

Voortmodderen of overdragen?

De rol van de Europese Unie bij crisisbeheersing

door Marjanne de Kwaastenet en Rob de Wijk

De afgelopen maanden klonk stevige kritiek op het Verdrag van Amsterdam. Het zou gaan om een 'mager resultaat' en een 'verdragje'. Deze kritiek lijkt niet terecht. Alle institutionele voorwaarden voor een krachtdadig en efficiënt Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) zijn aanwezig. Zelfs een vorm van besluitvorming met een gekwalificeerde meerderheid is niet langer uitgesloten. Kennelijk schort het aan politieke bereidheid daadwerkelijk invulling te geven aan het met de mond beleden streven naar een GBVB.

Het Verdrag van Amsterdam bevat een aantal bepalingen met als oogmerk de effectiviteit van het GBVB van de Europese Unie te bevorderen:

- de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, krijgt een grotere aansturende rol doordat hij *gemeenschappelijke strategieën* kan vaststellen; deze vormen het uitgangspunt van het te voeren beleid;
- besluitvorming bij unanimité wordt door de introductie van het beginsel van *constructieve onthouding* beperkt. Bovendien kunnen gemeenschappelijke acties in de toekomst met *gekwalificeerde meerderheid* worden vastgesteld, wanneer zij zijn gebaseerd op gemeenschappelijke strategieën;
- de Petersbergtaken (1) zijn nu opgenomen in het Unie-verdrag. Aldus is een begin gemaakt met het formuleren van een gemeenschappelijk defensiebeleid;
- door de geboorte van 'Meneer GBVB' zal de EU een duidelijker

Ondanks de gunstige bepalingen in het Verdrag van Amsterdam komt een Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie niet van de grond. Steeds weer blijken informele contactgroepen succesvoller dan de Europese instituties. Wil de Europese Unie haar eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen bij crises op het eigen grondgebied, dan is een bezinning op de toekomst van het gemeenschappelijk beleid - mede gezien de toekomstige uitbreiding van de Unie - meer dan noodzakelijk.

gezicht krijgen. Deze hoge functionaris wordt ondersteund door eigen ambtenaren die zich moeten bezighouden met beleidsanalyse en -planning.

Het GBVB blijft daarmee echter beperkt tot coördinatie en samenwerking. Buitenlands beleid is en blijft een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Wel wordt bepaald dat het nationale beleid van lidstaten, het Unie-beleid niet mag ondermijnen. De wens om de coördinatie een dwingend karakter te geven, vooral om het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk als leden van de Veiligheidsraad sterker te binden, is tot nu toe niet gerealiseerd. Dat geldt ook voor de mogelijkheid van een communautair GBVB, waarin de Europese Commissie een centrale rol speelt.

Politieke wil

Hoewel in het Verdrag van Amsterdam dus het nodige tot stand is gebracht, wordt de essentie van het probleem, het gebrek aan politieke bereidheid inhoud te geven aan het GBVB, niet aangepakt. Omdat het om samenwerking tussen lidstaten gaat, wordt de effectiviteit van het GBVB bepaald door de unanieme politieke wil tot gemeenschappelijke actie. In Europees

verband is de afgelopen jaren besloten tot ongeveer 25 gemeenschappelijke standpunten en 35 gemeenschappelijke optredens. De Europese Unie en de West Europese Unie bleken slechts in een beperkt aantal gevallen tot gemeenschappelijke actie in staat. In cruciale gevallen kwam zelfs helemaal geen gemeenschappelijke actie tot stand. Lidstaten zijn niet bereid gebleken tot risicovolle gemeenschappelijke acties zolang hun eigen nationale belangen niet direct in het geding waren. In een aantal gevallen was zelfs

*Rob de Wijk is gedetacheerd medewerker bij Instituut Clingendael
Marjanne de Kwaastenet is vanaf 1994 secretaris buitenland van het Hoofdbestuur van D66.*

*Dit artikel is een gezamenlijk product van een projectgroep van de SWB-werkgroep Buitenland. In deze projectgroep zaten naast de auteurs:
Niek Biegan, Laurens Jan Brinkhorst, Michel Groothuizen, Jan Hoekema en Edmond Wellenstein.*

(1) De Petersbergtaken zijn taken op het gebied van crisisbeheersing die de WEU krachtens het verdrag van Petersberg op zich heeft genomen.

sprake van unilateralisme. In andere gevallen was de verdeeldheid tussen de lidstaten te groot. Ook het afgelopen jaar werd dit weer eens pijnlijk duidelijk. Afgezien van diplomatieke steun en humanitaire hulp werd noch door de Unie, noch door de WEU in Albanië opgetreden. Bij gebrek aan bereidheid tot gemeenschappelijk optreden organiseerde Italië een 'coalition of the willing' die een redelijk succes werd. Kennelijk waren Italië's belangen in het geding nadat dit land met vluchtelingenstromen en een bedreiging van haar investeringen werd geconfronteerd.

