

Kosovo: Katalysator Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid?

*Een onderzoek naar de veranderingen in het GBVB gedurende de nasleep
van de Kosovo-crisis 1999-2009*



Alyssa Brinkhof 3421198
Krugerstraat 29
3531 AM Utrecht
a.brinkhof@students.uu.nl

Onderzoeksseminar III:
EU en Oost-Europa
Mathieu Segers
23 juni 2011

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
1. Ontwikkelingen in het GBVB tot 1999	9
- <i>Het Verdrag van Maastricht – Theorie en Praktijk</i>	9
- <i>Het Verdrag van Amsterdam – Theorie en Praktijk</i>	14
- <i>Het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid</i>	17
2. Verdragsrechtelijke ontwikkelingen GBVB 1999-2009.....	19
- <i>Verdrag van Nice</i>	19
- <i>Grondrechtelijk verdrag</i>	20
- <i>Verdrag van Lissabon</i>	20
3. De ontwikkeling van Europa's 'hard power' 1999-2009.....	23
- <i>Militaire ontwikkelingen</i>	23
- <i>Verdragsrechtelijke en overige militaire ontwikkelingen in de praktijk</i>	24
4. De ontwikkeling van Europa's 'soft power' 1999-2009.....	29
- <i>Civiele ontwikkelingen</i>	30
- <i>Verdragsrechtelijke en overige civiele ontwikkelingen in de praktijk</i>	31
- <i>'The prospect of membership' en het Kosovo-vraagstuk</i>	36
Conclusie.....	39
Literatuurlijst.....	42

Inleiding

In juli 1992 haalde een foto van een concentratiekamp in Bosnië de westerse pers. Hoewel Europa en de Verenigde Staten de etnische zuiveringen die door de Serviërs gepleegd werden afkeurden, duurde het drie jaar voordat er in het gebied werd geïntervenieerd.¹ De Verenigde Staten hadden net de Golfoorlog achter de rug, richtten zich op de gevallen Sovjet-Unie en op de verkiezingscampagne in eigen land. Daarnaast bestonden er misvattingen over de situatie in Bosnië: de Amerikanen zagen de Serviërs niet als boosdoener, maar zagen het conflict meer als een burgeroorlog. Lawrence Eagleburg, een voormalige ambassadeur van Joegoslavië was van mening dat de internationale gemeenschap niks aan de situatie in het gebied kon doen: 'Until the Bosnians, Serbs and Croats, decide to stop killing each other, there's nothing the outside world can do about it'². Ook in Europa werd het conflict niet als een eenzijdige moordpartij gezien. De volkeren waren even schuldig aan de gebeurtenissen en de oorzaken van het conflict lagen in het verleden; de etnische verschillen bestonden al eeuwen en een conflict was daar een logisch gevolg van. Het enige dat Europa kon doen was bemiddelen over de territoriale onenigheid.³

De Verenigde Naties (VN) reageerden wel op de gebeurtenissen, maar stuurden troepen die niet de bevoegdheid hadden militair in te grijpen. Pas in 1995 toen een Serviër 38 burgers doodde in Sarajevo, besloot de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) de oorlog te beëindigen met een grootschalige luchtaanval. Hoewel de Serviërs akkoord gingen met een staakt-het-vuren, gingen de rassenmoorden in Kosovo onder leiding van Milosevic door. Op 10 juni 1999 zorgde de NAVO met de 78-dagen durende Operation Allied Forces (OAF) ervoor dat Milosevic zich over gaf. In het Rambouillet akkoord werd vastgelegd dat Kosovo internationaal protectoraat zou worden en de toekomstige status werd voorlopig in het midden gelaten. Het ingrijpen door de NAVO op Europees gebied was het bewijs van het gebrek aan een Europese militaire macht. Hoewel economisch een grootmacht, was de Europese Unie (EU) er niet in geslaagd een succesvolle poging tot militaire verbintenis te ondernemen. De conflicten in Bosnië bevestigden dat Europa nog steeds afhankelijk was van de Verenigde Staten als het aankwam op militaire kracht.

Alistair J. K. Shepherd stelt in zijn artikel "'A milestone in history of the EU": Kosovo and the EU's international role' dat de bevestiging die het Kosovo-conflict gaf voor de beperkte militaire mogelijkheden van de EU, leidde tot integratie op het gebied van

¹ William I. Hitchcock, *The Struggle for Europe, The turbulent history of a divided continent, 1945 to the present*, (New York 2003), 395.

² Ibidem, 396.

³ Ibidem.

buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. Hoewel de EU al bezig was met het ontwikkelen van de internationale rol voor Kosovo, werkte het Kosovo-conflict en de rol van de EU in de naoorlogse orde als een katalysator hiervoor. Op een bijeenkomst van de Raad in Brussel werd destijds zelfs gesproken dat de geloofwaardigheid van het buitenlands beleid hand in hand zou gaan met de situatie in Kosovo: 'the credibility of our foreign policy depends on the consolidation of our achievements there'.⁴

Na het einde van OAF vonden er volgens Shepherd twee beleidsveranderingen plaats. Ten eerste werd er een militair component aan het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) toegevoegd, Europa realiseerde zich dat diplomatie pas optimaal kon functioneren als het zich, indien noodzakelijk, kon beroepen op 'hard power'⁵, oftewel militaire actie.⁶ Ten tweede werd de 'soft power' verder ontwikkeld en werd naast de ontwikkeling van de Europese niet-militaire, civiele, middelen, het Stabilisatie en Associatie Proces (SAP) gelanceerd. De SAP had als doel de reikwijdte van economische en politieke vaardigheden dusdanig te vergroten, zodat de veiligheid in eigen 'buurt' bewerkstelligd werd.⁷ Het niet-militaire aspect was weliswaar verder ontwikkeld dan het militaire aspect, maar toch bleek het civiele crisismanagement ook te kort te schieten: 'In the wake of OAF it was the difficulties the European encountered in bringing security and stability to Kosovo that highlighted the importance of civilian crisis management for the EU'.⁸ In juni 2004 publiceerde de Europese Raad een plan om het civiele gedeelte te verbeteren, zodat het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB) in de toekomst efficiënter kon handelen, wat leidde tot het 'Civilian Headline Goal 2008'. Hierin werd het civiele crisismanagement beschreven als 'part of the EU's overall approach in using civilian and military means to respond coherently on the whole spectrum of crisis management tasks such as conflict prevention, peacekeeping and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking and post-conflict stabilisation'.⁹ Deze beschrijving sluit aan bij de inhoud van de EULEX missie van de EU in Kosovo, waar de civiele capaciteiten zoals beschreven voor het eerst toegepast werden. De vaardigheden van de EU op het gebied van

⁴ Council of the European Union, *A secure Europe in a better world: European security strategy* (Brussels, 12 Dec. 2003), 8.

⁵ De termen 'hard power' en 'soft power' willen nog weleens overlappen, ik bedoel met hard power het militaire gedeelte van het GBVB en met soft power alle niet-militaire elementen in het GBVB.

⁶ Alistair J.K. Shepherd, "'A milestone in the history of the EU": Kosovo and the EU's international role', *International Affairs* 85, 3 (2009) 513-530, 513.

⁷ Ibidem, 514.

⁸ Ibidem, 518.

⁹ Ibidem, 520.

crisismanagement werden verbeterd naar aanleiding van het Kosovo-conflict, maar hadden een vergroting van de internationale rol van de EU als gevolg.¹⁰

De lancering van het SAP had een directe link met Kosovo. De lidstaten van de EU beseften dat ze de Balkanlanden het vooruitzicht moesten geven op EU-lidmaatschap om te verzekeren dat de Unie de belangrijkste stem kreeg in de naoorlogse orde. De doestellingen van het SAP waren het brengen van democratie en het positief stimuleren van de relatie tussen de Balkanlanden, met behulp van politieke, economische en institutionele hervormingen.¹¹ De SAP had als gevolg dat de rol van de EU als crisismanager al in 2008 zijn vruchten af wierp. Door het gegeven 'prospect of accession' werd een nieuw conflict tussen de Serviërs en Albaniërs, toen Kosovo in februari 2008 de onafhankelijkheid uitriep, voorkomen.

Shepherd concludeert dat Kosovo een 'milestone' was voor de EU. De gebeurtenissen in de regio versnelden de ontwikkeling van de militaire capaciteiten van de EU, verbeterde het al aanwezige civiele conflictmanagement en bracht stabiliteit door het verlangen naar lidmaatschap van de Unie te stimuleren. Het Kosovo-conflict leidde tot een transformatie van de internationale rol van de EU tot een geloofwaardige conflictmanager.¹² Volgens Jolyon Howorth was Europa al vanaf de Tweede Wereldoorlog zoekende naar een manier om deze rol te vervullen. Op militair gebied waren verschillende initiatieven genomen, maar nationale overheden werkten stappen in de richting van een meer geïntegreerde defensie tegen. De Frans-Britse bijeenkomst in St-Malo eind 1998 maakte een einde aan de negatieve houding van Engeland tegenover verdere integratie op het gebied van defensie en staat symbool voor het ontstaan van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). In tegenstelling tot eerdere initiatieven tot een gemeenschappelijke defensie zou deze poging volgens Howorth positieve gevolgen hebben.¹³ Ten eerste omdat de bijeenkomst aanzet heeft gegeven tot politieke verbintenis, waardoor gemaakte plannen minder gemakkelijk terug te draaien waren. De EU 'had everything to gain from making a success of [...]ESDP and everything to lose from failure'¹⁴. Een falen op dit gebied zou volgens Howorth ook het slagen van politieke integratie op andere gebieden in gevaar brengen. Ten tweede speelde het einde van de Koude Oorlog een grote rol. De Amerikaanse aanwezigheid in Europa was niet meer noodzakelijk en zou logischerwijs minder worden, waardoor het

¹⁰ Shepherd, "'A milestone in the history of the EU": Kosovo and the EU's international role', 520.

¹¹ Ibidem, 523.

¹² Ibidem, 530.

¹³ J. Howorth, 'European Integration and defence: The ultimate challenge?' *Chaillot Papers* 43 (November 2000). 2-4.

¹⁴ Ibidem, 93.

besef groeide dat Europa zelf in staat moest zijn zich te kunnen verdedigen. Ondanks dat deze keer de integratie niet meer terug te draaien zou zijn, was er volgens Howorth nog een lange weg te gaan; de instituties zouden nog de nodige ontwikkelingen moeten doormaken en een balans moest gevonden worden tussen de militaire en civiele aspecten van het EU-beleid. Bovendien was het de vraag hoe Europa in de toekomst als conflictmanager zou gaan handelen, aangezien de oorlogen in voormalig Joegoslavië hadden aangetoond dat de EU's economische en politieke oplossingen weinig effectief bleken te zijn, tenzij deze ondersteund zou worden door een militair apparaat.¹⁵ Als de EU na St. Malo in staat zou zijn de defensiecapaciteit ondanks nationale tegenwerkingen te ontwikkelen, zou dat de rol als conflictmanager ten goede komen.

Howorth stelt met zijn paper geschreven in het jaar 2000 dat de EU-plannen een positieve uitkomst zullen hebben. Negen jaar later bevestigt Shepherd dit door de bewering te maken dat de Europese Integratie inderdaad heeft plaatsgevonden en dat Kosovo de katalysator hiervoor is geweest. Het aandeel van Kosovo in deze bewering staat echter haaks op de actualiteit. Hoewel een nieuwe burgeroorlog door de EU voorkomen werd bij de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo in 2008, door het gegeven vooruitzicht op lidmaatschap, bestaat er verdeeldheid binnen de Unie wat betreft de erkenning van Kosovo als onafhankelijke staat. Dat Shepherd juist Kosovo ziet als aanleiding voor de ontwikkeling van het buitenlands en veiligheidsbeleid, terwijl tot op heden nog steeds vijf EU landen het gebied niet als onafhankelijk hebben erkend, is tegenstrijdig. Waar Shepherd beweert dat de EU een betere conflictmanager is geworden door de integratie die plaats vond door Kosovo, is wel of niet erkennen een unilaterale keuze en dus deel van het binnenlands conflictmanagement van de EU-lidstaten geworden. Richard Caplan sluit zich hierbij aan en stelt dat lidstaten egocentrisch te werk gaan wat betreft de erkenning van lidstaten. 'Because the practice of recognition originates with states and serves to protect their interests, it is an inherently conservative institution'.¹⁶ De verdeeldheid van staten over de erkenning van een land verzwakt de funderingen van een internationale organisatie.¹⁷ Het woord 'gemeenschappelijk' verliest kracht als er geen overeenstemming kan worden gevonden in het gemeenschappelijk beleid. Waarom beweert Shepherd dan toch dat er progressie is geboekt in de integratie van het GBVB? In 1996 erkende de Europese Unie de Federale Republiek van Joegoslavië officieel en verleende Kosovo een speciale status. Verdere relaties van de EU met Joegoslavië zouden afhangen van hoe de republiek de weg

¹⁵ Howorth, 'European Integration and defence: The ultimate challenge?', 96.

¹⁶ Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, (Cambridge 2005), 95.

