

**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. DIRK WOUTERS, PERMANENT VERTEGENWOORDIGER VAN BELGIË  
BIJ HET POLITIEK EN VEILIGHEIDSCOMITÉ**

**VERSTERKTE SAMENWERKING: DE SLEUTEL VOOR EEN DOELTREFFEND BUITENLANDS EN  
VEILIGHEIDSBELEID?**

**Inleiding**

Het vinden van de juiste sleutel voor een doeltreffend buitenlands en defensiebeleid van de Europese Unie vraagt veel meer dan een onderzoek naar de kwestie van versterkte samenwerking, hoewel er uiteraard ruimte moet zijn om dit vrij jonge en voorlopig ongeteste concept, in het buitenlands beleid en vooral in defensie te integreren.

Sleutels voor een efficiënt buitenlands beleid kunnen ook gezocht worden in een ruimer institutioneel kader.

Tenslotte vraagt een meer efficiënt buitenlands beleid dat de Unie ook de inhoud van haar beleid bekijkt, het strategisch denken versterkt en de tekortkomingen opvult.

**De verschillende vormen van flexibiliteit**

*Versterkte samenwerking*

Wat was de fundamentele reden om in het Verdrag van Amsterdam een mechanisme voor versterkte samenwerking te creëren ?

Het was de bedoeling om bepaalde Lidstaten aan te moedigen en toe te laten om binnen het kader van de Europese Unie samen te werken in plaats van er buiten. De Europese Lidstaten die deelnemen aan een versterkte samenwerking, zouden voortaan gebruik kunnen maken van de bestaande institutionele infrastructuur. De burgers van de deelnemende landen genoten op die manier van parlementaire waarborgen en van rechterlijk toezicht op Europees niveau. De niet-deelnemende landen wisten op die manier dat hun belangen en die van de Unie niet geschaad werden.

Dit mechanisme heeft nooit als doel gehad om de mogelijkheid te ontzeggen om buiten de Europese Unie samen te werken, ook niet op die domeinen waar de Unie bevoegd is.

In de loop van jaren '80 en '90 kreeg de idee van versterkte samenwerking wel eens een andere naam: men sprak van flexibiliteit, differentiatie, harde kern, meer-snelheden-Europa enzovoort. Maar wat ook de precieze terminologie was, de onderliggende idee was steeds dezelfde. Ze beantwoordde aan de vaststelling dat in de toekomst alle Lidstaten op alle domeinen van Europese integratie niet even snel zullen blijven evolueren. Vandaar dat men die landen of groepen van landen de kans moest geven om binnen de Unie intenser samen te werken en zich te laten binden door andere regels en afspraken in vergelijking met de landen die niet hetzelfde ritme kunnen volgen.

Eigenaardig genoeg heeft dit nieuwe instrument van versterkte samenwerking het voorwerp uitgemaakt van zowel enthousiaste steun als bittere kritiek. De voorstanders zagen in het instrument een waarborg voor een ongestoorde verderzetting van de Europese integratie of zelfs een mogelijkheid tot versnelling van die integratie. De tegenstanders daarentegen vreesden dat differentiatie in het ritme van integratie automatisch de heterogeniteit van de Unie zou versterken, en het geografische isolement van individuele Lidstaten zou benadrukken. Ook vandaag in de Conventie hoort men die vrees opnieuw doorklinken, vooral bij de nieuwe Lidstaten. De voorstanders van versterkte samenwerking ondervinden moeilijkheden om de sceptici gerust te stellen bij gebrek aan concrete voorbeelden. Het instrument werd nog niet uitgetest.

De zogenaamde verbeteringen die het Verdrag van Nice aan het instrument aanbracht, hebben evenmin een antwoord gegeven op de vraag naar de werkelijke gebruikswaarde van de versterkte samenwerking. Volgens sommige waarnemers wordt de operationele waarde van het instrument onder meer beperkt door de lage drempel voor de ontsteking van het mechanisme. Een verzoek uitgaande van acht Lidstaten – of één derde indien men kijkt naar de Conventieteksten – om gebruik te mogen maken van de gemeenschappelijke Europese instellingen teneinde nauwer samen te werken, heeft weinig kans om aanvaard te worden door de groep van twee derde van de Lidstaten. Het zijn ook de instellingen van deze laatste groep en het is zeer de vraag of de meerderheidsgroep de toelating zal geven aan een minderheidsgroep om het gemeenschappelijk institutioneel kader van de Europese Unie in bruikleen te geven.

