

Voordracht van Jim Cloos: de totstandkoming van het GBVB (Luxemburg, 30 november 2006)

Copyright: (c) Translation Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)
All rights of reproduction, of public communication, of adaptation, of distribution or of dissemination via Internet, internal network or any other means are strictly reserved in all countries.
Consult the legal notice and the terms and conditions of use regarding this site.

URL:
http://www.cvce.eu/obj/voordracht_van_jim_cloos_de_totstandkoming_van_het_gbvb_luxemburg_30_november_2006-nl-52da9085-11da-42c2-b1f3-0454788596a6.html

Last updated: 05/07/2016



Voordracht van Jim Cloos: de totstandkoming van het GBVB (Luxemburg, 30 november 2006)

[Jim Cloos] Mij is gevraagd om hier vanavond te komen spreken over een onderwerp dat de laatste tijd een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt: het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Meer in het bijzonder zal ik mij richten op de bijdrage van het GBVB aan het externe optreden van de Europese Unie. Het lijkt me belangrijk om te beginnen met de opmerking dat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid niet hetzelfde is als het buitenlandse beleid in traditionele zin. Dit laatste beslaat een breed spectrum, gaande van handel en ontwikkeling tot economische steun en zelfs culturele samenwerking. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid daarentegen moet worden gezien als een verlengstuk van onze betrekkingen met de landen en regio's om ons heen. Met de hele wereld, eigenlijk. Het lijkt me belangrijk om dat meteen maar te onderstrepen.

Vanavond zal ik om te beginnen het GBVB in een historische context plaatsen. Dat is ook nodig voor een beter begrip, denk ik. Professor Leboutte is zo vriendelijk geweest om hier alvast een begin mee te maken. Dat betekent dat ik die eerste stappen wat sneller kan doorlopen. Eerst het GBVB in een historische context, dus. Daarna wil ik graag uitleggen hoe en waarom het GBVB als nieuw beleidsterrein is ontstaan. Vervolgens sta ik stil bij de strategie, de middelen en de instellingen die nu achter het GBVB schuilgaan om tot slot nog even mijn eigen licht te laten schijnen over de institutionele crisis die we nu doormaken en afrondend een woordje te wijden aan de toekomst van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Maar eerst de historische context. Zoals professor Leboutte al zei, heeft de Europese Unie of eigenlijk de Europese integratie van meet af aan een politiek karakter gedragen. Het streven was om de volkeren te verenigen, de burgers dichter bij elkaar te brengen, de grenzen te slechten en ga zo maar door. Toch was het eerste doel in 1952 het samensmeden van onze kool- en staalindustrieën om te voorkomen dat er oorlog uit zou breken. Simpel gesteld, dan. Al snel daarna echter werden er gepoogd om een gemeenschappelijk buitenlands-, veiligheids- en zelfs defensiebeleid op te zetten met de oprichting van de Europese Defensiegemeenschap, een plan dat in 1954 door het Franse parlement is verworpen. Dat was een keerpunt. De redenen voor deze afwijzing waren velerlei. Het behoud van soevereiniteit was er één van. Bovendien vond Frankrijk het destijds nog te vroeg voor de herbewapening van Duitsland, al kwam het er een jaar later binnen de NAVO alsnog van, zoals u weet.

Aldus was een crisis geboren, de eerste in een reeks van vele die nog zouden volgen, maar zoals zo vaak werd er uiteindelijk een uitweg gevonden. Die uitweg bestond erin dat de Europese integratie werd bijgestuurd en een louter economisch karakter kreeg dankzij de conferentie van Messina in 1955 en de verdragen van Rome in 1957, waarvan we op 28 maart aanstaande in Berlijn het 50-jarig bestaan zullen vieren. Er vond dus een koerswijziging plaats. Wat het buitenlandse beleid aangaat is het niet onbelangrijk om nog even te wijzen op de aard van het internationale stelsel en van de Europese Gemeenschap. De Europese Gemeenschap mocht zich niet op het gebied van het buitenlandse beleid begeven. Dat bleef een bevoegdheid van de lidstaten, maar ook en vooral een zaak van de NAVO, waar onze Amerikaanse vrienden het zoals u weet voor het zeggen hadden.

