

Voorstudies en achtergronden

Een gedifferentieerd Europa

V89

H.C. Posthumus Meyjes

1995

A. Szász

C. Bertram

W.F. van Eekelen

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag, 1995

ex. 4

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Gedifferentieerd

Een gedifferentieerd Europa / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. - 's-Gravenhage : Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. - (Vorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ; V 89)

ISBN 90-399-0884-2

Trefw.: vrede en veiligheid ; Europa / Nederland ; buitenlandse politiek.

Ten geleide

In het kader van het WRR-rapport 'Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid' zijn door een aantal deskundigen deelstudies geschreven, die afzonderlijk worden gepubliceerd. In de voorliggende publikatie zijn vier studies gebundeld die aspecten betreffen van de gewijzigde situatie waarin Europa zich bevindt na 1989-1990 en die mede ingaan op de consequenties van veranderingen voor Nederland.

In de eerste twee studies gaat het vooral over de keuzen waarvoor het Nederlandse Europese beleid wordt gesteld en eventuele alternatieven die hierbij openstaan. De auteurs zijn:

- drs H.C. Posthumus Meyjes, oud-directeur-generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken;
- prof. dr A. Szász, oud-directeur van De Nederlandsche Bank.

In de volgende twee studies wordt de veranderende veiligheidsproblematiek gezien, waarbij onder andere wordt ingegaan op respectievelijk de betekenis van de samenwerking tussen Frankrijk en Duitsland en op de wijze waarop de afgelopen jaren is getracht Westeuropese veiligheidssamenwerking meer inhoud te geven. De auteurs zijn:

- dr Christoph Bertram, diplomatiek correspondent van Die Zeit en oud-directeur van het International Institute of Strategic Studies (IISS);
- dr W.F. van Eekelen, oud-secretaris-generaal van de Westeuropese Unie en oud-minister van Defensie.

Alle studies zijn afgerond in de eerste maanden van dit jaar. Aldus konden zij in belangrijke mate bijdragen aan de oordeelsvorming van de raad zoals deze in het rapport 'Stabiliteit en veiligheid in Europa' tot uitdrukking komt.

mr J.P.H. Donner
Voorzitter WRR

Inhoudsopgave

	Ten geleide	3
1.	De Nederlandse buitenlandse politiek aan de grens van Terra Incognita H.C. Posthumus Meyjes	7
2.	Het verband tussen monetaire en politieke integratie in Europa A. Szász	43
3.	The Future of European Security and the Franco-German Relationship C. Bertram	65
4.	Veranderende veiligheid W.F. van Eekelen	87

De Nederlandse buitenlandse politiek aan de grens van Terra Incognita

H.C. Posthumus Meyjes

Inhoudsopgave

1.1	Inleiding	11
1.2	Een andere omgeving	12
1.3	NAVO nader beschouwd	16
1.4	Europese Unie nader beschouwd	17
1.5	Drie modellen voor de toekomst	23
	Postscriptum I	31
	Postscriptum II	35

1.1 Inleiding

De Nederlandse buitenlandse politiek in de jaren sinds de Tweede wereldoorlog, of preciezer gezegd sinds 1948-1949, heeft zich gekenmerkt door een grote mate van standvastigheid en herkenbaarheid, zoals dat trouwens, met het oog op de geloofwaardigheid, bij een goed buitenlands beleid behoort. Nuanceringen en accentverschillen zijn er uiteraard geweest, maar die deden niet af aan de grote lijn. Deze bezat twee hoofdkenmerken:

- het streven de veiligheid van Nederland in zo groot mogelijke mate toe te vertrouwen aan de Verenigde Staten als leidende natie van de vrije wereld;
- het streven het buitenlands economisch belang zoveel mogelijk te behartigen door internationale samenwerking en met behulp van sterke internationale instellingen, vooral in Europees verband.

In beide gevallen was er sprake van een overdracht van zorg aan instanties buiten Nederland, een 'veruitwendigen' van het beleid zonder dat dit overigens eigen Nederlandse inspanningen overbodig maakte.

Naast deze twee hoofdkenmerken is er in het buitenlands beleid van Nederland altijd een eveneens goed herkenbare lijn geweest van vertrouwen op wereldwijde organisaties, met name de Verenigde Naties, en van nadruk op de toepassing van transnationale normen op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking, het internationale recht, de wapenbeheersing, de mensenrechten en het milieu ¹.

Het ziet er nu naar uit dat deze vaste patronen in de komende jaren niet op dezelfde wijze als voorheen uitdrukking zullen kunnen vinden. De buitenlandse politieke situatie is daarvoor te zeer veranderd en voortgaande wijziging lijkt in het verschiep te liggen. Een herijking van het beleid is daarom noodzakelijk. In zekere zin is deze situatie vergelijkbaar met die van de jaren 1948-1949, toen Nederland zich opnieuw moest bezinnen op zijn positie in de wereld en de exclusieve verankering van het buitenlands beleid in de Verenigde Naties moest inruilen, onder druk van de Koude Oorlog, voor een beleid dat in hoofdzaak steunde op regionaal georganiseerde verbanden van militaire veiligheid en economische belangenbehartiging.

De vraag dringt zich op of er sprake kan zijn van een terugkeer naar de toestand van vóór 1948. Het verdwijnen van de dreiging die uitging van de Sovjet-Unie en de beëindiging van de Koude Oorlog zouden, op het eerste gezicht, de gedachte kunnen doen opkomen dat regionale bindingen weer geslaakt zouden kunnen worden en vervangen door een meer mondiale benadering die zoveel mogelijk overlaat aan besluitvorming door de Verenigde Naties en de daarvan afgeleide instellingen. Dit zou aansluiten bij de gedachte van een nieuwe wereldorde, waarbij de VS, als enig overgebleven supermacht, uiteindelijk garant zou staan voor stabiliteit en veiligheid. Voor deze vraagstelling is te meer aanleiding indien men bedenkt dat:

- a. de regionale verbanden, met name de NAVO en de Europese Unie, reeds om andere, niet onmiddellijk met het verdwijnen van de Sovjet-dreiging samenhangende redenen een periode van stagnatie of verminderde effectiviteit lijken in te gaan, en
- b. de mondiale benadering beter dan de regionale aansluit bij historische tradities van Nederlands buitenlands beleid waarin een wereldwijde oriëntatie en een afkeer van continentaal-europese bindingen, alsmede een zekere afzijdigheid van machtspolitiek, een vooraanstaande plaats innemen.

¹⁾ In het vervolg van deze studie worden over dit derde hoofdkenmerk geen nadere opmerkingen gemaakt. Dit berust op de veronderstelling dat dit gedeelte van het Nederlands buitenlands beleid onder alle denkbare omstandigheden van waarde zal blijven en wellicht nog in betekenis zal toenemen. Bij de beschrijving van drie toekomstmodellen voor het buitenlands beleid ben ik er stilzwijgend vanuit gegaan dit derde hoofdkenmerk is inbegrepen. Het staat echter enigszins buiten de in deze studie beschreven problematiek.

Het is duidelijk dat een terugkeer naar de situatie van voor 1948-49 niet denkbaar is. Daarvoor zijn:

- a. de zwakheden van de Verenigde Naties te duidelijk gebleken;
- b. de beperkingen van de Verenigde Staten als uiteindelijke garantiemacht te evident geworden;
- c. de onderlinge afhankelijkheid en belangenverstrengeling zowel op veiligheids- als op economisch gebied van de westerse bondgenoten te diep geworteld geraakt;
- d. de onzekerheden van de internationale situatie sinds het einde van de Koude Oorlog te groot.

Met name de laatste overweging - de gedachte dat de overheersende bedreiging die uitging van de Sovjet-Unie plaats heeft gemaakt voor een veelheid van op zichzelf misschien minder direct evidente, maar niettemin belangrijke en vooral slecht overzienbare risico's - leidt ertoe de verworvenheden van de bondgenootschappelijke samenwerking en economische integratie te blijven koesteren. In dat opzicht kan er zeker geen sprake zijn van een geheel andere oriëntatie van het beleid. Maar de vraag is of met deze constatering kan worden volstaan en of de wijzigingen die sinds 1989 zijn ingetreden toch niet zo ingrijpend zijn dat men tot de conclusie moet komen dat wij ons in een wezenlijk andere positie bevinden dan voordien. Anders dan in 1948 zijn er evenwel geen duidelijke alternatieven voorhanden die een omslag van het beleid mogelijk maken of de weg daartoe aanwijzen. Het ziet er naar uit dat er een veel minder overzichtelijke situatie is ontstaan die een groter beroep zal doen op flexibiliteit en improvisatie van het beleid en waarbij men minder dan vroeger zal kunnen varen op een van tevoren vastgelegde koers.

1.2 Een andere omgeving

Die gewijzigde situatie laat zich als volgt samenvatten.

Niet meer bedreigd

In de eerste plaats is er het feit dat de dreiging die uitging van de Sovjet-Unie sterk is afgenomen, zo niet geheel verdwenen. Deze bedreiging, aanvankelijk ervaren als acuut en later als latent, is voor West-Europa het kardinale gegeven geweest in de na-oorlogse jaren en heeft de hoofdlijnen van het beleid bepaald, niet alleen op het gebied van de militaire en strategische veiligheid maar ook daarbuiten. Het Nederlands lidmaatschap, zelfs het mede-oprichterschap, van de NAVO, de WEU en de Europese Gemeenschap, alsmede van de Raad van Europa en de OESO, is daar een rechtstreeks gevolg van geweest, al speelden er ook andere belangrijke motieven een rol. In het geval van de Europese Gemeenschap is vooral te denken aan de wens Duitsland opnieuw te integreren in de Europese volkerengemeenschap, de aloude Frans-Duitse tegenstelling te overwinnen en het altijd op de loer liggende economisch nationalisme aan banden te leggen. Het feit dat Nederland 'present at the creation' van genoemde instellingen was en zich daarmee kon plaatsen in het hart van de Westeuropese en Atlantische besluitvorming, vloeide onmiddellijk voort uit het feit dat wij ons bedreigd voelden in ons nationale bestaan en daarvoor dekking zochten in een collectief verband. Gevoelsmatig was het een voortzetting van de alliantie die onder Amerikaans leiderschap ons bevrijdde van de Duitse bezetting en rationeel was het de erkenning dat er voor een land als Nederland geen zelfstandige verdediging en belangenbehartiging mogelijk is.

De rationele erkenning is gebleven, maar het gevoel van bedreiging is verdwenen, hoewel men niet kan uitsluiten dat dit op een gegeven ogenblik terug zal keren, gezien het kennelijk streven van Rusland een deel van zijn invloed in de onderdelen van het voormalig Sovjet-imperium te herwinnen en ook

elders in Europa zijn gewicht te doen gelden. Het verdwijnen van de bedreiging heeft echter een groot gedeelte van de grondslag van het beleid weggenomen en de ratio van het voortbestaan van met name de NAVO aangetast. Voor de Europese Gemeenschap geldt bovendien dat sommige van de oorspronkelijke doelstellingen, in het bijzonder de Frans-Duitse verhouding betreffend, zodanig zijn verwezenlijkt dat zij als achterhaald kunnen worden beschouwd. Sommige zullen zelfs willen beweren dat de Frans-Duitse verzoening té goed is geslaagd en dreigt over te gaan in een Europees directoraat.

Niet meer betrokken

In de tweede plaats is er, nauw samenhangend met het bovenstaande, de gewijzigde houding van de Verenigde Staten ten opzichte van West-Europa. De omslag hier is minder abrupt en evident dan bij de ineenstorting van het Sovjet-imperium en bij de herwinning van een zelfbeschikkingsrecht door de staten van Midden- en Oost-Europa, maar daarom niet minder ingrijpend. In de Amerikaanse opstelling ten opzichte van Europa is, alle betuigingen van het tegendeel ten spijt, een element van afstandelijkheid ingetreden dat er tevoren niet was en dat doet vermoeden dat er een einde is gekomen aan de periode van uitgebreide buitenlandse committeringen van de Verenigde Staten. Die periode is dan ook, op de langere termijn en als cyclisch verschijnsel gezien, te beschouwen als een uitzondering in het buitenlands beleid van de Verenigde Staten. Te bedenken ware dat in de jaren onmiddellijk volgende op het einde van de Tweede Wereldoorlog de Amerikaanse regering geenszins voornemens was een troepenmacht in Europa te stationeren en garanties te geven voor de veiligheid van de Europese staten. Alleen onder druk van de Koude Oorlog en het communistisch gevaar is het Amerikaanse beleid in 1947-1948 op grootschalige wijze overstag gegaan, hetgeen tenslotte heeft geleid tot 'imperial overstretch' en de verwaarlozing van binnenlandse problemen. In dit opzicht is het presidentschap van president Clinton met zijn onzekere en weinig overtuigende buitenlandse politiek een symptoom van een wezenlijke verandering die gaande is en waarvan het einde nog niet in zicht is gekomen. Ook opvolgers van Clinton zullen genoopt zijn in hun buitenlands beleid te erkennen dat Amerika niet langer in staat is de centrale, leidende rol in de wereld te spelen en ook zij zullen de omvang van de internationale verplichtingen van de VS willen beperken.

Ook voor Amerika geldt overigens dat een terugkeer naar de status quo ante niet denkbaar is en dat de waarde van het Atlantisch bondgenootschap en het bondgenootschap met Japan nog intact is. De diepte van de committering is evenwel aan het afnemen en de bondgenoten moeten rekening houden met een minder grote bereidheid van de Verenigde Staten zich voor hun belangen in te zetten. West-Europa blijft voor de Verenigde Staten een terrein van strategisch gewicht, maar sinds het verdwijnen van de Sovjet-Unie is dit belang er slechts één van vele en niet noodzakelijkerwijs en onder alle omstandigheden het meest vitale. In toenemende mate zullen de Verenigde Staten geneigd zijn regionale conflicten - ook indien daar bondgenootschappelijke belangen mee gemoeid zijn - ter behandeling aan de bondgenoten over te dragen dan wel op hun beloop te laten. Indien de verhouding met de Russische Federatie zich gunstig ontwikkelt en dit land zich in internationaal opzicht coöperatief gedraagt, zullen de VS geneigd zijn aan hun bondgenootschappelijke banden een steeds formelere invulling te geven.

Niet meer centraal

In de derde plaats moet geconstateerd worden dat de positie van West-Europa in de wereld een andere is dan voorheen. In de jaren van de Koude Oorlog was ons werelddeel in vele opzichten het centrum van de wereldpolitiek, zowel wat betreft de verdediging tegen de bedreiging van de Sovjet-Unie als op het

gebied van de economische veiligheid. Bij tijd en wijle was er, vooral in latere jaren, het gevoel dat de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten over het hoofd van West-Europa heen tot zaken trachtten te komen, maar over het algemeen bleef het beeld gehandhaafd dat West-Europa een sleutelpositie innam en dat het machtsevenwicht in de wereld in sterke mate afhankelijk was van wat in West-Europa voorviel. Van deze perceptie ging een krachtige disciplinerende werking uit en het behoud van de status quo in dit deel van de wereld (afgezien van de Duitse hereniging) werd een hoofddoelstelling van het westers beleid. Deze plaatsbepaling werd versterkt door het feit dat de Europese Unie de grootste handelspartner ter wereld was geworden en economische perspectieven leek te hebben die die van de Verenigde Staten en Japan zouden kunnen evenaren. Deze omstandigheden en het succes van de Europese eenwording, met de voltooiing van de interne markt in 1992 als hoogtepunt, vormde de grondslag voor de gedachte van een trilaterale constructie, waarbij Noord-Amerika, Europa en Japan de grote lijnen van het beleid in gezamenlijk overleg zouden kunnen bepalen. Een imperfecte uitdrukking daarvan is te vinden in het overleg van de zeven grote geïndustrialiseerde landen.

In dit beeld is verandering opgetreden zowel ten gevolge van de beëindiging van de Koude Oorlog als vanwege de economische opkomst van het Verre Oosten. Noch in politieke noch in economische zin is Europa meer het centrale theater waarvoor het werd gehouden. Geopolitieke verschuivingen in Europa hebben niet meer dezelfde internationale impact, zoals het uiteenvallen van Joegoslavië heeft aangetoond. In economisch opzicht ziet het ernaar uit dat de dynamiek in de wereld zich in toenemende mate zal verplaatsen naar het Verre Oosten en gevoegd bij een economisch herstel van de Verenigde Staten kan dit slechts betekenen dat het relatieve gewicht van West-Europa achteruit zal gaan. Bovendien heeft West-Europa meer dan de andere delen van de geïndustrialiseerde wereld te lijden onder verschijnselen van economische en sociale verstarring. Voor de Europese Unie heeft een en ander tot gevolg gehad dat de beloften van 1992 niet ten volle zijn waargemaakt en dat de meeste lidstaten zijn vastgelopen in een defensieve opstelling, waarbij men de handen vol heeft aan de aanpassing van het binnenlands sociaal-economisch beleid. Voor nieuwe internationale impulsen lijkt er onder deze omstandigheden weinig plaats te zijn. Eerder is te verwachten dat de lidstaten van de EU naar binnen gericht zullen zijn en gepreoccupeerd met eigen problemen, temeer daar voor vele hiervan - vergrijzing van de bevolking, betaalbaarheid van de sociale voorzieningen, openbare orde - Europese samenwerking niet een bij uitstek beleidsrelevant kader oplevert. Ook voor het potentieel meest explosieve probleem waarmee de lidstaten worstelen, dat van de hoge werkloosheid onder de beroepsbevolking, biedt de Europese Unie geen pasklare formule, in zoverre als de werkloosheid in belangrijke mate een structureel karakter heeft.

Niet meer gerangschikt

In de vierde plaats moet men constateren dat de verhouding tussen de voornaamste Europese mogendheden eveneens anders is dan voorheen. De dominante positie van Frankrijk binnen de Europese Unie is afgekald, terwijl het Verenigd Koninkrijk zichzelf in belangrijke mate buiten spel heeft geplaatst. Duitsland daarentegen heeft sinds de hereniging een sterkere positie verworven en zal meer dan vroeger in staat zijn de besluitvorming binnen Europa te beïnvloeden, niettegenstaande de zware verplichtingen die dat land op zich heeft genomen in het kader van de hereniging en ondanks de remmingen die in Duitsland zelf blijven bestaan ten aanzien van een actiever optreden naar buiten. Twee feiten zijn onweersprekelijk: Duitsland zal in belangrijke mate rekening willen en moeten houden met de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa en zal ook de Europese Unie dwingen dat te doen, en voorts zal de buitenwereld het herenigde Duitsland erkennen en behandelen als de belangrijkste lidstaat van de Unie.

De verschuiving in de krachtsverhoudingen moet overigens niet worden overdreven: zij is eerder te vinden 'in the eye of the beholder' dan in de politieke of economische realiteit. Bevolkingsomvang en grootte van het BNP zijn geen rechtstreekse indicatoren van politieke macht. Duitsland is tenslotte ook nog geen lid van de Veiligheidsraad en de weg naar dat doel kan nog lang zijn. Ook is het niet zo dat de Bondsrepubliek, niettegenstaande de uitspraak van het Constitutionele Hof inzake het optreden buiten het NAVO-verdragsgebied, sinds de hereniging de beschikking heeft gekregen over een ruimere variëteit aan beleidsopties. Het tegendeel is eerder waar: naarmate Duitsland zich in zijn betrekkingen met Oost-Europa en de opvolger-staten van de Sovjet-Unie succesvoller kan ontplooiën, zal het de behoefte aan verankering in het Westen acuter gevoelen en zal het de stabiliserende en geruststellende functie van de NAVO en de Europese Unie nog hoger waarderen.

Toch is het onmiskenbaar dat in Europa, met een in noordelijke en later ook in oostelijke richting uitgebreide Unie, de Bondsrepubliek de centrale plaats zal innemen en dat aan Duitse opvattingen en wensen dienovereenkomstig groter gewicht zal toevallen. Het verschil met de situatie van vóór 1989 is dat toen tussen de drie grote EU-lidstaten een zekere vanzelfsprekende pikorde bestond (overigens niet voor alle beleidsgebieden identiek) en dat sedertdien de onderlinge verhoudingen minder gefixeerd en voorspelbaar zijn geworden. Zolang er van buitenaf geen grote spanningen op Europa worden uitgeoefend zal het verschil tussen vroeger en nu niet zo evident worden, maar mocht dat wel het geval zijn - bijvoorbeeld door destabiliserende conflicten in Oost-Europa of door bedreigende ontwikkelingen vanuit de Arabische wereld dan wel door crimineel of politiek terrorisme - dan zal het relatief grotere gewicht van de Bondsrepubliek zich in de beraadslagingen manifesteren. De kans neemt dan ook toe dat de spanningen tot uiteenlopende reacties van de grote EU-lidstaten zullen leiden. Had de bedreiging die ondervonden werd vanuit de Sovjet-Unie een unificerende en harmoniserende uitwerking op West-Europa, nieuwe, minder algemene maar niettemin gevaarlijke bedreigingen zullen eerder een splijtend en disharmoniserend effect op ons werelddeel hebben.

Voor Nederland heeft dit aanzienlijke gevolgen. De door ons gevolgde politiek van een equidistantie ten opzichte van de drie genoemde Europese mogendheden wordt moeilijker te handhaven. In zekere zin kan men stellen dat het Nederlands beleid dat erop gericht was het Verenigd Koninkrijk een rol te laten spelen als tegenwicht tegen een te grote Frans-Duitse rol, is mislukt. Tegelijkertijd is door de uitbreiding van de Europese Gemeenschap het gewicht van Nederland afgenomen en zijn wij daardoor in mindere mate dan vroeger betrokken bij de hoofdzaken van de Europese besluitvorming. Het feit dat wij tot de kleine landen in Europa behoren valt niet meer te verbloemen (de positie van 'grootste van de kleinen' was nooit meer dan een fantoom, al was het slechts omdat de overige kleinen die positie niet erkenden) en wordt onderstreept door onze relatieve economische achteruitgang in vergelijking met de overige EG-lidstaten. Het toegenomen gewicht van Duitsland plaatst ons bovendien in een positie waarbij onze afhankelijkheid van dit buurland, die toch reeds aanzienlijk is, wordt geaccentueerd.

Samenvatting

Het bovenstaande overziende moet men concluderen dat de internationale omgeving van Nederland, niettegenstaande onmiskenbare continuïteiten, wezenlijk anders is dan voor 1989. De druk van buiten is verdwenen. De Amerikaanse belangstelling is afgenomen. Europa is in het defensief gedrongen en elk van de lidstaten heeft de handen vol aan binnenlandse aanpassingen. De Nederlandse positie binnen de Europese Gemeenschap en ten opzichte van de buurlanden is minder comfortabel geworden. De NAVO en de

Europese Unie blijven onverminderd waardevolle structuren waaraan de Nederlandse belangenbehartiging is toevertrouwd en alternatieven daarvoor zijn niet voorhanden. Maar de toekomst van deze structuren is niet duidelijk en zij lijken ook niet een antwoord te bieden op de vele onzekerheden die zich in de nieuwe situatie aandienen. Als leidraad voor Nederlands buitenlands beleid zijn zij minder afdoende dan vroeger en naarmate de tijd voortschrijdt zal dit, naar moet worden gevreesd, in toenemende mate het geval zijn.

1.3 NAVO nader beschouwd

Het valt moeilijk te weerspreken dat het wegvallen van de bedreiging door de Sovjet-Unie de grondslag van het Atlantisch bondgenootschap heeft aangetast en dat deze uitwerking met het verloop van de tijd sterker zal worden. De collectieve verdediging van het verdragsgebied tegen een aanval uit het Oosten kan niet langer een voldoende onderbouwing van het bestaansrecht van de NAVO opleveren. Op den duur moet dit wel een ontbindend effect hebben.

Dit tijdsverloop kan overigens nog betrekkelijk lang zijn, want als kader van militaire samenwerking in een situatie waarin geen van de Europese landen op zichzelf voor de eigen verdediging kan zorgen, is de NAVO voornamelijk onvervangbaar. De residuele functies van die organisatie blijven belangrijk:

- a. de NAVO verzekert het instandhouden van de bestaande geïntegreerde militaire structuur;
- b. de NAVO blijft de verankering en concretisering van de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa, zij het op een lager niveau en wellicht tegen hogere kosten dan vroeger;
- c. de NAVO blijft een centraal forum voor transatlantisch overleg en coördinatie van beleid;
- d. de NAVO schept in Europa een stabiele omgeving die door alle betrokken landen als behaaglijk wordt ervaren.

Het bondgenootschap is evenwel geconfronteerd met een aantal onzekerheden die niet zozeer van operationele als wel van existentiële aard zijn en die de grondslag zelf ervan in het geding brengen. De eerste daarvan is de verhouding van het bondgenootschap tot de landen van Oost-Europa en tot Rusland. Veel pleit ervoor de Oosteuropese landen, althans de vier Visegrad-landen, op te nemen in het bondgenootschap, doch dit zal leiden tot een verslechtering van de verhouding tot Rusland, terwijl een Russisch lidmaatschap van de NAVO een absurditeit zou zijn. De onbeantwoorde vraag is welke rol de NAVO zou kunnen spelen in een nieuw opgezette Europese veiligheidsstructuur. Een ondergeschikte rol van de NAVO daarin zou de waarde van het bondgenootschap aanzienlijk verminderen, terwijl een dominante rol voor Rusland niet aanvaardbaar zal zijn. Er dreigt hier een impasse die op de lange duur een verzakkend effect kan hebben op de samenhang binnen het bondgenootschap en die ertoe zou kunnen bijdragen dat de Amerikaanse belangstelling verder zal afnemen.

De tweede existentiële onzekerheid betreft de mate waarin de Europese leden van het bondgenootschap moeten trachten een eigen defensie-identiteit op te bouwen. Er spelen hier twee tegengestelde overwegingen en het zal moeilijk blijven aan te geven waar het evenwicht tussen beide te vinden is. Aan de ene kant wordt de opbouw van een eigen Europese defensie-identiteit gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het behoud van de Amerikaanse inspanningen en belangstelling voor de NAVO, maar aan de andere kant is er de vrees dat een te uitgesproken Europese identiteit de Amerikanen huiverig zal maken hun lot zozeer met dat van West-Europa te verbinden. Zolang de Europese defensie-identiteit gezien wordt in betrekkelijk ondergeschikte termen (de zogenaamde Petersberg-taken, d.w.z. in hoofdzaak humanitaire en vredesbewakende taken) wordt dit dilemma niet acuut, doch zodra Europa

zich zichtbaar zou willen manifesteren en organiseren op het gebied van de collectieve zelfverdediging zal het dilemma zich in alle hevigheid voordoen. Een oplossing daarvoor is niet direct voorhanden.

De derde onzekerheid betreft de vraag of de NAVO als organisatie zich een voldoende bestaansrecht kan verwerven door op te treden buiten het verdragsgebied, hetzij op eigen kracht hetzij - hetgeen meer waarschijnlijk is - in opdracht van of onder auspiciën van de Verenigde Naties. Nut en noodzaak van zulk optreden staan buiten kijf, maar het lijkt toch twijfelachtig of de NAVO als facilitair bedrijf een voldoende bestaansrecht kan verwerven, temeer daar de bijdragen van de lidstaten aan zulke acties onvermijdelijk ongelijk zullen zijn en een eenheid van politiek-strategische visie zouden vereisen die maar zelden voorhanden is.

De grootste onzekerheid bij dit alles is in welke mate Europa tenslotte genoopt zal zijn meer voor de eigen verdediging te moeten zorgen en, zo ja, wie dit Europa dan is. Voorlopig wijst niets erop dat de Europese landen in staat zouden kunnen zijn hun gezamenlijke defensie te kunnen organiseren zonder Amerikaanse leiding, maar ook moet geconstateerd worden dat die Amerikaanse leiding in de toekomst in mindere mate beschikbaar zal zijn. Voor een land als Nederland biedt dit een oncomfortabel uitzicht. Toenemende Amerikaanse afstandelijkheid zou ons ertoe kunnen brengen een meer continentale oriëntatie van het defensiebeleid onder ogen te zien, maar onduidelijk is aan wie wij de leiding van dit beleid zouden willen toevertrouwen. Dit neemt uiteraard niet weg dat op kleinere schaal en in technisch-militair opzicht Europese samenwerking kan worden gezocht en toegepast, maar zulks geeft geen antwoord op de vraag waar politiek-strategisch gezien het zwaartepunt moet liggen. Met het geleidelijk terugtreden van de Amerikaanse rol in de NAVO - zij het dat men ervan uit mag gaan dat de nucleaire garantie van de Verenigde Staten intact zal blijven - dreigen wij op het terrein van de verdediging in een niemandsland terecht te komen waarin geen duidelijke oplossing voorhanden is voor de kernvraag die elke natie zich moet stellen, namelijk die hoe het zijn militaire verdediging in geval van nood zal inrichten. Een optie zou kunnen zijn deze vraag onbeantwoord te laten op grond van de veronderstelling dat zich geen wezenlijke bedreigingen van onze veiligheid zullen voordoen, maar als beleid is dit fundamenteel onbevredigend. Een andere optie zou kunnen zijn ons veiligheidsbeleid te integreren met dat van bijvoorbeeld de Bondsrepubliek. Er is hiervoor wel veel te zeggen, doch dit zou onze afhankelijkheid van dit land kunnen opvoeren tot een hoogte die onwenselijk is.

I.4 Europese Unie nader beschouwd

Wat het uiteindelijke doel van de Europese eenwording zou dienen te zijn is altijd in het midden gelaten: een bewuste versluiting met het oogmerk vruchteloze en vooralsnog geheel theoretische discussies over de uiteindelijke verhouding tussen de Gemeenschap, c.q. de Unie enerzijds en haar samenstellende delen anderzijds te vermijden. Die eindfase werd zo ver weg geacht dat men zonder bezwaar tussentijds stappen in de algemene richting van grotere eenheid zou kunnen zetten zonder zich definitief op die eindfase te behoeven vast te leggen. Dat dit ook relatief grote stappen zouden kunnen zijn bleek uit het Nederlands ontwerp voor het Unie-verdrag in het najaar van 1991. De presumptie was overigens wel dat de eindfase federaal van aard zou zijn en dat elke voortgang in die richting gewenst was.

Vraagt men zich af wat die eindfase, of onmiddellijke voorstadia daarvan, zou kunnen omvatten, dan komt men tot de volgende opsomming.

- a. *Op institutioneel gebied:*
- het terugbrengen van de Raad van Ministers tot een 'senaat', dat wil zeggen een niet langer overheersend onderdeel van de wetgevende macht;
 - het opwaarderen van het Europees Parlement tot een aan de Raad gelijkwaardig en op den duur zelf primair gedeelte van de wetgevende macht;
 - de vergroting van de zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de Europese Commissie onderworpen aan de controle van het Europees Parlement;
 - de versterking van de greep van het Europees Parlement op de Europese Commissie door de uitwerking van het beginsel dat laatstgenoemde, en ook individuele leden van de Commissie, uitdrukkelijk het vertrouwen van het Europees Parlement moeten genieten;
 - de instelling, in een of andere vorm, van een (proto-)Presidentschap van de Europese Unie.
- b. *Op inhoudelijk gebied:*
- overdracht aan de organen van de Unie van de bevoegdheid deze naar buiten te vertegenwoordigen op alle belangrijke terreinen, inclusief die van veiligheid en defensie;
 - versterking van de greep van de communautaire organen op het economische en begrotingsbeleid van de lidstaten (in belangrijke mate is hiertoe reeds besloten in het Verdrag van Maastricht in het kader van de totstandbrenging van de EMU);
 - vergroting van de budgettaire 'masse de manoeuvre' van de Unie door bijvoorbeeld verdubbeling of verdrievoudiging van de communautaire uitgaven in vergelijking met de uitgaven van de nationale overheden (thans: 2,4%), met corresponderende overdracht van taken.

Genoemde elementen moeten worden geacht in het algemeen, en details daar gelaten, te liggen binnen het gezichtsveld en het ambitiebereik van het Nederlands beleid. Voortgang in genoemde richtingen - overigens niet noodzakelijkerwijs op alle fronten tegelijk - zou bij ongewijzigd beleid kunnen rekenen op Nederlandse steun. In die zin is er sprake van een automatische piloot. Het behoeft geen betoog dat het hier geen ondergeschikte ontwikkelingen betreft, maar fundamentele ingrepen die het bestaan van Nederland als nationale staat diepgaand zouden beïnvloeden.

De werkelijkheid gebiedt echter te constateren dat de Europese Unie de grenzen van haar ontwikkeling in federale zin heeft bereikt. Het Verdrag van Maastricht is in dit opzicht het verste punt waartoe sedert de oprichting van de Europese Gemeenschap in de jaren vijftig de integratie kon worden voortgedreven. Deze constatering lijkt ook voor de toekomst te gelden. Zulks wil uiteraard niet zeggen dat op afzonderlijke terreinen geen voortgang kan worden geboekt en dat geen verbetering kan worden aangebracht in het functioneren van de bestaande instellingen, maar wezenlijke doorbraken in de richting van een federale structuur lijken uitgesloten.

De onmiddellijke aanleiding voor deze vaststelling is de recente uitbreiding van de Unie met drie nieuwe leden die geen van allen de federale ambities lijken te delen. Hun toetreding tot de Gemeenschap is gebaseerd op pragmatische overwegingen en zij zullen zo spoedig na hun toetreding niet te vinden zijn voor verdere substantiële overdrachten van soevereiniteit. Tezamen met het Verenigd Koninkrijk zullen zij voortgang in die richting kunnen tegenhouden, zelfs indien men ervan uit zou gaan dat bij de overige lidstaten die bereidheid in concrete vorm aanwezig zou zijn. Het vooruitzicht van de toetreding van nog meer lidstaten, met name de vier Visegrad-landen, brengt hier geen verandering in.

De taaiheid van de lidstaten

De redenen waarom men moet concluderen dat de Europese Unie de grenzen van haar diepgang heeft bereikt zijn echter dieper gelegen. In de eerste plaats is er de rol van de nationale lidstaat tegenover de Unie. Het proces van Europese eenwording is altijd gedacht als een geleidelijk verlopende ontwikkeling. In overeenstemming daarmee zou men mogen verwachten dat in de veertig jaar sinds het begin van de Europese integratie de nationale staat een graduele terugtrekking te zien zou hebben gegeven ten faveure van de Europese Unie. In de beginjaren van de Europese integratie kon men inderdaad constateren dat de nationale lidstaten in zekere zin plaats maakten voor de besluitvorming in communautair verband en dat zij in relatieve termen achteruit gingen in vergelijking met de Gemeenschap die aan betekenis won. De logica van de integratie leek daarbij zijn uitwerking te hebben, namelijk dat die vraagstukken die zich op Europees niveau manifesteren ook op dat niveau moeten worden behandeld en dat één verschuiving van beslissingsbevoegdheid naar het Europese niveau een volgende met zich meebrengt (spill-over effect). In latere jaren valt evenwel te constateren dat de nationale staten in hun sociaal-economisch beleid en in hun zorg voor de samenleving een veel hogere vlucht hebben genomen dan toegestaan werd aan Europese instellingen en dat er van een 'withering away' van de lidstaten ten opzichte van de Europese Gemeenschap geen sprake is geweest. Dit komt wel het meest sprekend tot uitdrukking in het feit dat de nationale lidstaten in de eerste helft van de jaren zestig 30 à 35 procent van het BNP voor zich opeisten, terwijl dit thans ruim boven de 50 procent ligt. De uitgaven van de Europese Gemeenschap bleven daarbij in het niet vallen, ook al stegen zij van $\pm 0,1$ procent tot 1,25 procent van het BNP; als geheel zijn zij echter marginaal gebleven².

De logica van de integratie bleef er nog wel voor zorgen dat op een aantal beleidsterreinen besluitvorming ten dele werd verplaatst van nationale hoofdsteden naar Brussel, maar voor de Europese burger werd de nationale overheid steeds belangrijker en de Europese overheid steeds obscuurder. In meer recente jaren zou men kunnen concluderen dat de greep van de nationale overheden op de samenleving weer geringer is geworden. De globalisering van de wereldeconomie en de verbrokkeling van de samenleving onder de inwerking van belangengroeperingen en individualisering hebben het nationaal beleid minder effectief gemaakt; de bestuurbaarheid van de samenleving is afgenomen en de voorzieningen van de welvaartsstaat zijn in hun volle omvang onhoudbaar gebleken. In die zin kan men zeggen dat de nationale staten functieverlies hebben geleden, maar het hierdoor ontstane vacuüm is zeker niet opgevuld door de instellingen van de Europese Unie die ten aanzien van deze ontwikkelingen terzijde zijn blijven staan.

De Unie aan de verkeerde kant

In de tweede plaats moet men constateren dat, gezien vanuit het standpunt van de Europese burger, de Europese Unie minder attractief is dan voorheen, terwijl een aantal van de nadelen zich duidelijker hebben gemanifesteerd. Voor de problemen die de lidstaten thans beroeren - de hoge werkloosheid, de financiering van de sociale voorzieningen, de verdeling van de lasten, de leefbaarheid van de grote steden en de problemen van de migratie - biedt de Europese Unie geen oplossingen en lijkt daarvoor ook niet het relevante kader te kunnen zijn. Geen wonder derhalve dat de publieke steun voor de Europese integratie in zo sterke mate is afgenomen. Daar komt nog bij dat in het

² Cijfers ontleend aan Begrotingsvademeccum 1993 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (tabel 3) en de OECD Economic Outlook van december 1981 en juni 1994.

conflict tussen burger en overheid (afstand tussen burger en bestuur, herkenbaarheid van het beleid) de ondoorzichtige Brusselse instellingen 'aan de verkeerde kant' staan. In dit opzicht is de Europese eenwording tegengesteld aan de thans waarneembare trend naar regionalisatie en grotere betrokkenheid van de burgers bij het bestuur. Het verlenen van grotere bevoegdheden aan het Europees Parlement zal hierin weinig verandering brengen, want het democratische deficit van de Europese Unie is inherent aan de gekozen opzet en laat zich niet met enkele bijstellingen remediëren. Dat kan alleen wanneer gekozen wordt voor een radicale oplossing in federale richting, zoals boven omschreven, en hiertoe bestaat onder de lidstaten geen bereidheid.

Een bevreemdend plateau

In de derde en voornaamste plaats moet men erkennen dat de bereikte mate van economische integratie voor de meeste, zoniet alle lidstaten niet alleen een maximum maar ten naastebij ook een optimum voorstelt. Elke lidstaat zal uiteraard op terreinen van zijn voorkeur behoefte hebben aan meer en beter beleid, maar zulks betreft variaties op bestaande thema's en impliceert geen wezenlijke vernieuwing. Al zijn er op deelreinen beleidsintensiveringen wenselijk en al is de gemeenschappelijke markt nog lang niet in alle opzichten perfect, het valt moeilijk in te zien welke nieuwe terreinen van beleid nuttig aan het communautaire niveau kunnen worden overgedragen, zeker niet in een tijd waarin nationale overheden pogen de totale omvang van de publieke sector terug te brengen en het beslag op de beschikbare middelen te verminderen. Er is vanuit de lidstaten naar alle waarschijnlijkheid dan ook geen grote druk te verwachten tot verdieping van de economische integratie en er zijn evenmin tekenen die erop wijzen dat het bedrijfsleven, in tegenstelling tot de jaren voorafgaande aan de opstelling van de 'Acte Unique' en de gemeenschappelijke markt van 1992, impulsen in die richting zal genereren. Op dit beeld van relatieve verzadiging bestaat één uitzondering, maar die is wel van majeure betekenis: de instelling van de Monetaire Unie waartoe in het Verdrag van Maastricht de grondslag is gelegd. De vooruitzichten voor eenwording op dit gebied zijn evenwel onzeker door een gebrek aan economische convergentie en wellicht is op dit terrein een herbezinning onvermijdelijk.

Samenvatting

Het is op zichzelf geenszins een negatief oordeel te moeten constateren dat de Europese Unie een plateau heeft bereikt: het einde van een groeiperiode luidt de volwassenheid in. Het ligt in de aard der dingen te veronderstellen dat een dergelijke grens op een gegeven ogenblik in zicht komt en dat de betrokken organisatie zich verder moet concentreren op verbeteringen en bijstellingen en vooral op maximale benutting van de bestaande mogelijkheden. Voor Nederland betekent zulks echter wel dat wij het perspectief van verdere eenwording en hervorming in supranationale richting zouden moeten verlaten en dat wij ons moeten instellen op een stationair beeld van de Europese integratie.

Beschouwt men de toekomst van de Europese Unie nader, dan doemen een aantal vragen op.

Tweede en derde pilaren

De eerste vraag is of wezenlijke voortgang van de Europese Unie wellicht gerealiseerd kan worden op niet-economisch terrein en met name op het gebied van de tweede en derde pilaren van het Verdrag van Maastricht: buitenlands- en veiligheidsbeleid, respectievelijk justitiële samenwerking. Ten aanzien van de justitiële samenwerking (migratiestroom, grensoverschrijdende criminaliteit) moet worden geconstateerd dat de logica van de

integratie uitgesproken sterk is, maar tegelijkertijd valt op dat de politieke gevoeligheden binnen de verschillende lidstaten op deze terreinen groot zijn. Het vooruitzicht van voortgang op deze terreinen is daarom onzeker. Een evenwichtige lastenverdeling over de lidstaten is hier bovendien erg moeilijk te bereiken en tegenover de nadelen staan niet, zoals bij het functioneren van de gemeenschappelijke markt wel het geval is, gemakkelijk aanwijsbare gemeenschappelijke voordelen. Dit geldt vooral voor de beheersing van de migratiestromen. Op het terrein van de criminaliteitsbestrijding is samenwerking misschien gemakkelijker te realiseren, hoewel ook hier de nationale impulsen sterk blijven.

Wat betreft de tweede pilaar, die van het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid, doet zich het probleem voor dat hier van incrementele groei moeilijk kan worden gesproken. Coördinatie van het beleid op deze terreinen, hoe gedetailleerd omschreven ook, is en blijft coördinatie van in wezen onafhankelijke beleidsvoornemens. Centrale sturing zou daarin verandering brengen, maar dit vereist een kwalitatieve sprong die niet in kleine stappen kan worden volbracht. Of de lidstaten op dit terrein, dat hun soevereiniteit zo diepgaand raakt, tot een grote sprong bereid zijn - en dit zou in een of andere vorm het aanvaarden van een centrale Europese leiding moeten impliceren en op zijn minst praktische toepassing van besluitvorming bij meerderheid - lijkt voor de voorzienbare toekomst twijfelachtig. Plaatst men dit tegen de achtergrond van de verwachting dat in de komende tijd de buitenlandse politieke uitdagingen en veiligheidsbedreiging niet globaal van aard zullen zijn, maar eerder specifiek en fragmentarisch met divergerende uitwerking op de onderscheiden lidstaten, dan wordt het wel heel moeilijk voorstelbaar dat een werkelijk gemeenschappelijk extern beleid van de Unie tot stand zal kunnen komen. De noodzaak van de totstandkoming van zulk beleid blijft in de theorie steken, maar de praktijk zal in een andere richting gaan.

Verschillende snelheden

De tweede vraag is of wezenlijke voortgang op het pad van de integratie gezocht kan worden in een kleinere kring van lidstaten met terzijdelating van de achterblijvers. Dit is het Europa van de twee snelheden dat in beperkte zin reeds toepassing heeft gevonden. De vraag die hier aan de orde is of een dergelijke opzet ook op hoofdterreinen, zoals dat van de monetaire unie of het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, voor Nederland een nastrevenswaardige doelstelling is of kan zijn. Bij een positieve beantwoording van deze vraag moet er rekening mee worden gehouden dat aldus een min of meer diepgaande splitsing in de bestaande Unie zal groeien en dat het bij een succesvolle voortgang in kleine kring niet waarschijnlijk is dat de overige lidstaten binnen afzienbare tijd aansluiting bij de kop van het peloton zullen kunnen vinden. Dit is wel een zeer ernstig bezwaar, want het is geenszins ondenkbaar dat de Europese Unie in haar geheel door het bestaan van een zich duidelijk manifesterende 'Inner Circle' ontwricht wordt en dat de verdeeldheid in West-Europa er per saldo door zal toenemen. Men dient ook te beseffen dat in een dergelijk kleine kring de Frans-Duitse invloed navenant groter, zo niet overheersend, zal zijn dan in de Unie in haar geheel. Tenslotte is te bedenken dat de rol van de communautaire instellingen waar Nederland uit een oogpunt van machtsevenwicht en rechtszekerheid zoveel belang aan hecht in een kleiner gezelschap, dat noodzakelijkerwijs een ad hoc karakter zal hebben, gering zal zijn of geheel zal ontbreken. Bij dit alles is het nog een open vraag of de instelling van een kleinere groep van lidstaten met verdergaande doelstellingen voorafgaande instemming zou moeten verkrijgen van de Unie in haar geheel dan wel dat zo'n groepering op eigen kracht zijn wil doorzet ³.

³ Zie postscriptum I voor een nadere bespreking van deze problemen.

Indien het waar is, zoals boven gesteld, dat de huidige stand van de integratie (de monetaire eenwording terzijde gelaten) voor een land als Nederland ten naastebij een optimum voorstelt, dan moet de conclusie luiden dat de nadelen van een Europa van twee of meer snelheden niet zullen opwegen tegen de eventueel te boeken winst op het terrein van integratie. De aansluiting van Nederland bij een kleinere groep van lidstaten waarin Frankrijk en Duitsland zullen domineren zou een terugkeer betekenen tot de positie vóór de toetreding van het VK en zouden onlustgevoelens die destijds in Nederland ten opzichte van de Europese Gemeenschap van zes lidstaten golden opnieuw tot leven kunnen brengen. Destijds was een beperkte opzet van de Europese eenwording aanvaardbaar omdat:

- a. het integratieproces daarmee in gang kon worden gezet en
- b. het perspectief van de uitbreiding met het Verenigd Koninkrijk en andere landen aanwezig was.

Beide overwegingen zijn onder de huidige omstandigheden vervallen en er lijkt voor Nederland weinig winst in te zitten door terug te vallen op de oude positie.

Monetaire eenwording

De derde vraag heeft betrekking op het vooruitzicht van een monetaire eenwording, al dan niet volgens het tijdschema neergelegd in het Verdrag van Maastricht. De problematiek valt uiteen in twee subvragen:

1. is in het bijzondere geval van monetaire eenwording een Europa van twee snelheden wel aanvaardbaar?
2. vormt de monetaire eenwording een onmisbaar sluitstuk van de Europese integratie?

Het Verdrag van Maastricht geeft op beide vragen een positief antwoord en in zoverre zou men kunnen stellen dat de discussie is gesloten. De werkelijkheid is echter meer complex en het lijkt niet te laat deze zaak opnieuw door te denken. Het is mogelijk te redeneren dat zonder een monetaire eenwording het gevaar van een ontrafeling van de bereikte graad van integratie aanwezig blijft en dat met name de interne markt niet verzekerd is als wisselkoersonzekerheden en de dreiging van 'competitive devaluations' de verhoudingen kunnen blijven verstoren. Dit zijn zeker deugdelijke argumenten, maar daartegenover staat het ervaringsfeit dat de interne markt de afgelopen decennia zich geleidelijk in goede richting heeft kunnen ontwikkelen zonder dat van monetaire eenwording sprake is geweest en dat de voornaamste tekortkomingen van deze markt niet te wijten zijn aan moeilijkheden in de sfeer van de valuta, maar eerder moeten worden toegeschreven aan residueel of zich opnieuw manifesterend nationaal protectionisme. Het bewijs dat een volledige monetaire samensmelting onontbeerlijk is voor het voortbestaan van de gemeenschappelijke markt is niet geleverd. Daarmee wil niet gezegd zijn dat zo'n samensmelting niet belangrijke voordelen zou hebben, maar te stellen dat zulks onontbeerlijk is gaat te ver.

Als deze laatste conclusie juist is dan vervalt ook het pleidooi voor een monetaire unie in een beperkte kring van lidstaten. Dit klemmt des te meer indien men zich voor ogen houdt dat een monetaire eenwording met centrale beleidsvorming verregaande gevolgen zal hebben voor de beleidsvrijheid die de nationale lidstaten zich nu nog toemeten op het gebied van de begrotingspolitiek - in alle lidstaten het kernstuk van het nationale politieke leven. Een monetaire unie die in goede en in slechte tijden moet kunnen functioneren vereist dat op centraal, dat wil zeggen supranationaal niveau de parameters van het begrotingsbeleid wordt vastgesteld, met name:

- a. de jaarlijkse variatie in het niveau van de overheidsuitgaven;
- b. de omvang van het begrotingstekort;
- c. de wijze van financiering van het tekort.

Indien men bovendien in aanmerking neemt dat om redenen bovenvermeld het vooruitzicht voor een politieke unie (tenzij men deze term in uiterst oppervlakkige zin opvat en in feite beperkt tot een marginale uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement en procedurele verbeteringen in de besluitvorming) negatief is, dan rijst de vraag of het wel verstandig is ten aanzien van de monetaire unie een zo vergaand en onherroepelijk besluit te nemen als voorzien is in het Verdrag van Maastricht. Onder de gegeven omstandigheden en in de veronderstelling dat een monetaire unie voor het functioneren van de Europese Unie niet onontbeerlijk is, kan men constateren dat uitstel van een dergelijke beslissing geen grote tegenslag zou zijn. Voor Nederland komt daar nog bij dat de in de praktijk toegepaste aligering van de koers van de gulden op de D-mark in feite reeds alle voordelen biedt die wij van de monetaire unie mogen verwachten en dat een voortijdige formalisering hiervan onvoldoende meerwaarde heeft. Veel zal afhangen van de omstandigheden in 1997, respectievelijk 1999. Indien het merendeel van de lidstaten tegen die tijd in staat is de verplichtingen van de EMU op zich te nemen of dat punt in redelijke mate benadert, dan zal de Unie in haar geheel bij een besluit terzake zeker gebaat zijn. Mocht die groep echter beperkt zijn, dan zou de samenhang van de Unie onder hun 'Alleingang' te lijden hebben en lijkt een uitstel te verkiezen.

Samenvatting

Het geheel overziende moet men constateren dat wij ons eerder dienen in te stellen op een Gemeenschap in een stationaire staat dan op een Gemeenschap c.q. Unie in evolutie naar hogere vormen van samensmelting en integratie. Dit behoeft geenszins een ontmoedigend vooruitzicht te zijn want het perfectioneren van het bestaande en het behoeden daarvan tegen verval, gevoegd bij de uitdaging van een instroming van nieuwe leden, zal reeds een grote opgave zijn en een sterk beroep doen op politiek doorzettingsvermogen en stuurmanskunst. Het zou echter onverstandig zijn het Europese beleid te richten op een perspectief van verdere integratie, omdat zulks irreal is en ons op dwaalsporen kan brengen.

1.5 Drie modellen voor de toekomst

Wanneer men de situatie zoals boven omschreven beschouwt, dan zijn er voor het Nederlands buitenlands beleid in beginsel drie mogelijkheden, namelijk:

- die van een vasthouden aan de bestaande hoofdlijnen;
- die van een teruggrijpen op vroegere tradities van afzijdigheid;
- die van het zoeken naar nieuwe uitgangspunten die beter passen bij de ongewisse omstandigheden die in het verschiet liggen.

Schetsmatig zou men deze keuzen of, beter gezegd, modellen kunnen aanduiden als die van:

- klassiek, vasthoudend beleid;
- terughoudend, minimaal beleid;
- een beleid van open opties.

Gegeven de geringe marges van het Nederlands buitenlands beleid en de diepgang van bestaande bindingen, alsmede het ontbreken van duidelijke alternatieven, kunnen deze drie modellen niet in scherpe tegenstelling tot elkaar worden gedefinieerd. Het betreft hier trouwens geen alternatieven, maar algemene oriëntaties die in de praktijk een grote mate van overlapping zullen vertonen. Het is over het algemeen niet een vraagstuk van *of/of*, maar eerder van *en/en*, en van het zoeken naar nuanceringen die op den duur wellicht tot een grotere contrastering tussen de diverse mogelijkheden zal leiden.

In het model van het vasthoudend beleid staat voorop dat het vele goede - in de zin van het scheppen van een voor Nederland gunstige buitenlandse omgeving, zowel politiek als economisch - bij voorrang behouden en zo mogelijk nog versterkt moet worden. De Atlantische veiligheidsstructuur en de binding Amerika-Europa, evenals de economische integratie in Europa zijn en blijven essentiële voorwaarden voor de voorspoedige ontwikkeling van Nederland als natie en het valt niet in te zien dat in dit beeld op korte of zelfs middellange termijn verandering zal intreden. Dit betekent op zijn minst dat Nederland ertoe moet bijdragen afbrokkeling van deze structuren tegen te gaan en aanpassing daarvan aan nieuwe situaties moet bevorderen. Dit laatste, conserverende element moet ongetwijfeld ook een bestanddeel vormen van de overige modellen.

Tot de essentie van dit beleid zal behoren dat Nederland zich blijft inspannen het samenvallen van het Amerikaanse en Europese veiligheidsbelang te bevorderen, met name door te zoeken naar nieuwe taken voor de NAVO en aangepaste structuren met een meer pregnante Europese bijdrage daaraan. Wat betreft de Europese eenwording wordt de lijn voortgezet die Nederland getracht heeft te volgen bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht.

Wat de NAVO en de band Amerika-Europa betreft betekent dit ook dat wij voorzichtig moeten zijn in het bevorderen van een Europese defensie-identiteit, voor zover die althans niet door de Verenigde Staten wordt goedgekeurd of aangemoedigd. Vormen van Europese defensie-identiteit die verder zouden gaan dan voor de VS aanvaardbare grenzen, zouden gemakkelijk in strijd kunnen komen met het kardinale beginsel dat de Amerikaanse betrokkenheid bij de veiligheidssituatie in Europa op een zo stevig mogelijke basis moet blijven berusten. Het model van het vasthoudend beleid stelt daarom grenzen aan de diepgang van onze deelname aan militaire samenwerking in Europees verband, maar tegelijkertijd moet men vaststellen dat de grenzen van deze beperking schuivend zijn. Enerzijds is er immers het feit dat de Verenigde Staten om diepliggende interne redenen zich minder betrokken wensen te voelen bij ontwikkeling in Europa en anderzijds moet men er rekening mee houden dat **Amerikaanse goedkeuring of zelfs aanmoediging** van de vorming van Europese defensiesamenwerking slechts het streven **verhult die betrokkenheid juist te verminderen** en de omstandigheden te scheppen voor een kleinere Amerikaanse presentie in dit werelddeel. **Gevoegd bij de onzekerheden omtrent de toekomstige rol van de NAVO in Midden- en Oost-Europa valt te vrezen dat een vasthouden van Nederland aan de klassieke voorkeur voor een maximale Amerikaanse rol op het Europese continent ons tenslotte in een impasse zal leiden, aangezien de grondslagen voor dat beleid niet meer aanwezig zullen zijn.** We zouden daardoor de kans lopen in onze opstelling geïsoleerd te raken en aansluiting bij overige ontwikkelingen te missen, hetgeen later alleen met moeite gecorrigeerd zou kunnen worden.