¹⁷ Ibidem.

naar de autonomie van Kosovo zou behandelen. De EU was tegen onafhankelijkheid of de verklaring van een autonome provincie, omdat het onrust in de omliggende gebieden kon veroorzaken, waar eveneens sprake was van verschillende etnische groeperingen.¹⁸

De erkenning na de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo is onvergelijkbaar met de situatie in 1996, aangezien de VN en de EU Kosovo nu ontwikkelingshulp verlenen. Het feit dat de EU de verantwoordelijkheid over de provincie op zich wil nemen, wekt de schijn dat er eveneens een eensgezinde houding tegenover de onafhankelijkheid van Kosovo zou bestaan. Dat een eensgezinde houding tot op heden is uitgebleven suggereert dat Kosovo geen 'milestone' voor de integratie is geweest, zoals Shepherd beweert. Sterker nog, het toont aan dat de Europeanisering van de lidstaten uit is gebleven en dat de voorkeur nog steeds uit gaat naar intergouvernementele besluitvorming. Shepherd zoekt het bewijs voor zijn beweringen in de situatie hoe de EU nu handelt in de provincie en hoe de integratie op papier verbeterd is. Dat vijf landen de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkennen laat hij achterwege, terwijl dat juist contrasteert met de conclusie dat de crisis heeft geleid tot katalysator van het GBVB. Om erachter te komen of Kosovo wel of niet een 'milestone' was in het Europese Integratieproces, dient er zowel gekeken naar de ontwikkeling van de hard power als de soft power in het Europees buitenlands beleid sinds Kosovo. Alleen dan kan beoordeeld worden of er inderdaad van vooruitgang kan worden gesproken of dat het GBVB, evenals de erkenning van nieuwe staten, nog steeds een 'conservative institution' is gebleven.

In dit onderzoek wil ik nagaan in hoeverre ontwikkelingen in het crisismanagement van de EU naar aanleiding van het conflict in Kosovo en de nasleep daarvan de Europese Integratie op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid hebben bevorderd. Zoals het eerder aangehaalde citaat betoogde, kan de situatie in Kosovo als voorbeeld dienen voor het buitenlands beleid als geheel: 'the credibility of our foreign policy depends on the consolidation of our achievements there'. Aan de hand van de huidige situatie in Kosovo en de rol van de EU in deze na-oorlogse periode zal ik een uitspraak doen over de algemenere kwestie die hier achter schuilt, namelijk of de EU daadwerkelijk adequater is gaan handelen op het gebied van het GBVD. De centrale vraag die ik met mijn onderzoek tracht te beantwoorden is: 'In hoeverre heeft de nasleep van de Kosovo-crisis van 1999 tot 2009 geleid tot een grotere mate van gemeenschappelijkheid in het GBVB van de EU?' Om deze vraag te beantwoorden zal ik eerst de houding van de EU tegenover eerder erkende Balkanlanden behandelen en onderzoeken op welke manier de situatie op de Balkan de

¹⁸ Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, 143.

ontwikkelingen met betrekking tot de gemeenschappelijkheid van het GBVB heeft beïnvloed. Vervolgens zal ik de formele ontwikkelingen van het GBVB uiteenzetten, zoals die naar voren komen uit verdragsteksten, om deze formele veranderingen daarna te beoordelen aan de hand van de praktijk. Ik zal hierbij onderscheid maken tussen ontwikkelingen van het GBVB op militair gebied en op niet-militair gebied en zal hierbij ontwikkelingen rondom het statusproces terloops erbij betrekken. Mijn onderzoek sluit ik af met een conclusie, waarin ik uitspraak zal doen over in hoeverre juist Kosovo heeft geleid tot ontwikkelingen in het GBVB.

1. Ontwikkelingen in het GBVB tot 1999

Kosovo, na de uitroep tot onafhankelijkheid, was niet de eerste Balkanstaat die voor onrust en verdeeldheid zorgde binnen de internationale gemeenschap: op 25 juni 1991 gaven Slovenië en Kroatië met een soortgelijke uitroep aanleiding tot de Joegoslavië-crisis die tot in 1995 zou voortduren en die een grote verdeeldheid over het erkennen van nieuwe staten aanwakkerde binnen de Europese Gemeenschap (EG).¹⁹ Naast verdeeldheid binnen de EG leidde het op het gebied van het buitenlands beleid juist tot verdere integratie. Dat iets meer dan een half jaar na de uitroep tot onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië met het verdrag van Maastricht het GBVB het leven in werd geroepen, was niet toevallig; de onrust op de Balkan gaf aanleiding tot het verlangen om gemeenschappelijk te kunnen optreden. Ook bij de totstandkoming van het verdrag van Amsterdam een paar jaar later en het ontstaan van het EVDB kon een link met de gebeurtenissen op de Balkan niet worden ontkend.

Verdrag van Maastricht - Theorie en Praktijk

Het GBVB had als belangrijkste doel EU-overheden te informeren over het formuleren van gemeenschappelijke posities met betrekking tot het buitenlands beleid, maar aangezien het GBVB in een tweede 'pijler' werd geplaatst en daarmee buiten de besluitvormingsprocedure van de Unie viel, was dit doel moeilijk na te streven.²⁰ De tweede pijler was een intergouvernementele aangelegenheid, waar de Commissie evenveel recht had om initiatieven te nemen als de lidstaten. Het Parlement speelde geen rol in het GBVB en werd slechts geïnformeerd over het beleid en de daarbij behorende initiatieven. Op deze manier werd getracht de superioriteit van de lidstaten in deze pijler te behouden. Ondanks dat het GBVB zich buiten het communautaire systeem bevond, bevatte Maastricht wel een aantal opvallende ontwikkelingen met het oog op het buitenlands beleid. Het verdrag benadrukte het streven naar een gemeenschappelijk defensiebeleid en uiteindelijk een gemeenschappelijke defensie. Daarnaast werd het GBVB voorzien van twee nieuwe elementen: het 'gemeenschappelijk standpunt' dat ervoor zorgde dat lidstaten op nationaal niveau het Europese standpunt in bepaalde zaken moesten overnemen en het 'gemeenschappelijke optreden', wat inhield dat operationele acties bij instemming van de lidstaten onder Europese vlag werden uitgevoerd.

¹⁹ Aangezien de EU een term is die pas is gaan bestaan naar aanleiding van het verdrag van Maastricht, gebruik ik in dit hoofdstuk de termen EG en EU door elkaar, waar ik hetzelfde bedoel.

²⁰ Michelle Cini, *European Union Politics* (Third edition, New York 2010), 244.

De nieuwe pijler in de vorm van het GBVB deed revolutionair overkomen, maar was echter een zeer conservatief orgaan; het bleef aan puur intergouvernementele besluitvorming onderworpen en werd dus onderscheiden van het communautaire beleid dat in de eerste pijler van groot belang is. In tegenstelling tot de EPC, de voorloper van het GBVB, zijn de communautaire instellingen, met uitzondering van de besluitvormingsprocedure, wel ten volle betrokken bij het GBVB²¹. Ondanks de beperkte mogelijkheden van het gemeenschappelijke optreden en het gemeenschappelijk standpunt waren ze wel bedoeld om adequater te kunnen handelen wanneer dat nodig zou zijn en hing het ontstaan ervan nauw samen met de gebeurtenissen op 26 juni. De benamingen verhullen eigenlijk al indirect dat iets soortgelijks hiervoor dus niet bestond, althans niet op papier. De vraag daarbij is ook of dat wel nodig was; de wereld was tot de val van de muur duidelijk verdeeld in twee delen en over de standpunten van de lidstaten viel niet te twisten. Met het wegvallen van het Communistische blok vielen ook de richtlijnen van de afgelopen jaren weg en dienden er nieuwe te worden uitgestippeld. Het GBVB begon heel gematigd met het maken van nieuwe richtlijnen naar aanleiding van de onafhankelijkheidsuitroep van Slovenië en Kroatië. Niet alleen moest er nagedacht worden over het erkenningvraagstuk, maar ook over het verlangen om indien nodig militair op te kunnen treden om een verdere verspreiding van de oorlog te voorkomen. Met de crisis in de 'achtertuin' van de EG kon het onderontwikkelde GBVB niet meer genegeerd worden: 'The security aspects of CFSP [...] have been fundamentally shaped by events in the Balkans and the collective inability of the EU Member States to address a crisis on their very doorstep'.²²

Een jaar voor de Joegoslavië-crisis leverde de Golfoorlog al bewijs voor de onderontwikkelde militaire component van de EG. De president van de Europese Commissie Delors meende in april 1991 dat de EG erin slaagde een gemeenschappelijk standpunt ten opzichte van de Golfoorlog naar buiten te brengen, maar deze verloor zijn kracht toen er militaire hulp nodig was: 'once it became obvious that the situation would have to be resolved by armed combat, the Community had neither the institutional machinery nor the military force which would have allowed it to act as a community'.²³ Delors was van mening dat het alleen mogelijk was om de gemeenschap te ontwikkelen tot een militaire macht, als de lidstaten zich bereid zouden stellen de besluitvorming op een supranationaal niveau te laten plaatsvinden. De lidstaten moesten beseffen dat dit niet zou leiden tot een

²¹ Europees Parlement 'Buitenlands beleid: doelstellingen, instrumenten en resultaten'. Geraadpleegd via: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_1_1_nl.htm.

²² S. Duke, *Beyond the Chapter: Enlargement Challenges for CFSP and ESDP*, (Maastricht 2003) 6.

²³ J. Delors, 'European Integration and security', *Survival*, vol. 33, no. 2 (1991). 102.

vermindering van de nationale soevereiniteit: 'Our nations are not being asked to sacrifice their history or their traditions. What they are being asked to do is to build on their synergies for purposes accepted by all. This is the political pact that must unite us.'²⁴ Hoewel Delors in zijn speech het belang van een GBVB benadrukte door de gebeurtenissen omtrent de Golfoorlog, nam het belang van verdere integratie toe door de oorlog op de Balkan, die twee maanden na zijn speech uitbrak. De oorlog die in de eigen Europese achtertuin was opgewaaid, kon niet genegeerd worden en de eerste stap leek van Frankrijk te komen in oktober 1991 met het voorstel een Frans-Duits leger, Eurokorps, op te richten. De Franse president Mitterrand lanceerde het voorstel om Eurokorps te gebruiken om te interveniëren op de Balkan, maar deed dit slechts om als initiatiefnemer naar voren te komen en niet met de bedoeling dat het er ook daadwerkelijk kwam. De president wist alvorens hij het voorstel deed al dat Engeland zich hoogstwaarschijnlijk zou beroepen op het vetorecht, maar op deze manier leek het toch of het initiatief uit Franse hoek kwam.²⁵ Volgens Howorth was Frankrijk meer gericht op territoriale verdediging en was interventie voor het land geen optie: 'Never was there any serious consideration given to a credible, purely European, intervention force for the Balkans'.²⁶ Franse voorstellen voor militaire samenwerking vormden een onderdeel van het diplomatieke spel en waren geen pogingen om het tegen de NAVO op te gaan opnemen, zoals de Gaulle een paar decennia eerder had voor gesteld. De Franse 'pogingen' suggereerden dit echter wel; de NAVO en de Verenigde Staten verzetten zich dan ook niet tegen een Europese militaire mogendheid, zolang het niet de intentie zou hebben de NAVO te vervangen of aan te tasten.²⁷ Het Europese militair instrument zou volgens de Amerikanen een grotere verantwoordelijkheid van de Europeanen tot gevolg moeten hebben, zonder het Amerikaanse leiderschap aan te tasten: '[An European military force] must bring greater European responsibility and leadership to the deal; it must ensure continued American involvement in European defense while at the same time constructing a new European 'pillar' inside, not outside the broad framework of the Western Alliance'²⁸

Dat de Verenigde Staten achter het idee van een Europese militaire tak stonden had veel te maken met de financiële lasten die militair ingrijpen met zich meebrengt. De Golfoorlog bewees dat de EU militair zwak was, zoals Delors uiteenzette, maar hoewel de Joegoslavië-crisis de zwakte bevestigde, versnelde het wel de ontwikkeling van een Europese

²⁴ J. Delors, 'European Integration and security', 106.

²⁵ Howorth, 'European Integration and defence: The ultimate challenge?', 27.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, 28.

²⁸ S.R. Sloan, *Nato, The European Union and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Challenged*, (Maryland 2005) 163.

gemeenschappelijke militaire pilaar. Het project werd ook beïnvloed door het debat over 'burden-sharing' in de binnenlandse politiek van de Verenigde Staten.²⁹ Er waren volgens Howorth twee belangrijke redenen die dit debat aanwakkerden. De eerste reden was de inadequaatie van Europa bij het uitbreken van de Joegoslaviëcrisis: 'The Europeans proved totally unprepared to handle the situation'.³⁰ Dat terwijl zowel de EG als de VS in de beginperioden verwachtten dat er in dit conflict wel een belangrijke rol voor Europa was weggelegd. De tweede reden was de geldkwestie. Het was de vraag hoelang het Amerikaanse publiek achter de Amerikaans-Europees alliantie zou blijven staan, wanneer de EG weinig inbracht. Dankzij Amerikaanse steun voor het project en een oorlog die woedde in de eigen achtertuin, werd er voor het eerst ook plaats gemaakt voor een militair element in de EG: gemeenschappelijk optreden.

Niet alleen de militaire inadequaatie en de daarbij behorende financiële gevolgen leverden een belangrijke bijdrage voor het ontstaan van het GBVB in februari 1992, maar ook het vraagstuk 'erkenning'. Met het wegvallen van het communistische machtsblok ontstond er een onduidelijke periode waarin nieuwe beleidsrichtingen ontwikkeld dienden te worden. Duidelijk was wel dat er gereageerd moest worden op de 'losgebroken' staten. In eerste instantie beriep de EG zich op economische oplossingen, het gebied waar het al jaren wel geslaagd in was. Begin juli bevroor de EG de wapenverkoop en de financiële hulp aan Joegoslavië en dreigde met nog zwaardere maatregelen indien het leger het offensief tegen Albanië en Slovenië zou voortzetten. Sommige lidstaten bedachten dat er meer radicale maatregelen noodzakelijk waren nu bleek dat de EG het conflict niet kon oplossen met economische middelen of door het bemiddelen tussen de verschillende partijen. Duidelijk was dat er in ieder geval een reactie moest worden gegeven op Slovenië en Kroatië en als dat niet in de vorm van economische maatregelen kon dan via erkenning, waren Duitsland en Denemarken van mening. Alleen dat zou een manier zijn om de gevechten in Joegoslavië te stoppen.³¹ Duitsland en Denemarken dreigden de staten te erkennen als Belgrado opnieuw een offensief op ze zou uitvoeren. Andere lidstaten stonden hier wat schichtiger tegenover en waren bang dat het de crisis alleen maar erger zou maken. 'Tomorrow what we have done for Yugoslavia would be applied to other cases', waarschuwde de Franse minister van Buitenlandse Zaken Roland Dumas met het oog op andere Oost-Europese minderheden. Tot het uitbreken van het vechten eind juni had Duitsland net als de rest van de EG een verenigd Joegoslavië gestimuleerd; op 19 juni stemde Duitsland gedurende de

²⁹ Howorth, 'European Integration and defence: The ultimate challenge?', 28.