De eerste decennia stond de Europese integratie in het teken van de Amerikaanse nucleaire bescherming en van het beleid van de NAVO. In zekere zin kon het buitenlandse beleid hierdoor op de achtergrond blijven. Je zou zelfs kunnen stellen, al klinkt het een beetje paradoxaal, dat de Europese eenwording de mogelijkheid bood om het buitenlandse beleid links te laten liggen, om onderling geen buitenlands beleid te bespreken en er geen heet hangijzer van te maken tussen Frankrijk en Duitsland. Zo kon de Europese integratie gewoon haar weg vervolgen. Zoals zo vaak in het leven deden zich echter onvoorziene ontwikkelingen voor waar ook niet echt greep op kon worden gekregen.

In een unie tussen landen (wat het geval was van de Europese Gemeenschap, die al heel snel tot bijvoorbeeld een gemeenschappelijk landbouwbeleid, een douane-unie, een handelsbeleid en het begin van een interne markt kwam), wordt het steeds moeilijker om de buitenlandse betrekkingen alsmaar buiten beschouwing te laten, vooral ook omdat daar van buitenaf wel behoefte aan bestaat. De mensen snappen het

anders niet. Een Europese Economische Gemeenschap met een sterk handelsbeleid maar zonder buitenlands beleid, want „daar mogen we niet aankomen”? Dat is toch vreemd?

De derde factor is dat zelfs Europa's groten internationaal gezien natuurlijk betrekkelijk weinig in de melk te brokkelen hebben. Toen al evenmin. Al heel vroeg werden daarom de bakens uitgezet van... niet zozeer een buitenlands beleid, maar van een samenwerking op dit gebied. Die kwam aan het begin van de jaren 1970 tot stand en was puur een zaak tussen regeringen, van onderlinge afstemming om met één stem te kunnen spreken. Dat werd allemaal toen zo geregeld. In 1970 kwam het Davignon-verslag naar buiten, in 1973 gevolgd door het bekende verslag van Kopenhagen. Tevens werd er een communicatienetwerk in het leven geroepen dat nu nog altijd bestaat: het zogeheten „COREU-systeem”.

In 1981 werd vervolgens de trojka ingesteld, de driehoek tussen de voorlaatste, de huidige en de eerstvolgende voorzitter, die gedrieën als de spreekbuis van de Unie optraden. Dat alles bereikte natuurlijk in zekere zin een hoogtepunt in het kader van de Europese Akte. De Europese Akte heeft niets met notarissen of boekhouders te maken, maar betekent gewoon dat de politieke samenwerking niet in het verdrag kon worden opgenomen, omdat de lidstaten dat niet wilden en ze niet bereid waren om het buitenlandse beleid te communautariseren. Dus wat deed men? Er werd een Europese Akte opgesteld met daarin zowel de hervormde Gemeenschappen en een hoofdstuk over de politieke samenwerking.

Vervolgens deden zich twee ingrijpende gebeurtenissen voor die het hele stelsel op de helling zetten of eigenlijk een hele andere draai aan het buitenlandse beleid gaven. Ik doel daarmee om te beginnen natuurlijk op het einde van de koude oorlog in 1989. De internationale verhoudingen kwamen hiermee volledig op hun kop te staan en als dat gebeurt, kun je uiteraard niet anders dan je aanpassen, omdat de kaarten dan heel anders op tafel komen te liggen. Tot die tijd leefden we in een verstarde wereld die werd gedomineerd door twee machtsblokken, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. In dat machtsveld bleef er slechts weinig ruimte over voor het buitenlandse beleid van Europa. Toen die ruimte ineens wel ontstond, werden we uiteraard geconfronteerd met nieuwe problemen en uitdagingen. Het is dan ook niet vreemd dat het buitenlands en veiligheidsbeleid opnieuw op de agenda kwam te staan.

