

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. HANS VAN DEN BROEK, VOORMALIG EUROPEES COMMISSARIS  
 EN VOORMALIG MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN NEDERLAND**

### **BLIJFT DE EU VEROORDEELD TOT EEN POLITIEKE DWERGSTATUS?**

Irak heeft het opnieuw op navrante wijze laten zien: Het ontbreekt de EU in haar buitenlandse politiek aan een gemeenschappelijke strategie en leiderschap. Althans zo lijkt het. Alvorens hiervan uit te gaan mag eerst geconstateerd worden dat dit negatieve beeld niet geldt voor het *civiele* externe beleid, zoals bv. de handelspolitiek, het hulpbeleid, de talrijke en veelsoortige samenwerkingsovereenkomsten met tal van derde landen en, last but not least, de aanstaande historische uitbreiding met uiteindelijk meer dan 10 nieuwe lidstaten. Tesamen met de gemeenschappelijke markt en munt zijn het deze externe civiele politieken waaraan de EU herkenbaar en ook internationaal *invloedrijk* is.

Het is niet toevallig dat deze successen praktisch alle worden geboekt op beleidsterreinen waarop de *communautaire methode* van toepassing is waarbij het bredere Europese belang bij de beleids- en besluitvorming de boventoon voert. *Anders gezegd*, de *supra-nationale aansturing* door de Europese Commissie en het Europees Parlement gekoppeld aan *meerderheidsbesluitvorming* in de Raad bezorgen de EU als economische en financiële grootmacht internationaal de positie die haar op die terreinen toekomt *omdat hier met één stem wordt gesproken*.

Op deze beleidsterreinen, kort samengevat onder de naam 'soft security', kan best nog verdere verbetering plaatsvinden – de Conventie werkt daar ook aan – maar van een EU *dwerfstatus-syndroom* is in die sectoren geen sprake.

Hoe anders is de situatie bij het Veiligheids- en Defensiebeleid, het domein van de 'high politics' en de '*hard security*', sinds jaar en dag de achilleshiel van de Europese samenwerking. Op deze voor wat betreft soevereiniteit en nationale identiteit zo gevoelige politieken was en is bij de lidstaten *geen voldoende draagvlak* te verwachten voor overdracht van bevoegdheden aan *supra-nationale* organen. Dus geen communautaire methode, geen centrale Europese aansturing, geen Europees leiderschap om de sterke nationale reflexen in crisissituaties samen te smeden tot een gemeenschappelijk optreden. En dat maakt het bereiken van een gemeenschappelijke opstelling er met de uitbreiding niet gemakkelijker op.

Het aanstellen van een *Europees President* resp. een *Europese Minister van Buitenlandse Zaken* – zoals aan de orde binnen de Conventie – zijn m.i. geen afdoend antwoord op de vraag hoe de huidige versplintering van de EU besluitvorming in crisissituaties kan worden voorkomen. Het geven van *meer gezicht zonder meer gewicht* zal de EU niet meer invloed geven. Maar wat dan wel?

Hier beklim ik thans weer een stokpaard dat ik reeds meerdere jaren met overtuiging berijdt. Ik bepleit voor crisissituaties een *bij verdrag opgelegde voortrekkersrol van Frankrijk, het VK en Duitsland*, waarbij dit trio/troika/super-trio de verantwoordelijkheid krijgt *gezamenlijk* een actieplan/voorstel aan de overige lidstaten voor te leggen.

### **Eerst iets over het waarom, vervolgens over het hoe**

Binnen de EU leggen deze 3 landen individueel, politiek, diplomatiek, economisch en militair het meeste gewicht in de schaal. Frankrijk en het VK zijn permanent lid van de VN-Veiligheidsraad, zijn nucleaire machten, hebben de omvangrijkste defensiebudgetten, terwijl met name de economie en het bevolkingsaantal van de Bondsrepubliek dit land eveneens een centrale plaats in de EU verschaft. Misschien nog belangrijker is dat dit trio binnen de EU tevens de *drie verschillende politieke hoofdstromingen* vertegenwoordigt die in crisissituaties telkens om de voorrang strijden.

Kort gezegd: de *trans-atlantische reflexen* van het VK, de *continentale reflexen* van Frankrijk en de *militair terughoudende reflexen* van de Bondsrepubliek. Indien deze drie landen vanuit hun respectieve achtergronden en politieke tradities tot een gezamenlijk compromis-voorstel willen/kunnen komen is de kans van *steun van de overige 22* alleszins reëel.