Ten aanzien van de Europese Unie is de optie van het vasthoudend beleid op het eerste gezicht eveneens overtuigend en consistent, namelijk een voortgaand streven om de uitbreiding van het ledental gepaard te doen gaan met een verdieping van de integratie en een versterking van de supranationale instellingen ten koste van de lidstaten. In de praktijk zal dit betekenen dat wij ons op de Intergouvernementele Conferentie van 1996 zullen voorbereiden in dezelfde zin als wij dat deden voor het Verdrag van Maastricht, dus gericht op maximale versterking van de communautaire structuur en een uitbreiding van de beleidsterreinen van de Unie, alsmede op versterking van het democratisch gehalte van de Unie. Aangezien in 1996 met name ook institutionele voorzieningen aan de orde zullen zijn, zouden wij ons in de optie van het

vasthoudend beleid ook dienen in te zetten voor een uitbreiding van de meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers, versterking van de bevoegdheden van de Europese Commissie en andere maatregelen die de slagvaardigheid van de Unie zouden kunnen bevorderen. In deze optie zou ook de bevestiging thuishoren van de toezeggingen die zijn aanvaard in het Verdrag van Maastricht op het gebied van de Europese monetaire eenwording en de geleidelijke verwezenlijking van een gemeenschappelijk buitenlands- en defensiebeleid.

Evenals op het gebied van de transatlantische betrekkingen dreigt ook hier het gevaar dat wij bij een doorzetting van het vasthoudend beleid in een impasse terecht komen omdat de voorwaarden voor een effectieve toepassing van onze opstelling niet langer aanwezig zijn. Aan de verdieping van een integratie zijn inmiddels grenzen gesteld die door de toelating van nieuwe leden alleen maar nauwer getrokken zullen worden, terwijl bovendien ons streven via de Europese eenwording de invloed van de grote lidstaten aan banden te leggen geen verdere mogelijkheden lijkt te bezitten. Integendeel, het persisteren in een verdere integratie kan gemakkelijk leiden tot oplossingen, zoals een gedifferentieerde integratie in een kleinere kring van lidstaten, die de invloed van bepaalde grote Europese landen juist zal doen toenemen. Ook het aandringen op een slagvaardiger beleid en meer supranationale besluitvorming kan gemakkelijk ten koste gaan van de garanties tegen willekeur en machtsuitoefening die Nederland door de jaren heen in de Europese samenwerking heeft gezocht.

Zowel op het gebied van de veiligheid als van de economische integratie geldt dat voor het model van een vasthoudend beleid veel te zeggen valt en dat dit model tot bepaalde hoogte ook onontkoombaar is, maar dat dit tegelijkertijd bij consequente toepassing zal leiden tot situaties waarin de Nederlandse opstelling irrelevant, ineffectief of zelfs contra-productief dreigt te worden. Er dreigt het gevaar dat wij bij een vasthouden aan onze bestaande uitgangspunten ons zullen committeren in richtingen die bij nader inzien onwenselijk of onvruchtbaar zullen blijken te zijn, omdat onvoldoende rekening is gehouden met de inmiddels sterk gewijzigde omstandigheden. Het is een risico dat zich reeds tijdens de voorbereiding van het Verdrag van Maastricht gemanifesteerd heeft en die gebeurtenis zou een waarschuwing dienen te zijn dat wij niet met een vasthouden aan klassieke uitgangspunten kunnen volstaan.

Terughoudend, minimaal beleid

Het uitgangspunt van dit model is dat Nederland nu eenmaal een geringe en zelfs afnemende invloed heeft op de ontwikkelingen in de ons omringende wereld en dat het uit dien hoofde van wijs beleid getuigt zich niet te verliezen in de grote politiek, maar zich te concentreren op de concrete verdediging van nationale belangen en op het vermijden van risico's. In dit model wordt teruggerepen op oudere tradities van afzijdigheid (hetgeen overigens geen neutraliteit behoeft te impliceren), gecombineerd met een poging de omvang van de internationale verplichtingen meer in overeenstemming te brengen met onze beperkte mogelijkheden en het accent te leggen op de toepassing van algemeen aanvaarde internationale normen. Uiteraard zou ook hier de verdediging van bestaande verworvenheden op politiek en economisch terrein een grote plaats innemen, maar in dit model zou men zich losmaken van de perspectieven op lange termijn. In het model van terughoudend beleid zou Nederland een laag profiel zoeken dat onze reële positie in de wereld zou weerspiegelen. In het algemeen zou men kunnen zeggen dat dit beleid zou leiden tot een realistische maar minimalistische opstelling, in tegenstelling tot het voorgaande model dat in een aantal opzichten als maximalistisch kan worden gekenschetst.

Om redenen van presentatie is het niet waarschijnlijk dat een minimalistisch beleid ooit als zodanig zal worden bepleit of geafficheerd, maar in de praktijk zo een dergelijk beleid, althans de aanzet daartoe, wel degelijk denkbaar zijn. Gezien de geringe invloed die Nederland in de wereld, ook in de Europese wereld, kan uitoefenen en gelet op de grote onzekerheden die ons omringen is het pleitbaar dat Nederland zich zoveel mogelijk richt op de behartiging van concrete belangen en zich distantieert van grote, strategische visies op de toekomst van de veiligheid in Europa en de eenwording in het kader van de Europese Unie. Dit zou een 'down-grading' van Atlantische en Europese prioriteiten kunnen inhouden met als compensatie daarvoor een verhoogde aandacht voor bijdragen die Nederland in wereldwijd verband kan leveren door middel van de Verenigde Naties en verwante mondiale instellingen. Door een dergelijke opstelling zouden wij de gedachte van de gewenste supranationaliteit van het Europese vlak aldus terugbrengen naar de Verenigde Naties waar zij oorspronkelijk thuishoorde.

In de NAVO zou Nederland meer openlijk kunnen uitkomen voor een minimale interpretatie van onze verplichtingen waartoe bezuinigingen op het nationale vlak ons naar alle waarschijnlijkheid toch reeds zullen dwingen. In de Europese Unie zouden wij ons vooral moeten concentreren op die aspecten van de interne markt die voor ons van het meest onmiddellijke belang zijn, aangevuld met een defensieve opstelling ten aanzien van die vormen van integratie waarvan wij om praktische redenen minder gediend zijn. Een dergelijk beleid laat zich zeer wel combineren met een algemene steun voor het behoud van de NAVO, c.q. de Europese Unie als zodanig en een erkenning van een blijvende bijdrage van deze organisaties aan de bevordering van stabiliteit en veiligheid in de wereld.

In dit model van minimaal beleid zou ook thuishoren een versterkte aandacht voor het behoud van de positie van Nederland als afzonderlijk lid van de Europese volkerengemeenschap. Dit behoeft geenszins een overdreven nationalistische politiek te impliceren, maar wel een beleid dat erop gericht is de Nederlandse invloed te handhaven waar die bestaat en de Nederlandse identiteit, waar mogelijk, te onderstrepen. Dit zou onder meer betekenen dat wij ons, wat de Europese Unie betreft, zouden dienen te verzetten tegen pogingen op de Intergouvernementele Conferentie van 1996 de positie van de kleine landen te marginaliseren door wijziging van het stemrecht, het voorzitterschap en de vertegenwoordiging binnen de Europese Commissie. In zijn algemeenheid zou men kunnen zeggen dat de keuze voor het minimale beleid het meest overeenkomt met de politiek van landen zoals Denemarken en andere Scandinavische landen, hoewel de vergelijking niet in alle gevallen op zal gaan.

Het nadeel van een dergelijk model is dat het onvoldoende bevrediging zal schenken aan de behoefte die in Nederland aanwezig is om op internationaal terrein zijn stem te laten klinken en een mening uit te spreken. Ernstiger is dat een terughoudend, minimaal beleid een verlies van capaciteit kan inhouden om in te spelen op internationale ontwikkelingen die op een gegeven ogenblik onze belangen diepgaand zouden kunnen raken. Wij zouden in zulke omstandigheden er zelf aan hebben meegewerkt dat Nederland als 'quantité négligeable' zou worden beschouwd. Mochten zich onverwachte verschuivingen in het internationale krachtenveld voordoen, dan zouden wij wellicht niet meer in staat zijn de rol te spelen die wij in het activistische, maximalistische model, met geluk, wel zouden hebben behouden.

Open opties

Uitgangspunt van dit model is de constatering dat de toekomst van Europa, zowel in veiligheidsopzicht als anderszins, in hoge mate onzeker is. De vaste

structuren die in de afgelopen decennia dienst hebben gedaan bieden geen perspectief meer; de bedreigingen zijn niet meer duidelijk definieerbaar, maar kunnen uit onverwachte hoek komen met een fragmenterende werking op de samenhang der lidstaten. Er is 'geen algemeen aanvaard paradigma waarmee de werkelijkheid in Oost- en in West-Europa geanalyseerd kan worden. Zonder inzicht in de ware aard van de vraagstukken die zich aan ons opdringen kunnen wij ook geen politiek formuleren die werkelijke oplossingen aan draagt' ⁴. Dit kardinale feit van onzekerheid op de middellange termijn betekent dat Nederland zich in zijn internationaal beleid alleen tastend en zoekend kan voortbewegen, alert op mogelijkheden om zijn positie als nationale staat en als lid van de volkerengemeenschap te handhaven of te verbeteren, maar zonder zich in dit stadium te zeer vast te leggen op constructies die wellicht geen blijvend perspectief bieden. Zulks zou in dit derde model gelden zowel ten aanzien van de Europese defensie als de Europese eenwording.

Ook in dit model zou het behoud van al datgene dat in de afgelopen decennia in Europa tot stand is gebracht aan stabiliserende structuren een belangrijke plaats innemen, met name ook met het oog op de verankering van Duitsland in een groter geheel. Tegelijkertijd zou Nederland in dit model maximale inspanning moeten leveren om bij te dragen aan de totstandkoming van een stabiele en acceptabele wereldorde door middel van de toepassing van transnationale normen in het kader van de Verenigde Naties en andere wereldwijde organisaties.

Gezien de grote ongewisheid van wat ons in Europa te wachten staat zou Nederland zich in dit stadium als het ware de handen moeten vrijhouden voor mogelijkheden en risico's die thans nog niet voldoende zichtbaar zijn. Het zou kunnen zijn dat alsnog het terughoudend model het meeste zou overeenkomen met wijs beleid. Het zou ook kunnen zijn dat een vergaande samensmelting in een kleinere kring van Europese lidstaten waarin uiteraard de Bondsrepubliek de voornaamste plaats zal innemen, tenslotte de meest aangewezen of enig begaanbare weg zou zijn. Het zou kunnen zijn dat door een onverwachte wending de Europese integratie in zijn oorspronkelijke vorm alsnog een doorbraak zou kunnen beleven. Het zou ook kunnen zijn dat er mogelijkheden bestaan om de transatlantische band op voor Nederland relevante wijze aan te halen (daarbij indachtig het feit dat tijdens de energiecrisis van 1973 niet de Europese Gemeenschap of haar lidstaten maar wel de Verenigde Staten bereid waren ons terzijde te staan).

Geen van deze perspectieven heeft op dit ogenblik een realiteitsgehalte dat voldoende aanknopingspunten lijkt te bieden voor het buitenlands beleid. Er treedt derhalve een periode van verkenning, aftasting en interne afweging in gedurende welke wij het in belangrijke mate zonder de zekerheden zullen moeten stellen die het Nederlands beleid in de afgelopen decennia hebben gedragen. Zoals dat beleid steunde op het 'veruitwendigen' van onze veiligheids- en economische voorzieningen, zo zal in de komende periode van onzekerheid een 'verinwendiging' moeten plaatsvinden, hetgeen zou inhouden dat in Nederland fundamenteel zou moeten worden nagedacht over de te maken keuzen. Dit kan inhouden dat wij meer op ons zelf zouden worden teruggevoerd en dat er een heroverweging van beleid zou moeten plaatsvinden waaraan wij niet gewend zijn. Het is een uitdaging niet minder groot dan toen Nederland door een gelukkige samenloop van omstandigheden en door eigen inspanning zich in de na-oorlogse periode 'present at the creation' bevond.

Ten aanzien van de Europese eenwording zou het model van de open opties inhouden dat Nederland niet langer streeft naar een federale ontwikkeling

⁴ B. Naarden, 'Het Westen en de zevenentwintig van Eurazië'; *Internationale Spectator*, juli/augustus 1994, blz. 334 e.v.

van de Europese Unie, noch voor de Unie in haar geheel noch voor een kerngroep van lidstaten uit dat gezelschap. Dit zou onder meer inhouden dat Nederland geen medewerking verleent aan pogingen de Raad van Ministers tot een 'senaat' van de Europese Unie om te vormen en evenmin aan pogingen het voorzitterschap van de Raad in één of andere vorm op te waarden tot een presidentschap van Europese Unie. Het zou tevens betekenen dat wij geen medewerking zouden verlenen aan voorstellen om te komen tot de opstelling van een Europese grondwet waartoe eventueel het Europees parlement als constituerende vergadering zou kunnen worden ingezet. Wel zou daarentegen meegewerkt kunnen worden aan voorstellen die de snelheid van de besluitvorming van de Europese Unie ten goede zou komen en aan verbeteringen, binnen de grenzen van het bestaande institutionele evenwicht, van de controlerende bevoegdheden van het Europees Parlement.

Een beleid van open opties dat zich niet al te zeer wil vastleggen op de toekomst, zou ook impliceren dat wij huiverig staan ten opzichte van voorstellen aan de Europese Unie een grotere rol toe te kennen op het gebied van defensie, bijvoorbeeld door een volledige integratie van de WEU daarin. Een dergelijke geprononceerde versterking van Europese defensie-identiteit houdt het risico in van een te vergaande committering waaraan men zich later wellicht moeilijk kan onttrekken indien dat nodig mocht zijn.

In het algemeen lijkt het gewenst dat Nederland zich instelt op het functioneren van een Europese Unie die voor de voorzienbare toekomst niet wezenlijk in ontwikkeling zal verschillen vergeleken bij de huidige stand van zaken. Dit functioneren moet op zichzelf zo efficiënt mogelijk verlopen, maar het blijft een gemengd en onvoltooid geheel dat verschillende tegenstrijdigheden in zich zal blijven dragen.

In dezelfde trant zouden wij ook terughoudend moeten zijn ten aanzien van verdergaande verplichtingen (in de richting van een politieke unie) die uit een economische en monetaire unie zouden voortvloeien, en wellicht ook tegenover een monetaire unie zelf, indien deze alleen verwezenlijkt kan worden in de vorm van een kopgroep van lidstaten die zich in feite van de rest van de Unie zou dissociëren.

Tegenover de begrenzing van de perspectieven en de intoming van ambities die boven zijn omschreven zou in het model van de open opties dienen te staan dat de onderhandelingskracht van Nederland wordt opgevoerd en de invloed wordt vergroot met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Dit vereist dat wij in specifieke gevallen ons harder en duidelijker opstellen dan in het verleden en ons eventueel niet bij voorbaat richten op het bereiken van consensus. Het lijkt niet gewenst dat wij bij voorbaat en onder alle omstandigheden 'trouwe bondgenoot' danwel 'meest communautair gezinde EG-lidstaat' zullen zijn. Terwille van een profilering van onze positie, vooral in Europees verband, lijkt het gewenst dat wij duidelijker hameren op onze nationale positie en aldus de prijs voor onze medewerking verhogen. In het kader van een vergroting van de 'masse de manoeuvre' past eveneens een versterking van het bilaterale beleid ten opzichte van de Europese buurstaten. Hierbij behoort eveneens de mogelijkheid om wisselende coalities te sluiten met verschillende Europese lidstaten, zodat niet van een te grote afhankelijkheid van één van hen gesproken kan worden. Wisselende coalitievorming rondom concrete beleidsdoelstellingen in Europees verband is de aangewezen weg voor Nederland om zijn invloed te maximaliseren.

Het evidente bezwaar tegen het model 'open opties' is dat het geen richtingsgevoel verschaft, geen houvast biedt en aldus het beeld van een aarzelend, onzeker beleid oproept. Zo'n beleid zou zeker in tegenstelling staan tot het - in terugblik - uitzonderlijk stabiele en succesvolle na-oorlogse systeem van

machtsevenwicht en allianties (hoewel wij geneigd zijn de momenten te vergeten waarop dit evenwicht gevaarlijk labiel en de allianties kwetsbaar leken). Het zou inderdaad, zolang de toestand van ongewisheid voortduurt, een ad hoc-beleid zijn, niet opportunistisch in de slechte zin van uitsluitend gericht op het behalen van korte termijn-voordelen, maar wel met een open oog voor nieuwe combinaties en nieuwe, wisselende mogelijkheden, en niet bij voorbaat gebonden aan een vaste lijn.

Degenen die dit als bezwaarlijk zouden ervaren, zouden zich de vraag moeten stellen of zulk een zoekend, open beleid niet het beste zou corresponderen met een internationale situatie waarvan voor de komende jaren slechts één ding vaststaat: dat wij niet weten uit welke hoek de grootste risico's en uitdagingen zullen komen en van welke aard zij zullen zijn. Gewelddadige instabiliteit in Oost-Europa; herlevend Russisch expansionisme; economische conflicten rondom schaarse energiebronnen of voedselvoorziening; tegenstellingen tussen 'haves' en 'have-nots' in de wereld en internationale migratie; nucleair en ander terrorisme; Arabisch fundamentalisme - het zijn alle bedreigingen en mogelijke bronnen van gevaar, al is het ondoenlijk hun waarschijnlijkheidsgraad vast te stellen. Zeker is slechts dat de risico's onbekender, gevarieerder en onverwachter zullen zijn dan in de na-oorlogse periode. Een goed buitenlands beleid van een kwetsbaar land als Nederland zal zich, hoe paradoxaal dat ook is, op deze onzekerheid moeten baseren.

Postscriptum I

naar aanleiding van de 'Überlegungen zur europäischen Politik' van de CDU/CSU Fractie van de Duitse Bondsdag

Het CDU/CSU-voorstel tot vorming van een kerngroep binnen de Europese Unie heeft het voordeel dat het vraagstuk van het 'Europa van verschillende snelheden', c.q. de variabele geometrie, scherp in beeld brengt. Te vaak wordt de discussie ondoorzichtig gemaakt door de opvatting dat de EU reeds lang differentiatie in het integratieproces kent en dat het hier derhalve om een inmiddels gevestigde praktijk gaat waarvan een verdere toepassing geen principiële overwegingen in het geding brengt.

Zulks is echter geenszins het geval, want de voorbeelden die meestal worden genoemd hebben óf betrekking op door alle lidstaten goedgekeurde overgangsregelingen danwel andere tijdelijke uitzonderingen, met behoud van de communautaire besluitvormingsstructuur, óf op regelingen die min of meer vallen buiten de verdragsmaterie (bijv. Schengen) en dus in dit verband niet meetellen. Ook de EMU-bepalingen in het Verdrag van Maastricht gaan ervan uit dat communautaire goedkeuring wordt verkregen voor de monetaire eenwording van een beperkt aantal lidstaten, en wel in de vorm van het verlenen van een derogatie aan de lidstaten die niet meedoen. In elk geval blijft de communautaire besluitvorming intact: de lidstaten met derogatie maken desondanks deel uit van het bestuur van het systeem van centrale banken en van de Europese Centrale Bank zelf, zij het dat substantiële rechten en verplichtingen voor hen niet gelden. Ook blijven zij mee-beslissen in de Ecofin-Raad en uiteraard in de Europese Raad. In al deze gevallen is de variabele geometrie gebaseerd op:

1. de instemming van alle lidstaten;
 2. de handhaving van de bestaande institutionele structuur.
- Dit geldt ook voor de diverse 'opt-outs' in het Verdrag van Maastricht.

Het CDU/CSU-voorstel breekt echter met deze uitgangspunten. De tekst maakt duidelijk dat de kerngroep moet kunnen worden ingesteld desnoods zonder instemming der overige partners en impliceert daarmee tevens dat de kerngroep tot besluitvorming kan komen zonder dat de organen van de Unie daarbij betrokken worden. Dit is een principiële andere opzet dan de bestaande vormen van differentiatie - een breuk in de Europese integratie zoals wij die tot dusverre kennen. (Er is overigens één precedent voor zulk een apart optreden van een 'voorbeeldgroep' binnen de Gemeenschap: artikel 233/EEG geeft de Benelux de vrijbrief precies datgene te doen wat de CDU/CSU nu voor de kerngroep voorstelt, een mogelijkheid waarvan de Benelux in de praktijk echter geen gebruik heeft gemaakt.)

Het is, gegeven de bepalingen van het Verdrag van Maastricht, eventueel denkbaar dat op het monetaire terrein de separate benadering van het Duitse voorstel in overeenstemming is te brengen met de tot dusverre geldende uitgangspunten. Maar dat is zeker niet het geval met besluitvorming van de kerngroep op andere beleidsterreinen, waar immers in de bestaande verdragen geen voorzieningen voor separaat optreden bestaan.

Toch maakt het Duitse voorstel duidelijk dat de samenwerking binnen de kerngroep niet beperkt kan blijven tot het monetaire gebied: economische, fiscale en sociale politiek moeten daar ook bij worden betrokken, en in feite 'alle Politiekgebieden'. Speciale nadruk zou moeten vallen op het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en op de samenwerking ten aanzien van binnenlandse zaken en justitie. Kortom, de ambitie is het gehele terrein van de EU te bestrijken.

De gevolgen van het optreden van zulk een kerngroep in het hart van de Unie laten zich gemakkelijk raden:

- het functioneren van de communautaire instellingen zou worden gefrustreerd door de tegenstellingen die onvermijdelijk zouden ontstaan tussen insiders en outsiders;
- de positie van de Europese Commissie als centraal initiërend en sturend orgaan zou worden uitgehold;
- het op communautair niveau bereikte evenwicht van voor- en nadelen van het integratieproces, met bijbehorende financiële stromen, zou worden ontregeld;
- op het gevoelige gebied van het optreden naar buiten zou apart overleg en besluitvorming door de kerngroep er vrijwel garant voor staan dat van een algemeen buitenlands beleid van de Unie nog minder terecht komt dan thans reeds het geval is;
- de toch al aanzienlijke verwarring in de buitenwereld over wie er nu voor Europa spreekt zou, naar men mag aannemen, door het optreden van een kerngroep nog groter worden.

Voor Nederland stelt zich in het bijzonder de vraag of deze negatieve effecten wellicht gecompenseerd kunnen worden door het optreden van de kerngroep zelf. Als de doelstelling van een brede Europese eenwording op basis van de Verdragen er niet door zou worden bevorderd, of - meer waarschijnlijk - er zelfs door zou worden gefrustreerd, zijn er dan *andere* doelstellingen die er wel gemakkelijker door zouden kunnen worden bereikt?

Zou de Duitse verankering in Europa er door worden verstevigd? Het is niet goed in te zien wat de toevoeging van de Benelux-landen aan het reeds bestaande Frans-Duitse tandem in dit opzicht voor meerwaarde zou hebben. Men kan zich zelfs voorstellen dat de verankering in de kleine kerngroep, ook al zou die een grotere diepgang in de integratie bereiken, per saldo minder stevig zal uitvallen dan in de gevestigde organisatie van de EU. Verschillen van inzicht en belangen tussen de BRD en Frankrijk, die onvermijdelijk zullen optreden, kunnen in het grotere verband van de Unie eerder worden omzeild of opgevangen dan in de kleine kerngroep die onmiddellijk in een impasse zou geraken. (De Benelux zou slechts in uitzonderingsgevallen een bemiddelende rol kunnen spelen.)

Zou het externe optreden van Europa er door worden bevorderd? Dat is niet waarschijnlijk, met name vanwege het zich buiten gesloten voelen van een aantal grote lidstaten. In dit opzicht is voor Nederland de uitsluiting van het VK bijzonder nadelig, vooral op het gebied van de defensie. Het afwijkende Franse standpunt ten aanzien van de Europese defensie zou in de kerngroep óf leiden tot een impasse óf tot een mate van Franse beïnvloeding die Nederland waarschijnlijk niet zou waarderen.

Zou de democratie in Europa er door worden bevorderd? Het omgekeerde lijkt eerder het geval, aangezien een zinvolle verhouding van het Europees Parlement tot de activiteiten van de kerngroep moeilijk voorstelbaar is. Het EP zou daarentegen wel de weerslag ondervinden van de verwarring en verdeeldheid die het optreden van de kerngroep zou veroorzaken. Zou men tot compensatie een apart parlementair orgaan van de kerngroep in het leven willen roepen? Dat is geen aantrekkelijk vooruitzicht ⁵.

⁵ In hun analyse van het CDU/CSU-voorstel concluderen drs L.J. Bal en drs D.Q.Th. Rood dat Nederland als één der voorwaarden voor deelname aan de kopgroep zou dienen te verlangen 'een zodanige institutionele inbedding dat aan het vereiste van politieke 'checks and balances' en van (juridische) legitimiteit en overzichtelijkheid kan worden voldaan' - kortom, een volledige institutionele bewerktuiging. De opmerking van de auteurs dat verwezenlijking van deze voorwaarde moeilijk zal zijn lijkt een fors 'understatement' (*Internationale Spectator*, december 1994, blz. 587).

Al met al moet men concluderen dat het CDU/CSU-voorstel voor Nederland overwegend negatieve aspecten bevat. Alleen een vaag gevoel van voortgang in het integratieproces zou er door worden bevredigd, maar dat weegt niet op tegen de evidente nadelen.

Tot slot: het is merkwaardig in een zo ambitieus document te lezen dat 'Viel wäre schon gewonnen, wenn stillstand und damit Rückschritt in der Integration unter allen Umständen verhindert werden könnte'. Laten wij het daar voorlopig maar op houden.

Postscriptum II

de 'open opties' en de praktijk

Nederland leeft, internationaal gezien, in een wereld van overgang en onzekerheid, met een verontrustende degeneratie of althans vitaliteitsverlies van de structuren die tot dusverre het fundament van ons buitenlands beleid vormden, en met een afwezigheid van duidelijke alternatieven. In het model van de 'open opties' is gepoogd een Nederlands buitenlands beleid te schetsen dat in de komende jaren gekenmerkt zou dienen te worden door een alert aftasten van nieuwe mogelijkheden en een zoeken naar nieuwe configuraties, zonder zich in dit stadium echter te zeer de handen te laten binden en zich vast te leggen op structuren die onze slagvaardigheid in onverwachte situaties zouden kunnen beperken of die in andere opzichten niet opportuun zouden kunnen zijn. Daarnaast zouden wij uiteraard blijven streven naar volledige benutting en verdediging van al datgene dat de huidige vormen van Europese en Atlantische samenwerking aan waardevoels te bieden hebben. Het buitenlandse beleid zou derhalve enerzijds een overwegend defensief karakter dragen - het tegengaan van afbrokkeling - en anderzijds gekenmerkt worden door een open oog voor nieuwe mogelijkheden, maar tevens door een terughoudendheid ten aanzien van verplichtingen en verbanden die in het huidige stadium of in de voorzienbare toekomst te knellend en te riskant zouden kunnen zijn. Het behoeft geen betoog dat het evenwicht tussen deze verschillende kenmerken delicaat is en dat het niet eenvoudig zal zijn in de praktijk van alledag dit evenwicht tot uitdrukking te brengen.

Dit model te omschrijven als een adempauze in het beleid, in afwachting van de dingen die komen gaan, zou geen recht doen aan wat is bedoeld. Het buitenlandse beleid is immers een continu proces dat dagelijkse besluitvorming vergt in reactie op gebeurtenissen elders of in antwoord op uitdagingen die op ons afkomen. Veel kans om op adem te komen biedt het huidige internationale toneel niet. Actieve en alerte deelname aan dit proces blijft voor een internationaal-georiënteerd en van de wereld om ons heen zo afhankelijk land als Nederland geboden. In die zin kan er geen sprake zijn van een voorzichtig afwachten, van een houding van een kat-uit-de-boom kijken.

Waar het echter om draait is de vraag hoe een evenwicht kan worden gevonden tussen deze activistische, participerende opstelling enerzijds en anderzijds de overweging dat ons land, gezien de hoogst onzekere internationale toekomst, er goed aan doet zich een zekere vrijheid van handelen voor te behouden en zich niet voortijdig te binden aan constructies die later geen antwoord op de problemen zouden kunnen geven.

Langdurige verbintenissen

Aan welke constructies kan men daarbij denken, met andere woorden welke beslissingsmomenten liggen voor Nederland in het verschiep waarbij voor ons de vraag rijst of wij ons in diepgaande en langdurige verbintenissen zouden moeten begeven?

Dit zijn er vier:

- de Europeanisering van de defensie;
- de communautarisering van de buitenlandse politiek;
- de instelling van een Europese politieke unie;
- de instelling van een Europese economische en monetaire unie.

Voor alle vier genoemde beleidsterreinen geldt dat zij een beeld vertonen van enerzijds een geleidelijke ontwikkeling en langzame voortbeweging naar een min of meer verwijderd einddoel en anderzijds het vooruitzicht, van een kwalitatieve sprong, op een gegeven ogenblik, naar een definitief en onomkeerbaar eindstadium. De fase van geleidelijkheid is voor deze vier beleids-

terreinen reeds geruime tijd gaande en Nederland neemt daaraan naar beste inzicht deel. In het geval van defensie en de politieke unie geschiedt dat in de verwachting dat de geleidelijke fase nog lang kan duren en dat definitieve keuzen niet onmiddellijk voor de deur staan, terwijl er in het geval van het buitenlands beleid en van de economische en monetaire unie in beginsel sprake is van een verplichting tot overgang naar de eindfase en van een uitgestippelde weg naar dat doel. Die verplichtingen zijn overigens voor de EMU veel duidelijker en dwingender geformuleerd dan voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands beleid.

Voor alle vier beleidsterreinen geldt eveneens dat zij, bij verwezenlijking van de eindfase, een bepalend raamwerk voor de Nederlandse politiek zullen vormen, voor zover dan nog van een zelfstandige nationale politiek gesproken zal kunnen worden. De fase van geleidelijkheid, van onderlinge toenadering en vrijwillige afstemming, van coördinatie en coöperatie, zal op een gegeven ogenblik, bij elk onderwerp uiteraard onder eigen, specifieke omstandigheden, overgaan in een situatie van onomkeerbaarheid, wanneer alternatieve opties definitief worden afgesneden. Men kan stellen dat het beleid daarmee een hoger stadium van internationale integratie en doelmatigheid zal hebben bereikt, hetgeen uiteraard ook het oogmerk zou zijn. De tegenkant ervan is dat handelingsvrijheid verloren gaat en dat risico's geïntroduceerd worden van ongewenste of -geenszins denkbeeldig - onvoldoende besluitvorming die niet zou overeenstemmen met de Nederlandse visie en het Nederlandse belang.

Het lijkt daarom juist de voortgang op de vier genoemde terreinen telkenmale te toetsen aan een dubbele vraagstelling:

- enerzijds de vraag naar de wenselijkheid van het gestelde einddoel;
- en anderzijds de vraag naar de realiseerbaarheid en waarschijnlijkheid ervan.

In de eerste plaats lijkt nadere analyse noodzakelijk van de vraag of de in het verschiet liggende eindfasen op zichzelf, bij een volledige verwezenlijking, een voor Nederland acceptabele constructie voorstellen waaraan men zich volledig zou willen overgeven en waarop men ook in slechte tijden zou kunnen vertrouwen. Het feit dat in de afgelopen jaren met wisselend succes voortgang gemaakt is op weg naar het vermoedelijke einddoel vormt, gezien het lange tijdspad dat met die evolutie gemoeid is, geen afdoend antwoord op de vraag of dat einddoel werkelijk in overeenstemming is met het lange-termijnbelang van ons land. Een hernieuwde overweging lijkt gewenst en zolang het antwoord terzake niet vaststaat zou een zekere terughoudendheid in het beleid gepast zijn en zou ook bij tussenliggende stappen, hoe verdienstelijk op zichzelf ook, de vraag gesteld moeten worden of zij niet te ver gaan in een onzekere richting. Indien het antwoord op deze eerste vraag positief uitvalt en de onomkeerbare eindfase als een wenselijk doel wordt geformuleerd, dan volgt de tweede vraag naar de realiseerbaarheid daarvan, in aanmerking nemende de opvattingen van de ons omringende landen en de vooruitzichten die men naar beste weten kan distilleren uit de ervaringen van het verleden. Als het antwoord op beide vragen positief is, komt de derde vraag aan de orde waarbij de opportuniteit en de tactiek moeten worden ingeschat, in verhouding tot de actuele stand van zaken.

Wanneer wij aan de hand van deze vragen een analyse maken van de vier genoemde beleidsterreinen dan ontstaat het volgende beeld.

De Europeanisatie van de Defensie

Dat de Europese NAVO-leden een grotere verantwoordelijkheid voor hun eigen defensie moeten dragen en dat het bondgenootschap gebaat zou zijn bij een meer geprononceerde Europese defensie-identiteit is inmiddels communis

opinio geworden. Grotere materiële en organisatorische samenwerking van de Europese strijdkrachten strekt onmiskenbaar tot wederzijds voordeel en het ligt voor de hand dat hiervoor zowel bilaterale als multilaterale wegen worden bewandeld, waarbij wat de laatste betreft vooral de Westeuropese Unie in het zicht komt. De WEU wordt daarbij gedacht als de toekomstige militaire dimensie van de Europese Unie en tegelijkertijd als *trait d'union* met de NAVO. Er is in deze richting ongetwijfeld nog veel winst te boeken en voortgang in deze zin roept, zolang de band met de NAVO gehandhaafd blijft, geen principiële vragen op.

Dit zou echter anders worden indien de Europese defensie-organisatie, in het kader van de WEU of anderszins, een eigen handelingscapaciteit zou verwerven op het gebied van commandostructuur en inzetbaarheid van strijdkrachten. Dit zou ondermeer inhouden dat gemandateerde Europese strijdkrachten zouden kunnen beschikken over transport-, communicatie- en inlichtingensystemen die in het voorkomende geval onafhankelijk van Amerikaanse medewerking zouden kunnen worden ingezet - of waarvan de Verenigde Staten de indruk zouden kunnen krijgen dat die onafhankelijke inzet wordt beoogd. Zover is het nog lang niet, maar in het proces van versterkte Europese samenwerking worden wel stappen in die richting gezet, bijvoorbeeld door de voorgenomen lancering van waarnemingssatellieten onder auspiciën van de WEU. Indien dit proces doorgang vindt, is het geenszins denkbeeldig dat zich op een gegeven ogenblik een kwalitatieve omslag zou voordoen waarbij het primaat van de Atlantische verdediging zou overgaan op de Europese. De omstandigheden van een dergelijke omslag laten zich niet met enige nauwkeurigheid voorzien, maar te bedenken valt dat dergelijke wijzigingen, na lange periodes van geleidelijkheid, een plotseling en abrupt karakter kunnen dragen. De geschiedenis volstrekt zich, althans in de perceptie, schoksgewijs.

Ruim voordat het zover is zou Nederland, bij wijze van spreken, halt moeten houden. Nog geheel afgezien van de uitwerking op de cohesie binnen de NAVO, rijst de vraag of Nederland er verstandig aan zou doen zijn defensie geheel te laten opgaan in een Europees geheel, waarvan de leiding, hoe ook georganiseerd, niet sterker zou kunnen zijn dan de onderliggende politieke samenhang tussen de Europese landen. Ook gezien op een termijn van tien à vijftien jaar is het weinig waarschijnlijk dat die samenhang reeds zo gevestigd zou zijn dat van een krachtige politieke grondslag zou kunnen worden gesproken als steunpunt voor centrale militaire besluitvorming. Daarvoor lopen de veiligheidsopvattingen van de Europese landen teveel uiteen en zijn ook hun geopolitieke situaties te verschillend. Dit geldt met name voor het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Bondsrepubliek. Veel zal uiteraard afhangen van de bedreigingen en uitdagingen die van buiten op Europa worden gericht, maar het lijkt prematuur nu reeds te besluiten dat Nederland zich onder alle omstandigheden op een Europese defensie zou kunnen of moeten verlaten.

De vraag naar de wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het einddoel van een Europese defensie is in dit stadium moeilijk te beantwoorden. Het is een einddoel dat zeker niet kan worden afgeschreven, maar het is ook te vroeg om het te omarmen. De vraag naar de realiseerbaarheid lijkt, alles afwegende, eerder negatief dan positief te moeten worden beantwoord. Zulks behoeft praktische en concrete vormen van samenwerking en rationalisatie niet in de weg te staan, maar het betekent wel dat wij op deze weg slechts tot een bepaald punt kunnen voortschrijden en dat in elk geval voorlopig een zekere fundamentele terughoudendheid in acht genomen zou moeten worden.

Communautarisatie van de Buitenlandse Politiek

Dit onderwerp hangt uiteraard nauw samen met het voorafgaande, hoewel de institutionele 'setting' verschillend is. In het Verdrag van Maastricht is het

doel van een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Europese Unie omschreven en erkend, hoewel de gebruikte formuleringen uitmunten door onverplichtendheid. Men zou echter kunnen stellen dat het einddoel aanvaard is en dat de enige vragen die rijzen de definitie van tussenliggende stappen, de te gebruiken methodes en het aan te houden tempo van voortgang betreffen. Of dit zo is staat echter te bezien, want de gevolgen van een werkelijk door de Unie bepaald buitenlands beleid lijken nog onvoldoende doorgedacht en de conclusies vormen nog geen deel van het Nederlandse gedachtegoed op dit punt.

Ook hier bevindt men zich nog in de fase van geleidelijkheid en coördinatie, waarvan het praktisch nut niet in het geding is, maar die zich voltrekt in de wetenschap dat van werkelijk dwingende verplichtingen nog geen sprake is. Deze fase kan nog lang duren en het is zeer wel denkbaar dat de coördinatie en de onderlinge afstemming worden verbeterd zonder dat er een kwalitatieve overgang naar een verplichtend stadium optreedt. Maar die overgang ligt wel degelijk in het verschiet en, indien men bijvoorbeeld de voorstellen zou overnemen die Europese Commissaris Van den Broek heeft gedaan - namelijk de instelling van een permanente Europese Veiligheidsraad en de invoering, als regel, van besluitvorming bij meerderheid van stemmen - dan zou men dit omslagpunt reeds dicht naderen ⁶. In hoeverre dit in de praktijk het geval zou blijken te zijn, zal sterk afhangen van de samenstelling en de bevoegdheden van zo'n Veiligheidsraad, maar aannemend dat de bedoeling zou zijn aan de Europese buitenlandse politiek een centrale leiding te geven, dan zou dit toch inhouden dat Nederland een groot gedeelte van de eigen beslissingsbevoegdheid zou moeten opgeven. In de praktijk zou het er waarschijnlijk op neerkomen dat een directoraat van de drie grote Europese lidstaten het heft in handen zou nemen en dat de inspraakmogelijkheden voor de overige lidstaten van de Unie de facto zouden worden beperkt. (De internationale 'contactgroep voor Bosnië' geeft reeds een voorafschaduwning van een dergelijke situatie.)

Ook hier stelt zich, de bepalingen van het Verdrag van Maastricht ten spijt, de vraag of deze eindfase van communautarisering door Nederland werkelijk als wenselijk einddoel wordt aanvaard. Gelet op de grotere effectiviteit van het beleid en van de mogelijkheden voor Europa om in vergelijking met de Verenigde Staten en Rusland een eigen vuist te kunnen maken, is hier veel voor te zeggen. Maar het lijkt toch te vroeg te concluderen dat dit een vaststaande Nederlandse positie is en dat alle consequenties reeds zijn verdisconteerd. Zolang dat niet zo is en zolang de verwezenlijking van een werkelijk gemeenschappelijk buitenlands beleid zo sterk wijst in de richting van een directoraat binnen de Europese Unie, lijkt een zekere terughoudendheid op zijn plaats. Veel kan nog worden bereikt op het gebied van betere coördinatie en afstemming en wat mogelijk is op dit terrein moet zeker niet worden nagelaten, maar voor het creëren van een onomkeerbare situatie is het te vroeg, indien de werkelijke communautarisering van het buitenlands beleid al tot de mogelijkheden behoort. De waarschijnlijkheid hiervan valt op dit moment niet hoog in te schatten. Deze overwegingen gelden ook voor de Intergouvernementele Conferentie van 1996.

Instelling van een politieke unie

Eén van de problemen hier is dat van het begrip politieke unie, hoewel veelvuldig gebruikt, geen eensluidende definitie bestaat. Het is vaak niet meer, zo krijgt men de indruk, dan een vage aanduiding van een volgende, bescheiden

⁶ H. van den Broek, 'Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie - een eerste balans', voordracht voor Instituut Clingendael, Den Haag, 24 mei 1994. Sedertdien heeft Van den Broek er ook voor gepleit dat de Unie de beschikking zal krijgen over een eigen strijdmacht.

stap in het integratieproces. Indien het hiertoe beperkt blijft, geeft dit begrip weinig aanleiding tot commentaar. Wordt het begrip evenwel niet in symbolische, maar in substantiële en institutionele zin opgevat, dan krijgt het een zwaardere lading, mede omdat het dan in verband gebracht wordt met de economische en monetaire unie waarvan het gezien wordt hetzij als flankerend onderdeel hetzij zelfs als onmisbare voorwaarde. In deze meer substantiële zin zou de politieke unie het volgende dienen te omvatten:

- een Europees Parlement met volwaardige wetgevende bevoegdheden en functies van politieke controle;
- een Raad van Ministers die zijn bevoegdheden moet delen met het Parlement en die gezien wordt als een senaat, vertegenwoordigende de lidstaten;
- een Europese Commissie met ruimere executieve bevoegdheden;
- een meer geprononceerde rol van het voorzitterschap;
- een eenvormig inhoudelijk beleid waarvan de economische, sociale en monetaire politiek de kern uitmaakt, met uitstraling naar het buitenlands beleid en beleid ten aanzien van justitie en politie.

Aldus opgevat betekent de politieke unie een grote stap in de richting van een federale structuur op Europees niveau met een wezenlijke verschuiving van bevoegdheden naar het centrum. De argumenten die voor een ontwikkeling in deze richting worden aangevoerd zijn in wezen dezelfde die vanaf het begin van de Europese integratie een rol hebben gespeeld, namelijk het bereiken van grotere bestuurskracht ten aanzien van problemen die alleen op Europees niveau beheersbaar zijn en een zo sterk mogelijke inkapseling van het nationalisme van diverse lidstaten. Deze argumenten hebben ook na zoveel jaren hun waarde behouden, maar hun overtuigingskracht is onmiskenbaar afgenomen. De relevantie van de Unie voor talrijke actuele vraagstukken lijkt te zijn verminderd. De prestaties van de Unie wekken teleurstelling. Ook is er de overweging dat de federale ambities té grote spanningen oproepen en binnen verschillende lidstaten een contra-productief effect zullen hebben in een tijd waarin op nationale en regionale identiteit een nieuwe nadruk wordt gelegd en in diverse opzichten getracht wordt het bestuur dichter bij de burger te brengen. Op dit ogenblik kan men slechts constateren dat voor een ontwikkeling naar een meer federale opzet van de Europese Unie, dus voor de instelling van een inhoudelijke politieke unie, het draagvlak ontbreekt. De Bondsrepubliek spreekt zich sterk in deze zin uit, maar voor de meeste overige lidstaten geldt dat niet en enkele daarvan hebben duidelijk gemaakt zich tegen een dergelijke ontwikkeling met kracht te willen verzetten. Vanuit Nederland gezien komt het voor dat de vraag naar de wenselijkheid positief kan worden beantwoord, maar de haalbaarheid geenszins en dit roept twijfel op aan pogingen om niettemin in de aangegeven richting voortgang te willen maken. Voor de verwezenlijking van zulk een ambitieus project als de politieke unie in wezen is zou een sterk historisch getij mee moeten zitten, en voorzover men dat nu kan beoordelen is dat niet het geval en zijn pogingen in die richting dan ook gedoemd te mislukken. Het is dan ook de vraag wat de ratio zou zijn van kleine stappen in de aangegeven richting als het grotere doel onder de gegeven omstandigheden toch niet bereikbaar is.

Instelling van een Economische en Monetaire Unie

Hier bevindt men zich, althans in beginsel, op vastere bodem, aangezien zowel de eindfase als de daarbij behorende instellingen en de tussenstappen op weg naar dat einddoel in het Verdrag van Maastricht met nauwkeurigheid zijn omschreven. In zoverre zijn de lidstaten, en zeker Nederland, aan dit einddoel gecommitteerd en behoeft de vraag naar de wenselijkheid daarvan geen verdere overweging. Dit betekent uiteraard niet dat de datum van 1997, respectievelijk 1999 als een absoluut gegeven moet worden beschouwd, maar zulks is in ruimer perspectief gezien niet van groot belang.

Wat de situatie echter ingewikkelder maakt, is de band die in diverse beschouwingen geconstrueerd wordt tussen de EMU en de hierboven aange-
deide politieke unie. Met name van Duitse kant wordt gesteld dat de monetaire eenwording niet houdbaar is als daar niet een politieke eenwording aan ten grondslag ligt. Hiermee wordt een wezenlijk element van onzekerheid binnengebracht, aangezien dit zou kunnen inhouden dat noch het ene noch het andere eindoel gerealiseerd zou kunnen worden. De grenzen van het Verdrag van Maastricht worden daarmee verlegd en het lijkt zeer de vraag of de verwezenlijking van de monetaire unie daarmee is gediend.

Over de band tussen de EMU en de politieke eenwording bestaat weinig duidelijkheid. Strikt genomen, lijkt een politieke unie geen voorwaarde voor noch een noodzakelijk sequel van de monetaire unie te vormen: een goed functionerend stelsel van centrale banken zou voldoende moeten zijn. Het is zeker niet a priori evident waarom deze ontwikkelingen gepaard zou moeten gaan met of zou moeten uitmonden in bijvoorbeeld de vergemeenschappelijking van het buitenlands beleid of de verruiming van de bevoegdheden van het Europees Parlement danwel een uitbreiding van het stemmen-bij-meerderheid in de Raad van Ministers, om drie elementen van een politieke unie te noemen. De invoering van een gemeenschappelijke munt en van een uniform rentebeleid staan hier los van, en in zoverre is het Duitse insisteren op een politieke unie een ongerechtvaardigd prealabel.

Wanneer men echter bedenkt dat het succes en de duurzaamheid van de EMU in laatste instantie bepaald zullen worden door de politieke en psychologische bereidheid binnen de lidstaten zich in tijden van economische of financiële tegenslag te houden aan de communautaire discipline en tegenstrevende krachten van binnenlandse aard te weerstaan, dan komt het begrip van politieke eenwording in een ander licht te staan. Het gaat dan niet om instellingen en regelgeving, maar om een wezenlijk, diepgaand besef van politieke saamhorigheid en lotsverbondenheid. Zo gezien, hebben zij die pleiten voor een stevige politieke grondslag voor de monetaire fusie het gelijk aan hun kant. Tezelfdertijd moet men constateren dat het slechts tot bepaalde hoogte mogelijk is het fundamentele besef van saamhorigheid te beïnvloeden; instellingen en verdragsbepalingen kunnen het bevorderen en stimuleren, maar niet in het leven roepen of behoeden voor verval. Het feit bovendien dat de EMU, ingevolge de bepalingen van het Verdrag van Maastricht, vrijwel per definitie ingesteld zal worden in een tijd van economisch-financiële voorspoed, laat onvermijdelijk een vraagteken achter over de houdbaarheid van het stelsel, wanneer het tij keert.

Voor Nederland is de doelstelling van monetaire eenwording een vaststaand gegeven, hoewel over het tempo van verwezenlijking met goede argumenten kan worden getwist. Het zou de argumentatie ten goede komen indien de economische noodzaak van de EMU in dwingendere termen zou kunnen worden aangetoond dan thans het geval is. Het lijkt in elk geval geen versterking van het pleidooi, indien de EMU gezien wordt als een bijproduct van de Europese integratie in haar algemeenheid waarvan de wenselijkheid vervolgens wordt afgeleid uit een buitenlands-politieke doelstelling zoals het opvullen van het vacuüm in Midden- en Oost-Europa. Al even weinig overtuigend is de redenering die de politieke unie in laatste instantie baseert op de prijs die de Bundesbank zou verlangen voor het opgeven van de zelfstandigheid van de D-mark. Aan de noodzaak de politieke unie, op straffe van mislukking, te doen rusten op brede publieke ondersteuning wordt aldus geheel voorbij gegaan.

Kerngroep en Cirkels

Gezien de onzekerheden en onduidelijkheden die op elk van de vier genoemde beleidsterreinen te ontwaren zijn is de gedachte ontstaan de problematiek te

vereenvoudigen door de integratie te beperken tot een kerngroep van min of meer gelijkgezinde landen. Deze kerngroep zou dan op de vier genoemde terreinen voortgang kunnen maken zonder te wachten op instemming van de overige lidstaten. Het is niet uitgesloten dat Nederland binnen afzienbare tijd voor de keuze zal worden gesteld om van een dergelijke kerngroep al of niet deel uit te maken.

De vraag rijst of wij, voor een dergelijke keuze geplaatst, nog in enige, meer dan strikt formele zin de vrijheid zouden hebben 'neen' te zeggen. Aarzelingen ten aanzien van verschillende van de gestelde doeleinden en van de daarbij aan te wenden methoden zouden opzij moeten worden gezet, indien wij die vrijheid inderdaad niet zouden bezitten. Het zou betekenen dat Nederland zijn opties niet open kan houden en dat wij in feite op beslissende segmenten van onze toekomst geen vrijheid van keuze meer zouden bezitten. Er zou in dat geval geen sprake meer zijn van beleid, doch slechts van een erkenning dat alternatieven ontbreken en dat wij ons zouden dienen te voegen naar wat één of meer grote lidstaten zouden hebben beslist.

Het is niet ondenkbaar dat een eindconclusie inderdaad in deze richting zou gaan, maar het lijkt toch in hoge mate prematuur thans tot deze slotsom te geraken of ons daarop reeds op voorhand in te stellen. Voordien zou er een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden aan de hand van de volgende overwegingen:

- Welk effect zou toetreding tot de kerngroep hebben op de resterende Europese structuren en met name op de samenhang van de Europese Unie en op de niet tot de kerngroep behorende lidstaten?
- In hoeverre zouden wij nog in de gelegenheid zijn te vertrouwen op de institutionele 'checks and balances' die in de Europese Unie voor ons land van zo grote betekenis zijn en die wij steeds gezien hebben als garantie tegen een overmatige invloed van enkele grote lidstaten?
- Welke zinvolle alternatieven zijn beschikbaar indien wij zouden besluiten niet tot een kerngroep toe te treden en zou het mogelijk zijn de kerngroep-gedachte in andere, meer acceptabele vorm om te buigen?

In een beleid van 'open opties' zouden deze drie vragen zorgvuldig moeten worden overwogen, te meer indien men in gedachten houdt dat een Europa met twee snelheden, om met Jacques Attali te spreken, 'is in some respects little more than an elegant fig-leaf for a French and German management board'⁷. Het lijkt aangewezen met name de vraag naar alternatieven voor een allesomvattende kerngroep niet te vroeg in negatieve zin te beantwoorden, en zeker niet ten tijde van de Intergouvernementele Conferentie van 1966. Veeleer zou moeten worden nagegaan of deze gedachte niet kan worden omgevormd tot een systeem van gevarieerde kerngroepen die in samenstelling zouden verschillen al naar gelang het verbindende beleidselement. Zo zou men naast een kerngroep voor de economische en monetaire unie andere groepen kunnen onderscheiden voor de defensiesamenwerking, de buitenlandse politiek, de juridische en politionele samenwerking en eventueel het milieubeleid - dit alles nadat is komen vast te staan dat een beleid dat van toepassing is voor de gehele Europese Unie niet realiseerbaar of niet houdbaar is. Een systeem van overlappende kerngroepen zou voor Nederland een beter alternatief bieden dan een knellend verband als junior deelnemer in een Frans-Duitse 'management board'. Dit laatste zou immers een systeem zijn dat niet alleen alle opties uitsluit, maar ook een einde zou maken aan elke resterende vrijheid van beweging.

⁷ Artikel van Jacques Attali, getiteld: 'Just one more step, mr. Major', *The Independent*, 9 september 1994.

Indien het tot een differentiatie onder de lidstaten zou moeten komen, verdient het in elk geval aanbeveling dat het niet de kopgroep is die zich marginaliseert ten opzichte van de rest van de Unie in haar geheel, maar dat het de achterblijvers zijn die in een marginale positie geraken. De samenhang binnen de Unie en haar functioneren als één geheel - hoe blijvend onvolmaakt ook - is een groot goed, dat alleen onder extreme omstandigheden zou mogen worden opgeofferd.

Het verband tussen monetaire en politieke integratie in Europa

2

A. Szász

Inhoudsopgave

	Samenvatting en conclusies	46
2.1	Inleiding	47
2.2	Motieven voor Maastricht	48
2.3	De monetaire factor in de Europese integratie	49
2.4	Verdieping en verbreding	51
2.5	Niet-monetaire verdieping	52
2.6	'Variabele geometrie'	53
2.7	Verhouding kerngroep en anderen	56
2.8	Het Nederlandse Europa-beleid	57
2.9	De intergouvernementele conferentie 1996	60
2.10	Slotbeschouwing	62

Samenvatting en conclusies ¹

De Europese economische integratie, geïnstitutionaliseerd in de Europese Gemeenschap, beruiste vanaf het begin in sterke mate op politieke motieven. De politieke bereidheid om de veel verdergaande implicaties van een gemeenschappelijke munt te aanvaarden ontbrak echter gedurende lange tijd. Zolang dat niet veranderde was het streven naar een Economische en Monetaire Unie kansloos, ondanks de lippendienst die sinds 1969 aan deze doelstelling werd bewezen. Hierin is verandering gekomen door de ontwikkelingen in Europa, tot uiting komend in de Duitse hereniging en het ontstaan van een politiek en institutioneel vacuüm in Centraal-Europa. Meer dan de voltooiing van de interne markt vormden deze factoren het motief voor het Verdrag van Maastricht.

Kern van het Verdrag is de Economische en Monetaire Unie. Maar het Verdrag vertoont twee onevenwichtigheden:

- binnen het Verdrag: tussen de Monetaire Unie en de Economische Unie;
- tussen wat het Verdrag wel regelt en wat niet: wel een EMU, niet een EPU (Europese Politieke Unie).

