

Vergaderjaar 1995–1996

24 337

Herijking van het buitenlands beleid

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 november 1995

Hierbij doe ik U toekomen **de reactie van de Regering op het rapport «Stabiliteit en Veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het Buitenlands Beleid»** van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

REACTIE VAN DE REGERING OP HET RAPPORT «STABILITEIT EN VEILIGHEID IN EUROPA; HET VERANDERENDE KRACHTENVELD VOOR HET BUITENLANDS BELEID» VAN DE WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (WRR)

1. Inleiding

De Raad heeft een rapport van hoge kwaliteit uitgebracht over de veranderende internationale verhoudingen en de (bescheiden) rol die Nederland daarbinnen zou kunnen spelen. Hij beschrijft zowel de terugkeer van de geschiedenis (historische, etnische en culturele tegenstellingen zijn weer actueel) als de terugkeer van de geografie (door het plaatselijk karakter van de nieuwe conflicthaarden kan de betrokkenheid van de Westerse bondgenoten sterk divergeren). De Raad benadrukt dat de veiligheid van het Westen niet meer als ondeelbaar kan worden beschouwd en dat vooral sprake is van een verwijdering tussen de Verenigde Staten en Europa. De fragmenterende krachten kunnen bovendien worden versterkt door economische regionalisering en polarisering.

Tegen deze achtergrond houdt de Raad een pleidooi voor een beleid dat gericht is op de bevordering van samenhang en de beteugeling van fragmentatie. Nederland moet streven naar een zo hecht mogelijke samenwerking in internationale organisaties, maar daarnaast meer zorg besteden aan de bilaterale relaties. De centrale boodschap luidt dat Nederland moet inzetten op versterking van het Europese politieke handelingsvermogen. Op die manier zou ook kunnen worden voorzien in lacunes die ontstaan als gevolg van de terugtrekkende VS.

Deze algemene aanbeveling, die in veel opzichten aansluit op het «herijkte beleid» van de Regering, wordt nader uitgewerkt in een aantal aanbevelingen voor het beleid en voorafgegaan door een uitvoerige analyse van de internationale verhoudingen. De Regering ervaart het rapport van de WRR als zeer waardevol. Alvorens te reageren op de daarin vervatte analyse en aanbevelingen wil de Regering accentueren dat zij de Raad erkentelijk is voor zijn bereidheid om het rapport eerder uit te brengen dan aanvankelijk de bedoeling was. Hierdoor heeft het advies een rol kunnen spelen bij de totstandkoming van de nota «De herijking van het buitenlands beleid».

2. Het internationale krachtenveld

Hoewel de internationale verhoudingen nog lang niet zijn uitgekristalliseerd, tekent zich – zo geeft de Raad aan – een herordening of «nieuwe waterscheiding» af: aan de ene kant een verbrede Europese Unie die een aangepaste veiligheidsrelatie met de VS onderhoudt en aan de andere kant een verzwakt Rusland, waarvan de invloedssfeer zich beperkt tot het gebied van de voormalige Sowjet-Unie. De Raad concentreert zich op de vraag of een dergelijke «nieuwe deling» zich zal doorzetten en of die voldoende grondslag zal bieden voor hernieuwde stabiliteit. In het rapport wordt dan ook primair het Europese krachtenveld behandeld, en dan meer in het bijzonder de veiligheidspolitieke dimensie. De Raad spreekt in dit verband over «een prioriteit van veiligheid en stabiliteit».

De studie is derhalve vooral van nut geweest bij die onderdelen van de herijking die betrekking hebben op Europa. Daar waar de implicaties voor Nederland van de Europese omwentelingen besproken worden, zijn verschillende overwegingen van de Raad ter harte genomen. Met name in hoofdstuk I.4.1. van de Herijkingsnota zijn elementen van de analyse van de Raad terug te vinden. In de analyse die aan de herijking ten grondslag

ligt, is echter ook getracht om, naast de ingrijpende ontwikkelingen in Europa, een aantal mondiale trends te identificeren. Deze analyse wordt in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken meer in detail uitgewerkt, met name in relatie tot de afzonderlijke regio's van de wereld.

Bij een beschouwing over het veranderende krachtenveld in wereldwijd verband komen natuurlijk ook andere factoren nadrukkelijker in beeld, zoals demografische en economische trends en de opkomst van nieuwe machtscentra in Azië, waarbij naast China, India en Japan ook aan de groep van Asean-landen moet worden gedacht. Het behoeft geen betoog dat in een tijdperk van schaalvergroting en groeiende interdependentie de ontwikkelingen elders in de wereld ook op Europa hun weerslag zullen hebben. Europa kan zich dan ook niet beperken tot de eigen orderingsvraagstukken en de directe omgeving, maar zal ook een bijdrage moeten leveren aan de oplossing van vraagstukken in het bredere, mondiale verband.

