
COMMENTAAR

Een half jaar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid Een eerste evaluatie

Ramses A. Wessel*

Inleiding

Het Verdrag van Maastricht is inmiddels ruim een half jaar oud en daarmee ook het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie. Een goed moment voor een eerste evaluerende beschouwing van dit beleid.¹ Na redelijk vrijblijvende afspraken omtrent de *coördinatie* van het nationale buitenlandse beleid van de lidstaten in de Europese Politieke Samenwerking (EPS), zijn de onderhandelaars er tijdens de Intergouvernementele Conferentie over een Europese Politieke Unie (EPU) in geslaagd afspraken te maken over een *gemeenschappelijk* beleid. 'Gemeenschappelijk', maar niet 'gemeenschapsrechtelijk'. Het GBVB is, net als de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JUBI) zeer bewust buiten de meer 'supranationale' rechtssfeer van de Europese Gemeenschap (EG) gehouden. De doelstellingen van het GBVB zijn duidelijk, maar ruim; gemeenschappelijke waarden, veiligheid, vrede, internationale samenwerking en mensenrechten zijn opvallende kernwoorden. De opsomming van de doelstellingen is echter niet limitatief. Het is de bedoeling dat het GBVB "alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt".²

In tegenstelling tot wat de term lijkt te bedoelen, is met de instelling van het GBVB door het Verdrag van Maastricht niet direct een gemeenschappelijk *beleid* ingesteld. Dit blijkt ook als gekeken wordt naar de

* Drs R.A. Wessel is verbonden aan het Europa Instituut van de Universiteit Utrecht en maakt deel uit van de hoofdredactie van *Transaktie*

resultaten tot nu toe. De GBVB-bepalingen in het Verdrag bevatten met name procedurele verplichtingen omtrent overleg in de Raad van Ministers over vraagstukken van "algemeen belang", over eventueel gemeenschappelijk optreden op gebieden waar de lidstaten "aanzienlijke belangen" hebben, en over verzoeken aan de Westeuropese Unie (WEU) met betrekking tot optreden met "gevolgen op defensiegebied".³ Hoewel met recht gesteld kan worden dat een lidstaat zijn verdragsverplichtingen schendt op het moment dat hij zich niet strikt aan deze procedurele verplichtingen houdt (door bijvoorbeeld vraagstukken van algemeen belang bilateraal, in plaats van binnen de Raad, aan de orde te stellen), is de vraag naar eventuele gerechtelijke procedures of sancties slechts voor theoretici interessant.⁴ Nog afgezien van de vraag of het in alle gevallen om juridisch bindende verplichtingen gaat, laat de invulling van het GBVB zich moeilijk juridisch afdwingen. De nadruk op politieke aspecten is groot en veel hangt af van de diplomatieke overredingskracht van de betreffende ministers en regeringsleiders.

De keuze voor een intergouvernementele samenwerking, waarbij de invloed van de lidstaat op het beleid zo groot mogelijk blijft, is ongetwijfeld één van de belangrijkste oorzaken voor het feit dat de invulling van het GBVB in het eerste half jaar nog geen echt vernieuwend beleid heeft gebracht. Niet vergeten dient echter te worden dat samenwerking tussen de Twaalf ook op het sociaal-economische terrein slechts moeizaam, en veelal met de nodige vertraging, tot stand komt. Op de nog gevoeliger gebieden van buitenlandse zaken en defensie, die traditioneel het hart van de soevereine staat vormen, mogen onrealistische verwachtingen het GBVB dan ook niet bij voorbaat als mislukt bestempelen.

De genomen besluiten

Wat de Raad precies besluit op het terrein van het GBVB is niet altijd duidelijk. GBVB-onderwerpen worden behandeld in de zogenoemde 'Algemene Raad', waarin de Ministers van Buitenlandse Zaken zitting hebben. Hoewel de agenda's voor de vergaderingen van de Raad enig inzicht verschaffen, is de transparantie van de besluitvorming ver te zoeken. Het is in de meeste gevallen niet te achterhalen of, en welke, GBVB-onderwerpen aan de orde zijn geweest. Beraadslagingen in de Raad zijn geheim. Meestal zal het Raadsoverleg echter niet eens tot een

besluit leiden, en mocht er wel een besluit genomen zijn, dan is de Raad niet altijd verplicht tot publikatie of tot het vrijgeven van documenten.⁵