³⁰ Ibidem, 28.

³¹ Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, 15.

conferentie van Veiligheid en Samenwerking in Europa nog voor '[the] unity and territorial integrity of Yugoslavia'³² en zelfs een dag na de uitroep tot onafhankelijkheid steunde het land nog de verklaring van de West-Europese Unie dat de dialoog hervat moest worden met als doel de staat te verenigen. Maar met het uitbreken van de crisis dezelfde dag verklaarde Kanselier Helmut Kohl dat 'The Unity of Yugoslavia cannot be maintained with the force of arms'.³³ Gedurende de zomer was het niet langer meer de vraag voor Duitsland of de staten erkend zouden worden, maar wanneer en op welke manier erkenning zou toegepast worden. Ook de Britse minister van buitenlandse zaken veranderde van mening en verklaarde later: 'No one could seriously suggest that we could have gone on pretending that the old Yugoslavia still exists'. Aan het einde van de zomer was zelfs Frankrijk overstap. Dumas verklaarde dat de onafhankelijkheid van de republieken een feit was, maar op welke manier ze dat zouden zijn de volgende vraag zou zijn.³⁴ Op 18 oktober stelde de EG een deadline; als de onderhandelende partijen dan niet tot een politieke overeenkomst zouden zijn gekomen dan was het tijdstip aangebroken voor de EG om te beslissen over de erkenning: 'At that point we can no longer deny the right of independence if individual republics have expressed this in a democratic way'³⁵, verklaarde de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek. Het aanhoudende vechten in Kroatië leidde ertoe dat meer lidstaten verklaarden over te gaan tot erkenning, wat uitmondde in de 'Declaration on Yugoslavia' op 16 december 1991. Die dag werden er een aantal richtlijnen op papier gezet over het erkennen van nieuwe staten in Oost-Europa en de Sovjet-Unie en werd er apart aandacht besteed aan Joegoslavië. De EG wist tot een gemeenschappelijk standpunt te komen en concludeerde alle staten die zich onafhankelijk verklaarden te erkennen, mits zij voldeden aan een aantal voorwaarden. Die voorwaarden waren gebaseerd op de Helsinki-akkoorden, het handvest van de VN en het handvest van Parijs en hadden onder andere te maken met het accepteren van de rechten van de mens en etnische minderheden en het geven van blijvende support aan de Secretaris Generaal en de Veiligheidsraad van de VN.³⁶ Met deze voorwaardelijke erkenning van de staten hoopten de EG verdere verspreiding van de crisis te voorkomen en kwam de Raad van Ministers tot een gezamenlijke uitspraak en een wisten zij een gemeenschappelijk standpunt aan te nemen zoals later uitgewerkt in het verdrag van Maastricht.

³² Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, 18.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, 19.

³⁵ Ibidem, 21.

³⁶ European Council, 'Declaration on Yugoslavia', 10 december 1991. Geraadpleegd via: http://www.europarl.europa.eu/summits/ess3_en.htm

Verdrag van Amsterdam – Theorie en Praktijk

Het eerst volgende verdrag waarin weer veel aandacht aan het GBVB werd besteed was het verdrag van Amsterdam dat ondertekend werd in 1997 en in werking trad in 1999. Zoals Delors in 1991 al had aangegeven was het noodzakelijk om het buitenlands beleid niet aan de intergouvernementele besluitvorming over te laten. Het verdrag van Maastricht gaf echter geen ruimte voor supranationale elementen en bleek dan ook weinig effectief in de op het verdrag volgende jaren. Het besef groeide dat de institutionele structuur van het GBVB moest worden aangepast. In het verdrag van Amsterdam werden meerdere wijzigingen gemaakt om het operationele karakter van het beleid te versterken. Naast het gemeenschappelijke optreden en het gemeenschappelijk standpunt voerde het verdrag de 'Gemeenschappelijke Strategie' in. De strategieën hebben betrekking op gebieden waar de lidstaten aanzienlijke gemeenschappelijke belangen bij hebben; de Europese Raad maakt hierover de besluiten op aanbeveling van de Raad van ministers: 'In de gemeenschappelijke strategieën worden de doelstellingen en de duur ervan omschreven, alsmede de middelen die door de Unie en de lidstaten beschikbaar moeten worden gesteld'.³⁷ Andere ontwikkelingen in het Verdrag van Amsterdam met betrekking tot gebieden van aanzienlijk gemeenschappelijk belang zijn een nauwere samenwerking van de EU met de West-Europese Unie (WEU), waarvan de details verder uitgewerkt moesten worden en de opdrachten van Petersberg. De opdrachten van Petersberg zijn humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede.³⁸

Naast ontwikkelingen op het gebied van defensie werden er met het Verdrag van Amsterdam enige wijzigingen gemaakt in de besluitvormingsprocedure. Het eerste element dat aan de besluitvoering werd toegevoegd was de 'constructieve onthouding', later vervangen door de 'bepaling tot nauwere samenwerking'. Dit hield in dat er naast 'tegen' of 'voor' stemmen, ook gekozen kon worden om helemaal niet te stemmen. In het laatste geval zou dit geen belemmering vormen voor het nemen van een besluit, maar zou de desbetreffende lidstaat niet verplicht zijn het besluit toe te passen. De lidstaat stemt toe 'in

³⁷ Verdrag betreffende de Europese Unie, 'Verdrag van Amsterdam', 10 november 1997. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.

³⁸ Europees Parlement, 'Veiligheids- en defensiebeleid', geraadpleegd via: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/cfsp/article_7233_nl.html.

de geest van onderlinge solidariteit dat het besluit voor de Unie in haar geheel bindend is [en] de lidstaat zal zich derhalve van ieder optreden onthouden dat het optreden van de Unie zou kunnen doorkruisen.³⁹ De kanttekening die hierbij geplaatst werd was wel dat de lidstaten die zouden kiezen voor onthouding niet meer dan een derde van het aantal stemmen zouden benutten. Een andere wijziging in de besluitvorming was dat er in twee gevallen besluiten aangenomen konden worden met een gekwalificeerde meerderheid. Ten eerste bij besluiten omtrent de aanneming van een door de Europese Raad vastgestelde gemeenschappelijke strategie en ten tweede 'voor alle besluiten waarmee uitvoering wordt gegeven aan een reeds door de Raad aangenomen gemeenschappelijk optreden of gemeenschappelijk standpunt'⁴⁰. De lidstaten kregen wel de beschikking over een vrijwaringclausule, waardoor zij zich alsnog op het vetorecht zouden kunnen beroepen wanneer zij zouden kunnen aantonen dat een besluit het nationaal belang in gevaar zal brengen. In het laatste geval zou de Raad van Ministers de kwestie door kunnen schuiven naar de Europese Raad.

Naast de aanpassingen op het gebied van besluitvorming werden er in 1997 twee nieuwe organen toegevoegd aan het GBVB: de Hoge Vertegenwoordiger en de eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing. De taken van de Hoge Vertegenwoordiger, die tevens de functie van Secretaris-generaal van de Raad waarnam, werden '[het ondersteunen van] de Raad bij aangelegenheden van het GBVB door bij te dragen tot de formulering, voorbereiding en uitvoering van beleidsbeslissingen. Op verzoek van de voorzitter voert hij namens de Raad de politieke dialoog met derden.' De bovengenoemde eenheid werd in het leven geroepen om de verdeeldheid van de Europese Unie te beperken, door de internationale gebeurtenissen nauw te volgen, zodat de positie van de Europese Unie op het wereldtoneel in de toekomst minder snel verzwakt zou worden door verdeelde reacties van de lidstaten.

Het verdrag van Amsterdam zorgde voor een nauwere samenwerking van de Raad van Ministers en de Europese Commissie, maar er vond slechts een minimale toename van supranationale besluitvorming plaats waarbij de uitwegen naar een intergouvernementele besluitvorming niet waren uitgesloten. Door de invoering van de nieuwe organen die meer zichtbare taken vervulden, leken de externe relaties dichter bij Brussel te staan, maar de

³⁹ 'Verdrag van Amsterdam'. Geraadpleegd via:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_nl.htm

⁴⁰ Ibidem.

verantwoordelijkheid voor de besluiten lag nog steeds grotendeels bij de lidstaten.⁴¹ Ondanks de vele wijzigingen van het GBVB was het verdrag van Amsterdam niet revolutionair ten opzichte van Maastricht, terwijl in de tussenliggende jaren het EU-optreden ten opzichte van de Balkan bewees dat de EU wel baat bij zou hebben bij nieuwe ontwikkelingen in het GBVB.

Het erkennen van Kroatië en Slovenië maakte zoals verwacht geen einde aan het Joegoslavië-conflict. Secretaris Generaal van de VN Javier Pérez de Cuéllar deelde de zorgen van de Franse minister van Buitenlandse Zaken en sprak in december 1991 al uit dat hij niet gerust was op het vooruitzicht op erkenning dat door de EU werd gegeven: 'I am deeply worried that an early, selective recognition could widen the present conflict and fuel an explosive situation especially in Bosnia-Herzegovina and also Macedonia'.⁴² De VN was op dat moment al bezig met het ontwikkelen van een veiligheidsmissie, UNPROFOR (United Nations Protection Force), die de veiligheidsraad in op 21 februari installeerde⁴³. De zorgen van de Franse minister van buitenlandse zaken en de Secretaris Generaal werden werkelijkheid begin april toen Bosnië-Herzegovina de onafhankelijkheid uitriep. Zoals voorspeld openden Bosnische Serviërs het vuur op Sarajevo en kondigden daarmee de meest bloederige periode van de Joegoslavië-crisis aan. Het erkenningsbeleid van de EU stond echter vrijwel los van de gebeurtenissen, aangezien de vijandigheden deel uitmaakten van een proces dat al aan de gang was; en werd in Bosnië duidelijk dat EU-erkenning of het vooruitzicht daarop geen garantie bood voor een einde aan de gevechten. In Augustus 1991 waren de Bosnische Serviërs al begonnen met etnische zuiveringen, wat volgens Caplan het begin was van de oorlog: 'It would seem that the war for new borders, which would also be carved from Bosnia, was launched at this stage'.⁴⁴ De Serviërs hadden weinig interesse in de status van de Bosnische staat, zolang ze maar controle hadden over het gebied, terwijl de Bosnische president Izetbegović juist de soevereiniteit voorop stelde: 'I would sacrifice peace for a sovereign Bosnia-Herzegovina, but for that peace in Bosnia-Herzegovina I would not sacrifice sovereignty'.⁴⁵ De voorwaardelijke erkenning die de EU Bosnië op 25 april 1992 verleende, veranderde dan ook niets aan de situatie.

Na ondervonden te hebben dat erkenning weinig effect had, meende de EU dat de oplossing voor het conflict bij de VN lag. Bij gebrek aan een militair instrument kon de VN

⁴¹ Michelle Cini, *European Union Politics*, 46.

⁴² Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, 120.

⁴³ Former Yugoslavia UNPROFOR, 'United Nations Protection Force'. Geraadpleegd via: http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm.

⁴⁴ Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, 123.

⁴⁵ *Ibidem*, 124.

fungeren als vervanger, aangezien het ook in staat was geweest aan andere burgeroorlogen een einde te maken.⁴⁶ Na vier mislukte vredesplannen in een tijdsperiode van vier jaar werd echter duidelijk dat de VN in dit geval het conflict niet kon beëindigen. In augustus 1995 gaf het vallen van 38 burgerslachtoffers aanleiding om op een andere koers over te gaan. Ten eerste werd de NAVO als alternatief gezien om vrede te bereiken, op voorwaarde dat de VN in grote mate betrokken zou blijven bij de kwestie en ten tweede bracht de situatie het ontbreken van een Europees instrument aan het licht. De koersverandering mondde uit in militair ingrijpen van de NAVO en de daaruit voortkomende Dayton-akkoorden en daarnaast kon de komst van Europese militaire tak niet meer genegeerd worden. In het verdrag van Amsterdam kwam de vergrote aandacht op het gebied van crisismanagement tot uiting met het in leven roepen van de gemeenschappelijke strategie en de opdrachten van Petersberg, maar de funderingen van het Gemeenschappelijk Europees Veiligheids- en Defensiebeleid kwamen pas echt tot uiting gedurende de Frans-Britse St. Malo conferentie in 1998.

Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid

Het EVDB kreeg pas een officiële status in het Verdrag van Nice, maar ontstond onofficieel in 1994 gedurende een vergadering van de Noord-Atlantische Raad. Het was in eerste instantie een technische-militaire overeenkomst met als doel Europa een groter aandeel te geven in veiligheidsmissies. Meer aandacht werd de volgende jaren echter besteed aan de politieke boodschap van het EVDB, namelijk dat een grotere en duidelijkere Europese militaire rol zowel geaccepteerd zou worden als wenselijk zou zijn.⁴⁷ De St. Malo overeenkomst bracht schot in de zaak; juist de Britten die bekend staan als vijanden van verdere integratie van de Europese Unie zetten hun handtekening onder het verdrag. De Britse premier Blair en de Franse president Chirac kwamen tot overeenkomst dat 'the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises'⁴⁸ Op 3 en 4 juni 1999 werd het verdrag door alle lidstaten bevestigd en was een formele status voor het EVDB onvermijdelijk. Een week later werd het belang ervan nogmaals bevestigd, toen het wederom de NAVO was die een einde aan het vechten maakten op de Balkan, dit keer in Kosovo.

