

**The Royal Institute for International Relations, Brussels**  
**Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', The Hague**

**Core Group, Directoire, Enhanced Cooperation?**  
**Finding the Key to an Effective Foreign and Defence Policy for Europe**

*Egmont Palace, 23 May 2003, 8 Place du Petit Sablon, 1000 Brussels*

**TOESPRAAK DOOR M. JAN DE BOCK, PERMANENT VERTEGENWOORDIGER VAN  
 BELGIË BIJ DE EUROPESE UNIE**

Iedereen is het erover eens, niet in het minst de leden van de Conventie, dat in de komende decennia voor de Europese Unie de buitenlandse uitdagingen relatief aan belang zullen winnen. Daar waar we in de periode vanaf 1957 vooral een stelsel van economische regels hebben opgebouwd, het 'acquis', die grosso modo neerkomen op het codificeren van ons West-Europees maatschappij-model, zullen in de toekomst de buitenlandse betrekkingen in de breedste zin het hoofdmotief vormen: van de relatie tot Rusland en de VS, over de vertegenwoordiging van de Euro in de internationale financiële instellingen tot veiligheid en defensie.

Het verschuiven van de aandacht van de interne markt naar de externe relaties is al een aantal jaren bezig en is het natuurlijke gevolg van het afwerken van de belangrijkste werven van de gemeenschappelijke markt met de introductie van de Euro.

De verdragen van Maastricht en Amsterdam hebben, wat Veiligheids-en Defensiebeleid betreft, wel enkele rimpels aan de oppervlakte veroorzaakt, maar we hebben tot het Brits-Frans initiatief van Saint-Malo moeten wachten om echt beweging te zien. In feite hebben we moeten wachten tot het Verenigd Koninkrijk kon bewegen. Samen met Frankrijk hebben de Britten het gebied kunnen ontsluiten dat *tussen* de twee traditionele denkpolen over Europese Defensie ligt, de Atlantische en de Gaullistische.

Reeds enkele jaren vóór St-Malo, in 1994-95 (het Major-tijdperk), hadden sommigen in Whitehall begrepen dat defensie het meest geschikte dossier was om het Verenigd Koninkrijk te helpen weg te komen uit haar steriele perifere positie in Europa, waarin de Eurosceptici de Britse regering hadden gemanoevreerd. In de lente van 1995 hadden in Brussel een aantal contacten plaats rond Britse ideeën over defensie. Ze bleven evenwel zonder gevolg, omdat John Major eenvoudigweg niet over de nodige geloofwaardigheid beschikte.

Die geloofwaardigheid had Tony Blair in 1997 natuurlijk wél. Niet in het minst dankzij zijn overweldigende parlementaire meerderheid, waardoor hij buiten het bereik bleef van de Britse Eurosceptici, inclusief de Eurosceptische pers. Merkwaardig genoeg heeft Blair dit mandaat in eerste instantie gebruikt om vooruitgang te boeken op het vlak van defensie (en niet de aansluiting van het VK bij de Euro, zoals sommigen hadden verwacht).

Defensie is vanuit Continentaal perspectief het domein bij uitstek waarop het VK een belangrijke bijdrage tot de EU kan leveren, omwille van de kwaliteit van de Britse strijdkrachten, maar ook, zoals hoger gezegd, omdat Londen wordt gezien als de toonaangevende Atlantische stem in Europa. Voor de nieuwe Britse regering was het

dan weer belangrijk in eigen land gezien te worden als een leider in Europa, als een initiatiefnemer en niet als min of meer weerspannige volgeling. Bijkomend voordeel voor Blair was dat hier gaat om een duidelijk intergouvernementele samenwerking. Tenslotte, en ‘last but not least’, was de Britse Premier er al heel snel persoonlijk van overtuigd geraakt dat een geloofwaardig Europees buitenlands beleid moet kunnen steunen op geloofwaardige militaire capaciteiten.

\*\*\*

De overtuiging dat Europa behoefte heeft aan de projectie van militaire macht is relatief recent en is slechts beginnen groeien tegen het einde van de tachtiger jaren. De achtereenvolgende vernederingen die Europa in de Balkan in de negentiger jaren heeft ondergaan, hebben dit onmachtsgedoele nog aangescherpt.