Besluiten tot het innemen van gemeenschappelijke standpunten of het vaststellen van gemeenschappelijk optreden zijn tot nu toe goed te overzien. Het eerste gemeenschappelijke besluit werd een week na de inwerkingtreding van het Verdrag genomen en betrof steun aan het transport van humanitaire hulp in Bosnië-Herzegovina. Concreet kwam dit neer op financiële en praktische hulp bij het transport van hulpgoederen naar de getroffen bevolkingsgroepen.⁶ De andere gemeenschappelijke besluiten betroffen het sturen van een waarnemersteam naar de parlementsverkiezingen in de Russische Federatie, het beperken van de economische betrekkingen met Libië, ondersteuning van het democratische en multiraciale overgangsproces in Zuid-Afrika, het initiatief voor een openingsconferentie van het 'stabiliteitspact' (het zogenoemde 'Plan Balladur'), de instelling van een embargo op wapens, munitie en militaire uitrusting ten aanzien van Soedan en steun aan het vredesproces in het Midden-Oosten.⁷

Opvallend is, ten eerste, het geringe aantal besluiten. Dit is voor een deel te wijten aan het feit dat de Europese Raad (de staatshoofden en regeringsleiders en de voorzitter van de Europese Commissie) in de meeste gevallen slechts twee maal per jaar bijeen komt. GBVB-besluiten die door de Raad van Ministers genomen worden, dienen gebaseerd te zijn op "algemene richtsnoeren" die door de Europese Raad zijn vastgesteld.⁸ Gedeeltelijk kan dit probleem opgelost worden door de 'richtsnoeren' zo ruim mogelijk te laten zijn. Daarnaast blijkt de Raad ook gemeenschappelijke standpunten in te nemen die niet gebaseerd zijn op de richtsnoeren van de Europese Raad (Libië en Soedan) en is het zeker voorstelbaar dat er in dringende gevallen een extra 'Topbijeenkomst' wordt belegd.⁹

Ook het uiteenlopende karakter van de verschillende besluiten valt op. Zowel de politieke onderwerpen (bijvoorbeeld de economische boycot van Libië) als de meer veiligheidsgerichte besluiten (zoals het stabiliteitspact of het wapenembargo met betrekking tot Soedan) komen aan de orde. Duidelijk is wel dat de genomen besluiten het waarschijnlijk gehaald hebben vanwege hun weinig omstreden inhoud. Het kan zelfs gaan om niet meer dan een intentieverklaring of een beleidsvoornemen (zoals bij het besluit betreffende het Midden-Oosten). Voor de meeste genoemde besluiten was het bestaan van een GBVB dan ook geen noodzakelijk vereiste.

Optreden in voormalig Joegoslavië

Hoewel de EG de eerste organisatie was die zich halverwege 1991 met het conflict in het voormalig Joegoslavië bemoeide, is het tevens de organisatie geweest die de meeste kritiek te verduren heeft gehad. Dit impliceert dat er duidelijke verwachtingen waren met betrekking tot mogelijk optreden door de EG. Hoewel de EG zich prominent naar voren heeft geschoven, is het de vraag of de verwachtingen terecht waren. In de literatuur zijn veelvuldig redenen genoemd die het 'falen van de EG' zouden verklaren.¹⁰ Het betreft hier veelal politieke factoren als onvoldoende belangstelling voor het conflict, verkeerde beoordelingen of het gebrek aan continuïteit en cohesie. Natuurlijk zijn dit belangrijke redenen waarom een gemeenschappelijk beleid moeilijk tot stand komt. Het betreft hier echter niet de oorzaak van het probleem. Er moet niet vergeten worden dat de meningen van de twaalf lidstaten met name op het terrein van de buitenlandse politiek nogal eens uiteenlopen. Dit is precies de reden waarom in de Europese Unie gekozen is voor een intergouvernementele samenwerking, waarbij de lidstaten zoveel mogelijk in eigen hand houden. Kritiek dient zich dan ook niet te richten op de EG of de EU, maar op het beleid van bepaalde lidstaten, die niet bereid zijn zich neer te leggen bij de wil van de meerderheid. De GBVB-procedures zijn om die reden zo ingericht dat voor de belangrijkste beslissingen unanimité vereist is.