Evenals in de Herijkingsnota worden in het WRR-rapport de internationale ontwikkelingen gerangschikt in het perspectief van fragmentatie versus integratie, zij het dat in het advies deze begrippen vooral worden gebruikt om de situatie in Europa te kenschetsen. In de Herijkingsnota worden deze termen gebruikt om twee (ogenschijnlijk) tegenstrijdige mondiale trends aan te geven: terwijl aan de ene kant de wereld door de mondialiserende krachten van economie en technologie steeds meer één wordt, zien wij aan de andere kant dat etnische, religieuze en culturele scheidslijnen sterker naar voren komen. De Raad concludeert dat wat de Euro-Atlantische regio betreft «de fragmentatie van bestaande verbanden en organisaties tot dusver het meest in het oog valt.» Niet alleen in Oost-Europa maar ook in het Westen keren historische patronen terug. «Zo is herkenbaar dat de VS, nu geen grote ideologische missie Amerika meer verplicht tot een dagelijkse actieve betrokkenheid, weer afstand neemt van Europa. Hoe vanzelfsprekend de «natuurlijke eenheid» van het Westen na 1945 mag hebben geleken, een langdurige Amerikaanse bemoeienis met Europa heeft voorafgaande aan de Koude Oorlog nooit bestaan.» Ook binnen West-Europa is – volgens de Raad – weer iets zichtbaar van de oude tegenstellingen, maar niet met de scherpte van voorheen.

«Afbrokkelende zekerheden»

De Regering deelt de zorg van de Raad over de dreigende afkalving van internationale organisaties en verbanden. Deze verbanden bepaalden in belangrijke mate de relatief comfortabele positie van ons land in de naoorlogse periode. De Raad spreekt in dit verband treffend over «afbrokkelende zekerheden». In navolging van een voorstudie van Posthumus Meyjes beschrijft de Raad de wijze waarop Nederland in de naoorlogse periode de zorg voor bepaalde taken aan internationale organisaties als EU, NAVO en VN overliet als «veruitwendiging van beleid». Vroeger werd deze «veruitwendiging van beleid» vergemakkelijkt door het feit dat er binnen deze verbanden een redelijke mate van consensus en samenhang bestond. Thans is deze samenhang inderdaad minder vanzelfsprekend en moeten wij ook vaker stelling nemen in discussies die binnen deze instellingen worden gevoerd. Er is, zoals de Raad het terecht formuleert, geen «automatische piloot» meer. Ook de veronderstelling dat «de geografie» is teruggekeerd, bevat een kern van waarheid. Geografische nabijheid of afstand zijn onmiskenbaar van invloed op de mate van betrokkenheid bij regionale conflicten en spanningsgebieden.

Zo kan een probleem dat vanuit regionaal perspectief om actie vraagt, vanuit het meer afstandelijk perspectief van de VS minder urgent zijn.

Men mag hierbij evenwel ook niet over het hoofd zien dat juist als gevolg van de toegenomen interdependentie de rol van de geografische factor tegelijk weer beperkt wordt: ook crises «ver weg» kunnen ons raken, al was het maar door de vluchtelingenstromen die in gang worden gezet. De terugkeer van de geografie is dan ook geen basis voor een soort «natuurlijke» taakverdeling waarbij staten (of groepen van staten zoals de EU) zich primair op de eigen omgeving richten. Met zijn bijdrage aan de vredesoperatie in Haïti heeft Nederland juist willen benadrukken dat er niet enerzijds Amerikaanse en anderzijds Europese problemen zijn, maar dat wij voor gezamenlijke problemen staan die een gemeenschappelijke aanpak vergen. Destijds heeft Nederland ook bijgedragen aan de VN-vredesoperaties in het verre Cambodja, een operatie die een sleutelrol heeft gespeeld bij de normalisering van de situatie in dat land. Een strikte toepassing van geografische criteria zou tot gevolg kunnen hebben dat crisissituaties in bijv. Afrika bezuiden de Sahara feitelijk aan hun eigen dynamiek worden overgelaten met alle humanitaire gevolgen van dien.