Voordien heeft Europa zich kunnen ontwikkelen als economische entiteit en civiele macht, er op rekenend dat de VS de verantwoordelijkheid op zich namen voor de veiligheid buiten Europa, en dat in Europa zelf de Europese mogendheden, naast de Verenigde Staten, slechts een verantwoordelijkheid in tweede orde droegen.

Sommige Europeanen, maar vooral niet-Europeanen, zoals Robert Kagan en Prof. Andrew Morascik van Harvard zijn vandaag nog van mening dat de Europese Unie er beter aan zou doen de martiale rol aan de VS te laten en zich te concentreren op ‘soft power’. Ontwikkelingshulp, vredesmissies, bemiddeling en monitoring zijn de sterke kanten van Europa, die de EU verder zou moeten ontwikkelen, eerder dan de droom van de Europese Defensie na te jagen. De begrotingsinspanning nodig om militair op gelijke of vergelijkbare hoogte met de VS te komen zal overigens, zo gaat de redenering, op termijn onaanvaardbaar blijken voor de Europese publieke opinie, die geen afstand zal willen doen van de sociale verworvenheden.

Deze theorie klonk wel goed op het ogenblik van de Irak-oorlog. Velen in Europa stonden mijlen ver van de VS en herkenden zich niet in de Amerikaanse theorie van de preventieve oorlog. Zij zagen in tegendeel, de oplossing voor Irak in multilateralisme, wapeninspecties van de VN en overleg met de buurlanden. Deze theorie komt echter helemaal niet overeen met wat in brede lagen van de Europese bevolking leeft, zoals recent nog tot uiting kwam in een opiniepeiling over Europese defensie.

Een meerderheid van Europese decision-makers heeft bovendien ingezien dat decennia van veiligheid achter de brede rug van de Amerikanen hebben geleid tot het verengen van de strategische horizon van Europa en tot een minder scherp verantwoordelijkheidsgevoel. De conflicten in ex-Yoegoslavië zijn doorslaggevend geweest voor die bewustwording. Maar ondertussen leven we met de gevolgen van dit ‘benign neglect’ dat decennia geduurd heeft en is de steun van het Europese publiek voor een volgehouden defensie-inspanning grotendeels teloor gegaan.

\*\*\*

De beslissingen van december 1998 van Saintt-Malo waren grotendeels op het bewustzijn van dit deficit gestoeld. De verklaring van St-Malo had het over: ‘The capacity for autonomous action backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises’.

Duitsland, dat vooreerst twijfels had, heeft zijn koudwatervrees voor een voluntaristisch Europees defensie-beleid snel overwonnen, en de voorstellen van St-Malo gedurende zijn Voorzitterschap in 1999 verder uitgewerkt.

Tijdens de Europese Top van Keulen, in juni 1999 werd de ‘European Security and Defence Policy’ (ESDP) boven de doopvont gehouden en werd het Politiek-en Veiligheidscomitee (COPS) opgericht dat dagelijks op politiek, militair en civiel vlak de internationale politiek zou opvolgen. Als eerst Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands Beleid (de ‘Monsieur PESC’ waarvan al zolang sprake) werd Javier Solana gekozen. Ik wil hier niet verder bij blijven stilstaan. Ik wil er enkel op wijzen dat de keuze van Solana een bijzonder gelukkige is gebleken voor het buitenlands beleid, maar ook voor het veiligheidsbeleid van de Unie.

Hoge Vertegenwoordiger Solana is er, dankzij zijn persoonlijke kwaliteiten, in geslaagd in de Balkan en tot op zekere hoogte ook in de Midden Oosten een rol te spelen en een gewicht te geven aan de Unie als dusdanig. Hij heeft zeer goed het verschil begrepen tussen een *gemeenschappelijk* beleid en een *eengemaakt* beleid (zoals er ook een fundamenteel onderscheid bestaat tussen een common currency, die het verder bestaan van verschillende munten toelaat, en een single currency, die de bestaande munten vervangt door een eenheidsmunt) en heeft zijn inspanningen daar geconcentreerd waar de Lidstaten – vooral de groteren – ruimte lieten voor een gemeenschappelijk optreden.