Wat Joegoslavië betreft is het duidelijk dat het onmogelijk was de grotere landen op één lijn te krijgen. Met name Duitsland en Frankrijk verschilden te veel van mening om een gemeenschappelijk beleid tot stand te brengen.¹¹ Dit illustreert het belang en de invloed van de grotere lidstaten. De Nederlandse Ambassadeur in het Verenigd Koninkrijk, Hoekman, stelt in dit verband dat "echt belangrijke zaken [...] in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie vaak door de grote landen bilateraal of trilateraal [worden] voorbereid en afgedaan".¹² Hij ziet het GBVB vooral als mogelijkheid om beslissingen tegen te houden. Het is opmerkelijk dat dezelfde staten binnen de NAVO wel tot een besluit konden komen. Het besluit over optreden in Bosnië werd door de Raad van de Europese Unie doorgeschoven naar de NAVO, waar besluitvorming, nota bene op ambassadeursniveau, wel tot resultaten leidde. Wellicht is de sturende rol van de Verenigde Staten hier van invloed geweest. Een ander voorbeeld betreft het instellen van een zogenoemde 'contact group'

door Rusland, de Verenigde Staten, de Verenigde Naties en de Europese Unie om een wapenstilstand in Bosnië te bewerkstelligen. Hoewel dit duidelijk onder het GBVB van de Europese Unie zou vallen, zijn slechts enkele grotere lidstaten betrokken geweest bij de instelling van deze groep.

Het is duidelijk dat het voor het tot stand brengen van een *gemeenschappelijk* beleid het beste is als iedere lidstaat zich kan vinden in het uiteindelijke besluit. Aan de andere kant bieden noch het vereiste van unanimité, noch het eigenzinnige optreden van enkele grotere lidstaten uitzicht op een echte invulling van het GBVB op korte termijn.

Versterking van de Westeuropese Unie (WEU)

Tijdens de Intergouvernementele Conferentie die leidde tot het Verdrag van Maastricht was aan de Westeuropese Unie (WEU) een belangrijke taak toebedacht op het gebied van de uitwerking en uitvoering van besluiten "met gevolgen op defensiegebied".¹³ Het is de bedoeling dat de WEU de 'gewapende arm' van de Europese Unie wordt. Het probleem is dat het de WEU vooralsnog aan een operationele structuur ontbreekt. In haar Topverklaring van afgelopen januari heeft de NAVO welwillend haar operationele structuur ter beschikking gesteld en een speciaal voor dit doel *Combined Joint Task Forces*-programma geïntroduceerd. De besluitvorming over het gebruik van de NAVO-faciliteiten blijft echter bij de organisatie zelf.

De WEU is zich terdege bewust van haar toekomstige rol. Hoewel de samenwerking met de Europese Unie in de afgelopen tijd niet erg voorspoedig verliep (in tegenstelling tot de samenwerking met de NAVO), heeft de WEU onlangs besloten serieus werk te maken van haar nieuwe taken. Op maandag 9 mei j.l. werd in Luxemburg de 'Kirchberg-verklaring' aangenomen. In eerste instantie werd in deze verklaring afgesproken te onderzoeken welke rol de WEU zal kunnen spelen in de Europese veiligheidsproblematiek. Hoewel eerdere WEU-verklaringen ook al een indicatie gaven van het toekomstige beleid (denk aan de 'Petersberg-verklaring' in juni 1992), zal het bedoelde onderzoek zich concreet moeten richten op de planning van het Europese *defensiebeleid*. De WEU-ambassadeurs zijn aangewezen het komende half jaar iets van de grond te krijgen. Een belangrijke rol zal hierin weggelegd zijn voor het Nederlandse voorzitterschap, dat met ingang van 1 juli aanvangt. Concreet ziet de WEU vooral een rol voor zichzelf op het terrein van *peace-keeping* en humanitair ingrijpen. De bijdrage aan de pacificatie van

de stad Mostar (Bosnië), die bestuurd zal worden door de Europese Unie, kan een goede *testcase* zijn.

Met het tweede belangrijke besluit in de 'Kirchberg-verklaring' treedt de WEU in de voetsporen van de NAVO. In aansluiting op het 'Partnership for Peace' van de laatstgenoemde organisatie, en op initiatief van de ministers van Buitenlandse Zaken van Duitsland en Frankrijk, Kinkel en Juppé, heeft de WEU besloten negen 'geassocieerde partners' tot de organisatie toe te laten. Het betreft hier de landen Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Roemenië, Bulgarije, Letland, Estland en Litouwen. De 'geassocieerde partners' nemen eens in de twee weken deel aan de vergaderingen van de WEU-Raad op het niveau van de permanente vertegenwoordigers. Daarnaast mag elke 'partner' een verbindingsofficier aanstellen om contacten te onderhouden met de 'WEU-planningcel'.