De Monetaire Unie omvat een gemeenschappelijke munt en een gezamenlijk beleid, gevoerd door een Europese Centrale Bank. De Economische Unie omvat niet een gezamenlijk beleid doch slechts de verplichting tot coördinatie en tot vermijding van buitensporige overheidstekorten waarvan de afdwingbaarheid niet afdoende is geregeld. De politieke samenwerking berust geheel op intergouvernementele basis.

De vraag of en hoe deze onevenwichtigheden moeten worden weggenomen is één van de onderwerpen voor de Intergouvernementele Conferentie van 1996. Naast deze vraag, de 'verdieping' van de Europese Unie zullen de implicaties om de 'verbreding' onder ogen moeten worden gezien: de uitbreiding met landen in Centraal-Europa.

In de tweede helft van 1994 kwam ter voorbereiding van de Conferentie een publieke discussie over de inrichting van het toekomstige Europa op gang. Een op 1 september gepubliceerd discussiestuk van de CDU/CSU-fractie in de Duitse Bondsdag en een op 30 november verschenen kranteartikel van de Franse Eerste Minister en presidentskandidaat Balladur spelen daarin een bijzondere rol. De bijdragen hebben gemeen dat beide een uitbreiding van de Europese Unie noodzakelijk dan wel onvermijdelijk achten en deze gepaard willen doen gaan aan verdieping. Met die verdieping willen zij niet wachten tot allen zo ver zijn. Beide achten een hervorming van de Europese instellingen noodzakelijk, gezien de grote toeneming van het aantal lidstaten. De verschillen liggen in de wijze van verdieping en vloeien in belangrijke mate voort uit verschillende doelen. Duitsland wenst een terugkeer naar de vooroorlogse instabiliteit, met Duitsland tussen Oost en West, te voorkomen. Frankrijk ziet in Europa een mogelijkheid om zijn invloed in de wereld te vergroten. De verschillende middelen hangen hiermee samen. Duitsland wenst een supranationaal Europa en is daartoe bereid zijn nationale munt in te brengen; maar de Monetaire Unie die een supranationaal karakter heeft moet dan wel op een Politieke Unie zijn gebaseerd. Het wil beginnen met een beperkte groep landen die aan alle verplichtingen kunnen en willen voldoen. Frankrijk wenst - afgezien van de Monetaire Unie - een intergouvernementeel Europa. Een kern van landen die aan alle verplichtingen voldoen wijst het af; als kern ziet het de Frans-Duitse samenwerking, die het verder wil institutionaliseren door een nieuw bilateraal verdrag. Het wenst verschillende groepen naar gelang het onderwerp, en acht het kennelijk niet nodig de Monetaire Unie op een Politieke Unie te baseren.

¹ Geschreven in samenwerking met drs D.H. Boot. Deze studie is in maart 1995 afgerond.

Nederland heeft er belang bij, en op grond van het Verdrag ook de verplichting, de totstandkoming van een Economische en Monetaire Unie te bevorderen als dit op een aanvaardbare en duurzame wijze kan gebeuren. Duurzaamheid vergt een politieke basis. Aanvaardbaarheid impliceert onder meer dat als begonnen moet worden met een beperkte groep omdat slechts die aan alle verplichtingen voldoet, deze groep voor alle lidstaten openstaat en een adequate verdragsbasis heeft. Dat vereist een actief Nederlands beleid en dus deelneming aan de Europese discussie voordat er een gezamenlijk Frans-Duits standpunt ligt. De ervaring leert, dat Duitsland en Frankrijk op den duur tot compromissen komen waar anderen (altijd onderling verdeeld) dan niet meer omheen kunnen. Maar de inhoud van die compromissen kan in een vroeg stadium wel degelijk door anderen worden beïnvloed. Nederland heeft de meeste kans invloed uit te oefenen waar zijn belangen samenvallen met Duitse visies. Wisselende coalities zijn zelden realistisch. Alleen in vaste coalities hebben de daaraan deelnemende landen voldoende belang om rekening met elkaar te houden. Deze overwegingen pleiten voor een spoedig debat over de principiële zaken, zowel in de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie als op die conferentie zelf. Een conferentie met een beperkte agenda, en dus uitstel, zou betekenen dat wij de beslissingen in feite overlaten aan Frankrijk en Duitsland. Dat de Britten naar uitstel streven is niet een gevolg van hun belang maar van hun verdeeldheid. Door diezelfde Britse verdeeldheid kan Nederland de kansen op Britse deelneming slechts op één manier vergroten: spoedig zekerheid te geven aan de Britten dat de EMU/EPU zo nodig ook zonder hen tot stand komt.

2.1 Inleiding

De Europese Gemeenschap was vanaf het begin in belangrijke mate gebaseerd op politieke doelstellingen. De Europese integratie diende om conflicten tussen de leden - met name Duitsland en Frankrijk - in de toekomst onmogelijk te maken. En zij kon worden gezien als onderdeel van de frontvorming tegenover de Sovjet-Unie.

Over de vraag, welke mate van supranationaliteit voor het bereiken van deze doelen nodig was, waren de oprichters het niet eens. De gekozen oplossing was tweeslachtig. Voor de onderwerpen die onder het Verdrag vielen en waarvoor een gemeenschappelijk beleid werd aanvaard golden de communautaire procedures. Het macro-economische en monetaire beleid viel hier buiten: het Verdrag schreef hier slechts coördinatie voor tussen in wezen autonome lidstaten. Wel werd al spoedig geconstateerd, dat het gebrek aan economische convergentie leidde tot periodieke wisselkoersaanpassingen die op hun beurt het gemeenschappelijke landbouwbeleid bemoeilijkten, en de Europese Commissie trok daaruit de conclusie dat het gemeenschappelijke landbouwbeleid een gemeenschappelijke munt vergde. Maar in de discussie tussen 'monetaristen' en 'economisten' in de jaren zestig wezen laatstgenoemden erop, dat een Monetaire Unie vergaande implicaties zou hebben op niet-monetair gebied. Het was niet realistisch te verwachten, dat lidstaten bereid zouden zijn terwille van zo een 'technische' zaak als het landbouwbeleid hun politieke soevereiniteit op essentiële punten op te geven.

Weliswaar besloten de Zes in 1969 op initiatief van Frankrijk en de Commissie om in tien jaar een Economische en Monetaire Unie op te richten, maar noch over de vraag waarom, noch over de implicaties waren zij het eens. Bovendien werd gelijktijdig met deze 'verdieping' besloten tot 'verbreding', en de nieuwe lidstaten - het Verenigd Koninkrijk voorop - voelden er al helemaal niet voor, al waren zij gedwongen deze doelstelling bij hun toetreden te onderschrijven (een procedure die bij de recente uitbreidingsovereenkomsten weer werd toegepast).

Een gemeenschappelijke munt heeft - wil hij houdbaar zijn - zo verstrekkende consequenties, dat lidstaten alleen zullen overwegen die te aanvaarden als zij daarvoor duidelijke politieke motieven hebben. Zij zullen dat niet doen terwille van technische overwegingen of vage idealen. Tot midden jaren tachtig waren die duidelijke politieke motieven er niet. De EMU was in die tijd dan ook kansloos; er werd wel lippendienst aan bewezen, maar de lidstaten werden het er niet over eens om van de doelstelling een verdragsverplichting te maken.

Dit veranderde door de ingrijpende wijzigingen die zich in de tweede helft van de jaren tachtig in Europa begonnen voor te doen, uitmondend in de Duitse eenwording en het uiteenvallen van het Sovjet-imperium. Deze veranderingen stelden West-Europa in beginsel voor de keus tussen twee alternatieven. De ene was afwachten hoe de veranderingen zouden uitpakken. De andere, te trachten deze te sturen met als doel, een zo groot mogelijke stabiliteit in Europa te bereiken door een combinatie van verbreding en verdieping van de Europese Gemeenschap. Het Verdrag van Maastricht moet vooral worden gezien als een poging om vorm te geven aan de tweede optie.

2.2 Motieven voor Maastricht

Drie motieven worden genoemd voor het Verdrag van Maastricht:

1. Mede als gevolg van het succes van het Europese Monetair Stelsel - dat in 1979 de monetaire 'slang' verving maar anders dan de 'slang' niet werd gepresenteerd als stap in de richting van de EMU maar monetaire stabiliteit tot doel had - werd de voltooiing van de interne markt ter hand genomen. Van een voltooide interne markt kan alleen volledig profijt worden getrokken, als naast de andere belemmeringen ook de onderlinge wisselkoersonzekerheid wordt weggenomen ². Dat impliceert een gemeenschappelijke munt.
2. De Bundesbank domineert de monetaire besluitvorming in het EMS. Frankrijk streefde naar monetaire medezeggenschap, maar zag in dat het die slechts kon krijgen als de monetaire besluitvorming zou worden overgeheveld van het nationale naar het Europese vlak. Dat impliceert een gemeenschappelijke monetaire politiek, gevoerd door een Europese Centrale Bank.
3. Het uiteenvallen van het Sovjet-imperium had een aantal gevolgen:
 - Het verenigde Duitsland moest in West-Europa worden verankerd, niet slechts om de partnerlanden gerust te stellen, maar ook omdat het nu een grote mogendheid is geworden die zich gesteld ziet voor eisen en verantwoordelijkheden die telkens leiden tot spanningen, in en buiten Duitsland. Dit probleem zou kunnen worden opgelost in een Europees kader: dat betekent verdieping.
 - Centraal-Europa vormt een institutioneel en politiek vacuüm, waar instabiliteit dreigt te ontstaan die naar West-Europa zou overslaan. Beter dan instabiliteit te importeren kan West-Europa stabiliteit exporteren door verbreding naar het Oosten, maar dat zou de Gemeenschap verwateren tenzij gelijktijdig verdieping plaatsvindt in het Westen.

De politieke motieven voor 'verdieping' die voorheen ontbraken zijn er nu wel. Dat die verdieping in belangrijke mate zijn aangrijpingspunt heeft in het monetaire vlak houdt vooral verband met de betekenis die Frankrijk daaraan toekent.

²) Dit is iets anders dan te stellen dat de interne markt alleen mogelijk is zonder wisselkoersrisico.

2.3 De monetaire factor in de Europese integratie

De monetaire factor speelt in de Europese integratie een grote politieke rol. Het is met name Frankrijk, alsmede het Franse element bij de Europese Commissie, dat hieraan grote betekenis toekent³. Frankrijk ziet internationale monetaire politiek in veel sterkere mate dan andere landen in het licht van zijn buitenlandse politiek. Dit gold voor zijn betrekkingen met de Verenigde Staten, vooral in de periode van De Gaulle en Pompidou, en het geldt sinds het einde van de jaren zestig in toenemende mate voor zijn Europese beleid.

Ten aanzien van de Verenigde Staten was het Franse beleid er openlijk op gericht, de mondiale rol van de dollar te verzwakken en daarmee een einde te maken aan hun mogelijkheid betalingsbalanstekorten te financieren door middel van schuldenoemingen, door De Gaulle in een veel geciteerde zin aangegeven als '...privilège monumentalement abusif que l'universelle accorde à la monnaie américaine depuis que la Première puis la Seconde Guerre mondiale l'avaient laissée debout au milieu des autres...' ⁴. Niet alleen verontwaardiging over - en jaloezie op - deze bevoorrechtting lag aan dit beleid ten grondslag, maar ook het besef dat de Verenigde Staten, op militair gebied onaanastbaar, op monetair gebied kwetsbaar waren als gevolg van hun voortgezette omvangrijke betalingsbalanstekorten.

Ten aanzien van Europa lagen twee overwegingen ten grondslag aan de Franse nadruk op de monetaire factor. De eerste hing met het voorgaande samen. Frankrijk alleen kon tegenover de Verenigde Staten geen vuist maken, vooral niet nadat deze eenzijdig een eind hadden gemaakt aan de convertibiliteit van de dollar in goud. Europa kon dat wel. Het begrip 'identité monétaire européenne' dat men gewoonlijk uit geen andere dan Franse mond tegenkomt vormde hiervan de uitdrukking. In concreto streefde Frankrijk naar een gemeenschappelijk Europees beleid tegenover de dollar, naar een door de Europese landen gezamenlijk tot stand te brengen internationaal monetair stelsel dat de rol van de dollar zou verkleinen, en uiteindelijk naar een Europees reservemiddel dat met de dollar zou kunnen wedijveren. De tweede overweging was niet van extra-Europese maar van intra-Europese aard. De Europese monetaire ontwikkeling werd gedomineerd door de Deutsche Bundesbank. Frankrijk wenste monetaire medezeggenschap. Aanvankelijk trachtte het deze te verwerven door middel van intergouvernementele druk, maar de autonomie van de Bundesbank maakte deze weg onbegaanbaar⁵. Het alternatief was een verdergaande integratie waarbij de monetaire beleidsbeslissingen zouden worden overgeheveld van het nationale naar het Europese vlak. Dit streven won aan kracht toen het einde van de Koude Oorlog en de Tweede eenwording in de Frans-Duitse verhouding een radicale verschuiving teweeg bracht ten gunste van Duitsland: weliswaar dreigde als gevolg hiervan Duitsland een geïntegreerd Europa te domineren, maar dat zou nog veel meer het geval zijn zonder een geïnstitutionaliseerde integratie.

Het initiatief voor Europese monetaire samenwerking lag dan ook steeds bij Frankrijk c.q. bij het Franse element in de Europese Commissie, waarbij kan

³ Befaamd is de aan Jacques Rueff toegeschreven uitspraak 'l'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas'. En in maart 1993 herhaalde president Mitterrand in wezen dit standpunt: 'Sans système monétaire commun, il n'y a pas d'Europe'. (Le Monde, 30-3-1993.)

⁴ Charles de Gaulle: Mémoires d'espoir, L'effort 1962-..., Plon, 1980, blz. 202.

⁵ De in januari 1988 op Frans initiatief opgerichte Frans-Duitse Raad voor economische en financiële samenwerking moet in dit licht worden gezien. Frankrijk insisterde dat deze Raad verdragsstatus zou krijgen door deze op te richten bij protocol behorend bij het Frans-Duitse vriendschapsverdrag. Duitsland stemde toe, maar de Bondsdag nam een verklaring aan waarin werd vastgelegd dat de bevoegdheden van de Bundesbank niet werden geraakt.

worden aangetekend dat het lid van de Commissie dat zich met monetaire zaken bezig hield vrijwel steeds een Fransman was.

De Duitse houding tegenover dit Franse streven was ambivalent. Aan de ene kant waren de Duitsers - zoals ook voor de hand lag - Frankrijks tegenspeler. De wens de positie van de dollar te verzwakken deelden zij niet, het verlangen Frankrijk monetaire medezeggenschap te geven ondervonden zij niet. Aan de andere kant zag en ziet ook Duitsland, evenals Frankrijk, de Frans-Duitse samenwerking als één van de fundamenteën van zijn buitenlandse beleid.

De Frans-Duitse samenwerking op monetair gebied, hoezeer ook gekenmerkt door ambivalentie, wordt uiteindelijk gedomineerd door het feit dat de politieke samenwerking tussen deze landen door ieder van hen wordt gezien als één van de hoekstenen van hun buitenlandse beleid. Het wederzijdse wantrouwen op monetair terrein komt telkens weer tot uiting. Desondanks ziet geen van beide landen een serieus alternatief voor een verdergaande integratie die ook op het monetaire terrein betrekking heeft.

Aan Duitse kant is men er zich natuurlijk zeer van bewust, dat bij monetaire integratie Duitsland de concessies doet. Het stelt dan ook enerzijds voorwaarden aan de monetaire integratie en hoopt anderzijds die integratie te koppelen aan verdere verdieping op politiek terrein alsmede aan verbreding naar het Oosten. De Duitse voorwaarden hebben primair betrekking op de positie van de toekomstige Europese Centrale Bank, die onafhankelijk moet zijn van de politiek en prijsstabiliteit als belangrijkste doelstelling moet hebben. Hier ligt het duidelijkste succes tot nu toe van het Duitse beleid. Niet alleen is de onafhankelijkheid van de toekomstige Europese Centrale Bank in het Verdrag vastgelegd en is het vooral Franse streven om deze met de andere hand terug te nemen in hoofdzaak afgeslagen. Ook de tendens in Europa om al in de loop van de tweede fase de positie van de nationale centrale banken te versterken - met name ook in Frankrijk - kan als een Duits succes worden beschouwd.

De visie dat een Monetaire Unie ook een Economische Unie vereist heeft geleid tot onder meer de verdragsbepalingen inzake het vermijden van buitensporige tekorten. Het waren vooral Duitsland en Nederland die hieraan belang toekenden, en zonder Duits insisteren zouden deze bepalingen niet in het Verdrag zijn gekomen. Daarbij kan worden aangetekend, dat de Fransen, die voorheen tegenover afstand van budgettaire soevereiniteit afwijzend hadden gestaan, inmiddels hun standpunt hadden gewijzigd. De grote Duitse overheidstekorten na de Duitse eenwording en de opwaartse druk die hiervan op de rente uitging had de Fransen wellicht duidelijk gemaakt, dat beperkingen op de nationale overheidsfinanciën niet primair Frankrijks bewegingsvrijheid inperkte - Frankrijk voerde de afgelopen decennia juist een relatief solide budgettair beleid - maar eerder in Frankrijks belang kon zijn.

Minder duidelijk is tot nu toe hoe Duitsland de monetaire integratie wil koppelen aan integratie op politiek terrein. Bondskanselier Kohl heeft herhaaldelijk duidelijk gemaakt dat het hem daarom te doen is, zonder daarop in Maastricht te insisteren. Na Maastricht gaf hij in algemene termen aan in welke richting hij dacht:

'Auf den Gebieten von Wirtschaft und Wahrung treten die EG-Länder wichtige Souveranitatsrechte an die Gemeinschaft ab. Wer an dem Ziel einer Europäischen Union wirklich interessiert ist, muss aber auch in anderen Bereichen - wie der Aussen- und Sicherheitspolitik, der Innen- und Rechtspolitik sowie der Sozialpolitik - bereit sein, Rechte an die Gemeinschaft zu übertragen... Auch dort, wo manche Erwartungen sich noch nicht erfüllt haben, wird die Politische Union schon aufgrund der zeitlichen Vorgaben der in

Maastricht verabschiedeten Arbeitsprogramme - und nicht zuletzt der Tragweite der anstehenden Probleme - bald eine Eigendynamik entwickeln, der sich niemand auf Dauer entziehen kann' ⁶.

2.4 Verdieping en verbreding

Naast de overweging dat Duitsland zijn nieuwe rol als grote mogendheid beter binnen een Europees kader kan uitoefenen dan geheel zelfstandig, kan ook een andere overweging pleiten voor verdieping. Duitsland heeft groot belang bij 'verbreding' van de Europese Unie door opnemng van Centraaleuropese landen. Maar deze verbreding naar het Oosten zou leiden tot verwatering, en daarmee de unificerende invloed van de Europese Unie teniet doen, als zij niet gepaard zou gaan met verdieping in het Westen.

Duitslands belang om Centraal-Europa een perspectief te geven op toetreding hangt samen met het feit, dat het daar ontstane politieke en institutionele vacuüm dreigt te leiden tot instabiliteit aan Duitslands grenzen; het is moeilijk voorstelbaar dat het daarbij niet betrokken zou worden. Ook los van deze kans is duidelijk, dat Duitslands betrokkenheid in Centraal-Europa de komende jaren verder zal toenemen. De Frans-Duitse verhouding zou hierdoor onder druk kunnen komen te staan. Dit risico kan wellicht worden verkleind door Centraal-Europa in de Europese Unie op te nemen.

Al deze politieke overwegingen pleiten voor verdieping in West-Europa. Verdieping moet starten met de uitvoering van het Verdrag van Maastricht, niet omdat dit ideaal zou zijn maar omdat het er nu eenmaal ligt na een moeizaam ratificatieproces. De vraag is of het Verdrag in zijn huidige vorm uitvoerbaar is en zo niet, welke amenderingen nodig zijn en wanneer.

Ten eerste is er twijfel of een gezamenlijke munt wel houdbaar is zonder een werkelijk Economische Unie en zelfs een Politieke Unie; het huidige Verdrag voorziet in geen van beide. Ten tweede heeft Bondskanselier Kohl laten blijken dat een Monetaire en Economische Unie voor hem vooral interessant zijn omdat hij deze ziet als stappen op weg naar een Politieke Unie. Dit betekent, dat de monetaire integratie in de toekomst met niet-monetaire elementen zal moeten worden aangevuld.

Ook het Duitse Constitutionele Hof suggereerde dit, toen het de vraag aan de orde stelde wat zou moeten gebeuren als de praktijk zou uitwijzen, dat prijsstabiliteit - voor het Hof voorwaarde voor Duitse deelneming - niet te verwezenlijken was tenzij de gewenste Monetaire Unie alsnog zou worden aangevuld met een werkelijke Economische Unie en met een Politieke Unie. Aangezien voor het Hof prijsstabiliteit voorwaarde is voor Duitse deelneming is gewoon doormodderen in zijn visie dan niet mogelijk. Het Hof ziet in dat geval twee opties: alsnog (bij Verdrag) overeenstemming bereiken over een Economische Unie en een Politieke Unie, dan wel de Monetaire Unie opgeven.

Een Monetaire Unie aanvangen met de kans dat deze na een tijd zal moeten worden teruggedraaid lijkt onverantwoord, en dit zou ook in strijd zijn met de in het Verdrag opgenomen verklaring inzake het onomkeerbare karakter van de EMU.

⁶ Bondskanselier Helmut Kohl, Handelsblatt, 31-12-1991. Minister Waigel ging op dit punt kort geleden nog iets verder in (zie par. 9).

2.5 Niet-monetaire verdieping

De voorgaande overwegingen roepen de vraag op, aan welke vormen van verdieping op niet-monetair terrein moet worden gedacht.

In de eerste plaats gaat het daarbij om de inhoud van de Economische Unie in de derde fase. Het rapport-Werner van 1970 achtte een gecentraliseerd budgettair beleid noodzakelijk, wilde een Monetaire Unie houdbaar zijn: de belangrijkste beslissingen inzake de nationale budgetten moesten op communautair niveau worden genomen door wat eufemistisch werd genoemd een 'centre de décision de politique économique'. In wezen ging het hier om wat minister Witteveen aanduidde als een Europese minister van Financiën. Het rapport-Delors van 1989 ging minder ver, maar ook hierin werd betoogd dat in de derde fase de Gemeenschap in staat moest zijn 'to conduct a coherent mix of fiscal and monetary policies'. Dit suggereerde naast een gecentraliseerd monetair ook een tot op zekere hoogte gecentraliseerd budgettair beleid. In ieder geval werd expliciet gesteld, dat de bovenste grens van nationale financieringstekorten per land moest worden vastgesteld, rekening houdend met de situatie in de afzonderlijke landen. Nu men steeds meer tot het inzicht is gekomen dat de budgettaire politiek structureel moet zijn bepaald lijkt een meer globale aanpak zoals in het Verdrag van Maastricht is gekozen verantwoord. Maar het Verdrag vertoont hier twee manco's:

- de afdwingbaarheid van de verplichting tot het vermijden van 'buiten-sporige tekorten' is ontoereikend;
- de verplichting tot coördinatie van het niet-monetaire beleid is te vrijblijvend ⁷.

Het voortbestaan van deze manco's zou de duurzaamheid van een gemeenschappelijke munt bedreigen. Zouden de overheidsfinanciën ondanks de verdragsverplichtingen te expansief zijn, dan zou bij de inflatiebestrijding een onevenredige last komen te rusten op de Europese Centrale Bank. De ontwikkelingen in Duitsland in de afgelopen jaren illustreren de problemen die dan kunnen ontstaan. In de toekomstige EMU kunnen deze nog groter zijn, omdat de aanvaarding van de noodzaak van inflatiebestrijding en van een onafhankelijke centrale bank daar - zeker aanvankelijk - geringer is dan in Duitsland. Bovendien kunnen bij een uiteenlopend budgettair beleid spanningen ontstaan tussen de deelnemende landen.

Het is twijfelachtig of in deze manco's kan worden voorzien op een andere wijze dan door terzake verdergaande bevoegdheden te geven aan een communautaire instantie, en ook, of de (Ecofin) Raad die instantie zou kunnen zijn: deze heeft immers een traditie van non-interventie in elkaars zaken. Ook zou het niet mogelijk zijn, een effectieve parlementaire verantwoordelijkheid te construeren voor wat de Raad terzake doet of nalaat.

Voorts is twijfelachtig, of de Europese Centrale Bank de haar toegedachte taken effectief zal kunnen vervullen anders dan in samenwerking met een politieke 'counterpart', en ook hier kan men betwijfelen of de Raad wel die counterpart kan zijn.

Hiermee komt men tot de opvatting, uitgesproken door de Bundesbank, dat er geen voorbeeld is in de geschiedenis van één munt die niet op een zekere mate van politieke eenheid berust ⁸.

⁷ Henk J. Brouwer en Bernard ter Haar: Economic Policy Coordination and the role of fiscal targets. In: A. Bakker, H. Boot e.a. (eds): Monetary Stability through International Cooperation, Amsterdam, 1994, blz. 122 e.v.

⁸ Hans Tietmeyer: Europäische Währungsunion und Politische Union - das Modell mehrerer Geschwindigkeiten. Europa-Archiv 16/1994, blz. 457-460.

Hans Tietmeyer: German policy in an international perspective. Speech in Londen op 4 november 1994.

Hans Tietmeyer: Erfahrungen und Perspektiven für die Währungsunion in Europa. Rede in Hamburg op 30 januari 1995.

Naast de overweging, dat die politieke eenheid noodzakelijk is om de duurzaamheid te verzekeren van de EMU die de kern vormt van het Verdrag van Maastricht, is er nog een overweging, te weten dat het Duitsland uiteindelijk vooral om die politieke eenheid gaat. Zonder precies aan te willen geven waarop die betrekking moet hebben kan worden gesteld, dat die niet slechts op de budgettaire en economische politiek betrekking moet hebben. Bondskanselier Kohl noemde in zijn eerder genoemd artikel de buitenlandse en veiligheidspolitiek, de binnenlandse politiek en justitie alsmede de sociale politiek. Minister van Financiën Waigel herhaalde dit in een artikel dat eind 1994 verscheen ⁹.

Er kan aan worden herinnerd, dat aan de vooravond van de Intergouvernementele Conferentie die tot het Verdrag van Maastricht leidde ook de toenmalige Franse regering een bredere basis van de Monetaire Unie noodzakelijk achtte dan uiteindelijk in Maastricht is overeengekomen.

In een openbaar gemaakte verklaring voor de Franse ministerraad van 5 december 1990 pleitte minister Bérégovoy voor de instelling van een 'gouvernement économique': 'L'ambition des deux conférences intergouvernementales à venir est de mettre en commun entre États démocratiques d'importants éléments de souveraineté. Il faut donc que progressent en parallèle l'union économique et monétaire et les autres éléments de l'union politique de l'Europe. Un parallélisme doit en outre être assuré entre le 'pôle monétaire' et le 'pôle économique' de l'union économique et monétaire; l'indépendance de l'institution monétaire ne se conçoit que dans l'interdépendance avec un 'gouvernement économique' fort'.

Het was de uitwerking van deze visie die voor Duitsland (en Nederland) niet aanvaardbaar was. Blijkens een toelichting van minister Bérégovoy van 29 januari 1991 was de Raad (van ministers) die economische regering, maar zou de Europese Raad tot taak hebben 'la définition des grandes orientations de l'UEM'. Ook de Europese Centrale Bank zou binnen dat kader moeten functioneren. De Raad (van ministers) zou in het algemeen besluiten kunnen nemen met gekwalificeerde meerderheid.

Overigens wordt in Franse uitspraken als het gaat om de Politieke Unie vrijwel steeds het militaire gebied genoemd. Ten aanzien van het buitenlandse beleid is Frankrijk steeds vager dan Duitsland, zeker waar het supranationaliteit betreft. Tegelijk kan worden gesteld, dat ten aanzien van de motieven voor Europese integratie Frankrijk - veel meer dan Duitsland - wordt gedreven door de wens een rol te spelen in de wereld, iets wat Frankrijk steeds minder kan en een vorm van geïntegreerd Europa wel.

2.6 'Variabele geometrie'

In het Verdrag van Maastricht is vastgelegd, dat aan de derde fase van de EMU slechts zal kunnen worden deelgenomen door de landen die in staat zijn aan de convergentiecriteria te voldoen. En in het voorgaande is betoogd, dat de derde fase slechts duurzaam kan zijn als de deelnemende landen bereid zijn verdergaande, politieke verplichtingen aan te gaan dan nu in het Verdrag zijn vastgelegd. Het staat wel vast, dat niet alle lidstaten in staat zijn tot het eerste en bereid zijn tot het tweede. Een EMU in de afzienbare toekomst kan dan ook slechts realistisch zijn, als gekozen wordt voor een gedifferentieerde vorm van integratie.

⁹ Dr Theo Waigel in Börsen-Zeitung, Frankfurt a.M., 31 december 1994. Zie ook paragraaf 9.

In de grote Europese landen wordt thans inderdaad aan een gedifferentieerd Europa gedacht.

- Bondskanselier Kohl wekte de indruk bereid te zijn uiteindelijk deze weg te gaan, toen hij op 13 oktober 1993 in een rede voor de Franse Senaat verklaarde: *Wir laden unsere europäischen Partner herzlich ein, an diesem Werk mitzuarbeiten - aber wir werden uns nicht davon abbringen lassen, diese Union fortzuentwickeln und sie gemeinsam mit jenen zu vollenden, die daran mitwirken wollen.* (Onderstreept in de tekst, uitgegeven door de persdienst van de Duitse ambassade in Parijs.)
- De Franse minister Alain Lamassoure leek enigszins in dezelfde richting te denken in een artikel in le Monde van 30 mei 1994: *Un groupe de pays déterminés à donner l'exemple annonce son intention d'appliquer d'emblée toutes les 'Matières à option' prévues par les traités: ce sont les 'nouveaux fondateurs'.*

Enige tijd later spraken de Franse eerste minister Balladur en de Duitse CDU/CSU zich uit over hetzelfde thema.

Balladur deed dat in een uitgebreid interview in Le Figaro van 30 augustus. Hierin ging hij nader in op het beeld van een Europa van drie concentrische cirkels:

- een 'organisation économique' zou alle lidstaten van de Europese Unie moeten omvatten, en de 'organisation de base' vormen. Zij zou betrekking hebben op de interne markt, maar ook op onder meer 'la politique étrangère et de sécurité commune'; aangenomen moet worden, dat dit betrekking heeft op de intergouvernementele samenwerking zoals die in de betrokken pijlers van het Verdrag van Maastricht is geregeld;
- 'Un nombre plus restreint d'Etats membres de l'Union européenne'. Deze landen moeten 'bâtir entre eux une organisation mieux structurée, sur le plan monétaire comme sur le plan militaire'. Welke landen dat zullen zijn wordt niet aangeduid, wel dat men hier op de goede weg is op initiatief van Frankrijk en Duitsland. Uitdrukkingen als 'kerngroep' worden zorgvuldig vermeden;
- geheel Europa, dus inclusief de landen die geen lid zijn van de Europese Unie en 'qui ne le seront pas avant très longtemps', met welke landen de Unie op allerlei gebieden goede betrekkingen moet onderhouden.

Onmiddellijk daarna, op 1 september, publiceerde de CDU/CSU-fractie in de Bondsdag een document 'Reflections on European Policy'.

- Het stuk spreekt zich uit voor 'verdieping' en 'verbreding'.
- Ten aanzien van de verdieping gebruikt het de uitdrukking 'variabele geometrie'. Een kerngroep, bestaande uit Frankrijk, Duitsland en de Benelux-landen, moet deelnemen 'in all policy fields'.
- De variabele geometrie moet 'as far as possible be sanctioned and institutionalized in the Union Treaty or the new quasi-constitutional document', ondanks de grote juridische en praktische problemen die dat met zich meebrengt. 'It is essential that no country should be allowed to use its right of veto to block the efforts of other countries more able and willing to intensify their cooperation and deepen integration.'

Het CDU/CSU-stuk kan worden gezien als één van de belangrijkste bijdragen van de post-Maastricht discussie over de vormgeving van Europa. Het geeft geen regeringsstandpunt weer maar is naar alle waarschijnlijkheid afgestemd met de Bondskanselier. De Europese integratie wordt in een geopolitiek kader geplaatst. Daarmee geven de opstellers aan, wat zij zien als de Duitse motieven om de integratie te willen, hetgeen in het verleden niet altijd met deze duidelijkheid was geschied. Dit is niet alleen nodig om in Duitsland zelf voldoende steun te krijgen, maar ook voor de geloofwaardigheid van het Duitse integratiestreven bij de partnerlanden. Alleen door een combinatie van

verbreding en verdieping kan volgens het document een terugval worden verhinderd naar het instabiele stelsel van voor de oorlog en een terugkeer van Duitsland naar een positie tussen Oost en West. Zonder uitbreiding van de Europese Unie in oostelijke richting zou Duitsland voor de verleiding of voor de noodzaak kunnen komen te staan, 'die Stabilisering des östlichen Europa alleine und in der traditionellen Weise zu bewerkstelligen'. Dat zou zijn krachten te boven gaan en de samenhang in de EU eroderen. Duitsland heeft daarom een fundamenteel belang bij verbreding, maar ook bij verdieping, die de voorwaarde vormt voor verbreding.

Ten aanzien van de verdieping gaat het stuk ver in supranationale en federale richting. Gesteld wordt dat de Monetaire Unie 'de harde kern van de Politieke Unie vormt (en niet, zoals dat in Duitsland vaak wordt begrepen, een additioneel integratie-element dat naast de Politieke Unie staat)'. Blijkens latere uiteenzettingen van de auteur, Karl Lamers, wordt hiermee bedoeld dat in het Verdrag in zijn huidige vorm de Monetaire Unie het verst gaat in supranationale richting: 'Zij is het hoogste stadium van integratie, waarbij nationale soevereiniteit wordt overgedragen aan een Europees lichaam... In Maastricht hebben we het monetaire deel perfect, maar de andere delen onvolledig geregeld' zei hij in Den Haag op 16 november 1994.

Ook institutioneel gaat het stuk ver in supranationale richting door te stellen, dat de Europese Commissie zich moet ontwikkelen tot een Europese Regering en de Raad tot een soort Senaat. (Men mag daar sceptisch over zijn. Wel doet men goed te bedenken, dat ten aanzien van de Europese Centrale Bank - juist het terrein waar de grootste Duitse concessies werden gedaan omdat Duitsland hier zijn dominerende positie prijsgeeft - de Duitsers als consequentie van hun denkbeelden bereid waren de grootste mate van supranationaliteit te aanvaarden die het Verdrag nu kent.)

De geopolitieke motivering van de integratie impliceert urgentie. Zij verklaart waarom Duitsland niet meent met het proces van verbreding en verdieping te kunnen wachten tot allen zo ver zijn, maar met een kerngroep wenst te beginnen. Tegelijkertijd wordt de kerngroep gezien als motor voor verdere voortgang. In zijn eerdergenoemde rede in Den Haag sprak Lamers de overtuiging uit '...dat wanneer een kleine groep landen een vergaande economische en politieke integratie doorvoeren, deze kerngroep andere landen als een magneet aantrekt... Wie zich aan een dergelijke invloed zou pogen te onttrekken, zou zich marginaliseren. Dat is praktisch niet mogelijk'¹⁰.

Het CDU/CSU-document gaf aanleiding tot een levendige discussie, waarbij curieus genoeg de bepleite zeer vergaande soevereiniteitsoverdracht relatief weinig aandacht kreeg. Vooral het feit, dat de landen die naar verwachting deel uit zouden maken van de kerngroep met name werden genoemd, was aanleiding tot negatieve reacties in de daarvoor niet genoemde landen, waaronder van de Britse eerste minister.

Nog maar kort geleden, in een rede voor de Europese verkiezingen op 31 mei 1994, had Major zich uitgesproken voor 'variable geometry': 'What it means is a more flexible Europe; the idea that the functions of the Community should be carried out in different ways, often involving different groups of states. I have never believed that Europe must invariably act as one on every issue. Trying to make every country conform to every plan is a socialist way of thinking; it's not for us.' Maar tegen de wijze, waarop de CDU/CSU de variabele geometrie vorm wilde geven had hij bezwaar: 'There is not, and should never be, an exclusive hard core either of countries or of policies' verklaarde hij op

¹⁰ K. Lamers, Volkskrant, 17 november 1994.

7 september in Leiden. 'The European Union involves a wide range of common policies and areas of close cooperation. No member state should lay claim to a privileged status on the basis of their participation of some of them.' Wat hij wilde was een verscheidenheid van groepen met diverse doelen, en zijn bezwaar was ongetwijfeld dat één van die groepen alle verplichtingen op zich zou nemen en daarmee onvermijdelijk de kerngroep zou zijn. Aangezien hij dat in het licht van de Britse voorbehouden moeilijk zo kon stellen, presenteerde hij zijn bezwaren zo dat zij zich richtten tegen de claim van privilege en exclusiviteit van de kerngroep. In werkelijkheid staat de door de CDU/CSU voorgestelde kerngroep open voor allen die in staat en bereid zijn alle verplichtingen op zich te nemen.

Van meer belang voor de verdere gang van zaken is de discussie die in Frankrijk gaande is. In een uitvoerig artikel in *Le Monde* van 30 november, kennelijk een reactie op het CDU/CSU-stuk, legde Balladur een heel ander model op tafel. Geen kerngroep, de landen omvattend die alle verplichtingen nakomen (zoals Lamassoure nog had gewild). Kern is de Frans-Duitse samenwerking, gebaseerd op een nieuw Verdrag tussen beide landen. Verschillende groepen naar gelang het onderwerp. De gemeenschappelijke munt voor één van die groepen, maar in de Franse visie hoeft deze kennelijk niet gebaseerd te zijn op een Politieke Unie. Geen supranationaliteit, waar de grote landen overstemd zouden kunnen worden: in plaats daarvan een 'dubbele verantwoordelijkheid van de Commissie tegenover de Europese Raad en het Europese Parlement'. Een grotere rol voor de nationale parlementen inzake Europa. Zoals een andere Fransman onlangs stelde: 'Frankrijk wenst een sterk Europa met zwakke instellingen!' De uitkomst van de Europa-discussie zou best kunnen zijn dat Frankrijk uiteindelijk geen alternatief heeft voor starten met een kerngroep die alle verplichtingen wil en kan nakomen.

2.7 Verhouding kerngroep en anderen

Zowel de urgentie als het toenemend heterogene karakter van de Europese Unie zijn argumenten om met een kopgroep te beginnen. Op de urgentie is aan de hand van het CDU/CSU-stuk in het voorgaande reeds ingegaan. Over het toenemend heterogene karakter van de zich uitbreidende Europese Unie het volgende.

Hoe heterogener het toekomstige EMU-gebied, hoe groter de problemen die het per definitie uniforme monetaire beleid in de EMU zal veroorzaken. Landen met een relatief zwakke conjunctuur, landen met een achterblijvende welvaart, landen met een relatief sterke kostenstijging (de kans op dit laatste is groot bij landen met een relatief geringe produktiviteitsstijging als hun loonstijging wordt beïnvloed door de loonontwikkeling in de partnerlanden) zullen onder druk komen. Zij zullen compensatie eisen voor de gevolgen van het op de meerderheid afgestemde monetaire beleid in de vorm van overdrachten (structuurfondsen e.d.) dan wel souplesse in de toepassing van de buitensporige tekortenprocedure. Hoe heterogener het toekomstige EMU-gebied, hoe hoger de eisen die aan de politieke instellingen moeten worden gesteld. Deze moeten sterk genoeg zijn om politieke oplossingen te vinden voor de verdelingsproblemen die voortvloeien uit de combinatie van een uniform monetair beleid en een heterogene economische situatie. Is dat niet het geval, dan krijgt een op stabiliteit gerichte monetaire politiek een te grote last te dragen. Doen de monetaire autoriteiten water in de wijn, dan zal het land met de sterkste stabiliteitstraditie dat niet duurzaam kunnen aanvaarden: het zal trachten de Unie meer te gaan domineren, hetgeen weerstanden bij de anderen zal oproepen, of het zal deze opbreken.

Wil men dat de kopgroep in beginsel voor allen openstaat, dan moet men zorgen voor politieke instellingen die vanaf het begin sterk genoeg zijn om de

problemen van een geleidelijk heterogener wordende Unie effectief het hoofd te kunnen bieden. In de relatief homogene kleine kopgroep in het begin zijn die problemen het geringst, en is de totstandbrenging van die instellingen wellicht het minst moeilijk.

Of een kerngroep tenslotte leidt tot nieuwe permanente scheidingslijnen is niet te voorspellen. Wel kan worden gesteld, dat de kans op die scheidingslijnen geringer is naarmate de kopgroep beter functioneert. Immers, een goed functionerende kopgroep zal naar alle waarschijnlijkheid op den duur een sterke aantrekkingskracht uitoefenen op de lidstaten die aanvankelijk niet wilden of niet konden deelnemen. Zouden sommige lidstaten desondanks geen kans zien orde op zaken te stellen, dan is dat reden te meer om de eisen niet te versoepelen, aangezien zij de functionering van de gehele Unie in gevaar zouden brengen.

2.8 Het Nederlandse Europa-beleid

Als uit de discussie die nu in Duitsland en Frankrijk gaande is blijkt dat een kerngroep een serieuze optie is zal ook Nederland zijn standpunt daartegenover moeten bepalen. De vraag of Nederland aan zo'n kerngroep moet meewerken, en wellicht zelfs haar ontstaan moet trachten te bevorderen, moet door het antwoord op drie vragen worden bepaald:

- a. wat zijn de doelstellingen van de Nederlandse Europa-politiek;
- b. in welke mate kunnen deze worden bereikt door deel te nemen aan een kopgroep, en wat zijn de alternatieven;
- c. welke voorwaarden zou Nederland aan zijn deelneming kunnen verbinden.

Doelstellingen

- Voor Nederland is een stabiel Europa een levensbelang.
- Aangezien stabiliteit in Europa niet goed denkbaar is zonder een voortgezette nauwe Frans-Duitse samenwerking, heeft Nederland belang bij die samenwerking. Maar het heeft er ook belang bij, dat die zich niet puur bilateraal afspeelt doch zoveel mogelijk in een Europees kader, waarin de Nederlandse belangen zo goed mogelijk verzekerd zijn.
- De stabiliteit in Europa wordt op den duur bedreigd, als er in Centraal-Europa een politiek en institutioneel vacuüm blijft bestaan.

Stabiliteit in Europa kan het best - en onder de huidige omstandigheden wellicht uitsluitend - worden verzekerd door een combinatie van verdieping van de Europese Unie in West-Europa en verbreding naar Centraal-Europa. Verdieping in West-Europa kan alleen een duurzaam karakter hebben, als de betrokken landen in staat zijn hun bestaande economische verdragsverplichtingen na te komen en bereid zijn nieuwe politieke verplichtingen aan te gaan. In de afzienbare toekomst kan hiervan alleen sprake zijn bij een beperkte groep landen.

Naast deze politieke overwegingen kan worden gesteld, dat ook monetair gezien verdieping - de EMU - een Nederlands belang is. Weliswaar is Nederland het enige land in het EMS dat tijdens de valutacrisis van 1992 en 1993 de verhouding met de D-mark betrekkelijk moeiteloos heeft weten te handhaven. Maar in het EMS als geheel is de kans op hernieuwde wisselkoersspanningen niet afwezig, en er is altijd de mogelijkheid dat ook Nederland daarvan de repercussies ondervindt. Bij de totstandkoming van een EMU, ook met een beperkt aantal leden, verdwijnt voor Nederland dit risico.

Ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie kent het Verdrag van Maastricht vanaf 1997 voor alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, de verplichting om deel uit te maken van de derde fase zodra zij daartoe in staat zijn. In het voorgaande is betoogd, dat het aangaan van additionele verplichtingen op economisch en politiek gebied vermoedelijk noodzakelijk is om de gemeenschappelijke munt een duurzaam karakter te geven. Heeft Nederland alternatieven voor deelneming aan een beperkte groep?

- Het is denkbaar dat Nederland door zijn weigering de totstandkoming van een beperkte groep in zoverre kan tegenhouden dat de interpretatie van de in het Verdrag opgenomen convergentiecriteria wordt versoepeld teneinde alle lidstaten die dat willen in staat te stellen onmiddellijk deel te nemen. De kans op zulk een ontwikkeling is het grootst, als de mate waarin Nederland zelf aan de criteria voldoet twijfelachtig is. Als Duitsland er al mee akkoord zou gaan de EMU in deze omstandigheden te starten is zijn duurzaamheid gering. En een mislukking van de EMU zou de Europese stabiliteit nog meer bedreigen dan uitstel.
- Ook is denkbaar dat er geen kopgroep komt omdat Frankrijk en Duitsland de voorkeur geven aan een gezamenlijk directoraat: Balladurs artikel in *Le Monde* van 30 november ging in die richting. Dit zou geen Nederlands belang zijn. Een dergelijk directoraat zou ons domineren op basis van Frans-Duitse compromissen waarin wij een minimum aan inspraak zouden hebben.
- Tenslotte is mogelijk dat Nederland door zijn medewerking te weigeren het ontstaan van een kopgroep en daarmee van een EMU/EPU kan tegenhouden. Als een combinatie van verbreding en verdieping noodzakelijk is voor stabiliteit in Europa, is ook deze uitkomst niet in Nederlands belang. De veranderingen in Europa zullen er niet door worden tegengehouden, alleen vinden zij plaats buiten een geïnstitutionaliseerd Europees kader.

Er is wel gesuggereerd, dat Nederland in een dergelijke kopgroep afhankelijk zou zijn van het Frans-Duitse tandem dan in een breed samengestelde Europese Unie. Daarbij kan men vraagtekens plaatsen.

- In het Europa van de Zes had Nederland meer, niet minder invloed dan naderhand in het Europa van de Twaalf.
- Voor zijn medewerking aan de kopgroep kan Nederland voorwaarden stellen.
- Hier kan daarbij in ons voordeel werken, dat op Frans insisteren aan het monetaire aspect en op Duitse wens aan prijsstabiliteit zoveel belang wordt gehecht. Gezien Nederlands relatief grote monetaire betekenis en zijn 'track record' inzake prijsstabiliteit zou een kopgroep zonder Nederland veel van zijn geloofwaardigheid verliezen. Dit kan de Nederlandse onderhandelingspositie versterken.

Natuurlijk heeft een dergelijk gedifferentieerd samenwerkingsmodel zijn bezwaren.

- Naarmate de verdieping meer op politieke gebieden betrekking heeft wordt het gevaar groter, dat tussen de lidstaten die tot de kerngroep behoren en de anderen een nieuwe scheiding ontstaat.
- Institutioneel kan de scheiding tussen landengroepen tot grote complicaties leiden.

Drie overwegingen kunnen daar tegenover worden gesteld:

- in de eerste plaats moet eraan worden herinnerd, dat deze bezwaren ook al voortvloeien uit het Verdrag in zijn huidige vorm. Gezien het Britse en Deense voorbehoud is het gemeenschappelijke einddoel ook thans een fictie. En voorzover lidstaten wel een gemeenschappelijk einddoel hebben aanvaard moet er mee worden gerekend dat het verschil tussen landen die wel en die niet aan de thans bestaande criteria voldoen wel eens lange tijd zou kunnen duren;

- bezwaren moeten altijd worden afgewogen tegen de bezwaren van het alternatief;
- tenslotte is ook denkbaar, dat het van start gaan van een beperkte groep positieve in plaats van negatieve gevolgen zal hebben. Voor landen die wel zouden willen meedoen maar dat niet kunnen zou dit een sterk politiek motief kunnen vormen om economisch alsnog orde op zaken te stellen. De interne Britse discussie zou een geheel ander karakter kunnen krijgen: niet meer of men voor of tegen Europese integratie is, maar of het Verenigd Koninkrijk zich wel of niet moet isoleren van een integratieproces dat in ieder geval plaatsvindt.

Voorwaarden

Deze overwegingen leiden tot de slotsom, dat Nederland bereid moet zijn deel te nemen aan een kopgroep bestaande uit een beperkt aantal lidstaten die bereid zijn alle verplichtingen na te komen, als dat op aanvaardbare voorwaarden kan gebeuren. Die voorwaarden moeten enerzijds het Europese karakter van de kopgroep zoveel mogelijk verzekeren en daarmee zo mogelijk voorkomen dat hierdoor permanente scheidslijnen in Europa ontstaan. Anderzijds moeten zij voorkomen dat de kleinere landen in Europa worden gemarginaliseerd en moeten met name ook de Nederlandse belangen in redelijke mate worden verzekerd.

- In concreto betekent dit, dat de kopgroep moet zijn gebaseerd op een Europees verdrag dat de rechten en plichten van de deelnemers en hun verhouding tot de overige lidstaten regelt. Hiermee kan worden verzekerd, dat zij openstaat voor alle lidstaten die kunnen en willen deelnemen. Wel wordt daarmee de instelling van de kopgroep afhankelijk gemaakt van de medewerking van lidstaten die zelf niet, of nog niet, tot deelneming in staat of bereid zijn. Het is redelijk dat zij hierbij worden betrokken omdat de regelingen inzake een kopgroep onvermijdelijk de instellingen in de Europese Unie raken, hetgeen de belangen van allen raakt. Het zou echter niet redelijk zijn, en politiek op den duur ook niet houdbaar, als dit zou betekenen dat lidstaten die niet alle verplichtingen op zich willen of kunnen nemen anderen zouden willen beletten om in onderlinge samenwerking wèl verder te gaan.
- Van hun kant kunnen de landen die wèl verder willen gaan niet insisteren dat alle lidstaten dezelfde uiteindelijke doelstellingen aanvaarden als zij. Dat is in het Verdrag ten aanzien van de EMU niet gebeurd voor het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, en het kan evenmin gebeuren ten aanzien van de Politieke Unie. De suggestie, gedaan door Lamassoure en bijgevallen door Dankert, dat lidstaten die daartoe niet bereid zijn dan maar via een daartoe alsnog overeen te komen 'echtscheidingsregeling' de Europese Unie moeten verlaten lijkt redelijk noch realistisch; ook zou dit niet de manier zijn om het ontstaan van nieuwe scheidslijnen te voorkomen.
- Het is van belang het begrip 'kopgroep' nader te preciseren. In beginsel bestaat deze uit de lidstaten die alle in het Verdrag vastgelegde en alle nog overeen te komen verplichtingen aanvaarden en nakomen. Ten aanzien van de EMU betekent dit: de landen die voldoen aan de convergentiecriteria. Daarbij zal Nederland een standpunt moeten bepalen inzake de interpretatie van deze criteria voor zover het Verdrag ruimte laat voor een politiek oordeel. Uitgangspunt bij die interpretatie moet zijn de visie dat een gezamenlijk munt slechts houdbaar is wanneer de overheidsfinanciën in de deelnemende landen worden beheerst. Ten aanzien van de tekortquote moet de 3 procent niet worden gezien als een streefcijfer maar als een plafond waar het tekort in beginsel steeds onder moet liggen. Bij de schuldquote moet er rekening mee worden gehouden dat het niveau door het verleden wordt bepaald. Hier is de 60 procent niet een plafond waar de quote onder moet liggen wil het betrokken land kwalificeren. Maar in het geval van een te hoge schuldquote moet wel sprake zijn van een overtuigende daling. Dit impliceert dat het financieringsstekort dichter bij 0 procent dan bij 3 procent moet liggen, terwijl zelfs zou

kunnen worden betoogd dat een zeer hoge schuldquote een financieringsoverschot noodzakelijk maakt.

- Een gemeenschappelijke munt vergt een bredere basis. Ten aanzien van de economische basis houdt dit in, dat de deelnemende landen een verdergaande afdwingbaarheid van bestaande verplichtingen inzake hun overheidsfinanciën aanvaardbaar dan nu in het Verdrag is voorzien: zonder afdwingbaarheid geen duurzaamheid. Ten aanzien van de politieke basis houdt het in, dat zij op het terrein van de andere samenwerkingsvormen van de EMU verder gaan dan de intergouvernementele samenwerking waarin het Verdrag nu voorziet.
- Terwijl landen die aan de gemeenschappelijke munt deelnemen aan alle verplichtingen moeten voldoen kan met landen, die (nog) niet aan de gemeenschappelijke munt deelnemen op politiek terrein zo nauw worden samengewerkt als zij zelf wensen. Deelneming aan de EMU impliceert deelneming aan de EPU, maar niet omgekeerd.
- Bij de hervorming van de instellingen zal Nederland moeten zoeken naar een evenwicht tussen zijn rechtstreekse belangen en het belang voor het geheel van effectief functionerende instellingen. Aangezien een Europese Commissie waarin alle lidstaten rechtstreeks zijn vertegenwoordigd na de uitbreidingen niet effectief kan zijn en een directoraat van grote landen in strijd zou zijn met de belangen van de kleinere lidstaten, moet worden gezocht naar meer supranationale oplossingen. Daarbij kan worden aangetekend, dat de omstandigheid dat Nederland deel uit zal maken van de kopgroep van invloed zou moeten zijn op zijn rol bij de besluitvorming over zaken die de kopgroep betreffen. De invloed die Nederland zal kunnen uitoefenen als eenmaal de EMU/EPU tot stand is gekomen hangt uiteraard mede af van de institutionele regelingen. Soms wordt gesteld, dat Nederland een bijwagen zal zijn van een Frans-Duits tandem. Inderdaad geven deze landen veelal de doorslag als zij het eens zijn, aangezien de anderen het dan zelden eens zullen zijn om het anders te doen. Maar Frankrijk en Duitsland zijn het lang niet altijd met elkaar eens. Op monetair gebied kunnen twee voorbeelden worden genoemd uit het verleden. De één was de inrichting van het nieuw op te richten Europese Monetaire Stelsel in 1979, toen Nederland het verzet steunde van de Bundesbank tegen de oorspronkelijke opzet van Giscard d'Estaing en Schmidt om te komen tot een geheel ander stelsel dan de monetaire 'Slang'. Een meer recent voorbeeld is het Duits-Nederlandse arrangement van 1993 tot voortzetting van de onderlinge wisselkoersregelingen op basis van wederzijdse verplichtingen. Er bestond weinig twijfel dat dit arrangement de Franse regering niet welkom was, maar Duitsland heeft in dit geval aan de verhouding met Nederland prioriteit gegeven.
- Een moeilijk te regelen vraagstuk is de institutionele vormgeving van een gedifferentieerde integratie. Dit vraagstuk vloeide reeds voort uit het Verdrag van Maastricht in zijn huidige vorm, maar zou verder worden gecompliceerd als ook de Europese Politieke Unie onder communautaire besluitvormingsprocedures wordt gebracht, alsmede door het besef dat het hier niet noodzakelijk een overgangsregeling betreft waarvan kan worden verwacht dat deze spoedig zal verdwijnen ¹¹.