Nabije instabiliteit

De zich uitbreidende Europese Unie grenst aan belangrijke regio's die zich kenmerken door een grote mate van instabiliteit. Dat geldt in de eerste plaats voor de oostflank van Europa die wordt gevormd door het grondgebied van de voormalige Sowjet-Unie met daarin de zeer centrale positie van Rusland. De instabiliteit aan de zuidflank – die niet alleen de Maghreb maar ook het Midden-Oosten en de Golf omvat – is zo mogelijk nog groter. Crises zoals in de Golf de afgelopen jaren hebben de strategische betekenis van deze regio onderstreept. Bovendien kunnen de ontwikkelingen in de Golf en het Midden Oosten van directe invloed zijn op Turkije, een land dat onder de NAVO-garantie valt. Gelet op de omvang van de problemen aan zowel de oost- als de zuidflank van Europa zal het duidelijk zijn dat de taak stabiliteit te brengen in deze gebieden de krachten van de Europese Unie te boven gaat. Voortzetting van de intensieve betrokkenheid van de VS bij de ontwikkelingen in deze gebieden is voor Europa dan ook van groot belang. Ook dit gegeven relateert de toepasbaarheid van het geografische criterium, nog afgezien van het feit dat bijvoorbeeld de ontwikkelingen in het Verre-Oosten alleen al door de omvangrijke bevolking in dit gebied al snel mondiale repercussies hebben.

Ontwikkelingssamenwerking

De Regering is niet overtuigd van de noodzaak tot een «heroriëntatie» van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op basis van geografische nabijheid. De Raad pleit er voor het beleid meer te richten op de landen in Zuidoost-Europa, aangezien de (potentiële) conflictgebieden aldaar ook economisch onderontwikkeld zijn. De Regering is zich er van bewust dat economische hulp en samenwerking een integraal onderdeel dienen te zijn van het streven naar stabiliteit in deze regio. Als gevolg van de herijking zal onze hulp aan Midden- en Oost-Europa de komende jaren geleidelijk aan worden opgevoerd. De Regering wil echter de suggestie vermijden dat de toegenomen aandacht voor Midden- en Oost-Europa inclusief Zuidoost-Europa ten koste zal gaan van onze betrokkenheid bij andere regio's in de wereld, die zich door veel grotere armoede kenmerken.

De analyse van de Raad van de situatie in Rusland stemt in grote lijnen overeen met de analyse die ten grondslag ligt aan de herijking en die

nader is uitgewerkt in de Evaluatie van de Internationale Veiligheids-situatie, die is gevoegd bij de Memorie van Toelichting bij de Begroting van het Ministerie van Defensie voor het jaar 1996. De Raad beklemtoont de voortdurende onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen in Rusland en spreekt in dit verband over de «grootste onbekende». Dit element van onzekerheid wordt ook in de evaluatie van de Regering benadrukt. In veel opzichten gaat de centrale uitdaging voor de veiligheid van Europa nog steeds uit van het gebied van de voormalige Sowjet-Unie, zij het thans op een geheel andere wijze dan voorheen.

Waar vroeger de dreiging lag in de kracht en ambitie van de Sowjet-Unie, vloeien de risico's nu veeleer voort uit de zwaktes en problemen van de opvolgerstaten.

Rol van de staat

Tegenover de tendenties naar fragmentatie staan de integrerende krachten en factoren waarvan, volgens de Raad, «een streven naar intensieve samenwerking de consequentie is of zou moeten zijn», want «als problemen al effectief zijn aan te pakken, kan dit alleen in internationaal verband.» Daar tekent de Raad echter bij aan dat de nationale staten, ondanks hun functieverlies, toch «de voornaamste actoren» blijven in de wereld.

Het wordt derhalve niet accuraat geacht om in algemene termen te spreken over het verdwijnen van de nationale staat of om die te interpreteren als de opkomst van een Europese superstaat.

De uiteenzetting van de Raad over de rol van de staat en haar betekenis voor de internationale samenwerking is zeer verhelderend. In de Herijkingsnota worden op dit punt ook formuleringen gebruikt die aan het rapport van de WRR zijn ontleend. Zo wordt daarin de zienswijze gedeeld dat staten nog steeds «de voornaamste actoren» in de wereld zijn. In dit verband wordt in de Herijkingsnota ook geconcludeerd «dat er voorschijnlijk geen alternatief is voor de staat als bouwsteen van de internationale orde. Multilaterale organisaties worden door hun lidstaten gedragen. Om tot hechtere internationale samenwerking te komen, heeft men het stevige bouw materiaal van de staten nodig. Waar staten slecht functioneren of zelfs desintegreren wordt ook de internationale samenwerking dienovereenkomstig bemoeilijkt.»

Joegoslavië

De Raad besteedt uitgebreid aandacht aan het conflict in het voormalige Joegoslavië.

Over deze oorlog merkt de Raad op dat die «helaas geen op zichzelf staand incident (is), maar meer een voorbode van situaties die zich nu mogelijk vaak gaan voordoen».

De Raad onderstreept dat de opeenvolgende presidenten Bush en Clinton al gauw besloten dat hier geen vitaal belang van de VS in het geding was. Met instemming wordt Christoph Bertram geciteerd: «Het feit dat de VS heeft volhard in haar weigering het Balkan-conflict mede als haar eigen probleem te beschouwen, doet verwachten dat zij zich bij soortgelijke conflicten in de toekomst niet anders zal gedragen.» De crisis in Joegoslavië wordt gezien als een treffende illustratie van de erosie van de bondgenootschappelijke solidariteit en van het axioma dat de veiligheid van Europa ondeelbaar is.