Hoewel het duidelijk is dat de nieuwe partners niet deelnemen aan de automatische bijstandsverplichting van de WEU en ook geen besluiten kunnen tegenhouden, zal er zeker enige mate van invloed zijn. Belangrijk is dat de Centraal- en Oosteuropese landen en de Baltische staten bevestigen zich voor hun veiligheid niet meer op Rusland te oriënteren. De zogenoemde 'koningsweg' — via associatie en lidmaatschap (W)EU naar lidmaatschap NAVO — lijkt hiermee onomkeerbaar ingeslagen.

Door de introductie van de verschillende vormen van lidmaatschap wordt het langzamerhand moeilijk door de bomen het bos te blijven zien. De WEU heeft negen volledige leden (de procedure rond de toetreding van Griekenland loopt nog), drie geassocieerde leden (Turkije, IJsland en Noorwegen), twee waarnemers (Ierland en Denemarken) en nu dus nog negen 'geassocieerde partners'. Na de uitbreiding van de Europese Unie (gepland voor 1995) met Noorwegen, Zweden, Finland en Oostenrijk, zullen de nieuwe EU-leden tevens gebonden zijn aan de bepalingen betreffende het GBVB. Het neutrale Zweden en Finland hebben inmiddels wel het 'Partnership for Peace' van de NAVO getekend, maar hebben (net als Denemarken en Ierland) geen enkele intentie toe te treden tot de NAVO of de WEU. Dergelijke problemen zullen een nauwere samenwerking tussen de Europese Unie en de WEU zeker niet vergemakkelijken, en het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat op de Intergouvernementele Conferentie in 1996 grote successen op dit gebied geboekt kunnen worden.

De (voormalige) supermachten stellen zich bij al deze ontwikkelingen terughoudender op dan verwacht had kunnen worden.

Hoewel Rusland duidelijk heeft gemaakt zeker een vinger in de pap te willen houden op het terrein van de Europese en mondiale veiligheid (denk aan de bemoeienissen rond de besluitvorming in de NAVO en de Verenigde Naties omtrent Bosnië), heeft dit land niet geprotesteerd tegen de associatie van de Centraal-, Oosteuropese en Baltische staten met de WEU. De Verenigde Staten hebben slechts laten weten de ontwikkelingen toe te juichen. In de woorden van de permanente vertegenwoordiger van de Verenigde Staten bij de NAVO, Robert Hunter: "Any enhanced engagement of any of these countries with the West helps with the process of reform".¹⁴

Conclusie

De evaluatie van een half jaar GBVB hangt sterk samen met de verwachtingen die men had bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht. Bij onderzoekers die de Intergouvernementele Conferentie rond de vorming van een Europese Politieke Unie hebben gevolgd heeft het moment van teleurstelling zich wellicht al in een eerder stadium aangediend.¹⁵ De lidstaten hebben er voor gekozen het GBVB buiten de communautaire rechtssfeer ('het EG-recht') te houden. Hoewel er zeker wat voor te zeggen is dat de aangegane verplichtingen in sommige opzichten juridisch bindend zijn, ligt zowel de besluitvorming als het toezicht op de naleving in handen van de lidstaten zelf. Er worden geen belangrijke besluiten genomen als één van de lidstaten zich daar niet in kan vinden. De inhoudelijke invulling van het GBVB is daarmee afhankelijk van eensgezindheid van de Twaalf, en straks wellicht de Zestien. Anderen, zoals de hierboven geciteerde Hoekman, toetsen het beleid aan "het ideaal van een Verenigd Europa" en komen dan bedrogen uit.¹⁶