Collectief optreden behoort niet tot de mogelijkheden als dit ten koste gaat van nationale belangen, zie het geschil over de VN-resolutie over de mensenrechtensituatie in China. Een recenter voorbeeld is de kwestie Kosovo. Na het tekortschieten van de Europese Unie in Bosnië hadden de Europese politici beloofd dat zij een volgende keer effectiever zouden optreden. Toch speelden de Europese instituties wederom nauwelijks een rol in de kwestie Kosovo.

Wel gemeenschappelijk monetair en justitieel beleid

De conclusie dringt zich op dat de Europese Unie op buitenlands- en veiligheidsgebied zich toelegt op het afleggen van vrijblijvende verklaringen en het uitvoeren van relatief kleinschalige en risicoloze acties. Indien staten zich laten leiden door eng nationaal belang en bovendien risico's willen mijden, zal een geloofwaardig en effectief GBVB niet van de grond komen. In dit opzicht is in Amsterdam een groot verschil gebleken tussen het GBVB en het beleid ten aanzien van Justitie en Binnenlandse Zaken. Op dit terrein werden stappen in de richting van een gemeenschappelijk beleid genomen die vijf jaar geleden voor onmogelijk werden gehouden. Het opheffen van de binnengrenzen leidde noodgedwongen tot een gemeenschappelijk visum en asielbeleid; de groei van de internationale misdaad dwong tot vergaande samenwerking op politieel en justitieel gebied. Zo blijkt het argument dat een bepaald beleidsterrein de kern van de nationale soevereiniteit raakt, en zich derhalve niet leent voor harmonisering, minder hard te zijn dan critici van het integratieproces beweren. Dat geldt ook voor het monetaire beleid. De marktintegratie enerzijds en de voortgaande globalisering van de economie anderzijds, maken het invoeren van een gemeenschappelijke munt immers wenselijk.

Onder druk wordt alles vloeibaar, maar wanneer zal dit punt voor het GBVB bereikt worden?

De in het Verdrag van Amsterdam gecreëerde mogelijkheden om te ontkomen aan besluitvorming op basis van consensus, met name de introductie van het beginsel van constructieve onthouding, geven enige hoop dat de verlamming van het GBVB kan worden doorbroken.

Andere factoren die in de toekomst een rol zullen gaan spelen, maken dat echter weer minder zeker. Eén daarvan is de hervorming van de Veiligheidsraad. Vermoedelijk zal naast het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, ook Duitsland daar op termijn deel van uit maken. Dat zou bij Duitsland eenzelfde vrijblijvende houding ten aanzien van het GBVB van de Unie teweeg kunnen brengen. De belangrijkste factor, die pas op de middellange termijn gaat spelen, is echter de uitbreiding van de Europese Unie. Het intergouvernementele karakter van het GBVB impliceert dat hoe meer landen mee doen, hoe moeilijker de besluitvorming wordt. De groei van een Unie van twaalf naar vijftien was reeds merkbaar. De sprong naar twintig of meer lidstaten zal sterker voelbaar zijn

en dit geldt des te sterker bij afwezigheid van eensgezindheid bij en leiderschap van de drie grote lidstaten. De mogelijke uitbreiding van de Europese Unie tot 20 à 25 lidstaten maakt het nodig ons nu te bezinnen op de toekomst van het GBVB.

Drie opties voor de toekomst van het GBVB

Bovenstaande constatering leidt ons inziens tot een drietal beleidsalternatieven. Ten eerste kan worden besloten de ambities ten aanzien van het GBVB neerwaarts bij te stellen. Er wordt dan niet meer gesproken over verdere institutionele aanpassingen en men aanvaardt dat slechts incidenteel, en indien de nationale belangen van de overgrote meerderheid van de lidstaten hiermee direct zijn gediend, gemeenschappelijke actie in het kader van het GBVB mogelijk is. De grenzen van het haalbare zijn blijkbaar bereikt. De verwachtingen ten aanzien van het GBVB worden openlijk getemperd en we stellen het perspectief van bijvoorbeeld een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid binnen de EU openlijk ter discussie. Het GBVB zal vermoedelijk beperkt blijven tot symbolische maatregelen en vooral economische drukmiddelen. De keuze voor deze optie creëert dan ook ruimte voor een actiever beleid op nationale titel, bijvoorbeeld op het terrein van de mensenrechten en rechten van minderheden. Wat het defensiebeleid betreft richten de Europese landen zich exclusief op de NAVO. Daarbij wordt stilzwijgend aangenomen dat voor elke militaire operatie de inzet van Amerikaanse middelen gewenst is. De NAVO dient in dit geval in beginsel alle militaire operaties binnen het OVSE-gebied uit te voeren.