De Regering deelt de zorg van de Raad over de oorlog in ex-Joegoslavië en de internationale repercussies die deze heeft. De oorlog heeft verschillen van mening teweeg gebracht, niet alleen tussen de NAVO-bondgenoten maar ook binnen de EU, de Contactgroep en de

Veiligheidsraad. Hierbij dient men wel het onderscheid voor ogen te houden tussen situaties die de bijstandsclausule van artikel V van het Noordatlantisch Verdrag in werking stellen en crises zoals in ex-Joegoslavië. In dergelijke crises buiten het NAVO-gebied kan per definitie geen sprake zijn van automatismen. Elk land zal zijn eigen afweging moeten maken ten aanzien van de mate waarin het bereid is tot enigerlei vorm van (militaire) betrokkenheid. Dit geldt zowel voor de Amerikanen als voor de Europeanen.

In de tweede helft van 1995 zijn de VS een leidende rol gaan spelen bij de pogingen een oplossing te vinden voor het conflict in ex-Joegoslavië. De Amerikaanse pendeldiplomatie heeft in combinatie met de aangewende, militaire druk geleid tot grote vooruitgang in het vredesproces, met als hoogtepunt het akkoord van Dayton. Het is op dit moment nog niet geheel duidelijk in welke mate de VS zal bijdragen aan de implementatiemacht die de uitvoering van de vredesregeling moet garanderen. Wel kan met zekerheid worden vastgesteld dat de VS in elk geval niet heeft volhard in wat de Raad omschrijft als haar weigering het Balkan-conflict mede als haar eigen probleem te beschouwen. Dat is een belangrijke constatering, zeker wanneer men, zoals de Raad doet, de Amerikaanse betrokkenheid bij ex-Joegoslavië beschouwt als graadmeter voor de betrokkenheid van de VS bij soortgelijke crises in de toekomst. Wel moet worden erkend dat voor militaire betrokkenheid van de VS bij een vredesregeling de Amerikaanse regering nog heel wat weerstand in het Congres zal moeten overwinnen.

De Regering acht het overigens niet raadzaam om louter aan de gang van zaken rond Joegoslavië stellige conclusies te verbinden over de Amerikaanse betrokkenheid bij Europa.

De transatlantische betrekkingen

De Raad analyseert de evoluerende transatlantische betrekkingen in al hun complexiteit.

Aan de ene kant stelt het rapport dat «de transatlantische banden hoe dan ook lossen worden» en dat de VS zich terugtrekt «uit die veiligheidsaangelegenheden die zij beschouwt als aangelegenheden van Europa zelf.» Aan de andere kant wordt erop gewezen «dat Amerika niet slechts is overgebleven als het enige land dat overal ter wereld militaire macht kan inzetten, maar dat de VS daarnaast ook op talloze wijzen verbonden blijft met de rest van de wereld en een dynamische en expansieve rol blijft spelen op economisch, technologisch, wetenschappelijk en cultureel gebied. Uit dien hoofde is een aanzienlijke transatlantische verstrengeling een permanent gegeven». De Regering deelt de analyse van het Rapport in die zin dat t.a.v. de toekomstige rol van de VS in Europa en in de wereld geen absolute conclusies mogelijk zijn, noch in de richting van volledige isolatie noch in de richting van maximale betrokkenheid.

Het is duidelijk dat de transatlantische verhouding van karakter verandert en dat de Europeanen zelf meer verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor vrede en stabiliteit in de eigen omgeving. Dit is ook door de Regering herhaaldelijk onderstreept. Ook zullen de Europeanen zich erop moeten instellen dat, naast het voorheen zo dominante vraagstuk van de veiligheid, de transatlantische verhouding in toenemende mate ook door andere vraagstukken wordt bepaald, m.n. van economische aard. De transatlantische relatie is overigens, door de tijden heen, steeds in beweging geweest en vatbaar gebleken voor invloeden en veranderingen in de internationale omgeving. In het hoofdstuk over Noord-Amerika in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1996 wordt er aan herinnerd dat de geschiedenis van de Amerikaanse diplomatie van deze

eeuw gekenmerkt wordt door een slingerbeweging tussen activisme en isolationisme.

Internationale gebeurtenissen kunnen, zeker wanneer die de perceptie doen ontstaan dat fundamentele Amerikaanse belangen of waarden in het geding zijn, de stemming in de VS weer doen omslaan. Het zou onjuist zijn de huidige stemming aldaar ten aanzien van buitenlands-politiek activisme als een onveranderlijk gegeven te beschouwen. Er is bovendien een marge voor beïnvloeding van de Amerikaanse opstelling die, of die nu groter is of wat kleiner, maximaal zal moeten worden benut door een intensieve transatlantische dialoog. De Westeuropese landen zouden zich in elk geval niet moeten laten leiden door de gedachte dat de Atlantische relatie op haar einde loopt, alsof dat een onomkeerbaar proces is. Dat zou dan een «self fulfilling prophecy» kunnen worden.

