en dat er zonder ontwikkeling en uitroeiing van armoede geen duurzame vrede zal komen”.

De veiligheid-ontwikkeling nexus komt eveneens naar voor in de belangrijkste documenten inzake ontwikkelingsbeleid, waaronder de ‘Europese Consensus voor Ontwikkeling’ (2006), de Mededeling van de Commissie over ‘Samenhang in het Ontwikkelingsbeleid’ (2005) en de Overeenkomst van Cotonou van 2000 met de ACS-landen (de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan). Alhoewel de complementariteit van ontwikkeling en veiligheid wordt benadrukt, blijven beide beleidsdomeinen echter duidelijk van elkaar gescheiden en is er nauwelijks sprake van een securitisering van het ontwikkelingsbeleid.

In een volgend deel van het artikel wordt de veiligheid-ontwikkeling nexus geanalyseerd m.b.t. drie relevante beleidsinstrumenten. De African Peace Facility (APF) is het duidelijkste voorbeeld van de wederzijdse vervlechting van ontwikkelings- en veiligheidsbeleid en van een securitisering van het ontwikkelingsbeleid van de EU. De APF werd in 2004 opgericht om de financiering van veiligheidsgerelateerde acties binnen het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) mogelijk te maken. Het op Afrika georiënteerde financiële instrument biedt o.m. structurele ondersteuning aan de African Peace and Security Architecture die werd opgezet door de Afrikaanse Unie ter preventie en oplossing van crisissen. De crea-

tie en het gebruik van het APF-instrument wijzen op het eerste gezicht op een sterke securitisering van het ontwikkelingsbeleid t.a.v. Afrika. Sinds zijn oprichting werd in het kader van het 9de en 10de EOF immers reeds voor € 721,7 miljoen euro aan ontwikkelingsgeld besteed ter ondersteuning van Afrikaanse militaire missies in vooral Soedan (AMIS) en Somalië (AMISOM). De APF laat de EU-lidstaten echter tegelijkertijd toe om de ontplooiing van eigen militairen op Afrikaanse bodem te vermijden of te beperken. Het gebruik van het APF-instrument wordt ook verklaard door de budgettaire beperkingen bij de EU-lidstaten en door het erg beperkte eigen GVDB-budget (Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid) voor militaire missies, waardoor de APF een financieel interessant alternatief biedt. Samengevat betekent dit dat de creatie en het gebruik van de APF niet enkel een teken is van een securitisering van het ontwikkelingsbeleid, maar ook van een vervlechting van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid. Het is paradoxaal genoeg ook een manier voor de EU en haar lidstaten om een grotere en meer intensieve betrokkenheid en securitisering te vermijden via de ondersteuning van de vredesoperaties en capaciteitsopbouw van Afrikaanse organisaties.

In tegenstelling tot de APF is het Instrument for Stability (IfS) een mondiaal georiënteerd instrument en maakt het geen deel uit van het ontwikkelingsbeleid of -budget. Het IfS is een communautair instrument dat een groot aantal veiligheidsgerelateerde activiteiten ondersteunt van andere actoren (VN-agentschappen, andere internationale organisaties, ngo's). Deze activiteiten variëren van vertrou-

wenwekkende maatregelen en de opbouw van de rechtsstaat tot het voeren van vredesonderhandelingen en het controleren van de uitvoering van vredesakkoorden. De creatie van het IfS is een poging om de veiligheid-ontwikkeling nexus te benaderen buiten het kader van het GVDB en buiten het traditionele ontwikkelingskader van de EU. Het IfS draagt bij tot de securitisering van het beleid van de EU t.a.v. ontwikkelingslanden, hoewel de impact ervan eerder beperkt blijft: de omvang van de financiële steun door de EU is immers veelal beperkt en bovendien is het niet de EU zelf, maar zijn het andere actoren die de activiteiten uitvoeren.

Sinds het ontstaan van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) voert de EU zelf militaire en civiele crisisbeheersingsoperaties uit. Een analyse van alle uitgevoerde GVDB-operaties wijst op een securitisering van de relaties met voornamelijk de Afrikaanse landen, aangezien de meeste GVDB-missies buiten het Europese continent in Afrika plaatsvonden. Net zoals bij het APF-instrument dienen deze conclusies echter genuanceerd te worden. Via het GVDB verleent de EU immers in toenemende mate steun aan de capaciteitsopbouw en aan het hervormen van de veiligheidssector (de zgn. 'Security Sector Reform' of SSR). Dit weerspiegelt de wens van de meeste EU-lidstaten om de eigen directe betrokkenheid in Afrikaanse conflicten te beperken en een te sterke securitisering van de relaties met Afrikaanse landen te vermijden. Ondersteuning voor capaciteitsopbouw is bijgevolg ook een onderdeel van een exit strategie in bepaalde regio's of conflicten. Voorbeelden daarvan zijn de EU-training-

missie in Somalië en de maritieme capaciteitsopbouwende missie in de Hoorn van Afrika, die er mee moeten voor zorgen dat de EU-aanwezigheid in de regio en de maritieme Operatie Atalanta gradueel kunnen worden afgebouwd. Een bijkomende nuancering is dat zowel de personeelscapaciteit als de financiële mobilisering voor GVDB-activiteiten in vele gevallen eerder klein zijn, zeker in vergelijking met andere internationale militaire en civiele missies. Dit geeft opnieuw aan dat de securitisering van de relaties met de ontwikkelingslanden niet moet worden overschat.

Ook op institutioneel vlak is de veiligheid-ontwikkeling nexus minder sterk dan verwacht was bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de afschaffing van de vroegere pijlerstructuur. Noch de nieuwe functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid/Vice-Voorzitter van de Europese Commissie (bekleed door Catherine Ashton), noch de nieuwe geïntegreerde Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) hebben immers controle gekregen over alle dimensies van het externe beleid van de EU. Met name ontwikkelingsbeleid blijft deels onder de bevoegdheid vallen van een afzonderlijke Commissaris en Directoraat-Generaal (DG DEVCO - 'Ontwikkelingssamenwerking/EuropeAid'). De blijvende fragmentering en de beperkte institutionalisering van de veiligheid-ontwikkeling nexus uit zich ook in de hierboven besproken beleidsinstrumenten, die zich in drie verschillende institutionele kaders en bevoegdheidsregimes van de EU bevinden. De African Peace Facility wordt beheerd door DG DEVCO van de Europese Commissie. De

programmatische van het Instrument for Stability valt onder de verantwoordelijkheid van EDEO, maar het beheer en de uitvoering van het IfS is de bevoegdheid van de afzonderlijke 'Foreign Policy Instruments Service' van de Europese Commissie. De GVDB-missies worden voorbereid en uitgevoerd door de afzonderlijke GVDB-instanties binnen EDEO en door de deelne-

mende lidstaten, met een groter wordende rol voor actoren die betrokken zijn in SSR en capaciteitsopbouw. Ook de analyse van de institutionele hervormingen doorgevoerd sinds het Lissabonverdrag toont bijgevolg aan dat de securitisering en de aandacht voor de veiligheid-ontwikkeling nexus minder verreikend zijn dan vaak in de literatuur wordt aangenomen.