Ten tweede kan men besluiten door te gaan op dezelfde koers. Nederland beschouwt de ervaringen van het afgelopen jaar als ongewenst en ziet dit als een tijdelijke ontsporing. Daarom zet Nederland zich extra in om een geloofwaardig GBVB van de grond te krijgen. Waar mogelijk worden initiatieven voor een gemeenschappelijke strategie ontplooid. Ook blijft Nederland streven naar inperking van de soevereiniteit van de lidstaten op het gebied van het GBVB. Daarom wordt gepleit voor versterking van het beginsel van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en voor inbedding van het optreden van de Europese Veiligheidsraadleden in het GBVB. De vernieuwing van de Veiligheidsraad kan dan mogelijk positief uitpakken. Door het grotere aantal leden zal het relatieve belang van de Europese Veiligheidsraadleden afnemen, hetgeen voor laatstgenoemden een stimulans zou kunnen zijn om steeds het gewicht van de EU achter zich te krijgen. Wat het defensiebeleid betreft, richten we ons op de verdere uitwerking van de afspraak dat met NAVO-middelen een WEU-geleide operatie kan worden uitgevoerd. Nederland moet zich sterk maken voor helder gedefinieerde, nauwe relaties tussen de EU en WEU enerzijds en de NAVO en de Euro-Atlantische Samenwerkings Raad (EAPC) anderzijds.

Ten derde kan een geheel andere koers worden ingeslagen. Nederland blijft streven naar een effectief en krachtig GBVB, maar aanvaardt dat dit slechts tot stand kan komen wanneer de drie grote lidstaten daar een leidende rol in kunnen spelen. Dit impliceert een passieve, volgende rol voor de kleinere lidstaten, hoewel constructieve onthouding uiteraard een optie blijft. We reppen niet meer van een 'directorium' van de grote lidstaten, maar aanvaarden dat voor slagvaardig en effectief optreden het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland nodig zijn om een overtuigend Europees optreden vorm te geven. Overeenstemming over gemeenschappelijke belangen en doelen onder de drie grote

lidstaten kan de basis zijn voor het opzetten van een Europees geleide militaire operatie, die met of zonder NAVO-middelen kan worden uitgevoerd.

De eerste optie, waarin het accent ligt op het externe economische beleid van de Europese Unie, sluit het beste aan bij de traditie van het Nederlandse buitenlands beleid tot het einde van de Tweede Wereldoorlog. Dat was gericht op bevordering van de internationale vrijhandel en ging uit van afzijdigheid van de internationale machtspolitiek. Dit lijkt echter niet de juiste koers voor een economische supermacht als de Europese Unie. De Unie kan zich naar onze mening niet afzijdig houden van het wijdere (Europese) toneel. Integendeel, de Unie dient daarvoor medeverantwoordelijkheid te nemen en waar mogelijk een actieve rol te spelen bij het bewaren en herstellen van vrede en veiligheid. Deze rol kan ze echter niet spelen zonder over de mogelijkheid te beschikken om haar optreden kracht bij te zetten met de dreiging met militaire macht. Dat laatste betekent overigens niet dat de Europese Unie zelf over een defensie-apparaat dient te beschikken. Wel dat zij toegang moet hebben tot militaire middelen via de WEU of de NAVO.

Tussen de tweede en derde optie laat zich niet gemakkelijk een keuze maken. Het is overigens nog maar de vraag of dat moet. De ontwikkelingen in de praktijk zijn veelzeggend. De gebeurtenissen rond Kosovo dienen als voorbeeld.

De kwestie Kosovo

In plaats van de EU nam in de kwestie Kosovo de zogenaamde Contactgroep het voortouw. De Contactgroep, die bestaat uit de Verenigde Staten, Rusland, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië, werd in 1994 opgericht door de grootste troepenleveranciers voor de vredesmacht UNPROFOR in Bosnië. De groep had tot doel tot een betere afstemming van het beleid te komen. Deze Contactgroep valt echter buiten alle structuren en staat daarom op gespannen voet met het 'netwerk van veiligheidsorganisaties' dat na het einde van de Koude Oorlog in Europa is ontstaan.