Het doel is juist om wat voorheen een afhankelijkheidsrelatie was om te buigen naar een gelijkwaardige relatie, in het besef dat beide partijen elkaar nog steeds hard nodig hebben. Onderlinge samenwerking en solidariteit is niet alleen onmisbaar bij het streven naar stabiliteit in Europa, maar is ook vereist om een groeiend aantal mondiale uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Ook de Raad wijst hierop en spreekt in dit verband van «een toenemend besef van gedeelde belangen met een wereldomspannend karakter (milieu, energie, bevolkingsgroei)».

3. De Europese Unie

Hoewel de Raad de waarde van de verschillende internationale organisaties (NAVO, VN en de CVSE/OVSE) onderkent, vestigt hij zijn hoop toch vooral op de Europese Unie. «Ook wie hoopt dat de veiligheids-samenwerking met de VS zoveel mogelijk kan worden voortgezet», zo stelt de Raad, «kan niet om het feit heen dat Amerika – President en Congres – de Europese NAVO-leden met woord en daad aanspoort zelf meer te doen ter waarborging van beide functies, externe veiligheid en interne cohesie, die tot dusver in NAVO-verband werden vervuld. Noodzakelijk is een positief, zij het vooralsnog aanvullend veiligheids-beleid dat uitgaat van de EU.» De Regering onderschrijft deze laatste stelling. Ook kan met de Raad worden geconstateerd dat de EU er niet optimaal in slaagt om haar economische gewicht een politieke vertaling te geven op het internationale toneel. Versterking van het Europese handelingsvermogen is inderdaad geboden. De vraag is natuurlijk: hoe?

Volgens de Raad wordt al «een ontwikkeling zichtbaar die – ietwat gechargeerd gezegd – in de richting gaat van inkrimping. Alle plannen, voorstellen, losse ideeën en proefballonnetjes over integratie à la carte, variabele geometrie, gedifferentieerde integratie, menustructuren, kern- en kopgroepen komen daar immers in wezen op neer: op gebieden buiten de marktintegratie zal een kleiner, homogener gezelschap het type besluiten moeten nemen waartoe een EU van 25 à 30 leden niet in staat is. (...) Inkrimping van het aantal deelnemers aan bepaalde besluiten is een eerste stap. Blijkt dit niet voldoende, dan zullen echter ook besluitvormings-procedures moeten worden ingevoerd die flexibel zijn en gericht handelen mogelijk maken.» Naar de mening van de Raad is «inkrimping» dé manier om het Europese handelingsvermogen te versterken, zelfs de enige manier. «Verdere integratie zal gedifferentieerd zijn of niet zijn.» De Raad toont vooral een warme belangstelling voor een (mogelijke) EMU-kerngroep, die «vermoedelijk qualitate qua dominant zal zijn» en die zich «vermoedelijk niet zal laten weerhouden van interventies op andere terreinen dan dat van de monetaire integratie». Van eventuele andere kernen, die op andere beleidsterreinen en met andere clusters van lidstaten gevormd zouden kunnen worden, verwacht de Raad niet zo veel.

De Regering acht op langere termijn differentiatie in de integratie zeer wel denkbaar en staat zeker niet principieel afwijzend tegenover deelname aan eventuele kerngroepen.

De Regering heeft wel steeds willen onderstrepen dat van de kopgroep een aanmoedigende en geen ontmoedigende werking moet uitgaan op het peloton. Derhalve heeft de Regering een zeer sterke voorkeur voor het concept van de meersnelheden boven dat van de variabele geometrie. Het valt niet te ontkennen dat naarmate het verschil in tempo toeneemt, en sommige lidstaten voor langere tijd een achterstand oplopen, in de praktijk het verschil tussen beide concepten afneemt. Het is niettemin van belang om oog te houden voor een belangrijk onderscheid: bij een keuze voor (of aanvaarding) van variabele geometrie wordt het (eind)doel van de Europese eenwording («een steeds nauwere Unie») opgegeven. De «avant garde» van lidstaten die vooroploopt in het integratieproces zou, in dat geval, in mindere mate rekening hoeven te houden met de achterblijvers, waardoor verdere desintegratie in de hand zou worden gewerkt.