De tweede gebeurtenis is de Duitse hereniging, die zoals u weet rechtstreeks uit de veranderende machtsverhoudingen voortvloeide. De omvorming van de Europese Gemeenschap in de Europese Unie vond plaats onder impuls van bondskanselier Helmut Kohl en de Franse president François Mitterrand, die beiden niet wilden dat de Duitse hereniging zich buiten Europees verband zou voltrekken. Dat stond voorop. U herinnert zich wellicht nog dat er twee of drie jaar eerder, ik geloof in 1988 of 1989, besloten was om een intergouvernementele conferentie over de eenheidsmunt te beleggen. Naar aanleiding van de Duitse hereniging en de discussies hierover hebben Kohl en Mitterrand een brief geschreven om duidelijk te maken dat ze dit moment wilden aangrijpen om de Gemeenschap uit te bouwen tot een Unie met een gemeenschappelijk buitenlands beleid en met wat de derde pijler wordt genoemd, zeg maar de tak waarin justitie en binnenlandse zaken zijn ondergebracht.

Die politieke uitbreiding was niet van belang gespeend, omdat de situatie er vrij drastisch door veranderde. In mijn ogen was deze beslissing een cruciale stap... Het verdrag van Maastricht bevat veel diepgaandere veranderingen in het Europese landschap dan het grondwettelijk verdrag, ook wel de Europese grondwet genoemd, waarvan nu sprake is. Eigenlijk zou je kunnen zeggen dat Maastricht de bekroning van de economische integratie vormde, niet in de laatste plaats vanwege de invoering van een eenheidsmunt, en tegelijkertijd het begin betekende van een nieuw model, een andere structuur, met de toevoeging van de tweede en de derde pijler.

Waarom eigenlijk dat woord „pijlers”? Ik weet niet wie er ooit op die benaming is gekomen, maar de reden is dat de lidstaten nog altijd niet bereid waren om het buitenlandse beleid te communautariseren. Ze wilden er wel werk van maken, maar dan buiten al de rest, meer op de manier van intergouvernementele samenwerking. Daarom heeft de Commissie op dit gebied ook geen exclusief recht van initiatief en moeten de meeste beslissingen bijvoorbeeld unaniem worden genomen. Meer een intergouvernementele benadering, dus. Zoals zo vaak in de geschiedenis van Europa, werd één en ander op papier gezet. Er kwam een verdrag waarin werd verklaard dat er een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zou komen. Zo'n

beleid laat zich echter niet in regeltjes vangen en komt ook niet op basis van een verdrag tot stand. Het verdrag schetst het kader, maar levert op zich nog geen buitenlands beleid op.

Na Maastricht gebeurde er jarenlang eigenlijk niet zoveel. Waarom niet? Deels omdat de lidstaten weliswaar hadden toegestemd in een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, maar het niet echt in de kern van de Unie hadden verweven en ze in veel opzichten gewoon volgens het oude model van de politieke samenwerking voortgingen. Er werd veel gesproken, er werden talloze verklaringen aangenomen, maar er werden geen spijkers met koppen geslagen en al helemaal geen middelen vrijgemaakt om het nieuwe beleid op de rails te zetten. Een tweede reden voor de uiterst moeizame start was dat de lidstaten de Commissie op dit gebied niet dezelfde rol als in de eerste, zeg maar de communautaire pijler wilden geven en de drijvende kracht dus ontbrak. Er was niemand die de kar trok, zoals de Commissie in de eerste pijler wel doet. In zeker opzicht bleef het verdrag van Maastricht een dode letter.