2.9 De Intergouvernementele Conferentie 1996

Deze beschouwingen hebben implicaties voor de komende Intergouvernementele Conferentie. Er begint duidelijkheid te komen in de standpunten van de belangrijkste landen. Zowel Duitsland als Frankrijk

¹¹ Oud-president Valéry Giscard d'Estaing, een van de weinigen tot nu toe die zich over de institutionele implicaties heeft uitgelaten, stelde in Le Figaro van 11 januari 1995 de oprichting voor van drie nieuwe lichamen:

- een parlementaire commissie van de Monetaire Unie, samengesteld uit leden van de nationale parlementen van de deelnemende landen;
- een ministerraad van de Monetaire Unie, belast met het vaststellen van de richtlijnen van de economische politiek;
- een politieke Raad van de Monetaire Unie, bestaande uit de betrokken regeringsleiders, die ieder trimester bijeen zou komen en de bilaterale bijeenkomsten overbodig zou maken.

achten een verbreding van de Europese Unie naar het Oosten noodzakelijk dan wel onvermijdelijk. Beide zijn overtuigd dat deze verbreding gepaard moet gaan met verdieping en met een institutionele hervorming. Beide willen met de verdieping niet wachten tot allen zo ver zijn. Maar er zijn ook belangrijke verschillen. Uiteraard hebben beide landen het nationale belang voor ogen. Maar terwijl Duitsland in de visie van het discussiestuk van de CDU/CSU belang heeft bij de Europese integratie omdat daarmee de kans op terugkeer van de onevenwichtige situatie van voor de oorlog - met Duitsland tussen Oost en West - wordt weggenomen, ziet Frankrijk bij monde van Balladur in de Europese samenwerking mogelijkheden om Frankrijks invloed in de wereld te vergroten. Uit de verschillende doelen vloeien de verschillende middelen voort. Duitsland wenst deel te nemen aan een supranationaal Europa en is bereid daartoe zelfs zijn nationale trots in te brengen: de D-mark. Frankrijk wenst een intergouvernementeel Europa. In de Duitse gedachtengang moet de verdieping beginnen met een kerngroep, dat wil zeggen een groep landen die aan alle verplichtingen voldoen. Frankrijk vreest in zo een groep zonder 'mediterrane dimensie' zwak te staan en wenst derhalve verschillende groepen naar gelang het onderwerp. Als kern ziet het de Frans-Duitse samenwerking; Balladur wil die verder institutionaliseren en daarin Frankrijks positie versterken door waar mogelijk samen te werken met Engeland en de zuidelijke landen.

Deze problematiek zal de komende Intergouvernementele Conferentie beheersen. De Duitse Minister van Financiën Waigel betoogde in een krantenartikel dat op 31 december 1994 werd gepubliceerd dat in Maastricht de vereiste paralleliteit tussen EMU en EPU niet was verzekerd. 'Der Vertrag von Maastricht war daher für die Bundesregierung nur mit einer Revisionsklausel akzeptabel, die einen festen Termin zum Weiterbau des europäischen Hauses vorsieht.' In dit verband noemde hij een heroverweging van de andere pijlers van het Verdrag, en voorts de institutionele problematiek zoals de omvang van de Europese Commissie. Zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken Kinkel sprak zich op 21 februari 1995 blijkens persberichten onder meer uit voor meerderheidsbeslissingen inzake de buitenlandse politiek.

In deze studie is reeds gewezen op wat de Franse en Duitse standpunten gemeen hebben. Wat het scheidt is belangrijk, maar de boodschap die uit het gezamenlijke artikel van de Franse en Duitse Minister van Buitenlandse Zaken van 12 januari 1995 in *Le Monde* en in de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* te distilleren valt is de politieke wil om hun meningsverschillen in 1996 op te lossen. Bovendien heeft premier Balladur sinds de tweede helft van januari herhaaldelijk verklaard dat hij vooralsnog wil vasthouden aan 1997 als begindatum van de derde fase van de EMU. De wens om spoedig met de EMU te beginnen kan voor Frankrijk een belangrijk argument zijn om te trachten overeenstemming te bereiken over de politieke basis die daarvoor in Duitse ogen nodig is.

De bereidheid mee te werken aan de totstandkoming van een EMU/EPU, is in het voorgaande als Nederlands belang aangemerkt, als dat op aanvaardbare wijze kan gebeuren. Dat vereist een actief Nederlands beleid en dus deelneming aan de Europese discussie voordat er een gezamenlijk Frans-Duits standpunt ligt. De ervaring leert, dat Duitsland en Frankrijk op den duur tot compromissen komen waar anderen (altijd onderling verdeeld) dan niet meer omheen kunnen. Maar de inhoud van die compromissen kan in een vroeg stadium wel degelijk door anderen worden beïnvloed. Nederland heeft de meeste kans invloed uit te oefenen waar zijn belangen samenvallen met Duitse visies. Wisselende coalities zijn zelden realistisch. Alleen in vaste coalities hebben de daaraan deelnemende landen voldoende belang om rekening met elkaar te houden. Deze overwegingen pleiten voor een spoedig debat over de principiële

zaken, zowel in de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie als op die conferentie zelf. Een conferentie met een beperkte agenda, en dus uitstel, zou betekenen dat wij de beslissingen in feite overlaten aan Frankrijk en Duitsland. Dat de Britten naar uitstel streven is niet een gevolg van hun belang maar van hun verdeeldheid. Door diezelfde Britse verdeeldheid kan Nederland de kansen op Britse deelneming slechts op één manier vergroten: spoedig zekerheid te geven aan de Britten dat de EMU/EPU zo nodig ook zonder hen tot stand zou komen.

Ook overwegingen van meer tactische aard pleiten voor een 'grote' IGC. Een beperkte agenda zou naar alle waarschijnlijkheid met name de stroomlijning van instellingen tot onderwerp hebben. Hier zullen de kleinere lidstaten zoals Nederland concessies moeten doen. Het is in ons belang deze concessies te verbinden met meer communautaire besluitvorming, en dat lijkt niet goed mogelijk bij een beperkte agenda.

2.10 Slotbeschouwing

De Intergouvernementele Conferentie van 1996 heeft tot taak zich te buigen over het Verdrag van Maastricht. Van het resultaat hangt in belangrijke mate af, of de EMU in de daaropvolgende jaren tot stand zal komen. Verdragsaanpassing is daartoe noodzakelijk: zoals een Brits blad destijds al schreef: 'Ratify, then modify!' De aanpassingen moeten niet de Monetaire Unie wijzigen zoals die in het Verdrag vorm heeft gekregen, maar de Monetaire Unie een sterkere economische en politieke basis geven.

De werkelijke argumenten voor een gemeenschappelijke munt zijn niet van economische maar van politieke aard. De economische argumenten zijn zo onzeker, en de waarschijnlijke economische en politieke kosten van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke munt zo hoog, dat de economische voordelen niet de doorslag kunnen geven. Wel zijn er sterke geopolitieke motieven voor een verdergaande integratie waarvan een gemeenschappelijke munt een wezenlijk onderdeel is. Maar deze argumenten gelden niet voor de gemeenschappelijke munt alleen; bovendien zou een gemeenschappelijke munt alleen, dat wil zeggen een Monetaire Unie die niet berust op een toereikende economische en politieke basis, op den duur niet houdbaar blijken.

Te beginnen met een gemeenschappelijke munt zonder voldoende zekerheid dat de deelnemers bereid zijn de noodzakelijke basis tot stand te brengen is niet verantwoord. Bij de ingrijpende hervormingen die nodig zijn, en die in diverse lidstaten referenda vereisen, kan men er niet op gokken dat de deelnemende landen teneinde een dreigende mislukking van de Monetaire Unie af te wenden, alsnog bereid zullen zijn tot de verdere integratie die zij eerst afwezen. Bovendien zou van een Monetaire Unie die pas door haar dreigende mislukking de nodige politieke basis kan krijgen niet de magneetwerking op niet-deelnemers uitgaan waarop men moet hopen. Beginnen zonder toereikende economische en politieke basis houdt een grote kans op mislukking in. Mislukken is schadelijker dan niet beginnen.

Wel moet men er zich dan van bewust zijn, dat uitstel of afstel van de EMU niet betekent dat de status-quo wordt gecontinueerd. Gaat de verbreding wel door, dan verwatert de Gemeenschap. Wordt naast verdieping ook verbreding afgewezen, dan zullen de spanningen tussen de lidstaten sterk oplopen. Daarmee zijn zeker niet de voorwaarden vervuld om de problemen in Centraal-Europa gezamenlijk aan te pakken.

Al met al betekent uitstel of afstel van de EMU/EPU dat men de veranderingen die in Europa gaande zijn over zich heen laat komen in plaats van te trachten deze op te vangen in een Europees kader teneinde de stabiliteit in

Europa te verzekeren. Wellicht blijkt geen andere keus mogelijk. Maar deze keus lijkt niet het beste antwoord op de vrees dat een EMU/EPU te zeer door Duitsland zal worden gedomineerd; zonder een EMU/EPU kan een Duitse dominantie alleen worden tegengegaan door pogingen tot coalitievorming waarmee vroeger geen goede ervaringen zijn opgedaan. Ook is zij niet het beste antwoord op de vrees van kleinere landen dat zij in de EMU/EPU door de grote lidstaten zullen worden overheerst; een geïnstitutionaliseerd kader biedt hun juist de kans tot meebeslissen.

The Future of European Security and the Franco- German Relationship

3

C. Bertram

Contents

	Preface	69
3.1	The emerging context of European security	69
3.1.1	The new European divide	69
3.1.2	The widening Atlantic	71
3.2	The security role of the European Union	73
3.2.1	The EU as an alliance	73
3.2.2	The EU as stabilizer	74
3.3	The role of Franco-German relations	78
3.3.1	The nature of the relationship	78
3.3.2	The reach of the relationship	81
3.3.3	For others: a threat or a chance?	82

Preface

The magnitude of the changes ushered in by the collapse of the Soviet Empire are only now becoming fully apparent. When the East-West divide disappeared, many observers thought, and public opinion hoped, that all other things would remain equal to their former quality.

The five years since the walls came down in Europe are teaching us otherwise by the day: not only has the Soviet Union and its zone of control sunk into the sea of history, but all the organisations set up by the West in the years of the Cold War to contain Soviet power and promote Western cohesion have become shaky as well. At the same time, the contours of new structures of order are only vaguely discernable.

This study will examine the continued and possibly growing relevance of one of the building-blocks of any new European order, the Franco-German relationship. Indeed, whichever way Nato may evolve in the absence of a unifying threat and a unifying superpower, however well the European Union copes with the double task of strengthening its institutional base and extending its membership Eastward, a functioning Franco-German relationship is the essential condition for the maintenance of some degree of collective security in Western Europe, just as a divorce of 'le couple franco-allemand' could easily imply the collapse of such order.

Chapter I will look at the dynamics of European security as they are becoming visible today, chapter II at the relevance and the ability of the European Union for providing a response to these dynamics, chapter III at the role the Franco-German relationship can have in shaping this ability.

3.1 The emerging context of European security

With the Soviet Union no longer overshadowing the continent and forcing its Eastern half into submission, early expectations held that there would now emerge the Europe 'whole and free' so dear to Ronald Reagan's Cold War rhetoric. The strategic task which history had bestowed upon Western statesmen, many of them felt, was now to prevent new divisions of the freshly united continent and to provide a common framework of security which would not only encompass the new East European democracies and non-Russian republics but integrate Russia as well. Even as late as January 1994 when Nato leaders gathered for their Brussels Summit Meeting to invite all other European and Euro-Asian states into a "Partnership for Peace", their primary stated concern was to avoid drawing a new line through Europe which might isolate the Russian Federation.

But was Europe ever "whole and free", from Vladivostock to the Isles of Scilly? European history suggests divisions rather than unity. It was one thing to proclaim such a vision in the latter days of the Cold War as part of ideological warfare against the "evil empire", it is quite another to generate that supposed unity under the conditions of post-Cold War Europe in which many of the traditional features of European geopolitics have reappeared. Hence European statesmen, rather than sticking to the ideological concepts of a period which, in historical terms, was an exception, have to begin developing concepts in tune with the new realities.

3.1.1 The new European divide

The new realities reflect new divisions in Europe rather than a new, all encompassing unity. They seem to be similar to that of the traditional European concert of states of past centuries but for one fundamental

difference: the creation of the European Community, now the European Union. In bringing together through common laws, procedures, joint decision-making and reciprocal civil and commercial rights the states and citizens of practically all West European countries, the Union has introduced a dynamic stabilizer into European affairs which never existed before and which, in contrast to other Western organisations created during the Cold War, has survived with its mission and vision largely intact it is the central building block of any new European order.

At the other end of the geographical spectrum, Russia is and will be another defining element. Her role will be different from that played in the past by the Soviet Union, into significant respects. For one, Russia does not claim a zone of physical control in Eastern Europe and all her forces have withdrawn not only from what used to be Warsaw Pact but also from most of the former Soviet republics, including the Baltic states. For another, Russia's domestic uncertainties are of such magnitude that the country's international role will be largely restricted to her immediate vicinity, her impact on Western Europe marginal.

Russia's domestic uncertainties will continue for many years to come. It is true that earlier prophecies of civil war, turmoil, hunger riots, environmental disaster and mass emigration have not happened so far; indeed, beneath an often rough surface Russian leaders have displayed a remarkable degree of statesmanship in seeking and often finding a compromise between polarized positions. Yet even under the assumption of continuing relative stability, the sheer magnitude of the domestic renewal tasks suggests a long period of internal weakness. Since Russia's means for exerting international influence depend on her domestic recovery, her role in world affairs - as opposed to regional matters - will be severely circumscribed.

Yet even this relatively weak Russia remains too unwieldy to fit into any of the existing Western organisations, whether Nato or the European Union. This is not only because of the magnitude of her domestic problems or her repeated demand, acerbated by her desire to compensate for weakness by status, to sit at the top table of any organisation she might join. It is, in the first and the last instance, because Russia, by her size, aspirations and traditions would render the existing organisations inoperative. Her notion of Russian power is irreconcilable with any degree of subordination within a multilateral framework, (even more so than is the case with the other former superpower, the United States).

Both the European Union and Russia exert a considerable pull on the states that lie between them. For the new democracies in Eastern Europe as well as for the Baltic states, there is no question where they want to be: within the European Union, and within Nato. The pull is a historical one, made even more powerful by the long and painful experience of Soviet control as well as by the hope of finding prosperity and security within the Western organisations. It is a thrust which, even if they wanted to, the European Union and Nato will not be able to resist. Although there was originally only limited enthusiasm towards the idea in most Western capitals, they have gradually but surely committed themselves to the eventual, inevitable enlargement.

There is another category of states in the zone between the EU and Russia which, by contrast, are within the magnetic field of Russia. This applies to all the former Soviet republics turned independent states with the exception of the Baltic countries. Many of them, weary of Russian dominance, would hope for integration within the West. But the reality of their dependence on Russia as the supplier of economic prospects, energy resources and security reassurance leaves them no other choice than to huddle, often with great misgivings,

around Russia. Many in the West are tempted to regard this as proof of a re-emerging Russian expansionism; it seems however at least as often a matter of inescapable objective dependence as of Russian ambitions.

For these reasons it has become illusory to pretend that a united Europe is emerging from the ruins of the Cold War. A watershed line runs through Eastern Europe separating those countries sucked into the Russian orbit and those pulled by the magnetic power of the European Union. It makes no sense for Western policy to pretend otherwise.

Indeed, there are growing signs that the days of convenient illusions are coming to an end. Even the United States which, in the autumn of 1993, took the lead in Nato to promote a vague "Partnership for Peace" precisely in order to avoid the definition of Nato's future membership, a year later seems to have recognized that European realities are increasingly foreclosing that option. The task for Western and European policy lies not in negating the divide but in seeking ways of making it compatible with security on the continent as a whole.

Of course, the new watershed line that runs through Eastern Europe will not be defined in every detail for some time. While some countries from the region will accede relatively quickly to membership in the Western clubs, others will have to wait longer, others still may be offered no more than some association arrangement. There will thus be a grey area between the new East and the new West of the continent for many years. This grey area may well be defined by instability, internal strife, even Balkan-type conflicts. Seeking to prevent a future clash between the New East and West is one reason why establishing a firm and formal structure of dialogue, cooperation and crisis-management between Russia and the Western Organisations is imperative. The other is to discourage the withdrawal of Russia into either a new isolationism or a new expansionism or both.

For this purpose, a new organisation should be considered which links Russia and the new European West. If it is true that Russia does not fit into any of the existing Western structures, it makes no sense to contemplate her integration into them. The Conference, now Organization on Security and Cooperation in Europe (OSCE) will remain too amorphous a body, and any idea of creating in it a *directoire* in which Russia would coordinate matters with the major Western powers, while dear to Moscow, will remain unacceptable to a body based on unanimity. Since Russia's demand for status cannot be reconciled within any existing multilateral institutions without destroying them, a new one needs to be set up which would satisfy both Russia's self-respect and Western self-interest in close coordination between the largest country on the continent and its main security body: a Russia-Nato Forum with all the trimmings of a modern international organisation with Secretary Generals, political and military committees, ministerial and ambassadorial councils etc.

If pursued seriously, such an institutional arrangement would not only facilitate the inclusion of Central and East European democracies into Nato and the EU by depriving such moves of any anti-Russian connotations. It would also allow Russia and the West to establish a tradition of close dialogue and day-to-day cooperation which could even become resilient enough to weather whatever domestic political lurches are in store for Russia over the next decades.

3.1.2 The widening Atlantic

The watershed-line running through Europe is one major feature of the emerging European security landscape. The other is the widening of the Atlantic, the loosening of ties between Europe and the United States of America.

The half-century following World War II when America was the major power in Europe and saw itself, in addition to its global role, as a European power was an extraordinary period in history and one that can only be explained by exceptional circumstances. These lay not, in the first instance, in cultural ties, nor in common traditions, nor even in the high degree of politico-military interaction and integration within the Atlantic Alliance or in America's confidence as the leader of the free world. All these no doubt contributed to the remarkable, remarkably long-lasting Atlantic relationship but cannot explain it fully. The explanation rather lies in the fact that America, during the four decades of Cold War, saw her own status and security challenged in Europe. She was convinced that the threat to Western Europe was a threat to herself.

That threat no longer exists. Nor is there any other common danger which can continue to make the United States understand themselves as a European power. This was brought home in all brutal clarity by the Balkan conflict: in this first European war after the collapse of the Soviet Union, although deeply affecting European security and progressively undermining Nato's credibility, both the Bush and the Clinton Administration quickly concluded that it was of no vital interest to the United States. Unfortunately, the Balkan conflict is no isolated case but rather a prototype of conflicts to come - when the threat is not one of armies of tanks but of refugees crossing Nato borders not of direct attack on its territory but of instability encroaching from its periphery, not of the world being blown up but of precedents being created for the successful use of force. The fact that the United States consistently refused to regard the Balkan War as its own problem suggests that the likelihood that it will behave differently when similar crises occur in the future is slim.

Indeed, while the old threat united the Atlantic Alliance, the new - lesser, more indirect, more ambiguous - dangers tend to undermine it; there is now not one response but many, and the temptation for any one country in the Alliance to opt out of a common response will be considerable. The new dangers thus tend to chafe at the Atlantic ties which, for so long, have been the central element of security in and for Europe.

Thus geography reimposes itself in an Alliance which existed on the assumption that a threat against Amsterdam, NL, was a threat against Atlanta, GA. Threats become regionalized; dangers become a function of vicinity. What may be a serious threat for country A can be a minor irritant for country B, both members of the same security alliance. Common action becomes more and more difficult to generate because it does not respond any longer to common concern.

In particular, Nato's extraordinary ability to negate the differences of geography from Berlin to San Francisco exists no longer. While the European members of the Alliance will not diverge as much in their assessment of future dangers on the European continent (although here, too, the experience of the Balkan conflict suggests humility to all advocates of CFDP in the EU!), the return of geography will inevitably make it much more difficult for the United States to share the concerns and support the policies their European partners may devise to meet future crises. The problem for the cohesion of the Alliance lies less in a lack of leadership on the part of the US as is often claimed; it lies in the fact that America has no interest in leading on issues it regards as essentially European.

It can be argued, of course, that the Atlantic relationship should not and need not be a purely politico-military one. That is correct but unfortunately not a description of reality. Americans and Europeans have for too long allowed their relationship to be defined by security concerns, even when it had become obvious that these no longer held centre stage. It is in the political-military

field that they have set up institutions, developed procedures for common decision-making and built a tradition of day-to-day cooperation. They have been blind to the need of doing so in other areas of interest convergence. The departure of military security issues from the top of the Atlantic priority list has thus left the Atlantic nations without an alternative framework in which to experience for themselves, and demonstrate to the outside world, their continuing attachment to each other. As a result, there is now no alternative support structure in place which, by demonstrating and practising Atlantic unity, would also facilitate common responses to the new security challenges.

The implication for European security is clear: the United States will no longer be a quasi-automatic player in European security crises. There will be occasions when America will choose to become involved, perhaps even at times take the initiative. But these will be difficult to predict and often caused less by international events than by domestic pressures. Atlantic security institutions will become more 'Europeanized', making it less important to search for alternative European defence organisations. Nato, just as the EU, will experience the wish of member states to opt out of specific operations; its future effectiveness, if it can be retained at all, will depend on its ability to allow ad hoc coalitions to make use of its assets and infrastructure with the at least tacit agreement of all its members - a difficult feat under any circumstance.

These then are the main features of the emerging European security scene: a line dividing the new East and the new West, with East and Central European countries determined to orient themselves towards the West, and former Soviet republics with little choice other than to orient themselves towards Russia; a decline in the politico-military involvement of the United States in the security affairs of Europe; a growing inability of Western nations to react jointly to the more indirect dangers affecting their security in different ways; and the 'Europeanization' of Nato. It is against this background that the security role of the European Union and the relevance of Franco-German cooperation will have to be discussed.

3.2 The security role of the European Union

European integration has traditionally consisted of practical steps coupled with visionary ambitions. The Schuman Plan of 1950 was ostensibly about coal and steel, in reality about peace between France and Germany. The European Community of 1957 was ostensibly about the creation of a common market, in reality about a West European system of stability and prosperity to underpin the security framework provided by the Atlantic Alliance; in this respect at least the Community was a child of the Cold War. If during those four decades, European integration chose the economic road towards closer alignment, never seriously encroaching upon the security dimension (particularly after the failure of the EDC in the mid-fifties), it was because there was no practical need; it was not because the concept of the Community excluded it.

Today, under the new conditions of European security, the European Union's security dimension is coming to the fore. There is now a practical need - both in terms of its internal cohesion and in the prospect of extending its stability framework further East.

3.2.1 The EU as an alliance

When countries fear military attack, alliances offer the best protection. When they fear instability, the promise of prosperity for adjacent unstable regions may be the best means to enhance their security.

For EU members, war between each other is no longer an option. They are tied so closely together that attacking one another would mean to attack oneself. In fact, the EU links them much more closely than any military alliance would. The pledge, traditional to military pacts, that an attack on one member state is regarded as an attack on all, reaches its full credibility in the European Union - where it is not explicitly made. The Union, more than any military arrangement, would not survive if it allowed one of its members to be attacked without responding as if the attack were aimed against all. In this respect, the commitment of immediate and total solidarity in the WEU-Treaty as opposed to the Nato-Treaty corresponds to the EU integrative concept. At the same time, it would not need the WEU to manifest it. By its own logic, the EU is a security alliance, more so than any formal security pact.

It is, therefore, only natural for the Union to develop its own defence and security policies. As long as this can be done within the Nato framework, given the 'Europeanization' of Nato already under way, this may be the best intermediate solution, not least in order to offer continued encouragement to America's European commitment. But to the degree that this commitment is waning, the Union will have to remind itself that it, too, is an alliance.

Its main security service, and one that it already provides, lies in the new European balance it created which negates both Germany's traditional fears of being surrounded by suspicious neighbours, and the traditional fears of these neighbours of being dominated by Germany. It is due to European integration that the frustrations of European power discrepancies have become bearable.

It was possible, of course, to assert this with greater confidence when Germany was not yet united and the United States had not begun to distance itself from the affairs of Europe. Then Germany's weight was less and America's counter-weight greater. In addition, the Cold War instilled a sense of common discipline among European states which has evaporated since then. The European Union will have to prove under the new, more difficult circumstances that its cohesion can withstand the new strains. If it fails in this task, the security prospects of Europe will, once again, disappear in a fog of uncertainty, underlining when it is too late that the Union was not just a motor for prosperity but also an anchor for security. It will be argued below that it is precisely to avoid this fate that Franco-German relations will acquire a greater role under the new circumstances of European security than they already held under the old.

3.2.2 The EU as stabilizer

Before 1989, the Union's chief strategic function was to offer political stability and economic prosperity to its member states. Now it has to extend in order to provide both to the new democracies of Central and Eastern Europe.

This is no altruistic undertaking. By shoring up its strategic periphery, the Union will serve its own interests because endemic instability on its periphery would undermine its security. This may be more obvious to the EU member states which are adjacent to Eastern Europe - Finland, Sweden, Germany, Austria. But it nevertheless applies to them all. After all, if instability in Eastern Europe should produce large movements of refugees across the borders of the EU, it does not matter whether they will hit Germany first - the rest of the Union will be affected as well. If, as a result of turmoil on Germany's Eastern borders, the German government were to intervene in some way, this would commit the rest of the Union. And if the rest of the Union refused, a Germany forced to go it alone may well find that the advantages of European integration are much less than hitherto believed. There is

no way in which a Union which borders on Eastern Europe can escape being drawn into East European problems. Hence it is in its own interest to help toward the solution of these problems.

This has been understood, at least in principle, by the large majority of EU member states. After initial hesitation, the Union, at the Copenhagen Summit of June 1993, formally committed itself to offer full membership to Poland, Hungary, the Czech and the Slovak Republic, as well as later to Rumania and Bulgaria. No accession date has been given, it is true, and in July 1994 it was made clear that no negotiations would begin prior to the 1996 Maastricht review conference. Nevertheless, the EU is now committed. There is still, particularly among the Southern members, little enthusiasm for the move, and difficult bargaining lies ahead, both with the new members and with the old. But the Union has given enough hostages to fortune and, together with the impatience of Eastern countries to be admitted to the Western club, this will assure the success of their application, at least for those already distinguished by a paragraph or two in EU Summit communi-ques.

Apart from the usual intra-union horse-trading which accompanies every new round of EU enlargement, three particular problems are raised by the admission of East European members: the timing, the institutional impact, and the relationship with the enlargement activities of the other Western club, the Atlantic Alliance.

The only commitment given so far on timing for the admission of new East European members is a negative one: formal negotiations will not begin before the Intergovernmental Conference scheduled for 1996. That conference will, in particular, try to assure that the Union's institutions can cope with a Community enlarged from the present 15 to the future 21 and more. But this result is by no means assured. Quite apart from the uncertain dynamics of domestic political processes in a number of member states which indicate a serious decline in support for European supranationalism, 1996 or early 1997 is also the time when the current British Prime Minister has to call elections to the House of Commons. Given his dependence on large sections of a Tory party deeply suspicious of supranationality, and his own preference for a loosely structured Union, it seems most unlikely that Britain will agree to more majority voting in the Council of Ministers, to facilitating majority decisions by reducing the number of votes required for a minority to block a majority, or to any strengthening of either the Commission or the European Parliament. Nor would a victory by the British Labour Party automatically improve the prospects of British support for institutional improvements with the EU. Significantly, Labour's foreign policy spokesman has gone on record with the demand that the admission of new members from Eastern Europe should have precedence over the Union's institutional renewal ("We should take no steps to deepen the bonds of the European Union which will make it more difficult to widen access", Robin Cook, shadow foreign secretary, November 7, 1994, quoted in the *Financial Times* of November 8, 1994). Politicians in other member states will argue similarly. From today's vantage point, therefore, it seems highly unlikely that the Union can stick to its current schedule of first enhancing its efficiency and only afterwards admitting new members.

Could the Union hold out against enlargement, simply refusing to give the go-ahead until the institutional issues were settled to satisfaction first? I doubt it. After all, the Community tried from 1989 to delay addressing the East European challenge and failed: the 'Euro-Associations', especially devised to hold off the more eager potential applicants, on the contrary increased the pressure for full membership. Moreover, in the history of European integra-

tion it has always been politically easier to admit new members than to strengthen the institutions. The argument of the purists that an institutionally wobbly Union will not be much of a stabilizer for Central and Eastern Europe is unlikely to impress either applicant governments or public opinion within the Union. In addition, to judge by present practice, the Union will seek to offer to East European governments increasing participation in Union meetings well before the start of formal negotiations and thus tie its own hands. It is difficult to imagine, therefore, that the currently envisaged schedule for doing first one and then the other can be maintained. Candidate countries from East and Central Europe are likely to find themselves admitted to the Union before it has developed the structures capable of absorbing both the latest and the next batch of members.

That raise the second issue. Unless the structures of decision-making are significantly liberated from the incapacitating use of national vetoes, a Community of 21 or more members will inevitably degenerate into a traditional free-trade and free-movement area, with inefficiency at the centre further enhancing the trend of national bureaucracies to claw back from the Union administration prerogatives transferred to it earlier. Moreover, with ever more members, the reform of institutions becomes inevitably more difficult as the number of countries able to block consensus through their veto increases. If, as is likely, the EU's resolution to modernize its institutions before admitting new members from Eastern Europe will not be implemented, then the chances of doing so afterwards are even slimmer.

It is this realization which has led, particularly in France and Germany, to contingency plans for assuring the future cohesion of the Union through the formation of an inner core, a pilot group consisting of those member states willing to go beyond the level of integration acceptable to the full membership and convinced that, through the success of their effort, others will be persuaded to follow. The Union, it is hoped, would thus be stopped on the slippery slope of disintegration.

The most notable of such proposals has been the one launched on September 1, 1994 by the leadership of the Christian-Democratic parliamentary group in the Bundestag, largely drafted by the group's leading European expert, Karl Lamers (published in abbreviated form in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* September 8, 1994). The renewed debate in many EU countries about the prospects and problems of a core group within the EU owes much to this initiative. Yet the notion of a Union at different levels and speeds has been around for some time. It has been raised by Britain's Prime Minister as well as by the French Foreign Minister and the French Prime Minister in the latter part of 1994. The most far-reaching of such proposals has been made by France's Minister for European Affairs Lamassoure (in favour of a new constitutional convention, *Le Monde*, May 31, 1994) and by EU Commission President Delors (calling for a federation of nation states within the Union, in: *Der Spiegel*, Nov. 28, 1994). Whatever their respective merits and chances of realization, the message is the same: to save the Union from the dilution of enlargement a more restricted inner group must be allowed to move ahead further than the rest - both on the issues they address and on their execution.

As usual in the process of European integration, the details of how to achieve this inner group, who will be its founding members, how it will relate to the larger group, what subject areas it will concentrate on, etc. remain vague. They will not be decided before the failure of the 1996 Maastricht review conference and may well not materialize before 1999 when, according to the Maastricht Treaty, those member states satisfying the criteria for the third stage of European Monetary Union can move to that stage even without the

consent of the other EU members. The qualitative jump this will represent is likely to encourage that 'EMU group' to develop common policies in other areas as well. Whatever the specific prospects, those unwilling to see the Union lose its political vision will not give up without a fight, and forming a core group, or rather several, partly overlapping core groups seems their most likely and most effective counter-offensive. It will be discussed further in the section dealing specifically with the relationship between France and Germany, the two countries on whom such a core group will have to be based. The third issue raised by the extension of the Union to Central and East European countries is that of the synchronisation with the parallel Nato extension process. Since, as has been argued above, the EU is de facto an alliance, if not in military terms than in the automatic solidarity of all in case of an attack against one member, and since most of the current EU members are also members of the Atlantic Alliance, extending the Union would imply an additional security commitment by non-EU Nato members, in particular the United States. If, say, Poland were to become a member of the EU before having been admitted to membership in the Atlantic Alliance, this would be bound to cause considerable and understandable irritation in the United States and lead to a general weakening of America's security commitment to her European Nato partners.

This may, of course, turn out to be a mute point if Nato extension were to proceed faster than EU extension. It is, however, not certain to be the case. When Nato in January 1994 announced its 'Partnership for Peace' programme, this was widely seen as an exercise in delay. There were those in Europe, among them Germany's Chancellor Kohl, who argued that the extension of Western security structures should be the primary task of the EU, not of Nato, for fear of antagonizing Russia. The Union, it was said, would be a more acceptable neighbour to Russia than Nato because the United States is not part of it. Under these circumstances, the danger of presenting the US, without prior consultation and consent with a new security commitment via EU enlargement was a real one.

Yet it was precisely because they wanted a security commitment from the United States above all that East European governments have continued to push harder for membership in Nato than for that in the EU. Today, as the United States leans increasingly towards including at least some of the East European countries in Nato before the end of the century, and as the lengthy process of incorporating East European economies into the Common Market becomes ever clearer, it seems likely that East European states will be in Nato before they are in the EU, at least as members in their full right.

This does not, however, entirely do away with the problem of synchronisation. For one, the tide may turn once again from Nato first to EU first if America, under pressure from Russian indignation, should regret its recent initiatives. For another, current thinking about whom to include in the EU is not identical with that about whom to include in Nato. The future membership intake of the EU from Central and Eastern Europe has been defined by French Prime Minister Balladur in terms very similar to those used for several years by German Chancellor Kohl: the current Euro-Association states Poland, Hungary, the Czech and the Slovak Republics, Bulgaria and Rumania plus the Baltic States, Slovenia and possibly other successor states to the Yugoslav Federation. "The European Union should not extend beyond the Eastern borders of Poland and Rumania if it is not to become destabilized, condemned to a state of paralysis and inefficiency" (Balladur in *le Monde*, 30.11.1994). This is a significantly larger number than that envisaged for Nato (although no such list has so far been announced).

With Ireland, Austria, Finland and Sweden, the EU already contains states

as full members whose security status is different from those of the Nato members in the Union. So far, the United States have not found that unacceptable. But to deduce from this that an extension of the EU deep into Eastern Europe would be similarly accepted, seems rather risky. Two possible outcomes are then conceivable, both highly undesirable: either there will be a Nato group within the Union whose security status is different from that of the others - or the American commitment will decline even towards those states which, for four decades, have been the close and integrated security partners of the United States.

In the emerging security scene of the emerging Europe, the EU not only holds a central place, it also has to face a series of difficult strategic decisions: how much to develop its own defence capabilities at a time when the American involvement in European security is becoming patchy, yet the European interest in holding the US to a European security role remains; how to reconcile the need to improve Union institutions and procedures with that of extending Union membership further East; how to synchronize EU with Nato enlargement. What makes these decisions so problematic is not only their inherent difficulty but the fact that West Europeans have not developed the ability to take difficult choices in strategic matters without American guidance. They are now on their own and, what is more, need to formulate and implement their objectives not within an established order but in a context still to be defined - to a large extent by their own decisions. It is in this respect that the Franco-German relationship, in the past often referred to as the motor of European integration, will be of even greater strategic significance in the future.

3.3 The role of Franco-German relations

The special relationship between France and Germany dates back to the early days of the Schuman Plan. The initiative came from France but the emotional context was provided by the young Federal Republic, grateful to be accepted by the traditional enemy more or less as an equal. Remarkably, the relationship has held ever since despite all the changes that intervened: in France, from the Fourth to the Fifth Republic, in Germany from the limited sovereignty of the 1950s to unification and full sovereignty in 1990. While clearly French elites found it more difficult to adjust to these changes than German elites did, the mutual instinct for preferential relations does not seem to have suffered.

The purpose of this section is to discuss the relevance of the Franco-German relations to address the challenges outlined in Chapter I and Chapter II of this paper: how to provide shape and structure to the European security problem. To this end, answers to three questions will be sought: What is it that holds Germany and France together? What is that they can do together? What should be the attitude of their partners in the European Union to the Franco-German caucus?

3.3.1 The nature of the relationship

What is that holds the relationship together? It is an extraordinary combination of tradition and interest.

The tradition results from the many years of doing things together. In both countries, bureaucrats have developed a close working relationship, politicians have met on innumerable party and state occasions, industrial leaders have come together in private discussion groups. True, this has happened to some degree with other West European countries as well, and there has traditionally been the desire of German elites to develop excellent contacts with

their counterparts in the United States and in Britain. Moreover, there has rarely been personal intimacy between the political elites on both sides of the Rhine; the important exceptions - Adenauer and de Gaulle, Schmidt and Giscard d'Estaing, Kohl and Mitterrand - highlighting the general rule. Still there has been a special quality to Franco-German contacts, not just by their frequency and reach but also by their wide acceptance, in both countries, as something particularly laudable. They have become not just a matter of duty and interest but of quiet pride - and have thus, over the years, become totally natural. For every new French President, the first visit abroad will be to his German counterpart, for every new German Chancellor or leader of the opposition it will be the same in reverse.

Of course, it is easy to exaggerate the importance of such imponderables. Unless traditions are underpinned by interests, they will not last long, at least not when they pertain to states and governments. It is obvious that, in retrospect, it was the convergence of interests which provided the backbone for the special relationship.

For France, this has traditionally been the concern over Germany's power potential. Here lay the source for French initiatives in favour of European integration. This is not to say that for men like Robert Schuman or Jean Monnet the primary purpose of integration was to assure German subordination to French leadership. But if their vision of a new approach to international affairs enjoyed sufficient support from French leaders so soon after Germany had been defeated in World War II, it was also because integration promised both a prolongation of French power and a limitation of Germany's. That explains, too, why French governments to this day have found it so difficult to contemplate in the fields of defence and foreign policy the same 'Europeanization' they have long accepted in the economic and monetary field.

For Germany, too, closeness with France has been about power. For the weak, newly-born Federal Republic to be sponsored as a partner by France was a major step towards international political acceptance. Later on, given vulnerable West Germany's dependence on the United States, it offered the sweet sensation of being wooed by two suitors in the full knowledge that there really was no choice. During the passage from division to unification, it was once again the United States which provided the staunchest support for Bonn's policies, not France. But to his credit, Helmut Kohl did not hold that against his French partner, responding instead to his concern by agreeing on another step forward in European integration through the Maastricht Treaty. In fact, Kohl the German patriot and arch-European, deliberately used France's concern over Germany's new size to push the European project forward.

Now that unification has happened, will the national interests in both countries continue to value the relationship? For Germany, the answer is an unambiguous, for France an ambiguous yes.

If Germany's interest is clear, it is because of the deep conviction of her political elites that the country must never again be alone. Loneliness they believe, means isolation, invites Germany's neighbours to compensate for German power by countervailing alliances and could give rise in Germany to a new go-it-alone nationalism. Indeed, loneliness conjures up all the traumatic experiences the country has undergone in the past 100 years. And France is the country on which Germany can count most to help her never to be lonely again. There might have been others, it is true. But the only other candidate of sufficient weight not to make a close relationship appear as covert domination by the stronger party would have been Britain. London, however, never understood the German need not to be left alone and, through its seemingly

inherent incapacity to understand the nature of European integration, has long marginalized itself in Europe.

Paradoxically, therefore, the united and stronger Germany has become more dependent on France today than she was in the past. Then there was a functioning Western system with a degree of discipline imposed by the combination of an outside threat and determined American leadership. Now that system has given way to an amorphous transition in which the danger of German loneliness has doubly increased as a result of Germany's new power and the weakening of countervailing factors. Thus the uncertainty over the future of Nato as well as the doubtful prospects of institutional EU-renewal before the Union embarks on admitting members from Eastern Europe combine to intensify Germany's need for close relations with France.

If the answer is less forthright for France, this is largely due to current French self-doubts over the relationship to the powerful neighbour on the other side of the Rhine. These doubts are understandable. After all, German reunification and the collapse of the Soviet Union has deprived France of two power assets enjoyed before: unification has made Germany fully sovereign, with France losing her rights as one of the four 'Great Powers', and the end of the Cold War has deprived the nuclear bomb of much of the political weight it used to convey to its owner. France's post-war strategy of controlling German power through treating Germany as an equal partner within the European Community and claiming superior status outside it had run its course. France now has basically three choices: to bind Germany through closer integration which also means binding herself; to de-emphasize integration and instead organize countervailing arrangements with other Western nations: or to combine the two in a half-way house.

The first of these options would seem the most effective, yet it is unlikely to win unambiguous favour in France. For Germans, the idea of giving up sovereignty was easy because theirs was a limited sovereignty anyway before 1989; for France, losing the freedom of manoeuvre through tying her lot to others always meant to depart from the preferred image of herself. Moreover, it was one thing to try and use integration to tie down one part of a divided Germany; it is a very different one to do so with a united Germany: Would integration, far from restricting the powerful neighbour to the East, not on the contrary now increase his influence by providing a cover for his power?

The second option - to extract herself from entangling integration and seek instead to balance German power through arrangements with other European states is so clearly contradicted by reality that it lacks serious attraction. It makes no sense for France to cut the ties that integrate German power in the European Union. And there is no weighty partner in sight with whom a countervailing coalition can be formed.

These considerations make the third option the most likely: to continue down the road toward a closer union between West European states, while at the same time retaining a margin of manoeuvre through a policy of selective bilateralism: with Germany to advance integration, with Italy and Spain to promote a Southern European caucus, with Britain in the field of military technology, with the United States in international crises. It seems also the option which is likely to enjoy most domestic political support because it appears to reconcile the two major trends in the country, Gaullism and Europeanism.

As for Germany, so for France, therefore, the interest in maintaining the 'special relationship' remains strong. The end of the post-war system has not diminished this interest but if anything reinforced it in both countries. And since a breakdown in the Franco-German relationship would amount to a

major setback for the prospects of stability on the continent as a whole, it has given to the other European states a much greater interest in the continued success of this relationship.

3.3.2 The reach of the relationship

Both Germany and France have a strong interest in upholding the unique framework of cooperation they have developed over the past four decades. That in itself, however, is no indicator for the productivity of the relationship. What is it that they can and will do together in the future?

To begin with the most general and thus the easiest prediction: any further progress of European integration will depend on their joint initiative. Other countries can block, but not by themselves advance Union cohesion. Every new step has to be devised or at least blessed by the Franco-German tandem. This is less a function of their particular influence than because of a lack of alternatives: there is simply no other combination of states within the EU which is more than an ad hoc coalition.

But which are the steps they will sponsor jointly? After all, there are many areas in which they do not and will not see eye-to-eye. While Germany apparently favours an increasingly strong European Parliament to control the Council of Ministers, France would like to strengthen the Council but not the Parliament. While Germany sees the Commission as the Union's executive organ, France prefers member states to retain much of the executive responsibility. Germany envisages a federal Europe, France does not like the word all that much. Bonn is pushing for the Union's Eastward extension, France advocating extension towards the South. The Franco-German couple is united on procedure but not always on substance.

Yet what makes this relationship so remarkable is that none of these different positions are juxtaposed beyond the point of potential consensus. When it comes to deciding on the Union's future structure, neither France nor Germany will be purists. The Bundestag, constitutionally and politically much more powerful than France's Assemblée Nationale, will not easily agree to abandon its influence to the European Parliament. On the role of the Commission, it is not difficult to realize that, given the pressure not just from France but other member states as well to cut the Commission down to size, retaining its present prerogatives may well be the best obtainable. On the direction of EU extensions both countries have worked out an understanding for some time. Indeed, it is difficult to think of an area of Union responsibility and evolution on which the gap between the two countries is likely to be unbridgeable.

This applies not least to the realization that, unless the enlarged Union is to wither away in stagnation, there is a need for a pilot group formed around the two countries to keep the momentum going. This applies to the most prominent of them all, the core group of countries moving to the third phase of European Monetary Union: it is inconceivable that neither Germany nor France will be part of this group. Nor is there likely to be much difficulty in overcoming some minor disagreements concerning the core group; the German ideas seem to favour only one, the French statements suggest several. But when the time will come to establish the European 'core', the subject matters will themselves suggest the composition, the procedure, the objective: what applies to monetary policy, does not necessarily apply to internal security or defence¹. There are likely to be as many core groups as there are issues, with the important link between them that at least France and Germany will be involved in all of them.

But if it is true that France will be oscillating between European interdependence and national self-determination, might she not turn out to be much more reluctant to join with Germany in this pilot effort? After all, has not presidential candidate Jacques Chirac just called for a national referendum to decide whether or not France will ultimately move to the third stage of EMU? Of course, it is not inconceivable. However, given French convictions and interests, it is highly unlikely.

The core group notion rests on the conviction that without it European integration will gradually unravel. While France may not feel ready to support a major new supranational departure, she will continue to understand that the Union both enhances her own influence and ropes in that of Germany and hence needs to be maintained. When the older generation of French leaders raised in the Gaullist myths of national independence will give way to a new generation, France may well begin to look at supranationality through pragmatic rather than ideological eyes. Moreover, monetary union apart, all other conceivable core activities are outside the Community system and thus the domain of intergovernmental cooperation rather than of supranational integration. And of all core activities monetary union is for France the most important because its only alternative would be the absorption of its currency in a DM-zone in which the Bundesbank alone would call the tune. To move to this 'core Europe', therefore, remains an essential interest for France; to move to other 'core activities' does not imply any major ideological sacrifice.

It does not even, and this is regrettable, imply a farewell to national independence in the field of defence. Here the most likely core group is not the WEU whose membership is too bloated and whose means are too meagre, but the Eurocorps, a unit of 50.000 men including French, German, Spanish, Belgian and Luxembourg troops and planned to be fully operational in October 1995. In the course of times issues related to its proper functioning - from arms procurement, arms production, reconnaissance and political control - could crystallize around the Eurocorps, just as early European integration crystallized around coal and steel. But it would nevertheless not interfere, at least for some time, with the rest of France's military efforts. It would not yet be 'the moment of truth' for France's willingness to merge her defence with that of her partners.

3.3.3 For others: a threat or a chance?

Franco-German cooperation is essential but not sufficient to move European integration forward. It is a special but not an exclusive relationship. There is ample room for other Western European countries to make their input into whatever enterprise France and Germany may undertake jointly.

Cooperation between the two countries is not sufficient to advance European integration for the simple reason that the EU is a community of law and agreed procedure: decisions are made through voting, and other countries have a vote too. Indeed, because of the current (and no doubt future) weighting of member nation's votes in the Council of Ministers, the smaller countries enjoy an advantage over the larger ones, and France and Germany can easily find themselves in the minority. This will be even more so in an enlarged Union. Hence the need for both to lobby others for what they want

¹¹ In terms of extra-Union military interventions the WEU is unlikely to be effective for the same reason that Nato is incapable of mounting 'out of area' operations now that the Soviet threat has disappeared: in contrast to the old threat which united Nato's (and WEU's) members, the new ones divide them. None of them affects them in the same way at the same time. Moreover, WEU has so inflated its membership by adding associate members and associate partners that it is now handicapped in developing a common European defence policy.

to achieve. Without 'third party' support, France and Germany can block but not lead.

This is true within the current Community system, it would be no less true in a 'core group'. If France and Germany were to go it alone, the objective of the group to advance through the successful demonstration of intensified cooperation, the process of integration in the wider Union could not be met; instead it would be seen as a bilateral matter, divorced from the Union and resented by other members as undermining it. Indeed, the core group concept depends on more countries than merely France and Germany being part of it. In a core group consisting of the Benelux countries, France and Germany, and dealing with monetary and general affairs, the Netherlands would have a particularly weighty role, defined by their material contribution as well as by the need of the bigger countries to have them involved. There will be no core group but only a Franco-German tandem if the Netherlands were to refuse to join or to leave after joining. This conveys upon the largest of the Benelux countries a particular bargaining power. What will be most important for countries such as Holland, Belgium or Luxembourg is the fact that their influence will be no less and probably much greater within the core group than outside it.

Therefore, there is much to hope and little to fear from the impact of the Franco-German caucus for the future of European integration. Because they cannot dictate, they need to win others over to their view; because they cannot go it alone, they need to negotiate with others to come on board. Moreover, neither of them has an interest in political monogamy. For France, fear of being outweighed by her heavy neighbour will always make her look for additional partners. For Germany, the fact that this is the country with the largest number of neighbours in Europe excludes a policy which would try to channel all relationships through a Franco-German lock. Indeed, for the relationship between Bonn and Paris to blossom requires a multitude of bilateral and multilateral relations with others as well. They can be pursued by either country in the knowledge that their special tie cannot be duplicated with or replaced by others.

The extraordinary link which constitutes the Franco-German relationship will continue, based on instinct, inclination and interest. It is difficult to think of any issue where differences between the two countries could block a compromise, even where - such as in the future constitutional structure of the EU - the positions seem, on the surface at least, far apart. On the central issue of preventing a dilution of the European integration process, both countries are determined to form a grid of pilot efforts, a 'core Europe', if the attempt to provide the Union with more resilient institutions should fail. But theirs is not and cannot be an exclusive entity; on the contrary, the involvement and participation of other members of the Union is essential for the success of the Franco-German relationship. What is more: both countries will only be able to sustain that relationship as long as they remain free to develop links with others as well.

The Franco-German special relationship has become a permanent feature of European politics. It will now, however, have to prove itself in conditions which are very different from the ones which prevailed during most of its formative phase. Then the European system was defined by the East-West balance and competition, and was maintained through the involvement in European affairs of two nuclear superpowers. That old system is no longer, a new one is emerging only slowly, its contours still vague.

For any new European order the future of the European Union will be essential. Without the joint effort of France and Germany - and herein lies the strategic significance of their cooperation - the future of the Union as the corner-

stone of European stability will be in grave doubt. Yet however energetic the Franco-German tandem, it will not suffice to assure the Union's future. Others will have to add their weight - for the sake of Europe, not for the glory of France, Germany or both.

Veranderende veiligheid

4

W.F. van Eekelen

Inhoudsopgave

4.1	Inleiding	89
4.2	Positionering der belangrijkste landen	91
4.2.1	De Verenigde Staten	91
4.2.2	Rusland en GOS	94
4.2.3	Duitsland	98
4.2.4	Frankrijk	100
4.2.5	Overige landen	102
4.3	Veiligheidsorganen	104
4.3.1	De NAVO	104
4.3.2	Verenigde naties en vredestaken	105
4.3.3	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)	108
4.3.4	De WEU	109
4.3.4.1	<i>De WEU en de Koeweit-crisis</i>	113
4.3.4.2	<i>De WEU en Joegoslavië</i>	114
4.4	Veiligheidspolitieke uitdagingen	115
4.4.1	De crisis in Joegoslavië	115
4.4.2	Uitbreiding: 'veiligheid door integratie'	121
4.4.3	Ontwikkeling van een Europese veiligheidsdimensie	126
4.4.3.1	<i>WEU-lidmaatschap</i>	130
4.5	Beleidsimplicaties voor Nederland	133
4.5.1	Geen interlocking institutions	135
4.5.2	Europese integratie	136
4.5.2.1	<i>Collectief leiderschap</i>	138
4.5.2.2	<i>Europees Defensiebeleid</i>	140
	Literatuur over de crisis in Joegoslavië	143
Bijlage	Chronologie van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	145

4.1 Inleiding ¹

Tot de val van de Berlijnse Muur had collectieve defensie tegen een mogelijke verrassingsaanval van het Warschaupact een overheersende prioriteit in het Westerse veiligheidsbeleid. Terecht, gegevens die na de Duitse vereniging bekend zijn geworden, laten zien dat de Warschaupact-plannen agressiever en hun oorlogsvoorraden aanzienlijk groter waren dan aangenomen. Uiteraard zegt dat niet alles over de daadwerkelijke oorlogskansen, maar het is toch opmerkelijk dat het meest negatieve vijandbeeld van toen nog gunstig afstak bij de realiteit. Tevens zegt dit wat over de onvolkomenheden van de inlichtingendiensten, die in de Koeweit-crisis opnieuw zouden blijken.

Met de vrijwel gelijktijdige verdwijning van de Muur, en daarmee van de deling van Europa, het Warschaupact, de Sovjet Unie en het communisme als patroon van maatschappelijke ordening is de veiligheidssituatie fundamenteel veranderd. Er is geen vijand meer, geen dreiging. Defensie behoudt een existentiële waarde, ook zonder vijand. Collectieve defensie blijft ook van belang, zeker op langere termijn, maar heeft zijn overheersende prioriteit verloren en is een dimensie geworden als alle andere in de internationale betrekkingen. Dat heeft met name betekenis voor de transatlantische betrekkingen, de NAVO en de leidende rol van de VS. De GATT-onderhandelingen hebben reeds aangetoond dat de Amerikaans-Europese betrekkingen nog meer zorg vragen dan tijdens de Koude Oorlog toen de overwegende militaire bijdrage van de VS een matigende invloed had op het Europese beleid op andere terreinen en een uiteengroeien kon voorkomen.

De gedachte van een nieuw machtsevenwicht heeft weinig praktische betekenis meer. Historisch speelde het een rol in Europa zolang één van de grote mogendheden niet eenzijdig het evenwicht kon verstoren. Misschien geldt de 'balance of power' nog tussen India en China, India en Pakistan, of dichterbij huis tussen Griekenland en Turkije, maar in al deze gevallen gaat het om een bilaterale relatie, terwijl er bovendien zuiver militair gesproken geen evenwicht bestaat. Afwezigheid van een militair conflict wil nog niet zeggen dat er een evenwicht bestaat. Buiten deze bilaterale tegenstellingen is het erg moeilijk geworden criteria te vinden om de behoefte aan strijdkrachten te kwantificeren. West-Europa ziet de Amerikaanse betrokkenheid als het beste tegenwicht tegen Rusland als kernwapenmogendheid en de grootste militaire macht op ons continent. Daarbij is de politieke betekenis van het aanwezig zijn van Amerikaanse troepen belangrijker dan de 'war-fighting capability', die tijdens de Koude Oorlog ruggespraak gaf aan de Westeuropese defensie. Zolang het Warschaupact bestond, was een plan mogelijk voor gebruik en opstelling van de NAVO-strijdkrachten. Vandaag is generieke planning makkelijker dan contingency planning, maar het nut daarvan is minder evident.

Waarom is dan thans toch een veiligheidsdimensie noodzakelijk? Allereerst omdat een Europese Unie (EU) van 350 miljoen of meer inwoners niet goed denkbaar is zonder een capaciteit om zich te verdedigen. Van Amerika is alleen blijvende belangstelling voor Europa te verwachten wanneer het zich beter organiseert, ook op veiligheidsgebied. Maar ook omdat de actuele problemen in Europa van regionale aard zijn en niet makkelijk meer zullen leiden tot een Oost-West confrontatie. Het is paradoxaal om te zien dat de wereldeconomie zich verder globaliseert, maar de veiligheidssituatie steeds meer gekenmerkt wordt door regionale, los van elkaar optredende etnische en religieuze conflicten. De nationale staat komt zo van twee kanten onder druk en probeert zich teweer te stellen door een beroep te doen op de nationale identiteit en cultuur. De internationale gemeenschap heeft daar geen

¹ Deze studie is april 1995 afgerond.

antwoord op en beroept zich op de tegenstrijdige beginselen van zelfbeschikking en de onschendbaarheid van grenzen. Men heeft zich ook nog niet ingesteld op de noodzaak het oude arsenaal van bemiddeling en peacekeeping (na het bereiken van een bestand) uit te breiden met een beperkt gebruik van machtsinstrumenten om de politieke en economische middelen kracht bij te zetten en daarin geloofwaardig te doen zijn. Om een woord van de voormalig minister van Buitenlandse Zaken en de huidige premier van Frankrijk Juppé te gebruiken: Europa moet zich beter organiseren om zich te doen respecteren.