In relatie tot de meersnelheden-benadering dienen voorts heldere criteria te worden gehanteerd. In haar eerste IGC-nota («Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten») heeft de Regering er al op gewezen dat deze benadering dient te sporen met de doelstellingen van het Verdrag van Maastricht. Ook zouden de communautaire orde en de samenhang van de interne markt niet mogen worden aangetast. Verder zou iedere lidstaat die daartoe in staat is zich bij de desbetreffende kopgroep moeten kunnen aansluiten, maar lidstaten die nog niet mee kunnen, zouden zich ook niet tegen het ontstaan van een kopgroep moeten verzetten. De Regering stelt vast dat deze criteria ook in de visie van de Raad «een uitgangspunt bieden om permanente scheidslijnen te voorkomen zonder dat sommige landen, die buiten eventuele kerngroepen blijven, een veto verwerven over de voortgang hiervan.»

Een meersnelheden-benadering is al ingebouwd in de verdragsafspraken over de EMU en dus is, zoals de Raad stelt, in één «inkrimping» al voorzien. Ook valt te verwachten dat de monetaire eenwording binnen de EMU-kopgroep de economische integratie van de deelnemende landen krachtig zal bevorderen. Het is echter de vraag of een EMU kopgroep die gedragen wordt door Frankrijk en Duitsland, zich ook op andere terreinen zo sterk zal kunnen manifesteren. De Raad wijst terecht op het eminente belang dat «Europa» een rol gaat spelen op het terrein van veiligheid en defensie, maar juist op dat gebied is de inbreng van het Verenigd Koninkrijk onmisbaar, terwijl de rol van Duitsland voorshands aan beperkingen onderhevig is. Zoals ook de internationale ontwikkelingen rond het voormalige Joegoslavië hebben laten zien, is het in sommige gevallen eerder te verwachten dat Parijs en Londen het voortouw nemen dan dat Parijs en Bonn dat zullen doen. Frankrijk geeft in de dagelijkse praktijk althans zelf aan dat zij het VK ziet als een onmisbare partner op dit gebied.

Instelling van meerdere kernen (dus verschillend naar gelang het onderwerp) acht de Raad uit bestuurlijk oogpunt een «nachtmerrie». Er zijn inderdaad grenzen aan het aantal variaties en speciale constructies wil men het integratieproces niet laten bezwijken onder de complexiteit. De praktijk is wel dat reeds op andere terreinen dan de monetaire integratie meerdere snelheden zichtbaar worden. Hierbij valt o.m. te denken aan de defensiesamenwerking (zowel in het kader van de WEU als daarbuiten), aan het Schengen-akkoord en aan het Sociale Protocol.

De Raad benadrukt dat inkrimping nodig is om het handelingsvermogen te bevorderen. «Inkrimping van het aantal deelnemers is een eerste stap.» Maar als vervolgens in die kleinere kring besluiten worden genomen, zal

men daarna – in veel gevallen – in een bredere kring steun moeten verwerven voor de aldus genomen besluiten. Die politieke c.q. militaire steun zal veelal nodig zijn om crisissituaties effectief te kunnen aanpakken. Zo kan het nodig zijn NAVO-partners mee te krijgen teneinde voldoende militaire middelen bij elkaar te brengen. In veel gevallen zal ook besluitvorming in de VN-Veilighedsraad en de OVSE plaatsvinden. In die zin is «inkrimping» maar gedeeltelijk een oplossing.

Voorts is het de vraag of en hoe gedifferentieerde integratie zich verhoudt tot het vigerende gemeenschapsrecht en de bestaande institutionele kaders en procedures. Hoe kunnen eventuele kerngroepen ingepast worden in de communautaire rechtsorde? De Raad noemt deze vraag terecht «de belangrijkste vraag voor de toekomst van de EU».

Deze vraag is nu nog niet aan de orde: die komt pas concreet in beeld als de IGC mislukt. De inzet is er nu eerst op gericht om met z'n allen vooruit te komen. Het is niettemin wel belangrijk dat thans reeds over deze kwestie wordt nagedacht. Bij het zoeken naar dat antwoord zal de Regering zich laten inspireren door de gedachte dat het communautaire stelsel met meerderheidsbesluitvorming nog steeds de beste basis verschaft voor Europees handelingsvermogen en dat hogere snelheden bij voorkeur binnen een communautair raamwerk moeten worden gerealiseerd, althans met gebruikmaking van de communautaire instellingen. Ook de democratische controle laat zich het beste verwezenlijken binnen de communautaire context.

Overigens heeft de Benelux lange tijd een kopgroepfunctie vervuld bij de totstandkoming van de Interne Markt. Inmiddels is, met de voltooiing van deze markt, iedereen weer op gelijke hoogte gekomen. Dat is een goed voorbeeld voor een positieve uitwerking van de kopgroepgedachte.