### *Versterkte samenwerking in het GBVB*

Het Verdrag van Amsterdam beperkte de nauwere samenwerking tot aangelegenheden die vallen binnen het communautair domein (eerste pijler) en binnen het samenwerkingsdomein van Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler). Bijgevolg konden de Lidstaten niet nauwer samenwerking in het domein van het buitenlands en veiligheidsbeleid (tweede pijler). Toch was niet alle flexibiliteit volledig uitgesloten. Zo voorzag het Verdrag van Amsterdam de mogelijkheid voor een Lidstaat om zich te onthouden in de besluitvorming in het domein van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Concreet betekent dit dat de betrokken Lidstaat niet verplicht is om de goedgekeurde maatregel toe te passen, maar hij aanvaardt wel dat de beslissing de Europese Unie verbindt, alsook de deelnemende landen.

Het Verdrag van Nice laat de Lidstaten wel toe om een versterkte samenwerking in het domein van buitenlands beleid op te zetten. Maar het toepassingsgebied van die samenwerking werd erg beperkt. In de eerste plaats mocht die versterkte samenwerking enkel betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van een gezamenlijke actie of van een gemeenschappelijke positie van de Europese Unie. Met andere woorden, een beperkte groep van Lidstaten mag onder de huidige Verdragsbepalingen aan de andere Lidstaten geen voorstel doen om in een bepaalde regio of ten aanzien van een bepaald thema versterkt te gaan samenwerken. Een versterkte samenwerking in het buitenlands beleid is vandaag nog altijd beperkt tot de loutere implementatie van beslissingen die aan de oorsprong unaniem genomen werden. Volgens een tweede beperking is versterkte samenwerking ook uitgesloten voor aangelegenheden met militaire en defensie implicaties. Het toepassingsgebied is dus wel degelijk beperkt.

Maar niet alleen werd het toepassingsgebied voor versterkte samenwerking beperkt. De Lidstaten kregen bovendien een vetorecht om versterkte samenwerking in het buitenlands beleid te blokkeren, daar waar ze wel mogelijk was krachtens het Verdrag. Dit vetorecht geldt niet voor de werking van het mechanisme in de eerste en derde pijler van het Verdrag. Tenslotte is de rol van de Commissie zeer beperkt voor wat betreft de versterkte samenwerking in de tweede pijler en de rol van het Europees Parlement is zelfs onbestaande.

In de Conventie liggen sedert 15 mei nieuwe voorstellen voor inzake versterkte samenwerking. Voor wat betreft het GBVB stelt het Presidium voor de beperking met betrekking tot het toepassingsgebied op te heffen. Voortaan zou het GBVB ook het voorwerp kunnen uitmaken van versterkte samenwerking binnen bepaalde grenzen. Het Presidium stelt eveneens voor om het vetorecht op te geven tegen een aanvraag tot versterkte samenwerking. Maar de samenwerking in het GBVB zal nog steeds geen betrekking mogen hebben op vraagstukken met militaire implicaties of in het domein van defensie. Op die manier blijft het actiepotentieel erg beperkt en wordt bijvoorbeeld de tenuitvoerlegging van de Petersbergtaken uitgesloten.

### **Het ruimere institutionele kader**

De versterkte samenwerking en aanverwante concepten vormen slechts een deel van het zoekterrein naar een meer doeltreffend buitenlands en defensiebeleid voor de Europese Unie. Voor het buitenlands beleid vormt dit concept zeker niet de sleutel, zelfs niet in de veronderstelling dat de huidige Verdragsbeperkingen worden opgeheven of in de veronderstelling dat nieuwe mogelijkheden worden gecreëerd voor een samenwerking buiten het Verdrag. Voor defensie daarentegen is het potentieel rijker, de behoefte groter en de legitimiteit minder betwist.

Een deel van de kritiek op de ondoeltreffende werking van het buitenlands beleid betreft andere institutionele aspecten. Ze slaat op tekortkomingen in de besluitvormingsmechanismen, het gebrek aan samenspel tussen de verschillende actoren die deelnemen aan het externe optreden van de Unie, de nog steeds onopgeloste vraag wie spreekt voor de Unie in het buitenland, kortom op gans het vraagstuk van de interne organisatie van de Unie voor wat betreft haar optreden in het buitenland.