De Europese Raad van Helsinki van december 2000 knoopte aan bij de basisidee van Saintt-Malo: militaire capaciteiten eerder dan institutionele structuren is wat Europese Defensie nodig heeft. De ambitieuze ‘headline goal’ van 60 000 militairen voor een jaar ter beschikking stellen, betekent in feite 200 000 man en drie mobiele legerkorps-hoofdwartieren kunnen ontplooiën. Zulks ligt duidelijk boven de capaciteiten van de bestaande eenheden voor snelle ontplooiing.

In het verlengde van deze beslissing hebben de Franse en Britse regeringen, in het gemakkelijker begrotingsklimaat van 2000, het Airbus A400 militair transporttoestel een belangrijke duw in de rug gegeven en hiermee een antwoord gegeven op een van de meest opvallende leemtes in het Europees militair dispositief.

Tussen Helsinki en de Europese Raad in Kopenhagen van december vorig jaar is veel energie gegaan in het definiëren van de relatie tussen EU en NAVO met betrekking tot ESDP. Vooral Turkije heeft moeilijk gedaan en heeft deze kwestie aangegrepen om de bredere problematiek van haar relatie met de EU te stellen. Begin dit jaar zijn alle stukken van de puzzel op hun plaats gevallen. De EU is voortaan in staat in eigen naam militair op te treden.

De operatie Concordia in de Voormalige Yoegoslavische Republiek Macedonië is eind maart van start gegaan, onopgemerkt door het publiek en de media, tenmidden van de oorlog in Irak. Het is de eerste militaire operatie onder EU-vlag. Ook al betreft het slechts 350 militairen, de opdracht, het stabiliseren van Macedonië en het ondersteunen van de politiek-diplomatieke actie van Solana, is ongemeen belangrijk. De Unie houdt zich klaar om in Bosnie-Herzegovina een nog veel ambitieuzere operatie van de NAVO over te nemen. Eind 2003 zouden de 12 à 15 000 man van SFOR door een EU-macht worden vervangen.

Ook al loopt de eerste EU-militaire operatie en wordt de tweede voorbereid, het cruciale probleem voor de Europese Defensie, nl. dat van de capaciteiten, is nog niet echt aangepakt. Waar staan we nu ?

Onder Frans en Belgisch Voorzitterschap werden capaciteiten-conferenties georganiseerd, militaire middelen werden door de lidstaten aan de EU toegewezen en lacunes zijn vastgesteld. Ze situeren zich vooral op het vlak van het strategisch transport, inlichtingen, commando, controle en communicatie. Een actieplan om hieraan te verhelpen werd opgesteld (het European Capability Action Plan) en de Ministers van Defensie zoeken naar oplossingen voor de vastgestelde tekorten, binnen de bestaande middelen. Verschillende Europese landen hervormden hun strijdkrachten om, dankzij het zoeken van een nieuw evenwicht tussen personeelsuitgaven en investeringen, meer slagkracht te krijgen voor dezelfde begroting. Afspraken voor het vermijden van dubbel gebruik werden gemaakt, er is steeds meer sprake van een agentschap voor gemeenschappelijke militaire aankopen.

Het ziet er naar uit dat we eind 2003 waarschijnlijk onze Headline Goal zullen kunnen bereiken en klaar zullen zijn voor beperkte opdrachten, met een beperkte autonomie. Voor nog geruime tijd is Europa aangewezen op NAVO-middelen, niet alleen op het vlak van de logistiek.

\*\*\*

Een sleutelgegeven in het debat rond de Europese veiligheid en defensie is vanzelfsprekend Amerika. De Amerikaanse houding is gedurende de jongste 15 jaar geëvolueerd. De eerste Bush administratie stond aarzelend tegenover Europese defensie, meer aarzelend dan het Clinton-team. Uit die kringen kwamen overigens de bevruchtende ideeën om NAVO-middelen ter beschikking te stellen voor militaire operaties van de WEU (de zgn. Combined Joint Taskforces of CJTF), ideeën die tijdens de NAVO-top van Washington van april 1999 werden geconcretiseerd en toegepast op de Europese Unie.