⁴⁶ Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, 124.

⁴⁷ Howorth, 'European Integration and defence: The ultimate challenge?', 23.

⁴⁸ Franco-British Summit, 'Joint declaration on European defense', Saint-Malo, 4 December 1998. Geraadpleegt via: <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>.

De ontwikkeling van het GBVB tot de uitbraak van de Kosovo-crisis was minimaal. Het ontstaan ervan deed wellicht revolutionair overkomen, maar intergouvernementalisme was het sleutelwoord in deze tweede pijler. Wel groeide langzaam het besef dat Europa over een te onderontwikkeld crisismanagement beschikte en dat hier iets aan gedaan diende te worden; dit kwam aan het licht door de onrust op de Balkan en de moeilijkheden die de EU kende om tot een oplossing voor de problemen te komen. Een aantal kleine ontwikkelingen in het GBVB werden doorgevoerd met het vernieuwde Verdrag van Amsterdam, maar hoewel het verdrag het woord 'gemeenschappelijk' een aantal keer meer liet vallen, stond dit in contrast met de besluitvorming, waar minimale ruimte was voor supranationale elementen. Het ontstaan van het EVDB was een belangrijke stap in de richting van de EU als een meer adequatere veiligheidsactor. Echter, uit voorgaande jaren bleek dat de EU moeite had met het aannemen van deze nieuwe rol. In hoeverre de EU zich zou ontwikkelen tot een autonome militaire macht of afhankelijk zou worden van de NAVO werd niet duidelijk besloten.

2. Verdragsrechtelijke ontwikkeling van het GBVB 1999-2009

In de periode voorafgaand aan OAF had de EU moeite een duidelijke strategie uit te stippelen. Hoewel de EU de 'gewelddadige onderdrukking van niet-gewelddadige uitingen van politieke meningen, onder meer in vreedzame demonstraties, evenals het gebruik van geweld en terrorisme voor het bereiken van politieke doelstellingen'⁴⁹ veroordeelde en pleitte voor een vreedzame oplossing door middel van het heffen van economische sancties om te komen tot een politieke dialoog, bleek Milosevic hier niet bereid toe. De grote rol die de EU hier voor zich zelf zag weggelegd, bleek onhaalbaar, waarna de NAVO een einde maakte aan het vechten. Na de bombardementen probeerde de EU de verantwoordelijkheid weer naar zich toe te trekken, maar zonder succes. De VN en de NAVO kregen de verantwoordelijkheid over het gebied en voor de EU bleef de taak van de economische reconstructie over.⁵⁰ Ondanks deze teleurstelling zat de EU niet stil en ging de ontwikkeling van het GBVB door. In de periode 1999 tot 2009 zijn drie belangrijke verdragen opgesteld waarin aandacht werd besteed aan het verbeteren van de EU als crisismanager: het verdrag van Nice dat ondertekend werd in 2001, het niet in werking getreden grondwettelijke verdrag in 2005 en het Verdrag van Lissabon dat in 2007 ondertekend werd. In deze verdragen werd veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van het GBVB en werden verouderde instituties aangepast dan wel nieuwe instituties in het leven geroepen.

Verdrag van Nice

Het verdrag van Nice werd in 2000 ondertekend en trad op 1 februari 2001 in werking. In dit verdrag kreeg het EVDB een officiële status; hiervoor vond de ontwikkeling hiervan plaats buiten de formele EU structuur, om de invloed van de Commissie en leden van het Europees Parlement te vermijden. Bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen lidstaten hadden het beleid al grotendeels uitgestippeld op bijeenkomsten na St. Malo, in Keulen, Helsinki en Sintra, voordat het beleid officieel werd vastgelegd in het verdrag van Nice. Daardoor werd het mogelijk gemaakt om de uiteindelijke formele beslissingen over het ESDP snel te nemen. Naast dit nieuwe onderdeel binnen het GBVB vond er ook verdere institutionele hervorming

⁴⁹ Europese Unie, 'Verklaring van het voorzitterschap namens de Europese Unie over de geweldsuitbarsting in Kosovo', persverklaring press: 53 nr.:6286/98, 3 maart 1998, geraadpleegd via: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/98/18&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>

⁵⁰ Tom Meeuwesse, 'Focus op Kosovo: Een onderzoek naar het Europese beleid ten aanzien van het Kosovo-vraagstuk tussen 1998 en 2008' (Scriptie Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief, 2010) 50-54.

plaats, waarbij een kleine stap in de richting van het supranationalisme werd gezet. In plaats van unanimité werd besloten dat er bij de aanneming van een gemeenschappelijke optreden en op het gebied van institutionele hervormingen besluiten door de Raad konden worden genomen gemaakt met een gekwalificeerde meerderheid. Ook in het geval dat de Raad een speciale vertegenwoordiger moest aanwijzen kon er met deze stemwijze een besluit worden genomen.

Naast de veranderingen in de besluitvorming werd de Politieke Commissie vervangen door het Politiek en Veiligheidscomité. Het comité 'volgt [...] de internationale situatie op de onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallende gebieden en draagt [...] bij tot het bepalen van het beleid door op verzoek van de Raad of op eigen initiatief adviezen aan de Raad uit te brengen.'⁵¹ Het comité zou worden voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger in plaats van een vertegenwoordiger van het voorzitterschap van de Raad. Dit betekende wederom een verplaatsing van de lidstaten naar Brussel. Deze verplaatsing werd verder nog duidelijk met de zogenaamde GBVB 'ambassadeurs' die voorheen van hoofdstad naar hoofdstad reisden, maar met invoering van het verdrag van Nice semi-permanent in Brussel zouden verblijven. Ondanks deze verschuiving werd het GBVB nog steeds voornamelijk gestuurd door de lidstaten.

Grondwettelijk verdrag

In het door een Nederlands en Frans 'nee' niet in werking getreden grondwettelijke verdrag trachtten het EVDB en GBVB zich meer op Brussel te richten met de invoering van een nieuw beleid, namelijk het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). In het verdrag stond de plicht tot het verbeteren van de militaire kracht uiteengezet voor de lidstaten, zodat de Unie internationale afspraken zou kunnen nakomen. Het verdrag beschreef het EU-streven naar een gemeenschappelijke Europese defensiemacht, maar nam niet het vetorecht op dit gebied weg; lidstaten werden niet verplicht hun nationaal beleid hierover af te vallen.

Verdrag van Lissabon

Het verdrag van Lissabon nam de niet in werking getreden punten van het grondwettelijk gedrag in acht en borduurde voort op de veiligheidsvraagstukken voort. Dit had wederom institutionele hervormingen tot gevolg. Officieel werd met het verdrag de pijlerstructuur afgeschaft, maar grote gevolgen voor de praktijk had dit niet direct. Het Europees Parlement

⁵¹ Europese Unie 'Geconsolideerde Versie van het Verdrag Betreffende de Europese Unie' 24/12/2002 Geraadpleegd via: http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_NL.pdf

bleef van de drie leden van de communautaire machine de minste invloed uitoefenen op GBVB, aangezien leden slechts twee keer per jaar betrokken werden bij het buitenlands beleid. Een probleem van de leden die wel invloed kunnen uitoefenen, de Commissie en de Raad, was dat beide bevoegdheden op het terrein hadden en dat deze nog weleens overlaptten. Het Verdrag van Lissabon trachtte dit struikelpunt weg te nemen door de rol van de Hoge Vertegenwoordiger te veranderen. De Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB bekleedt sinds het verdrag nu tevens de rol van vice-voorzitter van de commissie en naast de verantwoordelijkheden van het GBVB neemt de Hoge Vertegenwoordiger, die zal worden bijgestaan door de 'Europese Buitenlandse Dienst', hierbij de voormalige, communautaire functie van commissaris van Externe Zaken op zich.⁵² Deze verandering toont aan dat de externe relaties belangrijker worden bevonden dan voorheen en dat de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger samen voorstellen kunnen doen omtrent gemeenschappelijke acties, wat de economische en militaire sector dichter bij elkaar brengt.⁵³ Een andere verschuiving richting Brussel werd veroorzaakt door de oprichting van de 'Europese Dienst voor Extern Optreden', welke is samengesteld uit gedetacheerd personeel van lidstaten, de Commissie en het secretariaat van de Raad en diende als een diplomatieke vertegenwoordiging van de EU. Door de Externe Actie Service vond de buitenlandse politiek meer plaats in Brussel.

Op het gebied van de Europese veiligheid werd het GVDB alsnog ingevoerd en werden daarnaast nieuwe afspraken gemaakt over interne en externe veiligheid met betrekking tot grensbewaking, asiel en immigratie. Voorheen hadden verschillende lidstaten hier al onderling afspraken over gemaakt, maar Lissabon tilde deze afspraken naar een Europees niveau. Deze afspraken hadden ook betrekking op het beleid ten aanzien van georganiseerde misdaad en terroristische sferen.⁵⁴ Wat betreft de veiligheid maakte het verdrag duidelijk dat lidstaten militaire middelen beschikbaar moesten stellen voor Europees gebruik en steun moesten betuigen aan het Europees Defensie Agentschap, dat uitzoekt wat Europa op het gebied van defensie tekort kwam. Tot slot werd in een aan het verdrag gehecht protocol de Permanent Gestructureerde Samenwerking geïntroduceerd, die de ontwikkeling van militaire capaciteiten voor crisismanagementtaken moest bevorderen.⁵⁵

⁵² Antonio Missiroli, 'The EU 'foreign service': under construction', RSCAS Policy Papers 2010/04, 3.

⁵³ Cini, *European Union Politics*, 251.

⁵⁴ Ibidem, 251.

⁵⁵ Mengelbert en Drent, 'Een effectievere Europese unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon van Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid' *Clingendael* 17-11-2010.

De verdragen in de periode 1999-2009 tonen het groeiende belang van de EU voor het GBVB aan; vele nieuwe instituties zijn geïnstalleerd en het GBVB is langzamerhand steeds meer in de richting van Brussel geschoven. Maar: ook uit de verdragsteksten blijkt dat de stapjes in de richting van het supranationalisme klein zijn en dat het 'gemeenschappelijke' uitwegen naar het individuele blijft bieden.

3. De ontwikkeling van Europa's 'hard power' 1999-2009

Alistair Shepherd staat niet alleen in zijn mening dat Kosovo het GBVB vooruit heeft geduwd. Hoewel in 1992 in het leven geroepen, laat Javier Solanda, de eerste Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB, deze pijler beginnen bij de Kosovo-crisis en de nasleep daarvan⁵⁶. Ook al is het opvallend dat hij het GBVB laat beginnen in hetzelfde jaar als zijn aanstelling, de reden hiervoor was dat de EU tot 1999 geen gemeenschappelijk beleid had over onderwerpen met betrekking tot veiligheid, zoals operaties die vredesstichting tot doel hadden; het begin van het GBVB is volgens hem daarom niet verbonden met het Verdrag van Maastricht, maar met het, dankzij de Kosovo-crisis, inzien van de noodzaak om als gemeenschap internationaal op te kunnen treden.⁵⁷

Naast de ontwikkelingen in het GBVB die zijn vastgelegd in de Europese verdragen hebben er ook een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die direct in relatie staan met het militaire aspect van het GBVB. Volgens Shepherd zijn dit onder andere het ontstaan van het ESDP, het Helsinki Headline Goal, het 'battlegroup' concept en de Europese Veiligheidsstrategie. Hoewel Shepherd deze ontwikkelingen ziet als vooruitgang, zijn er ook de nodige kanttekeningen bij te plaatsen: het ontstaan was wellicht revolutionair, maar de uitvoering van de plannen sloot niet altijd aan bij de gestelde doelen.

Aanvullende militaire ontwikkelingen GBVB

Een half jaar na de Frans-Duitse bijeenkomst in St. Malo werden in Helsinki besluiten genomen om het EVDB te voorzien van een institutioneel raamwerk en werden in het Helsinki Headline Goal de benodigde militaire capaciteiten uiteengezet. Hierin werd vastgesteld dat de EU in staat moest zijn missies uit te voeren op het gebied van humanitaire hulpverlening, vredeshandhaving en vredesstichting.⁵⁸ De EU moest in 2003 in staat zijn 'to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50.000-60.000 persons capable of the full range of Petersberg tasks.'⁵⁹ In februari 2003 werd met het beoogde doel om sneller tot actie over te kunnen gaan het 'battlegroup' concept gelanceerd. Kleinere militaire eenheden, van ongeveer 1500 militairen, moesten in staat zijn binnen vijftien dagen in het crisisgebied aanwezig te zijn. In hetzelfde jaar werd ook de Europese Veiligheidsstrategie uiteengezet, gericht op zowel militaire als niet-militaire

⁵⁶ Xiana Barros-Garcia, 'Effective Multilateralism and the EU as a Military Power: The Worldview of Javier Solanda', *EUI-WP(2007)*, 7.

⁵⁷ *Ibidem*, 7.

⁵⁸ Howorth, 'European Integration and defence: The ultimate challenge?', 103.

⁵⁹ Ramses A. Wessel 'Tien jaar Europees Veiligheids- en Defensiebeleid: Een nieuwe rol voor de Europese Unie in de Wereld' *Jaarboek vrede en veiligheid 2008*.

veiligheidsmaatregelen. In de Europese Veiligheidsstrategie waren Europese leiders tot overeenstemming gekomen waar de Europese Veiligheid om zou moeten draaien: 'Security for Europeans today lies not in manning the ramparts or preparing to resist invasion, but in tackling crises abroad before they become breeding-ground for terrorism, international trafficking, and unmanageable immigration flows'⁶⁰.