Toen deden zich opnieuw internationale ontwikkelingen met enorme gevolgen voor de Europese eenwording, nu nog steeds. Ik heb het natuurlijk over de Balkan-crisis, het uiteenvallen van Joegoslavië. Op deze crisis aan het begin van de jaren '90 werd om uiteenlopende redenen volledig verkeerd gereageerd door de VS en de EU. De Amerikanen redeneerden in eerste instantie dat Europa zich er maar mee bezig moest houden. Ze vonden dat ze al meer dan genoeg deden. Europa moest nu maar eens in actie komen. James Baker zei destijds, met zijn Texaanse accent: „*We ain't no dog in this fight*”, „Het is ons pakkie an niet.” Aan deze kant van de oceaan was er de Luxemburgse minister Poos, die als fungerend voorzitter van de Raad verklaarde: „We moeten kort op de bal spelen en laten zien dat Europa dit zaakje wel weet op te knappen.” Bij diezelfde gelegenheid sprak hij de befaamde woorden „Het uur van de waarheid is nu aangebroken voor Europa.” Hij zal achteraf nog wel spijt hebben gehad van deze uitspraak.

We weten nu immers wel beter. Europa was geenszins tegen deze taak opgewassen en sloeg een behoorlijk mal figuur. Ik zal niet al te diep ingaan op wat volgde, zo aan het begin van de jaren '90. Tienduizenden doden zijn er toen op de Balkan gevallen, er zijn verschrikkelijke verwoestingen aangericht, een heel land spatte volledig uiteen en de reactie liet sterk te wensen over. Pas veel later kwamen de Amerikanen alsnog opdagen, zodat het Verdrag van Dayton kon worden gesloten. Europa besloot toen meer werk van het buitenlands beleid te maken. Opnieuw moest er een crisis aan te pas komen om de impasse te doorbreken. De oplossing waar Europa ditmaal mee te berde kwam mondde in 1997 uit in het verdrag van Amsterdam. De lidstaten waren tot het inzicht gekomen dat het zo niet verder kon en ze met de lege huls die het buitenlandse beleid toen was volledig machteloos stonden, omdat de middelen, de structuren en de strategie ontbraken om wel een vuist te kunnen maken.

Wat is er in Amsterdam gebeurd? Er zijn verdere afspraken gemaakt en er is besloten tot de aanstelling van een secretaris-generaal annex hoge vertegenwoordiger, een post die sinds de invoering ervan in 1999 nog altijd wordt bezet door Javier Solana. De achterliggende gedachte was dat er een boegbeeld moest komen, iemand die de touwtjes in handen zou nemen, omdat het anders weer bij een verdrag alleen zou blijven. Kort gezegd is na Amsterdam vervolgens verder invulling gegeven aan het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid. Ook heeft in 1998 in Saint-Malo de Frans-Britse toenadering plaatsgevonden en zijn er politieke afspraken gemaakt om concrete vooruitgang te boeken. Tijdens opeenvolgende Europese Raden zijn daarna tal van maatregelen getroffen, zoals de invoering van de functie van Javier Solana en de oprichting van een politiek en veiligheidscomité, een militair comité (een heuse revolutie, want tot die tijd kwam er nooit een militair over de vloer in Brussel en ging er nooit iemand langs bij de NAVO) en een Europese militaire staf, wat later gevolgd door onder andere een samenwerkingscomité en een structuur voor het beheer van civiele crises.

Er zijn dus verschillende structuren in het leven geroepen. Tevens werd duidelijk dat er voor de nodige capaciteit moest worden gezorgd om crisissituaties de baas te kunnen. Er werd een begin gemaakt met het vastleggen van wat in militair jargon de „*Helsinki Headline Goal*” wordt genoemd. Dit betekent dat Europa indien nodig over 60.000 soldaten moet kunnen beschikken die in zeer korte tijd voor ongeveer een jaar kunnen worden uitgezonden. Langzaam maar zeker krijgt het buitenlands en veiligheidsbeleid echt gestalte. Ook wordt er steeds serieuzer samengewerkt met de Amerikanen op de Balkan.