Betekent dit nu dat de afspraken over het GBVB eigenlijk al bij de inwerkingtreding van het Verdrag achterhaald waren? Bestudering van de overeengekomen bepalingen leidt tot de conclusie dat dat zeker niet het geval is. Hoewel de materiële invulling moeizaam verloopt, worden met de instelling van het GBVB in ieder geval twee dingen geboden: een kader en een horizon. Het procedurele kader bevat een aantal belangrijke verbeteringen in vergelijking met het systeem van de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Ondanks de 'pijler-structuur' van de Europese Unie zorgt het feit dat de Unie beschikt over "één institutioneel kader"¹⁷ voor een grotere cohesie. Een horizon wordt

verschafft door “de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden”.¹⁸

Het grootste obstakel bij de invulling van het GBVB blijkt — zoals te verwachten was — de unanimiteitsregel te zijn. De problemen bij het bereiken van consensus zullen alleen maar toenemen, nu gekozen is voor ‘verbreding’ in plaats van voor ‘verdieping’. Het valt dan ook niet te verwachten dat er op korte termijn meer mogelijkheden komen voor een werkelijk *gemeenschappelijk* beleid. Het proces zal zich — net zoals in de sociaal-economische poot van de Europese Unie — pragmatisch en incrementeel voltrekken. Te hoog gespannen verwachtingen zijn niet reëel op het moment dat de lidstaten ervoor gekozen hebben zo weinig mogelijk bevoegdheden op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid uit handen te geven. Institutionele afspraken leiden niet automatisch tot een gemeenschappelijk beleid, maar zij maken de weg er naar toe wel beter begaanbaar.

Noten

1. Voor de verdragsrechtelijke procedurele verplichtingen van de lidstaten van de Europese Unie inzake het GBVB zie: Ronald van Ooik, “Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie”, *Transaktie*, nr. 4, 1993, blz. 322-342; en mijn bijdrage “Het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie”, *Internationale Spectator*, juni 1994, blz. 276-282.
2. Artikel J.1, lid 1, Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).
3. Respectievelijk de artikelen J.2, J.3 en J.4 van het VEU.
4. Het Hof van Justitie heeft geen bevoegdheid uitspraak te doen over GBVB-zaken (artikel L VEU). Als de Commissie gebruikt wil maken van de procedure in artikel 169 EG-Verdrag, zal dus tevens een EG-bepaling geschonden moeten zijn. In de zaak die de Commissie zal gaan voeren tegen Griekenland inzake de problemen rond Macedonië (FYROM) is dit dan ook het geval.
5. Zie het Reglement van Orde van de Raad en het besluit betreffende de toegang tot documenten, *Publikatieblad EG*, nr. L 340, 31 december 1993.
6. Besluit van de Raad van 8 november 1993. Dit besluit is verder uitgewerkt in een besluit van 20 december 1993 en op 7 maart 1994 verlengd tot 30 september 1994. *Publikatieblad EG*, respectievelijk nr. L 286 (20 november 1993), nr. L. 339 (31 december 1993) en nr. L. 70 (12 maart 1994).
7. *Publikatieblad EG*, respectievelijk nr. L. 286 (20 november 1993), nr. L. 295 (30 november 1993), nr. L. 316 (17 december 1993), nr. L. 339 (31 december 1993), nr. L. 75 (17 maart 1994) en nr. L. 11 (7 mei 1994).
8. Artikel J.8, lid 1 en 2 VEU.
9. Strikt genomen dienen ‘gemeenschappelijke standpunten’ echter ook “op de

- grondslag van de door de Europese Raad vastgestelde algemene richtsnoeren” te worden ingenomen (artikel J.8, lid 2 VEU).
10. Zie bijvoorbeeld Jo Coelmont, “Evaluatie van crisisbeheersing rondom voormalig Joegoslavië. Lessen voor de Europese Unie”, *Internationale Spectator*, april 1994, blz. 184-189.
 11. Zie *International Herald Tribune*, 28 april 1994.
 12. J.B. Hoekman, “De grenzen van de Europese Unie”, *Internationale Spectator*, april 1994, blz. 167-170.
 13. Artikel J.4, lid 2 VEU.
 14. *International Herald Tribune*, 7 mei 1994.
 15. Zie over de pogingen van Nederland een ‘communautair eenheidsmodel’ tot stand te brengen ook het artikel van A.G. Harryvan en J. van der Harst “Het Nederlandse Europa-beleid na het einde van de Koude Oorlog” in dit nummer van *Transaktie*, blz. 143.
 16. J.B. Hoekman, *op. cit.*, blz. 170.
 17. Artikel C VEU. In het meest recente GBVB-besluit (ondersteuning van het vredesproces in het Midden-Oosten, 19 april 1994) heeft de Raad zelfs expliciet verwezen naar artikel C VEU.
 18. Artikel J.4, lid 1 VEU.