Alle internationale organisaties op veiligheidsgebied kampen met een gebrek aan substantie. Institutioneel worden nieuwe structuren opgezet, die echter in concrete crisissituaties moeilijk tot effectieve actie komen. De bereidheid troepen in te zetten met het risico verliezen te lijden is gering en mensen als Karadzic en Milosevic hebben daarvan geprofiteerd. Bovendien heeft de ervaring van Somalië opnieuw geleerd hoe moeilijk het is militaire macht in te zetten in een diffuse situatie. Bij de bevrijding van Koeweit heeft 'overwhelming force' goed gewerkt ter verwezenlijking van een beperkte, goed omschreven doelstelling. Voor het overige zijn louter militaire oplossingen niet meer haalbaar.

De opzet van deze studie is gericht op de situatie die Nederland zal aantreffen wanneer in 1996 de Intergouvernementele Conferentie begint die het Verdrag van Maastricht moet evalueren en tevens de basis moet leggen voor verdere uitbreiding van de Europese Unie. Daarbij zullen uitbreiding en verdieping opnieuw een duo vormen, want zonder betere besluitvormingsprocedures is een grotere Unie niet meer te besturen, terwijl ook sommige beleidsinstrumenten zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen dan zonder aanpassing onbetaalbaar zouden worden. Aangenomen wordt dat dan ook de veiligheidsdimensie opnieuw aan de orde komt. De huidige scheiding tussen het veiligheidsbeleid in de Unie en het defensiebeleid in de WEU is moeilijk vol te houden, zeker nu de crisis in Joegoslavië laat zien hoe nauw beide verbonden zijn en hoe reëel het gevaar van escalatie naar een Europese oorlog op de Balkan is. Want dat is de tweede paradox: etnische conflicten mogen dan regionaal van aard zijn, zij branden niet vanzelf uit en isoleren zich ook niet zonder optreden van de internationale gemeenschap.

De volgorde van de studie is enigszins arbitrair. Voor het WRR-project over de plaats van Nederland in Europa was het gewenst te beginnen met een analyse van de standpunten van de belangrijkste landen. Daarna worden de veiligheidsorganen besproken: de NAVO, de VN voor wat betreft de vredestaken, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de WEU. De WEU wordt uitvoerig behandeld om te laten zien hoe de organisatie geleidelijk meer operationeel is geworden sedert in 1987 de eerste actie buiten het NAVO-verdragsgebied werd georganiseerd met het opruimen van mijnen in de Golf in de oorlog tussen Irak en Iran. In 1990 werd het VN-embargo tegen Irak door WEU-schepen uitgevoerd, terwijl thans in de Joegoslavische crisis drie operaties worden uitgevoerd: samen met de NAVO een wapenembargo plus blokkade in de Adriatische Zee, een blokkade van Servië op de Donau en een politiedetachement in Mostar ter assistentie van de administrateur die door de Europese Unie werd aangewezen.

De crisis in Joegoslavië wordt nader geanalyseerd omdat zij de belangrijkste actuele uitdaging op veiligheidsgebied vormt. Daarna wordt ingegaan op de vraag hoe de veiligheidsorganisaties moeten worden uitgebreid met de nieuwe democratieën van Centraal-Europa. Hier wordt bepleit een beleid te voeren van veiligheid door middel van participatie en integratie en niet louter door het afgeven van garanties, die op zichzelf ongewenste consequenties kunnen hebben en in geval van nood moeilijk zijn waar te maken. Hier ligt een

slutelrol van de Europese Unie voor de hand. Voor het probleem van de relatie tussen lidmaatschap van Europese Unie, WEU en NAVO worden enkele pragmatische suggesties gedaan, die proberen uit te komen boven een uitsluitend juridische benadering van de verschillen in veiligheidsgaranties van art. 5 in respectievelijk WEU en NAVO.

Het laatste hoofdstuk tracht de beleidsimplicaties voor Nederland te concretiseren. Die betreffen de noodzaak onze strijdkrachten zo mobiel en flexibel mogelijk te houden om aan een veelheid van scenario's te kunnen meedoen. Gezien onze bereidheid en capaciteit om aan alle operaties en eventuele kerngroepen mee te doen, behoeft 'variabele geometrie' niet negatief te worden beoordeeld, mits de besluitvorming geregeld wordt volgens het beginsel 'inspraak naar inbreng'. Aangezien Nederland een vitaal belang blijft houden bij de objectivering van de nationale posities door de instellingen van de Europese Unie, dienen wij voortgang van het integratieproces te bevorderen. Naast welvaart gaat het de Europese burger daarbij ook om interne en externe veiligheid die zuiver nationaal niet meer zijn te verwezenlijken, ook al bestaat er gelukkig geen onmiddellijke bedreiging meer van onze onafhankelijkheid. Om het integratieproces aanvaardbaar te houden moet een collectief leiderschap worden ontwikkeld dat via de instellingen van de Europese Unie tot uiting komt.

4.2 Positionering der belangrijkste landen

4.2.1 De Verenigde Staten

De Verenigde Staten zijn van alle partners het meest enigmatisch. De enig overgebleven superpower heeft moeite met zijn 'downsizing' en het bepalen van wat na de Koude Oorlog een 'normale' rol voor Amerika dient te zijn. Vermindering van verplichtingen en afstand van de rol van politieagent in de wereld zou ook onder president Bush hebben plaatsgevonden, maar misschien met minder schommelingen en positiewijzigingen. Concentratie op binnenlandse problemen en herstel van de economie hebben ons plotseling beroofd van het Amerikaanse leiderschap waaraan wij zo gewoon waren geraakt. Op de NAVO-top was er weliswaar een Amerikaans initiatief, maar dan wel een initiatief om in een aantal scenario's afzijdig te blijven.

Dit beleid van president Clinton beantwoordt aan de stemming in het land en in het Congres. De animo nieuwe verplichtingen te aanvaarden is zo gering, dat het ondanks recente meer positieve geluiden twijfelachtig blijft of de voor uitbreiding van de NAVO noodzakelijke verdragswijziging een twee-derde meerderheid in de senaat kan verwerven, zelfs wanneer de administratie die zou voorstellen. President Clinton heeft zich ingezet voor handhaving van ongeveer 100.000 militairen in Europa, maar heeft met het Frank-amendement grote moeite gehad. Dit wilde naar Japans voorbeeld de Europeanen 75 procent laten betalen van de stationeringskosten van de Amerikaanse troepen in Europa (excl. salariskosten) en bij niet voldoen over vijf jaar een overeenkomstig percentage van de troepen terug trekken. Uiteindelijk zou dit reductieschema dus kunnen neerkomen op behoud van slechts 25.000 man voor alle drie strijdkrachten. Dit risico blijft latent aanwezig ook al is het amendement op de achtergrond geraakt.

Het streven naar 'burden-sharing' is niet nieuw. Aan het einde van de jaren '60 speelde het Mansfield-amendement, dat kon worden afgehouden met de opening van de MBFR-onderhandelingen over wederzijdse NAVO-Warschaupact troepenreducties. Toen was de premisse dat de Europeanen meer moesten doen om de stijgende Amerikaanse inspanning enigszins te compenseren. Nu ligt de situatie anders. De VS zijn bezig met een gigantische vermindering van hun defensie-apparaat. Europa doet dat ook, maar

aanvaardt toch tegelijkertijd nieuwe verantwoordelijkheden in en buiten Europa. Het gaat nu om een Europese inspanning voor een grotere eigen inzet, niet om betaling aan de VS. De basis voor de Amerikaanse presentie in Europa moet zijn dat dit een Amerikaans belang is, ten behoeve van de stabiliteit in Europa, maar tegelijk tot behoud van toegang tot de tafel van Europese veiligheid. Canada is bezig die toegang te verspelen met de terugtrekking van alle strijdkrachten uit Europa en concentratie op VN-activiteiten. Dat moet op den duur verwijdering van Europa betekenen, hoezeer dat ook vele Canadezen ter harte gaat. Maar voor Canada is dat uit te leggen, voor de VS zou het een fundamentele heroriëntering van het na-oorlogse beleid inhouden. En voor Europa zou het moeilijker worden om te insisteren dat wanneer Rusland bij veiligheidszaken betrokken is, wij ook de VS aan tafel wensen als tegenwicht tegen de grootste militaire macht in Europa. Overigens is onze grootste zorg niet een Amerikaans isolationisme - de omstandigheden dwingen nu eenmaal tot positiebepaling van de supermacht - maar van unilateraal optreden zonder consensus met de bondgenoten.

Bij de invulling van de Amerikaanse defensiebegroting strijden een aantal overwegingen met elkaar. Met een dalend volume moet het onderzoeks- en aanschaffingsprogramma meer selectief worden, maar wat zijn daarvan de gevolgen op langere termijn, vooral wanneer in Rusland nog steeds om meer modern materieel wordt geroepen? Secretary of Defense Perry heeft daarom een nieuwe doelstelling geformuleerd ter verzekering van een basis van commerciële technologie die een 'leading edge' behoudt in sectoren die uit strategisch oogpunt een sleutelrol vervullen. Dit is een duidelijke verandering ten opzichte van het verleden toen onderzoek en ontwikkeling rechtstreeks gerelateerd waren aan de defensiebehoeften. De gevolgen van deze beleidswijzigingen kunnen belangrijk zijn voor de Amerikaanse concurrentiepositie. In de toekomst zullen meer monopolistische producenten optreden omdat de markt te klein is voor volledige concurrentie. Het wordt dan ook moeilijker om prijsontwikkelingen in de hand te houden, maar tegenover Europa, waar de markt nog gekenmerkt wordt door een te groot aantal producenten, zullen de VS in het voordeel zijn.

Op kortere termijn zal de nadruk liggen op flexibiliteit en gevechtsgereedheid. Evenals in Europa zal men zich moeten afvragen of daarin verschillende niveaus van geoefendheid moeten worden ingebouwd. Eenheden die in Rwanda de watervoorziening op gang moeten brengen, behoeven geen 'high tech'-gevechtsopleiding te hebben. Tot dusver wordt aan beide zijden van de oceaan volgehouden dat eenheden die voor een gevechtstaak zijn opgeleid, met een beperkte bijscholing ook het meest geschikt zijn voor vredestaken. Daar is veel voor te zeggen mits het aantal operaties voor relatief eenvoudige vredesmissies niet teveel toeneemt, waarmee de kosteneffectiviteit van volledige opleiding zou dalen. Voor een land als Nederland zal de afnemende omvang van de krijgsmacht een reden zijn om niet teveel te differentiëren en de flexibiliteit van inzet te behouden.

Voor Amerika zijn de dilemma's groot. Traditioneel ingesteld op het winnen van een militaire confrontatie, moet men in Europa wennen aan de overwegende politieke betekenis van de aanwezigheid van Amerikaanse troepen. Die presentie had altijd een groot politiek gewicht, maar tijdens de Koude Oorlog vormde die tegelijkertijd de ruggesgraat van de NAVO geïntegreerde hoofdkwartieren en defensie-opstelling. In de centrale sector is die 'war winning capability' niet meer nodig. Op de zuidflank blijft de rol van de VS echter essentieel als bindmiddel tussen de bondgenoten die op zichzelf aangewezen, weinig cohesie zouden tonen. Merkwaardig genoeg heeft Amerika deze functie kunnen uitoefenen zonder de aanwezigheid van grondstrijdkrachten.

Voor interventie-operaties ontwikkelt Washington een strategie van snelle

actie met 'overwhelming force', die ook snel beëindigd moet worden. Men wil zich niet vastleggen op langdurige vredeshandhaving, die het risico inhoudt van teveel troepen te binden en hun moreel te verzieken. President Clinton heeft getracht criteria voor vredesmissies te definiëren, maar die zijn erg restrictief gebleken. Het nationale belang wordt voorop gesteld, maar een enge interpretatie daarvan is voor een wereldmacht niet mogelijk. Die conflicteert ook met de rol van leiderschap. Men kan niet tegelijk leiding geven en concrete actie uitsluitend verbinden aan overwegingen van nationaal belang. De bondgenoten zullen dan weinig geneigd zijn die leiding te aanvaarden. In de praktijk is het belang-criterium ook moeilijk te hanteren. Haïti vertegenwoordigt na het einde van de Koude Oorlog geen concreet Amerikaans belang. Toch dwong de chaotische situatie (en de beelden daarvan op televisie, inclusief de bootvluchtelingen) tot een optreden dat beter als interventie dan als vredeshandhaving omschreven kan worden. De discussie over de inhoud van het nationaal belang is daarmee zeker niet ten einde. Het is interessant te zien hoe dat debat verloopt, zowel in Washington als in Moskou. Voor de VS lijkt daarbij de nadruk te liggen op de relatie met Rusland, non-proliferatie van kernwapens en het Midden-Oosten (met speciale aandacht niet alleen voor Israël, maar ook voor Turkije). Met een Republikeinse meerderheid in het Congres zal het debat harder en de slagvaardigheid van het beleid minder worden. Tegelijkertijd neemt dan de kans toe dat Europeanen en Amerikanen hun belangen verschillend gaan definiëren.

Amerika blijft zeer grote belangen houden in Europa, economisch met grote investeringen en exporten, maar ook politiek en cultureel. Sam Huntington's onheilvoorspelling van een 'clash of civilisation' heeft althans één goed neven-effect gehad doordat Amerikanen zich gerealiseerd hebben dat dan Europa het enige continent is waarmee zij affiniteit blijven hebben. Dat gevoel zal behouden kunnen blijven als Europa zich niet in protectionistische richting ontwikkelt en tegelijk beter orde op eigen zaken weet te stellen. Europa blijft alleen interessant voor Washington wanneer het zich beter organiseert en zich ook in relatie tot Rusland - en op den duur wellicht ook in het Midden-Oosten - tot een volwaardige gesprekspartner ontwikkelt. Het aantal stemmen dat een volledige terugtrekking van de VS uit Europa verwacht neemt toe, zelfs in Engeland, maar zover hoeft het niet te komen. Wel lijkt zeker dat Washington zich niet in Europese etnische conflicten wil mengen en van de Europese Unie verwacht dat wij die zelf oplossen.

Amerikaanse prioriteiten zijn thans ²:

1. ensuring peace among the major powers;
2. engaging selectively in regional conflicts;
3. responding to transnational threats (drugs, terrorism, illegal immigration);
4. assisting failed states.

In de 'bottom up review' van voormalig Secretary of Defense Les Aspin werd gesteld dat de VS in staat moeten zijn twee belangrijke regionale conflicten tegelijk te beheersen. Daarnaast zal men zich willen verzekeren voor de eventualiteit van het ontstaan van een vergelijkbare militaire macht over de volgende twintig jaar. De vraag die in Washington thans gesteld wordt is of dit alles met het huidige defensiebudget nog gerealiseerd kan worden.

Washington ziet de NAVO als belangrijkste organisatie om een rol te spelen in Europa. De OVSE met 53 leden, waaronder Rusland, de VS en Canada, zal nimmer dezelfde mogelijkheid bieden. Ook in de NAVO komen de Amerikaanse belangen in Europa echter onvoldoende tot hun recht, zeker

² Hans Binnendijk en Patrick Clawson 'Assessing US Strategic Priorities' in *Joint Forces Quarterly*, Autumn-Winter '94-'95. Hun artikel bevat ook de passage:

'The United States should increasingly expect to operate with ad hoc coalitions rather than alliances. There is no major threat that will cement new enduring alliances the way the Soviet threat brought NATO into being'.

wanneer de Alliantie zich ontwikkelt tot een twee-pijler organisatie. Die ontwikkeling is noodzakelijk omdat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen op veiligheidsgebied en de NAVO zonder een grotere Europese rol niet levensvatbaar zal blijven. Mijnerzijds is in het verleden gepleit voor een nieuwe 'transatlantic bargain' waarin de Europese en Amerikaanse bijdragen werden vastgelegd. Met de afnemende Amerikaanse presentie is de noodzaak daartoe minder geworden. De NAVO-top heeft inmiddels de aanzet gegeven tot een andere relatie, waarin 'separable but not separate' een kernuitdrukking is geworden om een apart Europees optreden mogelijk te maken, maar tegelijk het raamwerk van een geïntegreerde collectieve defensie te behouden. Strikt genomen is op de terminologie wel wat aan te merken, want zodra de strijdkrachten gesepareerd zijn, zijn zij 'separate' geworden. De bedoeling is echter wel duidelijk: zij blijven beschikbaar voor NAVO-actie indien nodig en er kan een band met de moederorganisatie blijven bestaan, ook wanneer zij operationeel onder het gezag van de WEU zijn geplaatst.

Recent is de gedachte aan een transatlantisch contract weer opgeleefd. In Duitsland hebben zowel minister van Defensie Rühle als Alfred Dregger zich hiervoor uitgesproken³. Voormalig minister van Buitenlandse Zaken Juppé sluit een verdrag tussen VS en Europese Unie niet uit na afsluiting van de Intergouvernementele Conferentie. Sommigen willen ook een verdrag met Rusland.

De ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) zal de noodzaak voor intensiever overleg tussen de VS en de Europese Unie alleen maar doen toenemen. Ondanks Frans verzet, is het contact al sterk verbeterd, tot en met halfjaarlijkse topontmoetingen toe. Toch lijken meer organische overlegvormen nodig om het escaleren van irritaties te voorkomen. De NAVO blijft beperkt tot de politiek-militaire relatie en is zeker niet geschikt voor de economische dimensie. Andere onderwerpen van buitenlands beleid komen ook wel in de NAVO-consultaties aan de orde, maar de vraag blijft of dat voor het VS-Europese Unie overleg voldoende is. De WEU is de liaison tussen Europese Unie en NAVO op veiligheidsgebied. Een rechtstreekse band voor de andere terreinen is minder waarschijnlijk. De oplossing ligt eerder in een verbetering van de betrekkingen tussen Europese Unie en de VS. De tijd voor een verdrag lijkt echter nog niet rijp; vóór 1996 is de Europese Unie nog teveel in beweging om een relatie te fixeren. Bovendien zijn de pogingen tot definitie tot dusver weinig inhoudelijk gebleken. In 1973, Kissingers jaar van Europa, kwam men tot niets. In 1991 werden Europese Unie-VS en Europese Unie-Canada verklaringen opgesteld, maar hun niveau van abstractie bleef aan de hoge kant. Een poging tot precisering zou op dit moment tijdverspilling zijn, maar dient wel in de agenda van de Intergouvernementele Conferentie te worden opgenomen.

4.2.2 Rusland en GOS

De belangrijkste factor in de Europese veiligheid, maar ook de grootste onbekende, is Rusland. Geen ander land kan op enigszins korte termijn een militaire bedreiging voor West-Europa vormen. Andere dreigingen, zoals terrorisme, fundamentalisme, massale immigratie en drugs kunnen onze maatschappij wel wezenlijk aantasten, maar lenen zich niet voor een militair antwoord. Hoogstens moeten militaire capaciteiten worden ingezet ter ondersteuning van ander beleid, dat dan meer politieel van aard is dan defensief in de zin van de verdediging van eigen grondgebied en onafhankelijkheid.

Rusland is nog steeds de grootste militaire macht in Europa en zal dat blijven. Russen denken ook in termen van macht, geschoold als zij zijn ontwikke-

³ Die Welt, 2 februari 1995.

lingen te vertalen in Marxistische begrippen als de 'correlation of forces'. De geopolitieke situatie van Rusland met uitgestrekte grenzen met landen die potentieel een bedreiging vormen, brengt met zich dat de vermindering van de Russische strijdkrachten nimmer zo ver zal gaan als wij in het Westen gaarne zouden zien. Ook Rusland zal zich concentreren op flexibele en mobiele eenheden die snel overal langs de grenzen ingezet kunnen worden. De nieuwe strategische doctrine heeft zelfs het oude stokpaardje van het niet als eerste gebruiken van kernwapens afgezworen. Op zichzelf is dat niet ernstig. Integendeel, de geloofwaardigheid van een dergelijke verklaring was altijd gering, maar de wijziging is wel opmerkelijk in een tijd waarin bij kernwapens de nadruk verschuift van eventueel gebruik naar de noodzaak van contra-proliferatie. Rusland is een late bekeerling tot de afschrikingsstrategie geworden en ziet in dat conventionele bedreigingen van zijn veiligheid op deze wijze tegengegaan kunnen worden zonder de economie teveel te belasten met nieuwe defensie-uitgaven. Tegelijk betekent dit dat Rusland een kernmacht van betekenis zal blijven, ook wanneer de strategische wapenbeheersingsverdragen geheel zullen zijn uitgevoerd. De jongste verklaring van president Jeltsin voor de Algemene Vergadering van de VN om het kernwapenarsenaal nog verder te verminderen, lijkt weinig praktische betekenis te hebben. Het zal al moeilijk genoeg zijn het overeengekomen reductieprogramma te realiseren, maar bovendien is er in de Doema al genoeg kritiek op Start II. Verdergaande reducties zouden op nog sterker verzet stuiten.

De Westerse houding tegenover Rusland blijft ambivalent. Enerzijds wordt wel ingezien dat het proces van hervormingen, zowel politiek als economisch, steun verdient en tijd nodig heeft, anderzijds blijft achterdocht over de motieven van Moskou de westerse politiek bepalen. Moskou heeft het ons ook niet gemakkelijk gemaakt. De economische hervormingen waren nimmer duidelijk en voortvarend genoeg om grootscheepse steun te rechtvaardigen en hun binnenlands politieke basis versmalde. Wij mogen dankbaar zijn dat Gorbachov bereid is gebleken in zijn buitenlands beleid een aantal consequenties te trekken die hij aanvankelijk niet had voorzien. Hij zag de kleine Oosteuropese landen als een last voor de Sovjet-Unie en was bereid hen een eigen weg te laten gaan. Maar hij had verwacht dat het Warschaupact in stand zou blijven en de communistische leiders belangrijke politieke en economische banden met Moskou zouden willen behouden. De hereniging van Duitsland wees hij eerst als in strijd met de geschiedenis af om later de onvermijdelijkheid ervan te erkennen. Het blijft de verdienste van Kohl en Genscher dat zij deze 'window of opportunity' hebben weten uit te buiten. De Duitse hereniging is een kostbare zaak geworden, eerst met DM 13 miljard voor de bouw van onderkomens voor de Sovjet-militairen die in 1994 zouden worden teruggetrokken, later met de - onderschatte - integratie van Oost- en West-Duitsland. Enige tijd later, met een herlevend Russisch nationalisme, zou een overeenkomst veel moeilijker tot stand zijn gekomen. Deze episode heeft opnieuw aangetoond dat een oplossing met geld altijd de goedkoopste is en een vast tijdschema voor de tenuitvoerlegging essentieel, zelfs wanneer de termijnen aanvankelijk wat lang lijken te zijn. De Duitse hereniging heeft geen slachtoffers gekost en, behalve uit Kaliningrad dat deel uitmaakt van de Russische federatie, zijn inmiddels alle Russische militairen uit Centraal-Europa vertrokken.

Binnen Rusland heeft de slotfase van de Gorbachov-periode een terugslag veroorzaakt. Wat door het Westen als constructief beleid werd aangemerkt in Centraal-Europa of in de Koeweit-crisis, en nu als de romantische periode wordt gekenschetst, werd binnenslands als een verkwanseling van Russische belangen en een vernedering gezien. Een zelfbewuster parlement probeert het buitenlands beleid in nationalistische richting bij te sturen, Zhirinovskij doet fantastische uitspraken over de omvang van het Russische rijk en militaire kringen vestigen de indruk het daarmee eens te zijn. Teneinde een terug-

vallen in achterdocht te voorkomen, is het van groot belang dat de Russische belangen nader gedefinieerd worden en, voor zover legitiem, door het Westen zo niet erkend dan toch met enig begrip worden tegemoet getreden.

Wat zijn de Russische belangen op het buitenlands politiek terrein? De jongste internationale ontwikkelingen vestigen de indruk dat het Moskou wereld gaat om erkenning van de status van grote mogendheid zonder welke wereldproblemen niet kunnen worden opgelost. Men wil alles vermijden wat als een verlies van invloed wordt gezien. Daarom is deelneming aan een gezamenlijke aanpak van een crisis belangrijker dan een markante, substantiële inbreng. In Bosnië probeerden de Russische onderhandelaars vooral een zeker evenwicht te bereiken tussen de behandeling van Serviërs, Kroaten en Moslims en selectieve verontwaardiging te vermijden. Als dat lukte, waren zij bereid ook op de Serviërs druk uit te oefenen, soms met resultaat, soms met dezelfde frustraties die alle bemiddelaars in de Joegoslavische crisis moesten ervaren.

De interne Russische discussie over buitenlands-politieke belangen wordt bepaald door de strijd om de macht. Jeltsin en Kozyrev blijven kwetsbaar voor interne kritiek en zullen hun beleidskeuzes daardoor laten beïnvloeden. Toch begint het debat enige resultaten op te leveren: Rusland is een wereldmacht en heeft vitale belangen in aangrenzende landen, vooral ten aanzien van de etnische Russische bevolkingsgroepen. Het Westen dient te erkennen dat Moskou deze belangen heeft, met name in de voormalige Sovjet-republieken. Anderzijds wordt beseft dat Rusland niet volledig kan integreren in de Westeuropese organisaties, hoe graag men dat ook zou willen. Kernvraag blijft dus waar en tot hoever participatie wel mogelijk is en - voor het Westen - hoe voorkomen kan worden dat de Russische invloed te groot wordt. Een nieuwe nadruk valt te constateren op het GOS, ook in de Russische bureaucratie. Nadat het GOS aanvankelijk door buitenlandse waarnemers gezien werd als een middel om de overgang naar volledige onafhankelijkheid te versoepelen, krijgt het nu een meer permanente betekenis. De economische noodzaak tot samenwerking is in vele gevallen evident en Moskou is meer geneigd de afhankelijkheid van de andere republieken, met name op energiegebied, maar ook voor het herstel van de orde, politiek uit te buiten. Door sommigen, zoals Karaganov, wordt gewaarschuwd niet opnieuw nodeloze financiële lasten te aanvaarden, maar dat sluit niet uit dat het GOS een kader wordt voor samenwerking, invloed en lastenbeperking. In de voormalige Sovjet-republieken neemt de geneigdheid tot handhaving van het GOS toe en deze bereidheid zal verder stijgen naarmate Rusland economisch gunstig gaat afsteken bij de vaak nog meer chaotische omstandigheden in de kleinere republieken. In ieder geval kan het Westen moeilijk bezwaar maken tegen vrijwillig besloten uitbreiding en verdieping van het Gemenebest. Dat zou ook een betere ontwikkeling zijn dan een vasthouden door Moskou aan het 'nabije buitenland', de 'near abroad', een speciale zone die het gebied van de voormalige Sovjet-Unie bevat: moeilijk kan ontkend worden dat Rusland belang heeft bij behoud van stabiliteit aan zijn periferie, maar dat mag geen speciale rechten inhouden, geen 'droit de regard' of een 'Finlandisering' in de zin van de noodzaak van Russische instemming met bepaalde politieke besluiten, en dus geen speciale invloedssferen.

Tijdens de Koude Oorlog werd vaak gesproken over 'legitimate security interests', een eufemisme voor gebruik van macht, dat niet verder gepreciseerd behoefde te worden. Wat legitiem was voor de een, was interventie in interne aangelegenheden voor de ander. Peter Hardi heeft geanalyseerd welke mogelijke bedreiging van Centraal-Europa uit zou kunnen gaan jegens Rusland ⁴:

⁴ Blackwill, Robert D. and Sergei A. Karaganov' Eds, *Damage limitation or crisis? Russia and the Outside World*. CSIA Studies in International Security no 5, Harvard University, Bassey's Washington 1994. De analyse van Russische belangen is van Peter Hardi in zijn bijdrage 'Eastern Europe and Russia'.

- a. Etnische problemen, met name ten aanzien van Russische minderheden die bescherming inroepen. Dit geldt in Centraal-Europa alleen in de Baltische republieken en Moldova, maar daarbuiten uiteraard in alle ex-Sovjet republieken. Overigens kan op dit moment nergens gesproken worden van een wezenlijke bedreiging van de etnische Russische groepen in het gebied van de voormalige Sovjet-Unie.
- b. Grensgeschillen. Gezien het ontbreken van gemeenschappelijke grenzen met Centraal-Europa door de onafhankelijkheid van Oekraïne en Wit Rusland zijn deze beperkt tot Estland, Letland en Kaliningrad.
- c. Isolatie van Rusland wanneer Centraal-Europa zich geheel op het Westen zou richten en Russisch - Westeuropese contacten zou hinderen. Hier ligt het probleem van NAVO-uitbreiding. Opneming van de Centraal-Europeanen in de NAVO zou de indruk vestigen dat er een duidelijke veiligheidsnoodzaak bestond, hetgeen in tegenspraak is met NAVO's these dat er geen vijanden of dreigingen meer zijn, doch alleen risico's en instabiliteiten. Op dit onderwerp komen wij apart terug. Hier wordt alleen nog opgemerkt dat het eerste slachtoffer van NAVO-uitbreiding het verdrag over plafonds op de conventionele strijdkrachten in Europa zou zijn. Rusland heeft toch al moeite met dit verdrag dat gebaseerd was op pariteit tussen NAVO en Warschaupact en zou verdere verschuiving in de krachtsverhoudingen aangrijpen om er van af te komen.

Samenvattend kunnen de Russische belangen als volgt worden gerangschikt:

1. Behoud van de Russische federatie binnen de huidige grenzen. Tot de crisis in Tsjetsjenië leek het gevaar van fragmentatie sterk afgenomen. Jeltsin had zijn leiderschap bevestigd tegenover de deelgebieden, maar was ook bereid gebleken vergaande autonomie toe te kennen (zoals t.a.v. Tatarstan). Weinig druk was waar te nemen voor onafhankelijkheid en in het algemeen ook niet te verwachten omdat 80 procent van de Russische federatie uit etnische Russen bestaat. Alleen bij een zwak centrum en een voortdurende economische chaos zou deze druk weer kunnen toenemen.
2. Steun van de internationale gemeenschap voor deze grenzen en voor integratie van Rusland in zoveel mogelijk internationale organisaties.
3. Voorkomen van verwikkeling in conflicten aan de periferie (uit financiële overwegingen, maar ook wegens repercussies op de relaties met het Westen).
4. Behoud van voldoende militaire kracht om een wereldmacht te blijven en bedreiging van het grondgebied te voorkomen. Dit kan het behoud van militaire installaties in het GOS inhouden (m.n. in Wit Rusland en Letland).

Naarmate Rusland minder waarde hecht aan betrokkenheid in internationaal overleg neemt de mogelijkheid tot beïnvloeding door het Westen uiteraard af. In de toekomst moeten wij die mogelijkheden zeker niet overschatten. De binnenlands-politieke situatie zal onoverzichtelijk blijven, met meer aandacht voor personen dan voor partijen. Daarom is het ook zo moeilijk om enigszins afstand te nemen van de huidige leiders en contacten op te bouwen met andere groeperingen. Noodgedwongen concentreert men zich op Jeltsin en vervalt daarmee in dezelfde fout als vóór hem met Gorbachov werd gemaakt, die populairder was in Minneapolis en München dan in Minsk. Toch zal de Russische democratisering het van partijvorming moeten hebben en hier is voor de grote Europese partijen dan ook een taak weggelegd.

Indien Rusland inderdaad een grote wereldmacht wil blijven, is het noodzakelijk de economie te revitaliseren. Dat impliceert voortzetting van hervormingen, maar ook nadruk op 'high tech'-ontwikkeling. Anders wordt iedere concurrentie met andere geïndustrialiseerde landen ondenkbaar. Juist de nadruk op technologie zal de opening naar het Westen bevorderen. Helaas blijft de groei van de industriële produktie ver achter. Rusland weet zich te redden met export van energie en grondstoffen (met lucratieve mogelijkheden voor diegenen die het prijsverschil tussen interne consumptie en export kunnen uitbuiten). Daardoor verandert er voor de individuele burger niet zoveel,

maar vooruitgang blijft uit. Ten gunste van samenwerking met Europa en de VS kan op de achtergrond de overweging een rol spelen dat bij verzwakking van de federatie de druk uit het Oosten, lees China, zal toenemen. Voor het Westen blijft een verenigd Rusland de beste optie. Wij hebben geen belang bij een chaotische situatie, alleen al omdat dan iedere geloofwaardige controle op de kernwapens zou verdwijnen.

Het Westen heeft ook belang bij het behoud van een onafhankelijk en economische levensvatbaar Oekraïne. Voor Moskou blijft dat een moeilijk punt, vooral historisch-psychologisch. Velen nemen aan dat Oekraïne zich weer bij Rusland zal aansluiten en een economische ineenstorting zou dat bevorderen. Anderen menen dat een Russisch ingrijpen noodzakelijk is om een economisch fiasco te vermijden. Voorlopig lijkt dat niet waarschijnlijk. President Kuchma is voor Moskou de meest aanvaardbare president en met hem kan men zich permitteren de ontwikkelingen af te wachten. Ook hier speelt de vraag wat het voor Rusland financieel zou betekenen met de last van Oekraïne te worden opgescheept. De houding tegenover Wit Rusland is hier een interessant voorbeeld van de weigering nadere verplichtingen aan te gaan. Een ander is de druk op Kazachstan en Uzbekistan om een eigen munteenheid in te voeren waardoor zij niet langer hun inflatie op de roebelzone kunnen afwentelen. En ten slotte, een stabiel Oekraïne is ook een essentiële voorwaarde voor het slagen van het GOS; een burgeroorlog daar of een Russisch ingrijpen zou het vertrouwen van de andere republieken in het beleid van Moskou ernstig schaden. Dat vertrouwen is met het Russische destabiliserende optreden in Georgië en Moldova toch al gezakt.

Tsjetsjenië heeft deze analyse op losse schroeven gezet. De reden tot ingrijpen blijft onduidelijk, maar de meest waarschijnlijke verklaring is dat zij verband hield met de aanleg van de door Rusland gewenste oliepijpleiding van Bakoe naar het Westen via Russisch grondgebied en niet via Turkije of Iran. Dan diende het tracé over Tsjetsjenië te lopen dat daartoe gepacificeerd diende te worden. Een poging tot omverwerping van Doedajef in november 1994 mislukte en daarna raakte Moskou steeds meer verwickeld in een escalatieproces. De slechte voorbereiding van de militaire actie lijkt ook te wijzen op improvisatie op het laatste moment, niet op een weloverwogen plan.

De militaire actie met disproportioneel geweld waarvan vooral etnische Russen het slachtoffer werden, heeft veel verzet opgeroepen ook binnen de Doema. In plaats van waardering voor een snelle en naar verwachting geslaagde actie ter bevestiging van de nationale eenheid heeft zowel Jeltsin als het leger prestigeverlies opgelopen. Op zijn herverkiezing als president valt niet te rekenen, tenzij hij er in slaagt de democratische krachten achter zich te krijgen, bijvoorbeeld door een referendum over het bijeenblijven van de Russische federatie.

4.2.3 Duitsland

Tot voor kort werd de Duitse houding gekenmerkt door een positieve instelling jegens Europese integratie, inclusief het defensie-element, maar grote beperkingen op optreden buiten het NAVO-gebied. Nu het constitutionele punt is opgelost, blijft nog onduidelijk waar Duitse troepen in de praktijk zullen optreden. Gelukkig wordt minder gehoord dat Duitsers nergens kunnen verschijnen waar Hitlers troepen geweest zijn. Allereerst blijft er dan weinig over in Europa, behalve Zwitserland en Zweden (buiten de spoorwegen). Belangrijker is dat we met een nieuw Duitsland te maken hebben in een nieuw Europa en dat elk militair optreden in een multilateraal verband zal plaatsvinden.

De militaire integratie van Duitse troepen is al tijdens de Koude Oorlog verder gegaan dan elders in de NAVO. Ieder land commandeerde zijn eigen leger-

korps, maar in de hoofdkwartieren die daarboven geplaatst waren, stonden alleen Duitsers, Belgen en Nederlanders onder vreemd commando. Die lijn wordt doorgetrokken met de oprichting van multinationale legerkorpsen. Alleen het korps in Oost-Duitsland (dat pas na de terugtrekking van de Russische troepen een NAVO-eenheid is geworden), is een uitsluitend Duitse eenheid. In die sector mogen krachtens de 'twee plus vier'-overeenkomst geen vreemde troepen worden gelegerd.

Hoewel Duitsland nu in beginsel in staat is deel te nemen aan acties buiten het NAVO-gebied, zal dat in praktijk een langzaam proces blijken te zijn. De SPD formuleert zeer stringente condities maar ook Defensie minister Volker Rühle clauseleert zijn bereidheid zodanig dat de vraag rijst of deelneming ooit gerealiseerd zal worden. Te München zei Rühle dat de NAVO alleen moest optreden voor de VN wanneer 'the political objectives are accepted by all the Allies to the same extent, if there is a feasible military-operational concept and NATO can deploy its resources without constraints'. Dat is veel gevraagd. Twijfel aan verwezenlijking is des te groter omdat Duitsland meer dan enig ander land insisteert op een mandaat van de Veiligheidsraad, zelfs voor 'peacekeeping' operaties, waar zulks mijns inziens niet nodig is omdat het akkoord van partijen voldoende moet zijn.

De positieve houding jegens de Europese integratie lijkt te zullen voortduren. Bondskanselier Kohl is een overtuigd Europeaan, maar internationaal is het wat leeg geworden om hen heen. Voor het Europese Parlement zei Kohl na de Europese Raad van Essen dat de burgers voorstander van de Europese integratie zullen zijn wanneer zij zich veilig voelen in en door Europa. Zolang Duitsland zijn vitale belangen blijft herkennen in het integratieproces, behoeft naar mijn mening aan de Europese instelling van Duitsland niet te worden getwijfeld. Dat moet kunnen lukken wanneer de andere partners het niet te gek maken. Voor hen is dan wel cruciaal of Duitsland zich bij zijn optreden in de Unie ook enige beperking oplegt. De gang van zaken bij de opvolging van Jacques Delors laat wat dat betreft een slechte nasmaak achter.

Het buitenlands beleid van Duitsland heeft zich na de oorlog gekenmerkt door het vermijden van keuzes. Timothy Garton Ash noemde het een complexe evenwichtskunst om op verschillende plaatsen telkens net iets anders te zeggen: 'Fudge was the hard core of Genscherism'⁵. Een hard oordeel. Misschien te hard in het licht van de positieve resultaten die Duitsland heeft bereikt. Maar die resultaten, met name de Duitse eenheid, kwamen ook voor de meeste Duitsers onverwacht. Goede betrekkingen met Frankrijk zijn een kernelement geweest in het Duitse beleid jegens de EG, nu de Europese Unie, maar tegelijk werd de Amerikaanse kaart volledig opengehouden. De beslissing ten gunste van plaatsing van kruisvluchtwapens was de belangrijkste sedert Adenauer de toetreding tot de NAVO bewerkstelligde. Over de noodzaak daarvan waren beide partners het eens; zowel de Amerikaanse als de Franse president hebben actief gepleit voor een positief besluit. Op het andere voor Washington belangrijke punt - afzien van protectionisme - heeft Duitsland de Amerikaanse zijde gekozen, samen met de andere noordelijke landen van de Europese Unie. Voor de Duitse exportpositie zou een andere houding ook niet denkbaar zijn. Aanvaringen met Frankrijk zijn hierover wel geweest, maar lijken voor de toekomst vermijdbaar. Frankrijk heeft een positieve draai genomen in de GATT-onderhandelingen en werd onder de regering Balladur wat minder 'étatiste'. Doorslaggevend is wellicht dat Frankrijk netto-betaler in de Europese Unie is geworden en een hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid positiever zal benaderen.

⁵ Garton Ash, Timothy, 'Germany's choice', *Foreign Affairs*, Vol. 73, no 4, July/August 1994.

Niet alleen in de relatie tot Frankrijk en Amerika is Duitsland er in geslaagd alle kanalen open te houden. Hetzelfde geldt voor de betrekkingen met Rusland (zij het met veel geld, maar dat was de vereniging van Duitsland zeker waard) en voor het beleid in internationale organisaties. Duitsland wil ze allemaal versterken - VN, NAVO, OVSE, Europese Unie, WEU - en is tot nu toe niet gedwongen tot een keuze of prioriteitsstelling. Als Duitsland niet kiest, doen de anderen dat ook niet. Er lijkt wat te veranderen en de aanbeveling van de Schäuble-commissie van de CDU tot vorming van een kerngroep in de Europese Unie met aanvaarding van een 'géométrie variable' is het eerste teken dat in de toekomst keuzes zich zullen opdringen. Interessant is dat vrijwel gelijktijdig in Frankrijk Balladur zich in vergelijkbare zin uitliet. Kernvraag bij dit alles is hoe de Europese Unie zich zal aanpassen aan het nieuwe Europa, dat niet langer verdeeld is en dus ook geen geografische grens meer stelt aan de kring van deelnemers. Iedereen is het er over eens dat de besluitvorming in een grotere Europese Unie anders zal moeten zijn dan nu, maar hoe? Zijn de instellingen die gegroeid zijn in een Westeuropes kader, geschikt voor een groter Europa? En hoe komen we tot een systeem van collectief leiderschap dat de overheersende rol van een enkel land tegengaat? Zonder de rode vlag van een directorium te willen hijsen, lijkt een rotatiesysteem voor een aantal terreinen en functies onvermijdelijk.

Duitsland is nu tijdelijk lid van de Veiligheidsraad en streeft naar een permanent lidmaatschap. Minister Kinkel ziet dit in relatie tot een ruimere uitbreiding met Japan en met een aantal landen uit de Derde Wereld. Op zichzelf is zijn streven begrijpelijk, maar het strookt niet met een ontwikkeling van de Europese Unie, die als zodanig vertegenwoordigd zou moeten zijn. Als het hem toch lukt, is enige troost te putten uit de waarschijnlijkheid dat Duitsland zich meer aan het verdrag van Maastricht gelegen zal laten liggen dan Frankrijk en Engeland en zich meer als woordvoerder van de Europese Unie zal willen gedragen.

Tijdens de Duits-Nederlandse ontmoeting in Ebenhausen in februari 1995 zijn een aantal interessante suggesties gedaan. Die hadden betrekking op verdere uitdieping van gemeenschappelijke belangen, zoals de vraag hoe de Europese Unie in de toekomst moet omgaan met de positie van de netto-betalers en hoe het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen moeten worden aangepast om uitbreiding van de Europese Unie mogelijk en betaalbaar te maken. Of over de vraag of de uitbreiding kan doorgaan als het VK - of anderen - een veto uitspreekt over institutionele verbeteringen. Op veiligheidsgebied werd van Duitse zijde gewezen op het belang van de internationale politiefunctie in ruime zin als legitimatie van militair optreden. Maar ook de standaardisatie van defensiematerieel voor het Duits-Nederlandse legerkorps werd onderstreept. Een concrete samenwerkingsmogelijkheid werd gezien in een gezamenlijke Patrioteenheid die bijvoorbeeld voor de luchtverdediging van het Eurocorps zou kunnen worden ingezet en daarmee een band met Nederlandse betrokkenheid zou leggen.

4.2.4 Frankrijk

Als gevolg van de vermindering van het Amerikaanse leiderschap in de NAVO heeft Frankrijk minder problemen met deze organisatie. Terugkeer in de geïntegreerde militaire samenwerking zal vermoedelijk niet plaatsvinden, ook al is na de presidentsverkiezingen alles mogelijk. Daar is nu minder reden toe dan tijdens de Koude Oorlog terwijl ook het binnenlands politieke draagvlak zou ontbreken. Toenadering wel: de minister van Defensie nam deel aan informeel NAVO-overleg en peacekeeping wordt in de NAVO-Raad à 16 besproken. Franse deelname aan het Militaire Comité van de NAVO zou nu reeds overwogen worden. In de Adriatische Zee is het mogelijk gebleken dat Franse (en Spaanse) schepen onder NAVO-bevel opereren bij hun embargo-

activiteiten, omdat de operatie 'Sharp Guard' onder auspiciën van zowel de NAVO-Raad als de WEU-Raad is geplaatst. Frankrijk heeft ook de besluiten van de NAVO-top van 1994 toegejuicht om NAVO-middelen ter beschikking van de WEU te stellen. Uitwerking daarvan stuit echter op moeilijkheden. Opnieuw zit de 'devil in the detail'. Blijkbaar wilde president Mitterrand niet de indruk wekken via de achterdeur terug te keren binnen de militaire integratie. Zelfs voor iemand die een krachtig tegenstander van De Gaulle is geweest, blijft de schim van de Generaal een belangrijk element om de nationale consensus op defensiegebied niet te verstoren.

Als gevolg van deze vertraging legt men aan Amerikaanse kant meer nadruk op inkadering van de Combined Joint Task Forces (CJTF) in een NAVO-verband, ook wanneer de VS niet meedoen. Toch ligt er een reëel probleem. Frankrijk is momenteel het land dat militair het meest bijdraagt aan alle acties waarbij Europese belangen betrokken zijn. Franse militairen zijn echter niet operationeel aanwezig in de NAVO-hoofdkwartieren, zodat een regeling moet worden getroffen om Franse officieren op te nemen in de hoofdkwartieren die een concrete operatie moeten leiden. Men kan niet zonder meer volstaan met een NAVO-hoofdkwartier of een afsplitsbaar deel daarvan aan te wijzen. Hetzelfde probleem geldt ook voor een Spaanse bijdrage. De oplossing ligt in een gedetailleerde gezamenlijke planning tussen NAVO en WEU voor de verschillende scenario's en 'force packages'. Indien een Amerikaanse bijdrage van landstrijdkrachten verwachtbaar is, zal het accent op de NAVO liggen. Wanneer die minder waarschijnlijk is, ligt een leidende rol van de WEU voor de hand. Daarmede verbonden is dan de planning voor de commandofunctie, welk hoofdkwartier (nationaal of internationaal) met welke bijdrage van de vermoedelijk participerende landen. Zo'n planning vereist contact tussen de militaire instanties van NAVO (Internationale Militaire Staf en SHAPE) en WEU (Planning Cell), maar voorlopig heeft Frankrijk moeite met contacten tussen WEU en SHAPE.

Van Europese kant kan het Eurocorps een rol spelen, zeker nu de Duitse constitutionele problemen met optreden buiten het NAVO-gebied zijn verdwenen met de uitspraak van het Hof van Karlsruhe. De reden voor het Frans-Duitse initiatief tot oprichting van het Corps was vooral een politieke: een nieuwe basis te scheppen voor samenwerking en voor de legering van Franse troepen in Duitsland, nadat het bezettingsstatuut verviel met de Duitse eenwording. Daartoe was enige reciprociteit nodig, die gevonden werd met de legering van Duitse eenheden in het hoofdkwartier te Straatsburg. De apotheose hiervan kwam met Duitse deelneming aan de parade op de Champs Elysées op 14 juli 1994. Intussen zijn ook België, Spanje en Luxemburg tot het Corps toegetreden, nadat de relatie tot de NAVO was gepreciseerd. Het Corps staat ter beschikking van de Alliantie voor collectieve defensie (Artikel 5) en van de WEU in andere gevallen. Het Eurocorps is één van de 'forces answerable to WEU (FAWEU)' en ambieert niet die allemaal te incorporeren. Er zijn nog andere FAWEU, zoals de 'UK-Netherlands amphibious force' en de multinationale luchtmobiele divisie voor Centraal-Europa, die in NAVO-kader zijn georganiseerd, maar een 'double hatting' hebben gekregen ten behoeve van de WEU. Het Eurocorps heeft met vijf landen zijn maximale omvang gekregen. Soortgelijke initiatieven zijn mogelijk, maar zullen dan in een tweede Eurocorps of ander verband moeten worden verwezenlijkt. Het hoofdkwartier van het Corps voorziet in liaison met marine- en luchtmachteenheden en zou een CJTF-functie kunnen vervullen. Bij gevechtsoperaties is de gehele staf benodigd voor optreden van het Corps als zodanig, maar voor vredeshandhaving zou het hoofdkwartier ook een rol kunnen spelen voor andere deelnemende eenheden. Uitwerking hiervan zou een element van wederkerigheid kunnen brengen in de relatie met de NAVO.

De Franse houding jegens Europa blijft ambivalent. Men wil wel een krachtig

Europa, maar met zwakke instellingen. Men draagt concreet bij aan vele vredesmissies in de wereld en bepleit ook grotere Europese capaciteit tot militair optreden, maar van een optreden in de Veiligheidsraad namens de Europese Unie moet men weinig hebben. Evenzo schroomt men (evenals het VK) niet om de organisaties waarvan men deel uitmaakt te passeren wanneer zij te weinig effectief worden gevonden.

Op veiligheidsgebied is er meer Frans-Britse samenwerking bij concrete operaties zoals in Bosnië. Ook de vorming van een Brits-Franse staf voor luchtmachtsamenwerking is interessant, ook al gaat deze lang niet zo ver als het Eurocorps op landmachtgebied. Bij een explosie in Algerije lijkt Frankrijk zich ervan bewust dat alleen samen met de VS een effectief optreden mogelijk zou zijn, waarbij overigens de Amerikaanse bereidheid tot deelneming niet te hoog moet worden ingeschat. Toch is de aandacht die minister van Defensie Perry besteedde aan Noord-Afrika tijdens zijn rede voor het jaarlijkse veiligheidssymposium in München opmerkelijk ⁶.

4.2.5 Overige landen

In Engeland is het natuurlijke pragmatisme van iedere Britse regering versterkt door de verdeeldheid in de Conservatieve partij waar een op zichzelf kleine groep Eurosceptici een buitensporig grote invloed uitoefent. Uit Londen zijn geen impulsen voor integratie te verwachten. Men kan alleen hopen dat het VK zich uiteindelijk aansluit bij ontwikkelingen wanneer men inziet dat deze onomkeerbaar zijn geworden en afzijdigheid de Britse belangen zou schaden. Dat geldt heel bijzonder voor de EMU waar moeilijk is in te zien hoe Londen zijn positie als financiële markt kan behouden wanneer de rest van Europa op een gemeenschappelijke valuta is overgegaan. Vóór die tijd zal men echter het accent leggen op intergouvernementele samenwerking en proberen die met bilaterale contacten te versterken. In een tijd waarin iedereen wat teleurgesteld is in zijn traditionele partner - Frankrijk in Duitsland, Engeland in de VS - worden pogingen gedaan de Brits-Franse verhoudingen te verbeteren. Hier liggen inderdaad mogelijkheden. Positief bij de gemeenschappelijke ontwikkeling van defensiematerieel. Negatief bij het terugdringen van de rol van de Europese Commissie en het weigeren van nieuwe bevoegdheden voor het Europese Parlement. Hoever dit kan doorzetten zal afhangen van de Europese gezindheid van de nieuwe Franse president.

Van de speciale relatie met Washington - altijd al een nevelig concept - is weinig meer over. Clinton was niet de voorkeurskandidaat van Major en Londen heeft voor Washington alleen betekenis wanneer het een actieve rol in Europa speelt. Binnen de NAVO spelen de Britten nog steeds een rol dankzij hun gave voor goed internationaal stafwerk en de vooruitziende blik welke taken en functies in de toekomst belangrijk zullen zijn. Met het bestand in Noord-Ierland komen ook meer middelen vrij voor andere taken. In Joegoslavië is lange tijd het Britse contingent het tweede in grootte geweest, na de Fransen, maar niet veel sterker dan het Nederlandse. Daaraan ontleen zij een sleutelpositie in de commandovoering. Tegelijkertijd is hun bereidheid om over te gaan tot gebruik van geweld van het begin van de Joegoslavische crisis af uitermate gering geweest. Meer dan peacekeeping, met instemming van de partijen, en humanitaire actie is van Londen niet te verwachten. Dit heeft het neveneffect dat de besluitvorming verschuift naar New York waar het permanent lidmaatschap van de Veiligheidsraad volledig kan worden uitgebuit.

In de Intergouvernementele Conferentie van 1996 zal Londen zich afhoudend opstellen. Geconfronteerd met het afnemende Amerikaanse leiderschap zal

⁶ Rede voor conferentie over Europäische Sicherheit, 5 februari 1995.

men de Europese pijler van de NAVO wel willen versterken. De WEU werd aanvankelijk geheel in deze optiek gezien en niet tegelijkertijd als de operationele arm van de Europese Unie. Even leek er bereidheid te bestaan de WEU dichter te betrekken bij de Europese Unie en misschien ook de status van een vierde pijler te geven. Tegen zeggenschap van de Europese Raad over de WEU had het VK in 1991 al geen bezwaar, maar dat alles met behoud van het intergouvernementele karakter en zo weinig mogelijk betrokkenheid van de Europese Commissie. Het memorandum van maart 1995 heeft de opningspositie verhard: wel meer operationele mogelijkheden voor de WEU, maar geen opnemings in de Europese Unie. Hoogstens 'back to back' bijeenkomsten op topniveau van Europese Unie en WEU (samen met de aan de WEU geassocieerde landen). Van een convergentie tussen buitenlands- en veiligheidsbeleid komt dan weinig terecht.

Italië bevindt zich in een pijnlijk proces van verandering van het politieke systeem. Traditioneel heeft het land belang bij versterking van effectieve Europese instellingen en als zodanig blijft het een belangrijke partner voor Nederland. Dit klemmt te meer omdat Italië zich in toenemende mate buitengesloten voelt door internationale ontwikkelingen: de Contactgroep voor Bosnië, de EMU-criteria en het Schäuble-papier zijn hier voorbeelden van. Tijdens de regering-Berlusconi leidde dit tot een aanzet van een meer nationalistische politiek van minister Martino, maar betwijfeld kan worden of dit kan stroken met wezenlijke Italiaanse belangen.

Een meer zelfbewust geluid komt wel van Spanje, hoewel dit land, evenals Portugal, zich in het algemeen als goede Europeaan heeft ontwikkeld. Spanje aanvaardt ook de verplichtingen van zijn lidmaatschap van de Europese Unie en WEU, deed mee aan de Golfoperatie van 1990, heeft een bataljon in Bosnië en neemt deel aan het Eurocorps. Portugal heeft zich op veiligheidsgebied in Europees verband nog nauwelijks gemanifesteerd.