4. Conclusies en aanbevelingen van het rapport

De Raad formuleert vier uitgangspunten voor het Nederlandse buitenlandse beleid:

1. de versterking van samenhang en het tegengaan van fragmentatie, ook wel aangeduid als het bevorderen van «bindende elementen».
2. een zo hecht mogelijke samenwerking in internationale organisaties (EU, NAVO, VN, WTO, etc.)
3. goede bilaterale relaties en
4. een systematische voorbereiding van beleidsopties.

De Regering onderschrijft deze uitgangspunten, evenals de hieruit voortvloeiende conclusie dat het Europese handelingsvermogen moet worden versterkt. Dit is inderdaad een centraal punt.

Hernieuwde afzijdigheid of inzet op de EU?

De Raad schetst een aantal consequenties van een sterk op de EU georiënteerd beleid, maar hij bespreekt eerst op prikkelende wijze een alternatieve beleidslijn, namelijk hernieuwde afzijdigheid. De Raad maakt duidelijk dat een politiek van afzijdigheid verschillende hedendaagse vormen kan aannemen. «Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan een beleid dat zou streven naar het meer in overeenstemming brengen van Nederlandse internationale verplichtingen met onze beperkte mogelijkheden tot beïnvloeding van de internationale situatie, alsmede een hernieuwd beklemtonen van een sterke volkenrechtelijke oriëntatie onder het motto «recht gaat boven macht».» In dit verband herinnert de Raad er aan dat nauwe banden met sterkere burens niet in de Nederlandse traditie besloten liggen. Sommige binnenlandse factoren zouden eerder in de richting van afzijdigheid wijzen, zoals de (veronderstelde) tegenzin van het «machiavellistisch spel met machtsevenwichten in Europa en de afkeer

van ingewikkelde situaties in Midden- en Oost-Europa en van continentalisme in het algemeen».

Het is nuttig dat op deze historische factoren gewezen wordt. De Regering deelt echter de opvatting van de Raad dat een keuze voor een politiek van afzijdigheid niet aantrekkelijk is. Evenals de Raad kiest de Regering voor een versterkte inzet op de EU. Onze toekomst is sterk verbonden met de EU, de direct omliggende landen in het bijzonder. Dit punt staat zeer centraal in de herijking. Bij de invulling van een meer geëngageerde, Europese politiek is overigens wel meer dan één benadering denkbaar.

Is het waar dat, zoals de Raad stelt, een streven naar wisselende coalitievorming rond concrete vraagstukken wel in een beleid van afzijdigheid past, maar niet thuishoort in een beleid dat zich kenmerkt door een versterkte inzet op de Unie?

Wellicht dat het begrip wisselende coalities associaties oproept aan het begrip wisselende allianties uit eerdere fasen van de Europese geschiedenis en dat het derhalve het beeld oproept van een ongebonden, min of meer vrijblijvende houding. Het begrip «wisselende coalities» dient in de huidige context echter begrepen te worden in het licht van de gegroeide praktijk van de Europese besluitvorming. In het kader van de communautaire besluitvorming is besluitvorming met meerderheid van stemmen usance geworden. Steeds proberen de lidstaten meerderheden te vinden voor de eigen opvattingen, maar het zou geen goede zaak zijn als steeds dezelfde lidstaten of groepen van lidstaten tegenover elkaar zouden staan, bijvoorbeeld de noordelijke versus de zuidelijke lidstaten. In dat geval zou een breuk in de Unie snel dichterbij komen. In de huidige praktijk wisselen de coalities per concreet vraagstuk. De tegenspeler van vandaag is de medespeler van morgen. Men verwacht ook van elkaar dat voorstellen in de eerste plaats op de eigen merites worden beoordeeld, los van de vraag wie er voor zijn en wie er tegen.

Het pleidooi van de Raad voor een versterkte inzet op de EU mondt uit in een betoog voor nauwere samenwerking met «het Frans-Duitse koppel», die «van alle denkbare kerngroepen deel zullen uitmaken om tezamen de ruggegraat van de Unie te vormen». De Raad onderschrijft de mening van Christoph Bertram dat Nederland en de Benelux-partners «binnen de kern niet minder invloed hebben dan er buiten en vermoedelijk meer». Sedert haar aantreden heeft de Regering de opvatting gehuldigd dat het – inderdaad – van groot belang is dat Nederland zich nadrukkelijker dan voorheen op Bonn en Parijs oriënteert. De bijzondere Frans-Duitse relatie is een realiteit die zeker niet genegeerd kan worden. Het krachtenveld dat tussen deze twee landen bestaat kan zowel ten goede als ten kwade voor Europa werken, zo is deze eeuw meer dan eens gebleken. Nederland dient derhalve de Frans-Duitse relatie op zodanige wijze te beïnvloeden dat de Frans-Duitse samenwerking en het bredere Europese integratieproces elkaar optimaal blijven versterken. Constructief en vroegtijdig inspelen op de gedachtenvorming in zowel Bonn als Parijs is dan ook de aangewezen weg. Vooral wanneer de Benelux-partners gelijk optrekken, kunnen zij wel degelijk invloed uitoefenen op Frans-Duitse initiatieven.