Voortaan waren drie scenario's van militair optreden mogelijk :

- een *NAVO-opdracht*, waarvan de Europeanen hun deel doen;
- een *autonome EU-missie*;
- en een *EU missie met NAVO-middelen*, te weten planning-capaciteiten en andere vooraf aangeduide middelen waarover de EU binnen redelijke termijnen gegarandeerd kan beschikken.

Ook met de Clinton-administratie waren er m.b.t. Europese defensie momenten van wrijving. De Britten hadden moeite om de Amerikaanse argwaan t.o.v. de verklaring van Saintt-Malo te ontzenuwen. Zij slaagden hierin slechts gedeeltelijk door erop te wijzen dat de enige manier om de Europeanen aan te zetten om een grotere defensie-inspanning te leveren, erin bestaat hen een grotere verantwoordelijkheid te geven. Vooral de vermelding van 'autonome' Europese operaties in de verklaring maakte Washington bijzonder achterdochtig. De Amerikaanse reactie werd door de toenmalig Staatssecretaris Madeleine Albright verwoord in haar 3 D-formule. Ze kon haar akkoord maar geven mits :

- 'no decoupling': geen exclusieve aandacht van Europa voor ESDP ten koste van NAVO;
- 'no duplication': geen Europese structuren die hetzelfde doen als de NAVO-structuur en

- 'no discrimination' tussen NAVO-leden al naargelang zij ook EU-lidstaten zijn. Dit laatste was natuurlijk vooral gericht op Turkije dat door de vervanging als Europees militair forum van de WEU door de EU zijn inkijk- en medebeslissingsrecht had verloren dat het vroeger als geassocieerd WEU-lid genoot.

De drie D's kwamen neer op de eis dat de NAVO systematisch een recht van eerste keuze zou krijgen, vooraleer de EU zou besluiten tot militaire operaties buiten NAVO-verband.

Amerikanen en Europeanen slaagden er tenslotte in om zoals hoger vermeld, misverstanden uit de weg te ruimen en een aantal afspraken te maken over de praktisch uitwerking van de Saintt-Malo-verklaring, de verhouding EU-NAVO, die samen met de aankondiging van de oprichting van een Europese Rapid Reaction Force Washington geruststelden. Maar de 'autonome' Europese militaire capaciteit bleef een uiterst gevoelig punt voor de Amerikanen, Democraten zowel als Republikeinen. De oprichting van een autonoom Europees hoofdkwartier/planning-capaciteit, los van SHAPE, is anathema aan de andere zijde van de Atlantische Oceaan, zoals het Cohen-incident, in december 2000, nog maar eens zou aanduiden. Zowel de toenmalige Franse Minister van Defensie Alain Richard als President Chirac verklaarden net voor de Europese Raad van Nice dat de EU op termijn over een eigen planning-capaciteit zou kunnen beschikken. Een harde reactie van de Amerikaanse defensie Minister Cohen volgde. Tijdens een toespraak in Brussel verklaarde hij aan de overlevingskansen van de NAVO te twijfelen indien deze plannen zouden gerealiseerd worden.. Dit had natuurlijk onmiddellijk gevolgen in Londen waar de Britse tabloids van 'a European army' gewaagden en van Europese defensie voor het eerst een vraag van Britse binnenlandse politiek maakten.

Al bij al zag de Clinton-administratie wel de voordelen in van Europese defensie, in de eerste plaats om de Europeanen te responsabiliseren. De huidige Amerikaanse administratie was van bij de aanvang veel sceptischer. Het State-Department en meer in het bijzonder de derde man daar, Mark Grossman, hielpen wel om de Turkije-hinderpaal op de weg naar een akkoord over Berlijn + op te ruimen. Maar velen in het Congres en in het Pentagon hechten geen geloof aan het argument dat meer Europese defensie zal leiden tot meer Europese defensie-inspanning. Zij wensen overigens geen eengemaakte Europese veiligheids- en defensiepolitiek en handelen liever met de Europeanen op bilaterale basis.

De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben de zaak van de Europese defensie in de VS niet vergemakkelijkt. Nochtans slaagde de EU er onder Belgisch Voorzitterschap in om snel en solidair te reageren.