Overbodig om op te merken hoezeer leiderschap en het spreken met één stem de invloed van de EU ook in de multilaterale fora zou versterken (Veiligheidsraad, NAVO, OVSE). Omgekeerd is het wel zeker dat als het trio verdeeld blijft, herhaling van de Irak (en Balkan) scenario's voor de hand ligt. Het verdeelde Europa zal dan opnieuw haar machteloosheid etaleren.

### **Hoe?**

Sprekend over *de invulling* van dit 'trio-model' moet allereerst worden benadrukt dat de bedoelde voortrekkersrol in *crisissituaties* van de grote drie *geen vrijblijvende* mag zijn. Zij dienen bij verdrag of protocol (eventueel na *proefperiode* te evalueren) niet alleen het recht, maar ook de verantwoordelijkheid te krijgen voor het presenteren van een gezamenlijk initiatief. M.a.w. bij gebrek aan overeenstemming zijn zij als eerste aanspreekbaar. Hier geldt derhalve voor het trio 'noblesse oblige'. Het lijkt daarom voor de kleinere landen zinvol het trio niet al te snel deze vorm van *directorium* te misgunnen welke immers ook de politieke speelruimte van ieder lid van het trio beperkt. (Bovendien zouden de kleinere lidstaten in ruil voor dit intergouvernementele prerogatief op het voor hen zo belangrijke communautair terrein tegemoetkomingen van het trio kunnen vragen).

Ongeacht de vraag of over een trio-voorstel vervolgens door de overige leden bij unanimititeit of (bij voorkeur) meerderheid kan worden beslist, lijkt de kans op consensus om eerder genoemde redenen aanzienlijk.

De voortrekkersrol en verdere besluitvorming zou overigens in mijn benadering geen inbreuk mogen maken op het finale nationale beslissingsrecht over de eventuele *inzet van eigen militairen*. Voorts is te begrijpen dat voor de overige grote landen als Italië, Spanje en straks Polen (en later Turkije) in dit voortrekkersmodel over een proportionele (wellicht regionale)

rol moet worden nagedacht zonder de gezamenlijke initiatief-verplichting van het super-trio in crisissituaties aan te tasten.

Er blijven ook met dit model voldoende vragen te beantwoorden over, zoals bv. de *definitie van crisissituaties* waarvoor de speciale rol van het trio is bedoeld (bv. Veiligheidsraad-verantwoordelijkheden voor internationale vrede en veiligheid), zo ook de vraag naar de rol van de Europese Minister van Buitenlandse Zaken en van de Europese President/Raadsvoorzitter. Wat komt voorts terecht van de eerdere afspraken over de *militaire component* van het EVDB? Blijven ‘money’ en ‘mouth’ weer twee totaal verschillende boodschappen afgeven?

### **Tot Slot**

Het is positief dat onlangs door de EU-Ministers van Buitenlandse Zaken is besloten tot het formuleren van een veiligheidsstrategie teneinde de nieuwe dreigingen (terrorisme, massavernietigingswapens, gevaarlijke landen) goed in kaart te brengen en maatregelen daartegen voor te bereiden. Maar dat garandeert nog allerminst slagvaardig optreden als de nood aan de man komt. *De daarvoor noodzakelijke eenheid en gezaghebbend leiderschap vereist primair de overeenstemming tussen onze drie ‘supermachten’ (Frankrijk, Duitsland, VK). Waar die ontbreekt zal de EU opnieuw sterk verdeeld en machteloos blijken en haar politieke dwergstatus continueren. Waar die ‘drie-eenheid’ wél functioneert lijkt succes verzekerd.* Noem het een ‘democratisch directorium’ waarbij de grote drie de politieke verantwoordelijkheid dragen voor het produceren van hun gezamenlijk plan, maar waar de uiteindelijke beslissing door (een meederheid van?) de Raad wordt genomen.

Als het bovenbedoelde ‘super-trio model’ binnen het nieuwe verdrag of bij protocol niet te realiseren is, zal teruggevallen moeten worden op de ‘enhanced cooperation’/‘flexibility’-formules waarvoor verschillende voorstellen de ronde doen, maar dat betekent terugvallen op een EU van *tenminste twee snelheden*, met alle verminderde invloed van dien. En dat zou alleen als ultimum remedium moeten gelden.