Verdragsrechtelijke en overige militaire ontwikkelingen in de praktijk

Het Helsinki Headline Goal was opgezet naar model van het crisismanagement van de NAVO gedurende de operaties op de Balkan,⁶¹ maar bleek al snel weinig revolutionair in militair-operationeel opzicht.⁶² Hoewel de gehele EU over meer dan 1,7 miljoen militairen beschikte, was er een verschil tussen kwantiteit en kwaliteit aanwezig. Niet alleen ontbrak het aan goed getrainde militairen die over de nodige middelen beschikten, maar daarnaast was minder dan tien procent van de troepen inzetbaar buiten de landgrenzen, wat er op neerkwam dat militaire operaties op grote schaal onmogelijk waren uit te voeren.⁶³ Tijdens de 'Capabilities Improvement Conference' werd vastgesteld dat de EU pas in 2010, in plaats van 2003, in staat zou zijn grootschalige autonome operaties uit te voeren. Bovendien kunnen er vraagtekens bij het woord autonoom worden gezet, aangezien de Top van Helsinki besloot dat enkel in het geval van een klassieke vredesoperatie de verantwoordelijkheid bij de EU lag, maar de collectieve defensie in de meeste gevallen een primaire aangelegenheid van de NAVO zou blijven.⁶⁴ Ook het Europese 'Capabilities Action Plan', waarin eind 2001 een beleid uiteengezet werd om de militaire capaciteiten te verbeteren, was onafscheidelijk verbonden met het 'Defense Capability Initiative' van de NAVO.⁶⁵ Dat er geen volledige autonome defensie op gang kwam, is niet helemaal op de EU af te schuiven. De VS had al langere tijd duidelijk gemaakt dat het een EU-defensiemacht zou steunen, mits het geen concurrent van de NAVO zou worden, maar meer een partner. President Clinton benadrukte deze doelstelling toen hij in 2000 de vooruitgang van de EU verwelkomde 'It will strengthen Europe's ability and responsibility to act in times of crises. It

⁶⁰ Nick Witney, 'Re-energising Europe's Security and Defence Policy', *European Council On Foreign Relations Juli 2008*

⁶¹ Shepherd, "A milestone in the history of the EU": Kosovo and the EU's international role, 517.

⁶² Theo van den Doel, 'De militaire ambities van de Europese Unie: Retoriek of werkelijkheid' *Instituut Clingendael (2004)*, 8.

⁶³ *Ibidem*, 8.

⁶⁴ *Ibidem*, 9.

⁶⁵ *Ibidem*, 10.

will improve cooperation between the European Union and NATO. It will advance European Unity while maintaining the vitality of the transatlantic alliance'.⁶⁶

Buiten het feit dat de ontwikkeling van het militaire instrument niet als autonoom kon worden beschouwd, was het wel bewonderenswaardig dat er überhaupt gemeenschappelijk initiatieven van de grond kwamen. Het falen van het samenvoegen van de WEU en de EU in het verdrag van Nice gaf aan hoe moeilijk het was om tot overeenkomsten op het gebied van defensie te komen; voor Finland, Ierland, Oostenrijk en Denemarken was een integratie van de WEU met de EU onaanvaardbaar, waardoor een belangrijke stap tot een collectieve defensie werd geblokkeerd.⁶⁷ Ondanks dat de genoemde integratie uitbleef, had Nice niet alleen negatieve gevolgen en kan de formele status die aan de militaire commissie en het Brussel georiënteerde Politieke en Veiligheidscomité verleend werd als positief worden gezien, aangezien dit een kleine stap in de richting van het supranationalisme betekende. De verhinderde integratie in combinatie met het bijstellen van de doelstellingen van de Helsinki Top, leidde tot het concept van de battlegroups. De resultaten die de battlegroups zouden moeten opleveren kwamen volgens Shepherd overeen met de vereisten voor Kosovo en de doelstellingen van de EU om de tekortkomingen van de crisis te overwinnen, namelijk: 'separation of parties by force, conflict prevention, stabilization, reconstruction and military advice to third countries, evacuation operations in non-permissive environments and assistance to humanitarian operations'.⁶⁸ Een Europese strijdkracht zou daarnaast voorkomen dat landen nog langer geld zouden stoppen in het verdedigen van eigen grondgebied en is daarbij de enige manier om het schenden van mensenrechten in de toekomst te voorkomen; gedurende de Kosovo-crisis werd dat duidelijk door de moeite die het Europa kostte om militairen te vinden voor een vredesmissie.⁶⁹ Ondanks deze positieve doelen was de zwakte van het battlegroups concept dat de militairen uit verschillende lidstaten afkomstig waren, maar in de eigen lidstaat getraind werden.⁷⁰ Opvallend aan de uiteindelijke battlegroups was daarnaast dat het concept evenals het Capability Action Plan gebaseerd was op een soortgelijk orgaan van de NAVO, in dit geval de 'Rapid Reformation Force'.⁷¹ Shepherd linkt het battlegroup concept aan Kosovo en brengt het als een vooruitgang. Maar naast het feit dat de NAVO weer model

⁶⁶ William J. Clinton, 'Statement on European Security and Defence Policy' *Administration of William J. Clinton, 2000*.

⁶⁷ Theo van den Doel, 'De militaire ambities van de Europese Unie: Retoriek of werkelijkheid', 8.

⁶⁸ Shepherd, 'A milestone in the history of the EU': Kosovo and the EU's international role', 518.

⁶⁹ Kees Hofman en Bert Kreemers 'Geen vrede, geen euroleger', *Trouw 13 december 2000*

⁷⁰ Theo van den Doel, 'De militaire ambities van de Europese Unie: Retoriek of werkelijkheid', 8.

⁷¹ Franco del Favero, *The European Union Battle Groups: operational and strategic implications for NATO*, (Forth Leavenworth: U.S. Army Command and General Staff College 2009) 82

stond voor een Europees initiatief, bleef het concept een reactie op de tekortschietingen van het Helsinki Headline Goal en waren lidstaten vrij om deel te nemen aan het initiatief; wederom een initiatief dat niet gemeenschappelijk geaccepteerd werd.

De Europese Veiligheidsstrategie was volgens Shepherd een bevestiging van de invloed van de Balkan op de buitenlandse en veiligheidspolitiek van de EU.⁷² In de strategie wordt niet alleen gesproken dat de geloofwaardigheid van het buitenlands beleid afhing van het EU-optreden op de Balkan, maar ook dat heel Europa minder criminaliteit zou kennen als de Balkanlanden zijn voorzien van goede overheid.⁷³ Ondanks de duidelijke doelstelling van de Europese Veiligheidsstrategie hebben EU-lidstaten te weinig gedaan om hun legers te moderniseren, beweert Nick Witney. Twintig jaar na de Koude Oorlog gaven de Europeanen nog steeds de voorkeur aan het beschermen van hun eigen lidstaten, in plaats van het meedoen aan internationale vredesmissies⁷⁴. In tegenstelling tot de VS moderniseerden de Europese bondgenoten hun krijgskrachten niet met het oog ze meer geschikt te maken voor 'crisis response' operaties,⁷⁵ terwijl dat juist hetgeen was wat in de Europese Veiligheidsstrategie uiteen werd gezet.

Hoewel op Europees niveau tot overeenstemming gekomen over nieuwe ontwikkelingen, waren het de Europese burgers van Nederland en Frankrijk die nieuwe wijzigingen in het GBVB tegenhielden in 2005, waardoor er pas ruimte kwam voor de nieuwe ontwikkelingen in het Verdrag van Lissabon. Het daarin opgestelde Europees Defensie Agentschap leek een gecentraliseerd alternatief, maar het resultaat ervan was meer economisch vooruitstrevend dan dat het de Europese defensie in de richting van Brussel hielp schuiven.⁷⁶ Zo weinig revolutionair resultaat was ook terug te zien in het besluitvormingsproces. Ofschoon er officieel een einde was gemaakt aan de pijlerstructuur, bleef, bijna twintig jaar nadat Delors sprak over de noodzakelijkheid van het overdragen van een stukje soevereiniteit om de Unie effectiever te maken, unanieme besluitvorming de hoeksteen van het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid. Ook de nieuwe rol van de Hoge Vertegenwoordiger heeft niet direct een positief gevolg gehad, doordat de taakverdeling binnen het GBVB niet duidelijk was vastgesteld in het verdrag, waardoor de beleidsterreinen van de Hoge Vertegenwoordiger, de voorzitter van de Commissie en de president van de Raad elkaar overlappen, wat een slechte invloed zou kunnen hebben op

⁷² Shepherd, "A milestone in the history of the EU": Kosovo and the EU's international role', 530.

⁷³ Council of the European Union, 'A secure Europe in a better World: European Security Strategy', 7-9.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Bert Kremers en Dick Zandee, 'Tussen Euroleger en Madurodamcompagnie. Op zoek naar een Europese defensie', 15. *Clingendael* december 1999.

⁷⁶ ⁷⁶ Cini, *European Union Politics*, 251.

het buitenlandspolitieke doel vastgesteld in het verdrag: 'Een duidelijk profiel en meer samenhang.'⁷⁷

Na het verdrag van Lissabon waren ook lidstaten in het begin voornamelijk bezig met de machtsstrijd over wie welke invloed zou krijgen op het buitenlands beleid, waardoor belangrijke veranderingen van het verdrag minder aandacht kregen, terwijl deze wel degelijk van belang waren voor de EU als veiligheidsactor⁷⁸. In het verdrag werd bijvoorbeeld vastgelegd dat 'indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, [de plicht] rust op de overige lidstaten [...] deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen'.⁷⁹ Uit welke middelen de hulp en bijstand hierbij precies zou bestaan blijft onbesproken, maar wel is het voor het eerst dat lidstaten werd toegestaan andere lidstaten militair te helpen. Ook werd er met de zin 'dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet'⁸⁰ in het verdrag een uitweg vrij gelaten voor landen die niets voelden voor een gemeenschappelijke defensie. Maar, ondanks de verschillende, deels vooruitstrevende, wijzigingen van het GBVB bleef voor de lidstaten die tevens lid zijn van de NAVO gelden dat deze 'de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft'⁸¹.

OAF en Kosovo werkte als een belangrijke katalysator voor de militaire ontwikkelingen van de EU, stelt Shepherd. Maar is er ook daadwerkelijk progressie geboekt of is het slechts een opeenstapeling van gebeurtenissen die alleen iets lijken te betekenen als ze achter elkaar worden opgenoemd? Feit is dat er veel initiatieven zijn genomen om het GBVB te verbeteren en dat Europa zich bewust aan het worden is van het belang van een Europees militair apparaat. Toch is er van gemeenschappelijkheid tot op heden weinig sprake. Tot het verdrag van Lissabon bleef het deelnemen aan militaire praktijken grotendeels een keuze van de lidstaten zelf en zelfs bij de verandering van het EVDB in het GVDB met het verdrag van Lissabon had het woord 'gemeenschappelijk' minder betekenis dan het in eerste instantie deed vermoeden. Hoewel er een belangrijke stap werd gezet in de richting van een gemeenschappelijke defensie, bleef de verwoording in het verdrag uitwegen bieden om niet, of in mindere mate, deel te nemen aan een Europese defensiemacht. Lissabon had wel tot gevolg dat de Hoge Vertegenwoordiger ook in het communautaire systeem werd

⁷⁷ Antonio Missiroli, 'The EU 'foreign service': under construction', RSCAS Policy Papers 2010/04. ,3.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Europes Unie, 'Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', artikel 42.7, 13 december 2007.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

geïntegreerd, maar door een onduidelijke taakverdeling van de belangrijkste spelers van het GBVB zorgde ook deze ontwikkeling niet direct voor baanbrekende resultaten. Daarbij werd in de gehele Kosovo-periode, zelfs bij het 'revolutionaire' verdrag van Lissabon, de nadruk gelegd op het belang van de NAVO als het instrument van collectieve defensie. Hieruit wordt niet alleen duidelijk dat de EU sterk op de NAVO leunt, maar ook dat het geen duidelijke eigen militaire visie heeft. Hoewel meerdere malen gesproken wordt over een autonoom militair instrument, is de vraag die hierbij aan het licht komt in hoeverre de EU ook daadwerkelijk autonoom wil zijn, of dat de voorkeur gaat naar een autonome status binnen de NAVO. Kortom, de initiatieven met betrekking tot de ontwikkeling van de hard power van de EU waren interessant, maar de resultaten aangaande de gemeenschappelijk van het GBVB waren minimaal vooruitstrevend, zeker aangezien de EU moeite had met het formuleren van het resultaat dat bereikt moest worden.

4. De ontwikkeling van Europa's 'soft power' 1999-2009

Ondanks de Europese militaire ontwikkelingen zijn er ook tegenstanders van een Europees militair instrument. Een normatieve kracht als Europa zou het verkeerde signaal uitzenden naar de wereld door de ontwikkeling van de militaire capaciteit en zou het de civiele kracht van Europa schade aanbrengen.⁸² Solanda meent echter dat civiele middelen belangrijk zijn, maar niet voldoende voor Europa om internationaal te opereren: 'We need a military deterrent in order to guarantee our civil ability to reconstruct society in countries in the grip of a crisis'⁸³; evenals Shepherd idealiseert hij een combinatie van zowel civiele als militaire middelen. Op de bijeenkomst van de Europese Raad in Helsinki in 1999 werd naast het belang van militaire ontwikkeling de noodzaak van het verbeteren van een niet-militaire crisisbestrijder besproken. De situatie in Kosovo verduidelijkte daar het belang van: 'Developments inter alia in Kosovo have for their part underlined the importance of this task'⁸⁴ De crisis in Bosnië-herzegovina een paar jaar voor Kosovo bewees daarbij dat alleen financiële hulp niet voldoende is om een staat op orde te brengen; het zal geen zelfvoorzienende en zelfregerende staat tot stand brengen. Vrede zou alleen bewerkstelligd kunnen worden door politieke en economische hervorming en Westerse hulp kan essentieel zijn deze doelstelling te bereiken. Een Europese 'New Deal' in de vorm van civiel crisismanagement was noodzakelijk om van Kosovo een zelfvoorzienende staat te maken.⁸⁵ Naast de verdragsrechtelijke ontwikkelingen ziet Shepherd nog een aantal ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de ontwikkelingen van de civiele kant van het GBVB, namelijk bijeenkomsten van de Europese Raad in Feira in 2000 en in Brussel in 2004, het Civilian Headline goal 2008 en de civiele missie EULEX. Deze gebeurtenissen gaven in samenwerking met de verdragsrechtelijke ontwikkelingen een positief beeld weer van het veranderende civiele aspect van het GBVB; maar evenals bij de militaire kant van het GBVB betekent een verbeterde positie op papier nog niet dat de praktijk hier volledig mee overeenkomt.