Het onverwachte initiatief van NAVO Secretaris-Generaal Robertson om Art. 5 van het Verdrag van Washington in te roepen had verstrekkende gevolgen voor de Organisatie, die verzwakt en verdeeld uit deze episode kwam. Voor Washington werd het in die omstandigheden moeilijker om naast NAVO een Europese defensiestructuur te aanvaarden. Het capaciteiten-vraagstuk en de autonome planningstructuur worden met verhoogde scepsis bekeken. Tegen die achtergrond speelde zich de Belgische bemoeingen af om de Europese defensie opnieuw op de sporen te zetten.

\*\*\*

Toen Premier Verhofstadt op 18 juli 2002 een brief aan President Chirac en Premier Blair zond om hen te vragen het werk terug op te nemen dat ze in Saintt-Malo hadden aangevat, werd hij gedreven door zijn overtuiging dat op het vlak van de Europese defensie omvoldoende vooruitgang was geboekt:

- de overname van de Amber Fox operatie in de voormalige Yoegoslavische Republiek Macedonië was al verschillende malen op de Europese Raad besproken, maar bleef zonder beslissing;
- dit lag voor een goed stuk aan de blokkage door Turkije van de akkoorden tussen NAVO en EU voor de gegarandeerde toegang tot NAVO-middelen (de zgn. Berlijn + akkoorden);
- het capaciteitsvraagstuk kreeg een te bureaucratische en een onvoldoende politiek-voluntaristische aanpak.

Op deze brief, waarvan afschrift aan alle leden van de Europese Raad werd gezonden, kwam vooreerst een eerder lauwe reactie. Maar al gauw bleken de Fransen echte belangstelling te hebben en het dossier werd vanaf de herfst van vorig jaar druk besproken tussen Fransen en Belgen enerzijds en Fransen en Duitsers anderzijds. President Chirac speelde een centrale rol om het defensie-dossier op twee fora aan te kaarten, in de Europese Conventie middels het voorstel de Villepin-Fischer en langs de gesprekken met Belgen en Duitsers. Hierdoor heeft Frankrijk twee ijzers in het vuur en kan in de toekomst verder gewerkt worden naar een Europese Defensie *binnen* de EU-verdragen, eventueel op basis van nauwere samenwerking (een EMU-schema), of *buiten* de verdragen, met de mogelijkheid defensie later, zoals de Schengen-samenwerking, in de verdragen op te nemen. Daarnaast zet Frankrijk overigens de dialoog met het VK over Europese Defensie verder, zoals blijkt uit de conclusies van de top Chirac-Blair van Le Touquet in januari.

Vanaf maart van dit jaar was het rijpingsproces van de Frans-Duits-Belgische ideeën over defensie voldoende ver gevorderd om het Premier Verhofstadt mogelijk te maken hieraan ruchtbaarheid te geven in de marge van de Europese Raad van Brussel van 20-21 maart. De ideeën van de Belgische Premier hadden vastere vorm gekregen in zijn Hofstad-lezing van 19 februari 2003 in Den Haag, waar hij een pleidooi hield voor een nieuw atlantisme. Vertrekkend van de dubbele vaststelling dat de VS en Europa een andere mening hebben, ‘over het gebruik van oorlog als verlengstuk van de politiek’, maar ook dat Europa eigen projecten en eigen ambities heeft, pleitte Guy Verhofstadt voor *een eigen Europese pijler binnen de NAVO*.

Sommige van deze ideeën vinden we ook terug in de Franse bijdrage aan de Defensietop van 29 april en in de tekst van de gemeenschappelijk verklaring van die datum: ‘Wij menen dat het moment gekomen is om een nieuwe stap te zetten in de uitbouw van het Europa van Veiligheid en Defensie, gebaseerd op versterkte Europese militaire capaciteiten, die er eveneens zullen toe bijdragen dat het Atlantisch Bondgenootschap nieuw leven wordt ingeblazen en die de weg zullen bereiden voor hernieuwde transatlantische betrekkingen. [...] Wij wensen met alle belangstellende Staten de grote lijnen uit te stippelen van de Europese Unie voor Veiligheid en Defensie, die zal bijdragen tot de versterking van de Europese pijler van het Atlantisch Bondgenootschap’.