De inzet van dit debat is op het eerste gezicht zeer eenvoudig. De vraag is de volgende: hoe kan een Europese Unie in een wereld waarin het economische en het financiële een groter belang

hebben dan vroeger, haar sterke punten laten gelden? De Unie is de grootste donor van ontwikkelingshulp en beschikt over de grootste en meest open markt. Zonder de Unie komt er geen enkele financiële hulpverlening op gang. Met een jaarlijks bedrag van 70 miljard EURO besteden de EU en de Lidstaten samen meer aan extern beleid (defensie uitgezonderd) dan de Verenigde Staten. Maar dit aanzienlijke politieke, economische en financiële gewicht vertaalt zich niet in strategisch gewicht.

Hoe komt dit ?

Er zijn verschillende verklaringen, waarvan enkele nader worden toegelicht. Maar één verklaring, heeft te maken met de interne organisatie van de Unie. Daar probeert de Conventie ook iets aan te doen. Het Presidium van de Conventie heeft voorstellen uitgewerkt om die interne organisatie te verbeteren. De voorgestelde Verdragsartikels (cfr doc. CONV685/03) hebben als doel via institutionele en procedurele schikkingen de solidariteit tussen de Lidstaten te versterken en de noodzakelijke politieke wil te creëren voor de Unie om collectief op te treden op de internationale scène. De teksten bevorderen ook een effectief en een coherent gebruik van alle beschikbare instrumenten ter ondersteuning van gemeenschappelijke belangen.

Het Presidium stelt verder een nieuwe structuur voor met als doel alle regels met betrekking tot het externe optreden bijeen te brengen in één hoofdstuk, een ingreep die men reeds veel vroeger had kunnen doorvoeren, vermits niet geraakt wordt aan de specifieke modaliteiten die gelden voor elk afzonderlijk extern beleidsdomein. Men krijgt alleen een veel beter overzicht van de manier waarop de Unie zich organiseert en de middelen waarover zij beschikt om in het buitenland op te treden.

Het voorstel om een EU Minister van Buitenlandse Zaken in het leven te roepen, kan voor een structurele wijziging zorgen in de manier waarop het buitenlands beleid wordt voorbereid, geformuleerd en uitgevoerd. In de domeinen van het buitenlands en defensiebeleid zou de Minister specifieke verantwoordelijkheden krijgen en optreden op aanwijzingen van de Raad van Ministers en van de Europese Raad. De Minister zou tezelfdertijd lid worden van de Europese Commissie met verantwoordelijkheden in het domein van de externe betrekkingen, zonder daarom technisch bevoegde Commissarissen te vervangen met uitzondering van de Commissaris voor Externe Betrekkingen. De Minister zou met zijn statuut van Vice-Voorzitter de coördinatie binnen de Europese Commissie waarnemen van alle aspecten van het externe optreden. In die domeinen zouden zijn beslissingen onderwerpen worden aan de regels van de collegialiteit, een voorwaarde die niet zou gelden wanneer de Minister voorstellen formuleert die tot het domein van het buitenlands of van het defensiebeleid behoren. In het buitenland zou de Minister het gezag uitoefenen over de Commissiedelegaties die tot delegaties van de Europese Unie zouden worden omgevormd.

Andere Presidiumvoorstellen hebben als doel het humanitair optreden van de Europese Unie in het buitenland te verbeteren, een Amerikaans geïnspireerd Peace Corps voor Europese jongeren op te richten, een uniek Verdragsartikel te maken voor alle internationale Verdragen die de Europese Unie afsluit, voor het eerst in de geschiedenis van de Europese Verdragen de juridische mogelijkheid te creëren om sancties op te leggen aan personen en niet alleen aan staten.

*Meerderheidsstemming in het Europees buitenlands beleid?*

Alle voorgestelde maatregelen, alsook andere, vormen ongetwijfeld verbeteringen in de eigen organisatie van de Europese Unie om in het buitenland op te treden. Het zal ook niet de laatste poging zijn om zich beter te organiseren. Maar geen enkele van die voorstellen kan, eens aanvaard, een kernelement van strategische macht wegnemen, te weten een veto dat elk land tegen Europa kan uitspreken om beslissingen te nemen die tot het gebruik van geweld kunnen leiden. Geen enkele Europese regering is bereid op korte termijn maar ook niet op lange termijn, de beslissing om geweld te gebruiken over te dragen aan het Europese niveau.

Voor beslissingen over buitenlands beleid, die geen inzet van troepen noch gebruik van geweld vereisen, ligt de zaak anders.