De bilaterale contacten zullen ook met andere landen geïntensiveerd moeten worden.

De Raad wijst er in dit verband op dat in de EU van de toekomst het aantal besluitvormingscentra toeneemt. «Nederland zal vooral moeten letten op de «voortrajecten» van Europese besluitvorming, hetgeen daarop gerichte contacten vereist, zowel met de betrokken diensten van de Europese Commissie als in de nationale hoofdsteden.» De Regering is

het hier volledig mee eens. In de Herijkingsnota wordt beklemtoond dat «wij veel energie moeten investeren in coalitievorming en lobbywerk zowel in Brussel als in de hoofdsteden. Goede coördinatie in Den Haag en het spreken met één stem in Brussel zullen meer dan ooit essentieel zijn om onze invloed op de EU-besluitvorming te optimaliseren.» Zoals reeds hierboven is aangegeven, blijft Nederland tevens belang hechten aan goede betrekkingen met het Verenigd Koninkrijk.

Ook de Raad stelt terecht dat een versterkte oriëntatie op de EU en de toenemende aandacht voor Duitsland en Frankrijk niet inhouden dat «de langjarige Nederlandse affiniteit met Britse opvattingen, bijvoorbeeld op handelsgebied en op veiligheidsgebied, nu zou moeten worden verloochend.»

Overige bilaterale betrekkingen

Daarnaast onderschrijft de Regering de stelling van de Raad dat «goede bilaterale relaties en contacten, ook met de landen waarmee Nederland tot dusver weinig bemoeienis had (hetgeen het geval is met de Midden- en Oosteuropese staten) in een tijd van afbrokkelende structuren meer aandacht dienen te krijgen.» In het kader van de herijking zal meer gerichte aandacht worden besteed aan de bilaterale betrekkingen met landen in andere regio's van de wereld. Daarbij wordt gestreefd naar een betere coördinatie van een grotere synergie tussen de verschillende facetten van onze bilaterale betrekkingen (politiek, economisch, hulpverlenend, cultureel etc).

Het spreekt verder voor zich dat ook de economische belangen van Nederland mede via bilaterale kanalen actief behartigd moeten worden. Zowel in het rapport van de Raad als in de Herijkingsnota wordt er op gewezen dat door de economische mondialisering de internationale concurrentie aan scherpte wint. In de Herijkingsnota wordt op grond daarvan geconcludeerd dat «het buitenlands beleid in zowel bilateraal als multilateraal verband explicieter dan voorheen zal moeten worden ingezet om economische belangen te dienen.»

De Raad onderstreept dat in het kader van de intensivering van de bilaterale betrekkingen met Europese partners ook aanpassingen van Nederland worden gevergd, zowel van «het inhoudelijke beleid» als van de «politieke mores». «Wrijvingen over zaken die de «derde pijler» van de EU en het Schengen-akkoord raken (asielbeleid, drugsbeleid) kunnen van invloed zijn op de marges voor effectieve samenwerking. Samenwerking vooronderstelt afstemming van of tenminste informatie en consultatie over beleid. Eventuele ergernis over Nederlands handelen zal derhalve niet kunnen worden genegeerd.» Zo in zijn algemeenheid geformuleerd, is de Regering het hiermee eens. In een tijd van groeiende vervlechting met de omliggende landen en open grenzen wordt de nationale beleidsruimte ingeperkt. Dat geldt op vele terreinen, ook op de hier genoemde.

In de Herijkingsnota wordt in dit verband opgemerkt dat het van groot belang is dat ook de besluiten over «binnenlandse aangelegenheden», zoals de drugsproblematiek, in een goed besef van de internationaal-politieke context worden genomen. Er zal zeker meer aandacht besteed moeten worden aan voorlichting, informatie en zelfs consultatie over het Nederlandse beleid op dat terrein. Aan de andere kant is het natuurlijk ook zo dat Regering en Parlement de eindverantwoordelijkheid dragen voor het te voeren beleid en dat er ruimte is voor een zelfstandige opstelling. Het streven naar het voorkomen van irritaties sluit niet uit dat eigen gezichtspunten met overtuiging worden uitgedragen en verdedigd.

De Regering wil de Raad danken voor het waardevolle rapport dat de Raad heeft uitgebracht. In het rapport is de Raad vooral ingegaan op

Europa als centraal oriëntatiepunt voor het Nederlandse buitenlandse beleid. De Regering zou het op prijs stellen indien de Raad in een vervolgadvis aandacht besteedt aan de mondiale aspecten voor het Nederlandse buitenlandse beleid, zoals hiervoor wordt aangegeven.