In de inleiding van de verklaring van 29 april wordt gesteld dat een gemeenschappelijk buitenlands beleid moet gestoeld zijn op een geloofwaardig veiligheids-en defensiebeleid en dus op reële militaire capaciteiten.

In een eerste deel worden de voorstellen opgesomd die de vier deelnemende landen op het vlak van defensie zullen verdedigen in de Conventie.

Dat is natuurlijk in de eerste plaats de nauwere samenwerking invoeren op defensievlak, een solidariteitsclausule om het hoofd te bieden aan risico's voor de Europese Unie, met de mogelijkheid voor zij die het wensen om verder te gaan, het uitbreiden van de Petersbergtaken inzake crisisbeheer en conflictpreventie en de oprichting van een Europees agentschap voor ontwikkeling en verwerving van militaire capaciteiten. In feite allemaal voorstellen die de vier landen al afzonderlijk of in groep hadden gedaan en die ook in heel grote mate terug te vinden zijn in de aanbevelingen van de werkgroep Barnier in de Conventie.

Onder Franse impuls wordt er echter een stap verder gezet, en wordt de oprichting van een Europese Unie van Veiligheid en Defensie (EUVD) voorgesteld open voor Lidstaten die *sneller* en *verder* willen gaan in de versterking van hun defensie-samenwerking: deze nauwere samenwerking houdt een versterkte hulp- en bijstandsverplichting in *tegenover elkaar* (en niet alleen t.o.v. de EU), harmonisatie van standpunten inzake veiligheid en defensie, een coördinatie van defensie-inspanningen en het verhogen van de defensie-inspanning, vooral voor wat betreft investeringen in militair materieel. Dit gaat natuurlijk verder dan wat in de Conventie wordt besproken en laat militaire taakverdeling en taakspecialisatie toe, evenals een verplichting om een verhoogde militaire inspanning te leveren. Om de Belgische en vooral de Duitse gevoeligheden te sparen is er geen sprake meer van een convergentiemethode voor militaire uitgaven of van een streefdoel voor wat het niveau van de militaire investeringsinspanning betreft. Wel wordt de mogelijkheid voorzien om de EUVD desnoods *buiten* het EU-verdrag te situeren.

In de verklaring worden tenslotte zeven concrete maatregelen voorgesteld die gaan van de ontwikkeling van een Europese snelle reactie-capaciteit, een gemeenschappelijk commando voor strategisch luchttransport en Europese opleidingscentra voor piloten tot een Europees systeem voor humanitaire noodhulp bij rampen. Maar het belangrijkste voorstel is de oprichting van een *kern van collectieve capaciteit voor planning* die het voeren van operaties door de Europese Unie moet mogelijk maken, waarbij *geen beroep* wordt gedaan op middelen en capaciteiten van de NAVO. Het is de eerste stap naar de *autonome* capaciteit, reeds vermeld in de Franse-Britse verklaring van St-Malo. Het is ook ongetwijfeld de beslissing van de Defensietop die in Washington het moeilijkste ligt.

De top van 29 april heeft alles bij elkaar een minder controversieel resultaat opgeleverd dan sommigen hadden voorspeld. De reacties van de Europese partners waren dan ook in het algemeen positief. Met namen de Britse regering heeft heel gematigd gereageerd en was zichtbaar opgelucht dat er geen definitieve en onherroepelijke beslissingen zijn gevallen die Londen ertoe zou dwingen te kiezen tussen de transatlantische 'special relationship' en de plaats van het VK 'in the heart of Europe'. De Frans'Britse afspraken van Le Touquet kunnen verder worden uitgewerkt. Toch zijn er in hoofde van de Britten twee zorgen: er zijn voornamelijk geen dwingende afspraken voor verhoging van de militaire uitgaven en Washington is duidelijk ongerust en zelfs onstemd.

Sommigen in de Bush-administratie zien inderdaad in de beslissingen van de Defensie-Top van 29 april de bevestiging van een aantal vermoedens: de van NAVO autonome planning en operationele capaciteit krijgt – zij het een embryonale – vorm.