Wat in mei 2003 door het Presidium werd voorgesteld kan een doorbraak vormen. Sommige waarnemers beweren dat het te mooi is om waar te zijn. Want de mogelijkheid geven aan de Raad om in het domein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid met gekwalificeerde meerderheid te stemmen, vanaf het ogenblik dat de Minister van Buitenlandse Zaken zijn voorstellen laat ondersteunen door de Commissie, opent vele mogelijkheden. Het volstaat dat de Minister en de Instelling waartoe hij behoort, goed op elkaar inspelen, om die situaties te creëren die kunnen aanleiding geven tot een stemming met gekwalificeerde meerderheid. Het samenspel tussen de Commissie en de Minister kan deze opening na verloop van tijd omvormen tot een principiële regel, met als enige restrictie de beslissingen van militaire aard. Dit laatste blijft natuurlijk een belangrijke beperking.

Een interessante vraag hier is te zien of de potentiële verbetering van de besluitvorming in het buitenlands beleid, de Unie helpt in het behartigen van strategische belangen of in het definiëren van nieuwe. Het antwoord op deze vraag zou logischerwijze positief moeten zijn, zeker in de mate dat ten aanzien van meerdere regio's in de wereld de belangen van de Lidstaten vandaag reeds gelijklopen. De stijl en de methodes kunnen nog verschillen. Maar de belangen van de Lidstaten zijn veel beter afgestemd dan vroeger. Tien jaar geleden, bij het begin van de Balkanoorlogen, was Europa verdeeld. Vandaag is er consensus. Hetzelfde geldt voor het Midden-Oosten, de betrekkingen met Rusland of met Ukraine. Alle Lidstaten zijn ondertussen tot het besef gekomen dat het Europees kader het enige is dat meerwaarde schenkt en invloed brengt in de wereld. Alleengang vermindert de kans op succes. Optreden onder de vlag van de Europese Unie geeft kans op invloed. Bijgevolg moet een doorbraak in de besluitvormingsmechanisme het mogelijk maken om de toegenomen afstemming van de belangen sneller te vertalen in operationele beslissingen.

Hoe zeer consensus als vorm van besluitvorming in het buitenlands beleid ook wenselijk is, het bestaan zelf van meerderheidsstemming moet een aansporing vormen tot snellere en meer doeltreffende "delivery". We hebben hier te doen met een sleutel voor een meer efficiënt buitenlands beleid. De vraag is evenwel of deze verbetering overeind blijft in de Conventie en de Intergouvernementele Conferentie.

*De nieuwe organisatie voor het buitenlands beleid versus de nieuwe organisatie van het institutioneel systeem*

Een betere organisatie door de Unie van haar buitenlands optreden kan dus iets opleveren. Maar dan mag het positief potentieel niet afgezwakt of geneutraliseerd worden door een globaal institutioneel systeem, waarmee het geheel of gedeeltelijk onverenigbaar zou zijn. Een institutioneel schema bijvoorbeeld, dat voorziet in een Permanent Voorzitter van de Europese Raad, volgens het Franse model, laat zich moeilijk te verenigen met het statuut en de functies van een Minister van Buitenlandse Zaken die institutioneel verankerd zit in de Europese Commissie.

Met andere woorden, de vooruitgang die wordt gemaakt door een beter samenspel tussen Raad en Commissie, mag niet geneutraliseerd worden door een systeem dat de Voorzitter van de Europese Raad volle bevoegdheden geeft inzake buitenlands beleid. Op dat ogenblik verliest de Minister van Buitenlandse Zaken immers zijn marges om impulsen te geven. De vooruitgang in de besluitvormingsmogelijkheden van de Raad, voor wat betreft het buitenlands beleid, kan eveneens aangetast worden door de werkwijze van een Europese Raad, waar de consensusregel als beginsel zou gelden.

### **De tekortkomingen op het vlak van het beleid zelf**

We hebben dus gezien dat het vinden van een sleutel voor een effectiever buitenlands beleid van de Europese Unie niet alleen moet gezocht worden in concepten van versterkte samenwerking, maar ook in het ruimere institutionele kader. Maar dan nog onderzoekt men maar één dimensie van het GBVB, met name de institutionele dimensie. En het GBVB mag niet enkel bekeken worden als een institutionele structuur die past in het bredere systeem van EU-Instellingen.

Het GBVB moet ook bekeken worden als een beleid of een poging tot Europees beleid. Zelfs de meest ideale Instellingen kunnen geen beleid afdwingen. Zelfs de best gekozen Minister van Buitenlandse Zaken vormt op zichzelf geen waarborg voor beleid. Er is meer nodig dan dat. Beleid vraagt ook strategisch denken, politieke wil, een correcte inschatting van de wereldomgeving, een zich gelijkmatig verantwoordelijk voelen en een ondersteuning met middelen, inclusief militaire. Op meerdere van deze punten schiet Europa vandaag nog tekort. De sleutels voor een meer efficiënt buitenlands beleid moet dus ook hier gezocht worden.