De tweede grote beleidsverandering die Shepherd beschrijft: het SAP, valt ook onder soft power en werd onderdeel van Europa als crisisbestrijder. Er was een belangrijke rol voor Europa weggelegd in de wederopbouw van de Balkan, aangezien 'Europe has an asset like

⁸² Xiana Barros-Garcia, 'Effective Multilateralism and the EU as a Military Power: The Worldview of Javier Solanda', 9.

⁸³ Ibidem, 9.

⁸⁴ European Council, 'Presidency report on non-military crisis management' Helsinki 10 en 11 december 1999.

⁸⁵ Benn Steil and Susan L. Woodward, 'A European 'New Deal' for the Balkans', *Foreign Affairs* November/December 1999.

no other – the prospect of membership⁸⁶. Anders dan begin jaren negentig was het in 2008 'the prospect of membership' dat fungeerde als crisismanager en speelde erkenning hierbij geen rol, want juist over die erkenning werd de EU het niet eens, sterker nog, het onopgeloste statusproces bleef als een donkere wolk boven de ontwikkelingen van de EU hangen.

Civiele ontwikkelingen GBVB

De Europese Raad verwelkomde in Feira de oprichting van de commissie voor civiele aspecten van crisismanagement, die opgericht werd naar idee van de raad op 22 mei 2000.⁸⁷ De commissie fungeert als adviesorgaan voor het niet-militaire crisismanagement en is de civiele tegenhanger van het Politiek en Veiligheidscomité. De Europese Raad zette de belangrijkste terreinen van het civiele crisismanagement uiteen, namelijk de aanwezigheid van politie, het bevorderen van een rechtsstaat, civiel bestuur en civiele bescherming en stelt als doel dat lidstaten 'cooperating voluntarily, have undertaken that by 2003 they will be able to provide up to 5 000 police officers for international missions across the range of conflict prevention and crisis management operations, [...] and will] be able to identify and deploy up to 1 000 police officers within 30 days.'⁸⁸ Bij een vergadering van de Europese Raad in 2004 werd dit verlangen verder uitgewerkt met een actieplan voor het civiele crisismanagement. In dit actieplan werd de nadruk die de Europese Veiligheidsstrategie had gelegd op zowel de ontwikkeling van de militaire als de civiele aspecten van het EVDB bevestigd en werd het gegroeide besef van de EU om elke conflictsituatie optimaal als crisismanager te kunnen fungeren beschreven. Het belang van een groei aan expertise voor toekomstige missies, de Capability Commitment Conference die een aantal maanden later gepland was en de waarde van een Civilian Headline Goal werden uitgelicht in het plan.⁸⁹ Op de Capability Commitment Conference werd vastgesteld dat de kwantitatieve, doelstelling - de beschikbare mankracht van de lidstaten - bereikt was, maar dat deze niet overeenkwam met de kwalitatieve zijde; de ministers twijfelden of het door de lidstaten beschikbaar

⁸⁶ Bertrand de Largentaye, 'Forgiveness and a promise. Advocating a more regional approach to the Balkans by the EU' *Notre Europe Policy Paper nr. 21.2006*

⁸⁷ Council of the European Union 'Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management' *Official Journal of the European Union 27.05.2000, No L 127, p. 1*. Geraadpleegd via: www.ena.lu

⁸⁸ European council, 'Presidency report on strengthening the common European policy on security and defence' Feira, 20 juni 2010. Geraadpleegd via: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm.

⁸⁹ European Council, 'Presidency report on ESDP. Annex III The way ahead for civilian crisis management- action' Geraadpleegd via: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st10/st10547.en04.pdf>

gestelde personeel ook daadwerkelijk beschikbaar en inzetbaar was en of zij over de benodigde kwaliteiten beschikten.⁹⁰ Deze twijfel mondde uit in het Civilian Headline Goal 2008, die in december 2004 door de Europese Raad opgesteld werd. Het Headline Goal zette de ambities op civiel terrein uiteen voor de komende jaren en benadrukte op welke terreinen de EU nog moest verbeteren. Door een afsplitsing van het civiele gedeelte van het militaire gedeelte, uiteengezet in het Helsinki Headline Goal, werd benadrukt dat ook deze zijde van het EVDB moest worden verbeterd. Het Politiek en Veiligheidscomité zou in samenwerking met de commissie voor de civiele aspecten van het crisismanagement toezicht houden op het behalen van de doelstellingen.⁹¹ De grootste civiele missie die werd gelanceerd was EULEX Kosovo. De EU nam met de European Union Rule of Law Mission (EULEX) een deel van de civiele missie UNMIK over die na OAF de staatsadministratie in Kosovo verzorgde. De EU speelde al een grote rol in het gebied onder VN missie, voordat het met EULEX officiële verantwoordelijkheden kreeg en zowel een speciale vertegenwoordiger van de EU als de European Commission Liaison Office verzorgden de representatie van de Unie in Kosovo. Het mandaat van EULEX omschreef twee belangrijke taken. Ten eerste 'monitoring, mentoring and advising the competent Kosovo institutions'⁹² en ten tweede het uitvoeren van juridische processen.

Het SAP behoorde ook tot het crisismanagement van de regio en vormde de basis van het EU beleid tegenover de regio. Hoewel de Kosovo-crisis volgens Shepherd aanleiding gaf tot de lancering van het SAP, kwam juist het onder VN-mandaat gestelde Kosovo niet volledig in aanmerking voor het proces door de verdeeldheid over de toekomstige status, en of deze nieuwe strategie voor de westelijke Balkan zou bijdragen aan de zoektocht naar een oplossing voor het Kosovo-vraagstuk was onduidelijk.⁹³

Verdragsrechtelijke en overige civiele ontwikkelingen in de praktijk

De oorlog in Kosovo kwam na OAF tot een einde met resolutie 1244 van de VN waarmee Kosovo onder internationaal bestuur werd gesteld. Het 60.000 man sterke Kosovo Force

⁹⁰ Council of the European Union, ministerial declaration, 'Civilian capabilities commitment conference', Brussel, 22 november 2004. Geraadpleegd via: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf>

⁹¹ Final Report on the Civilian Headline Goal 2008' geraadpleegd via: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Report_on_the_Civilian_Headline_Goal_2008.pdf

⁹² EULEX Kosovo, 'What is Eulex'. Geraadpleegd via, <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php>.

⁹³ Tom Meeuwesse, 'Focus op Kosovo: Een onderzoek naar het Europese beleid ten aanzien van het Kosovo-vraagstuk tussen 1998 en 2008', 56.

(KFOR) van de NAVO was verantwoordelijk voor de veiligheid en de VN kreeg de verantwoordelijkheid voor het civiele aspect, waarbinnen de EU de verantwoordelijkheid kreeg over de economische reconstructie en wederopbouw.⁹⁴ Dominik Zaum meent dat de activiteiten van de Internationale Gemeenschap het beste beschreven kunnen worden als 'statebuilding' en statebuilding zonder 'statehood', zorgde voor een onduidelijke situatie.⁹⁵ De resolutie stelde een helder mandaat met betrekking tot het bouwen van politieke instituties, maar liet in het midden wat voor autoriteit deze instituties uiteindelijk zouden krijgen. In het mandaat stond de taakomschrijving beschreven als 'building democratic institutions of self-governance and transferring responsibility to them, reconstructing Kosovo's infrastructure, coordinating humanitarian aid, maintaining law and order, protecting human rights, and working towards a political settlement for Kosovo'.⁹⁶ Of de VN de autoriteit alleen zou bezitten of zou gaan samenwerken met lokale instituties werd, evenals de toekomstige status van Kosovo in resolutie 1244, in het midden gelaten. De onduidelijke mandaatbeschrijving leidde tot wantrouwen onder de bevolking van Kosovo. Søren Jessen-Petersen die in 2004 UNMIK ging leiden beweerde dat de eerdere onrust in Kosovo was voortgekomen uit de onvrede betreffende het statusproces en de daaropvolgende 'complete lack of confidence amongst the national elite about the United Nations'.⁹⁷ Eind 2004 organiseerde Petersen een aantal informele bijeenkomsten over de toekomst van de Internationale Gemeenschap en Kosovo. Daar werd besloten dat de EU meer verantwoordelijkheid moest nemen en de meeste taken van de VN moest overnemen. Hoewel informeel waren deze discussies toch nuttig 'because it became over time conventional wisdom that the European Union would go in'.⁹⁸ In juni 2005 stelden Hoge Vertegenwoordiger Javier Solanda en Europese commissaris Olli samen het rapport 'Future EU Role and Contribution in Kosovo' op. Het rapport was van belang, omdat de Commissie en de Secretaris van de Raad dezelfde toekomstvisie voor Kosovo zagen, waardoor het moeilijk was voor lidstaten om het er niet mee eens te zijn.⁹⁹ De bevindingen van Solanda en Rehn leidden uiteindelijk tot de European Rule of Law Mission EULEX.

⁹⁴ Hylke Dijkstra, 'The Role of the Council Secretariat and the European Commission in EU Foreign Policy', (Maastricht 2011), 222.

⁹⁵ Dominik Zaum, *The Sovereignty Paradox. The Norms and Politics of International Statebuilding* (New York 2007), 129.

⁹⁶ Ibidem, 132.

⁹⁷ Ibidem, 225.

⁹⁸ Hylke Dijkstra, 'The Role of the Council Secretariat and the European Commission in EU Foreign Policy', 225

⁹⁹ Ibidem, 225.

Hoewel het door de moeilijkheden die de VN ondervond gewenst was dat de EU meer verantwoordelijkheid kreeg in Kosovo, overheerste evenals bij de VN een overwegend negatief beeld over de groeiende aanwezigheid van de EU. Europese initiatieven konden alleen succesvol worden in de toekomst als dat beeld positief zou worden.¹⁰⁰ Op bijeenkomsten georganiseerd door het instituut voor internationale relaties Clingendael werd gesproken over de relatie tussen de Internationale Gemeenschap en Kosovo en hoe deze beter georganiseerd kon worden. De Internationale Gemeenschap kampt met een 'implementation gap'; doelen als het versterken van een 'social society' hebben nog niet geleid tot een grotere transparantie in of 'accountability' vóór datgene wat er tot nu toe gebeurd is.¹⁰¹ Een deelnemer trok zelfs in twijfel of de Internationale Gemeenschap wel enig inzicht had in de civiele samenleving van Kosovo en in welke benaderingen welke effecten bereikten.¹⁰² Het samenwerken van de Internationale Gemeenschap en de Niet-Gouvernementele Organisaties met de lokale bestuurders heeft niet het gewenste resultaat bereikt, door het wantrouwen die de bestuurders hebben opgebouwd ten opzichte van de Internationale Gemeenschap als gevolg van het uitblijven van zichtbaar resultaat van de ingevoerde veranderingen.¹⁰³ Hoewel in de bijeenkomsten van de Europese Top en afsluitend in het Civilian Headline Goal benadrukt werd dat de Europese civiele rol moest groeien en worden verbeterd, werd op Clingendael in december 2008 juist betoogd dat de ambities omlaag moesten worden gebracht. De EU zou erachter moeten komen of en op welke manier het een rol kon spelen in de opbouw van een civiele samenleving en moest accepteren dat een oplossing niet snel gevonden zou worden, maar dat grondige analyse en wederzijds begrip noodzakelijk zouden zijn. Hiervoor zou de EU moeten accepteren dat het geen 'fixer' voor de problemen is geweest, maar slechts een 'damage controller'.¹⁰⁴ Dit betekende echter niet dat er geen rol meer weggelegd zou zijn voor de Internationale Gemeenschap. Waar Shepherd suggereert dat de rol van de EU als civiele crisismanager verbeterde door de bijdrage aan de VN missie die de Unie leverde en het zelfstandig uitzenden van experts naar het gebied,¹⁰⁵ was het resultaat ervan niet baanbrekend en werd er op Clingendael overeengekomen dat Kosovo nog steeds de nodige aandacht verdiende. Meer aandacht moest gaan naar de opbouw van een civiele samenleving. Dit kon door het

¹⁰⁰ Frank Kuipers 'Conference proceedings of the expert meeting on Kosovo' Clingendael 3 april 2008.

¹⁰¹ Frank Kuipers, 'Conference proceedings of the expert meeting on Kosovo' *Clingendael* 19 oktober 2007.