België heeft de gehele parate landmacht toegewezen aan het Eurocorps, nadat de taakstelling bevestigend was geregeld. Het is een Belgische verdienste dat de beschikbaarheid van het Eurocorps voor de NAVO in geval van collectieve defensie en voor de WEU voor andere operaties werd gepreciseerd, en dat daarmee met name in Washington veel koud uit de lucht werd genomen. Eerste Minister Dehaene heeft een krachtig pleidooi gehouden voor behoud van de positie van de Europese Commissie, die hij bijvoorbeeld de arbiter wil laten zijn in geval van differentiatie, dat wil zeggen de twee-snelheden problematiek⁷. Ook keert hij zich tegen hantering van het subsidiariteitsbeginsel om uitsluitend minder te gaan doen in de Europese Unie. Het dient een tweerichtingsverkeer te zijn. Sommige onderwerpen kunnen alleen in Europees verband met succes worden aangepakt.

Met het negatieve Noorse referendum over toetreding tot de Europese Unie is het samenvallen van de Europese pijler van de NAVO met de Europese Unie/WEU moeilijker geworden. Deze situatie heeft wel het neveneffect dat Turkije zich in de NAVO minder geïsoleerd voelt, zodat de twee landen die de meeste aandacht geven aan collectieve defensie in een vergelijkbare positie verkeren. Op zichzelf is volledige congruentie niet noodzakelijk. Noorwegen en Turkije kunnen zich ook als geassocieerde leden van de WEU bij een inbreng in NAVO consultaties aansluiten en aan de totstandkoming inhoudelijk bijdragen.

⁷ Voordracht voor Europa College te Brugge, 22 maart 1995.

4.3 Veiligheidsorganen

4.3.1 De NAVO

De NAVO heeft zich redelijk snel aan de veranderende omstandigheden aangepast, waarbij de overleden Secretaris-Generaal Wörner een grote rol heeft gespeeld. Hij zag in dat concentratie op de collectieve defensie de relevantie van de organisatie zou verminderen en legde zich met grote energie toe op de nieuwe 'outreach'-functie jegens de vroegere tegenstanders. De Noord-Atlantische Samenwerkings Raad (NASR) en het Partnerschap voor de Vrede zijn hiervan het resultaat. Daarnaast blijft de - mijns inziens belangrijkste - functie van de NAVO-Raad als consultatieforum waar Europeanen en Amerikanen spreken over alle politiek-militaire onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Voor Washington is de NAVO het enige forum waar de VS als volledige partner met Europa omgaan en wezenlijke invloed uitoefenen.

Toch zal de NAVO moeite hebben het hoge profiel van het verleden te behouden. Allereerst omdat een aantal van de slogans die de transatlantische verbondenheid onderstreepten wat is verbleekt. Veiligheid was ondeelbaar in een tijd waarin de Sovjet dreiging als massaal werd gezien en het levensgevaarlijk zou zijn de ene bondgenoot na de andere te zien omvallen. Vandaag is veiligheid alleen ondeelbaar in een veel algemenere betekenis: een crisis in een deel van Europa zal ongetwijfeld invloed hebben op de rest, maar dat betekent nog niet dat alle bondgenoten zich daar dermate mee verbonden voelen dat zij tot een substantiële bijdrage bereid zijn. Een aanval op een lidstaat, van welke kant ook, zal de verplichting van Artikel 5 van het NAVO-verdrag activeren, maar wat zullen de 'geëigende maatregelen' zijn die ieder neemt? Hier bestaat een verschil met de WEU, die een automatische militaire bijstand kent, maar in 1949 bleek de Amerikaanse Senaat niet bereid tot een soortgelijk automatisme in de NAVO. Tijdens de Koude Oorlog speelde het verschil nauwelijks. Wij namen aan dat een vrij Europa ook een vitaal belang voor de VS vertegenwoordigde. Nu verliest Artikel 5 zijn glans en daarmee wordt de NAVO een meer traditionele alliantie met een weinig precieze defensieverplichting. Hoe dat uitwerkt in de geïntegreerde militaire structuur - de grote verworvenheid van de NAVO - valt nog te bezien.

De meest opmerkelijke positieverandering heeft zich voorgedaan ten aanzien van optreden 'out-of-area'. Tijdens de Koude Oorlog drong Amerika aan op een grotere betrokkenheid van de Europese landen, maar ook van de NAVO als geheel, in conflicten buiten het verdragsgebied. De Europeanen wezen dat af en ook in de Derde Wereld was er weinig enthousiasme uit vrees dat men dan verder betrokken zou raken in de Oost-West confrontatie. Het eerste voorbeeld van een gezamenlijk Europees optreden was in 1987 met de mijnenbestrijdingsoperatie in de Golf tijdens de oorlog tussen Iran en Irak. Maar dat was een WEU-actie. Ook de uitvoering van het VN-embargo tegen Irak tijdens de Koeweit-crisis was een WEU-actie. De NAVO bleef binnen het verdragsgebied, organiseerde het vertrek van het Amerikaanse legerkorps uit Duitsland als een operatie 'Reforger in reverse', steunde Turkije en maakte schepen vrij van bondgenoten die aan de WEU-operatie deelnamen.

Vandaag is dat anders. In september 1993 verklaarde Manfred Wörner: 'the out-of-area debate is out of date'⁸. Indien alle 16 bondgenoten instemden, was er geen belemmering voor actie buiten het verdragsgebied. Dat is een stap in de goede richting, maar de paradox is dat vroeger de VS zich opwierp als leider en Europese medewerking vroeg, terwijl thans Europa bereid is verantwoordelijkheid te nemen, maar de grootste moeite heeft om Washington tot meedoen te bewegen.

⁸⁾ Annual Conference IISS te Brussel, 7 september 1993.

De NAVO-topconferentie van januari 1994 bracht een fundamentele doorbraak: President Clinton heeft de aanwezigheid van ongeveer 100.000 Amerikaanse militairen in Europa bevestigd en zal die in het Congres verdedigen. Tegelijkertijd voorziet hij crisisscenario's waarin de VS geen bijdragen van landstrijdkrachten zullen willen leveren, maar wel een Europees ingrijpen politiek ondersteunen. Dan kan de WEU of een ad-hoc coalitie gebruik maken van NAVO-middelen en daarmee duplicatie voorkomen. Over de wijze waarop de NAVO dit zal besluiten en waarop het betrekking heeft (m.n. afsplitsbare elementen van hoofdkwartieren, maar ook het NAVO-verbindingssysteem, AWACS etc.) vindt nog overleg plaats. Aan de WEU-kant is een conceptuele aanpak ontwikkeld om dit mogelijk te maken. Daar speelt de vraag *wanneer* de WEU behoefte heeft aan *welke* NAVO-middelen, maar het is duidelijk dat men sneller een concrete actie kan ondernemen wanneer van elementen van bestaande NAVO-hoofdkwartieren gebruik kan worden gemaakt. De WEU-embargo-actie op de Donau heeft geen behoefte aan NAVO-middelen, maar een operatie van grotere omvang zeker wel.

In de relatie NAVO-WEU kan men nu drie scenario's onderscheiden. Als de VS bereid zijn met landstrijdkrachten mee te doen aan een operatie blijft de NAVO het meest geschikte operationele kader. Ook Frankrijk en Spanje, die niet meedoen aan de geïntegreerde militaire structuur, lijken dit te accepteren. Als echter de VS geen substantiële bijdrage leveren of zich beperken tot een ondersteunende functie (met transport of intelligence), zullen deze landen geen NAVO-leiding accepteren, zodat dan de WEU het kader zou kunnen vormen voor de operatie. Een derde optie is een ad-hoc coalitie van landen die in staat en bereid zijn een bijdrage te leveren, al dan niet met een zekere coördinatie van NAVO of WEU. De recente ontwikkelingen in de Bosnische crisis hebben onverhoopt een vierde scenario opgeleverd toen de VS niet langer mee wilden werken aan het wapenembargo (maar nog wel aan de economische blokkade). Hiermede ontviel de politieke basis aan de gezamenlijke actie. Voor het embargo in de Adriatische Zee was dat te overkomen, voor een meer omvattende actie blijft het voorlopig twijfelachtig of een Europees optreden tegen de zin van de VS realistisch is. In ieder geval wordt toepassing van het Combined Joint Task Force concept onmogelijk wanneer de VS het doel van de actie niet steunt. De NAVO-Raad zal dan geen positief besluit kunnen nemen tot beschikbaarstelling van NAVO-middelen.

4.3.2 Verenigde naties en vredestaken

Militair optreden buiten het eigen of bondgenootschappelijk grondgebied roept vragen op van legitimiteit en mandatering, die helaas nog niet afdoende zijn beantwoord. Met het einde van de polarisatie in de Veiligheidsraad hebben de VN een nieuw accent gekregen. Als het mogelijk is een mandaat te krijgen van de Veiligheidsraad, verdient dat verre de voorkeur. Tot op heden is dat voor de meeste landen ook een voorwaarde voor hun eventuele bijdrage. Daarmede is echter niet de vraag beantwoord welk mandaat voldoende is en wat te doen als de Veiligheidsraad niet tot effectieve besluitvorming komt.

NAVO en WEU zijn collectieve verdedigingsorganisaties gebaseerd op Artikel 51 van het Handvest van de VN, dat bepaalt dat individuele en collectieve zelfverdediging rechtmatig is totdat de Veiligheidsraad de maatregelen heeft genomen die noodzakelijk zijn voor de handhaving van vrede en veiligheid. Dit recht op zelfverdediging wordt in het Handvest zelfs een 'inherent' recht genoemd. Er is een onmiddellijke rapportageplicht aan de Veiligheidsraad en de genomen maatregelen tasten het gezag en de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad niet aan om zelf maatregelen te nemen. Bij de ondertekening van het NAVO-verdrag in 1949 is er discussie geweest over de relatie tot de VN. Een expliciete verwijzing naar Hoofdstuk VIII van het Handvest over 'regional arrangements' werd afgewezen omdat daarmee iedere militaire

actie afhankelijk zou worden van een machtiging van de Veiligheidsraad (Artikel 53, lid 1). In een geheime 'understanding'⁹ werd daarom afgesproken dat bij de presentatie van het NAVO-verdrag de nadruk zou liggen op Artikel 51 en niet op Hoofdstuk VIII of andere artikelen van het Handvest. Dit ligt anders voor de OVSE die zich uitdrukkelijk heeft verklaard tot regionale organisatie in de zin van Hoofdstuk VIII en daarmee dus voor 'enforcement action' afhankelijk is geworden van de Veiligheidsraad.

Als het gaat om uitvoering van besluiten van de Veiligheidsraad, is Artikel 48 van belang: de besluiten ter handhaving van vrede en veiligheid zullen door de lidstaten rechtstreeks worden uitgevoerd en 'through their action in the appropriate international agencies of which they are members'. Interessant is dat het Handvest uitsluitend spreekt over regionale 'agencies' en 'arrangements', maar niet van regionale 'organisations'. Nu ons taalgebruik intussen eerder over organisaties spreekt dan over de wat pompeus aandoende agent-schappen en arrangementen, kan dat tot vervlaking en onduidelijkheid leiden. Hoe dit ook zij, naar hun aard wensen NAVO en WEU geen volledige afhankelijkheid van de Veiligheidsraad. Anderzijds bevindt de VN zich in een situatie van 'overstretch' en zou gaarne een deel van de uitvoering van vredesoperaties aan anderen overlaten; met name aan regionale organisaties. Op 1 augustus 1994 heeft Secretaris-Generaal Boutros Ghali een overleg georganiseerd met tien organisaties waarmee de VN op veiligheidsgebied samenwerkt. Enige weerslag daarvan is te vinden in de herziening van de Agenda for Peace die begin dit jaar is verschenen.

Een probleem met mandatering door de Veiligheidsraad is enerzijds de geringe neiging in New York om onderscheid te maken tussen humanitaire acties en het gebruik van geweld, terwijl men anderzijds het begrip 'peace-keeping' blijft hanteren in de zin van 'met instemming van de betrokken partijen'. Tijdens de Koude Oorlog was dat de enige mogelijkheid om tot VN-interventie te komen. Vandaag zien we echter dat in de meeste crises helemaal geen akkoord tussen partijen bestaat en ook geen vredeswil. Integendeel, men wenst gebiedsuitbreiding en de verwijdering van minderheden. Dit leidt tot de veronderstelling dat er in de toekomst minder behoefte zal bestaan aan traditionele vredeshandhaving (want met een akkoord van de partijen is de crisis in hoofdzaak al bezworen), maar eerder aan vredesoplegging. De Agenda voor de Vrede die Boutros Ghali heeft gepubliceerd in 1992, werd geschreven in de toen geldende sfeer van euforie over het einde van de Koude Oorlog en hield nog te weinig rekening met de noodzaak ook een beperkt gebruik van geweld mogelijk te maken. Thans is het nodig een duidelijker onderscheid te maken tussen humanitaire acties en vredesoplegging, respectievelijk de politiefunctie in internationaal verband die het niet zonder een beperkt gebruik van geweld kan stellen.

De meest realistische veronderstelling lijkt te zijn dat de Veiligheidsraad grote moeite zal hebben met een uitdrukkelijk besluit tot gebruik van geweld. Eerder lijken de Koeweit- en Haïti-resoluties een model te worden, waarbij de lidstaten worden opgeroepen 'het nodige te doen' respectievelijk alle noodzakelijke middelen te gebruiken. Dan is het aan de lidstaten om te beoordelen of zij zich in een bestaande organisatie willen bundelen om tot actie over te gaan en zo ja in welke. Een rechtstreeks beroep van de VN op NAVO of WEU lijkt minder waarschijnlijk en de gedachte van een gemeenschappelijke actie van de VN met een regionale organisatie is voorlopig nog taboe in New York. Daarom verdient het aanbeveling dat NAVO en WEU hun eigen crisisbijdrage uitwerken, zodat zij gereed zijn zodra de Veiligheidsraad tot een 'enabling resolution' besluit die dan de noodzakelijke legitimatie verschaft. Wanneer de

⁹⁾ Escot Reid, *Time of fear and hope*, Toronto, 1977, blz. 268.

Veiligheidsraad weet dat een dergelijk capaciteit beschikbaar en inzetbaar is, zou dat ook de besluitvorming in New York kunnen bespoedigen.

Tot dusver zijn de VN-vredesmachten weinig succesvol geweest. Alleen in Cambodja kan van een duidelijk succes worden gesproken. Zolang de VN geen eigen 'standing forces' hebben (en de kans daarop is zeer gering, ondanks het initiatief terzake van minister Van Mierlo), zal die effectiviteit ook niet toenemen. Opnieuw blijkt men teveel in het traditionele patroon van peacekeeping te denken waaraan de humanitaire dimensie is toegevoegd. Gebruik van termen als 'humanitaire interventie' verhogen de onduidelijkheid. Hetzij legt men zich toe op het ledigen van honger en dan zijn onpartijdige niet-gouvernementele organisaties het meest geschikt, hetzij is men bereid een zekere druk uit te oefenen om tot een vredesregeling te komen en dan is men bij definitie niet onpartijdig meer. De situatie in Bosnië heeft aangetoond hoe moeilijk het is voedselkonvoien te combineren met zowel een embargo jegens een van de partijen, als militaire acties in het kader van de operatie 'Deny Flight'.

Voor de militaire commandanten in VN-operaties blijft de onduidelijkheid van het politieke mandaat een grote zorg. Terwijl zij behoefte hebben aan een duidelijke doelstelling met omschrijving van strategie en de daaraan verbonden beperkingen, kan de Veiligheidsraad niet veel anders doen dan een 'omgekeerde salamitactiek' door het geleidelijk, met iedere opvolgende resolutie bepalen van de doelstellingen en het kader van de operatie. Daarbij komt dan nog dat strijdkrachten die over de gehele wereld bijeengeraapt zijn, niet die mate van onderlinge samenhang, geoefendheid en interoperabiliteit zullen hebben die noodzakelijk is zodra de operatie de traditionele peacekeeping te boven gaat. Ook dit pleit voor inzet van NAVO of WEU, waar men beschikt over de nodige 'standing operating procedures' en 'rules of engagement'.

De definitie van de verschillende missies behoeft ook verduidelijking. Zoals reeds gezegd wordt te vaak gesproken over 'peacekeeping', ook in gevallen waarin helemaal geen vrede bestaat. De WEU heeft in de Petersberg-verklaring van 1992 onderscheid gemaakt tussen:

- humanitair en evacuatie;
- vredeshandhaving;
- de rol van gevechtseenheden in crisisbeheersing, inclusief 'peacemaking'.

Het woord 'peacemaking' bleek achteraf minder gelukkig gekozen. In de WEU is vredesoplegging bedoeld met mogelijk gebruik van geweld, dus meer in de zin van 'peace enforcement'. In de serie definities die door de NASR zijn overeengekomen wordt echter een heel andere betekenis gebruikt, nl. diplomatiek optreden om partijen tot elkaar te brengen. Daarom is het beter bij de derde WEU-missie te spreken van vredesoplegging. Dat werd ook bedoeld met de rol van gevechtseenheden.

Veelal gaat het in een crisis niet om één missie. Somalië was in het begin een humanitaire actie om voedsel te brengen aan een hongerende bevolking. Toen werd het 'peacekeeping' in een toestand waarin het centrale gezag geheel was ingestort. De VS-troepen raakten tenslotte betrokken in vredesoplegging met hun jacht op generaal Aidid. Bosnië toonde de moeilijkheid om humanitaire konvoien door Servisch gebied te combineren met luchtaanvallen op Servische posities. De pijnlijke discussies over een meer robuust optreden van NAVO-vliegtuigen bracht Europeanen en Canadezen met troepen op de grond tegenover Amerikanen die hun deelneming beperkten tot luchtmacht. In de Adriatische Zee begonnen NAVO en WEU met de uitvoering van het wapenembargo van de VN tegen alle partijen, dat later werd aangevuld met een economische blokkade van Servië en Montenegro. In de nieuwe optiek zijn

deze acties zeker te brengen onder de vredesmissies, maar dan valt een blokkade met marineschepen onder de 'peace enforcement'.

4.3.3 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

Het Helsinki-proces dateert van 1973-75, toen de Sovjet-Unie de status quo wilde bevestigen, maar het Westen erin slaagde een aantal belangrijke beginselen te formuleren voor het gedrag tussen staten. In het bijzonder was het mogelijk het onderwerp mensenrechten te verheffen tot een legitiem punt van internationaal overleg. Belangrijk was tevens het lidmaatschap van de VS en Canada, die hiermede erkend werden als rechtstreeks betrokkenen bij Europese veiligheid. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie is de CVSE uitgebreid met alle opvolgerstaten en zij telt nu, niet langer als Conferentie maar sinds december 1994 als Organisatie, ongeveer 53 leden (Joegoslavië is als lid geschorst). Men wilde de nieuwe landen in internationaal overleg betrekken en tegelijkertijd hun erkenning van de OVSE-beginselen zeker stellen. Om dezelfde reden werden de Noord-Atlantische Samenwerkings Raad (NASR) en Partnerschap voor de Vrede voor al deze landen opengesteld. Voor een organisatie als de OVSE, die met consensus beslist, betekent dit echter dat de mogelijkheden voor effectieve crisisbeheersing zeer beperkt zijn en het accent moet liggen op de 'early warning'-functie en preventieve diplomatie. Die is op enkele punten ook nuttig gebleken. De 'preventive deployment' van Amerikaanse en Scandinavische militairen in Macedonië heeft een stabiliserend effect, de werkzaamheden van onze landgenoot Mr. Max van der Stoep als Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden oogsten alom lof. Hij heeft duidelijk een matigende invloed gehad in de Baltisch-Russische relatie, in de Oekraïne en ten aanzien van de Hongaarse minderheden. Een soortgelijke invloed kan uitgaan van het Stabiliteitspact - het oorspronkelijke Plan Balladur - dat beoogt akkoorden van goede nabuurschap te bevorderen als voorwaarde voor latere integratie in de Europese Unie.

De OVSE is een mini-VN en heeft het voordeel van universaliteit. Naarmate Raad van Europa, NASR en Partnership for Peace (PfP) zich ook verder uitbreiden, zal een zekere duplicatie optreden. Het is nog onzeker welke organisatie uiteindelijk zal prevaleren. In ieder geval heeft de OVSE een rol bij peacekeeping in Centraal- en Oost-Europa, hetzij rechtstreeks, hetzij via het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten. Ook wanneer men noodgedwongen - wegens het gebrek aan bereidheid van andere landen om mee te doen - moet erkennen dat alleen het GOS een actie in de ex-Sovjet-republieken kan ondernemen, dan dient dat door de OVSE begeleid te worden, zowel politiek als door het uitzenden van waarnemers. In dit verband is ook de OVSE-missie naar Tsjetsjenië - met Russische instemming - van belang.

In OVSE-verband zijn een groot aantal missies uitgezonden naar spanningsgebieden en hun rol moet niet onderschat worden. Zij dwongen partijen hun positie op een rationale wijze uiteen te zetten en de daaropvolgende rapportage leidde tot internationale discussie. Toch heeft de OVSE grote behoefte aan een succes. Nagorno-Karabach wordt vaak gezien als een test, maar de uitslag blijft duister. Enige stroomlijning van de organisatie door groepering van alle instellingen in Wenen zal de doelmatigheid zeker verhogen. Daar heeft het Secretariaat inmiddels ook een redelijke omvang gekregen.

Met het Kinkel-Kooijmans initiatief is getracht enige duidelijkheid te scheppen over de vraag op welke organisatie in geval van een crisis een beroep moet worden gedaan. Zij bepleitten een 'OSCE First'-benadering, dat wil zeggen beginnen in de OVSE en pas wanneer het daar niet lukt, overschakelen naar de VN. Helemaal slagen kan dat niet, want hoe lang moet men doorgaan in de OVSE naar consensus te zoeken? En hoe groot is daarna de kans op succes in de VN dan wel? Daar kan met meerderheid van stemmen worden besloten,

waarmee bezwaren van kleinere landen kunnen worden opgeheven. Dat geldt niet voor situaties waarin de permanente leden van de Veiligheidsraad van mening verschillen. Hoe dit ook zij, het initiatief is te Boedapest niet overgenomen wegens verzet van Armenië.

Conceptueel blijft de vraag interessant welke 'veiligheid' de OVSE kan verschaffen. Geen collectieve defensie in de zin van NAVO of WEU. Collectieve veiligheid is nog een onderontwikkeld begrip, waarvan Kissinger reeds gezegd heeft dat als iedereen verbonden is met alle anderen niemand veiliger wordt. Dat is waar zolang men niet betrokken wordt in een verdergaand integratieproces dat ook economische en politieke inhoud heeft. Van de OVSE is dat nauwelijks te verwachten. Het ledental is te groot en de besluitvorming via het consensusbeginsel te moeizaam. 'Enforcement action' door de OVSE is moeilijk, ook al omdat men zich als regionaal arrangement geheel heeft opgehangen aan de Veiligheidsraad van de VN. Eigenlijk is het consensusbeginsel een anomalie. Een regionale organisatie zou daadkrachtiger moeten zijn dan de wereldwijde, maar in de praktijk is het net omgekeerd: de VN kent meerderheidsbesluitvorming, de OVSE niet, en dat zal wel zo blijven. Rusland zal niet het risico willen lopen overstemd te worden en dat zou ook voor andere landen het geval kunnen zijn. Een Europese Veiligheidsraad heeft dan geen zin.

Collectieve veiligheid levert de OVSE ons dus niet. Misschien wel 'coöperatieve veiligheid'? De benaming dateert uit de tijd van Genscher en is niet slecht gevonden. Hij combineert de beide begrippen van de OVSE: veiligheid en samenwerking. Inderdaad is veiligheid zonder toenemende samenwerking niet goed denkbaar, maar opnieuw rijst de vraag: wat is veiligheid? Om zich echt veilig te voelen was tot nog toe een element van collectieve defensie nodig, met de daarmee gepaard gaande veiligheids garanties en militaire integratie.

4.3.4 De WEU

In 1948 ontstaat het Verdrag van Brussel, met een automatische militaire bijstandsverplichting in Artikel 5 en de mogelijkheid te consulteren over iedere bedreiging van vrede en veiligheid, inclusief economische stabiliteit. Het WEU-verdrag werd in 1954 gewijzigd om Duitsland en Italië op te nemen. Kort tevoren was de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) mislukt door afwijzing in het Franse parlement, een paradoxale afloop van een Frans initiatief om Duitsland niet rechtstreeks lid te laten worden van de NAVO, maar alleen via de EDG. Paradoxaal ook omdat vervolgens het tegenovergestelde gebeurde van wat Parijs beoogd had: Duitsland werd op voet van gelijkheid lid van de Alliantie. De Defensiegemeenschap was zeker een ambitieus initiatief voor militaire integratie van nationale eenheden op brigadeniveau en een gemeenschappelijk aanschaffingsbeleid, maar had ook een geboortefout wegens de discriminerende behandeling van Duitsland. Sir Anthony Eden, die zijn land buiten de EDG had gehouden, maar evenals de Verenigde Staten wel de noodzaak inzag van opneming van Duitsland in de NAVO, knoopte alle eindjes aan elkaar: Duitsland werd volledig lid van de NAVO, maar aanvaardde binnen de WEU de beperkingen op de omvang en uitrusting van zijn strijdkrachten. Om deze pil te vergulden, werden de troepen van alle lidstaten aan een controle-systeem onderworpen. Duitsland zag eveneens af van de productie van atoom-, biologische en chemische wapens. Engeland verklaarde zich in WEU-verband bereid drie divisies en een tactische luchtmacht in Duitsland te handhaven en daarop geen reducties aan te brengen tegen de zin van de meerderheid in. Hiermede committeerde het Verenigd Koninkrijk zich duidelijk tot de verdediging van het continent; tevens werd een vorm van meerderheidsbesluitvorming geïntroduceerd, die overigens pas na advies van SACEUR over de consequenties van de Britse reductie zou worden toegepast.

Het controlesysteem was als mechanisme interessant, maar als doelstelling onwettelijk: in de NAVO werden alle landen aangespoord meer te doen, de WEU controleerde of men niet meer troepen had dan men had opgegeven, maar in feite waren de opgaven van de meeste landen geflatteerd, zodat men eerder minder had dan meer.

In 1954 diende de WEU als reserve-organisatie en zou dat in de jaren zestig opnieuw zijn: na het Franse veto op de eerste Britse toetredingspoging tot de EEG werd het aantal ministeriële WEU-zittingen opgevoerd tot vier per jaar met toevoeging van een economische vergaderdag om de problemen tussen de EG van de zes en het Verenigd Koninkrijk te bespreken. Operationeel werd de organisatie pas veel later. De veel omvattende inhoud van het Verdrag van Brussel werd in de praktijk door andere organisaties overgenomen: de NAVO reeds in 1949, zij het dan met een Artikel 5 dat geen automatische militaire bijstandsverplichting bevatte; de Raad van Europa, eveneens in 1949, voor mensenrechten en harmonisatie van wetgeving en de Europese Gemeenschap in 1957 voor de economische integratie die zich later tot een steeds breder terrein ging uitstrekken.

In 1984 begon de revitalisering van de WEU met een bijeenkomst te Rome. Bedoeld ter viering van het 30-jarig bestaan van de Parijse akkoorden die het Verdrag van Brussel wijzigden tot Westeuropese Unie, was er een novum in de aanwezigheid van de defensie-ministers. Bij de besprekingen over het zogenaamde Genscher-Colombo initiatief was reeds gebleken dat defensie-samenwerking zonder aanwezigheid van de ministers van Defensie problematisch was. In dit manco werd nu op Duits initiatief en met Italiaanse steun voorzien, ondanks enige aarzeling bij de andere ministers van Buitenlandse Zaken. De gemeenschappelijke aanwezigheid van beide ministers is een belangrijk aspect van de WEU-zittingen geworden, dat door geen enkele andere organisatie wordt geëvenaard.

Inhoudelijk begon de revitalisering pas resultaten op te leveren in 1987 met de goedkeuring van een Platform van Europese Veiligheidsbelangen en de mijnenveegactie in de Golf, waar voor het eerst Europa bereid was verantwoordelijkheid te nemen buiten het NAVO-gebied. Het Platform was een interessant document, vooral omdat het opmerkelijke passages bevatte die ook voor Frankrijk aanvaardbaar waren. De noodzaak van een mix van conventionele en nucleaire wapens werd erkend, evenals de aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Europa, terwijl voor het omstreden begrip van de voorwaartse verdediging een andere omschrijving werd gegeven dan in de NAVO gebruikelijk: landen moesten verdedigd worden aan hun grenzen. Hoewel het Platform vrij positieve uitspraken deed over de nauwere samenwerking, was dit voor sommigen nog niet goed genoeg. De Italiaanse minister Andreotti zag pas tijdens de ministeriële zitting in Den Haag op 26 oktober 1987 af van zijn voorstel:

'to make gradual progress towards the objective of political integration and common defence, a process that in the end should provide for the pooling of the means of defence and equal participation of all partners in the decision making mechanisms.'

Zijn beweegreden was de indruk te vermijden dat de WEU het NAVO-systeem wilde veranderen, dat goed werkte en de Verenigde Staten en Canada een Europese rol gaf. Hij wilde echter wel een band leggen tussen de voortschrijdende politieke eenwording en grotere militaire integratie.

De ontvangst van het Platform was redelijk positief. De aanzet werd gewaardeerd, maar scepsis bleef bestaan ten aanzien van de daden die Europa zou doen volgen. Er was nu wel een platform, maar waar bleef de trein? En een marineman zei dat hij op zee altijd probeerde platforms te vermijden. Daarom

was het belangrijk dat naast het verbale stuk ook concrete actie kwam, in casu een actie in de Golf. Het lag op zichzelf niet zo voor de hand dat de WEU daar zou optreden. In de zomer van 1987 werd eerder gedacht aan een actie van de VN om de mijnen onschadelijk te maken, die tijdens de oorlog tussen Irak en Iran werden gelegd en die een gevaar opleverden voor de vrije doorvaart in de Golf en daarmee de olie-aanvoer. In die periode was optreden van de NAVO 'out of area' nog uitgesloten. Irak werd bevoorrad door de Sovjet-Unie, maar leek aan de verliezende kant en probeerde het conflict te internationaliseren. De Verenigde Staten voelde daar weinig voor, maar wenste wel de vrije olie-aanvoer zeker te stellen. Koeweitse tankers werden 're-flagged' onder de Stars en Stripes toen Iran zich dreigend opstelde tegenover alle vervoer van derden door de Golf. Voor Washington was het van groot belang dat andere landen zich ook wat gelegen lieten liggen aan de vrije doorvaart, temeer daar Europa en Japan nog meer afhankelijk waren van de olie uit het Midden Oosten. Toen de mijnen verschenen was bovendien de Europese capaciteit voor hun bestrijding groter dan de Amerikaanse. In de VS-strategie werden helikopters gebruikt voor het opruimen van mijnen tijdens amfibische landingen. Zeker een snelle methode, maar niet accuraat genoeg om de commerciële scheepvaart gerust te stellen. Europese hulp was dus belangrijk, hetzij onder Amerikaanse auspiciën, hetzij onder eigen verantwoordelijkheid. De WEU was bezig zich te profileren, had geen territoriale beperkingen en kon een Franse bijdrage vergemakkelijken. De operatie had politiek gezien iets bijzonders: hij was gericht tegen de mijnen die naar alle waarschijnlijkheid door Iran waren gelegd, maar Teheran heeft dat nooit toegegeven. Het was dus een operatie zonder een openlijke vijand. De gehele periode had trouwens iets van Murphy's wetten dat dingen fout gaan zo daar ook maar enige kans op is. Een Amerikaanse jager werd door een Iraakes vliegtuig met een Franse Exocet tot zinken gebracht. Een Iraanse Airbus werd door een ander Amerikaans schip voor een militair toestel aangezien en neergeschoten. Een positief element was dat tankers met ruwe olie niet zo kwetsbaar bleken als verwacht en bij een treffer niet onmiddellijk in brand vlogen. Hoe dit ook zij, in Westerse hoofdsteden was de beveiliging van de mijnenjagers tegen Iraanse acties een hoofdpunt van zorg.

Nederland probeerde deze bescherming te verkrijgen door zo nauw mogelijk met het Verenigd Koninkrijk samen te werken, maar Londen was niet bereid tot operationele bevelvoering over andere schepen in de Golf. Op 7 september 1987 lukte het mij als minister van Defensie van de Engelse onderminister de toezegging los te krijgen van 'close tactical coordination'. Dat was voor ons net genoeg, vooral toen Londen drie dagen later preciseerde dat hun fregatten onze mijnenjagers dezelfde luchtverdediging zouden geven als zij voor de eigen mijnenbestrijdingsschepen zouden doen, uiteraard mits een jager in de buurt was. Dat betekende in de praktijk een dicht bij elkaar in de buurt opereren. Na het Brits-Nederlandse akkoord kwam ook België over de brug. Voor Brussel was dit een opmerkelijke stap, hoofdzakelijk te danken aan de doortastendheid van minister van Defensie De Donnée. Het feit dat België, Frankrijk en Nederland over hetzelfde type mijnenjager beschikten en België in de Zinnia een waardevol ondersteuningsschip bezat, heeft zeker een rol gespeeld om tot deze eerste inzet buiten NAVO-verband te besluiten.

De WEU-Raad verschaftte het politieke kader waarin de operatie plaatsvond. Alle lidstaten steunden de motivering, maar in de praktijk waren alleen de Belgisch-Brits-Nederlandse schepen goed gecoördineerd. Frankrijk en Italië deden mee, ook met jagers, maar opereerden apart en voorzagen in hun eigen bescherming. Op de vraag waarom Italië de schepen van andere landen niet wilde beschermen, antwoordde minister Gorla dat er over de Golf-crisis nog geen Europees beleid bestond, zodat dan ook van een geïntegreerde actie moeilijk sprake kon zijn.

De integratie met de Engelsen kende nog een bizarre episode toen marine-officieren een plan uitwerkten voor een geïntegreerd commando, dat zou rouleren met België en Nederland. Wij hadden niet om zo'n rotatie gevraagd, maar maakten daar uiteraard geen bezwaar tegen. In een bijeenkomst te Londen verklaarde Secretary of State for Defence Younger zich hiertoe bereid tegenover De Donnée en mij, maar al op het vliegveld op de weg terug hoorden wij dat er een kink in de kabel was gekomen. Mevrouw Thatcher had er een stokje voor gestoken. Zij wenste geen Britse schepen onder vreemd commando en de voorgestelde codenaam voor de operatie - Grotius - kon haar allerm minst bekoren. In de laatste fase van de operatie, in 1988, is het toch nog goed gekomen omdat Nederland en België geen bezwaar hadden tegen een Britse commandant, maar het was allemaal niet verheffend.

Bij mijn aantreden als Secretaris-Generaal in mei 1989 waren de verwachtingen omtrent de WEU niet hoog gespannen. De pers sprak van een slapende organisatie of, iets vriendelijker, van een 'sleeping beauty'. De meeste landen legden meer nadruk op de overlegfunctie voor problemen op middellange termijn dan op een operationele dimensie. Suggesties om ons voor te bereiden op een nieuwe crisis in de Golf of elders in het Midden-Oosten werden afgedaan met het argument dat de Iran-Irak oorlog een uitzonderlijke situatie was, die zich niet licht zou herhalen. Een jaar later zou de Koeweit-crisis het tegendeel bewijzen.

Tijdens mijn opwachtingsbezoek bij Sir Geoffrey Howe, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, zei hij de WEU vooral te zien als een 'ginger group' die met nieuwe ideeën zou komen. Mijn antwoord was dat geen enkele internationale organisatie uitsluitend als 'think-tank' zou kunnen functioneren als er vervolgens niets met die conclusies werd gedaan. Tijdens dat bezoek kreeg ik wel steun voor de gedachte om te gaan nadenken hoe de Europese veiligheidssituatie er uit zou zien na afsluiting van het verdrag over de conventionele strijdkrachten in Europa. Daartoe was de WEU beter geschikt dan de NAVO, waar men zich vooral op de korte termijn problematiek concentreerde en waar het altijd moeilijk was tentatieve ideeën te opperen zonder dat zij meteen als nationale posities behoeften te worden aange merkt.

De onderhandelingen over het CSE-verdrag vormden een belangrijk agenda-punt op de agenda van de Special Working Group (SWG), die maandelijks onder mijn voorzitterschap vergaderde en bestond uit de competente directeurs of afdelingshoofden van de ministeries van Buitenlandse Zaken. Zoals bij alle WEU-activiteiten was ook het andere betrokken departement, Defensie, aanwezig, maar in de SWG werd het woord gevoerd door de BZ-vertegenwoordigers. Mijn zorg was dat wij gereed moesten zijn met een standpunt hoe om te gaan met een situatie van pariteit tussen NAVO en Warschaupact en hoe verdergaande reducties moesten worden benaderd. Enkele maanden later viel de Berlijnse muur en eindigde de deling van Europa. Het CSE-verdrag werd wel getekend en bevatte een diepgaand inspectiesysteem waarbij de WEU-landen een belangrijke rol zouden vervullen, maar de politieke situatie was volkomen gewijzigd.

Een potentieel twistpunt tussen Europa en Amerika was de geografische reikwijdte van het CSE-verdrag. Europa had belang bij informatie over Sovjet materiaalvoorraden in het Aziatische deel van de USSR, met name om te voorkomen dat nieuwe strategische reserves zouden worden gevormd met materieel dat uit Europees Rusland moest worden teruggetrokken. De VS wilden het verdragsgebied niet uitbreiden, want dat zou een Sovjet claim uitlokken ook Noord-Amerika in het notificatie- en verificatiesysteem te betrekken. Hier bracht het Open Skies voorstel van president Bush uitkomst. Alle onder tekenaars zouden hun gehele grondgebied openstellen voor vliegtuigen die

met een overeen te komen sensorenpakket konden nagaan wat zich op de grond bevond.

Tegelijkertijd ging de WEU zich bezighouden met verificatie via satellietfoto's. Geïnspireerd door initiatieven van de WEU-Assemblée en met krachtige steun van Frankrijk slaagde de werkgroep Space er in korte tijd in een dubbele aanpak te realiseren. Enerzijds werd een studieteam gevormd om de Europese behoeften aan eigen satellieten te definiëren, anderzijds werd daarop niet gewacht en een centrum in Torrejon gesticht dat met behulp van foto's die van andere organisaties werden verkregen, analisten zou opleiden en een bijdrage ging leveren aan de verificatie van wapenbeheersingsovereenkomsten. Op deze wijze werd een controle-systeem met drie niveaus ontwikkeld:

- Op de grond met inspectieteams die verrassingsinspecties kunnen uitvoeren en die 'gemultilateriseerd' werden. In ieder nationaal team werden enkele inspecteurs van bondgenoten opgenomen.
- In de lucht via vliegtuigen onder het Open Skies-verdrag dat hopelijk in 1995 in werking treedt. Nederlandse deskundigen hebben een leidende rol gespeeld bij de uitwerking.
- In de ruimte via het Satelliet-centrum, dat wellicht in de toekomst over eigen satellieten kan beschikken.

In het WEU-gebouw in Parijs, waarin ook de griffie van de Raadgevende Assemblée is gevestigd, bevonden zich het bewapenings-controleagentschap (ACA) en het permanente bewapeningscomité (SAC). Beide organen waren droog komen te staan omdat de beperkingen op Duitsland waren opgeheven (behalve vier controles per jaar op de chemische industrie) en daarmee ook voor de WEU als geheel geen behoefte meer bestond aan een inspectiesysteem. Het was enigszins paradoxaal dat het ACA werd opgeheven op het moment dat in CSE-kader behoefte ontstond aan een inspectiesysteem, maar men was algemeen van mening dat het daartoe niet geschikt was. Het SAC had al lang geen emplooi meer, omdat de bewapeningssamenwerking was overgenomen door de Independent European Programme Group, die alle geïnteresseerde Europese leden van de NAVO bevatte, inclusief Frankrijk. Een poging om de twee agentschappen om te vormen tot een drietal meer conceptuele activiteiten mislukte. Bij mijn aantreden was duidelijk dat zij zo snel mogelijk moesten worden opgedoekt. De stichting van het WEU-instituut voor wetenschappelijk onderzoek bood enige compensatie aan Frankrijk en werd in de leegkomende ruimte gevestigd. Met een zestal onderzoekers heeft het Instituut tot taak het potentieel dat in de lidstaten aanwezig is te mobiliseren en tot gemeenschappelijke taakgroepen te brengen. Inmiddels wordt in de zogenaamde Chaillot Papers een interessante reeks monografieën gepubliceerd. De directeur van het Instituut neemt deel aan de wekelijkse zittingen van de Permanente WEU-Raad en aan de bijeenkomsten van de Special Working Group en ondersteunt waar nodig de besprekingen met een schriftelijke inbreng.

4.3.4.1 De WEU en de Koeweit-crisis

Op het moment van de bezetting van Koeweit door de troepen van Saddam Hoessein was de diplomatieke gemeenschap met vakantie. Het nam enige tijd voordat het Franse voorzitterschap inzag dat hier een taak lag voor de WEU. Aanvankelijk meende men dat een bijdrage aan de coalitie tegen Irak beperkt zou blijven tot het VK en Frankrijk en dat die dan beter rechtstreeks met de VS kon worden geregeld. Dat standpunt veranderde met de afkondiging van VN sancties. Parijs belegde een aantal bijzondere zittingen van de WEU Raad van Ministers, die een politiek-militaire ad hoc groep instelden om de crisis te volgen. Vergeleken met de mijnenjaag-actie van 1987 was de coördinatie veel intensiever. Evenals toen werden zones afgesproken voor de nationale een-

heden, maar nu bestond ook bereidheid tot wederzijdse bescherming en waar-
schuwing, alsmede logistieke samenwerking. Spanje en Portugal, inmiddels
volledig lid geworden van de WEU, leverden hun bijdrage. Luxemburg stelde
een bedrag aan geld beschikbaar en Duitsland zond schepen naar de
Middellandse Zee die eenheden van anderen vrijmaakten om zich naar de
Golf te verplaatsen. Terugblikkend op de operatie kan gezegd worden dat
schepen van WEU-landen - op een gegeven moment 39 in getal - driekwart
van alle embargo-activiteiten voor hun rekening hebben genomen. Aan het
einde van de oorlog werd ook aan de mijnenveegactie deelgenomen.

Minder positief was de balans te land en in de lucht. Het Verenigd Koninkrijk
en Frankrijk leverden een substantiële bijdrage aan grond- en luchtstrijd-
krachten en Italië leverde een squadron vliegtuigen. Dankzij deze inspanning
kon in de VS de indruk worden vermeden dat Europa geheel afwezig was wan-
neer het op gevechtshandelingen aankwam. Uiteindelijk is de operatie 'Desert
Storm' met geringe verliezen beëindigd. Waren er meer Amerikaanse slacht-
offers gevallen, dan had dit zeker een negatieve invloed gehad op de transat-
lantische betrekkingen. Voor de WEU was het teleurstellend dat de organisa-
tie naast de marine-actie geen coördinerende rol heeft mogen spelen. Ook met
een klein aantal deelnemende landen was dit mogelijk geweest.

Voor de VS was 'Desert Storm' een doorslaand succes in de vorming van een
ad hoc-coalitie. Tegelijk werd men gesterkt in de opvatting dat 'overweldigende
force' nodig was voor een snel succes en de beperking van het aantal slacht-
offers. Het luchtwapen en vooral de inzet van Tomahawk kruisvluchtwapens
tegen de Iraakse luchtverdediging was bijzonder succesvol, maar het uitein-
delijke succes werd met grondstrijdkrachten bereikt. De operatie had een
beperkt doel: de bevrijding van Koeweit. Gehoopt werd dat Saddam Hoessein
zijn nederlaag niet zou overleven, maar zijn afzetting was geen doel van het
militaire optreden.

4.3.4.2 De WEU en Joegoslavië

De EG begon niet slecht met pogingen een politieke oplossing te bereiken,
maar gaf het snel op toen de partijen weinig hanteerbaar bleken. Verwijzing
naar de VN bood weinig uitzicht als de Europeanen het zelf niet hadden kun-
nen oplossen. De monitormissie in het witte 'ijscoman'-pak heeft in het begin
enig succes gehad, maar kon escalatie van de gevechten niet voorkomen.
Hoofdoorzaak daarvan was het gebrek aan geloofwaardigheid omdat de mis-
sie geen vuist kon maken. Men zat nog te veel vast in het oude VN-stramien
van vredeshandhaving, uitsluitend met instemming van de partijen.
Aangezien die partijen minder gesteld waren op vrede dan op gebiedsuitbrei-
ding en etnische zuivering, was hun instemming ver te zoeken. Het is merk-
waardig dat het Westen dat ruim 40 jaar tegenover de Sovjet-Unie zijn heil
zocht in de afschrikingsstrategie, in Joegoslavië daarvan geheel geen
gebruik heeft gemaakt. Integendeel, er was eerder sprake van een anti-
afschrikking met een serie van uitspraken dat men niet tot het gebruik van
geweld zou overgaan.

De WEU had de taak van de monitors kunnen vervullen maar werd niet
gevraagd. Nederland, dat het voorzitterschap van de EG bekleedde, voelde op
dat moment weinig voor de ontwikkeling van een Europese defensie-compo-
nent en onderstreepte het niet-militaire karakter van de monitors. De WEU
kwam pas in het spel tijdens de CVSE-topconferentie in Helsinki in 1992. Ter
uitvoering van de VN-resolutie die een wapenembargo afkondigde tegen alle
partijen in het Joegoslavische conflict, besloot op dezelfde dag eerst de WEU
en vervolgens de NAVO een flotille te organiseren.

Aanvankelijk voeren zij beurtelings voor de kust van Montenegro en in het
Otranto-kanaal, waar de Adriatische zee het smalst is. Later, toen een econo-

mische blokkade werd afgekondigd tegen Servië-Montenegro kwamen alle schepen onder één commando (van de NAVO), maar werd de 'Sharp-Guard'-operatie onder het gezamenlijke politieke toezicht van de NAVO en WEU geplaatst, die daartoe gezamenlijke bijeenkomsten van hun permanente vertegenwoordigers belegden.

Voor deze samenvoeging was het militaire argument doorslaggevend, dat bij de uitvoering van een blokkade de kans op vijandelijkheden toenam en voor de veiligheid van het personeel een 'unity of command' essentieel was.

Bij de toepassing van de economische blokkade bleek al snel dat de Donau een belangrijke aanvoerweg was om Belgrado met olieproducten te bevoorraden. Dit gat diende gedicht te worden om het embargo geloofwaardig te doen zijn. De WEU heeft tijdens het Italiaanse voorzitterschap snel politie- en douane-eenheden kunnen organiseren die tezamen met Hongarije, Bulgarije en Roemenië een effectieve controle konden toepassen. Hier betreft het een actie van uitsluitend de WEU, samen met de oeverstaten en in goed overleg met de Sanctions Assistance Missions die in OVSE-kader werkzaam zijn. De Donau is thans een dode rivier, met sporadisch een konvooi stroomopwaarts, bestemd voor Hongarije of Oostenrijk (als men bereid is de door Servië geheven tol te betalen). De oeverstaten beklagen zich over de economische verliezen die het embargo meebrengt, maar blijven bereid tot medewerking bij de uitvoering. Daarmede bewijzen zij tevens hun Europese gezindheid.

De derde actie van de WEU betreft de organisatie van een politie detachement ter beschikking van de administrateur van het district Mostar. De Duitser Koschnick is door de EU benoemd, maar tegelijk heeft de EU aan de WEU gevraagd het politie element te verzorgen. Hiermede is de theorie van Maastricht in praktijk gebracht, zij het dan dat hier geen sprake is van defensie-implicaties maar van operationele activiteiten. Gehoopt wordt dat in de toekomst de WEU niet alleen als de defensie- of militaire arm van de EU wordt gezien maar ook als de meer algemene operationele capaciteit daarvan.

4.4 Veiligheidspolitieke uitdagingen

4.4.1 De crisis in Joegoslavië

De tragedie in het voormalige Joegoslavië heeft laten zien hoe snel een modus vivendi tussen etnische of religieuze bevolkingsgroepen kan ontaarden in barbaarse praktijken. Natuurlijk, tijdens het leven van Tito was er geen gebrek aan voorspellingen dat na zijn dood het land zou uiteenvallen. In praktijk echter heeft dat proces langer geduurd dan verwacht werd. Daardoor heeft Europa te weinig aandacht besteed aan de sluimerende crisis en zich, vooral na de val van de Berlijnse Muur gekoesterd in de illusie van een Europa 'whole and free'.

Anders dan in de meeste Centraaleuropese landen was er in Joegoslavië geen afflossing van de wacht. De leiders van de communistische partijen tooiden zich met de ster van het nationalisme en konden daardoor hun positie behouden. In Servië werd de autonomie van Kosovo en Vojvodina teruggedraaid, waardoor deze republiek de dominante positie ging bekleden die het onder Tito was ontzegd. Andere bevolkingsgroepen begonnen zich oncomfortabel te voelen. Ongelukkige uitspraken van de Amerikaanse Secretary of State Baker, dat Joegoslavië bijeen moest blijven (vooral ingegeven door zorg over de toestand in de Sovjet-Unie) verhardden de Servische standpunten. Uiteindelijk aanvaardde Belgrado het recht op afscheiding van de andere republieken, maar dan dienden de Serviërs die daarin woonden, ook het recht op zelfbeschikking te krijgen om zich bij Servië te kunnen aansluiten.

De ernstigste fout in een lange serie was de Europese beslissing -doorgedrukt

door Duitsland, maar eveneens bepleit door Italië, het Vaticaan en Oostenrijk - om Kroatië te erkennen voordat de rechten van de minderheden (i.c. de Serviërs) afdoende waren verzekerd. Het argument dat internationalisatie van het conflict tussen Serviërs en Kroaten een oplossing nabij zou brengen sneed geen hout omdat men niet bereid of in staat was de nieuw erkende staat concrete steun te bieden. Bovendien was de EU niet consequent door de eigen Badinter-commissie niet te volgen, die Macedonië en Slovenië rijp achtte voor erkenning maar Kroatië nog niet. Het besluit tot erkenning speelde ten tijde van de afsluiting van het Verdrag van Maastricht, waardoor niemand er voor voelde uit de boot te vallen. Griekenland slaagde er wel in erkenning van Macedonië tegen te houden. Even later volgde erkenning van Bosnië-Herzegovina onder Amerikaanse druk. Een rechtvaardiging werd gevonden in de uitslag van het referendum. Deze was echter geboycot door de Bosnische Serviërs die duidelijk hadden gemaakt de onafhankelijkheid niet te zullen aanvaarden.

De internationale gemeenschap reageerde op de crisis met een spectrum van maatregelen die onderling tegenstrijdig waren. De Europese Gemeenschap nam het initiatief tot bemiddeling tijdens het Luxemburgse en Nederlandse voorzitterschap en organiseerde de monitormissies. Toen Duitse monitors weigerden op te treden omdat zij hun opdracht te gevaarlijk vonden, schakelde minister Van den Broek de WEU in. Frankrijk had de instemming van de G-7 verkregen met het zenden van een internationale troepenmacht, maar een Europese actie bleef steken in een contingency planning van 4 scenario's, variërend van enkele duizenden tot een interpositie-macht van 30.000. Engeland was het meest negatief over 'enforcement action', het vreesde een tweede Cyprus met een langdurige aanwezigheid, terwijl Noord-Ierland een zwaar beroep deed op de beschikbare eenheden. Andere landen kwamen met aanvechtbare berekeningen van de benodigde aantallen troepen, gebaseerd op vergelijkingen met de middelen die Hitler moest besteden aan de nooit geslaagde pacificatie van het land. Vergeten werd daarbij dat het Europa niet ging om een militaire oplossing, maar om het stoppen van escalatie en verkrijgen van geloofwaardigheid bij de politieke bemiddeling. Daarop verschoof het accent naar New York. De VN stelde UNPROFOR I in voor Kroatië met een missie van peacekeeping; later kwam UNPROFOR II voor Bosnië met een uitsluitend humanitaire opdracht voor de bescherming van de voedselkonvoien onder auspiciën van de UNHCR. De publieke frustratie over de geringe effectiviteit van de VN vloeit voort uit onbekendheid met de beperktheid van dit mandaat. Het VN-optreden werd, zoals gebruikelijk en waarschijnlijk onvermijdelijk, gekenmerkt door het ontbreken van een duidelijk doel en strategie vanaf het begin. De Veiligheidsraad ontwikkelt zijn benadering bij iedere volgende resolutie. Als gevolg daarvan ontbreekt een duidelijk mandaat voor de troepen ter plekke. Op dit moment lopen de volgende acties:

1. Bemiddeling voor een politieke oplossing door Lord Owen voor de EU, Stoltenberg voor de VN en een contactgroep bestaande uit Engeland, Frankrijk, Duitsland, de VS en Rusland die in feite de twee bemiddelaars buiten spel heeft gezet. De Contactgroep heeft bovendien het probleem dat niet alle leden grondtroepen in Bosnië hebben, terwijl andere troepenleveranciers en Italië, dat als 'basis' dient voor marine- en luchtvrachtoperaties, niet mogen meedoen.
2. Een wapenembargo tegen alle republieken van het voormalige Joegoslavië, dat in de Adriatische zee wordt uitgevoerd onder commando van AFSOUTH en onder de politieke supervisie staat van NAVO en WEU. De VS hebben zich in november 1994 van het wapenembargo gedistantieerd.
3. UNPROFOR II met een humanitaire taak vooral bestaande uit voedselkonvoien voor de hongerende bevolking in Bosnië.
4. Een economische blokkade van Servië-Montenegro, uitgevoerd door de schepen die in de Adriatische Zee ook het wapenembargo uitvoeren, plus de VS eenheden, alsmede door de Sanctions Assistance Missions onder auspiciën

van de OVSE en op de Donau door de WEU samen met Bulgarije, Hongarije en Roemenië.

5. De 'Deny Flight' operatie boven Bosnië, gericht tegen alle vluchten, maar in praktijk niet tegen helikopters, omdat het militaire karakter daarvan moeilijk valt te bepalen.
6. Instelling van 'safe areas' in Bosnië-Herzegovina, waar de Moslimbevolking op een steeds kleiner gebied wordt samengedrukt.
7. Luchtaanvallen ter verdediging van UNPROFOR II en in enkele gevallen in relatie tot de veilige gebieden, met name bij de terugtrekking van de zware wapens rond Sarajewo en tegen een vliegveld van de Krajina van waaruit Bihac werd bestookt, maar niet ter bescherming van de burgerbevolking.

Van een aantal van deze maatregelen kan worden volgehouden dat zij tegen alle partijen gelden en dus onpartijdig zijn, maar dat geldt in ieder geval niet voor de punten 4, 6 en 7 en in feite ook niet voor punt 5, die alleen gericht zijn tegen de Serviërs.