Laat ons de lacunes één voor één bekijken.

De meest vermelde tekortkoming is het gebrek aan militaire macht. Maar opinies verschillen of dit gebrek een zwaar probleem vormt dan wel een draagbare lacune. De vraag is niet of een krachtig Europees buitenlands beleid een krachtig defensiebeleid behoeft. De vraag is wel hoe ver wil men gaan in het ontwikkelen en gebruiken van militaire macht. Sommige analisten vinden het zogenaamde gebrek aan militaire macht van de EU geen probleem. De lidstaten van de EU zijn niet noodzakelijk militaire dwergen. Samen heeft Europa meer mannen onder de wapens dan de Verenigde Staten en geeft zij meer uit dan gelijk wie in de wereld aan defensie met uitzondering van de Verenigde Staten: een half miljard dollar per dag in vergelijking met één miljard voor de VS. Het probleem is misschien minder dat de Europese landen te weinig uitgeven

aan militaire middelen, dan wel dat zij het uitgeven op een onefficiënte manier. Geld uitgeven aan vijftig afzonderlijke leger-establishments, aan soldaten die zij onvoldoende kunnen ontplooiën, aan militaire infrastructuur die niet relevant is voor moderne militaire taken, is een toestand die moeilijk een managementtest kan doorstaan.

De vooruitgang in het EVDB is er op dit ogenblik meer één van proces dan van substantie, gelukkig gecompenseerd door een bereidheid om concrete operaties op te zetten. Maar men bereikt stilaan de grenzen. Specialisatie en taakverdeling tussen de Europese legers geraken moeilijk van de grond. Individuele Europese landen zoals het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk dwingen uiteraard strategisch respect af, niettegenstaande hun militaire capaciteiten maar een heel kleine fractie vormen van de capaciteiten van de Verenigde Staten. Het respect is het gevolg van een duidelijke bereidheid en bekwaamheid om capaciteiten in te zetten. Een Europese Unie bereid en in staat om op een zelfde vastberaden manier gebruik te maken van zelfs een kleine militaire macht, dwingt meer respect af als internationale speler dan een Europese Unie die op papier over een grote macht beschikt.

Een tweede tekortkoming om als een internationale speler te kunnen optreden met invloed is het ontbreken van voldoende eigen ambitie en het gebrek aan 'delivery'. Om een effectieve invloed te kunnen uitoefenen buiten zijn eigen grenzen, moet de Europese Unie meer doen dan verklaringen afleggen over de kwalen van deze wereld en meer doen dan geld uitgeven om die kwalen te verhelpen. Diegenen die verklaringen onderschrijven en het geld besteden moeten zich ook verantwoordelijk voelen. Daar schiet Europa soms tekort. Het is een algemeen fenomeen dat niets te maken heeft met de dimensie van een land. Zo is er bijvoorbeeld - en terecht - veel energie gegaan in het historisch proces om nieuwe democratieën op te nemen in de Europese Unie, maar veel te weinig in het nadenken over de gevolgen van die opname. Het feit dat Europa gaat grenzen aan landen zoals Syrië, Irak en Iran, indien Turkije zou toetreden, is onvoldoende doordacht. Dit is een illustratie van wat bedoeld wordt met gebrek aan ambitie.

Deze neiging in Europa om veel minder strategisch te denken is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat we gewend zijn geraakt aan een zeker Amerikaans leiderschap. Hun initiatieven worden soms aanvaard, vaak bekritiseerd, al dan niet ondersteund. Maar wanneer men weet dat iemand anders zorg draagt voor bepaalde problemen in de wereld, is er minder aansporing om zelf het initiatief te nemen. Zoals Christoph Bertram schreef: 'Europeans have been good back seat drivers: they are aware they cannot get out of the car; they know the rules of traffic, they understand the mechanics of the motor - but they have never driven the car itself'.

Met andere woorden, the Europese Unie moet nog een aangepaste reactie vinden op die vooraanstaande strategische rol van de belangrijkste Bondgenoot. Dit betekent helemaal niet dat de Unie vandaag machteloos is of zonder invloed. Maar de invloed en macht moet op een moedige, voorkomende en slimme manier gebruikt worden in Alliantie met de Verenigde Staten.

Deze laatste opdracht vormt ongetwijfeld een mooi thema voor een volgend colloquium van het KIIB.