¹⁰² Kuipers 'Conference proceedings of the expert meeting on Kosovo' Clingendael 3 april 2008

¹⁰³ Kuipers, 'Conference proceedings of the expert meeting on Kosovo' *Clingendael* 19 oktober 2007.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Shepherd, "A milestone in the history of the EU": Kosovo and the EU's international role', 519.

verbeteren van de sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs, maar ook door te zorgen voor een democratische overheid en een goed functionerend rechtssysteem.¹⁰⁶

Dat er gesproken werd over meer aandacht naar civiele aspecten van het beleid van de EU is opvallend; de EU was van oorsprong juist een civiele actor en pas na de Kosovo-crisis werd hier een militair aspect aan toegevoegd. Hoewel er in de Europese Veiligheidsstrategie gesproken werd van het belang van 'involving both military and civilian capabilities'¹⁰⁷, ging de ontwikkeling van het militaire 'defensie' gedeelte van het EVDB ten koste van de civiele 'veiligheid'. Margreet Drent en Dick Zandee beweren dat ondanks het verlangen de ontwikkeling van het civiele en militaire gedeelte hand in hand te laten gaan, de EU de meeste energie in de opbouw van militaire vaardigheden stak: 'the civilian institutional counterparts lagging behind and with relatively little attention devoted to civilian personnel and equipment'.¹⁰⁸ In het Civilian Headline Goal van 2004 werd onderstreept dat de militaire en civiele dimensie noodzakelijk dezelfde mate van ontwikkeling moesten kennen om effectief als crisismanager op te kunnen treden. Toch bleek deze noodzaak onhaalbaar door de richting die het Europese buitenlandse, veiligheids en defensiebeleid heeft gekozen.¹⁰⁹ In St. Malo en de daaropvolgende periode kregen civiele missies niet de prioriteit, juist omdat de EU voorheen een puur civiele institutie was. De onrust op de Balkan gaf aanleiding dat de ESDP in eerste instantie werd opgericht met slechts een militaire functie. Voornamelijk de voormalige neutrale staten, Zweden, Finland, Oostenrijk en Ierland, vonden deze functie te eenzijdig en zouden alleen instemmen als het ESDP ook van een niet-militaire functie zou worden voorzien. Dit had tot gevolg dat de militaire en civiele beleidsterreinen al van het begin af aan gescheiden werden, en zich daardoor individueel begonnen te ontwikkelen binnen het ESDP.¹¹⁰ Het gevolg van de overwegende groeiende aandacht voor de militaire tak leidde tot het Civilian Headline Goal, de tegenhanger van het Helsinki Headline Goal, wat het resultaat was van de angst om de civiele ontwikkelingen op achterstand van de militaire te laten komen.

Ondanks de focus op de militaire tak binnen het ESDP werd er in december 2007 besloten tot de start van de grootste civiele missie ooit, EULEX. Kosovo valt met resolutie 1244 van de VN Veiligheidsraad nog steeds onder de internationale wet. Dat betekent ook dat met de invoering van EULEX de VN nog steeds betrokken bleef bij de wetshandhaving;

¹⁰⁶ Kuipers, Frank, 'Conference proceedings of the expert meeting on Kosovo' *Clingendael* 3 april 2008.

¹⁰⁷ Council of the European Union, *A secure Europe in a better world: European security strategy*.

¹⁰⁸ Margiet Drent en Dick Zandee, 'Breaking Pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union' *Clingendael Security paper No. 13*.blz 6

¹⁰⁹ *Ibidem*, 6.

¹¹⁰ *Ibidem*, 9

EULEX dient verantwoording af te leggen aan de Raad van Ministers, maar de Raad moet weer verantwoording afleggen bij de speciale vertegenwoordiger van de VN, via wie het uiteindelijk bij de Secretaris-generaal van de VN terecht komt.¹¹¹ De verantwoordelijkheden van EULEX, die uiteenvallen in het adviseren en het uitvoeren van juridische processen, krijgen niet de gelijke aandacht zoals verondersteld wordt uit de mandaattekst; de prioriteit van de missie lijkt te liggen bij het adviserende orgaan. Een reden daarvoor is dat het de bedoeling is dat Kosovo uiteindelijk onafhankelijk wordt van de EU, en dat is alleen mogelijk als EULEX niet alles zelf doet. Andere redenen zouden kunnen zijn dat de EU bang is voor politieke instabiliteit als een meer uitvoerende rol wordt aangenomen, of dat de uitvoerende taken worden geblokkeerd door de verdeeldheid over de status van Kosovo binnen de EU; EULEX kan geen beslissingen nemen die suggereren dat de EU hierover een gemeenschappelijk standpunt bereikt heeft.¹¹² In september 2009 beweert de journalist Krasniqi zelfs dat EULEX gedoemd is te mislukken. De missie werd door zowel de Kosovaarse Serven als Albaniërs bekritiseerd, voornamelijk door het gebrek aan contractuele afspraken tussen de EU en instituties van Kosovo, wat duidelijk uit het mandaat naar voren komt.¹¹³ Kosovaarse Albaniërs geloofden daarnaast dat EULEX de onafhankelijkheid tegenwerkte, terwijl de Servische gemeenschap juist weer van mening was dat de missie met grenscontroles de onafhankelijkheid indirect erkende.¹¹⁴ Toen EULEX het in 2008 van UNMIK overnam, werd het door Servië positief ontvangen, juist omdat het een neutrale positie in het statusproces nam. Die neutrale positie kon ook als negatief worden opgevat, omdat het deed vermoeden dat het de status van Kosovo als een onoplosbare zaak zag.¹¹⁵ Hylke Dijkstra beschreef in juni 2010 de vliegende start van EULEX. Hij meent dat de missie vooral op 'het gebied van de openbare veiligheid heeft bijgedragen aan het verbeteren van het politie-apparaat'¹¹⁶ en dat EULEX vrij succesvol de lokale politie heeft geprofessionaliseerd. Echter, het valt te betwijfelen of de EU er op dit gebied met de eer vandoor mag gaan. De Kosovo Politie is opgebouwd door UNMIK en getraind door de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa. Voordat EULEX gelanceerd werd, werd de Kosovo Politie al als

¹¹¹ Maria Derks and Megan Price, 'The EU and Rule of Law Reform in Kosovo' *Clingendael* November 2010, 3.

¹¹² *Ibidem*, 10.

¹¹³ Ekrem Krasniqi, 'Kosovo: Rethinking EU Policy' *International Relations and Security Network* 23 september 2009.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Igor Jovanovic, 'Eulex, for a new Kosovo' *ISN Security Watch* 16 december 2008.

¹¹⁶ Bob Deen en Maria Derks, 'Eulex is er nog lang niet' *International Spectator* september 2010 jaargang 64 nr. nr. 9.

professioneel gezien, waardoor deze verdiensten niet volledig op de EU af te schuiven zijn.

117

'the prospect of membership' en het Kosovo-vraagstuk

De tweede grote beleidsverandering van Shepherd, het SAP, gaf de Balkanlanden 'the prospect of membership' en ondersteunde de landen in het streven te voldoen aan de criteria van onderhandelingen en eventuele toetreding bij de EU. Het SAP werd de basis van de EU strategie ten opzichte van de regio en diende een belangrijke bijdrage te leveren aan de waarborging van de veiligheid en de rust in het gebied.¹¹⁸ Hoewel Kosovo, volgens Shepherd, de aanleiding was van de lancering van het SAP, kreeg Kosovo zelf een speciale plek in deze regionale aanpak, omdat er nog geen politieke oplossing voor het Kosovo-vraagstuk was gevonden. De Europese aanpak zou echter wel degelijk baat hebben gehad bij een oplossing van het erkenningsvraagstuk, aangezien dit zowel de juridische obstakels in de relatie van de EU met Kosovo kon wegnemen, als de relatie met Servië gedaante kon geven.¹¹⁹ De SAP bracht geen oplossing voor het statusproces, wat de nodige problemen aan het licht bracht gedurende de nasleep van de crisis.

Gedurende de UNMIK 'regering' was het de bedoeling dat de macht langzaam zou worden overgedragen aan de instituties van Kosovo en dat er een vorm van zelfbestuur zou ontstaan; dit werd echter tegen gehouden doordat er geen overeenkomst over de status van Kosovo kon worden bereikt.¹²⁰ Om tot een doorbraak te komen gaf de Secretaris-generaal van de VN de voormalig Finse president Martti Ahtisaari de taak om de mogelijkheden tot een oplossing te komen te onderzoeken, wat leidde tot het 'Comprehensive proposal for the Kosovo status settlement', of kortweg het 'Ahtisaariplan'. In zijn plan raadde hij 'supervised independence' aan. Kosovo zou onafhankelijk worden, op voorwaarde dat het maatregelen zou nemen om de rechten van de Servische minderheden te garanderen en dat een Internationale Civiele Vertegenwoordiger toezicht zou houden op de onafhankelijkheid; de vertegenwoordiger zou beslissingen van de overheid van Kosovo mogen terugdraaien in het geval deze botsten met het Ahtisaariplan.¹²¹ Het Ahtisaariplan werd verworpen door Servië en Rusland, waardoor het voor Kosovo duidelijk werd dat een internationale overeenkomst niet bereikt zou worden, en ze dus het heft in eigen handen moesten nemen: op 17 februari riep Kosovo de onafhankelijkheid uit.

¹¹⁷ Bob Deen en Maria Derks, 'Eulex is er nog lang niet'.

¹¹⁸ Tom Meeuwesse, 'Focus op Kosovo: Een onderzoek naar het Europese beleid ten aanzien van het Kosovo-vraagstuk tussen 1998 en 2008' (Masterscriptie IB Universiteit Utrecht) 55

¹¹⁹ Ibidem, 56.

¹²⁰ M. Derks and Megan Price, 'The EU and Rule of Law Reform in Kosovo', 4.

¹²¹ Ibidem.

De unilaterale uitroep van de onafhankelijkheid loste de problemen niet op: het veranderde niets aan het feit dat resolutie 1244 nog steeds van kracht was, en bovendien werd de internationale gemeenschap het niet plotseling met elkaar eens. Het Kosovo-vraagstuk bleef bestaan, alleen nu in de vorm van 'erkenning'. Binnen de internationale gemeenschap en de EU bestaat verdeeldheid over het erkenningsvraagstuk; dit onopgeloste debat over de status van Kosovo staat de effectiviteit van de bezigheden van de EU in de regio in de weg. Vijf staten erkennen Kosovo's onafhankelijkheid niet en dit leidt ertoe dat veel activiteiten van de EU in Kosovo geblokkeerd dan wel geruïneerd worden. De staten die Kosovo niet erkennen zijn Cyprus, Griekenland, Roemenië, Slowakije en Spanje. Servië verwerpt de onafhankelijkheid nog altijd en spande eind 2009 zelfs een rechtszaak aan, om van het internationaal gerechtshof te horen te krijgen of de unilaterale onafhankelijkheidsuitroep in tegenspraak is met de internationale wet. Op 22 juli 2010 deed het gerechtshof uitspraak en werd Servië in het ongelijk gesteld. Deze uitspraak deed de niet-erkennende staten echter niet overtuigen om over te gaan tot erkenning. De verdeeldheid over deze kwestie leidt er toe dat er voor instituties gevestigd in Kosovo weinig ruimte over blijft om zich flexibel tegenover veranderende situaties op te stellen.¹²²

Voor St. Malo en de lancering van het EVDB kon de EU, bij gebrek aan een militair apparaat, gezien worden als een civiele institutie. Daarna zette de Kosovo-crisis de militaire ontwikkelingen in de schijnwerpers en werd de civiele vooruitgang op een langzamer spoor gezet. In het Civilian Headline Goal werden de ambities verhoogd, maar of dit de beste optie was voor Kosovo valt te betwijfelen. Op Clingendael werd betoogd dat de bijgestelde ambities in formele documenten te hoog gegrepen bleken te zijn voor Kosovo; de EU zou juist een stapje terug moeten doen wat betreft de civiele ambities om het beste op de situatie in het gebied te kunnen reageren. Een stapje terug werd echter niet genomen met de lancering van de grootste civiele missie in de geschiedenis van de EU. Shepherd stelt dat de doelen uiteengezet in het Civilian Headline Goal overeenkomen met de doelen van EULEX en suggereert dat dit een positieve vergelijking is. Dat de EULEX missie een feit werd, ondanks de meningsverschillen van de lidstaten, is zeker als positief te beschouwen en dit bewees dat ook zonder eenparigheid tot grote gemeenschappelijke acties gekomen kon worden. Echter, de resultaten van EULEX zijn niet erg indrukwekkend: de missie bouwt enerzijds voort op verrichtte werkzaamheden van de VN en anderzijds beïnvloedt de verdeeldheid van de EU over de status van Kosovo de missie negatief. Het omlaag brengen

¹²² M. Derks and Megan Price, 'The EU and Rule of Law Reform in Kosovo' Clingendael November 2010, 5,

van de ambities zou geen verkeerd idee zijn; op die manier zou er beter op de situatie in de regio gereageerd kunnen worden en zolang de EU niet tot een gemeenschappelijk standpunt komt over de status van Kosovo, lopen hoge verwachtingen toch op niets uit. Het erkenningsvraagstuk duidt de verdeeldheid over Kosovo aan en suggereert dat de ontwikkelingen minder indrukwekkend zijn dan ze formeel gezien naar voren komen. Het door het SAP gegeven 'prospect of membership' is ongeloofwaardig, aangezien de vijf niet-erkennende landen lidmaatschap meer dan een brug te ver zouden vinden.