Wat een politieke oplossing betreft, blijft de vraag welke grenzen in Joegoslavië gehanteerd moeten worden: die van de oorspronkelijke republieken in de federatie of nieuwe grenzen zoveel mogelijk op basis van etnische bevolkingsgroepen? In oktober 1991 besloot het Comité van Hoge Ambtenaren van de CVSE bij afwezigheid van een Joegoslavische delegatie nimmer de gewelddadige wijziging te zullen erkennen van zowel interne als externe grenzen. Minister Genscher betoogde dat de mogelijkheid van grenswijziging in onderling overleg uitsluitend was opgenomen voor de hereniging van West- en Oost-Duitsland en na de realisatie daarvan geen wezenlijke betekenis meer had. Men kan zich afvragen of het consequent is enerzijds de Joegoslavische crisis te beschouwen als een etnisch conflict en anderzijds te weigeren grenswijziging in overweging te nemen. Hier speelt echter de angst in Centraal-Europa een doos van Pandora te openen, waardoor alle grenzen ter discussie komen te staan. De tendens gaat nu eerder in de richting van de erkenning van de rechten van de minderheden op autonomie, onderwijs in de eigen taal e.d., hoewel nog niet duidelijk is hoe deze zich verhouden tot de individuele mensenrechten die tevoren in de OVSE prioriteit kregen. Wellicht dat de akkoorden van goed nabuurschap, die voorzien worden in het Stabiliteitspact, hier een bijdrage kunnen leveren.

Het meest fundamentele probleem blijft de rol van 'peacekeeping' in Europese verhoudingen en hoe deze zich verhoudt tot 'peace enforcement'. Als men blijft stellen, zoals ook door de Europese Raad van Lissabon is gedaan, dat peacekeeping alleen mogelijk is met instemming van alle partijen, dan is de betekenis zeer gering. In praktijk betekent dat zelfs bevoordeling van de sterkste partij, die zijn veroveringen kan behouden door instemming aan onwelgevalige acties te onthouden. Peacekeeping zonder aanvullende drukmiddelen heeft weinig zin. Manfred Wörner stelde in september 1993 voor het IISS heel duidelijk dat 'political solutions and diplomatic efforts will only work if backed up by the necessary military power and the credible resolve to use it against an aggressor'. Als men inderdaad blijft bij de noodzaak van instemming van alle partijen, is overigens niet in te zien waarom peacekeeping afhankelijk gemaakt moet worden van een mandaat van de Veiligheidsraad (zoals bijv. door Duitsland t.a.v. NAVO peacekeeping wordt gesteld). De rol van de Veiligheidsraad lijkt onvermijdelijk t.a.v. 'enforcement action' (behoudens het recht op zelfverdediging ex art. 51), maar behoeft niet extensief geïnterpreteerd te worden.

Een tweede vraag is of peace enforcement een vervolgfase is van peacekeeping of los daarvan gezien moet worden. De Bosnische crisis heeft aangetoond hoe moeilijk het is beide te combineren. Generaal Jean Cot, die van juli 1993 tot maart 1994 UNPROFOR commandeerde, heeft onder de niets aan duidelijk-

heid overlatende titel 'Un processus munichois'¹⁰ gewezen op het van de aanvang af ontbreken van realistische politieke doelstellingen. Hij noemde het combineren van luchtaanvallen en peacekeeping hetzelfde als de wens een huwelijk te sluiten tussen karper en valk.

Allereerst omdat een VN-macht een heterogene eenheid is qua materieel, opleiding en motivatie. Het mandaat van waarneming en controle houdt bovendien onvermijdelijk een verspreide opstelling van een veelvoud van kleine groepen in, die de Serviërs alle mogelijkheden laat voor het nemen van represailles. Generaal Cot waarschuwde tegen de illusie dat men uitsluitend met luchtaanvallen de tegenstelling kan overbruggen tussen de oorlog die men niet wil voeren en de vrede die niet gevestigd is. Toch zou mijns inziens in een vroeg stadium eendrachtig optreden effect hebben gesorteerd en de snelle escalatie hebben kunnen afremmen en misschien zelfs stoppen. Bij het uiteenvallen van Joegoslavië was het nationale leger in grote moeilijkheden en kampte het met onzekerheid. Het zenden van schepen naar Dubrovnik, het plaatsen van eenheden tussen Servische en Kroatische eenheden zodra voor korte tijd een wapenstilstand was gesloten en het negeren van wegblokkades zou de geloofwaardigheid van zowel Europa als de VN hebben verhoogd en daarmee ook de kans dat naar hun politieke bemiddeling zou zijn geluisterd. Daartoe zijn VN-eenheden inderdaad ongeschikt en komen alleen NAVO- of WEU-eenheden in aanmerking. De gedachte om voor dit doel permanent beschikbare VN-eenheden te gebruiken heeft op het eerste gezicht iets aantrekkelijks, maar is toch niet uitvoerbaar. De permanente leden van de Veiligheidsraad voelen er niets voor, terwijl men zich ook los daarvan kan afvragen of de kans op een daadwerkelijke inzet door de Veiligheidsraad voldoende groot zou zijn om zo'n kostbaar project te rechtvaardigen. In de Nederlandse discussie met haar accent op democratische controle zou het ook aanbeveling verdienen zich af te vragen of wij de VN, een van de minst democratische instellingen, wel een effectief machtsinstrument willen toevertrouwen. Dan verdient het de voorkeur te volstaan met een 'enabling resolution' van de Veiligheidsraad, op basis waarvan de lidstaten zich organiseren in het zij NAVO of WEU, waarin men wel vertrouwen heeft en die in beginsel over het gehele spectrum van militaire middelen kunnen beschikken.

Optreden tegen één van de partijen betekent uiteraard dat men niet meer onpartijdig is. Zoals boven aangetoond, hebben de VN maatregelen genomen die eenzijdig tegen Servië of de Serviërs waren gericht. Argumenten dat men onpartijdig moet blijven, doen dan vreemd aan en onderstrepen de moeilijkheid om peacekeeping en peace enforcement met elkaar te combineren. Voor de voedselkonvoeien bestond een 'enabling resolution' om met geweld doortocht te forceren, maar de versnippering van de UNPROFOR-eenheden maakte dat operationeel zeer onaantrekkelijk. Vandaar dat zo sterk op het humanitaire en onpartijdige van hun taak werd gehamerd.

Aan het einde van de Koeweit-crisis leek het er even op dat interventie in interne aangelegenheden een nieuwe inhoud en legitimatie zou krijgen. Het ingrijpen om de Koerden 'safe havens' te verschaffen, was geïnspireerd door de televisiebeelden van duizenden mensen op besneeuwde bergtoppen die de dood nabij waren. Eerste Minister Major nam een initiatief dat zich onderscheidde door een veel meer actieve rol dan het Verenigd Koninkrijk in de Joegoslavische crisis bereid zou zijn te spelen. De Franse staatssecretaris Kouchner ontwikkelde het begrip humanitaire interventie, dat het niet-gouvernementele organisaties mogelijk zou maken om humanitaire hulp te bieden, ook tegen de wil van de regering van het betrokken land. Men kan zich afvragen of dat niet teveel gevraagd is van de NGO's die dan toch ook een zekere bescherming tegen die autoriteiten zouden moeten krijgen. Daarmede

¹⁰ *Le Monde*, 14 december 1994.

wordt ook de combinatie humanitair - interventie tegenstrijdig, want humanitaire actie veronderstelt tot dusver de instemming van alle partijen. Toch blijft het een interessante poging om te komen tot legitimatie van interventie wanneer de positie van een bevolkingsgroep ernstig wordt bedreigd. In de Joegoslavische crisis is dit concept helaas niet verder ontwikkeld. De daar ingestelde 'safe areas' zijn in feite niet met militaire middelen beveiligd en de machtiging tot gebruik van geweld in Bosnië bleef beperkt tot de bescherming van UNPROFOR-eenheden, niet van de Bosnische bevolking. Mocht men in de toekomst wel bereid zijn verder te gaan dan non-interventie, dan wordt het noodzakelijk daarvoor regels op te stellen.

In het begin van de crisis heeft de CVSE getracht de beginselen van de Slotakte van Helsinki van 1975 toe te passen en te interpreteren. Ten aanzien van het zesde beginsel - niet-inmenging - werd door de topconferentie van Helsinki van juli 1992 gesteld dat 'commitments ondernomen in the field of the human dimension of the CSCE are matters of direct and legitimate concern to all participating states and do not belong exclusively to the internal affairs of the state concerned'. Het consensusprincipe kon worden aangepast tot een consensus-minus-één in gevallen van grove schending van de mensenrechten. Behalve de schorsing van Joegoslavië als lid van de CVSE is echter van verdere actie afgezien. In deze crisis speelt de CVSE nauwelijks een rol, terwijl ook van de bevordering van de menselijke dimensie in het algemeen gezegd moet worden dat de CVSE hierbij minder betrokken is dan tijdens de Koude Oorlog. Toen was de verworven legitimiteit van de derde mand een middel om de communistische dictatuur aan de kaak te stellen. Nuttig blijven de Sanctions Assistance Missions voor doorvoering van de economische blokkade en de 'preventive deployment' van Amerikaanse en Scandinavische troepen in Macedonië. Dat laatste niet zozeer omdat er een Servische aanval zou dreigen, maar wel voor het behoud van de interne stabiliteit in de republiek.

Bij de aanvang van de crisis waren er grote verschillen tussen de belangrijkste Europese mogendheden, maar naarmate de situatie verslechterde, groeiden de posities naar elkaar toe. Daarentegen werd de kloof met de VS groeder. Aan het begin hebben Frankrijk en de VS zich het meest ingespannen om Joegoslavië bijeen te houden. Engeland wilde aanvankelijk in het geheel geen militairen sturen; in de WEU-contingency planning fase bood men alleen 'mapping services'. Later werd men na Frankrijk de tweede troepenleverancier, maar bleef gekant tegen gebruik van geweld. Men meende dat het conflict beperkt kon blijven en streefde ernaar de gevechten zo snel mogelijk te beëindigen, hetgeen in wezen een erkenning van de Servische veroveringen betekende en een poging de Moslims te bewegen de voldongen feiten te accepteren. Duitsland dacht aanvankelijk dat een internationalisatie van het conflict de beste manier was om het te beëindigen, maar onderschatte het bezwaar dat zonder effectief optreden de internationale gemeenschap weinig overtuigingskracht zou hebben. Men kan zich ook afvragen waarom Duitsland zo weinig effectieve druk op Kroatië heeft willen of kunnen uitoefenen om de Servische minderheid een gevoel van veiligheid te geven. De nadruk op zelfbeschikking in een multi-etnische maatschappij is misplaatst. Daar kan alleen een vorm van regionale autonomie uitkomst bieden. Italië was aanvankelijk bevreesd voor een 'spill-over' effect, maar kwam geleidelijk tot de conclusie dat de oorlog waarschijnlijk binnen de grenzen van het oude Joegoslavië beperkt kon blijven. Rome was tevens bezorgd over de weigering van de VN om Italiaanse eenheden voor UNPROFOR te accepteren en later over de vorming van de contactgroep waar Italië geen deel van uitmaakte, ondanks zijn belangrijke rol als basis voor de marine- en luchtacties.

Washington wenste geen betrokkenheid met landstrijdkrachten en volgde de lijn dat als men geen militaire rol wenste te spelen, men ook partijen niet moest belemmeren bij hun zelfverdediging. Duitsland en ook Secretaris-Generaal Wörner van de NAVO hadden wel sympathie voor deze redenering.

Uiteindelijk hebben zij deze redenering niet gevolgd, waarbij de volgende argumenten van de tegenstanders een rol hebben gespeeld:

1. Opheffing van het embargo zou de intensiteit van de oorlogvoering doen toenemen met meer geavanceerde wapens, waarbij twijfelachtig was of de Moslims daaruit voordeel zouden behalen.
2. Opheffing van het wapenembargo door de VS zonder instemming van de Veiligheidsraad zou andere landen, waaronder Rusland, motiveren de economische blokkade jegens Servië te beëindigen, waardoor het belangrijkste drukmiddel op Belgrado verloren zou gaan.
3. Intensivering van de gevechten zou voortzetting van UNPROFOR en daarmee ook van de voedselkonvooiën onmogelijk maken.
4. Zolang het vredesproces een kans had, moesten gevechtshandelingen zoveel mogelijk worden tegengegaan.
5. Oplaaien van de gevechten zou het gevaar van escalatie buiten Bosnië opnieuw doen toenemen.

Op het moment van afsluiting van deze studie was nog niet bekend onder welke voorwaarden UNPROFOR I in Kroatië kan blijven. Beëindiging zou voortzetting van UNPROFOR II heel moeilijk maken, waardoor een geheel nieuwe situatie ontstaat waarin ook het nut van een wapenembargo opnieuw bezien zou moeten worden.

Onder druk van het Congres heeft president Clinton besloten de medewerking aan het wapenembargo te stoppen. De VS zouden zelf geen wapens leveren en wel aan de economische blokkade van Servië en Montenegro blijven meedoen. Met een hergroepering van de schepen in de Adriatische Zee zouden de meest negatieve effecten van de Amerikaanse maatregel verzacht kunnen worden, maar het feit dat voor het eerst sedert de Suez-crisis Amerika zich distantiëerde van Europese doelstellingen heeft schade toegebracht aan de transatlantische verhoudingen, en ook aan de NAVO. De gedachte van CJTF, namelijk de beschikbaarstelling van NAVO-middelen aan WEU of aan een ad hoc-coalitie, is alleen reëel wanneer men het wel eens is over de politieke doelstellingen, maar de VS niet substantieel aan een operatie willen meedoen. Als men ook de doelstelling niet deelt, ontvalt de grond aan de constructie en groeien de twee pijlers van de Alliantie uiteen. Het meest zorgelijke blijft de tendens van unilaterale actie op een punt waarvan alle Amerikaanse politici verklaren dat het geen vitaal belang voor de VS vertegenwoordigt.

Een bijkomend effect was de opening die aan Rusland geboden werd om een grotere rol in de crisis te spelen dan op basis van concrete invloed gerechtvaardigd was en om in te spelen op transatlantische verdeeldheid. Het belangrijkste gevolg van het Amerikaanse beleid was echter dat de Moslims gestijfd werden in hun illusie dat zij voldoende internationale steun zouden kunnen verwerven om met militaire middelen hun gebied uit te breiden. Iedere keer dat zij dit probeerden werden ze afgestopt door de Serviërs en werden de enclaves verder gereduceerd tot concentratiekampen. Het resultaat was dat Amerika de Europeanen beschuldigde van 'appeasement' en de Europeanen antwoordden dat zij tenminste praktisch hulp boden op de grond, mensen in leven hielden en althans voorlopig uitbreiding van de crisis hadden kunnen voorkomen.

Voor de Bosnische crisis moet geprobeerd worden een oplossing te vinden die voldoende geloofwaardig is om door de internationale gemeenschap te kunnen worden opgelegd. Het heeft geen zin om dat aan de partijen zelf over te laten. De Servische visie op de vorming van een eigen natie, die zich thans gedeeltelijk buiten de eigen grenzen bevindt, lijkt aanvaarding uit te sluiten van plannen die Servische minderheden laten bestaan. Toch is dat noodzakelijk als men niet een levensgevaarlijk precedent wil laten bestaan voor onrechtmatige gebiedsvergroting, dat elders in Oost-Europa, inclusief Rusland, tot toepassing leidt van Mao's dictum dat macht voortvloeit uit de loop van een

geweer. Als Europa uiteindelijk niet bereid zou blijken een oplossing op te leggen en te ondersteunen met sancties, en zondig met militaire middelen, moet een geheel andere benadering worden ontwikkeld met meer bescheiden doelstellingen. Of dat voldoende zal zijn om een Europese oorlog op de Balkan te voorkomen, kan worden betwijfeld. Eveneens moet dan de rol van onze eigen militaire middelen opnieuw worden geëvalueerd. Peacekeeping door de NAVO is inmiddels reeds zeer twijfelachtig geworden, zowel door de nieuwe Amerikaanse houding als door de te verwachten weigering van Moskou om NAVO-eenheden te aanvaarden op het gebied van de voormalige Sovjet-Unie. In dit verband kan men ook een vraagteken zetten achter de vaak herhaalde passages in NAVO-communiqués over het streven naar een coöperatieve Europese veiligheidsarchitectuur. Allereerst is de huidige periode waarin alles beweegt en opnieuw doordacht moet worden, niet geschikt om te denken in permanente structuren, anderzijds zal - met alle begrip voor de noodzaak Rusland zoveel mogelijk bij de internationale samenleving te betrekken - collectieve veiligheid zonder een element van collectieve defensie geen echte veiligheid brengen.

De taakverdeling tussen NAVO en WEU was gebaseerd op de veronderstelling dat de NAVO beter geëquipeerd was om een werkelijk militaire operatie uit te voeren. Daarom kwamen de WEU-schepen onder commando van CINC-SOUTH toen besloten werd tot een economische blokkade van Montenegro en diengevolge het potentiële gevaar voor de deelnemende schepen toenam. Daarom ook werd 'Deny Flight' overgelaten aan de NAVO, evenals de latere luchtaanvallen in relatie tot de beschermde gebieden. Ten dele werd deze taakstelling beïnvloed door de gedachte, daterend uit de Koude Oorlog, dat alleen de NAVO tot zoiets in staat zou zijn en dat daarom crisis-management aan de Alliantie moest worden overgelaten. Uiteraard profiteert de NAVO voor wat betreft intelligence en transport van Amerikaanse middelen, maar er is geen reden om à priori aan te nemen dat de Bosnië-operatie niet door WEU of een ad hoc-coalitie zou kunnen worden uitgevoerd. De gebruikte middelen zijn weinig geavanceerd en doen eerder aan de laatste wereldoorlog denken dan aan het 'high tech'-conflict van de toekomst. De omvang is ook niet zo groot dat zij voor Europa onoverkomelijk zou zijn, terwijl de geografische nabijheid geen bijzondere transportproblemen veroorzaakt. Intelligence zou ook zonder satellietinformatie lukken met fotoverkenningsvliegtuigen.

4.4.2 **Uitbreiding: 'veiligheid door integratie'**

Na de verdwijning van het Warschaupact voelden de landen van Centraal-Europa zich in een veiligheidsvacuüm. Dat mag overdreven lijken bij afwezigheid van een concrete dreiging, maar het gevoel was wel reëel en leidde tot de wens veiligheidsgaranties te verkrijgen, liefst door toetreding tot de NAVO. De daaropvolgende discussie is slecht verlopen. Van verschillende kanten, vooral in de VS en Duitsland, is te gemakkelijk over NAVO-uitbreiding gesproken. Men heeft zich niet de inconsequentie gerealiseerd om enerzijds te betogen dat er geen vijand meer is, maar anderzijds wel garanties te willen afgeven, die Moskou alleen vijandig zou kunnen interpreteren. Toen Moskou bezwaar maakte, krabbelden de voorstanders terug, hetgeen weer de ongelukkige indruk maakte dat Rusland in feite een 'droit de regard' in NAVO-zaken zou hebben. Tijdige gezamenlijke analyse zou beter geweest zijn.

Tot dusver heeft het betrekken van Rusland in internationaal overleg redelijk gewerkt. Moskou is wel teleurgesteld in de economische hulp van het Westen, maar moet toch ook erkennen dat de eigen absorptiecapaciteit gering was zolang de hervormingen geen vaste basis hadden gelegd. Met de toenemende privatisering kan dit veranderen. Uitnodigingen aan president Jeltsin om het G7-overleg te Napels bij te wonen, evenals de bijeenkomst met de Europese Raad op Corfu, hadden in ieder geval een positief publiciteitseffect, ook al

stelde het inhoudelijk weinig voor. Anders ligt dat in het Joegoslavië-conflict, waar de Contactgroep leidde tot een gezamenlijke Europees-Russisch-Amerikaanse aanpak, en bij het bezoek van president Clinton die Rusland en Oekraïne tot afspraken op nucleair gebied wist te bewegen.

Wat NAVO's Partnerschap voor de Vrede betreft, wordt nu aangenomen dat Rusland na de negatieve reactie van december 1994 op het NAVO-besluit over de uitbreidingskwestie, nu toch zal meedoen. Maar het is duidelijk dat Moskou zal blijven aandringen op een speciale relatie. De voornaamste wens is te worden geconsulteerd voordat beslissingen worden genomen. Daarom is men minder geïnteresseerd in bijeenkomsten met de NAVO-Raad in de opstelling 16+1, omdat men daar geconfronteerd wordt met tevoren overeengekomen standpunten. Eerder zou men apart vooroverleg met de vier grote landen willen organiseren, naar het voorbeeld van de Contactgroep voor Bosnië. Voor de inhoud van de NAVO-consultaties zou dat uiteraard fnuikend zijn. Dezelfde zorg moet bestaan voor de neiging Rusland compensatie te bieden voor uitbreiding van de NAVO in de vorm van een speciale status. Hoewel men tegen informele contacten uiteraard geen bezwaar kan maken, moet voor verdergaande formalisering wel de vraag gesteld worden of de - op zichzelf niet noodzakelijke - uitbreiding ons de prijs waard is van Russische inmenging in het proces van Westerse beleidsvorming. Bij de uitbreidingskwestie - waarop later in deze studie wordt teruggekomen - moet tevens bedacht worden dat Moskou een belangrijke troef heeft tegen onwelgevallige Westerse besluiten, en dat is opzegging van het verdrag over Conventionele Strijdkrachten in Europa, met het argument dat de oorspronkelijke notie van pariteit tussen NAVO en Warschaupact dan geheel in voor Rusland ongunstige zin is veranderd.

Achter de schermen speelt zich veel meer af dan vroeger mogelijk was. Strobe Talbott en Michael Beschloss¹¹ hebben in 'At the highest levels' de delicate Amerikaanse diplomatie beschreven die Rusland afgehouden heeft van ingrijpen in de Baltische republieken. In de periode na Gorbachov heeft de CVSE, en met name de Hoge Commissaris voor de Minderheden, een belangrijke, en voor de Russen acceptabele, rol gespeeld. Enerzijds werd duidelijk gesteld dat vreemde troepen niet tegen de zin van het gastland gestationeerd kunnen blijven, anderzijds werd de positie van de Russische minderheden in Estland en Letland ernstig genomen. Letland kon zelfs worden bewogen al te vergaande nationaliteitswetgeving niet in te voeren. Een uitstekend voorbeeld van crisvoorkoming door een evenwichtige aanpak.

Als wordt aangenomen dat Rusland prioriteit zal blijven geven aan internationale participatie en niet zal afzakken naar een 'go it alone'-strategie, dan liggen zijn aandachtsgebieden in West-Europa, de Verenigde Staten, Centraal-Azië, China en Japan. In geopolitiek opzicht zal het existentiële probleem van het nabuurschap van China uiteindelijk leiden tot de prioriteit voor de verhouding met het Westen. Men kan niet aan alle kanten problemen hebben en de relatie met het Westen biedt het beste perspectief.

Hoewel dit in het licht van de na-oorlogse geschiedenis paradoxaal lijkt, zijn de Russisch-Amerikaanse betrekkingen het minst zorgelijk. Na de terugtocht uit Centraal-Europa, de afkapping van de meeste verplichtingen in de Derde Wereld, de kernwapenakkoorden en het begin van het democratiseringsproces zijn er geen fundamentele tegenstellingen meer. Problemen kunnen wel ontstaan bij de beleidsuitvoering, vooral wanneer dat de onafhankelijkheid van de republieken in de Kaukasus of Centraal-Azië zou bedreigen. Hier zijn de modaliteiten van Russische 'peacekeeping' van grote betekenis. Het is duidelijk dat in een land als Tadjikistan alleen Russische troepen kunnen en wil-

¹¹ Michael R. Beschloss, Strobe Talbott, *At the highest levels. The inside story of the Cold War*, Little Brown and Co 1993.

len optreden, maar voor het Westen is essentieel dat dit in een multilateraal kader wordt geplaatst met een contingent waarnemers onder auspiciën van de OVSE of de VN. In dit opzicht is de Haïti-resolutie van 31 juli 1994 van grote betekenis, doordat daarin een machtiging tot militair optreden wordt gekoppeld aan de aanwezigheid van internationale waarnemers en rapportage aan de Veiligheidsraad. Dit is een groot verschil met de 'enabling resolution' tijdens de Koeweit-crisis, toen de Verenigde Staten tot geen enkele rapportage verplicht waren nadat alle lidstaten gemachtigd waren het nodige te doen om Iraakse troepen uit Koeweit te verdrijven.

Een verschil tussen de Europese en Amerikaanse benadering van Rusland lag in de aanvankelijke neiging van Washington om zo min mogelijk verschil te maken tussen Moskou en de andere Centraal- en Oosteuropese landen. Dit uitte zich in de creatie van de Noord Atlantische Samenwerkingsraad (waarmede NAVO-uitbreiding op de lange baan werd geschoven) en het Partnerschap voor de Vrede, beide open voor alle voormalige tegenstanders en inmiddels ook voor andere OVSE-partners. Terwijl in Amerika werd verkondigd dat men geen nieuwe scheidslijnen moet aanbrengen, volgt de Europese integratie een andere weg: daar wordt de Europese Unie groepsgewijs uitgebreid en hebben de Centraaleuropese landen via de zogenaamde Europaakkoorden reeds een status van associatie met de EU en vervolgens ook met de WEU verkregen. Daar speelde dus duidelijk behoefte aan een differentiatie en - hoewel men dat niet zo duidelijk stelt - de onmogelijkheid om Rusland ooit als lid van de EU te zien. Dan zou de Europese Unie volledig van karakter veranderen. Bovendien verdient het verre de voorkeur om net als bij de OVSE te stellen dat een Russisch lidmaatschap slechts wenselijk is in organisaties waarvan ook de Verenigde Staten deel uitmaken. De grenzen van de Europese Unie worden dus wel degelijk een nieuwe scheidslijn, al kan men proberen het effect daarvan te verzachten door samenwerkingsakkoorden die niet zover gaan als associatie en uiteindelijk lidmaatschap. De Europese Unie kan het nodige aanbieden, maar niet noodzakelijkerwijs voor alle landen hetzelfde.

Binnen de Europese Unie zal een verschil in benadering blijven bestaan. Duitsland zal om politieke en economische redenen het meeste belang hebben bij een pro-westers beleid van Rusland. Toch is het mogelijk gebleken het Russische optreden in Grozny krachtiger te veroordelen dan in andere landen geschiedde. Dat is belangrijk; want naast alle pogingen om Rusland bij de samenwerking te betrekken zal toch klare taal gesproken moeten worden, wanneer algemeen erkende normen worden geschonden. Dit kan een steun in de rug zijn voor de democratische elementen in Rusland.

In Griekenland heeft de regering-Papandreou tijdens haar eerste optreden een geheel eigen beleid gevoerd tegenover Oost-Europa, dat toen geleid heeft tot afwijzing van defensiesamenwerking binnen de EG. Thans ligt dat laatste anders: Griekenland verzocht om toetreding tot de WEU, zich realiserend dat men hier een gunstigere positie kan innemen dan Turkije, dat geen volledig lid van de WEU kan worden omdat het geen lid is van de EU. De toenemende problemen met andere buurlanden, Macedonië en Albanië, brengen Athene echter opnieuw tot een koers die gericht is op nauwere banden met Moskou. Voor wat Frankrijk betreft zal de toekomst leren in hoeverre vooroorlogse motieven meespelen om Duitsland in evenwicht te houden. Tijdens het Duitse eenwordingsproces heeft het afwisselend geprobeerd de betrekkingen met Polen, Rusland en Oekraïne aan te halen.

De eerste vraag die gesteld dient te worden met betrekking tot de uitbreidingskwestie is of veiligheids garanties op dit moment beslist nodig zijn. Afgezien van het psychologische effect dat de Centraaleuropese landen het gevoel zouden krijgen 'er bij te horen' en de binnenlandspolitieke stabilisering die daarvan uit zou gaan, is het antwoord ontkennend. Het zou jaren nemen

voor Rusland om weer een begin van 'empire' te kunnen vormen, dat bedreigend zou kunnen optreden. Een eerste test is het beleid van Moskou tegenover Oekraïne. Blijft dat land een buffer of komt het onder de invloed van Moskou?

Zelfs als men toch garanties zou willen geven om de Centraal-Europeanen tegemoet te komen, is de volgende vraag of het voor het Westen wenselijk zou zijn. Het belangrijkste argument pro is de overweging dat een snelle garantieverklaring nu minder weerstand van Moskou zou oproepen dan later, aangezien deze steeds moeilijker wordt naarmate Rusland zich van de huidige inzinking herstelt en weer een zelfbewust buitenlands beleid gaat voeren. Dat argument gaat uit van pessimistische toekomstverwachtingen en is vooral van tactische aard. Hetzelfde geldt voor het tegenovergestelde verweer dat de NAVO in de huidige periode van aanpassing nog niet in staat zou zijn nieuwe leden op te nemen, omdat de besluitvorming via consensus dan zou vastlopen. Allereerst dient de vraag op zijn eigen merites te worden bekeken.

Het geven van garanties is de meest vérgaande maatregel die men kan nemen. Garanties komen pas in aanmerking als men zich identificeert met het land dat men de garantie geeft en vertrouwen heeft in het beleid dat daar gevoerd wordt. Dat geldt met name de politieke rijpheid en de matiging die betracht wordt in de buitenlandse politiek. Anders raakt men via veiligheids-garanties betrokken in situaties waar men geen enkel vat op heeft. In uiterste gevallen zouden garanties zelfs kunnen aanmoedigen tot een avonturistisch beleid. Nog fundamenteeler is het bezwaar dat wij Centraal-Europa niet uitsluitend moeten benaderen uit de veiligheidsoptiek, maar met een breed beleid gericht op stabilisatie. Stabiliteit is geen erg concreet begrip. Iets als de giraffe: moeilijk te definiëren, maar makkelijk te herkennen. Duidelijk is echter wel dat het ons in Centraal-Europa, maar ook daarbuiten, vooral gaat om voortgang naar pluralistische democratie en markteconomie. Dan dient de veiligheidsdimensie in samenhang daarmee te worden gezien. Hier ligt het grote belang van de Europese integratie die alle aspecten kan bundelen, terwijl de NAVO toch per definitie beperkt blijft tot de veiligheid.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat nieuwe veiligheids-garanties alleen gegeven moeten worden aan leden van de Europese Unie. Aangezien de Centraaleuropese landen niet vóór het jaar 2000 kunnen toetreden tot de Europese Unie, betekent dat voor hen dat zij langer moeten wachten dan zij aanvankelijk gehoopt hadden, maar de 'Europese logica' moet toch overtuigend zijn. Het heeft geen zin garanties te geven buiten een algemeen politiek kader. Als zij lid worden van de EU kunnen zij ook volledig lid worden van de WEU; volledig WEU-lidmaatschap is voorbehouden aan leden van de EU. Als zij een zogenaamd 'Europa-akkoord' van associatie met de Europese Unie sluiten, kunnen zij ook geassocieerd partner in de WEU worden.

Pogingen tot een eerdere uitbreiding van de NAVO zijn riskant en zouden onvermijdelijk nieuwe tegenstellingen oproepen. Wie komt wel in aanmerking en wie niet? Met de oprichting van de Noord-Atlantische Samenwerkingsraad (NASR) en het Partnerschap voor de Vrede is de kring voor toetreding heel breed gemaakt. Nu dat eenmaal zo is, wordt selectiviteit steeds moeilijker. Het lijkt een illusie te denken dat een lijst van criteria uitkomst kan bieden. Criteria zullen altijd algemeen blijven, zodat het uiteindelijk neerkomt op een politieke keuze. Is men - wanneer het zover komt - bereid een aantal landen te zeggen dat zij niet of nog niet kunnen toetreden? En wat zal het effect daarvan zijn op hun positie tussen NAVO en Rusland in. Het meest klemmend ligt de vraag voor de Baltische landen, die op den duur tot de EU kunnen toe-

treden en voor Oekraïne, waar dat minder waarschijnlijk is ¹². Iedere uitzonderingspositie kan worden uitgebuit om hen in de richting van Moskou te drijven. Daarom heeft de WEU bij de omvorming van het 'Forum of Consultation' tot een groep van 'associate partners' de nieuwe status ook van toepassing verklaard op de drie Baltische staten, met het argument dat zij binnenkort een Europa-akkoord van associatie met de EU zouden kunnen afsluiten. Weigering hen dezelfde behandeling te geven als de vier Visegrad-landen, Bulgarije en Roemenië zou een verkeerd signaal in een delicate situatie zijn geweest. Dit sluit niet uit dat toetreding tot de EU groepsgewijs zal plaatsvinden, want die zal ook andere overwegingen in aanmerking moeten nemen dan de veiligheidsaspecten, maar dan blijft wel een coherent patroon van 'Europese logica' in stand.

De geschetste benadering heeft voor Amerikanen het nadeel dat zij zich moeten laten leiden door de keuze en het tempo van het EU-uitbreidingsproces. Het algemene stabiliteitsaspect moet echter ook voor Washington van betekenis zijn. Men moet niet proberen met eerdere NAVO-uitbreiding de EU te vlug af te zijn om een -tijdelijk- succes te boeken voor Amerikaans leiderschap, zeker wanneer de substantiële follow-up onduidelijk is. Belangrijker is de vraag of de WEU haar algemene militaire bijstandsverplichting kan uitbreiden tot landen die geen lid zijn van de NAVO. Die vraag komt ook reeds op ons af wanneer Oostenrijk, Finland en Zweden om volledig lidmaatschap van de WEU zouden vragen. Dat is in 1995 nog niet verwachtbaar, maar zou in 1996 kunnen plaatsvinden tijdens de Intergouvernementele Conferentie die dan het Verdrag van Maastricht onder de loep neemt.

Idealiter zou dan lidmaatschap van de NAVO min of meer gelijktijdig moeten plaatshebben. Maar is dat mogelijk? Hebben die landen dan al voldoende afstand kunnen nemen van het 'Alliance free'-beleid, zo kort na hun toetreding tot de Europese Unie en de impliciete verlating van hun traditionele neutraliteitspolitiek? En, even belangrijk, is de VS bereid nieuwe verplichtingen op zich te nemen en passen die dan in een buitenlands beleid dat prioriteit lijkt te geven aan de verhouding met Rusland. Na de gebeurtenissen in Tsjetsjenië zwakt die prioriteit af, maar zal belangrijk blijven. In ieder geval hebben wij geen behoefte aan een debat in het Congres over de betekenis van Artikel 5 met als resultaat een totale uitholling van de wederzijdse bijstandsverplichting. En ten slotte de vraag of Moskou in staat zal zijn opnemings van buurlanden in de NAVO te zien als positief en stabiliserend of dat de optiek van oprukken van de Amerikaanse invloed tot aan de westgrens van Rusland de overhand zal houden? Veel zal afhangen van de concrete situatie op dat moment. Sommigen spreken al van verschillende veiligheidszones in Europa. Dat is denkbaar, maar zeker op dit moment niet wenselijk. Dan worden nieuwe scheidslijnen getrokken die het probleem niet oplossen.

Het NAVO-programma Partnerschap voor de Vrede heeft ook een integrerend effect. Hoewel het de uitbreidingskwestie temporeert, probeert het de partnerlanden op een niveau te brengen dat te zijner tijd een eventuele toetreding zou vergemakkelijken. Ook los daarvan is het van belang dat de defensieapparaten in Oost-Europa op een vergelijkbare wijze worden opgebouwd en dat de defensiebudgetten doorzichtiger worden. Evenzeer is standaardisatie van procedures, planning en opleiding van betekenis voor eventuele gemeenschappelijke peacekeeping-operaties. De militaire samenwerking in de NAVO - het dagelijks met elkaar werken in een hoofdkwartier - heeft een geweldige invloed op de strijdkrachten in de lidstaten en het zou goed zijn wanneer iets daarvan overgedragen kan worden op de Partnership for Peace-landen.

¹²⁾ Oekraïne was heel gelukkig met het Partnerschap voor de Vrede van de NAVO omdat het niet differentieerde. Voor volledig NAVO-lidmaatschap zou het land niet in aanmerking komen.

Maar nogmaals: het programma houdt geen belofte van uitbreiding van de NAVO in. Wat dat betreft doen de uitspraken dat uitbreiding geen kwestie is van *of*, maar van *wanneer*, wat hypocriet aan. De meest gevaarlijke ontwikkeling zou zijn wanneer eerst verwachtingen worden gewekt, en vervolgens blijkt dat de parlementen van de lidstaten niet bereid zijn de uitbreiding van het verdragsgebied te aanvaarden. Dan ontstaat er pas echt een veiligheidsvacuüm. Zorgvuldige afweging en voorbereiding is dus geboden.

De aanbeveling van deze studie is de veiligheid in Centraal-Europa niet te benaderen via garanties, maar via opnemings in de Europese integratie. Dat betekent een langzamer proces, maar een breder, gericht op vervlechting van betrekkingen over het gehele spectrum van internationale relaties. Bovendien is dat een proces waar niemand bezwaar tegen kan maken, ook Rusland niet, want het heeft een eigen Europees momentum. Europa kan terecht volhouden dat het integratieproces een veiligheids- en defensiedimensie moet inhouden, ook wanneer er geen vijand is. Voor NAVO-uitbreiding is dat moeilijker. Als er echt iets fout gaat, moet het Westen toch reageren, ook zonder veiligheids garanties. President Clinton heeft dat begin 1994 tijdens zijn bezoek aan Praag reeds duidelijk gemaakt. Voor West-Europa betekent dit dat uitbreiding van de Europese Unie wel serieus moet worden aangepakt, maar dat is ook om andere redenen noodzakelijk. Het is niet te verwachten dat Duitsland zich in de Europese integratie zal blijven herkennen als de grens tussen stabiliteit en instabiliteit samenvalt met de Oder-Neisse. Daar zullen ook de andere Europese Unie-landen begrip voor moeten hebben. Een Duitsland omringd door 'Westerse' landen is voor allen het beste perspectief.

De bijdrage die de Centraaleuropese landen zelf moeten leveren, is het bijleggen van hun onderlinge conflicten. Het Stabiliteitspact kan hierbij behulpzaam zijn. Voor de Europese Unie is het van belang zo min mogelijk nieuwe problemen te importeren. Wat dat betreft, zijn we er niet op vooruitgegaan. Na de ontbinding van het Warschaupact was de eerste neiging van de Centraaleuropese landen hun relatie met de Europese Unie en de NAVO bilateraal te zien. Daarna was er een poging tot regionale samenwerking van de Visegrad-landen. Het momentum stakte toen verkiezingen in Polen en Hongarije de oud-communisten winst opleverden. De Tsjechische minister-president Klaus ontleende hieraan een argument om eerder toetreding tot de Europese Unie te bepleiten, aangezien zijn land als enige het juiste pad zou bewandelen. Hij ging daarbij voorbij aan de realiteit dat het ook voor de Europese Unie heel moeilijk zal zijn om selectief te zijn onder de nieuwe geassocieerde landen en dat het institutioneel onvermijdelijk lijkt de uitbreiding groepsgewijs te realiseren. Evenzo wordt het feit dat Tsjechië als enige Visegrad-land niet grenst aan het gebied van de voormalige Sovjet-Unie wel gehanteerd als argument om aparte toetreding tot de NAVO te bepleiten. Tegenover al teveel ongeduld moet bedacht worden dat de laatste vijf jaar reeds heel veel is bereikt. De Europese Unie zag zich jarenlang begrensd door het ijzeren gordijn. Na de val van de Muur bleef men aanvankelijk aarzelend over uitbreiding in oostelijke richting. De laatste jaren is daar verandering in gekomen met de associatie-accorden, die omstreeks de eeuwwisseling in volledig lidmaatschap omgezet zouden kunnen worden. Dat betekent een geheel andere Europese Unie, een herziening van de besluitvorming en een verandering van de machtsverhoudingen binnen de Unie.

4.4.3 Ontwikkeling van een Europese veiligheidsdimensie

Het begin van de Joegoslavische crisis vond plaats voordat in Maastricht overeenstemming werd bereikt over het Unieverdrag. Binnen de WEU bestond nog geen overeenstemming over de plaats van de organisatie als de veiligheidsdimensie van het Europese integratieproces en tegelijkertijd de Europese pijler van de NAVO. Het Verenigd Koninkrijk, Nederland en

Portugal waren het meest negatief over de Europese dimensie. Aanvankelijk zagen zij de Europese veiligheids- en defensie-identiteit eerder in de NAVO dan in de EG. In november 1990 had ik op eigen verantwoordelijkheid een nota gemaakt waarin gepoogd werd een tussenpositie in te nemen. Enkele weken later kwam een Duits-Frans initiatief met een vergelijkbare strekking. In het WEU-overleg werd mijn nota aangepast en in februari 1991 voorgelegd aan de Raad van Ministers. Nederland was het enige land dat niet kon instemmen, waardoor het ministeriële communiqué de ongebruikelijke passage bevatte dat gesproken was over een nota van de Secretaris-Generaal, waarover een belangrijke mate van overeenstemming bestond. In feite zou het tot december 1991 duren voordat algehele consensus werd bereikt. Het Nederlandse verzet betrof de relatie tot de Europese Raad. Men wilde de WEU niet plaatsen onder de Europese Raad omdat daarmee het intergouvernementele karakter zou groeien en het communautaire aspect minder reliëf zou krijgen. Vlak voor de WEU-zitting had Washington het zgn. 'Bartholomew telegram' afgevuurd als een schot voor de boeg van Europese aspiraties. De zorg van Washington was dat Europa de eigen mogelijkheden zou overschatten, zich in de nesten zou werken en tenslotte de VS nodig zou hebben om daaruit verlost te worden zonder dat de VS van de aanvang af bij de consultaties zou zijn betrokken. De geschiedenis van de twintigste eeuw gaf inderdaad wel aanleiding tot die vrees, maar achteraf gezien is het paradoxaal dat de VS juist Joegoslavië aanhaalde als gebied waar Europa niet alleen kon gaan. Met de verdwijning van de Sovjet-Unie en de afnemende kans op een Russische machtspolitiek op de Balkan nam de Amerikaanse bezorgdheid over een Europese rol in Joegoslavië af. Uiteindelijk zou men de aanwezigheid van grondstrijdkrachten in het voormalige Joegoslavië vrijwel geheel aan de Europeanen overlaten. Het schot voor de boeg in 1991 heeft de Europese besluitvorming niet bevorderd.

Met het Verdrag van Maastricht en de parallel daarmee overeengekomen verklaring over de rol en de plaats van de WEU is een perspectief geschapen van enerzijds een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), anderzijds een gemeenschappelijk defensiebeleid (GDB) dat op termijn kan uitmonden in een gemeenschappelijke defensie (GD). Het GBVB trad terstond in werking met de ratificatie van het Verdrag van Maastricht, maar leed onder het gebrek aan nieuwe substantie. In praktijk was het de oude Europese Politieke Samenwerking (EPS) plus een aantal specifiek overeengekomen 'gemeenschappelijke acties'; aanvankelijk een vijftal, waaronder humanitaire acties in Joegoslavië en het waarnemen van de verkiezingen in Rusland en Zuid-Afrika. GBVB was dus een groot woord dat de lading niet dekte en daardoor te hoge verwachtingen wekte. Ook het 'veiligheidsbeleid' kwam niet uit de verf en bleef beperkt tot de voorbereiding van gemeenschappelijke posities in het CVSE-overleg en het onderwerp proliferatie. Het verschil tussen veiligheid en defensie werd nooit gedefinieerd, sedert in de Plechtige Verklaring van Stuttgart van 1983 een onderscheid was gemaakt tussen de politieke en economische aspecten van de veiligheid die onderwerp van overleg in de EPS zouden vormen (met uitzondering van militaire aspecten). Daarmee kwam het einde van het Genscher-Colombo-initiatief dat beoogde ook het militaire element binnen de Europese Gemeenschap te brengen. De animo daartoe was gering bij de meeste partners, maar het initiatief faalde wegens het verzet van Griekenland, Denemarken en Ierland, die om verschillende redenen niet bereid waren tot Europese defensiesamenwerking. Destijds bestond de EG nog uit tien leden. De overige zeven waren ook leden van de WEU die tot dat moment een stil bestaan had geleid, maar nu een mogelijkheid bood voor verdieping van de Europese defensiesamenwerking.

In het Verdrag van Maastricht werd bepaald dat het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid alle aspecten zal bevatten die gerelateerd zijn aan de veiligheid van de Unie. In de verklaring die de WEU-landen gelijk-

tijdig uitgaven, werd overeengekomen de rol van de WEU te versterken in het lange termijn perspectief van een GDB binnen de EU, dat te zijner tijd kan leiden tot een GD, compatibel met die van de Atlantische Alliantie. Niet gedefinieerd werd wat onder GDB of GD moest worden verstaan, maar in ieder geval was duidelijk dat een proces van steeds nauwer wordende samenwerking en uiteindelijk een vorm van integratie werd bedoeld. De onderliggende gedachte was de overtuiging die ook reeds in het Platform van Europese veiligheidsbelangen was verwoord, dat de constructie van een geïntegreerd Europa incompleet zou blijven zolang zij niet veiligheid en defensie omvatte.

Het Nederlandse voorzitterschap van de WEU heeft in de zomer van 1994 een aanzet gegeven voor het GDB met de bedoeling zoveel mogelijk institutionele theologie te vermijden en te definiëren wat de inhoud van het defensiebeleid zou kunnen zijn (en eventueel ook wat het - nog - niet zou kunnen zijn). In de ministeriële zitting van 14 november van dat jaar werd een voortgangsrapport besproken en een mandaat voor verdere uitwerking gegeven. Parallel daarmee loopt een Frans initiatief om te komen tot een Europees defensiewitboek, dat probeert de serie nationale witboeken te overkoepelen. Het belang van deze werkzaamheden ligt in de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie van 1996, die zeker wel over de institutionele aspecten van veiligheid en defensie zal gaan. De instellingen van de EU moeten in juni 1995 hun rapporten terzake gereed hebben. Hoewel de WEU formeel gesproken geen instelling van de EU is, ligt een eigen evaluatie voor de hand (deze werd in 1991 ook reeds voorzien). Voordat het institutionele debat losbarst, dient men te weten wat een GDB kan inhouden en wat de operationele mogelijkheden en lacunes zijn.

De voorbereiding op de Intergouvernementele Conferentie wordt bemoeilijkt door het feit dat de besluiten over het operationeel maken van de WEU en de verhouding met EU en NAVO nog lang niet uitgevoerd zijn. De WEU heeft zichzelf omschreven als de defensiedimensie van het Europese integratieproces en tegelijk als middel om de Europese pijler van de Alliantie te versterken. Maastricht voorziet in verzoeken van de Europese Raad aan de WEU om besluiten die defensie-implicaties hebben uit te werken en uit te voeren ('elaborate and implement'). Intussen is de WEU buiten de defensiedimensie getreden: operaties buiten het NAVO-gebied zijn op zichzelf al geen defensie in enge zin, het embargo op de Donau wordt door politie- en douaneambtenaren uitgevoerd en in Mostar levert de WEU op verzoek van de Europese Unie het politiedetachement aan de Europese administrateur Koschnick. Idealiter zou derhalve de WEU de *operationele* dimensie van de Europese Unie moeten worden, ook wanneer bijvoorbeeld de Europese Unie opnieuw zou besluiten monitors uit te zenden, zoals in 1991 naar Joegoslavië. Interessant is in ieder geval dat voor Mostar inderdaad door de Europese Unie een verzoek is gedaan aan de WEU, een toepassing dus van Maastricht. Voor het overige is de samenwerking tussen beide organisaties heel langzaam op gang gekomen en nog steeds niet perfect. Regelingen zijn getroffen voor contacten tussen de secretariaten en voor aanwezigheid bij elkaars bijeenkomsten, maar die hebben meer betrekking op de deelneming van Europese Unie-vertegenwoordigers aan WEU-overleg (via de delegatie van het voorzittende land) dan omgekeerd. Het Comité Politique van Directeuren-Generaal Politieke Zaken heeft nog niet de reflex om voor operationele zaken of de voorbereiding daarvan aan de WEU te denken.

Met de NAVO liep het aanvankelijk beter. De Secretarissen-Generaal woonden ministeriële zittingen bij en een liaisongroep onder leiding van de beide politieke directeuren hield elkaar op de hoogte. Met de NAVO-top van '94 werd de mogelijkheid geopend dat NAVO-middelen ter beschikking worden gesteld van WEU-operaties, maar de uitwerking stokt. Voortgang is pas mogelijk

wanneer de Planning Cell van de WEU gemachtigd wordt samen met de militaire autoriteiten van de NAVO scenario's uit te werken en daarbij aan te geven of NAVO dan wel WEU als leidende organisatie wordt gezien. Alleen dan is het mogelijk te bepalen welke NAVO-middelen nodig zijn voor een WEU-actie. De NAVO moet dan een redelijke mate van waarschijnlijkheid kunnen toezeggen voor de daadwerkelijke beschikbaarstelling. Honderd procent zekerheid is niet mogelijk, omdat voor 'out-of-area'-operaties ook geen volledige zekerheid bestaat dat geplande nationale bijdragen worden geleverd, maar zij moeten wel in de planning kunnen worden opgenomen. De WEU wordt anders gedwongen alternatieve oplossingen te vinden, die onvermijdelijk duplicatie van middelen met zich brengen. Hoofdproblemen bij de uitwerking van de CJTF gedachte zijn voor wat Frankrijk betreft de aarzeling om rechtstreekse militaire contacten met SHAPE goed te keuren en voor wat de VS betreft, de rol van SHAPE en het Militaire Comité. In ieder geval moet een voorziening worden getroffen om Franse en Spaanse militairen op te nemen in de commandovoering van een operatie waaraan hun landen deelnemen. Ook moet duidelijk zijn dat een operatie die de NAVO niet zelf wil uitvoeren, maar de WEU wel, niet indirect toch door een NAVO-commandant kan worden geleid. Dat sluit overigens een regeling van rapportage aan SHAPE niet uit. Voor een moederhoofdkwartier dat eventuele aanvulling of rotatie moet verzorgen, ligt dat zelfs voor de hand.

Tot dusver bestaat de indruk dat - bij gebrek aan politieke richtlijnen van de NAVO-Raad - SHAPE zich concentreert op een massaal scenario, terwijl voor de WEU een modulaire opbouw van de hoofdkwartierelementen die beschikbaar gesteld kunnen worden, meer zou zijn toegesneden op de vermoedelijke omvang van een operatie en de gewenste flexibiliteit.

Ondanks alle pretenties stelt crisisbeheersing van de NAVO weinig voor en zij zal nog moeilijker worden naarmate de VS zich meer naar binnen keren, selectiever worden bij het meedoen aan militaire acties en weigeren hun militairen onder gezag van de VN te stellen. Aangezien de WEU-landen bereid zijn al hun strijdkrachten toe te wijzen aan zowel NAVO als WEU, blijft de kernvraag over of de WEU een eigen commando-systeem moet opbouwen of niet. Tot dusver is dat niet nodig geacht, maar dan moeten de voorstanders van de NAVO niet de argumentatie voeren dat de WEU niets voorstelt omdat men geen commando-systeem heeft en tegelijk hoog opgeven van de noodzaak duplicatie te vermijden. De WEU dient meer operationeel te worden maar heeft een smalle weg te gaan tussen duplicatie en ineffectiviteit.

Het bovenstaande heeft betrekking op de complementariteit van militaire acties. Dat is zeker nuttig om duplicaties te voorkomen en de WEU in staat te stellen sneller en efficiënter op te treden. Het geeft echter nog geen inhoud aan de politieke conceptie van de NAVO als twee-pijler organisatie met een Europese en een Amerikaanse pijler. Aanvankelijke Amerikaanse tegenstand tegen een Europese 'caucus' is nu wel overwonnen, zolang duidelijk is dat de Europeanen hun inbreng niet zien als hun laatste woord en bereid zijn naar goede argumenten van de andere bondgenoten te luisteren. Dus geen herhaling van de situatie in de GATT-onderhandelingen waarin de Europeanen nauwelijks in staat waren hun posities bij te stellen in het licht van de reacties van anderen. Het is niet nodig op alle punten van de NAVO-agenda te komen met een gecoördineerd standpunt, maar men zou kunnen beginnen met een aantal hoofdzaken. Dit zou het NAVO-overleg bespoedigen en ook voor de VS aantrekkelijker kunnen zijn in plaats van geconfronteerd te worden met veertien onderling afwijkende standpunten. Uiteraard moet zo'n Europese voorbereiding georganiseerd worden (en zonder geheimzinnigheid plaatsvinden), maar het feit dat de WEU-Raad op dinsdag vergadert en de NAVO-Raad op woensdag kan een snelle gedachtenvorming bevorderen en behoeft niet tot tijdverlies te leiden. Voor het geval de Europeanen het onderling niet eens worden, mag dat niet tot uitstel van het NAVO-overleg leiden.

Bij de uitwerking van een Europees defensiebeleid zal rekening gehouden moeten worden met de volgende scenario's:

1. verdediging van het gebied van de Europese Unie tegen externe agressie;
 2. crisissprentie en crisismangement binnen dit gebied en zijn periferie, de veiligheidszone van de Europese Unie;
 3. agressie buiten de veiligheidszone;
 4. niet-militaire dreigingen die een militaire maatregel noodzakelijk maken zoals bescherming van burgers, humanitaire acties, drugsmokkel.
- Hoewel de WEU nog werkt aan een precieze methodologie is het blijkens rapportage van het Portugese voorzitterschap aan de WEU-Assemblee in januari 1995 de bedoeling om de werkzaamheden te richten op:
1. Een definitie van Europese belangen, zoals:
 - vrede en volkenrecht;
 - non-proliferatie van massa-vernietigingswapens;
 - risico's die zich kunnen ontwikkelen tot een bedreiging van leden van de Europese Unie.
 2. De omgeving waarin de Europese Unie haar verantwoordelijkheid moet nemen ten behoeve van veiligheid en stabiliteit, met inbegrip van haar rol in internationale organisaties en verhouding tot de belangrijkste andere mogelijkheden.
 3. Een evaluatie van de beschikbare middelen, bestaande lacunes en de mogelijkheden daarin te voorzien.