Waarom is deze Contactgroep dan toch een succes? Ten eerste blijken de bestaande instituties niet flexibel en slagvaardig genoeg, om snel op te treden tijdens acute crises. Dat geldt voor het GBVB, maar ook voor de OVSE en de NAVO. Ten tweede blijkt steeds weer een hegemoniale macht nodig te zijn om crisisbeheersing op gang te brengen. Ten derde biedt de Contactgroep mogelijkheden om rechtstreeks met de Russen te onderhandelen over crises in Europa. Tot slot biedt een los verband als de Contactgroep de grote lidstaten van de Europese Unie een overzichtelijk forum om snel op ontstane crises te reageren. In de Contactgroep blijken de Europese staten onder druk van de Amerikanen hun tegenstellingen te kunnen overbruggen. Overigens betekent besluitvorming door de Contactgroep niet noodzakelijkerwijs dat de uitvoering van de besluiten door dezelfde landen gebeurt. Deze kan ook in de handen van de NAVO of de Europese Unie worden gelegd. De 'democratische' gang van zaken wordt 'gewaarbord' doordat het voor ieder land vrij staat om al of niet aan de uitvoering van een besluit mee te doen.

Zonder een hegemoniale macht kan het GBVB beperkt blijven tot het formuleren van gemeenschappelijke standpunten en beperkte, niet-militaire gemeenschappelijke actie. Voor crisisbeheersing

blijken de huidige instituties in de Europese Unie een onvolkomen instrument, waardoor de besluitvorming zich verplaatst naar een informeel forum als de Contactgroep. De vraag of dit erg is, kan op verschillende manieren worden beantwoord, afhankelijk van de positie van een land en van de wijze waarop men de verhouding tussen doel en middelen in de buitenlandse politiek ziet. Naar onze mening doet Nederland er voorlopig het beste aan zich bij de gang van zaken neer te leggen en te aanvaarden dat het optreden van de Contactgroep het meest effectief is.

Naar een Europese veiligheidsraad?

Het aanvaarden van de Contactgroep staat niet ver af van de eerder geformuleerde derde optie: een beperkte groep grote landen neemt de leiding en geeft richting aan het optreden van de Europese Unie. Een belangrijk verschil is echter dat het 'directorium' uit de derde optie zich buiten de Europese Unie blijkt te ontwikkelen en daarom in strikte zin geen ontwikkelingsoptie voor het GBVB is. De participatie van de Verenigde Staten en Rusland maakt dat de Contactgroep een wezenlijk ander concept is. In plaats van vorm te geven aan het nemen van de eigen Europese verantwoordelijkheid, geeft de Contactgroep uitdrukking aan de afhankelijkheid van de Europese Unie van de VS en Rusland voor het handhaven van de vrede en veiligheid in Europa. Positiever geformuleerd zou men kunnen zeggen dat de Contactgroep blijvende Amerikaanse betrokkenheid garandeert.

Hoewel Nederland omwille van de effectiviteit van het optreden van de internationale gemeenschap voorlopig het optreden van de Contactgroep zou moeten steunen, is dat op langere termijn uiteindelijk onbevredigend.

Op korte termijn zou Nederland er naar kunnen streven door middel van actieve bilaterale diplomatie invloed uit te oefenen op de individuele leden van de Contactgroep. Op lange termijn zou Nederland ernaar moeten streven dat de informele Contactgroep evolueert tot een permanente Europese veiligheidsraad. Een dergelijke Europese veiligheidsraad zou bijvoorbeeld kunnen functioneren als het 'dagelijks bestuur' van de OVSE, maar een relatie tot de EAPC is evenzeer denkbaar. In beide gevallen wordt de deelname van de Amerikanen en de Russen gerechtvaardigd. Naast de Europese regionale machten, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, zou een dergelijke Europese veiligheidsraad een of meerdere niet-permanente leden moeten hebben. Deze zouden in ieder geval de plaats van Italië in de huidige Contactgroep moeten overnemen, dat zich op onterechte gronden een plaats heeft verworven in die groep. Het gevolg is echter dat we wat de toekomst van het GBVB betreft, terug zijn bij de eerste optie. Deze ging uit van een GBVB met bescheiden ambities dat besluitvorming over complexe situaties, zoals escalerende crises, aan andere gremia overlaat. Op zijn best neemt de EU de uitvoering van een besluit op zich, mogelijk in samenwerking met de WEU; op zijn slechtst laat EU het optreden geheel over aan de NAVO. Maar een slagvaardig Europese veiligheidsraad en een GBVB van bescheiden opzet zouden wel eens realistischer toekomstbeelden kunnen zijn dan een Europese Unie die krachtadig alle crises in Europa tegemoet treedt. ♦