Conclusie

De periode die ik heb onderzocht loopt uiteen van het Verdrag van Amsterdam in 1999 tot het Verdrag van Lissabon in 2009. In het eerstgenoemde verdrag werd de Hoge Vertegenwoordiger in het leven geroepen en in het als tweede genoemde verdrag veranderde de plaats in de organisatie die de Hoge Vertegenwoordiger bij de Raad vervulde in een functie bij de Europese Commissie. Deze functieverandering benadrukt het verlangen van de EU om het GBVB sterker te maken en het besef dat dit alleen mogelijk was door het accepteren van supranationale elementen. De ontwikkeling van het GBVB staat vanaf het ontstaan in het teken van de wens gemeenschappelijk te kunnen handelen. Het loslaten van de autonomie om dit mogelijk te maken bleek echter een lastige opgave. Bij de beantwoording van mijn hoofdvraag 'In hoeverre heeft de nasleep van de Kosovo-crisis van 1999 tot 2009 geleid tot een grotere mate van gemeenschappelijkheid in het GBVB van de EU?' is het dan ook van belang om niet alleen te kijken naar de stappen die er genomen zijn in de richting van de gemeenschappelijkheid, maar ook naar het *verlangen* om de mate van gemeenschappelijkheid in het GBVB te vergroten die schuilt in de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Zowel op militair als civiel gebied kwam gedurende de jaren die ik onderzocht heb de natuurlijke neiging de eigen lidstaat voorop te stellen naar voren, wat niet wonderlijk is gezien de onzekerheid die het buitenlands beleid kenmerkt. Op militair gebied bleek dat de initiatieven voor een gemeenschappelijke defensie, zoals voorspeld door Howorth, inderdaad niet van de baan zijn geschoven; maar de ontwikkeling van een Europees militair apparaat werd wel gekenmerkt door het gebrek aan een duidelijke visie, namelijk of de EU een volledig autonome Europees defensiemacht wilde opbouwen of zich wilde ontwikkelen als onderdeel van de NAVO. Het gebrek aan visie heeft niet tot gevolg gehad dat de militaire aspecten van het GBVB minder aandacht kregen: integendeel. Juist omdat de civiele aspecten al beter ontwikkeld waren, was een inhaalslag voor het militaire gedeelte noodzakelijk. Maar los van de vraag of de twee aspecten ten koste van elkaar gingen, feit is dat het gehele GBVB gekenmerkt werd door beleidswijzigingen en nieuwe instituties. Tot een grotere mate van gemeenschappelijkheid hebben deze wijzigingen echter nauwelijks geleid; het beleid bleef in het teken staan van het intergouvernementalisme. Verschuivingen in de richting van Brussel zijn er wel degelijk geweest, maar deze bleken op papier indrukwekkender dan in de praktijk en bovendien werden de uitwegen naar intergouvernementalistische besluitvorming vrijgelaten.

Ondanks deze - in de praktijk - weinig revolutionaire ontwikkelingen, stelt Shepherd dat de Kosovo-crisis werkte als katalysator van het GBVB en leidde tot twee belangrijke

beleidsveranderingen. De eerste, de ontwikkeling van een Europees militair apparaat, stond al langer op de agenda van de EU. Door de onrust op de Balkan werd de noodzaak ervan besproken en hoewel Shepherd meent dat de ontwikkeling in een stroomversnelling kwam door Kosovo is dit te weerleggen door zowel de lage kwaliteit van de wijzigingen in het GBVB als latere crisissen in Irak en Afghanistan waar Europa weinig machtiger bleek dan met de uitbraak van de Kosovo-crisis. Formeel gezien zijn er vele wijzigingen aangebracht, maar de daadwerkelijke consequenties hiervan in het beleid vielen tegen en juist Kosovo kan als voorbeeld dienen waarom de ontwikkelingen in de gemeenschappelijkheid van het GBVB zijn uitgebleven. De onzekerheid over de toekomstige status en het erkenningsvraagstuk dat daarop volgde, staan symbool voor de verdeeldheid binnen de EU en blokkeerden verdere vorderingen van EU-activiteiten in Kosovo, zo blijkt uit de civiele missie EULEX. Hoewel het bijzonder was dat ondanks de meningsverschillen de missie überhaupt van de grond kwam, functioneert EULEX niet optimaal door de onenigheid tussen de verschillen lidstaten.

De andere grote beleidsverandering die Shepherd noemt is het SAP. Hoewel het de veiligheid in de buurt bevordert, is het 'prospect of membership' juist voor Kosovo nog ver in zicht, wederom door de heibel omtrent de erkenning. Shepherd laat de verdeeldheid van de EU achterwege en somt de 'revolutionaire' ontwikkelingen gedurende de jaren die volgden op de crisis op, en meent zelfs dat de ontwikkelingen in Kosovo de vergroting van de rol van de Unie als crisismanager hebben vergroot. Kosovo is echter, net als andere crisissen, een unieke situatie. De volkskrant beaamde dit op 9 juni 2011 met de kop op de voorpagina 'Libië is Kosovo niet'¹²³, waarin het luchtoffensief van de NAVO in Libië vergeleken werd met OAF. Er bestond geen handboek voor de onrust op de Balkan in het laatste decennia van de twintigste eeuw, evenmin als die bestaat voor de zogenoemde Arabische Lente. De Kosovo-crisis diende niet als katalysator, het benadrukte juist de uniciteit van een crisis. Dat in dezelfde periode ontwikkelingen in het GBVB plaats vonden had te maken met het al langer bestaande verlangen van de EU om meer te betekenen als internationale actor. Kosovo stimuleerde deze wens niet, maar benadrukte deze slechts.

De grens tussen het verlangen naar gemeenschappelijkheid en de daadwerkelijke transformatie er naar wordt bepaald door de spanning tussen de Europese – supranationale- instituties en de nationale politiek van de lidstaten. Momenteel is de heersende Eurosceptis daar een goed voorbeeld van. Verschillende nationale partijen wijzen extra geld aan Griekenland af, niet beseffende dat de gevolgen van een faillissement de hele Unie zullen treffen, en, volgens de president van de Europese Commissie Barroso, niet beseffende wat

¹²³ Stieven Ramdharie, "Libië is Kosovo niet, moet het Westen concluderen", *De Volkskrant* 9 juni 2011.

de Unie de eigen lidstaten de afgelopen jaren heeft opgeleverd¹²⁴. De Economische en Monetaire Unie is een voorbeeld van politieke verwevenheid die niet meer terug te draaien is, als het initiatief eenmaal genomen is. Volgens Howorth zou dit ook zo werken op het gebied van defensie en was het één van de redenen dat de ontwikkeling van een Europese defensie niet van de baan is geschoven. Hoewel de ontwikkeling ervan niet heel revolutionair is gebleken, is het een prestatie op zich dat de plannen dit keer bleven bestaan. De ontwikkelingen gedurende de nasleep van de Kosovo-crisis hebben nauwelijks geleid tot een grotere mate van gemeenschappelijkheid. Immers, het opgeven van een deel van de soevereiniteit om de EU te versterken, waar ex-president van de Europese Commissie Delors in 1991 al een oproep toe deed, is nauwelijks bereikt, terwijl dit volgens Delors nu juist 'the political pact' was die zou leiden tot vereniging. Maar wat de ontwikkelingen wel bewerkstelligd hebben is dat het GBVB niet meer weg te denken valt en dat het besef, wellicht langzaam, groeit dat de EU 'ha[...][s] everything to gain from making [it] a success'.¹²⁵

¹²⁴ "Ik wed dat er over vijf jaar nog meer Europa is" NRC handelsblad 16 mei 2011

¹²⁵ Howorth, 'European Integration and defence: The ultimate challenge?', 93.

Literatuurlijst

- Barros-Garcia, Xiana, 'Effective Multilateralism and the EU as a Military Power: The Worldview of Javier Solanda', *EUI-WP* (2007).
- Caplan, Richard., *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia* (Cambridge 2005).
- Cini, Michelle, *European Union Politics* (Third edition, New York 2010).
- Clinton, William J., 'Statement on European Security and Defence Policy' *Administration of William J. Clinton* (2000).
- Council of the European Union, 'A secure Europe in a better World: European Security Strategy' (Brussel 12 december 2003)
- Council of the European Union, ministerial declaration, 'Civilian capabilities commitment conference', (Brussel, 22 november 2004). Geraadpleegd via: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf>
- Council of the European Union 'Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management' *Official Journal of the European Union* No L 127, p. 1 (27.05.2000),. Geraadpleegd via: www.ena.lu
- Deen, Bob en Derks, Maria, 'Eulex is er nog lang niet' *International Spectator* jaargang 64 nr. nr. 9 (september 2010).
- Delors, J., 'European Integration and security', *Survival*, vol. 33, no. 2, 1991.
- Derks, Maria and Price, Megan, 'The EU and Rule of Law Reform in Kosovo' *Clingendael* (November 2010).
- Dijkstra, Hylke, *The Role of the Council Secretariat and the European Commission in EU Foreign Policy*, (Maastricht 2011).
- Drent, Margriet en Zandee, Dick, 'Breaking Pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union' *Clingendael Security paper* No. 13.blz 6 (2010)
- Doel, Theo van den, 'De militaire ambities van de Europese Unie: Retoriek of werkelijkheid' *Clingendael* (2004)
- Duke, S., *Beyond the Chapter: Enlargement Challenges for CFSP and ESDP* (Maastricht 2003).
- EULEX Kosovo, 'What is Eulex'. Geraadpleegd via, <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php>.

- European council, 'Presidency report on strengthening the common European policy on security and defence' (Feira, 20 juni 2010). Geraadpleegd via:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm.
- European Council, 'Presidency report on ESDP. Annex III The way ahead for civilian crisis management- action' Geraadpleegd via:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st10/st10547.en04.pdf>
- European Council, 'Presidency report on non-military crisis management' Helsinki 10 en 11 december 1999.
- European Council, 'Declaration on Yugoslavia', (10 december 1994). Geraadpleegd via: http://www.europarl.europa.eu/summits/ess3_en.htm.
- Europees Parlement, 'Veiligheids- en defensiebeleid', geraadpleegd via:
http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/cfsp/article_7233_nl.html.
- Europees Parlement 'Buitenlands beleid: doelstellingen, instrumenten en resultaten'. Geraadpleegd via:
http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_1_1_nl.htm.
- Europese Unie 'Geconsolideerde Versie van het Verdrag Betreffende de Europese Unie' 24/12/2002 Geraadpleegd via: http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_NL.pdf
- Europese Unie, 'Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', artikel 42.7, 13 december 2007.
- Europese Unie, 'Verklaring van het voorzitterschap namens de Europese Unie over de geweldsuitbarsting in Kosovo', persverklaring press: 53 nr.:6286/98 (3 maart 1998), geraadpleegd via:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/98/18&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>
- Favero, Franco del, *The European Union Battle Groups: operational and strategic implications for NATO*, (Forth Leavenworth: U.S. Army Command and General Staff College 2009)
- Franco-British Summit, 'Joint declaration on European defense', (Saint-Malo, 4 December 1998). Geraadpleegd via: <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>.

- Former Yugoslavia UNPROFOR, 'United Nations Protection Force'. Geraadpleegd via: http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm.
- Hitchcock, William I., *The Struggle for Europe, The turbulent history of a divided continent, 1945 to the present*, (New York 2003)
- Hofman, Kees en Kreemers, Bert, 'Geen vrede, geen euroleger', *Trouw* 13 december 2000
- Howorth, J., 'European Integration and Defence: The Ultimate Challenge', *Chailot Papers* 43 (November 2000).
- "Ik wed dat er over vijf jaar nog meer Europa is" *NRC handelsblad* 16 mei 2011
- Jovanovic, Igor, 'Eulex, for a new Kosovo' *ISN Security Watch* (16 december 2008).
- Krasniqi, Ekrem, 'Kosovo: Rethinking EU Policy' *International Relations and Security Network* (23 september 2009)
- Kremers, Bert en Zandee, Dick, 'Tussen Euroleger en Madurodamcompagnie. Op zoek naar een Europese defensie', 15. *Clingendael* december 1999.
- Kuipers, Frank, 'Conference proceedings of the expert brainstorm of Kosovo', *Clingendael* oktober 2007.
- Kuipers, Frank, 'Conference proceedings of the expert brainstorm of Kosovo', *Clingendael* 13 december 2007.
- Kuipers, Frank, 'Conference proceedings of the expert brainstorm of Kosovo', *Clingendael* 3 april 2008.
- Largentaye, Bertrand de, 'Forgiveness and a promise. Advocating a more regional approach to the Balkans by the EU' *Notre Europe Policy Paper* nr. 21 (2006)
- Meeuwesse, Tom, Focus op Kosovo: Een onderzoek naar het Europese beleid ten aanzien van het Kosovo-vraagstuk tussen 1998 en 2008 (Masterscriptie IB Universiteit Utrecht 2010).
- Mengelbert en Drent, 'Een effectiever Europese unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon van Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid' *Clingendael* (17 november 2010).
- Missiroli, Antonio, 'The EU 'foreign service': under construction', *RSCAS Policy Papers* (2010/04).
- Ramdharie, Stieven, "Libië is Kosovo niet, moet het Westen concluderen", *De Volkskrant* 9 juni 2011.
- Sloan, S.R., *Nato, The European Union and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Challenged*, (Maryland 2005)

- Shepherd, Alistair J.K., ‘A Milestone in the history of the EU’: Kosovo and the EU’s international role’, *International Affairs* 85, 3 (2009) 513-530.
- Steil, Benn and Woodward, Susan L., ‘A European ‘New Deal’ for the Balkans’, *Foreign Affairs* November/December 1999.
- United Nations, *Security Council S/RES/1244* (10 juni 1999)
- Verdrag betreffende de Europese Unie, ‘Verdrag van Amsterdam’, 10 november 1997. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.
- Weller, M., *Contested Statehood: Kosovo’s Struggle for Independence* (New York 2009).
- Weller, M. *Peace Lost: The failure of conflict prevention in Kosovo* (Leiden 2008).
- Witney, Nick, ‘Re-energising Europe’s Security and Defence Policy’, European Council On Foreign Relations Juli 2008.
- Ramses A. Wessel ‘Tien jaar Europees Veiligheids-en Defensiebeleid: Een nieuwe rol voor de Europese Unie in de Wereld’ *Jaarboek vrede en veiligheid 2008*.
- Zaum, Dominik, *The Sovereignty Paradox. The Norms and Politics of International Statebuilding* (New York 2007).