4.4.3.1 WEU-lidmaatschap

In een WEU-verklaring tijdens 'Maastricht' werd de mogelijkheid geopend voor leden van de Europese Unie om lid te worden van de WEU of, als men dat verkoos, waarnemer. Op die basis opteerde Griekenland voor volledig lidmaatschap en Denemarken, Ierland en sedert 1 januari 1995 ook Finland, Oostenrijk en Zweden voor het waarnemerschap. Volledig lidmaatschap is mogelijk 'on conditions to be agreed', hetgeen voor enkele lidstaten betekent dat het kandidaatlid tegelijkertijd lid van de NAVO moet worden. In mei 1994 hebben de WEU-ministers besloten de landen van Centraal-Europa die een associatie-akkoord met de Europese Unie hebben gesloten of dat binnenkort zullen doen (een zogenaamd Europa-akkoord), tot de WEU toe te laten als geassocieerd partner. Naast de status van geassocieerd lid voor de Europese NAVO-landen die geen lid zijn van de Europese Unie - Noorwegen, Turkije en IJsland, is dat een vierde status van deelneming aan de WEU. De Raad vergadert iedere week, de ene week à 18 (Europese Unie + Europese NAVO-landen), de andere à 27 met Bulgarije, Hongarije, Polen, Tsjechië, Roemenië, Slowakije, Estland, Letland en Litouwen. De regeling wordt reeds toegepast op deze drie Baltische landen in de verwachting dat zij spoedig een Europa-akkoord met de Europese Unie zullen sluiten. Zij namen eerder reeds deel aan het Forum of Consultation en het werd niet opportuun geacht hen een aparte positie te geven.

Tegelijk met de toelating van geassocieerde partners werd de status van de geassocieerde leden opgewaardeerd. Noorwegen en Turkije kunnen officieren in de WEU Planning Cell benoemen, terwijl zij voorheen alleen een liaison arrangement hadden. Met hun aanwezigheid kan de WEU zich opwerpen als de Europese pijler van de NAVO omdat alleen Europese lidstaten van de alliantie aanwezig zijn in het WEU-beraad, zij het met verschillende status. De automatische bijstandsgarantie geldt niet voor de geassocieerde leden en waarnemers maar de eerstgenoemden kunnen wel volledig deelnemen aan de activiteiten van de WEU. Bovendien is een Grieks-Turkse controverse uitgesloten door de formulering dat de WEU-bepalingen niet ingeroepen kunnen worden tegen een lid van de NAVO en omgekeerd, een bepaling die ook van belang kan worden wanneer in de toekomst de uitbreiding van de twee organisaties niet synchroon zou verlopen. Turkije heeft derhalve een betere positie in de WEU dan in de Europese Unie.

Alle negen Centraaleuropese landen zouden gaarne toetreden tot Europese Unie, NAVO en WEU. De redenen om de eventuele uitbreiding van de veiligheidsorganisaties in onderling verband te bezien, zijn eerder in deze studie uiteengezet. Thans een woord over de landen die reeds begin januari 1995 tot de Europese Unie zijn toegetreden. Met hun besluiten waarnemer té worden van de WEU is er tot 1996 geen probleem, behalve dat zij wel volledig aan de Intergouvernementele Conferentie zullen deelnemen. Als zij dan volledig lid van de WEU willen worden, rijst de vraag van gelijktijdig lidmaatschap van de NAVO. Zijn zij daartoe dan bereid of vormt hun vroegere neutraliteit, respectievelijk hun latere versie van 'Alliance-free' nog een intern politiek obstakel? Uiteraard heeft ook de WEU de kenmerken van een alliantie, maar wel een bijzondere doordat zij integraal onderdeel is van het proces van Europese eenwording. En zijn alle landen van de NAVO, en met name de VS, bereid Artikel 5 uit te strekken tot deze landen, in het bijzonder tot Finland met een lange gemeenschappelijke grens met Rusland, mede in het licht van het effect daarvan op de Russische publieke opinie? Antwoorden op deze vragen kunnen pas volledig gegeven worden tijdens de Intergouvernementele Conferentie, maar enige aspecten kunnen al belicht worden. Inmiddels heeft de ministeriële NAVO-Raad op 1 december 1994 een studiegroep ingesteld om binnen een jaar het 'waarom' en 'hoe' van de uitbreiding te bestuderen. Het slotcommuniqué legde voor het eerst een band met de uitbreiding van de Europese Unie. De uitspraak in gelijke zin van Bondskanselier Kohl in zijn regeringsverklaring enkele dagen eerder zal daaraan niet vreemd zijn geweest.

In de eerste plaats lijkt het moeilijk voor de Europese Unie om leden die tot de WEU wensen toe te treden, buiten te sluiten, zeker wanneer duidelijk wordt gesteld dat de GDP compatibel is en blijft met de NAVO-defensie. Als NAVO-leden zouden weigeren de Alliantie uit te breiden, mag daardoor geen obstakel ontstaan voor voortgang van het Europese integratieproces. Het argument dat de WEU geen Europese pijler van de NAVO kan zijn als niet alle lidstaten tevens lid zijn van de NAVO snijdt m.i. geen hout. De inbreng in het bondgenootschap zou zeer wel mede namens de anderen kunnen geschieden, die zich vervolgens al dan niet met de genomen besluiten zouden kunnen associëren.

In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met zich wijzigende omstandigheden. Hoe ziet Rusland er over twee jaar uit? Hoe kijken de Russen aan tegen stabiliteit in Europa? Zien zij misschien lidmaatschap van Europese Unie/WEU/NAVO als een positief element, of blijft de NAVO voor hen een instrument van Amerikaanse respectievelijk Amerikaans-Duitse macht, dat tot hun westgrens oprukt? En hoe ontwikkelt de NAVO zich? Als de mening postvat dat het makkelijk is om de Alliantie uit te breiden omdat Artikel 5 bij nader inzien weinig verplichtend is, wordt uitbreiding makkelijker, maar wordt tegelijkertijd de waarde van het bondgenootschap ernstig ondermijnd. En tenslotte, hoe denkt de Europese Unie in 1996 over solidariteit enerzijds en 'géométrie variable' anderzijds? Een gemeenschappelijke defensie of defensiepolitiek zou voorbehouden kunnen blijven aan een kerngroep. De WEU is vandaag al een vorm van variabele samenwerking. Maar wat te doen als anderen toch volledig lid willen worden, hetgeen zeker voor de Centraaleuropese landen het geval zal zijn?

In de derde plaats moeten wij ons verdiepen in tussenvormen en niet uitsluitend denken in termen van de organisaties zoals zij op dit moment bestaan. Ons uitgangspunt moet zijn dat wij zones met verschillende mate van veiligheid willen vermijden. Indien Europa een GBVB heeft dat de naam van gemeenschappelijk verdient, heeft dat consequenties voor de veiligheidsdimensie. Maar die dimensie is nauw verweven met de Amerikaanse betrokkenheid bij onze veiligheid, vooral als tegenwicht tegen de militaire macht

van Rusland. Hieruit volgt de conclusie dat Europa met Washington moet overleggen over uitbreiding van de WEU-garanties, maar ook over de algemene aspecten van Europese Unie uitbreiding met Centraaleuropese landen. De VS moeten niet het gevoel krijgen dat zij tegen hun zin door Europese actie betrokken worden in een conflict, het 'trigger'-syndroom. Anderzijds mogen de VS geen veto hebben over de omvang en de inhoud van de Europese Unie. Als het mogelijk is Europese garanties af te dekken met een NAVO-garantie verdient dat uiteraard de voorkeur, maar als dat niet mogelijk is, moeten andere oplossingen worden gevonden.

In 1998 bestaat het Verdrag van Brussel dat de basis is van de WEU 50 jaar. Als er geen nieuw verdrag wordt of is gesloten, wordt het mogelijk uit te treden met een opzeggingstermijn van één jaar. Wanneer dat niet gebeurt, loopt het verdrag door. In de Intergouvernementele Conferentie zou besloten kunnen worden tot een nieuw verdrag dat de WEU geheel kadert in de Europese Unie, bijvoorbeeld als een vierde pijler naast de communautaire, het GBVB en Justitie/Binnenlandse Zaken pijlers. Aangenomen moet worden dat Artikel 5 gehandhaafd blijft, want daarin ligt de essentie van de defensiedimensie opgesloten. Het is echter mogelijk dat deze vierde pijler niet alle lidstaten als volledig deelnemer omvat. Op dit moment zijn 5 van de 15 leden van de Europese Unie slechts waarnemer bij de WEU. Dat is uiteraard niet ideaal, want daarmee zou een frictie ontstaan tussen het GBVB van alle Europese Unie-leden en de kleinere groep voor het GDB.

Indien het om welke reden dan ook, niet mogelijk is om de NAVO uit te breiden met alle leden van de Europese Unie, kan men denken aan minder vergaande toezeggingen van de kant van zowel NAVO als WEU. Het gaat dan om een speciale regeling binnen de NAVO die minder ver gaat dan een formele veiligheidsgarantie, maar wel volledig lidmaatschap van de WEU, respectievelijk de toekomstige vierde pijler van de Europese Unie, mogelijk maakt. Varianten zijn:

- De NAVO stelt een geassocieerd lidmaatschap in waarmee de betrokken landen het recht krijgen op consultatie over gemeenschappelijke maatregelen indien zij het slachtoffer worden van agressie en de mogelijkheid aan de planning van tegenmaatregelen deel te nemen. Een verdergaande, maar minder aantrekkelijke vorm zou kunnen zijn een formeel lidmaatschap, maar gecombineerd met eenzijdig aanvaarde beperkingen, zoals geen vreemde troepen of kernwapens in vredetijd op het terrein van de betrokken staat of speciale vertrouwenbevorderende maatregelen in de relatie met Rusland. Deze beperkingen mogen niet onderworpen worden aan een Russisch 'droit de regard', maar zouden wel kenbaar gemaakt kunnen worden. Nadeel hiervan is dat hierdoor een nieuwe veiligheidszone met een bijzonder regime zou worden geschapen. Ten aanzien van Oost-Duitsland hebben wij dit grotendeels kunnen afhouden. Er is geen reden dit verder oostelijk wel te aanvaarden.
- Het NAVO-verdrag wordt aangevuld met overeenkomsten met de Europese Unie/WEU en/of individuele derde landen over hun samenwerking. De NAVO zou hierin kunnen verklaren dat zij onder gespecificeerde omstandigheden de zelfverdediging zal steunen van landen die lid zijn geworden van de Europese Unie. Hierbij zou provocatie kunnen worden uitgesloten. Een variant is op termijn een Scandinavische component van de WEU die de Baltische landen omvat en als zodanig door de NAVO wordt erkend als element van stabiliteit zonder dat deze landen volledig lid worden van de NAVO.
- De Europese Unie/WEU zou met de VS overeen kunnen komen dat de automatische militaire bijstand aan een niet-NAVO-lid pas wordt verleend na consultatie met de VS. Een dergelijke clause sluit aan bij het huidige Artikel 4 van het WEU-verdrag, waarin de WEU zich verbindt tot advisering door SACEUR (hetgeen betrekking heeft op collectieve defensie van de lidstaten die ook lid zijn van de NAVO).

Met het opnemen van negen geassocieerde partners heeft de WEU ongeveer de toekomstige grenzen van de Europese Unie bereikt. Slovenië zou dezelfde status snel kunnen krijgen, maar voor de andere republieken van het voormalige Joegoslavië is dit meer twijfelachtig. Met haar 'Europese logica' heeft de WEU de landen van Centraal-Europa meer geboden dan zowel NAVO als Europese Unie. Tegelijk is de kring overzichtelijker en hopelijk meer homogeen gebleven dan in OVSE, NASR, en Partnership for Peace mogelijk is. De belangrijkste opgave blijft een maximale synergie te bereiken door de combinatie van buitenlands, economisch en veiligheidsbeleid die door de Europese Unie/WEU mogelijk wordt.

Indien de NAVO, ondanks de daartegen aangevoerde bezwaren, toch eerder tot uitbreiding overgaat dan de Europese Unie/WEU is er voor de WEU geen reden dit voorbeeld te volgen. Allereerst omdat dan de Europese logica geweld zou worden aangedaan, maar bovendien omdat daarmee een nieuwe en onnodige concurrentie met de NAVO zou ontstaan.

4.5 Beleidsimplicaties voor Nederland

Nu de Europese veiligheid niet meer automatisch ondeelbaar is omdat het scenario van de massale verrassingsaanval niet meer actueel is moet geprobeerd worden de solidariteit op andere wijze te bevestigen. Dat kan alleen door veiligheid te zien als een breed spectrum en de intensiteit van gemeenschappelijke analyse, consultatie en planning te verhogen. Alleen op deze wijze kan men vaststellen welke gemeenschappelijke belangen op het spel staan, niet alleen op korte termijn, maar ook in langer perspectief. Gehoopt moet worden dat een aantal opvattingen die gezamenlijk als nationale belangen worden gepresenteerd in feite minder hout snijden dan aangenomen en dat de mogelijkheid van gemeenschappelijk beleid toeneemt. De Joegoslavische crisis heeft na aanvankelijk divergerende 'gut reactions' een redelijke consensus opgeleverd tussen de landen van de Europese Unie. Een conclusie van deze studie is dat alle landen worstelen met een nieuwe definitie van hun nationaal belang. Nederland kan daaraan niet ontkomen en de herijking kan daaraan een goede bijdrage leveren (als ze tenminste niet letterlijk wordt genomen als aanpassing aan de norm, doch ook op nieuwe normering is gericht). Voor ons onderwerp gaat het dan om ontwikkeling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk defensiebeleid. Met name het GBVB heeft vertrouwenbevorderende resultaten hard nodig. Die zullen vooral moeten liggen in nauwere aansluiting tussen woorden en daden. Als men niet bereid is de daad bij het woord te voegen, moeten de retoriek en het verwachtingspatroon worden bijgesteld.

De Europese Politieke Samenwerking was in hoofdzaak gericht op problemen buiten Europa en was daardoor reeds minder verplichtend. Declaratoir beleid moest soms ondersteund worden door economische sancties, maar wezenlijke offers werden niet gevraagd. Het apartheidsbepaalde in Zuid-Afrika was een makkelijk doelwit. Van de twee belangrijkste doelstellingen van EPS in 1971, de CVSE en het Midden-Oosten werd het eerste een succes (mede door aanvankelijke Amerikaanse desinteresse), het tweede kwam nooit goed van de grond. Met Maastricht kwam het GBVB, maar de nieuwe dimensie - de 'action commune' - bleef beperkt en meestal van marginaal belang, zoals het waarnemen van verkiezingen. Ook hier werden verwachtingen gewekt, maar niet beantwoord. De Europese Raad van Lissabon heeft in juni 1992 drie categorieën van gewichtige belangen aangegeven:

1. in gebieden die geografisch dichtbij de Europese Unie liggen met name Midden- en West-Europa, de GOS landen, de Balkan, de Maghreb en het Midden-Oosten, maar de opsomming moest niet als uitputtend worden beschouwd;
2. in geval van betrokkenheid bij politieke en economische stabiliteit;

3. bij gevaren voor de veiligheidsbelangen van de Europese Unie. Hierbij werd gewezen op de noodzaak het proces van wapenbeheersing te ondersteunen, evenals de controle op de overdracht van technologie aan derde landen. Opvallend was het veelvuldig gebruik van het woord belangen zonder dat deze wezenlijk werden gedefinieerd. Hier is nog veel werk te doen.

Ten dele is de institutionele theologie schuld aan de impasse van het GBVB - de ruzie over financiering hetzij uit het budget van de Europese Unie of separaat en de nog niet opgeloste competentiekwestie tussen het Comité Politique en het Comité van Permanente Vertegenwoordigers voor het GBVB. Voor effectief beleid is echter maximale convergentie nodig tussen het politieke, economische en veiligheidsbeleid van de Unie. Bij de andere internationale acteurs is dat ook het geval. De enige manier om dit op te lossen is grotere samenhang in Brussel op multilateraal niveau (tussen Raadssecretariaten van Europese Unie en WEU en de Europese Commissie) en binnen de nationale vertegenwoordigingen. Denkbaar is één Permanent Vertegenwoordiger op het niveau van staatssecretaris met onder zich twee of drie plaatsvervangers voor de communautaire, buitenlands politieke en veiligheidsaspecten. De huidige praktijk waarin de Nederlandse PV-NAVO ook de WEU doet heeft het voordeel van expertise en het contact met de vertegenwoordiger in het Militaire Comité van de NAVO die ook militair gedelegeerde is bij de WEU, maar werkt toch niet bevredigend. De PV's van de zes landen die deze taakverdeling toepassen, concentreren zich teveel op hun NAVO-activiteiten. Een combinatie NAVO-WEU heeft zin wanneer de NAVO zich echt gaat hervormen in een twee-pijler organisatie en de Europese pijler identiek wordt aan de WEU en gemeenschappelijke oriëntaties voorbereidt die dan ingebracht worden - de NAVO-consultaties. Tot dusver is dat niet gelukt en heeft ook Nederland daar niet aan meegewerkt uit vrees dat een Europese 'caucus' de VS van ons zou vervreemden. Mijn stelling is steeds geweest dat alleen een grotere Europese inbreng, cohesie en verantwoordelijkheid de NAVO als levensvatbare organisatie kan behouden, uiteraard met transparantie van het Europese vooroverleg en de bereidheid de overeengekomen oriëntaties aan te passen als er van de overzijde van de Atlantische Oceaan goede argumenten worden aangevoerd.

Hoe het verder gaat met het Militaire Comité van de NAVO zal afhangen van de toekomst van de geïntegreerde militaire organisatie. Als een meningsverschil zoals over het Joegoslavische wapenembargo zich herhaalt is het nut daarvan snel dalend. CJTF biedt een constructieve oplossing, mits het Amerikaanse personeel bereid is werkzaam te blijven, ook wanneer de VS niet aan een operatie meedoen. Als men het niet eens is over de politieke doelstellingen van een operatie, is de kans daarop gering. In ieder geval lijkt de taak van SHAPE en daarmee SACEUR meer een planningsfunctie te worden dan een operationele (behoudens in het geval van collectieve defensie). Dat blijft een argument ten gunste van een Amerikaanse SACEUR, omdat hij in staat is de band met de Amerikaanse middelen te behouden die Europa niet heeft, zoals transport, intelligence, sommige verbindingen en - voor de afschrikking - de nucleaire component. Met het MC heb ik altijd het probleem gehad dat het gebaseerd is op een fictieve en in haar consequenties onjuiste veronderstelling: de MilReps noemen zich de persoonlijke vertegenwoordiger van hun Chef Defensiestaf en zouden daardoor in staat zijn professioneel militair advies te geven. In praktijk werkt dat niet zo. Geen minister van Defensie (behalve misschien de Turkse die in préséance lager staat dan de Chef Defensiestaf) zal toestaan dat de CDS instructies stuurt naar zijn MilRep die niet politiek zijn afgedekt en geen CDS zal dat in een democratische samenleving doen wanneer het om echt belangrijke zaken gaat, omdat anders de relatie Minister-CDS onder spanning komt zodra de NAVO op ministerieel niveau vergadert. De veronderstelling van onafhankelijk militair advies is dus een fictie en daarmee wordt de positie van het MC naast de Noord-Atlantische Raad ongewenst.

Objectief militair advies, voor zover ooit mogelijk, komt van SHAPE en SACLANT, niet van een comité met nationale vertegenwoordigers.

De WEU heeft geprobeerd dit probleem op te lossen door de Militaire Gedelegeerden naast de PV's aan de raadstafel te plaatsen en geen apart MC te vormen. Toch komen de MilDels wel apart samen voor specifieke onderwerpen. Toegegeven moet worden dat hun positie nadere definitie behoeft. In feite voeren zij zelden het woord. Grondgedachte blijft echter dat de WEU een politiek-militaire organisatie is die bij alle activiteiten beide aspecten wil betrekken.

4.5.1 **Geen interlocking institutions**

De terminologie 'interlocking' institutions is geen gelukkige omdat de indruk wordt gewekt van een gedetailleerde taak- en competentieverdeling. De uitspraak dat in feite 'interblocking' optreedt, is al afgezaagd geworden, maar geldt nog in alle omvang. De ene organisatie wacht op een verzoek of mandaat van de andere, zodat er weinig of niets gebeurt. De NAVO verklaart alles te hebben gedaan wat de VN vroeg, maar dat was weinig. Eerder in deze studie is al betoogd dat een 'enabling resolution' van de Veiligheidsraad die de lidstaten oproept al het nodige te doen, voldoende mandatering moet zijn voor NAVO, WEU of een ad hoc coalitie, en dat een uitdrukkelijk verzoek tot gebruik van geweld van de Veiligheidsraad nauwelijks verwachtbaar is. Hoe de concrete actie dan wordt georganiseerd zal afhangen van de Amerikaanse bereidheid om mee te doen, maar ook van die van de Europese landen. Optreden van Duitse grondtroepen in Centraal- of Oost-Europa blijft voorlopig weinig waarschijnlijk.

De ervaringen in Joegoslavië maken de relatie NAVO-VN niet voor herhaling vatbaar. Het VN hoofdkwartier had van het begin af aan grote aarzeling zich te mengen in Bosnië en vatte zijn taak op als een strikt humanitaire. Voor Kroatië achtte men 'peacekeeping' aanvaardbaar omdat partijen er mee instemden, zij het van Kroatische zijde met groeiende tegenzin omdat de status quo van de Servische veroveringen daarmee werd bevestigd. Voor Europa was er geen noodzaak voor humanitaire of peace-keepingacties een mandaat van de VN te vragen. Uiteindelijk werd in het voormalige Joegoslavië een veelheid aan missies uitgevoerd die onderling tegenstrijdig waren. Onpartijdigheid en gebruik van geweld zijn niet verenigbaar.

In de etnische en religieuze conflicten die de veiligheidsproblematiek in Centraal- en Oost-Europa zullen beheersen, zijn militaire oplossingen niet mogelijk. Regionale autonomie blijft belangrijker dan grenswijziging. Voorzover de internationale gemeenschap daarbij betrokken wordt, gaat het meer om de politiefunctie waarbij in laatste instantie gebruik van geweld niet kan worden uitgesloten, dan om grootscheeps militair optreden. Als de machtsuitoefening zo wordt gepresenteerd, zal die ook aanvaardbaarder worden voor de plaatselijke bevolking.

De militaire middelen zullen derhalve gericht moeten zijn op konvooibegeleiding en interpositie. Die taken vergen naast de traditionele waarnemersfunctie ook middelen ter bescherming, zoals gepantserde personeelsvoertuigen en bewapende helikopters (niet zozeer tegen tanks als tegen andere vormen van obstructie). De opleiding van het personeel zal een heel andere moeten zijn dan het traditionele 'peloton in de verdediging' en gericht moeten zijn op maximum flexibiliteit. De Nederlandse mariniers, de Koninklijke Marechaussee en commandotroepen bezitten die kwaliteiten reeds in hoge mate. De luchtmobiele brigade kan daar eveneens voor worden opgeleid, waarbij op zelfstandig optreden getraind zal moeten worden, zonodig los van de divisie voor Centraal-Europa waarvoor hij oorspronkelijk bedoeld was. Het

personeel van al deze eenheden dient gerecruteerd te worden op de bereidheid buiten het NAVO-gebied te worden ingezet. Hiermede zou Nederland een bestand van ongeveer 10.000 man voor vredesoperaties beschikbaar hebben waar de nodige ondersteuningseenheden, zoals verbindingsgenie en medische troepen, aan kunnen worden toegevoegd.

Voor hun inzet kunnen met andere Europese landen 'force packages' geformeerd worden, die in beginsel voor contingency plannen van NAVO of WEU beschikbaar worden gesteld. Bij de keuze van hun materieel dient met deze samenwerking rekening te worden gehouden om voldoende interoperabiliteit en liefst standaardisatie te bereiken. In een contingency plan dienen de commandovoering, het transport, de logistieke ondersteuning en de verbindingen voor het optreden buiten het eigen grondgebied te worden geregeld en beoefend. Evenals voor een NAVO CJTF geldt hier dat de kans op succes van een operatie het meest wordt verhoogd door het 'package' juist te formeren rond een kern van een tevoren geselecteerd en getraind commando-element. De voormalige NAVO-bevelhebber voor de Atlantische Oceaan, Admiraal Miller, heeft gesuggereerd een lijst van officieren samen te stellen die hiervoor in aanmerking kunnen komen, inclusief militairen uit Frankrijk, Spanje en eventueel niet-NAVO-landen om hen te oefenen in het samenwerken als team.¹³ Gezien hun bereidheid mee te doen aan vredesoperaties dient voor Nederland vooral gedacht te worden aan deelneming aan 'force packages' met België, Engeland, Frankrijk, Spanje en Italië en op termijn hopelijk ook met Duitsland.

Naast het meer wereldwijde probleem van de proliferatie van massa-vernietingwapens zijn de belangrijkste veiligheidsrisico's van dit moment voor Europa het afglijden van het Bosnische conflict tot een Europese oorlog op de Balkan, het mislukken van de Oekraïense onafhankelijkheid en een implosie van Algerije die tot chaotische toestanden in Noord-Afrika kan leiden. De twee laatste gevallen lenen zich niet voor een militair optreden en eerder voor economische steunprogramma's. Het eerste valt te herleiden tot de noodzaak van een regionale wapenbeheersing die een rem legt op Servische macht. Hier dient het gehele arsenaal van preventieve troepenopstelling tot een regionale tafel in OVSE-verband te worden gebruikt en verder ontwikkeld met vertrouwenbevorderende maatregelen tot uiteindelijk harde wapenbeheersingsafspraken. Het is paradoxaal dat het gebied waar het hardst wordt gevochten buiten de akkoorden in het kader van de conventionele troepenreducties in Europa is gebeven. De economische blokkade tegen Servië-Montenegro is, samen met het opgeschorte OVSE-lidmaatschap, het laatste drukmiddel op Belgrado en zal maximaal moeten worden gebruikt, niet alleen in relatie tot Bosnië, maar ook voor herstel van de autonomie in Kosovo en Vojvodina en het bereiken van een wapenbeheersingsraamwerk. Anders blijft Servische militaire macht een permanent element van instabiliteit op de Balkan.

4.5.2 Europese integratie

Voor de Intergouvernementele Conferentie van 1996 blijft gelden, dat we hoog moeten mikken om ergens uit te komen, maar de doelstellingen moeten wel coherent zijn. Het proces van Europese integratie blijft een mengsel van communautaire en intergouvernementele elementen. Voor een land als Nederland blijven doelmatige instellingen een eerste vereiste, want alleen een evenwichtige institutionele opzet biedt een tegenwicht tegen machtspolitiek van de grote lidstaten. Met de uitbreiding van de Europese Unie tot 15 zijn de oude 6 in de minderheid. Bij verdere uitbreiding hebben de grotere landen het

¹³ Paul David Miller, Retaining Alliance Relevancy. NATO and the Combined Joint Task Force Concept. Institute for Foreign Policy Analysis, *National Security Paper*, number fifteen, 1994.

probleem dat zij in een Unie van 28 overstemd kunnen worden door een coalitie van de kleinere lidstaten. In een Europese Unie van 20 is nog maar de steun van één der vier grootste landen nodig om de gekwalificeerde meerderheid te halen. In het Europese Parlement liggen de verhoudingen ten aanzien van het draagvlak in termen van bevolkingsaantal nog ongunstiger. Een oplossing lijkt alleen mogelijk door naast het huidige stembestelsysteem ook een criterium van meerderheid van de Europese burgers in te bouwen.

Voor veiligheidskwesties blijven de mogelijkheden voor meerderheidsbeslissingen echter zeer beperkt. Geen regering of parlement zal bereid zijn tegen haar zin door een meerderheid gedwongen te worden tot het zenden van troepen naar een spanningsgebied. Hier speelt dus meer dan op andere gebieden van integratie de vraag van variabele geometrie en ad hoc coalities. De WEU is al een vorm van variabele geometrie doordat Denemarken en Ierland alleen bereid zijn als waarnemer aanwezig te zijn. Ierland heeft geen probleem met het perspectief van een gemeenschappelijke defensiepolitiek, daar ligt het probleem in de overgang van het traditionele neutraliteitsbeleid naar die toekomstige situatie. Voor Denemarken geldt althans voorlopig een 'opt out'. Oostenrijk, Finland en Zweden zullen zich zeker tot de Intergouvernementele Conferentie van 1996 eveneens beperken tot de status van waarnemer. In die periode bestaat dus de weinig gelukkige situatie dat alle 15 leden van de Europese Unie meedoen aan het GBVB, maar slechts 10 volledig lid zijn van de WEU. Tijdens de besprekingen in Maastricht wenste de WEU het waarnemerschap niet aantrekkelijk te maken om zoveel mogelijk landen binnen boord te krijgen als volledig lid. Thans verdient het overweging de waarnemers ook de mogelijkheid te bieden op een incidentele basis mee te doen aan WEU-operaties en samenwerking met de Planning Cell. Anders zouden de geassocieerde partners, de landen van Centraal-Europa die pas rond de eeuwwisseling tot Europese Unie en WEU kunnen toetreden, een betere positie in de WEU hebben dan volledige leden van de Europese Unie. Uiteraard dienen de nieuwe leden zelf hun wensen kenbaar te maken maar van de kant van Oostenrijk zijn al indicaties in deze zin verkregen.

Met een groeiend aantal lidstaten en vermoedelijk behoud van de unanimiteitsregel voor de besluitvorming wordt de kernvraag hoe men redelijk snel kan vaststellen wie bereid is aan een bepaalde actie mee te doen en die vervolgens te organiseren, ook al laten enkele lidstaten het afweten. Hun afzijdigheid kan verschillende vormen aannemen. Indien zij tegen zijn maar een consensus niet willen tegenhouden, is er geen probleem. In de praktijk wordt door het voorzitterschap al regelmatig geprobeerd op deze wijze besluiten te nemen. Indien het verzet meer principieel is kan men, zoals door Commissaris Van den Broek bepleit¹⁴, proberen verlamming te voorkomen door meerderheidsbesluiten niet algemeen verbindend te verklaren. Een vergelijkbare werkwijze wordt reeds door de WEU toegepast, waar onder de paraplu van een gemeenschappelijk politiek besluit de uitvoering niet noodzakelijkerwijze alle lidstaten behoeft te omvatten. In de Golfactie van 1990 deed Duitsland niet met schepen mee en schonk Luxemburg een financiële bijdrage aan de overige deelnemers.

Een dergelijke 'coalition of the able and willing' is betrekkelijk gemakkelijk te organiseren wanneer iedereen zijn eigen kosten betaalt. Zodra het echter gaat om een gemeenschappelijk budget of om het gebruik van gemeenschappelijke middelen of wanneer additionele politieke raadsbesluiten nodig zijn wordt het moeilijker. Al deze overwegingen pleiten voor maximum flexibiliteit, zodat de landen die in een gepland 'force package' deelnemen, niet belemmerd worden door bondgenoten die daar niet toe behoren.

¹⁴ Clingendael-lezing op 24 mei 1994

Uiteraard wordt daarmee het beginsel van bondgenootschappelijke solidariteit aangetast, maar dat is onvermijdelijk nu de collectieve defensie minder actueel is dan optreden buiten het eigen grondgebied. De NAVO, die haar succes ontleende aan de ondeelbaarheid van de gemeenschappelijke verdediging volgens het beginsel van 'een aanval op één is een aanval op allen', zal daar meer moeite mee hebben dan de Europese Unie/WEU, die nog aan het begin staan van de ontwikkeling van de militaire component. In de NAVO wordt eenstemmigheid ook bij deelbesluiten vereist, in de Europese integratie is meer flexibiliteit denkbaar en nodig, zeker wanneer de Unie zich verder uitbreidt. Voor Nederland, dat in beginsel bereid is mee te doen aan een veelheid van vredesoperaties, is dan van belang dat een concrete bijdrage ook invloed op het beleid betekent. In de VN is dit veel te weinig het geval - mede doordat de VN de financiering van de operatie op zich neemt, althans in principe. In Europees verband dient het 'no contribution without representation' te gelden. Op militair niveau is trouwens algemeen aanvaard dat de commandofuncties toevallen aan de landen die de grootste bijdrage leveren.

Het beginsel van inspraak naar inbreng zal de neiging van de lidstaten verhogen om daadwerkelijk aan een operatie mee te doen. Bovendien biedt het een gedeeltelijke oplossing van het door Nederland altijd zozeer gevreesde directorium van de groten. Als kleinste van de groten - een positie die impliciet erkend is bij het nieuwe rotatiesysteem van het Europese Unie-voorzitterschap - heeft Nederland dan maximale invloed op basis van onze constructieve opstelling tot deelname. Een additioneel voordeel kan zijn dat de tendens in het Britse en Franse beleid meer nadruk te leggen op hun rol als permanent lid van de Veiligheidsraad zich niet verder doorzet. De ontwikkelingen in New York zijn niet positief. Het steeds vaker gebruik maken van de 'consultatiezaal', waar de Veiligheidsraad in besloten zitting vergadert, maakt de besluitvorming ondoorzichtig en voor de buitenstaanders steeds onbevredigender. Evenzo is het instellen van de Contactgroep voor Bosnië een teken dat de bestaande instellingen onvoldoende functioneren. Dientengevolge worden zij terzijde geschoven. De Contactgroep poogde Europa, de VS en Rusland op een lijn te krijgen, maar als dat dan niet of onvoldoende lukt, zijn alle instellingen verzwakt en krijgen ad hoc initiatieven zoals de missie-Carter een kans. Principieel had de Contactgroep het grote bezwaar dat belangrijke troepenleveranciers daarin niet waren opgenomen, evenmin als Italië als basis voor marine- en luchtoperaties, maar Duitsland wel. Door Nederland bewerkte regelingen voor informatieverstrekking en voorbespreking zijn niet zonder betekenis, maar blijven lapmiddelen.

4.5.2.1 *Collectief leiderschap*

Voor het leiding geven aan vergaderingen worden verschillende regelingen toegepast. De Secretaris-Generaal van de NAVO zit zowel de permanente als de ministeriële Raad voor. In de Europese Unie is het altijd het voorzittende land, dat ook de Unie naar buiten vertegenwoordigt. In de WEU bestaat een tussenvorm, waar de Secretaris-Generaal de permanente raad voorzigt, maar het land dat het voorzitterschap bekleedt de ministeriële vergaderingen presideert. In vergaderingen van OVSE voeren de Secretarissen-Generaal van de NAVO, de WEU en ook de Raad van Europa het woord, maar voor de Europese Unie spreekt de Présidence. Is dat een doelmatige regeling nu en voor de toekomst, wanneer een lidstaat pas na een periode van misschien uiteindelijk 14 jaar zelf weer aan de beurt komt voor het voorzitterschap? Het systeem van Présidence heeft het voordeel dat iedereen aan bod komt en er telkens tenminste één land verantwoordelijkheid voelt voor het bereiken van oplossingen. De WEU-verklaring ten tijde van Maastricht zou zonder de actieve rol van het Duitse voorzitterschap, dat herhaaldelijk op dwarsliggers druk uitoefende, niet tot stand zijn gekomen. Anderzijds is het een zware last voor een te korte periode, waarbij soms nog nationale politieke ontwikkelin-

gen de effectiviteit van het voorzitterschap beïnvloeden. Die last zal nog toenemen wanneer met het Spaanse voorzitterschap per 1 juli 1995 hetzelfde land zowel Europese Unie als WEU presideert.

Tijdens de Koude Oorlog verliet Europa zich op het Amerikaanse leiderschap, dat in staat was de Alliantie bijeen te houden ondanks moeilijke momenten. Nu het politieke klimaat in de VS steeds minder bereidheid toont om een internationale rol te spelen die nieuwe verplichtingen inhoudt en steeds meer aarzeling vertoont over een dreigen met of mogelijke inzet van militaire middelen, zal Europa meer verantwoordelijkheid moeten nemen. Een Amerikaanse bijdrage aan peacekeeping operaties wordt steeds onwaarschijnlijker (hetgeen ook een negatief gevolg moet hebben voor de NAVO-aspiraties deze te organiseren, eventueel samen met de Oosteuropese landen in het kader van de NASR of Partnership for Peace). Het Europese leiderschap dat ontwikkeld moet worden kan echter niet op één land rusten en dient een collectief karakter te dragen. Dat is niet gemakkelijk in een periode waarin binnen de Europese Unie de rol van Europese Commissie wordt teruggedrongen en binnen de NAVO en de WEU geprobeerd wordt de politieke rol van de Secretaris-Generaal te verminderen.

De Europese integratie zal alleen voortgang maken wanneer alle lidstaten hun vitale belangen daarin blijven herkennen. De kwadratuur van de cirkel wordt dan de combinatie van instellingen die effectief zijn, een element van objectiviteit van de belangenafweging vertegenwoordigen, maar niet zo ver vóór de lidstaten uitlopen dat die het gevoel krijgen volledig de greep op de ontwikkelingen te verliezen.

Het gaat voor ons land dan niet zozeer om de as Bonn-Parijs als om de relatie met Duitsland. Frankrijk heeft geen alternatief. Duitsland wel en Duitsland zal zich dus in de ontwikkeling van de Europese Unie moeten blijven herkennen. Daarvoor is de uitbreidingsproblematiek cruciaal, waarvoor Frankrijk minder warm loopt. Maar Parijs realiseert zich tevens dat het deze regeringsperiode van Bondskanselier Kohl - wellicht zijn laatste - zal moeten gebruiken om de vragen van uitbreiding en verdieping te regelen. Daarom zullen beide landen in 1996 niet met enige cosmetische aanpassingen kunnen volstaan en Nederland zal zich daarop moeten instellen als wij ons niet willen marginaliseren. Kohl lijkt bereid de EMU door te zetten ondanks verzet in eigen land en bij slagen daarvan zal ook op andere terreinen een nieuw momentum ontstaan.

Voor Nederland moet het communautaire acquis worden behouden en uitgebreid, maar tegelijk moeten wij erkennen dat er intergouvernementele gebieden van samenwerking zullen blijven. En op die gebieden is het probleem van leiderschap het grootste. Tot op zekere hoogte kan de Europese Raad van regeringsleiders de verschillende pijlers overkoepelen en algemene beleidsoriëntaties vaststellen, die vervolgens moeten worden uitgewerkt in de verschillende pijlers volgens de daar geldende regels. Nederland heeft zich daar na de afgang van de 'zwarte maandag' tijdens de voorbereidingen voor Maastricht bij moeten neerleggen. Maar ook de effectiviteit van de Europese Raad staat onder druk. Van twee of drie zittingen per jaar kan men niet meer verwachten dan het doorhakken van een enkele knoop, niet een samenhangend beleid. Vandaar de suggesties voor instelling van een Europese president van de ER, een meerjarig voorzitterschap of een aparte Secretaris-Generaal voor de ER naast (en boven?) de huidige belangrijke, maar niet naar buiten tredende Secretaris-Generaal van de Raad van Ministers. Eveneens wordt gedacht aan een aparte Secretaris-Generaal voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, die wellicht zou passen in de pijlerstructuur, maar die anderzijds de samenhang tussen economische en politieke aspecten die in de Acte van Luxemburg en het Verdrag van Maastricht is nagestreefd, weer zou verzwakken. Tenslotte is ook in ons land

de gedachte geopperd het voorzitterschap per sector of pijler te laten vervullen, waarbij het GBVB vooral aan de grote lidstaten zou toevallen, die ook het diplomatieke apparaat bezitten om de beslissingen uit te voeren.

Ongetwijfeld zullen in de periode voorafgaande aan de Intergouvernementele Conferentie door de lidstaten allerhande voorstellen worden gedaan. Nederland kan zich beter afwachtend opstellen ten aanzien van de organisatorische kwesties. Versterking of verlenging van het voorzitterschap is niet in ons belang omdat het de andere instellingen verzwakt en daarmee het 'acquis communautaire' aantast. Dat acquis staat toch al onder druk van het GBVB: naarmate het politieke aspect sterker wordt benadrukt, komt het accent meer te liggen op de intergouvernementele samenwerking. Voor de gemengde onderwerpen - en dat zijn de meest belangrijke - waar gemeenschapsbevoegdheden en GBVB elkaar overlappen is dus waakzaamheid geboden. Gezien de Nederlandse positie als groot land t.a.v. de rotatie van het voorzitterschap zijn wij meer gebaat bij versterking van de Trojka dan van het voorzitterschap van de individuele landen. Binnen een Trojka zou men dan kunnen komen tot een 'team voorzitterschap' waardoor een land een vakraad langer zou kunnen presidieren dan zes maanden.

Eveneens dienen we vast te houden aan behoud van een Nederlands lid van de Europese Commissie. De Commissie is voor ons de belangrijkste instelling omdat daar - en via het Hof van Justitie - een evenwichtige, zo objectief mogelijke belangenafweging plaatsvindt. Dat is belangrijker dan argumenten over een te grote omvang van de Commissie. Om daaraan tegemoet te komen zijn interne oplossingen mogelijk naar het voorbeeld van het Nederlandse kabinet met onderraden en coördinerende bewindslieden. Om zichzelf aan een rotatieregime te willen onderwerpen doet wat masochistisch aan. Natuurlijk zit de Commissaris er niet om nationale belangen te behartigen - althans zo behoort het te zijn - maar dat geldt vooral voor zijn eigen portefeuille. Zijn kabinet heeft een belangrijke taak om het beleid van andere Commissarissen te volgen en te verzekeren dat ook daar objectiviteit wordt nagestreefd en de Nederlandse belangen in de afweging worden betrokken.

Zowel Europese Unie als WEU hebben behoefte aan een betere beleidsvoorbereiding. De WEU heeft hier een aanzet in de Planning Cell die eerst generieke en vervolgens contingencyplannen moet ontwikkelen. Zonder een leidraad voor het GBVB kan de politieke context daarvan niet uit de verf komen. Idealiter zou de planningsfunctie van de Europese Unie een dimensie moeten krijgen die uitstijgt boven wat op nationaal niveau plaatsvindt. De planners in de ministeries van Buitenlandse zaken zijn gewoonlijk niet de gelukkigste mensen, want met hun adviezen wordt zelden rekening gehouden wanneer de actualiteit van de dag de departementale top volledig in beslag neemt. Op het niveau van de Europese Unie ligt dat anders: de Unie is een factor van gewicht, men heeft instrumenten in handen om een rol te spelen en de Commissie zal haar initiatieven moeten doen vergezellen van grondige analyses. Dit vergt een andere mentaliteit dan de afwachtende houding van de gemiddelde diplomaat en een speciale opleiding. Het GBVB zal zich anders moeten presenteren dan het buitenlands beleid van de lidstaten. Het moet operationeler worden en voortdurend beleidsopties aan de Raad van Ministers voorleggen. Collectieve beleidsvoorbereiding vergemakkelijkt ook collectief leiderschap.

4.5.2.2 *Europees Defensiebeleid*

Uiteraard blijft de belangrijkste vraag wat de inhoud van het nieuwe veiligheids- en defensiebeleid dient te zijn. Dat is ruimer dan de verdediging van grondgebied en onafhankelijkheid en omvat ook economische stabiliteit (zoals het Verdrag van Brussel reeds in 1948 aangaf), de ecologische basis voor toe-

komstige ontwikkeling en het democratische netwerk waarop onze maatschappij berust. Voor Nederland evenals voor alle kleinere staten is de internationale rechtsorde een wezenlijk belang, dat de inzet van militairen buiten ons grondgebied rechtvaardigt. Tegen agressie en andere schendingen van het volkenrecht dient te worden opgetreden en Nederland dient bereid te zijn daaraan mee te doen. Echter, niet overal. Prioriteit ligt bij de potentiële crisisboog die zich uitstrekt van Marokko via het Midden-Oosten tot Centraal- en Oost-Europa: crises daarbuiten dienen zoveel mogelijk aan de desbetreffende regionale organisaties te worden overgelaten. Voor doeltreffende crisisbeheersing is snelle actie noodzakelijk. Vandaar de reeds eerder genoemde noodzaak om snel te bepalen welke landen tot iets bereid zijn en hun actie niet te laten belemmeren of beletten door de aarzelaars. In de praktijk blijkt de aanstekelijke werking van een positief besluit; de anderen willen dan niet achterblijven. Maar om dat mogelijk te maken is flexibiliteit in de besluitvorming nodig. Wellicht zelfs tot op het hoogste niveau, dat van de Europese Raad, hoewel dat zal afhangen van het karakter van de daar te nemen besluiten: oriëntaties of concrete beslissingen. In beginsel moet echter ook de Europese Raad zich niet laten verlammen door het unanimitieitsbeginsel wanneer het om een concrete actie gaat. Wanneer de WEU een vierde pijler van de Unie wordt, betekent dit dat de bestaande structuur in hoofdzaak gehandhaafd kan blijven, maar wel geheel onder de Europese Raad geplaatst wordt. Opgaan in de tweede pijler van het GBVB lijkt niet mogelijk, omdat dan de toegevoegde waarde van de WEU - de betrokkenheid van de defensie ministers - verloren zou gaan. Plaatsing onder de ER neemt de mogelijkheid van autonome actie weg, zodat die wel gepaard zou moeten gaan met een mogelijkheid van delegatie door de ER aan de 'able and willing'.

Ondanks bovengenoemd pleidooi om onze prioriteiten te bepalen tot de periferie van de Europese Unie, lijkt het niet nodig voor het toekomstige defensiebeleid een verdragsgebied te omschrijven. De NAVO deed dit voor het grondgebied van de lidstaten, maar voor de Unie gaat het thans om gevallen buiten die zone, waar onze militairen eventueel een rol moeten spelen. Geografische afbakening zal feitelijk heel moeilijk blijken, maar ook tot onnodige politieke complicaties leiden. De Europese Unie streeft niet naar invloedssferen, maar behoudt zich het recht voor de belangen van de internationale gemeenschap te beschermen, overal waar dit nodig blijkt.

Met alle voordelen van flexibiliteit en delegatie moet wel duidelijk blijven hoe besluiten worden genomen voor militair optreden. Daartoe is de contingency planning van belang, waar voor 'force packages' wordt aangegeven hoe samenstelling en commandovoering is voorbereid.

Nederland zal zich blijven inzetten voor goede transatlantische relaties. Tegelijkertijd moeten wij ons bewust zijn van de tendens in de VS om een meer eenzijdig beleid te voeren en zich minder aan te trekken van de bondgenoten. Hoe kunnen wij de Amerikanen dan brengen tot een actievere rol in Europa dan zij zouden prefereren? Mijn gevoelens blijft dat dit alleen lukt wanneer Europa bereid is meer verantwoordelijkheid te nemen. Europa blijft een belang voor Washington en de ontwikkelingen na het einde van de Koude Oorlog hebben aangetoond dat hier nog heel wat fout kan gaan. Maar een Amerikaanse betrokkenheid zal nu eerder de vorm moeten aannemen van een aanvulling op hetgeen de Europeanen zelf in staat zijn te doen.

Overhaasting van de discussie over uitbreiding van de NAVO zou de transatlantische betrekkingen geen goed doen. Zonder voorafgaande uitbreiding van de Europese Unie zou de uitbreiding een anti-Russisch perspectief krijgen, waarvan niemand beter wordt. Ook al te juridische argumenten over artikel 5 van de NAVO en de WEU moeten vermeden worden. Artikel 5 van de NAVO kan heel veel betekenen, maar ook heel weinig en een ontleding daarvan doet niemand goed. Bovendien zal de Europese Unie ook zonder artikel 5 niet werkeloos kunnen toezien als een van de lidstaten wordt aangevallen. Vandaar

mijn stelling dat veiligheid ruimer is dan alleen het militaire aspect en beter bevorderd kan worden door participatie en integratie dan door garanties.

In de relatie met Rusland moeten wij duidelijk zien te maken dat er nieuwe spelregels zijn gekomen en dat een speciale invloedssfeer in Centraal-Europa daarmee niet in overeenstemming is. Tegelijk willen wij een speciale relatie tussen NAVO en Rusland zonder dat duidelijk is wat die inhoudt. Tegen een Russisch-Amerikaanse 'Standing Commission' naar het voorbeeld van de strategische wapenbeheersing behoefte geen bezwaar te bestaan, mits duidelijk blijft dat daarin niet over de hoofden van de Europeanen heen over hun belangen kan worden gesproken. Rusland zal blijven proberen de NAVO-structuur te verzwakken met het argument dat nu zij een volledige transformatie hebben doorgemaakt ook het Westen geen behoefte meer heeft aan collectieve defensie. Getracht dient te worden om die discussie heen te tillen over het oude denken en te richten op onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Voortdurend dient gevraagd te worden wat de wezenlijke zorgen op veiligheidsgebied thans zijn, want als daar een duidelijk antwoord op komt kan dat wellicht tot een gemeenschappelijke benadering leiden.

De transatlantische verhoudingen zullen heel veel zorg blijven vergen. De stemming in het Congres verwijdt zich van het denken in Europa. Daarmee wordt de aanpak van internationale problemen eenzijdiger, zonder rekening te houden met bondgenoten. Europese integratie maakt ons interessanter voor Amerika, maar zal tegelijkertijd de behoefte aan een breed spectrum van contacten doen toenemen. Daaraan kan Nederland een nuttige bijdrage leveren, zonder het transatlantisme in de met ons vereenzelvigde automatische reflex te laten onttaarden.

Literatuur over de crisis in Joegoslavië

Cviic Christopher, *Remaking the Balkans*, Royal Institute of International Affairs, London, 1991.

Glenny, Misha, *The fall of Yugoslavia*. Penguin Books, 1993.

Kaplan, Robert D, *Balkan ghosts, a journey through History*, Vintage Books, Random House New York, 1994.

Larrabee, F. Stephen, *The Volatile Powder Keg. Balkan security after the Cold War*. RAND and American University Press, Washington, 1994.

Leurdijk, Dick A., *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, Netherlands Atlantic Commission and The Netherlands Institute of International Relations'Clingendael', 1994.

WEU Institute for Security Studies, Chaillot Paper 14, by Nicole Gnesotto, *Lessons of Yugoslavia*, March 1994.

Chaillot Paper 17, edited by Matthias Jopp, *The implications of the Yugoslav crisis for Western Europe's Foreign relations*, October 1994.

Weller Marc, *The international response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, The American Journal of International Law, July 1992.

Wijnaendts Henri, *L'engrenage. Croniques Yugoslaves*, Juillet 1991 - Août 1992, E. Denoel, 1993.

Bijlage

Chronologie van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

- 1953 Onderhandelaars over Europese Defensie Gemeenschap concluderen dat naast een EDG een Europese Politieke Gemeenschap nodig is. Voorstel van een 'Conseil Exécutif Européen', verantwoordelijk aan een parlement met twee Kamers, en belast met 'assurer le gouvernement de la Communauté'. De Raad van Ministers heeft tot taak 'harmoniser l'action du Conseil Exécutif Européen et celle des gouvernements des Etats membres'. De Uitvoerende Raad kan mandaat krijgen een gemeenschappelijk beleid te voeren, maar het besluit hiertoe vereist unanimité. Met de schipbreuk van de EDG verdwijnt ook het voorstel voor een EPG.
- 1962-63 Plan Fouchet, in verschillende vormen, wil 'adoption d'une politique étrangère commune dans les questions qui présentent un intérêt commun pour les Etats membres; renforcement de la sécurité des Etats membres contre toute agression grâce à l'adoption d'une politique commune de défense'. Voorstel een 'Commission politique européenne' op te richten met zetel in Parijs en bestaande uit hoge ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken.
- 1969 EG-Top in Den Haag belast de ministers 'd'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique dans la perspective de l'élargissement'.
- 1970 Aanvaarding eerste Rapport Davignon. Begin van Europese Politieke Samenwerking. Is bescheiden van opzet. Spreekt van 'Assurer... une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale' en 'favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes'. In praktijk concentratie op Midden-Oosten en CVSE.
- 23-07-1973 Aanvaarding Tweede Rapport Davignon in Kopenhagen. 'La consultation à pour object la recherche de lignes communes dans des cas concrets'.
- 12-1974 Top in Parijs: EPS moet 'arrêter des positions communes et de mettre en oeuvre une diplomatie concertée dans tous les domaines de la politique internationale que effectent les intérêts de la Communauté.'
- 12-1975 Rapport Tindemans wil geleidelijk de EPS omvormen in een echte gemeenschappelijke buitenlandse politiek. Aan het slot van een discussie diende de minderheid zich achter het standpunt van de meerderheid te stellen.
- 13-10-1981 Rapport van London: verder gaan dan concertatie en 'actions conjointes' ondernemen 'qui ont toujours été un objectif de la CPE'. De EPS kan de politieke aspecten van de veiligheid omvatten.
- 19-06-1983 Plechtige verklaring van Stuttgart ter afsluiting van Genscher-Colombo initiatief om de defensie in de EPS te betrekken. Spreekt van 'élaboration des positions communes et d'une action commune' en breidt consultaties uit tot 'les aspects politiques et économiques de la sécurité afin de promouvoir et de faciliter le développement progressif de telles positions et d'une telle action dans un nombre croissant de domaines de politique étrangère'.
- 17-02-1986 Afronding Acte Unique de Luxembourg: spreekt niet van politique étrangère commune, maar van inspanning ('s'efforcent') 'de formuler et de mettre en oeuvre en commun une politique étrangère européenne'.

12-1991 Verdrag van Maastricht. Bevat bepalingen over een GBVB in titel V. Voorziet 'actions communes' op de terreinen waar de lidstaten belangrijke gemeenschappelijke belangen hebben. Europese Raad stelt de 'orientations générales' vast, de Raad van Ministers beslist of men een 'action commune' zal ondernemen en dan tevens over de algemene doelstelling, de middelen, procedures, voorwaarden en zonodig de duur van de uitvoering. Besluitvorming is met eenstemmigheid, maar de Raad kan de onderwerpen vaststellen waarover met gekwalificeerde meerderheid wordt beslist.

De Europese Commissie krijgt recht van initiatief naast de lidstaten. Het Europese Parlement wordt door het Voorzitterschap geconsulteerd over de 'principaux aspects et les choix fondamentaux' van het GBVB. Het EPS-Secretariaat wordt geïntegreerd in het Raadssecretariaat. Het Comité Politique blijft bestaan maar COREPER krijgt coördinatiebevoegdheid over alles wat aan de Raad van Ministers wordt voorgelegd. De Europese Unie kan de WEU vragen besluiten die defensie-implicaties hebben uit te werken en uit te voeren.

29-10-1993 Europese Raad besluit tot vijf 'actions communes' volgens artikel J3 van het Verdrag van Maastricht:

1. bevordering van stabiliteit en vrede in Europa (Balladur plan);
2. Midden-Oosten, ondersteuning vredesproces;
3. Zuid-Afrika, steun aan overgangsproces, waarneming bij de verkiezingen en opzetten van een 'cadre de coopération';
4. Ex-Joegoslavië, streven naar een duurzame oplossing, bijdragen aan uitvoering van een vredesplan en steun aan humanitaire actie. Later besluit tot overneming bestuur van Mostar.
5. Rusland, steun aan het democratische proces, waarneming verkiezingen samen met Europese Parlement en andere internationale organisaties. Later worden hier gemeenschappelijke posities conform art. J2.2 aan toegevoegd terzake van:
 1. 'dual use' goederen met mogelijke strategische bestemming
 2. het opstellen van een gemeenschappelijke strategie ten aanzien van Oekraïne.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftienving jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering;
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

'Vorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeltsjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken. F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomstVerslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuurPre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huijsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leefflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Alloctonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegensector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

Vijfde raadsperiode:

- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Sale: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, e.a.: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)

Overige publikaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht