

## 14 Een slagveld met nieuwe regels

Naar een gemeenschappelijk Europees veiligheidsbeleid

RAMSES A. WESSEL

'If people define situations as real, they are real in their consequences'. Met deze zin opende Hylke Tromp tien jaar geleden een door hem, samen met James Rosenau, geredigeerde bundel over interdependentie en conflicthantering. Het ging Tromp om het aantonen van de waarde van, wat hij noemde, 'belief systems'. Mensen, en dus ook regeringen, stemmen hun gedrag af op een door hen geloofde, en soms bewust anders gepresenteerde, werkelijkheid. Dit betekent ook dat de werkelijkheid te veranderen is, bijvoorbeeld door het veranderen van de onderwerpen waarop staten samenwerken ('agenda change'). Dit idee ligt ten grondslag aan de zogenoemde *independentie*-these, die door Tromp in talrijke publicaties is geanalyseerd, uitgewerkt en bevorderd.

De interdependentie-theorie kent binnen de leer van de internationale betrekkingen al decennialang aanhangers en beleefde in het begin van de jaren zeventig een nieuwe opleving met publicaties van onder andere Robert Keohane en Joseph Nye. De visie van Tromp is op deze stroming gebaseerd en beschouwt een 'interdependente' samenleving als een veilige samenleving. Om zo ver te komen is een beleidsmatige keuze noodzakelijk, waarin de nadruk wordt verlegd van conflict naar samenwerking:

'Dit betekent het creëren van interdependentie; doorgaans gedefinieerd als economische interdependentie, maar met onmiskenbare psychologische en culturele pendanten: een saamhorigheidsgevoel, gedeelde waarden, dezelfde cultuur, zelfs dezelfde religie, in aanvulling op de ontdekking van wederzijdse belangen.'<sup>1</sup>

Veiligheid komt dus niet voort uit een verminderd aantal conflicten, maar uit de andere wijze waarop deze conflicten worden benaderd. In het interdependentie-model worden conflicten niet uitgevochten of vreedzaam beslecht via compromissen of gerechtelijke tussenkomst, maar ze worden - in jaren zeventig terminologie - 'ingebed in positieve samenwerkingsrelaties'.

Dit idee komt tot uitdrukking in de drie hypothesen die aan de interdependentie-theorie ten grondslag liggen. Ten eerste wordt oorlog in een situatie van interdependentie irrationeel, omdat niet alleen de belangen van de tegenstander geraakt worden, maar evengoed die van de agressor. Ten tweede leidt een toenemende samenwerking en een daarmee samenhangende toenemende wederzijdse

afhankelijkheid onontkoombaar tot een toename van het aantal conflicten. Ten derde zullen in een interdependente situatie de strategieën om met deze conflicten om te gaan beperkt blijven tot niet-gewelddadige en niet-militaire middelen.

Als het belangrijkste voorbeeld wordt door Tromp de samenwerking binnen de (huidige) Europese Unie genoemd. De lidstaten van de EU zijn de laatste vier eeuwen vrijwel constant in oorlog geweest. Op dit ogenblik verkeren ze echter in een situatie van wat Kenneth Boulding 'stable peace' zou noemen: geen oorlogsverwachting, geen oorlogsvoorbereiding en geen kans op oorlog.<sup>2</sup> Het is aan de andere kant zeer waarschijnlijk dat het aantal conflicten tussen de West-Europese staten in de naoorlogse periode behoorlijk is toegenomen.

Dit hoofdstuk beoogt een beschrijving te geven van de gewijzigde relatie tussen de West-Europese staten en, met name, van de veranderde regels die aan hun huidige intensieve buitenlandspolitieke samenwerking ten grondslag liggen. Het betreft een proces dat zijn wortels in de jaren vijftig heeft en waarbinnen momenteel gewerkt wordt aan een nieuwe fase: een gemeenschappelijk militair veiligheidsbeleid. De meningsverschillen zijn nog steeds talrijk, maar er is sprake van een slagveld waarop de oude regels niet meer van toepassing zijn.

### Vallen en opstaan

Het huidige gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie en haar lidstaten, het GBVB, is een nieuwe fase in een langdurig proces dat gekenmerkt wordt door vele mislukkingen en kleine successen. Het plan dat de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman in 1950 lanceerde, is voor dit proces van enorm belang geweest. Het plan behelsde een bewuste poging om de veiligheid in Europa te garanderen door versterkte samenwerking op economisch gebied. Door de kolen- en staalindustrie van Frankrijk en Duitsland onder toezicht van een onafhankelijke 'Hoge Autoriteit' te plaatsen, werd het voor beide landen niet alleen onmogelijk een oorlogsindustrie op te bouwen, ook werden ze gedwongen om op een belangrijk economisch terrein samen te werken. Het enthousiasme onder de West-Europese staten bleek groot, en niet alleen Frankrijk en West-Duitsland traden toe tot de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), maar ook Italië en de Benelux-landen.

Dit was echter niet het enige gevolg van het Schuman-plan. Winston Churchill kwam met een plan voor een Europees leger onder een Europese minister van Defensie, een idee dat vervolgens weer door de Franse minister van Defensie, René Pléven, werd omgevormd tot een Verdrag tot oprichting van een Europese Defensiegemeenschap (EDG). Dit Verdrag werd in 1952 door alle EGKS-lidstaten ondertekend, maar stuitte vervolgens op een berg kritiek betreffende de afwezigheid van een Europees defensiebeleid, een daaraan gekoppeld buitenlands beleid en het zwakke democratische gehalte van de EDG. Een nieuw plan werd gelanceerd: een Europese Politieke Gemeenschap zou de bevoegdheden van de EGKS én

die van de toekomstige EDG overnemen. Het conceptstatuut van deze Politieke Gemeenschap bevatte onder andere bepalingen over de coördinatie van het buitenlands beleid van de lidstaten en een toekomstig gemeenschappelijk beleid. De EDG – en daarmee de Politieke Gemeenschap – bleek echter uiteindelijk, in 1954, voor het Franse parlement onaanvaardbaar en Europa was wat de buitenlandspolitieke samenwerking betreft, weer terug bij af.

Voor de integratie van West-Duitsland in de Atlantische Alliantie werd een oplossing gevonden door een aanpassing van het Verdrag van Brussel uit 1948, waardoor de West-Europese Unie kon worden opgericht, die onder andere een oogje kon houden op de Duitse herbewapening. Ook over nieuwe plannen om te komen tot een Europese Politieke Unie naast de inmiddels opgerichte Europese Economische Gemeenschap (de Fouchet-plannen), bleek begin jaren zestig geen overeenstemming tussen de Europese staten gevonden te kunnen worden.

Het mislukken van 'Fouchet' was voor de toenmalige zes lidstaten van de EEG reden om voorlopig geen nieuwe plannen te lanceren. Maar niet voor lang. Na het verdwijnen van De Gaulle in 1969 werd besloten om de mogelijkheden voor een nauwere politieke samenwerking opnieuw te bekijken. Op 23 oktober 1970 werd het zogenoemde Rapport van Luxemburg aangenomen, dat algemeen beschouwd wordt als het constitutieve document van de Europese Politieke Samenwerking (EPS). De doelstelling van de EPS was zeer bescheiden en betrof een intensivering van de politieke samenwerking tussen de EEG-lidstaten door de introductie van speciale bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken (twee keer per jaar) en van een Politiek Comité, bestaande uit de Directeuren Politieke Zaken van de nationale ministeries (drie keer per jaar). Deze bijeenkomsten werden zorgvuldig buiten het kader van de 'supranationale' EEG gehouden. Ontwikkelingen en aanpassingen van het systeem werden periodiek vastgelegd in nieuwe rapporten, die stelselmatig zowel een versterking van de samenwerking te zien gaven als een toegroeien naar de Europese Gemeenschap. Dit laatste bleek bijvoorbeeld uit een geïntensiverde samenwerking met de Europese Commissie en uit het feit dat de (steeds frequentere) EPS-bijeenkomsten in de marge van de reguliere EEG-Raad gingen plaatsvinden.

De uiteindelijke opname van de EPS-afspraken in een Verdrag waarin EEG-zaken geregeld werden (de Europese Akte van 1986) heeft bijgedragen aan de consistentie tussen het economische EEG-beleid en het buitenlandspolitieke EPS-beleid en maakte het mogelijk dat er uiteindelijk in 1991 in Maastricht overeenstemming bereikt kon worden over een nieuwe Europese Unie, waarin zowel de Europese Gemeenschap als een nieuw gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) een plaats kregen.

### Portemonnee-diplomatie

Met de interdependentie-these in het achterhoofd kan vastgesteld worden dat de

samenwerking tussen de West-Europese staten op de terreinen van de Europese Gemeenschappen een ongekende verstrengeling van belangen teweeg heeft gebracht, die ongetwijfeld verder gaat dan Schuman ooit had kunnen vermoeden. De stelling die aan het huidige hoofdstuk ten grondslag ligt, is dat hetzelfde bewoerd kan worden ten aanzien van de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid. De geschiedenis van het GBVB laat zien dat de samenwerking op dit terrein noodzakelijker werd, naarmate de economische integratie zich verder voltrok. Aanhangers van functionalistische theorieën kunnen uit deze ontwikkeling vrij gemakkelijk hun voorbeelden halen. Tegelijkertijd is duidelijk dat de buitenlandpolitieke samenwerking (evenals monetaire en fiscale harmonisatie) een terrein is waaraan vaak tegen wil en dank wordt gewerkt. Nog meer dan economische samenwerking kan buitenlandpolitieke samenwerking een vergroeiing van nationale identiteiten tot gevolg hebben.

De regels betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zijn in eerste instantie gericht op het bereiken van een zo uniform mogelijk buitenlands beleid van de lidstaten en de Unie in de richting van derde staten.<sup>3</sup> De kritiek is echter bekend en betreft de tegenvallende resultaten van het GBVB tot nu toe. Het ontbreken van een eensgezinde visie op veel buitenlandpolitieke problemen heeft een echt gemeenschappelijk buitenlands beleid tot nu toe in de weg gestaan. Dit wil niet zeggen dat er helemaal geen besluiten zijn genomen. Met een gemiddelde van één in de twee weken neemt de Raad een GBVB-besluit aan. Op een aantal terreinen blijken de lidstaten elkaar redelijk goed te kunnen vinden. Het betreft dan vooral Centraal- en Oost-Europa, het Middellandse Zeegebied, Afrika, veiligheidsvraagstukken, sancties en embargo's en humanitaire hulpverlening. Maar ook hier is enige relativering mogelijk. Veel besluiten zijn slechts aanpassingen van eerder genomen besluiten. Wanneer alleen de nieuwe besluiten geteld worden, blijven er maar zo'n vijftien per jaar over. Als dan ook nog naar de inhoud van de besluiten gekeken wordt, wordt aan critici voldoende munitie verschaft: veelal betreft het geen inhoudelijk buitenlands beleid, maar gaat het slechts om economisch-financiële steunverlening.

Sommigen zien hierin de overbodigheid van het GBVB. Het is immers vooral de Europese Gemeenschap die het externe beleid van de Unie zichtbaar maakt; de buitenlandpolitieke besluiten vinden vaak hun weerslag in traditioneel handels- en hulpbeleid van de EG. Zo financiert de Commissie samen met de lidstaten meer dan veertig procent van het reconstructieprogramma in Bosnië-Herzegovina; meer dan 33 procent van de niet-militaire hulpverlening in het Midden-Oosten; ongeveer zestig procent van alle kosten van de hulp aan Palestina; 53 procent van de ontwikkelingshulp in de wereld; en zestig procent van alle mondiale hulpverlening (dit laatste is drie keer zoveel als de Verenigde Staten).<sup>4</sup> De klacht dat er geen sprake is van een extern politiek Uniebeleid is dan ook onterecht. Wel is duidelijk dat de externe diplomatie van de Unie vooral weerspiegeld wordt in het

communautaire beleid en niet zozeer in het GBVB. Voorbeelden zijn de voedselhulp en andere humanitaire hulpprogramma's, mensenrechten (met name door clausules in handelsverdragen), ontwikkelingssamenwerking, milieubeleid, assistentieprogramma's in Centraal- en Oost-Europa (PHARE en TACIS), het beleid in het Middellandse Zeegebied en de samenwerking met de Russische Federatie en de Verenigde Staten (op basis van de 'Transatlantische Agenda'). Er is grotendeels sprake van portemonnee-diplomatie.

Door het uitblijven van een daadkrachtig optreden in internationale crises – zoals in Kosovo – neemt de publieke kritiek op de Europese Unie toe. Gedeeltelijk is deze kritiek overigens niet terecht. In juridische zin mogen de lidstaten dan de verplichting hebben om te proberen een gemeenschappelijk beleid tot stand te brengen, de Raad van Ministers heeft geenszins de verplichting om een besluit te nemen. Elk lid van de Raad heeft te allen tijde de mogelijkheid om besluiten in de Raad te blokkeren, maar vaker nog bereiken voorstellen de agenda van de Raad niet eens door gebrek aan overeenstemming in de voorbereidende organen. En ook de Europese Raad (de staatshoofden en regeringsleiders) neemt slechts besluiten op gebieden waarop de lidstaten aanzienlijke belangen gemeen hebben. Het GBVB is niet te beschouwen, en ook niet bedoeld, als een gemeenschappelijk beleid in de zin zoals dat gebruikt wordt voor bijvoorbeeld het gemeenschappelijk landbouwbeleid of de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EG.

Het niet-exclusieve karakter van het GBVB blijkt duidelijk uit de bevoegdheden van de instellingen en de verplichtingen van de lidstaten. Het is helemaal niet de bedoeling van de oprichters van de Europese Unie geweest om een gemeenschappelijk beleid te introduceren dat in plaats van het nationale beleid van de lidstaten zou komen; de besluitvormingsprocedures zijn gericht op het tot stand brengen van een Uniebeleid waar en wanneer dat mogelijk is. Zelfs door de Raad aangenomen Gemeenschappelijke Standpunten of Gemeenschappelijke Optredens (de belangrijkste GBVB-besluiten) ontnemen de lidstaten niet alle bevoegdheden op het betreffende terrein. De meeste besluiten hebben slechts een beperkt doel en laten een ruime bevoegdheid aan de lidstaten om parallele nationale initiatieven te nemen of om eigen nationale nadrukken te leggen. Ook uit de afbakening binnen de Unie blijkt de beperking van het GBVB. Het beleid dient volgens het Verdrag wel 'alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid' te bestrijken, maar tegelijkertijd is duidelijk dat, in geval van conflicterende bevoegdheden, de bevoegdheden van de instellingen op de andere Unieterreinen (EG en politie en justitiesamenwerking) voorgaan. Met name de relatie met het Gemeenschapsrecht is ingekaderd door het basisbeginsel dat het *acquis communautaire* (datgene wat binnen de EG tot stand is gebracht of dat door het Verdrag aan de EG wordt toegewezen) niet mag worden aangetast. Bij de beoordeling van de uitkomst van het GBVB dienen deze juridische feiten goed in het oog te worden gehouden.

## De binnenkant van het GBVB

De inhoudelijk weinig opzienbare resultaten van het GBVB zijn echter moeilijk te ontkennen. Maar door het daarbij te laten wordt een andere belangrijke ontwikkeling volledig genegeerd. Door de hierboven beschreven decennialange stapsgewijze opbouw van het GBVB is een buitenlandspolitieke afstemmingscultuur ontstaan die niet meer uit West-Europa weg te denken is. De voorzichtige en bescheiden wijze waarop in het begin van de jaren zeventig een begin is gemaakt met de Europese Politieke Samenwerking en de manier waarop verdergaande afspraken slechts dan gecodificeerd werden nadat ze in de praktijk waren gegroeid, heeft grote invloed gehad op de wijze waarop de West-Europese staten met elkaar omgaan.

De ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands beleid mag tijdrovend zijn, maar juist door het inbouwen van voldoende 'nationale veiligheidskleppen' is er bij de lidstaten een vertrouwen in het systeem ontstaan en kan er steeds een stap verder worden gezet.

Dit betekent niet dat er sprake is van vrijblijvendheid. Zeker op basis van de nu geldende regels bestaat er een strak overlegstelsel. De besluitvorming vindt niet *ad hoc* plaats, maar is ingebed in een institutioneel kader waarbinnen verschillende instellingen verschillende regels en procedures moeten volgen. Ook de lidstaten hebben zich verplicht om zich aan deze regels te houden en om de bevoegdheden van Raad, Commissie, Europees Parlement en Hof van Justitie te aanvaarden. Het consistentievereiste impliceert duidelijke verplichtingen met betrekking tot informatie en consultatie voordat nationale beleidsinitiatieven worden genomen. In de praktijk heeft dit geleid tot een 'Europese reflex' waar het gaat om de systematische samenwerking: het GBVB is een onderdeel geworden van de beleidsvorming door zowel de Brusselse beleidsmakers als door de staf op nationale ministeries van Buitenlandse Zaken. Unilaterale pogingen om belangrijke buitenlandspolitieke initiatieven te nemen, worden nauwelijks meer overwogen. Europees beleid wordt steeds minder gezien als buitenlands beleid en de relaties tussen de EU-lidstaten ontwikkelen zich steeds meer in de richting van constitutionele dan van diplomatieke betrekkingen. In de woorden van Allen: 'Geen enkele staat in de Unie lijkt bijzonder geneigd om in de internationale politiek zijn eigen weg te gaan.'<sup>5</sup>

Deze 'interne dimensie' van het GBVB wordt in kritische evaluaties vaak over het hoofd gezien. Toch zijn de belangrijkste gevolgen van de nieuwe regels vooral te vinden in de betrekkingen tussen de lidstaten en veel minder in de betrekkingen met derde staten. Ook gelet op het EU-Verdrag lijkt 'de bevestiging van de identiteit van de Unie' vooral tot uitdrukking te moeten komen in 'de totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa'.

De belangrijkste in het EU-Verdrag neergelegde afspraken die als middel moeten dienen om dit doel te bereiken, betreffen de zogenoemde 'systematische

samenwerking' tussen de lidstaten. De informatie- en consultatieverplichting neemt hierin een centrale plaats in:

'Tussen de lidstaten vindt wederzijdse informatie-uitwisseling en onderling overleg plaats in de Raad over elke aangelegenheid van algemeen belang op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, opdat de invloed van de Unie zo doeltreffend mogelijk wordt uitgeoefend door middel van een onderling afgestemd en convergent optreden.'

Ondanks de ingebouwde nationale veiligheidsklep ('aangelegenheid van algemeen belang') die een zekere beoordelingsvrijheid aan de lidstaten verschaft, is hier toch sprake van een vergaande verplichting om belangrijke buitenlandspolitieke vraagstukken eerst in de Raad te bespreken, alvorens tot besluitvorming over te gaan. Dit betekent tevens dat met het inbrengen van agendapunten niet gewacht kan worden tot de Raadsvergadering plaats vindt, maar dat reeds op het niveau van de voorbereidende organen (Politiek Comité, Comité van Permanente Vertegenwoordigers en de ambtelijke werkgroepen) een afstemming dient plaats te vinden. Dit heeft tot gevolg gehad dat de informatie-uitwisseling en het overleg aanzienlijk intenser, systematischer en automatischer zijn geworden. De zogenoemde voorbehouden domeinen van de lidstaten ('domaines réservés') nemen zowel in aantal als in intensiteit af en beleidskwesties die vroeger grotendeels buiten het bereik van de EPS lagen (zoals Afrika) vormen nu een vertrouwd agendapunt.<sup>6</sup>

Een ander onderdeel van de systematische samenwerking betreft de zogenoemde loyaliteitsverplichting, die in het Verdrag als volgt verwoord is:

'De lidstaten geven in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie.

De lidstaten werken samen om hun wederzijdse politieke solidariteit te versterken en tot ontwikkeling te brengen. Zij onthouden zich van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen.'

De loyaliteitsverplichting omvat aldus een positieve dimensie om actief mee te werken aan de ontwikkeling van het GBVB, en een negatieve dimensie om zich te onthouden van optreden dat hier afbreuk aan zou kunnen doen.

Deze verplichtingen gelden niet alleen voor de samenwerking zoals die binnen de EU-organen verloopt, maar ook op het diplomatieke vlak. Op basis van een expliciete coördinatieverplichting wordt tijdens internationale conferenties en in andere internationale organisaties intensief door de EU-staten samengewerkt. En

ook tussen de diplomatieke missies van de lidstaten (en de Europese Commissie) in derde landen is een intensief overlegstelsel ontstaan. Dit betekent niet alleen dat onderdanen van lidstaten die geen eigen diplomatieke vertegenwoordiging in een bepaald land hebben terecht kunnen bij de vertegenwoordiging van een andere lidstaat, maar ook dat er vrijwel wekelijks overleg plaatsvindt tussen de *Heads of Mission* van de verschillende vertegenwoordigingen van EU-lidstaten. Op deze manier is het overleg tussen de lidstaten verworden tot een intensieve wereldwijde overlegcultuur op alle denkbare niveaus.

Het is echter belangrijk te constateren dat een uitgebreid consultatie- en informatiesysteem niet per definitie een gemeenschappelijk beleid tot gevolg heeft. Besluitvorming gaat moeizaam en besluiten komen in veel gevallen niet tot stand doordat lidstaten frequent hun nationale belangen laten prevaleren. Het aantal conflicten tussen de lidstaten is talrijk en er worden geregeld zware middelen ingezet om recalcitrante lidstaten over de streep te trekken. Met name de grotere lidstaten hebben de neiging om de informatie- en consultatieverplichting te negeren wanneer het om gevoelige beleidsterreinen gaat. In dergelijke gevallen worden toch individuele posities ingenomen of worden particuliere diplomatieke initiatieven ondernomen. Ook komt het voor dat lidstaten voor andere internationale fora kiezen om hun doel te bereiken (denk bijvoorbeeld aan de Contactgroep voor het voormalig Joegoslavië, waarin naast een aantal EU-staten de Verenigde Staten en Rusland participeren). Ten slotte functioneert de Raad van de ministers van Buitenlandse Zaken (de 'Algemene Raad') niet optimaal. Er is niet altijd sprake van een constructieve discussie en niet zelden worden lastige vragen doorgeschoven naar de staatshoofden en regeringsleiders in de Europese Raad. De uiteenlopende nationale visies blijven op veel terreinen een gemeenschappelijk beleid blokkeren.

Een andere doorkruising van de GBVB-regels is te vinden in de bilaterale overleggen (met name tussen Frankrijk en Duitsland), die niet alleen geregeld gebruikt worden als voorbereiding voor multilaterale initiatieven, maar ook om een aantal EU-lidstaten buiten te sluiten. Met name bij vraagstukken van groot politiek belang gaat het nog wel eens mis. Er was bijvoorbeeld geen overleg van Frankrijk en Duitsland met de andere EU-collega's over een eventueel nieuw gewapend optreden tegen Irak; de erkenning van Macedonië is niet met iedereen besproken; over het voormalig Joegoslavië worden besluiten genomen waarop de meeste EU-staten geen invloed hebben en het Midden-Oosten beleid hangt voor een groot gedeelte af van de inzichten van het steeds wisselende Voorzitterschap. Daarnaast blijft het nationale politieke belang voorop staan als het bijvoorbeeld gaat om structurele problemen als de Griekse houding tegenover Turkije en Cyprus of het Britse beleid ten aanzien van Gibraltar. Het is overigens niet zo dat bilaterale conflicten per definitie in de weg staan van collectieve belangen. De veelheid aan samenwerkingsterreinen blijkt in de praktijk wel conflictverhogend te werken, maar tegelijkertijd blijken conflicten op deeltherreinen geen obstakel te

vormen voor de verdere ontwikkeling van andere onderwerpen. Een recent voorbeeld hiervan werd zichtbaar tijdens de Top van Helsinki in december 1999, waar de slepende kwestie betreffende de weigering van Frankrijk om Brits rundvlees te importeren niet op de plenaire agenda werd geplaatst en zodoende besluitvorming over een aantal fundamentele zaken (uitbreiding, defensiebeleid) niet in de weg stond.

De ontwikkeling van het GBVB maakt aldus een aantal verschillende dimensies in de samenwerking tussen de EU-staten zichtbaar. Aan de ene kant is er de tendens tot een steeds verdergaande samenwerking. De sinds het begin van de jaren zeventig overeengekomen regels reflecteren een proces van institutionalisering en 'legalisering' van de buitenlandse politieke samenwerking. In dertig jaar is op basis van die regels een intensieve overlegcultuur ontstaan, die niet fundamenteel aangetast wordt door de frequente meningsverschillen, die veelal voortkomen uit de nog steeds zeer verschillende nationale tradities. Deze overlegcultuur is de belangrijkste winst van het GBVB. In contrast met het grotendeels uitblijvende gemeenschappelijke externe beleid, zijn de interne effecten van de gemaakte afspraken niet te ontkennen. De invloed van de GBVB-regels is vooral terug te vinden in de gewijzigde verhouding tussen de lidstaten onderling. Dit betekent niet dat nationale belangen geen rol meer spelen. Integendeel. In veel regels zijn 'nationale veiligheidskleppen' ingebouwd, die het de lidstaten mogelijk maken om gemeenschappelijk beleid te blokkeren. Hiervan wordt - vooral in de fase van beleidsvoorbereiding en agenda-setting - veelvuldig gebruik gemaakt. De veelheid aan samenwerkingsterreinen vormt echter een reden dat conflicten op deeltherreinen de samenwerking op andere terreinen niet per definitie in de weg staan. Wat dit laatste betreft is het van belang dat het niet meer mogelijk is om het GBVB los te zien van de samenwerking op de andere Unieterreinen. Door het vereiste van horizontale consistentie heeft de plaats van het GBVB als onderdeel van de Europese Unie eveneens een invloed op haar ontwikkeling. Hoewel de besluiten van de Unie plaatsvinden op basis van verschillende rechtsbases in het EU-Verdrag, worden ze voorbereid door hetzelfde orgaan (het Comité van Permanente Vertegenwoordigers) en genomen door de Raad in een vergadering waarin onderwerpen Uniebreed aan de orde kunnen komen. Het enkelvoudige institutionele raamwerk is in staat gebleken om EG- en GBVB-besluitvorming te verenigen. Beide terreinen zijn op tal van onderwerpen nauw met elkaar verbonden en de implementatie van het GBVB is voor een groot gedeelte afhankelijk van gemeenschapsbeleid.

### **Naar een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid**

Na het mislukken van de oprichting van de Europese Defensiegemeenschap in 1954 heeft de ontwikkeling van een Europees veiligheidsbeleid een tijd lang stil gelegen. Defensiesamenwerking vond plaats in het kader van de NAVO, waardoor

ook de nieuw opgerichte West-Europese Unie een slapend bestaan leidde. Initiatieven om de Europese Politieke Samenwerking (EPS) uit te breiden met defensievraagstukken konden rekenen op een grote mate van argwaan bij staten die minder enthousiast tegenover de Europese integratie stonden. Met name het Verenigd Koninkrijk zag met het naar elkaar toegroeien van de voornamelijk intergouvernementele EPS en de meer supranationale EG op termijn gevaren voor de invloed van de lidstaten op hun eigen veiligheidsbeleid. Het Verenigd Koninkrijk stond hierin niet alleen. In 1981 wezen de meeste lidstaten het plan van de toenmalige ministers van Buitenlandse Zaken van Duitsland en Italië om veiligheidsvraagstukken onder de EPS te brengen af. De Europese Akte uit 1986, waarin de EPS werd gecodificeerd, kwam niet verder dan een bepaling waarin gesteld werd dat de EPS ook de economische veiligheidsvraagstukken zou omvatten.

Deze voorzichtige houding verklaart de bepaling over defensiebeleid waarover in 1991 in Maastricht overeenstemming bereikt werd. Het toen aangenomen EU-Verdrag stelde:

'Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat metertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden.' (nadruk toegevoegd)

Dit is ongetwijfeld één van meest omzichtig geformuleerde bepalingen uit de geschiedenis van het GBVB. De cynici die in 1991 stelden dat het dus nooit van een gemeenschappelijk beleid op dit gevoelige terrein zou komen, hebben echter geen gelijk gekregen. Het was ook in Maastricht al duidelijk dat buitenlands en veiligheidsbeleid moeilijk te scheiden zijn. Gelet op de praktijk werd onder veiligheidsbeleid echter nog steeds economische veiligheid verstaan. Met militaire veiligheid had het begrip - afgezien van samenwerking op het gebied van de wapenbeheersing - niet veel te maken. Aan de andere kant bleek 'defensiebeleid' veel minder met verdediging te maken te hebben, dan met militair veiligheidsbeleid. Het belang van het opnemen van de bepaling is dat een richting voor de toekomstige ontwikkeling van een gemeenschappelijk militair veiligheidsbeleid werd aangegeven, waarmee het onderwerp binnen de Europese Unie uit de taboesfeer werd gehaald. Acht jaar later keerde dezelfde bepaling, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, dan ook in gewijzigde vorm in het Unieverdrag terug. Een gemeenschappelijk defensiebeleid is nu geen eventuele mogelijkheid meer, maar wordt 'geleidelijk bepaald' en een gemeenschappelijke defensie is nog slechts afhankelijk van een besluit van de Europese Raad en niet meer van een herziening van het Verdrag. Dat 'defensiebeleid' nog steeds niet verward moet worden met 'collectieve verdediging' blijkt uit de verwijzing naar de in het kader

van de WEU ontwikkelde zogenoemde 'Petersbergtaken': humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van de vrede. Het huidige EU-Verdrag gaat er nog van uit dat de Unie voor de uitvoering van deze taken een beroep zal doen op de WEU.

Ondanks de duidelijke doelstelling in het EU-Verdrag om een gemeenschappelijk defensiebeleid tot stand te brengen, kwam de doorbraak op dat vlak als een verrassing. Zowel in Maastricht als in Amsterdam had het Verenigd Koninkrijk een concrete invulling van verdere militaire veiligheidssamenwerking tegen gehouden. De Frans-Britse verklaring van 4 december 1998 te Saint Malo, waarin ook door de Britten een gemeenschappelijk defensiebeleid niet meer onaanvaardbaar wordt geacht, betekende echter een omslag. Deze nieuwe houding van het Verenigd Koninkrijk heeft het mogelijk gemaakt dat de Europese Raad in juni 1999 te Keulen een aantal besluiten kon nemen over 'de versterking van het gemeenschappelijk Europees beleid inzake veiligheid en defensie'. De verklaring spreekt over een 'autonome operationele capaciteit die wordt ondersteund door geloofwaardige middelen en passende besluitvormingsinstanties'. De EU-Raad krijgt de bevoegdheid om naast politieke en economische instrumenten ook militaire instrumenten in te zetten. De Europese Raad van Helsinki in december 1999 heeft vervolgens het startschot gegeven om binnen het kader van de onderhandelingen over wijzigingen van het EU-Verdrag in het jaar 2000 te werken aan een 'gemeenschappelijk Europees beleid inzake veiligheid en defensie'. Uitgangspunt is dat de lidstaten, bij door de Unie geleide operaties, uiterlijk in 2003 in staat zijn binnen zestig dagen strijdkrachten van maximaal 50.000 tot 60.000 manschappen, die alle Petersbergtaken kunnen uitvoeren, in te zetten en gedurende ten minste één jaar operationeel te houden.

Hoewel de Verklaringen het niet met zoveel woorden stellen, kan uit de tekst opgemaakt worden dat het de bedoeling is dat de WEU in de Europese Unie wordt geïntegreerd, waarmee de binnen de WEU ontwikkelde organen (waaronder een planning cell en een militair comité) overgeheveld zullen worden naar de EU. Een heikel punt blijft nog wat we met de oorspronkelijke taak van de WEU - de collectieve zelfverdediging - moeten. Artikel V van het WEU-Verdrag gaat verder dan het gelijknamige artikel in het Noord-Atlantische Verdrag, in die zin dat de bijstand aan aangevallen medelidstaten in meer verplichtende bewoordingen is gesteld. Als een gemeenschappelijke defensie nog steeds een doelstelling is van de Europese Unie, zal ook de collectieve verplichting ter verdediging een plaats moeten krijgen in een gewijzigd EU-Verdrag.

Hoewel de oude gevoeligheden ook in de recente documenten nog weerspiegeld worden (gesteld wordt bijvoorbeeld dat een gemeenschappelijk defensiebeleid niet de oprichting van een Europees leger impliceert), kan deze nieuwe ontwikkeling op het terrein van de militaire veiligheidssamenwerking moeilijk anders dan als 'historisch' worden gekenschetst. Vijftig jaar na het mislukken van

de oprichting van de Europese Defensiegemeenschap lijkt de Europese Unie in staat te worden gesteld een belangrijke dimensie van het gemeenschappelijk buitenlands beleid in te vullen. Beschouwd vanuit de interdependentie-these maakt intensieve samenwerking op het terrein van de militaire veiligheid oorlog tussen de deelnemende staten niet alleen meer uiterst onwenselijk, maar zelfs onmogelijk.

### Het veranderde slagveld

'If people define situations as real, they are real in their consequences.' De bijdrage van de rechtswetenschap aan de onderbouwing van deze stelling is vooral te vinden in het feit dat of mensen en staten situaties als werkelijk beschouwen, voor een gedeelte afhangt van de mate waarin rechtsregels er in slagen een nieuwe werkelijkheid te creëren. Niet alleen blijken rechtsregels daar soms lange tijd voor nodig te hebben, ook blijken zij vaak bij het bereiken van hun doelstelling weer aangepast te worden om wederom een poging te ondernemen de werkelijkheid te veranderen. De gevolgen van het aanvaarden van een nieuwe werkelijkheid blijken aan de hand van een beschrijving van de ontwikkeling van het Europese veiligheidsbeleid goed geïllustreerd te kunnen worden. De regels betreffende de politieke en veiligheidssamenwerking zijn sinds het begin van de jaren zeventig keer op keer aangepast en aangescherpt. Doelstellingen worden voorzichtig geformuleerd, maar blijken toch in staat om de lange termijnperceptie van de deelnemende staten te wijzigen.

Eén van de belangrijkste conclusies betreffende de ontwikkeling van de buitenlandspolitieke samenwerking tussen de West-Europese staten is dat de EPS en later het GBVB te beschouwen zijn als vormen van internationaal beleid die *prima facie* extern gericht zijn, maar waarvan zowel de regels als de effecten voornamelijk interne consequenties hebben. De uitkomsten van het GBVB mogen – wat aantal en inhoud van de besluiten betreft – wellicht tegenvallen, de invloed van de afspraken op de wijze waarop de lidstaten van de Europese Unie in constant overleg bij het vaststellen van hun buitenlands beleid rekening houden met het beleid van de ander, is in de wereld ongekend.

Dat de term slagveld echter nog steeds van toepassing is, blijkt uit de moeizame totstandkoming van het beleid. Dagelijks worden op verschillende niveaus en op verschillende plaatsten in de wereld grote gevechten gevoerd tussen de nationale beleidsmakers van de EU-lidstaten. Het tot stand brengen van één gemeenschappelijk besluit vergt vaak maanden en door de verschillende visies op het betreffende vraagstuk blijft van de inhoud dan vaak weinig meer over dan financiële steun aan een bepaalde regio of een bepaald land. Veelal blijkt een Uniebesluit zelfs onhaalbaar en komt men niet verder dan het aannemen van een Verklaring, waarin slechts de mening van de Unie over een internationaal vraagstuk wordt neergelegd.

De vrijwel constante onenigheid tussen lidstaten over bepaalde vraagstukken blijkt echter in de grote hoeveelheid van samenwerkingsterreinen ondergedompeld te worden en leidt zelden tot meer dan een verbale oorlog. Het is wellicht opvallend dat de Europese regels betreffende de omgang tussen de lidstaten veelal netjes worden nageleefd en dat formele terechtwijzingen zich hebben onttrokken aan het bilaterale niveau en meestal worden overgelaten aan de Commissie. De samenhang tussen de verschillende Unie-terreinen (met name economisch en buitenlandspolitiek) is hier ongetwijfeld debet aan. Het is vooral deze verstrengeling van onderwerpen en belangen die een wederzijdse afhankelijkheid van lidstaten op al deze terreinen tot gevolg heeft. Soms worden conflicten op een bepaald deelterrein bewust buiten de agenda over andere onderwerpen gehouden om de besluitvorming daar niet te blokkeren. In andere gevallen worden conflicten op een deelterrein juist opgelost door een verbinding met een ander Unie-onderwerp. Maar ook in juridisch opzicht is de koppeling tussen EG- en GBVB-onderwerpen binnen het Unie-kader van belang. Het binnen de EG bestaande verbod van unilateraal optreden (op eigen gezag en zonder dat het EG-Verdrag daarin voorziet of daartoe machtigt), heeft eveneens gevolgen voor de wijze waarop de lidstaten op buitenlandspolitiek terrein met elkaar omgaan. Het solidariteitsbeginsel staat een beroep op reguliere eenzijdige maatregelen in de weg. Tussen de lidstaten van de EU is daardoor een aantal internationaal-rechtelijke mogelijkheden, zoals het treffen van onderlinge economische sancties vervallen. Het EG-Verdrag bevat dwingend recht, waar niet door middel van volkenrechtelijke (inclusief gewoonterrechtelijke) regels van af geweken kan worden.

Betekent deze situatie van 'stabiele vrede' nu dat oorlog tussen de lidstaten van de Europese Unie niet alleen nu ondenkbaar is, maar dat dit in de toekomst ook zo zal blijven? Deskundigen op het terrein van de internationale betrekkingen zullen, gelet op de complexiteit van de interdependentie, wellicht geneigd zijn deze vraag bevestigend te beantwoorden. Voor juristen speelt de vraag of het nog mogelijk is om je aan de samenwerking te onttrekken of om als Unie de samenwerking met één lidstaat op te zeggen; met andere woorden, of de mogelijkheid bestaat om het lidmaatschap van Unie op te zeggen of om lidstaten uit te stoten. Afgezien van het verdrag over kolen en staal (dat voor vijftig jaar is gesloten en geldt tot 2002) zijn de communautaire verdragen en het Unieverdrag voor onbeperkte tijd gesloten. Over de mogelijkheid tot uittreding of uitstoting wordt niet gerept. Onder deskundigen van het Europese recht bestaat enige consensus dat voor uittreding of uitstoting een wijziging van het verdrag noodzakelijk is, omdat met een wijziging in het lidmaatschap de territoriale werkingsfeer van de verdragen verandert. Een wijziging van de verdragen kan echter alleen volgens de expliciet daarin opgenomen wijzigingsprocedure. Uittreding of uitstoting zonder verdragswijziging is dus niet mogelijk zonder het verdrag te schenden. Wel lijkt de mogelijkheid te blijven bestaan dat alle lidstaten via een wijziging van de verdragen volgens de daarin voorgeschreven procedures besluiten tot de uittreding

van één van hen, of zelfs, tot een opheffing van de Europese Unie. Gelet echter op het feit dat het Europese recht niet alleen recht is tussen de lidstaten, maar ook in die staten, moet de conclusie zijn dat deze mogelijkheid van zeer theoretische aard is, alleen al omdat de praktische gevolgen niet te overzien zijn.

De tendens wijst overigens ook in een andere richting. Het EU-Verdrag stelt een 'nieuwe etappe te zijn in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' en de 'constitutionele' dimensie van de Unie neemt een steeds prominentere plaats in op de hervormingsagenda. Bij dit laatste gaat het vooral over de ontwikkeling van rechtsstatelijke en democratiebeginselen, waarbij de invulling van het burgerschap van de Unie een belangrijke rol speelt. Het valt te verwachten dat de ontwikkeling van de constitutionele dimensie van de Europese Unie de onomkeerbaarheid van het integratieproces slechts zal versterken en dat, om met Robert Schuman te spreken, 'toute guerre devient non seulement impensable mais matériellement impossible'.

---

<sup>1</sup> Hylke Tromp, 'Interdependence, Security, and Peace Research', in: J.N. Rosenau en H.W. Tromp (red.), *Interdependence and Conflict in World Politics*, Aldershot, Avebury, 1989, blz.8.

<sup>2</sup> Kenneth E. Boulding, *Stable Peace*, Austin, University of Texas Press, 1979.

<sup>3</sup> Feiten zijn gebaseerd op Ramses A. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999.

<sup>4</sup> Zie de Speech van Commissie-voorzitter Jacques Santer, *The European Union and the World in 1998*, The Inaugural City Europe Lecture, Guildhall London, 29 januari 1998.

<sup>5</sup> D. Allen, 'EPC/CFSP, the Soviet-Union, and the Former Soviet Republics: Do the Twelve Have a Coherent Policy?', in: E. Regelsberger, Ph. De Schoutheete en W. Wessels (red.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner, blz.219-236, 296.

<sup>6</sup> Stephan Keukeleire, *Het buitenlands beleid van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 1998, blz.227.