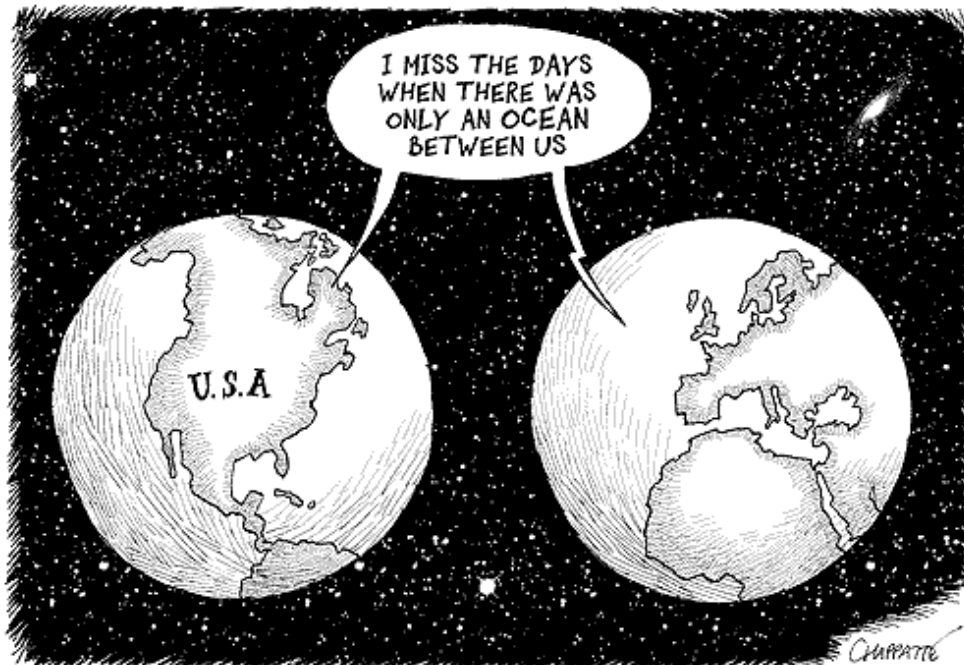


Het buitenlands beleid van de Europese Gemeenschap ten tijde van de Oktoberoorlog en de oliecrisis van 1973-1974: Autonoom of Atlantisch?



Bron: Chappatte, *The Rift*, 16 februari 2003, <http://www.globecartoon.com/030216.html>

Bachelorthesis hoofdrichting Politieke geschiedenis & internationale betrekkingen
binnen de opleiding Liberal Arts & Sciences

Jeanine de Roy van Zuijdewijn

Universiteit Utrecht

Dr. M.L.L. Segers

20 juni 2012

Aantal woorden: 16.137

Abstract: In deze scriptie wordt onderzocht in hoeverre het buitenlands beleid van de Europese Gemeenschap ten tijde van de Oktoberoorlog en de oliecrisis van 1973-1974 onafhankelijk van de Verenigde Staten was. Hierbij is gekeken naar diverse primaire bronnen van Europese, Amerikaanse en Nederlandse kant. Eerst wordt kort toegelicht hoe de Europese Politieke Samenwerking (EPS) zich ontwikkeld had en hoe de oorlog en oliecrisis tot stand kwamen. Daarna is geanalyseerd hoe deze gebeurtenissen een lakmoesproef voor de EPS waren. Hierbij zullen onder andere het Jaar van Europa, zoals geïnitieerd door Kissinger en Nixon in 1973, de EPS-verklaring van 6 november 1973 en de Euro-Arabische dialoog onderzocht worden. Uit dit onderzoek blijkt dat de Europese Gemeenschap wel degelijk in staat was een gemeenschappelijk beleid te vormen, onafhankelijk van de Verenigde Staten en misschien zelfs wel (onbewust) door deze gestimuleerd. Hiermee wijkt dit onderzoek af van eerdere onderzoeken, die grofweg in twee categorieën opgedeeld kunnen worden: de onderzoeken die stellen dat de Europese Gemeenschap sowieso geen internationale actor zou kunnen zijn en de onderzoeken die stellen dat de Oktoberoorlog en oliecrisis, in ieder geval tezamen, een bron van interne verdeeldheid voor de Europese Gemeenschap vormden en dat een gemeenschappelijk Europees standpunt hierdoor bemoeilijkt werd.

Trefwoorden: Europese Politieke Samenwerking, Oktoberoorlog, oliecrisis, EPS-verklaring, Year of Europe, Euro-Arabische dialoog, Nixon, Kissinger, Europees buitenlands beleid, Verenigde Staten, 1973.

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	4
Inleiding	5
Werkwijze	10
De achtergrond	12
De geboorte van de Europese Politieke Samenwerking: 1969 – 1972	12
De oliecrisis van 1973	15
Het plan van Sadat en het trauma van de Suezcrisis	16
Olie als politiek middel	18
De lakmoesproef van de EPS	22
De zoektocht naar een ‘common voice’ – het Europese perspectief	22
Spanning tussen Europa en de Verenigde Staten	24
1973: The Year of Europe	26
Een gemeenschappelijke Europese verklaring	30
‘The Europeans have been shits’	30
De special relationship van de Britten met Europa onder Heath	33
Euro-Arabische dialoog	34
Het vervolg	39
Conclusie	41
Discussie	43
Bibliografie	46

Lijst met afkortingen

BRD	Bondsrepubliek Duitsland
DAM	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
DDR	Duitse Democratische Republiek
DGPZ	Directoraat-Generaal Politieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMU	Europese Monetaire Unie
EPS	Europese Politieke Samenwerking
EU	Europese Unie
FRUS	Foreign Relations of the United States
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OPEC	Organisatie van olie-exporterende landen
PLO	Palestijnse Bevrijdingsorganisatie, vertaling van Palestine Liberation Organization
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Inleiding

“Europe” is not an actor in international affairs, and does not seem likely to become one’

Dit waren de woorden van Hedley Bull in 1982, prominent wetenschapper en theoreticus van de zogenaamde Engelse School binnen de leer der internationale betrekkingen.¹ Deze uitspraak moet geplaatst worden in de context van het debat dat was ontstaan over de macht van Europa. Bull positioneert zich hiermee tegenover François Duchêne, die in 1972 de rol van Europa als *civilian power* omschreef. Deze vorm van macht wijkt sterk af van de traditionele perceptie van macht op militair en politiek vlak. Maull werkt deze definitie verder uit in zijn artikel uit 1990: *Germany and Japan: The New Civilian Powers*. Een *civilian power* accepteert dat samenwerking met anderen noodzakelijk is om internationale doelen te bereiken, dat non-militaire en voornamelijk economische middelen ingezet kunnen worden om nationale belangen te verdedigen en dat militaire macht slechts een residu is ‘to safeguard other means of international interaction’. Ook moet het bereid zijn supranationale structuren te ontwerpen waarbinnen belangrijke internationale zaken besproken kunnen worden.²

De theorie van Duchêne zorgde echter voor veel kritiek, onder andere van Bull. Deze stelt dat militaire macht nog steeds het voornaamste is en dat dit bij de Europese Gemeenschap ontbreekt. Volgens Bull is de macht van de Europese Gemeenschap veel kleiner dan die van de Verenigde Staten door het ontbreken van geloofwaardige militaire macht. Europa kan in zijn opinie enkel onafhankelijk worden van de Verenigde Staten door het bouwen van een ‘more independent European posture not on renunciation of force and a politics of withdrawal but rather on the attempt collectively to provide in Europe the military capacity which alone could make such a posture possible’.³ Europa moet geweld dus niet afzweren, maar collectief een militaire capaciteit opbouwen. Ook stelt Bull dat West-Europa een toepasselijke vorm van politieke en strategische eenheid moet vinden voor het slagen van Europees beleid. Volgens Bull is er in 1982 geen sprake van een supranationale gemeenschap. De geschiedenis van de Europese staten is er een van ‘endemic mutual conflict’ en als de staten recentelijk de gewoonte van samenwerking enigszins hebben aangeleerd, is dit in de schaduw van Amerikaanse aanwezigheid en een dreiging uit het communistische Oosten.⁴ Kortom, Europa is geen machtige

¹ H. Bull, ‘Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?’, *Journal of Common Market Studies* 21:2 (1982) 151.

² H.W. Maull, ‘Germany and Japan: The New Civilian Powers’, *Foreign Affairs* 69:5 (1990) 92.

³ Bull, ‘Civilian Power Europe’, 157.

⁴ Bull, 163.

internationale actor, omdat het geen militaire macht heeft en in de schaduw van de Verenigde Staten leeft.

Deze twijfel rondom een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid is na Bull niet verdwenen. In 1993 verscheen een artikel van Hill, waarin hij aangeeft dat er een kloof is tussen de verwachtingen en capaciteiten van de Europese Gemeenschap. In tegenstelling tot Bull ziet Hill wel de belangrijke rol van Europa in de diplomatie: de Europese Gemeenschap is de belangrijkste stem van de ontwikkelde wereld als het om de relaties met het Zuiden gaat.⁵ Ook kan ze een tweede westerse stem vormen in de internationale diplomatie. Maar Hill gaat nog verder door te zeggen dat de EG de potentie heeft om in de toekomst de Sovjet-Unie te vervangen in de 'global balance of power'. Bovendien kan ze een regionale vrede-stichter, mondiale interveniërende macht en tegelijkertijd bemiddelaar in conflicten te zijn, een brug slaan tussen rijk en arm en tot slot samen met andere machten toezichthouder op de wereldeconomie zijn.⁶ Hill geeft echter aan dat dit verwachtingen, van zowel 'insiders' als 'outsiders', betreffende de Europese Gemeenschap zijn en dat het maar zeer de vraag is of Europa ook daadwerkelijk in staat is deze verwachtingen in de praktijk waar te maken.⁷ Dit is dus de kloof tussen enerzijds verwachtingen en anderzijds de capaciteiten of het vermogen van de Europese Gemeenschap.

Anders dan Hill is de analyse van Ulrich Krotz, zoals blijkt in zijn artikel uit 2009 in het prestigieuze *Journal of Common Market Studies*. Hierin stelt Krotz dat 'a fully grown international actor Europe, it finds, remains a longer-term project rather than an imminent prospect'.⁸ Maar Krotz onderscheidt een aantal deelgebieden waarin er wel sprake is van Europa als echte actor: onder andere in handel, douane, landbouw, financiën en monetaire zaken is Europa onafhankelijk en ontwikkeld. Op deze terreinen kan er dan ook sprake zijn van onenigheid met de Verenigde Staten. Maar, aldus Krotz, is het juist op het terrein van *high politics* waar Europa geen *autonomous actorhood* heeft: met betrekking tot het buitenlands beleid, veiligheid en defensie laat Europa zien dat ze niet in staat is als een gemeenschap op te treden.⁹

Hoewel Bull zijn artikel dus vele jaren voor Krotz schreef en de Europese lidstaten in de periode daarna op veel terreinen de nationale krachten hebben weten te bundelen, zoals bij de Economische Monetaire Unie (EMU), blijft de vraag nog steeds hoe succesvol een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Europese Gemeenschap kan zijn. Hierbij is het interessant om te kijken naar de mogelijke invloed van de Verenigde Staten, die Europese

⁵ Met Zuiden doelt hij voornamelijk op Afrika.

⁶ C. Hill, 'The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies* 31:3 (1993) 312-315.

⁷ Idem, 315.

⁸ U. Krotz, 'Momentum and Impediments: Why Europe Won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon', *Journal of Common Market Studies* 47:3 (2009), 555.

⁹ Krotz, 'Momentum and Impediments', 557.

integratie aanzienlijk gestimuleerd hebben in de naoorlogse periode en waarvan Europa sterk afhankelijk was. Het Marshallplan van 1947 waarbij de Verenigde Staten trachtten het economisch herstel van Europa op poten te zetten na de verwoesting ten tijde van de Tweede Wereldoorlog, leidde automatisch tot een inmenging van de Verenigde Staten in Europese zaken. Ook op terreinen als defensie, zoals in de NAVO, waren de Europese landen zeker in de periode net na de Tweede Wereldoorlog afhankelijk van de Verenigde Staten. Het is daarom goed om te onderzoeken wat voor invloed de Verenigde Staten ontwikkelden met betrekking tot het Europees buitenlands beleid, terwijl Europese integratie vorm kreeg.

Het buitenlands beleid van de Europese Gemeenschap is onderhevig aan twee lastige kwesties. Ten eerste is er het interne aspect: in hoeverre is de Europese Gemeenschap in staat een gemeenschappelijk buitenlands beleid te vormen, gegeven de verschillende nationale belangen en standpunten van de betrokken lidstaten. Hierbij speelt ook de mate waarin lidstaten pro-Atlantisch zijn een rol, omdat dit invloed kan hebben op de perceptie van de nationale belangen en dus het geprefereerde nationale standpunt. Ten tweede is er een extern aspect: in hoeverre kan de Europese Gemeenschap, als zij al in staat is om een eenduidig beleid te vormen, haar beleid daadwerkelijk uitvoeren en in hoeverre kan de invloed van de Verenigde Staten hierop als stimulerend of remmend beschreven worden.

Europa zou niet in staat zijn om een onafhankelijk beleid, dat afwijkt van de grootmachten, of ten tijde van de Koude Oorlog de supermachten, te volgen. Hieruit zou dus moeten volgen dat de Europese Gemeenschap, ook in het geval van niet geheel convergerende belangen met de Verenigde Staten, er uiteindelijk voor zou kiezen haar buitenlands beleid zo vorm te geven dat het overeenkomt met de wensen van de Verenigde Staten. Dit resulteert dus in de vraag in hoeverre de Europese Gemeenschap afhankelijk is van de Verenigde Staten bij het vormen van haar buitenlands beleid ten tijde van de Koude Oorlog.

Het zal echter geen verrassing zijn dat het beantwoorden van een dergelijke vraag eenzelfde inspanning als wel tijd zal kosten als het verloop van de Europese integratie zelf. Daarom zou een neo-functionalistische aanpak hierbij enige hoop kunnen bieden: door het richten op een deelonderwerp, of in Europese context sectorintegratie, zullen er barrières weggenomen worden en zal een *spillover effect* ervoor zorgen dat de algehele integratie zich ook verder zal ontwikkelen.¹⁰ In andere woorden: het analyseren van een belangrijke historische casus zal barrières wegnemen en er uiteindelijk voor zorgen dat een vraag van dergelijk formaat beantwoord kan worden.¹¹ Het belang van de geschiedschrijving schetst Hill in 1993 met de

¹⁰ J. Ganeshalingam, *Neo-functionalism*, EU Wiki: Department of Politics at University of Surrey, <http://testpolitics.pbworks.com/w/page/25795541/Neo%20-%20functionalism>, geraadpleegd op 01/06/2012.

¹¹ Idealiter was ervoor gekozen meerdere casussen te behandelen om een vollediger beeld te krijgen, maar diepgang in één casus is uiteindelijk verkozen boven oppervlakkigheid in meerdere casussen.

woorden: 'European foreign policy over the last 20 years or so has been so unique that the search for one theory to explain its evolution is doomed to fail and that we must fall back on history'.¹² De historische casus die geanalyseerd zal worden, vond toevalligerwijs precies twintig jaar voor Hills publicatie plaats: de Oktoberoorlog en daaropvolgende oliecrisis van 1973-1974. De keuze hiervoor is echter niet zo toevallig aangezien deze waarschijnlijk veel inzicht kan verschaffen. Het was immers zonder twijfel een crisis van internationaal formaat.

Toen Egypte en Syrië op 6 oktober 1973 een verrassingsaanval op Israël uitvoerden, bevond de wereld zich middenin de Koude Oorlog. De twee supermachten, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, hadden een onevenredig grote invloed op de mondiale en regionale ontwikkelingen. De wereld had meerdere malen in grote angst verkeerd: zo lag de Cubacrisis van 1962 nog vers in het geheugen, waarbij de wereld dichterbij een nucleaire oorlog dan ooit was geweest. De impact van de Koude Oorlog was sterk voelbaar: het Europese continent was verdeeld in oost en west en de breuklijn liep in sommige gevallen recht door wat voorheen één land was. Het meest sprekende voorbeeld hiervan was de splitsing van Duitsland in de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) en de Duitse Democratische Republiek (DDR). In Europa was de grens gemakkelijk te trekken tussen partners van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, maar op andere plekken in de wereld was dit geografisch gezien minder goed op te delen. Zo waren in het Midden-Oosten Israël en Iran ten tijde van de Sjah traditionele partners van de Verenigde Staten. Buurlanden zoals Syrië en Irak waren echter meer partners van de Sovjet-Unie. Het Arabisch-Israëliësch conflict en met name het Palestijns-Israëliësch kan dan ook omschreven worden als een indirect conflict tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Dat dit soms gevaarlijke proporties aannam, kan gezien worden tijdens de Oktoberoorlog toen de Verenigde Staten hun nucleaire waakzaamheid tijdelijk verhoogden naar Def Con 3 om een hogere staat van paraatheid te bewerkstelligen.¹³

In deze turbulente tijden zou van West-Europa en dus de Europese Gemeenschap als traditionele partner van de Verenigde Staten verwacht worden dat zij volgens deze 'bipolaire logica' zou handelen en een buitenlands beleid met betrekking tot de Oktoberoorlog en de oliecrisis zou opstellen dat compatibel was met dat van de Verenigde Staten in 1973-1974. Europa was zelf immers geen actor. Tegelijkertijd waren de Zes¹⁴ die in 1951 de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en in 1957 bij het Verdrag van Rome een Europese Economische Gemeenschap (EEG) gecreëerd hadden, in een nieuwe fase beland. Ze waren een aantal jaren voor de Oktoberoorlog begonnen met een nieuw project: de Europese Politieke

¹² C. Hill, 'The capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies* 31:3 (1993) 307.

¹³ W.B. Quandt, *Decades of Decisions: American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict 1967 - 1976* (Berkeley 1977) 197.

¹⁴ België, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland.

Samenwerking (EPS) met als streven het vormen van een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Tegelijkertijd was 1973 ook het jaar dat de Zes zich de Negen mochten gaan noemen met de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland. In hetzelfde jaar publiceerde Goodwin een artikel waarin in hij de mogelijkheid van een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid onderzocht. In dit artikel gaf hij aan dat de Atlantische relatie in de jaren daarvoor al verstoord was door de Vietnamoorlog, de dollarcrises en het Gaullistische unilateralisme.¹⁵ Ook spreekt hij over de grote economische kracht, maar tegelijkertijd militaire zwakte van West-Europa en Japan. Een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Europese Gemeenschap was volgens hem een lastige kwestie. Het Arabisch-Israëliësch conflict zou een gemakkelijk punt van verdeeldheid kunnen zijn. Tegelijkertijd stelt hij dat externe druk ervoor zou kunnen zorgen dat een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Europese Gemeenschap zich kan ontwikkelen.¹⁶ Een conflict zoals de Oktoberoorlog zou dus juist een stimulans kunnen zijn voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijk buitenlands beleid.

Als echter de literatuur bekeken wordt waarin de Oktoberoorlog en de oliecrisis geanalyseerd zijn, vallen enkele dingen op. Ten eerste gaat sommige literatuur volledig voorbij aan het Europese perspectief en richt het zich slechts op het Amerikaanse perspectief. Een voorbeeld hiervan is het befaamde werk, *The Prize* van Yergin. Hoewel Yergin hierin een diepgaande analyse maakt van de Arabische motieven voor het instellen van een olie-embargo en de Amerikaanse reactie hierop, schittert Europa enkel in afwezigheid. Andere literatuur waarin Europa wel besproken wordt, richt zich vooral op de positie van de verschillende staten in de crisis. Zo hebben Hellema, Wiebes en Witte de positie van Nederland in deze crisis uitgebreid geanalyseerd. Het Europese perspectief dat hierin naar voren komt, is er vooral een van interne verdeeldheid. Hellema e.a. stellen dat de 'belangen liepen binnen de EG sterk uiteen' en 'ook het verleden stond effectieve samenwerking in de weg'.¹⁷ Anders dan in deze analyse waarin vooral naar het interne aspect van het Europese buitenlands beleid gekeken wordt, zal hier juist gekeken worden naar de mate waarin de Europese Gemeenschap erin slaagde buitenlands beleid te vormen onafhankelijk van de Verenigde Staten. De nadruk zal dus duidelijk ergens anders liggen dan in de al gepubliceerde werken. Hier gebiedt de eerlijkheid echter te zeggen dat Allen en Smith in 1984 een poging gedaan hebben de relatie tussen de Verenigde Staten en Europa ten tijde van de Oktoberoorlog te analyseren en hoewel deze auteurs hiertoe een goede aanzet gedaan hebben, beschikten dezen destijds nog niet over de rijkdom aan

¹⁵ G.L. Goodwin, 'A European Community Foreign Policy?', *Journal of Common Market Studies* 12:1 (1973) 9.

¹⁶ Idem, 10-11.

¹⁷ D. Hellema, C. Wiebes, T. Witte, *Doelwit Rotterdam: Nederland en de oliecrisis, 1973-1974* (Amsterdam 1998) 78.

primair bronnenmateriaal die nu beschikbaar is.¹⁸

Deze casus was dus de lakmoesproef van de EPS-landen. De vraag die dan ook onderzocht zal worden is: In hoeverre was de Europese Gemeenschap in staat een eigen buitenlands beleid onafhankelijk van de Verenigde Staten te vormen ten tijde van de Oktoberoorlog en de daaropvolgende oliecrisis in 1973-1974?

Werkwijze

Onderzocht zal worden in hoeverre de Europese belangen verschilden van de Amerikaanse belangen en of dit teruggezien kan worden in primair bronnenmateriaal. De bronnen die hiervoor gebruikt zullen worden, zijn officiële documenten van de Amerikaanse regering, te vinden in het archief van de Foreign Relations of the United States en dan specifiek volume XXV: 1969 – 1976: Arab-Israëli Crisis and war en volume XXXV1: 1969 – 1976 Energy Crisis. Daarnaast zullen transcripten van conversaties geanalyseerd worden, waarin vooral Henry Kissinger als minister van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol speelt.

Ook is het noodzakelijk primaire bronnen van Europese kant te onderzoeken. Ten eerste zullen de officiële documenten met betrekking tot de EPS bekeken worden. Belangrijk is hierbij het Verslag Davignon, getekend in 1969 waarmee de aanzet tot de EPS gegeven werd.¹⁹ Maar ook officiële documenten ten tijde van de Oktoberoorlog en daaropvolgende oliecrisis zullen geanalyseerd worden, zoals de EPS-verklaring van 6 november 1973. Omdat deze documenten vooral de officiële kant van de EPS illustreren, zou het goed zijn om ook de onofficiële documenten waarin de verschillende nationale standpunten naar voren komen, te bekijken. Dan kan meer inzicht verkregen worden in de motieven en de zogenaamde achterkamertjespolitiek, die natuurlijk ook binnen het EPS-kader een plek had. De officiële communiqués komen niet altijd overeen met de uitspraken die achter de schermen gedaan worden. Ook zal er gekeken worden in hoeverre de Verenigde Staten invloed hebben gehad op de nationale standpuntbepaling van de EPS-landen, al ligt de nadruk op het Europees perspectief. Van oudsher hebben Nederland en Frankrijk uiteenlopende standpunten gehad met betrekking tot het Arabisch-Israëliësch conflict, zoals ook bleek tijdens de Zesdaagse Oorlog van 1967.²⁰ Uit praktische overwegingen is ervoor gekozen om daarom het Nederlandse Nationaal Archief te raadplegen in de hoop het Europese perspectief te ontrafelen. Een nadeel hiervan is dat dit dus vanuit Nederlands perspectief is opgeschreven wat mogelijk de 'objectieve waarheid', als deze al

¹⁸ Zie D. Allen en M. Smith, 'Europe, the United States, and the Arab-Israeli conflict', in A. Pijpers en D. Allen (ed.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict* (Den Haag 1984) 187 -211.

¹⁹ CVCE, *Stages along the Communities' path towards political union* 13/08/2011, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/4232e2a9-9d0f-449f-9545-451f98ef0d18/en>

²⁰ Greilsammer, I. en Weiler, J., 'European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective' in A. Pijpers en D. Allen (ed.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict* (Den Haag 1984) 121-160, 131.

te vinden zou zijn, vervormd zou kunnen hebben. Getracht wordt deze Nederlandse bril zoveel mogelijk af te zetten en als de situatie hierom vraagt, dit aan te vullen met secundair materiaal.

Aan de hand van deze diverse primaire bronnen vanuit Amerikaans, Europees en Nederlands perspectief, op plekken aangevuld met secundaire literatuur, zou er een uitspraak gedaan kunnen worden over de mate waarin de Europese Gemeenschap een actor is in de internationale betrekkingen, die onafhankelijk van de Verenigde Staten een buitenlands beleid kan vormen.

De aangehouden structuur is als volgt: eerst zal een inleidend hoofdstuk de noodzakelijke achtergrond schetsen van de EPS om te begrijpen in welke Europese institutionele structuur deze episode geplaatst kan worden. Vervolgens zullen de Oktoberoorlog en de daaropvolgende oliecrisis toegelicht worden, waarbij de situatie in het Midden-Oosten en de ontwikkeling van olie als wapen beschreven worden. Daarna zal de kern van deze analyse aan bod komen, waarbij de Oktoberoorlog als lakmoesproef van de EPS onderzocht wordt. De zoektocht van de EPS om met één stem te spreken wordt behandeld. Vervolgens wordt gekeken naar de Atlantische spanningen die dit met zich meebracht. Hierbij zullen Amerikaanse pogingen om 1973 het Jaar van Europa te maken, Atlantische verklaringen en communicatie tussen de twee continenten geanalyseerd worden. Tot slot zal de Euro-Arabische dialoog behandeld worden. Na deze kern zal de beantwoording van de hoofdvraag geschieden: in hoeverre was de Europese Gemeenschap in staat een eigen buitenlands beleid onafhankelijk van de Verenigde Staten te vormen ten tijde van de Oktoberoorlog en de daaropvolgende oliecrisis in 1973-1974? Hierbij zal teruggekeken worden naar de historiografie zoals hierboven beschreven. Dan zal er middels een discussiehoofdstuk gekeken worden hoe dit onderzoek zich positioneert in het wetenschappelijk debat.

De achtergrond

De geboorte van de Europese Politieke Samenwerking: 1969 – 1972

*'The time will come nearer when Europe will be able to speak with one voice'*²¹

De Europese Politieke Samenwerking (EPS) kwam van de grond in een turbulente tijd voor Europa. De Gaulle was in april 1969 afgetreden als Franse president, waardoor er nieuwe mogelijkheden voor verdere Europese integratie ontstonden. Zo kon het Verenigd Koninkrijk in 1973 eindelijk toetreden tot de Europese Gemeenschap. Een aantal jaren daarvoor was dit nog geblokkeerd door Frankrijk. Ook was er in 1965 een heuse EG-crisis geweest: de lege stoel-crisis waarbij Frankrijk een aantal maanden van EG-vergaderingen wegbleef. Bovendien waren de Fouchetplannen van 1960-1961 om een politieke unie en een Europa van Staten te creëren, mislukt. Met het aantreden van Pompidou in 1969 bleken er echter nieuwe mogelijkheden te ontstaan. In dit jaar vond een top plaats in Den Haag, waarbij de Zes de toekomst van de Europese integratie bespraken. Het onderliggende idee van de top was om Europese integratie nieuw leven in te blazen nadat dit ten tijde van de Gaulle enigszins naar de achtergrond verdwenen was. Maar er zou wel een manier gevonden moeten worden die ook het Verenigd Koninkrijk aan zou spreken. Het was namelijk al duidelijk dat deze op korte termijn toe zou treden tot de EG. De top stond vooral in het teken economische en monetaire zaken. Tijdens deze top werd de aanzet tot het Wernerplan gegeven, dat zou resulteren in een driestappenplan om een monetaire unie te bereiken. Maar een monetaire unie was niet het enige ambitieuze plan dat geïnitieerd werd in Den Haag. De aanwezigen besloten ook om zich in te zetten om 'progress in the matter of political unification, within the context of enlargement' te bereiken.²² Dit was het begin van de Europese Politieke Samenwerking. Het Europa van de Zes zag de kans rijk nu de 'Entry upon the final stage of the Common Market (...) [is] also paving the way for a united Europe capable of assuming its responsibilities in the world of tomorrow and of making a contribution commensurate with its traditions and mission'.²³ Het was een keerpunt in de geschiedenis van Europa, aldus het rapport.

Na deze top gaven de ministers van Buitenlandse Zaken van de Zes de taak aan politiek directeur Étienne Davignon uit België om een rapport te schrijven over de toekomst van politieke samenwerking. Davignon vormde samen met de vijf andere ministers de Politieke Commissie in de EPS. Tijdens de top in Luxemburg in oktober 1970 werd dit Verslag Davignon

²¹ 'First Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community (The Davignon or Luxembourg Report), Luxembourg, 27 October 1970', in Hill, C. en Smith, K., *European Foreign Policy: Key Documents* (Londen 2000) 75.

²² 'Report by the Foreign Ministers of the Members States on the Problems of Political Unification', Reproduced from the *Bulletin of the European Communities* 11 (1970).

²³ Ibidem.

gepresenteerd. Uit de plannen kan duidelijk gezien worden dat dit slechts het begin was van samenwerking op het terrein van buitenlands beleid. Het rapport gaf aan dat de tijd dichterbij gekomen was waarin 'Europe will be able to speak with one voice'.²⁴ Om met één stem te kunnen spreken was het nodig dat de lidstaten zich zouden inzetten om politieke samenwerking te intensiveren en te zoeken naar mechanismen om hun blik op internationale zaken te harmoniseren. De doelen van de samenwerking waren ambitieus. Ze werden als volgt opgesomd: het vergroten van wederzijds begrip tussen de lidstaten als het om internationale problemen gaat, het verhogen van solidariteit door het harmoniseren van de blik op bepaalde onderwerpen, het coördineren van posities hierop en, mits mogelijk en wenselijk, het ondernemen van gemeenschappelijke acties.²⁵

Dit was dus een zeer belangrijk moment in de geschiedenis van Europese integratie, omdat hierbij voor het eerst op een dusdanige wijze gesproken werd over het afstemmen van buitenlands beleid en het eventueel ondernemen van gemeenschappelijke acties. Hier had tot dan toe nooit consensus over bestaan, wat onder andere blijkt uit het mislukken van de Fouchetplannen. Om deze samenwerking te initiëren, stelde het Verslag Davignon voor dat de ministers van Buitenlandse Zaken in ieder geval elke zes maanden bijeen zouden komen. Om deze bijeenkomsten voor te bereiden werd een politieke commissie geïnstitutionaliseerd, het Comité Politique, dat minstens vier maal per jaar bijeen zou komen. Het Verslag Davignon was dus een grote stap voorwaarts. Waar de top in Den Haag vooral resulteerde in het uitspreken van de wens om samenwerking op het gebied van buitenlands beleid te initiëren, werd de eerste aanzet tot de bijbehorende vorm in het verslag gegeven. Het verslag gaf verder nog aan dat er een tweede rapport zou moeten volgen, waarin verder uitgediept zou worden hoe vooruitgang op het gebied van politieke eenwording bereikt zou kunnen worden en in hoeverre dat tot dan toe succesvol was geweest.

Vanaf het Verslag Davignon werd gewerkt aan het verder vormgeven van de EPS. Niet veel later na het publiceren van het verslag, in november 1970, vond een ontmoeting plaats tussen de ministers van Buitenlandse Zaken in München, onder leiding van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Scheel. In een persverklaring gaf Scheel aan dat het onderwerp Midden-Oosten ter sprake was gekomen, waarbij hij stelde dat 'On some points difference of opinion had probably been narrowed, and on these a common attitude of the Six was not an impossibility'.²⁶ Een toekomstige gemeenschappelijke houding van de Zes werd niet uitgesloten. Deze bijeenkomst werd opgevolgd door een ontmoeting tussen de Zes plus de vier aankomende

²⁴ 'First Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community (The Davignon or Luxembourg Report), Luxembourg, 27 October 1970', in Hill, C. en Smith, K., *European Foreign Policy: Key Documents* (Londen 2000) 75.

²⁵ 'Davignon report: Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political Unification', *Bulletin of the European Communities* 11 (1970).

²⁶ 'Foreign Ministers Conference on Political Union', *Bulletin of the European Communities* 1 (1971).

lidstaten: het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen. Deze groep zou later de Negen²⁷ vormen die te maken kregen met de Oktoberoorlog en de daaropvolgende oliecrisis. Een volgende bijeenkomst van de ministers in Parijs begin 1971 verliep in grote lijnen hetzelfde als die in München: eerst vond er een bespreking tussen de Zes plaats, waarna vervolgens de vier kandidaat-lidstaten ook geïnformeerd werden. Deze bijeenkomst verschilde echter op een belangrijk punt: na afloop werd er communiqué gepubliceerd dat specifiek naar het Midden-Oosten verwees. Dit communiqué stelde dat:²⁸

They consider that it is of great importance to Europe that a just peace should be established in the Middle East, and they are therefore in favour of any efforts which may be made to bring about a peaceful solution of the conflict, and particularly of the negotiations in which Mr Jarring is involved. They urge all those concerned to ensure that this mission proves successful.

Uit de officiële verklaringen en communiqués lijkt de politieke consultatie dus succesvol te verlopen, wat ook bevestigd wordt door een minister van Buitenlandse Zaken: 'Political cooperation has made a good start. Far from splitting, we have, on the contrary, considerably narrowed the gap between our points of view'.²⁹ Deze boodschap wordt nog verder kracht bijgezet door de boodschapper zelf: de Franse minister van Buitenlandse Zaken, Maurice Schumann. Zo kort na de Gaullistische periode is het veelzeggend dat juist een Franse minister deze uitspraak doet.

In oktober 1972 vond opnieuw een top in Parijs plaats waarbij alle staatshoofden aanwezig waren. In de verklaring na afloop van deze top werd nogmaals benadrukt dat er een algemene wens voor *détente* en coöperatie was. Om de politieke doeleinden te bereiken, werd gesteld dat Europa moest proberen 'to affirm its personality while remaining faithful to its traditional friendships and to the alliances of the Member States, and to establish its position in world affairs as a distinct entity'.³⁰ Hierbij wordt het dus duidelijk dat Europa een eigen entiteit met een eigen persoonlijkheid is. De zoektocht van Europa naar een eigen definitie en identiteit is in volle gang en de Zes proberen zich onafhankelijk op te stellen van andere machten, waaronder de Verenigde Staten. Tijdens deze top werd ook besloten dat de frequentie van consultaties verhoogd moest worden van twee keer per jaar naar vier keer per jaar.

²⁷ Noorwegen had naar aanleiding van een nationaal referendum gekozen af te zien van het lidmaatschap.
²⁸ 'Second Foreign Minister's Conference on Political Cooperation', in *Bulletin of the European Communities* 6 (1971).

²⁹ Idem.

³⁰ 'Statement of the Conference of the Heads of State and Government of the Member States of the European Union, Paris, 21 October 1972' in Hill, C. en Smith, K., *European Foreign Policy: Key Documents* (Londen 2000) 81.

In juli 1973 werd het tweede Kopenhagen-rapport uitgebracht. In dit rapport wordt gesteld dat de staatshoofden tevreden waren tijdens de top in Parijs over de behaalde resultaten van de EPS. De 'reflex' van consultatie die zich begon te ontwikkelen tussen de lidstaten zorgde ervoor dat 'Europe is becoming a real force in international relations'.³¹ Dit streven naar een belangrijke positie in de internationale politiek wordt verder in het rapport ook bevestigd door de uitspraak dat 'Europe now needs to establish its position in the World as a distinct entity, especially in international negotiations which are likely to have a decisive influence on the international equilibrium and the future of the European Community'.³² Vlak voor het uitbreken van de Oktoberoorlog en de daaropvolgende oliecrisis was de ontwikkeling naar een gemeenschappelijk Europees beleid dus in volle gang. De lidstaten hadden in het kader van de EPS een aantal mechanismen ontwikkeld om hun standpunten te harmoniseren. Het aandienen van een oorlog en crisis zou dus een belangrijk moment voor de lidstaten zijn om te kijken in hoeverre de Europese Gemeenschap in crisistijd in staat was om daadwerkelijk met één stem te spreken. De Oktoberoorlog en oliecrisis van 1973-1974 zouden dus een goede lakmoesproef vormen voor dit nieuwe Europese instrument.

De oliecrisis van 1973

Op 6 oktober 1973 werd Israël opgeschrikt door een verrassingsaanval van Egypte en Syrië. Hoewel een aanval van Egypte en Syrië op voorhand niet geheel uitgesloten werd, kwam deze aanval op de op heiligste dag van de joodse kalender, Jom Kipoer, toch onverwacht. Op de ochtend van Jom Kipoer werd nog besproken of Israël een *pre-emptive strike* zou moeten starten om een aanval te voorkomen. Hier werd niet voor gekozen omdat Amerikaanse steun noodzakelijk geacht werd en Israël hiervoor een slachtoffer van agressie zou moeten zijn en niet de aanstichter.³³ Doel van deze aanval was om de vernedering en verloren territoria aan de Arabische kant ten tijde van de Zesdaagse Oorlog in 1967 te compenseren. Tijdens deze oorlog waren de troepen van Egypte, Jordanië en Syrië verslagen en verkreeg Israël controle over Oost-Jeruzalem, de Westoever, de Sinaï-woestijn en de Golanhoogten. Dit was een blamage voor de Arabische landen en een dreun voor pan-Arabisch nationalisme. Als reactie op deze oorlog werd er in de VN een resolutie tot stand gebracht.

Deze Resolutie 242 zou de grondslag zijn voor latere vredesonderhandelingen en zou ook bij de Oktoberoorlog een rol spelen. In deze resolutie stond dat de volgende uitgangspunten gehanteerd zouden moeten worden: 'Withdrawal of Israel armed forces from territories

³¹ 'Second Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community (The Copenhagen Report), Copenhagen, 23 July 1973' in Hill, C. en Smith, K., *European Foreign Policy: Key Documents* (Londen 2000) 84.

³² Ibidem.

³³ T.G. Fraser, *The Arab-Israeli Conflict* (Basingstoke 2008) 98.

occupied in the recent conflict (...) respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secured and recognized boundaries free from threats or acts of force'.³⁴ Er ontstond veel discussie over het weglaten van 'the' voor territories; dit werd door de Arabieren geïnterpreteerd als het gehele territorium maar door Israël slechts als 'sommige gebieden'. Toch kon deze resolutie voor een deel als compromis beoordeeld worden. Enerzijds werd hiermee het Israëlische recht op een eigen staat erkend.³⁵ Anderzijds werd er in de resolutie ook gesteld dat er een 'just settlement of the refugee problem' gevonden zou moeten worden, een concessie aan Israëlische kant ook al werd het gebruik van de term Palestijnen nog steeds vermeden.³⁶ Later zou het belang van deze resolutie opnieuw blijken.

Het plan van Sadat en het trauma van de Suezcrisis

De politieke situatie ten tijde van de Oktoberoorlog verschilde sterk van die van zes jaar eerder. Een belangrijke ontwikkeling was de dood van de Egyptische leider Nasser. Deze was jarenlang de drijvende kracht achter het Arabisch nationalisme geweest; toen hij in 1956 het Suezkanaal nationaliseerde leidde dit tot groot protest van Britse en Franse zijde, destijds de belangrijkste spelers in het Midden-Oosten. Frankrijk en Groot-Brittannië werkten heimelijk met Israël aan het Protocol van Sèvres, waarbij afgesproken werd dat Israël Egypte zou aanvallen. Als reactie hierop zouden Frankrijk en Groot-Brittannië verzoeken een staakt-het-vuren in te stellen, waardoor zowel de Israëlische als Egyptische troepen gedwongen werden zich terug te trekken van het Suezkanaal. Als ze dit niet zouden doen, zouden Frankrijk en Groot-Brittannië een aanval starten.³⁷ Bij de uitvoering van dit plan werden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk echter geconfronteerd met een onverwachte tegenstander: de Verenigde Staten. President Eisenhower keurde het gebruik van geweld af en was verontwaardigd dat hij niet van te voren geïnformeerd was. Zonder de Amerikaanse steun waren Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk genoodzaakt zich terug te trekken.³⁸ Dit liet duidelijk zien hoe incapabel Europese landen destijds waren om (militair) op te treden zonder de steun van de Verenigde Staten. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk werden echter verschillende conclusies getrokken uit deze crisis. Frankrijk, destijds onder leiding van president de Gaulle, zag hierin bevestigd dat de Verenigde Staten geen betrouwbare partner waren en Frankrijk (en dus Europa) voor haar eigen defensie moet zorgen. Maar het Verenigd Koninkrijk probeerde haar *special relationship* met de

³⁴ 'Resolution 242: The situation in the Middle East (22 Nov)', UN Security Council Resolutions - 1967, <http://www.un.org/documents/sc/res/1967/scres67.htm>.

³⁵ Fraser, *The Arab-Israeli conflict*, 87.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Idem, 69.

³⁸ Idem, 70.

Verenigde Staten juist te versterken.³⁹ De Europese status quo van de machtigste internationale speler in het Midden-Oosten, hoewel dit altijd in de vorm van nationale spelers geweest was en niet als een verenigd Europa, was hiermee definitief doorbroken.

De glorie dagen van Egypte onder Nasser stonden in sterk contrast met de situatie waarin Sadat, die Nasser opvolgde na diens dood in 1970, zich bevond. De Arabische wereld en vooral Egypte was vernederd tijdens de Zesdaagse oorlog. Israël bezette de Sinai-woestijn en deze positie was voor Sadat onacceptabel. In tegenstelling tot Nasser, de grote leider van het pan-Arabisch nationalisme, was Sadat vooral een Egyptisch nationalist die de nationale trots wilde herstellen.⁴⁰ De kans op een diplomatieke oplossing voor het Arabisch-Israëlijs conflict was op dat moment bijzonder laag: verschillende initiatieven waren mislukt en Israël was niet van plan territorium op te geven. Sadats calculaties leidden er uiteindelijk toe dat er een 'war for peace' moest plaatsvinden om Israël tot concessies te dwingen.⁴¹ Hoewel Egypte een vriendschapsverdrag met de Sovjet-Unie had ondertekend, een traditionele partner in de Koude Oorlog, zag Sadat nieuwe kansen liggen in een band met de Verenigde Staten. Vroege pogingen om deze verschuiving van supermacht op diplomatieke wijze te maken, mislukten: in 1972 beval Sadat dat alle militaire adviseurs vanuit de Sovjet-Unie Egypte moesten verlaten in de hoop op een positieve reactie van de Verenigde Staten. Deze had echter urgentere zaken op nationale bodem te regelen met de aankomende verkiezingen, waarbij Nixon de joodse achterban te vriend wilde houden.⁴² Sadat zag dus geen andere manier dan een nieuwe oorlog in samenwerking met Syrië, dat zich ook vernederd voelde door de verovering van de Golanhoogten tijdens de Zesdaagse oorlog. Een grote diplomatieke fout van Israël en de Verenigde Staten was dat zij de dreigingen van Sadat niet serieus namen en verschillende aanwijzingen van diens oorlogsvoorbereidingen lichtvoetig van de hand deden.

Henry Kissinger, Nationaal Veiligheidsadviseur van Nixon en vanaf augustus 1973 ook minister van Buitenlandse Zaken, was ervan overtuigd dat de militaire balans zou bepalen of een oorlog een rationele keuze zou zijn. Dit sterk realistische uitgangspunt dat door een groot deel van het Witte Huis geaccepteerd was, resulteerde in de inschatting dat er vanuit Arabische kant geen aanval op Israël zou komen, omdat de Arabische landen in militaire kracht sterk voor de laatste onderdeden en dus waarschijnlijk zouden verliezen. Als er al een oorlog zou komen, zou Israël deze starten. Om deze reden stuurde de Israëlische minister-president Golda Meir in 1973 een geruststellend bericht naar Kissinger: Egypte en Syrië hadden geen oorlogsplannen, maar

³⁹ F. Bozo, *Two Strategies for Europe: De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance* (Oxford 2001) 3.

⁴⁰ D. Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power* (Londen 1991) 592.

⁴¹ Fraser, *The Arab-Israeli Conflict*, 95.

⁴² *Ibidem*.

om de Arabieren alle angst te ontnemen, vroeg ze Kissinger hen te vertellen dat ook Israël geen plannen had om aan te vallen.⁴³

Deze inschatting bleek onjuist te zijn en Syrië en Egypte begonnen op 6 oktober 1973 de oorlog. Vanaf het begin van de inval stuurde Sadat zogenaamde *back-channel*-berichten naar de Verenigde Staten om deze ervan te verzekeren dat de oorlog slechts voor beperkte politieke doeleinden gestart was: het heroveren van het verloren territorium in de Zesdaagse oorlog om vervolgens deel te nemen aan vredesoverleg.⁴⁴

Olie als politiek middel

Tijdens deze Oktoberoorlog zou olie een belangrijke rol gaan spelen en ingezet worden door Arabische landen. Dit wordt ook wel het 'oliewapen' genoemd. Yergin analyseert in zijn boek *The Prize: The epic quest for Oil, Money and Power* hoe dit oliewapen tot stand kwam. Tot halverwege de jaren zestig was er altijd een surplus van olie op de internationale markt geweest. Hierdoor was de prijs zeer laag gebleven tot onvrede van de olieproducenten. De Verenigde Staten waren grotendeels zelfvoorzienend geweest in de olieproductie en waren dus weinig afhankelijk van import. Maar in de jaren voor de Oktoberoorlog was dit omgeslagen. De olie-import in de Verenigde Staten verdubbelde nagenoeg tussen 1970 en de zomer van 1973 met een stijging van 3,2 naar 6,2 miljoen vaten per dag. In dezelfde tijd verdubbelde ook de prijs van ruwe olie.⁴⁵ Maar vergeleken met West-Europa en Japan viel de Amerikaanse afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten mee. Hellema e.a. beschrijven hoe olie als bron van energie in Europa steeg van 22 naar 60 procent. In 1972 werd daarvan slechts 35 procent in Europa zelf geproduceerd. Van de import in 1973 kwam 45 procent uit het Midden-Oosten, waarvan bijna de helft uit Saoedi-Arabië.⁴⁶

Deze snel stijgende afhankelijkheid van West-Europa, Japan en de Verenigde Staten van olie uit het Midden-Oosten resulteerde in een verandering van de machtspositie van de olie-exporterende landen, die zich in 1960 hadden verenigd in de OPEC: the Organization of Petroleum Exporting Countries. Het doel van deze organisatie was duidelijk: het verdedigen van de olieprijs, die kort daarvoor door de oliemaatschappijen verlaagd was.⁴⁷ Deze olie-exporterende landen maakten dus een hevige transformatie door; terwijl zij voorheen altijd hadden moeten strijden om de prijzen omhoog te krijgen, laaggehouden door het overschot op de wereldmarkt, werden de prijzen opeens omhooggestuwd door de economische situatie. Dit betekende dus ook dat deze landen hogere inkomsten genoten, die vaak in handen kwamen van

⁴³ Quandt, *Decade of decisions*, 169.

⁴⁴ Fraser, *The Arab-Israeli Conflict*, 99.

⁴⁵ Yergin, *The Prize*, 591-592.

⁴⁶ D. Hellema, C. Wiebes en T. Witte, *Doelwit Rotterdam: Nederland en de oliecrisis, 1973-1974* (Amsterdam 1998) 43.

⁴⁷ Yergin, *The Prize*, 523.

de regering die de olievelden genationaliseerd had. Olie ontwikkelde zich van een grondstof in overvloed tot een politiek en economisch wapen.

De potentie om olie als wapen te gebruiken werd door Sadat erkend. Hij probeerde koning Feisal van Saoedi-Arabië over te halen om het oliewapen in te zetten en informeerde hem over zijn plannen. Feisal, een trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten, wees dit aanvankelijk af. De koning veranderde echter langzaam van positie; hij wilde niet de indruk bij zijn Arabische collega's wekken dat hij zich niet inzette voor de Arabische (en Palestijnse) zaak. Vandaar dat hij de Verenigde Staten in mei 1973 waarschuwde dat deze de houding ten opzichte van Israël moesten veranderen. Deze uitspraak werd kracht bijgezet door de president van Aramco, een van de grootste oliemaatschappijen ter wereld met als thuisbasis Saoedi-Arabië. Deze zei dat 'a simple disavowal of Israeli policies and actions would go a long way toward overcoming the current anti-American feeling'.⁴⁸ Hieruit blijkt dus duidelijk de groeiende intentie van zowel de oliemaatschappijen als de olie-exporterende landen om olie als politiek middel in te zetten.

Op het moment dat de Oktoberoorlog uitbrak, waren de OPEC-leden en bestuurders van de grootste oliemaatschappijen bijeen in Wenen. De oliemaatschappijen kwamen met het voorstel om de prijs van olie met 15 procent te verhogen, maar de OPEC-leden wezen dit onmiddellijk af en wilden een prijsverhoging van 100 procent. De oliemaatschappijen raadpleegden daarop de regeringen van de Verenigde Staten, Japan en zes West-Europese landen tussen 9 en 11 oktober. Het antwoord van de regeringen bleek unaniem te zijn: een verdubbeling van de olieprijs was onaanvaardbaar.⁴⁹

In de tussentijd drong Israël sterk aan op steun van de Verenigde Staten. Golda Meir, Israëls minister-president, was wanhopig en informeerde Kissinger en Nixon op 12 oktober dat Israël een nederlaag zou lijden als er geen nieuwe wapens geleverd werden.⁵⁰ De Verenigde Staten bevonden zich in een moeilijke positie: enerzijds wilden ze geen overduidelijke steun aan Israël geven met het risico op een olie-embargo, maar anderzijds was een totale nederlaag van Israël ook geheel onwenselijk omdat dit immers met wapens geleverd vanuit de Sovjet-Unie zou gebeuren. Ook was een gedecimeerd Israël onwenselijk omdat het een belangrijke partner van de Verenigde Staten in het Midden-Oosten was. Kissinger besloot daarom om een wapenlevering te faciliteren, maar deze wel zo geheim mogelijk te houden. Door weersomstandigheden kwamen de leveringen echter op zondagmiddag 14 oktober aan, in plaats van heimelijk in de nacht van 13 oktober.⁵¹ Op 16 oktober besloten de OPEC-landen om zelfstandig een beslissing te

⁴⁸ Idem, 596.

⁴⁹ Idem, 601.

⁵⁰ Idem, 604.

⁵¹ Idem, 605.

nemen zonder de oliemaatschappijen te consulteren: de prijs van olie werd met 70 procent verhoogd, naar \$5.11 per vat.⁵²

Dit was een cruciaal moment, omdat het de eerste keer was dat de olie-exporterende landen zelf volledig de macht hadden over hun grondstof. Dezelfde dag stuurde koning Feisal een boodschap naar de Verenigde Staten: als deze haar pro-Israëlische houding niet zou veranderen, zouden de relaties tussen de twee landen behoorlijk afkoelen. De dag erna ontmoetten Kissinger en Nixon de vier Arabische ministers van Buitenlandse Zaken tijdens een bijeenkomst geleid door de Saoedische minister Saqqaf. Na afloop was Kissinger verbaasd dat olie niet ter sprake was gekomen, waardoor hij tot de geruststellende conclusie kwam dat het onwaarschijnlijk was dat olie als wapen tegen de Verenigde Staten ingezet zou worden.⁵³ Hier trokken deze bewindslieden toch de verkeerde conclusie. Op dezelfde dag waren verschillende Arabische (en de Iraanse) ministers van olie bijeen in Koeweit. De Iraakse afgevaardigde stelde onder andere voor om een geheel olie-embargo, een verbod op het exporteren van olie, in te stellen voor de Verenigde Staten. De andere ministers waren het hier niet mee eens. De Saoedische olieminister, Yamani, had van Feisal de opdracht gekregen algehele economische oorlogsvoering tegen de Verenigde Staten te vermijden. De olieministers besloten om een embargo in te stellen waarbij de olieproductie met vijf procent verminderd zou worden ten opzichte van het niveau in september en waarbij elke volgende maand de product opnieuw met vijf procent verminderd zou worden. De olieproductie op het oude niveau zou wel geleverd worden aan *friendly states*: het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.⁵⁴

Volgens Yergin was dit een totale verrassing voor de Verenigde Staten, maar Hellema e.a. spreken deze bewering tegen, omdat er volgens hen genoeg signalen waren afgegeven, zoals de waarschuwing van Feisal, prijsverhogingen in de jaren daarvoor en een resolutie in het parlement van Koeweit.⁵⁵ De waarheid zal echter naar alle waarschijnlijkheid ergens in het midden liggen. Het olie-embargo kan geen totale verrassing geweest zijn, omdat de potentie van olie als wapen al meerdere malen ter sprake was gekomen. Ten tijde van de Zesdaagse Oorlog in 1967 was de mogelijkheid ook al onderzocht, maar was het onder andere tegengehouden door de Saoedische minister Yamani. Het embargo kwam echter deels wel als verrassing, omdat zowel de Verenigde Staten als een aantal West-Europese landen deze dreiging nooit geheel serieus hadden genomen. Frankrijk en Italië stelden op 4 oktober 1973 dat olie wel eens als politiek wapen ingezet zou kunnen worden, maar Nederland, het Verenigd Koninkrijk en

⁵² Idem, 606.

⁵³ Idem, 607.

⁵⁴ Idem, 607.

⁵⁵ Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 49.

Luxemburg spraken dit tegen.⁵⁶ In de Verenigde Staten werd er in 1969 een rapport van de Central Intelligence Agency gepubliceerd, waarin stond dat 'With the continuing expansion of OPEC membership, the organization will become even less likely to agree on anything so against self-interest as an embargo of a major oil market'.⁵⁷ Deze analyse veranderde geleidelijk; in mei 1973 beschreef National Intelligence Analytical Memorandum dat 'in the absence of renewed or imminent Arab-Israeli hostilities, a collective Arab embargo aimed at forcing the Great Powers to impose a settlement is highly improbable'.⁵⁸ Dit zou kunnen verklaren waarom Yergin tot de conclusie komt dat het embargo een totale verrassing was: de Verenigde Staten zagen de nieuwe Arabisch-Israëliësch oorlog totaal niet aankomen. Daarom schatten ze de kans op een olie-embargo, in de afwezigheid van een nieuwe oorlog, als klein in. Het blijkt echter uit primaire bronnen van de FRUS dat de Special National Intelligence Estimate op de eerste dag van de oorlog, 6 oktober 1973, al tot de conclusie kwam dat een olie-embargo een te verwachten gevolg van de oorlog zou zijn. In dit rapport staat dat 'particularly if the fighting does not end immediately, Saudi Arabia and the Gulf states are likely to limit oil production and may join in a general oil embargo'.⁵⁹ Ook werd de analyse gemaakt dat dit in eerste instantie erg schadelijk zou zijn voor Europa en Japan, maar dat het de problemen in de Verenigde Staten ook zou verergeren. Het veronderstelde doel van het embargo bleek ook correct te zijn: de Arabische landen hoopten dat Europa en Japan de druk op de Verenigde Staten zouden verhogen om deze invloed uit te laten oefenen op Israël.

Een andere reden waarom het evident blijkt te zijn dat de Verenigde Staten wel degelijk rekening hielden met een olie-embargo was dat deze samen met Europa en Japan samengewerkt hadden aan zogenaamde *sharing schemes*, waarbij olie verdeeld zou worden onder de verschillende landen in het geval van een geheel of selectief embargo. Het voornaamste doel van deze regelingen was echter 'to deter a politically motivated cut off by limiting the attractiveness of an embargo focussed against one country. An agreement would, therefore, reduce the likelihood of oil being used for political purposes by increasing the production cuts that must be made'.⁶⁰ Hieruit blijkt dus dat er maatregelen genomen werden om zowel de kans op een embargo, als de gevolgen ervan te verkleinen.

⁵⁶ Nationaal Archief, Den Haag, Memorandum 4 september 1973, van DAM aan DGZ, no. 69, inventarisnummer: 14350.

⁵⁷ FRUS, VOL XXXVI Energy Crisis, Document 8: Memorandum prepared in the Central Intelligence Agency, 28 augustus 1969, 27.

⁵⁸ FRUS, VOL XXXVI Energy Crisis, Document 185: National Intelligence Analytical Memorandum, 11 mei 1973, 482.

⁵⁹ FRUS, VOL XXV Arab-Israeli Crisis and War, Document 98: Special Intelligence Estimate, 6 oktober 1973, 286.

⁶⁰ FRUS, VOL XXVI Energy Crisis, Document 187: Memorandum From Philip A. Odeen of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), 6 juni 1973, 491.

Maar ondanks deze maatregelen en analyses waren de gevolgen van het olie-embargo groot. Begin oktober was beschikbare hoeveelheid Arabische olie nog 20,8 miljoen vaten per dag, maar in december was dit gereduceerd tot 15,8 miljoen. De Verenigde Staten hadden geen reservecapaciteit meer om dit gat te dichten. Doordat andere landen, zoals Iran, de productie verhoogden, was het totale verlies op de wereldmarkt 'slechts' 4,4 miljoen vaten.

De lakmoesproef van de EPS

Uit deze inleiding op de aanloop naar de Oktoberoorlog leek het alsof Europa totaal geen speler op het internationale toneel meer was na de Franse en Britse vernedering ten tijde van de Suez-crisis. Ook Yergin bespreekt de rol van Europa nauwelijks. Europese inmenging ligt dus niet in de lijn der verwachting als deze redenering gevolgd wordt. De oorlog zou zich afspelen als een conflict tussen staten: Syrië en Egypte tegenover Israël, waarbij men zich op regionaal niveau eventueel wel de inmenging van andere Arabische landen kan voorstellen. Het was immers vanaf het begin vooral een Arabisch-Israëliësch conflict en niet enkel een Palestijns-Israëliësch conflict. Op supermachteniveau zouden de Verenigde Staten en Sovjet-Unie hun marionetten besturen. Een inmenging van Europa zou volgens deze bipolaire logica gereduceerd kunnen worden tot het volgen of bevestigen van het Amerikaans buitenlands beleid.

Dat deze bipolaire logica echter niet als zodanig opging voor de Oktoberoorlog en dat Europa meer was dan slechts een verzameling van staten dat het Amerikaanse beleid bevestigde, bleek al snel. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat de Europese Politieke Samenwerking zich de jaren daarvoor formeel gezien sterk ontwikkeld had. De lidstaten hadden de wens meerdere malen gearticuleerd dat Europa met één stem zou moeten spreken en een echte speler op het wereldtoneel zou moeten zijn. Maar enige discrepantie tussen woorden en daden zou niet geheel verrassend zijn. Bovendien had de Europese Gemeenschap de lastige taak de verschillende nationale standpunten te verenigen, die historisch gezien sterk uiteenliepen als het om deze turbulente regio ging. Tegelijkertijd was het Amerikaanse aanzien in de jaren daarvoor behoorlijk afgenomen door de oorlog in Vietnam, waaruit bleek dat ook de Verenigde Staten een oorlog konden verliezen. Bovendien bleek het Watergate-schandaal steeds meer tijd en moeite van Nixon te eisen en zou dit uiteindelijk leiden tot zijn aftreden in 1974. De zoektocht naar een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid vond dus plaats in een context van afnemend aanzien van de Verenigde Staten in de wereld.

De zoektocht naar een 'common voice' – het Europese perspectief

De Europese houding ten opzichte van het Midden-Oosten laat zich historisch gezien nogal lastig samenvatten in een aantal kernzinnen. Verschillende nationale belangen en standpunten

stonden meerdere malen diametraal tegenover elkaar. Maar ook de nationale standpunten ondergingen grote transformaties. Zo wenste Frankrijk ten tijde van de Vierde Republiek, kort na de Tweede Wereldoorlog, de relaties met Israël voorop te stellen. Met deze lijn werd echter gebroken door Charles de Gaulle, die na een tussenperiode weer aan de macht kwam in 1958, waarmee de Vijfde Republiek tot stand kwam. De strategie van de Gaulle was om de band met de Arabische landen te versterken. Frankrijks afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten bleek daarbij een belangrijke rol te spelen.⁶¹

Vlak voor het uitbreken van de Oktoberoorlog, op 4 september 1973, kwam de werkgroep Midden-Oosten van het Comité Politique tot de conclusie dat het Midden-Oosten in de belangstelling van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie was teruggedrongen tot een tweede of derde plek. De Europese lidstaten zagen de kans dat Washington druk zou uitoefenen op Israël als weinig reëel. Frankrijk en Italië deden op dat moment een inschatting die later juist bleek te zijn:

Olie zou binnen afzienbare tijd een rol (...) kunnen spelen in het Midden-Oosten conflict, hetgeen het Westen en in het bijzonder de V.S. zou kunnen dwingen tot een herwaardering van hun posities vis à vis het conflict met een grotere dosis voor de begrip voor de Arabische zaak.

62

Dit was exact wat sommige Arabische landen van plan bleken te zijn. Maar Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Luxemburg dachten hier anders over: zij veronderstelden niet dat olie als politiek middel ingezet zou worden.

Voor de Nederlandse positie geldt dat vaak werd verondersteld dat Nederland traditioneel een geheel pro-Israëliëse positie innam en dus anti-Arabisch was. Minister van der Stoel wil op 30 oktober 1973 echter verduidelijken dat anti-Arabisch verdenkingen niet gegrond zijn. Hij stelt dat: 'In de afgelopen jaren is steeds het streven geweest van dit kabinet (...) om met Arabische landen vriendschappelijke relaties te onderhouden (...) Ook in de Arabische pers [doken] verhalen op (...) die bepaald onjuist waren over activiteiten die erop zouden duiden dat Nederland een anti-Arabisch standpunt zou innemen en anti-Arabisch daden zou verrichten'.⁶³ Hiermee doelt Van der Stoel op aantijgingen dat Nederland vrijwilligers en wapens via KLM naar Israël getransporteerd zou hebben en er bovendien bij Duitsland op aangedrongen heeft om Israël een vergoeding te betalen. Over het olie-embargo dat tegen

⁶¹ C. Imperiali en P. Agate, 'Part 1: National Approaches to the Arab-Israeli Conflict: France' in A. Pijpers en D. Allen (ed.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict* (Den Haag 1984) 1-17, 2-3.

⁶² Nationaal Archief, Den Haag, 'Memorandum 4 september 1973, van DAM aan DGZ, no. 69', inventarisnummer: 14350

⁶³ Nationaal Archief, Persconferentie minister m. van der stoel 30 oktober 1973 inzage Midden-Oosten, inventarisnummer: 14350.

Nederland ingesteld is, zegt Van der Stoel dat dit een voorbereid plan van de Arabieren is, waarmee 'dus ook de belangen van omringende Europese staten geschaad [worden]'.⁶⁴

Spanning tussen Europa en de Verenigde Staten

De situatie in het Midden-Oosten zorgde voor grote spanningen tussen Europa en de Verenigde Staten. De Europese landen stonden meerdere malen onder druk om een neutraal, of pro-Arabisch standpunt in te nemen. Zo werd er bij de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten van Buitenlandse Zaken (DAM) in september 1973 gesteld dat er druk was uitgeoefend op de werkgroep Midden-Oosten van de EPS: 'kairo bleek te hopen dat europa op v.s. druk zou uitoefenen teneinde israël tot concessies te dwingen'.⁶⁵ De Europese landen betwijfelden echter hun vermogen om rechtstreeks of indirect bij het conflict betrokken landen te beïnvloeden. Zo stelde de Britse deelnemer Craig dat: ⁶⁶

in tegenstelling tot in vietnam is washington aanzienlijk m.o. overtuigd door zijn steun aan israël op het winnend paard te wedden [...] Europese landen zullen zich moeten beperken tot enige schijnmanoeuvres (cosmetics) die de Arabische wereld moet overtuigen dat europa begrip heeft voor hun zaak

Hieruit blijkt dat voor het uitbreken van de Oktoberoorlog en de daaropvolgende oliecrisis de Europese landen in de EPS wel streden voor een gezamenlijk buitenlands beleid en wilden spreken met één stem, maar dat ze weinig kans zagen om onafhankelijk van de Verenigde Staten daadwerkelijk iets te ondernemen. Ook werd het niet als reëel ingeschat dat Europa de Verenigde Staten zou kunnen beïnvloeden om van opvatting te veranderen, omdat de Verenigde Staten sterk overtuigd waren dat ze in het Midden-Oosten een juist beleid nastreefden.

Daarentegen zag het Europees Parlement in februari 1973 wel een kans liggen voor Europa om betrokken partijen bij het conflict te beïnvloeden. In een ontwerp-resolutie werd eerst nogmaals bevestigd wat in alle voorgaande EPS-rapporten stond: de Gemeenschap dient als één geheel op te treden bij het zoeken naar een rechtvaardige oplossing voor het conflict tussen Israël en de Arabische staten. Om dit te bewerkstelligen zou VN-Resolutie 242 het uitgangspunt moeten zijn. Hieraan werd echter toegevoegd dat het Europees Parlement erop aandringt dat 'de Gemeenschap ertoe overgaat constant een leidende rol te vervullen bij het streven naar vrede in een gebied waar zij meer dan enige andere grote mogendheid een

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Nationaal Archief, DAM afdeling Verbindingen, Schmelzer circulaire 42+++ , inventarisnummer: 14350.

⁶⁶ Idem.

onbetwistbaar belang heeft bij stabiliteit'.⁶⁷ Hier betoogt het Europees Parlement dus zelfs dat Europa meer dan enige andere grote mogendheid, dus zelfs meer dan de Verenigde Staten, belang heeft bij een stabiele situatie in het Midden-Oosten. Een dergelijke overtuiging dat het voor Europa belangrijker is dan voor de Verenigde Staten, al dan niet correct, speelt een grote rol bij het vaststellen van de Europese positie in een mogelijk conflict. Het streven naar een leidende rol, zoals geformuleerd in deze ontwerp-resolutie, kan deels geïnterpreteerd worden als het veiligstellen van de Europese belangen in de regio, die immers groter zijn dan die van welke andere mogendheid ook.

De weifelachtige houding van Europa met betrekking tot de positie die zij moet innemen ten opzichte van de Verenigde Staten is te zien in veel documenten. Dit vraagstuk bleek ook binnen de EPS verschillende reacties teweeg te brengen. Zo stelde minister van Buitenlandse Zaken Schmelzer in november 1972 dat de Negen een V.S.-initiatief met betrekking tot het Midden-Oosten zou moeten steunen en pas zouden overgaan op een Europees initiatief als dit niet bleek te werken. De Italiaanse collega, minister Medici van Buitenlandse Zaken, was het hier niet mee eens. Hij vond dat er spoedig een Europees initiatief ten aanzien van het Suezkanaal moest komen, aangezien de Europese belangen in de Middellandse regio zo groot waren dat Europa het initiatief niet aan de Verenigde Staten mocht overlaten.⁶⁸ De Italiaan zit hier dus op de latere lijn van het Europees Parlement dat het van belang is dat Europa een leidende rol vervult, omdat zij hierbij grote belangen heeft. De Franse minister Schumann was volgens Schmelzer wel 'gevoelig voor het Italiaanse betoog doch sloot zich niettemin aan bij Brits realisme'.⁶⁹ Hiermee doelt hij op de mogelijkheid dat de Negen de standpunten harmoniseren in samenspraak met de Verenigde Staten, waardoor vermeden wordt dat de situatie in het Midden-Oosten verergerd zou worden. Daarna zou 'kunnen worden nagegaan of Europa in staat is tot het voeren van een gemeenschappelijke m.o. politiek'.⁷⁰

Deze conclusie wordt een aantal maanden later tijdens een ministersvergadering in Brussel op 16 maart 1973 nogmaals getrokken. Opnieuw zijn het de Italianen die wijzen op de noodzaak van een Europees Midden-Oosten initiatief, maar de werkgroep was echter 'van oordeel dat er in het huidige stadium geen ruimte is voor geconcentreerde Europese actie'.⁷¹ Europa moest zich slechts beperken tot het individueel uitoefenen van druk op partijen in het conflict en wederzijdse verzachting van standpunten stimuleren.

⁶⁷ Nationaal Archief, Document Europese Gemeenschappen. Europees Parlement. Zittingsdocumenten 1972-1973. Ontwerp-resolutie februari 1973, inventarisnummer: 14350.

⁶⁸ Nationaal Archief, Afdeling Verbindingen, 21 nov 1972, Schmelzer, inventarisnummer: 14350.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Nationaal Archief, Memorandum DAM 14 maart 1973, inventarisnummer: 14350.

1973: The Year of Europe

Terwijl Europa worstelde met de positie die de EPS zou moeten innemen ten opzichte van de Verenigde Staten, hadden ondertussen Nixon en Kissinger 1973 tot het Jaar van Europa verklaard. Op 23 april 1973 gaf Kissinger een voordracht in New York ter gelegenheid van de Associated Press Annual dinner. Deze voordracht begint met de boodschap dat het bondgenootschap tussen de Verenigde Staten en Europa de hoeksteen van al het naoorlogs buitenlands beleid was. Hij stelt echter dat deze nieuwe tijd ook nieuwe uitdagingen met zich meebrengt. Zo verwijst hij naar de klacht aan Amerikaanse zijde dat 'Europe ignores its wider responsibilities in pursuing economic self-interest too one-sidedly and that Europe is not carrying its fair share of burdens of the common defense'.⁷² Deze vraag voor het zogenaamde *burden sharing* was al jarenlang een heikel punt voor de Amerikanen. Aan de andere kant was Kissinger zich ook bewust van eventuele klachten aan de Europese zijde dat 'America is out to divide Europe economically, or to desert Europe militarily, or to bypass Europe diplomatically'.⁷³ In de context van het Midden-Oosten was het vooral de klacht dat Europa gepasseerd werd op diplomatiek terrein die vaak gehoord zou worden. Volgens Kissinger lag er daarom een grote uitdaging voor de Atlantische partners om een nieuw tijdperk van samenwerking in te luiden. Het Jaar van Europa en het heropleven van de samenwerking was belangrijk, omdat 'the political, military, and economic issues in Atlantic relations are linked by reality, not by our choice'.⁷⁴ Hiermee probeert Kissinger een zekere urgentie over te brengen; het is niet slechts omdat de Verenigde Staten of Europa samenwerking een mooi idee vinden, maar het is bittere noodzaak. Daarom voegt hij hieraan toe dat de Verenigde Staten zullen werken aan een nieuwe Atlantische overeenkomst met Europa.

Kissinger ziet echter wel moeilijke taken in het vooruitzicht. Nadat hij ingaat op economische en militaire aspecten van Atlantische samenwerking, spreekt hij over de diplomatieke aspecten. Hij stelt dat er 'increasing uneasiness [is]— all the more insidious for rarely being made explicit — that superpower diplomacy might sacrifice the interests of traditional allies and other friends'.⁷⁵ Hij stelt echter dat de Verenigde Staten in alle gevallen Europa uitgebreid geconsulteerd hadden, zoals bij het SALT-I verdrag met de Sovjet-Unie, waarin bepaalde overeenkomsten vastgelegd waren over het beperken van de ontwikkeling van lanceermechanismen voor nucleaire wapens. Het formuleren van gemeenschappelijke doelen is

⁷² Address given by Henry A. Kissinger (New York, 23 April 1973), The Department of State Bulletin. Dir. of publ. Department of State. 14.05.1973, n° vol. LXVIII. op http://www.cvce.eu/obj/Address_given_by_Henry_A_Kissinger_New_York_23_April_1973-en-dec472e3-9dff-4c06-ad8d-d3fab7e13f9f.html, geraadpleegd op 5 april 2012.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

voor Kissinger wenselijk, maar 'we do not need to agree on all policies. In many areas of the world our approaches will differ, especially outside of Europe. But we do require an understanding of what should be done jointly and of the limits we should impose on the scope of our autonomy'.⁷⁶ Dit bevestigt het idee dat Europa in staat moet zijn haar eigen beleid vorm te geven en de realisering aan Amerikaanse kant dat dit bijvoorbeeld in het Midden-Oosten ook vaak het geval zal zijn. Uit Kissingers voordracht komt echter wel sterk de wens naar voren om toch vooral zoveel mogelijk gemeenschappelijk vast te stellen. De partners moeten elkaar in ieder geval consulteren bij het maken van beslissingen en rekening houden met elkaars belangen. Ook geeft Kissinger aan de *détente* met de Sovjet-Unie verder te ontwikkelen en Europese pogingen hierbij te willen steunen. Ook Europese eenheid komt ter sprake: 'We will continue to support European unity. Based on the principles of partnership, we will make concessions to its further growth. We will expect to be met in a spirit of reciprocity'.⁷⁷ Met het gebruik van termen als 'partnerschap' en 'wederkerigheid' probeert Kissinger aan te geven dat de Verenigde Staten Europa niet vanuit een superieure positie willen benaderen en dat hij gehoor geeft aan Europese klachten dat Europa niet als gelijkwaardig behandeld wordt.

De Europese reactie op deze voordracht werd vastgelegd door Van Lynden, lid van het Directoraat-Generaal van Politieke Zaken (DGPZ) van Ministerie van Buitenlandse Zaken dat zich bezighoudt met het ontwerpen van het beleid rond vrede en veiligheid en de politieke top adviseert bij buitenlandspolitieke aangelegenheden. Van Lynden beschreef dat Frankrijk zich keerde tegen iedere 'globalisering of institutionalisering van de dialoog met de VS'.⁷⁸ De Nederlandse DGPZ antwoordde hier meteen op dat de Negen moesten voorkomen dat Amerika ongunstig beïnvloed zou worden met betrekking tot een constructieve dialoog. Het was volgens hem van belang dat er 'nauwe contacten met de VS onderhouden zouden worden voordat bepaalde Europese posities geheel waren uitgewerkt'.⁷⁹ Hierbij is het echter de vraag of de Nederlandse DGPZ dit zei om de Europese collega's gerust te stellen of dat hij dit oprecht nastreefde. In het laatste geval kan dit opmerkelijk genoemd worden, omdat hieruit zou volgen dat Nederland de nauwe contacten met de Verenigde Staten enkel als tussentijdse oplossing zag voordat gemeenschappelijke Europese posities gevormd waren. Als deze eenmaal gevormd waren, was de Europese positie de prioriteit.

Tijdens een ministeriële zitting in Luxemburg op 5 juni 1973 kwamen de voordracht van Nixon en het *Foreign Policy Report* van Nixon ter sprake. De Negen, met uitzondering van Frankrijk, waren voorstander van een gemeenschappelijke reactie op de Amerikaanse

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Nationaal Archief, D.W. Van Lynden DGPZ, *Chronologisch overzicht Europese Politieke Samenwerking*, 25 april 1973, inventarisnummer: 14241.

⁷⁹ Ibidem.

suggesties. Minister Van der Stoel verklaarde dat het voor de ontwikkeling van het buitenlands beleid van de EG belangrijk was dat er een algemene analyse gemaakt zou worden van de toekomstige relatie met de Verenigde Staten. Hij beargumenteert dit door te zeggen dat 'hiermede (...) de Europese positie in de verschillende onderhandelingen slechts [zou] worden versterkt'. Hieruit blijkt weer dat Nederland pro-Europese argumenten aanvoert om Atlantische samenwerking te verdedigen.

Ondanks Franse weerstand stemde minister Jobert uiteindelijk wel in met het uitwerken van een *identité européenne* tegenover de Verenigde Staten. Ook werd er een lijst opgesteld met punten die behandeld zouden worden tijdens het bezoek van Nixon aan Europa, dat gepland was voor het najaar, maar uiteindelijk nooit zou plaatsvinden omdat de Oktoberoorlog uitgebroken was. Nixon had Europa ondertussen geïnformeerd dat hij erop rekende 'zijn 'opposite members' als regeringsleiders te zullen ontmoeten en een samenvattende verklaring over Atlantische beginselen te kunnen ondertekenen'.⁸⁰ Hieruit blijkt dus dat van Amerikaanse kant de voorkeur werd gegeven aan het beschrijven van een ontmoeting tussen nationale regeringsleiders en dus niet met een gemeenschappelijk Europa als één actor.

Dit blijkt ook uit de memoranda van FRUS, waarin Kissinger in augustus 1973 gouverneur Love informeert over de Europese houding. Hij stelt dat Europa niet wil ingaan op zijn 'Year of Europe'. De achterliggende reden die genoemd wordt is dat:⁸¹

they claim that prior to talking on a bilateral basis, they want to develop their own common position. They want to deal with us as a bloc. This is unacceptable and we should not be forthcoming in areas where they need our cooperation

Hiermee doelt hij op samenwerking op het gebied van energie zoals de ontwikkeling van de *sharing schemes* in het geval van een energiecrisis. De opmerking van Nixon, dat hij het als een ontmoeting met Europese regeringsleiders in plaats van met Europa één geheel ziet, moet dus in dit licht geplaatst worden. Opvallend is dat Nederland dus een soort compromis tussen de belangen in Europa en de Verenigde Staten probeerde te vinden door erop aan te dringen dat het noodzakelijk is dat Europa met de Verenigde Staten blijft overleggen totdat een gemeenschappelijk reactie tot stand gekomen is.

Om de verhouding tussen de Verenigde Staten en Europa weer te geven, ontwierp het Comité Politique op 5 september een nieuwe beginselverklaring. Eerst werd het algemeen bekende verhaal afgewerkt dat Europa en de Verenigde Staten gedeelde waarden en aspiraties hebben, dezelfde problemen en uitdagingen tegenkomen en voorstanders zijn van democratie,

⁸⁰ Idem, 5 juni 1973.

⁸¹ FRUS, VOL XXXVI Energy Crisis, doc 191. Memorandum of Conversation, 10 augustus 1973, 514.

de rechtstaat en mensenrechten. Daarna benadrukt het de gelijke positie van de twee door te stellen dat Europa en de Verenigde Staten 'undertake to intensify their existing cooperation on an equal basis'.⁸² Vervolgens wordt gesuggereerd dat het streven naar Europa als onafhankelijke entiteit, een nog relatief nieuw concept in Europa zelf, door de Verenigde Staten verwelkomd wordt: 'the united states, recognizing that the creation of the community is an event of great international importance and has enhanced the stability Europe, welcome the intention of the community to establish its position in world affairs as a distinct entity'.⁸³ Dit is dus een duidelijk voorbeeld van de retoriek die Europa hanteert. Verder bevat de verklaring weinig nieuwe voorstellen en werden de bekende punten herhaald: de Verenigde Staten en Europa zullen samen werken aan internationale handel, de ontwikkeling van arme landen en de *détente* met de Sovjet-Unie.

Van Amerikaanse kant werd de Europese reactie op de Atlantische voorstellen betreurd. Minister van der Stoel krijgt op 20 september 1973 in Washington een 'vrij agressief betoog over het Europese wanbegrip' van Kissinger te horen. Ook de Deense minister Andersen spreekt Kissinger in New York op 25 september die het Europese ontwerp voor een beginselverklaring 'teleurstellend [had] genoemd omdat het geen basis legde voor de toekomstige transatlantische verhoudingen'.⁸⁴ Een tegenvoorstel van Amerikaanse kant wordt op 29 september besproken met het Comité Politique, waarin begrippen als 'partnership', 'interdependence' en ontwikkeling van 'consultative and cooperative arrangements' centraal staan.⁸⁵ Van Franse kant volgen hierop echter grote bezwaren, omdat deze niet akkoord gaat met termen als 'partners'. De argumentatie is dat de 'individuele landen weliswaar "partners" van de VS zijn in de NAVO, maar dat dit woord geen goede definitie geeft van de relatie tussen de Negen en de VS'.⁸⁶

Na lang overleg werd er uiteindelijk consensus bereikt over de inhoud van een nieuwe beginselverklaring die pas in 1974 gepubliceerd zou worden. Dit was een afgezwakte versie waarin door de Verenigde Staten in grote mate aan Frankrijk toegegeven was door termen als partnerschap anders te verwoorden. De Amerikaanse wens voor een nieuwe, uitgesproken Atlantische verklaring was dus bij lange na niet in vervulling gekomen.

⁸²Nationaal Archief, Afdeling verbindingen. Pv Straatsburg. 6 september 1973, van der stoel circulaire, inventarisnummer: 14394.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Document DGPZ, 29 april 1974: Chronologisch overzicht Europese politieke samenwerking. (D.W. van Lynden), 20 en 25 september 1973, inventarisnummer: 14241.

⁸⁵ Idem, 29 september.

⁸⁶ Idem, 11-12 oktober.

Een gemeenschappelijke Europese verklaring

Een hoogtepunt binnen de EPS waarin de Europese lidstaten er onomstotelijk in slaagden met één stem te spreken, was de verklaring die op 6 november 1973 naar buiten werd gebracht. Dit betrof een gemeenschappelijke EPS-verklaring over de Oktoberoorlog. Dit kan zonder twijfel een historisch hoogtepunt genoemd worden, omdat dit de eerste keer was dat Europa een gemeenschappelijke verklaring over een onderwerp van dergelijk belang publiceerde.

Bovendien week dit duidelijk af van Amerikaanse houding omtrent het conflict. De EPS koos met deze verklaring in veel grotere mate de Arabische zijde dan het hiervoor ooit gedaan had. In de verklaring werd allereerst gesteld dat alle troepen zich moesten terugtrekken naar de posities ingenomen op 22 oktober toen het einde van de oorlog afgedwongen was door een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Vervolgens werden belangrijke punten voor een vredesverdrag besproken, waarin stond dat: 'The need for Israel to end the territorial occupation which it has maintained since the conflict of 1967'.⁸⁷ Hiermee werd alle ambiguïteit rondom VN-Resolutie 242 opgeheven: Israël zou zich moeten terugtrekken uit dé territoria en dus niet slechts uit sommige territoria. Ook werd er in deze resolutie gesteld dat 'recognition that in the establishment of a just and lasting peace account must be taken of the legitimate rights of the Palestinians'.⁸⁸ Dit was ook een verschil met VN-Resolutie 242, omdat hier niet slechts over een algemeen vluchtelingenprobleem meer werd gesproken, maar over het erkennen van de legitieme rechten van de Palestijnen. Hierdoor werd er een politiek standpunt ingenomen.

Met deze gemeenschappelijke verklaring werd grotendeels de Franse blik op de situatie 'geëuropeiseerd'. Ook Pijpers trekt deze conclusie.⁸⁹ Het kan bijzonder genoemd worden dat Nederland hiermee akkoord ging, omdat Nederland voor deze gebeurtenis altijd een meer pro-Israëliësch standpunt ingenomen had. Hoewel het lastig is te achterhalen wat hiervoor precies de motieven waren, lijkt het alsof het olie-embargo de doorslaggevende factor voor de Europese landen was om een gemeenschappelijke verklaring uit te geven die meer gehoor gaf aan de Arabische frustraties.

'The Europeans have been shits'

De Europese houding met betrekking tot het conflict was een bron van irritatie voor de Amerikanen. Dit bleef niet ongemerkt aan Europese kant. Tijdens een EG-lunch op 27 oktober bespreekt directeur-generaal DGPZ Van Lynden de Amerikaanse houding. Van Lynden vermeldt dat de Franse college had verklaard 'dat amerika niet steeds kon verwachten door europa

⁸⁷ EPC, *Statements of Foreign Ministers*, 6 november 1973.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹C. Imperiali en P. Agate, 'France' 4.

gesteund te worden wanneer het in moeilijkheden geraakte'.⁹⁰ De Amerikanen waren niet blij met deze houding en zowel de Franse als Britse collega van Van Lynden hadden 'bij Kissinger een grote mate van irritatie geconstateerd over de houding van Europa gedurende de recente m.o.-crisis'.⁹¹ Dit had ook te maken met het feit dat de 'Europese bondgenoten' kritisch waren ten opzichte van het Amerikaanse plan om oorlogsmateriaal dat in Europa gestationeerd was naar Israël te verplaatsen. Volgens de Europeanen waren de Verenigde Staten te veel gericht op de ontwikkeling van de NAVO en niet op die van de EG. Dit was volgens sommigen betreurenswaardig omdat men 'in de NAVO niet op voet van gelijkheid met de VS kon spreken wegens de militaire aspecten en de VS in de EG geconfronteerd werd met de realiteit van het zich ontwikkelende Europa'.⁹² Deze redenering doet sterk denken aan de Gaulle, die de NAVO bekritiseerde omdat hierin niet op een basis van gelijkheid gehandeld werd, maar waarin de Verenigde Staten domineerden. Uit deze conversatie blijkt duidelijk de wens dat de Verenigde Staten de EG meer als gelijkwaardige partner moeten zien en dus ook bereid moeten zijn vanuit een ander paradigma te handelen.

De Verenigde Staten waren echter vanaf het begin van het conflict bezig met het geven van de indruk 'of being uninvolved with either side. Our public posture should be built that way'.⁹³ De Europeanen bleken echter een andere koers te varen, zoals weergegeven in de EPS-verklaring van 6 november. Een meer Arabisch standpunt leek de overhand te krijgen, hoewel dit enigszins afgezwakt werd door nationale bezwaren. In de ogen van de Verenigde Staten koos Europa de zijde van de Arabieren. Kissinger beschreef op 23 oktober, dus nog voor het naar buiten brengen van de EPS-verklaring, dat 'the Europeans behaved like jackals. Their behavior was a total disgrace. They did everything to egg on the Arabs. They gave us no support when we needed it'.⁹⁴ Hieruit blijkt dat Kissinger, op dat moment misschien wel de belangrijkste Amerikaan, geheel ontevreden is met het Europese gedrag. In de Amerikaanse perceptie koos Europa gelijk de kant van de Arabische landen zodat verdere economische en politieke schade door het olie-embargo voor Europa voorkomen kon worden.

Deze Amerikaanse analyse wordt op 15 oktober ook door speciaal adviseur van de president voor energie, Charles DiBona gemaakt. DiBona stelt dat een olie-embargo ten aanzien van de Verenigde Staten geen onhanteerbare problemen zou veroorzaken, maar dat dit wel het geval zou zijn als de Arabische landen dit zouden uitbreiden naar Europa (en Japan).⁹⁵ Volgens DiBona zou dit de Europese houding ten opzichte van de oorlog veranderen. Admiraal Moorer

⁹⁰ Codebericht 27 oktober 1973, afdeling Verbindingen, Van Lynden, inventarisnummer: 14350.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ibidem.

⁹³ FRUS, VOL XXV Arab-Israeli conflict, document 103. Minutes of Washington Special Actions Group Meeting, 6 oktober 1973, 299.

⁹⁴ Idem, document 250. Minutes of the Secretary of State's Staff Meeting, 6 juni 1973, 692.

⁹⁵ Idem, document 186. Minutes of special action group meeting, 15 oktober 1973, 529.

voegt hieraan toe dat 'they [Europa] expect the US to carry the entire burden'.⁹⁶ Volgens Kissinger zijn de Europeanen ook geheel onbehulpzaam geweest in de diplomatie. Hij vindt zelfs dat 'there is a limit beyond which they can't push us without losing their NATO relationship'.⁹⁷ De Atlantische verhouding blijkt dus al in het begin van het conflict zwaar onder druk te staan. De sfeer is bijna vijandig als Kissinger tot slot zegt dat 'if the Europeans try to do to us what we did to them at Suez, we could do more to them in retaliation. They can't afford to go into open opposition to us'.⁹⁸ Hieruit blijkt dat de herinnering aan de Suez-crisis nog steeds levendig was en ook de Verenigde Staten inzien dat dit een traumatische ervaring voor Europa geweest was. Als Europa een dergelijke actie zou ondernemen, zou Kissinger als wraak of vergelding iets overtreffends terug kunnen doen. Deze vijandelijke termen zijn een goede indicatie van de Atlantische relatie die tot onder het vriespunt zakte. De Verenigde Staten wilden graag een goede relatie met Europa onderhouden, maar bleven op alle mogelijke manieren aandringen dat dit onder hun voorwaarden plaats zou moeten vinden.

Uit de bronnen blijkt zelfs dat van Amerikaanse kant betwijfeld werd of de Atlantische samenwerking wel op dezelfde manier voortgezet zou moeten worden. Kissinger is op 23 oktober van mening dat het absoluut noodzakelijk is om, als de oorlog afgelopen is, te onderzoeken 'just where we are going in our relationship with the European allies—what exactly it means to talk about the indissolubility of our interests with respect to defense and the total indivisibility of our interests in every other respect that may come up'.⁹⁹

Een ander punt van frictie was dat het Amerikaanse beleid erop gebaseerd was dat Europa zoveel mogelijk uit het conflict gehouden zou moeten worden. Kissinger stelde op 10 oktober dat 'the war has produced an explosion in the Middle East, and we want to keep the Soviet Union and Europeans out. If there is an oil cutoff to Europe, they would press for us to do something'.¹⁰⁰ Maar het bleek niet genoeg voor Kissinger te zijn om de Europeanen buiten het conflict te houden. In een gesprek met Schlesinger, minister van Defensie, op 23 november 1973, stelde Kissinger dat 'the Europeans must be treated as adversaries' met betrekking tot het Midden-Oosten.¹⁰¹ De Europeanen zouden dus als tegenstanders behandeld moeten worden. Dit is een duidelijke tegenstelling met de retoriek die Kissinger ten opzichte van de Europeanen zelf hanteert, waar hij juist de nadruk probeert te leggen op termen als 'partnerschap'. Dit is een opmerkelijk verschil.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Idem, document 250. Minutes of the Secretary of State's Staff Meeting, 25 oktober 1973, 692.

¹⁰⁰ Idem, document 143. Memorandum of conversation, 10 oktober 1973, 420.

¹⁰¹ National Security Adviser's Memoranda of Conversation Collection at the Gerald R. Ford Presidential Library, *Memorandum of Conversation 23 November 1973*.

De special relationship van de Britten met Europa onder Heath

Ten tijde van het premierschap van Heath in 1970 – 1974 maakten de Engelsen een sterke omslag in hun houding ten opzichte van de Verenigde Staten. Tot dan toe had het Verenigd Koninkrijk altijd veel waarde gehecht aan hun *special relationship* met de Verenigde Staten en was ze altijd terughoudend geweest met betrekking tot verdere Europese integratie. Met het premierschap van Heath en de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG in 1973, dat eerder nog geblokkeerd was door de Gaulle, kwam hier een einde aan. Dit bleef niet onopgemerkt aan de andere kant van de oceaan. Kissinger informeerde Schlesinger op 23 november 1973 dat 'Heath is the first Prime Minister who has no special American ties. He is a Gaullist. Home [minister van Buitenlandse Zaken] is basically U.S. -minded. I think the British have decided to be wholly European'.¹⁰² Na deze analyse zijn enige zinnen uit het memorandum onleesbaar gemaakt, wat mogelijk aangeeft dat Kissinger zich negatief uitliet over deze Britse verandering. Vervolgens stelt hij dat de Engelsen gefrustreerd zijn in het Midden-Oosten, omdat ze niet in staat zijn stand te houden tegen de Sovjet-Unie, geen invloed kunnen uitoefenen op Israël en nog een derde reden die ook onleesbaar gemaakt is.¹⁰³

Deze verschuiving van de Britse focus kan ook teruggezien worden de belangrijke rol die het Verenigd Koninkrijk had gespeeld bij het tot stand komen van de gemeenschappelijke EPS-verklaring van 6 november. Op 11 november besprak Heath deze verklaring met minister-president Den Uyl. Hellema e.a. beschrijven hoe deze twee leiders het bijna nergens over eens waren. Dit is bijzonder gezien het feit dat Nederland het Verenigd Koninkrijk altijd heel graag bij de Europese Gemeenschap had gewild, omdat deze werd gezien als een partner die ook meer het Atlantisch belang zou vertegenwoordigen. Heath vertelde Den Uyl dat de enige oplossing voor het olieprobleem was dat de Arabische landen hun restricties op de productie op zouden heffen. Het was dus onverstandig voor Europa om de Arabische eisen te negeren en zich vijandelijk op te stellen. Den Uyl reageerde hierop door te zeggen dat een gemeenschappelijke EEG-politiek zou laten zien dat Europa toegaf aan de Arabische chantage en benadrukte dat het embargo dat was ingesteld tegen Nederland in feite alle Europese partners trof.¹⁰⁴ Tot grote verbazing van Heath stelde Den Uyl, een sociaaldemocraat, dat de oliebedrijven zoveel mogelijk zelf de vrijheid moesten behouden om hun olieleveringen aan verschillende landen te reguleren.¹⁰⁵ Zo blijkt de oliecrisis er dus voor te zorgen dat de partijpolitieke rollen die nationale politici spelen, soms drastisch omgegooid worden om het nationale belang te kunnen dienen.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 128.

¹⁰⁵ Ibidem.

Een ander voorbeeld van de nieuwe Britse houding blijkt uit een memorandum van Van der Stoel. Hierin beschrijft hij dat op 14 en 15 december 1973 Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nog nieuwe elementen wilden toevoegen aan de EPS-verklaring van 6 november. Duitsland, Denemarken en Nederland waren hier echter op tegen, mede omdat de positie van de Verenigde Staten niet diende te worden bemoeilijkt en voorkomen moest worden dat er een eenzijdige stellingname ten opzichte van Israël ingenomen zou worden.¹⁰⁶ Dit is een duidelijke weergave van het Atlantische kamp ten tijde van de Oktoberoorlog en de oliecrisis. Hieraan moet echter wel toegevoegd worden dat de Britse houding in de loop van 1974 zou veranderen. Minister van der Stoel sprak zijn nieuwe Britse ambtgenoot Callaghan in maart 1974. Deze gaf aan dat het Verenigd Koninkrijk een duidelijk primaat toekende aan de samenwerking met de Verenigde Staten in Atlantisch verband.¹⁰⁷

Euro-Arabische dialoog

Een belangrijk resultaat van de EPS-samenwerking was dat Europa onafhankelijk van de Verenigde Staten een dialoog zou ontwikkelen met de Arabische landen. De basis hiervan werd gelegd op 14 en 15 december 1973 toen de ministers van Buitenlandse Zaken van de Negen een gesprek hadden met de ministers van Algerije, Tunesië, Soedan en de Verenigde Arabische Emiraten. In dit gesprek werden geen concrete voorstellen gedaan voor nieuwe acties die door Europa ondernomen zouden moeten worden na de EPS-verklaring van november. De Arabische landen benadrukten dat een oplossing gebaseerd diende te zijn op de Veiligheidsraadresoluties en de concessies die al door de Arabieren gedaan waren. Maar van Europa werd verwacht dat ze druk zou uitoefenen op Israël om zich terug te trekken uit alle bezette gebieden. Hiermee werd de Franse interpretatie van VN-Resolutie 242 in 1967, die ook gehanteerd werd in de EPS-verklaring, bevestigd. Maar Europa kon pas een opheffing op de beperking van de olieleveranties verwachten als het conflict in het Midden-Oosten was opgelost. Een mogelijkheid voor verzachting zou er wel zijn voor landen die zich zouden inzetten voor de Arabische zaak.¹⁰⁸

Het olie-embargo bleef dus in stand, ondertussen uitgebreid tot Nederland, Denemarken, Portugal en de Verenigde Staten. De productie was in november 1973 weer met vijf procent verlaagd en besloten was dat dit in december opnieuw zou gebeuren. De Arabische landen hadden echter besloten de gemeenschappelijke EPS-verklaring te belonen door de productie in december niet met vijf procent te verlagen, behalve in de onvriendelijke landen Nederland en

¹⁰⁶ Nationaal Archief, D.W. van Lynden, chronologisch overzicht, 14 en 15 december 1973, inventarisnummer: 14241.

¹⁰⁷ Idem, 9 maart 1974.

¹⁰⁸ Ibidem.

Denemarken.¹⁰⁹ Deze regeling bleek van korte duur te zijn: begin 1974 werd er weer een algehele beperking ingesteld. Volgens Hellema e.a. was de crisis rond de jaarwisseling sterk veranderd; het ging niet zozeer meer om de productiebeperkingen, maar om de hoge olieprijs. Kenmerkend hiervoor is dat de OPEC-leden eind december besloten de productiebeperkingen op te heffen, maar tegelijkertijd wel de prijs te verdubbelen.¹¹⁰ De Duitse minister Scheel had bij een bezoek van Yamani gewezen op het nadelige effect dat de differentiatie in behandeling van de EG-lidstaten op de samenwerking tussen Europese en Arabische landen had. Yamani gaf aan dat hier tijdens een conferentie van de olieministers over gesproken zou worden, maar dat de ministers van mening waren dat er onduidelijkheid bestond over de EPS-verklaring. Zij vonden 'de kwestie van het terugtrekken van de Israelische troepen uit (de) bezette gebieden' dubbelzinnig en wensten hier nadere uitleg, die Scheel beloofde te geven.¹¹¹

Doordat een prijsverhoging in principe voor alle landen even schadelijk was, bevriende staten konden olie immers niet voor een verlaagde prijs kopen, maakten de westerse landen zich grote zorgen. Het belang van het embargo zelf nam verder af doordat bleek dat het 'niet of nauwelijks effectief was'.¹¹² Verder probeerden verscheidene EG-landen zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, België, West-Duitsland (maar ook Japan) bilaterale afspraken met de Arabische landen te maken om zich te verzekeren van olie. Het was volgens Hellema geen uitzondering dat deze garanties voor olieleveranties werden betaald met wapens of technologie.¹¹³ Hieruit blijkt dus dat de Europese landen ook buiten het kader van de EPS hun belangen veilig probeerden te stellen.

Maar de Europese landen probeerden ook binnen het kader van de EPS toenadering met de Arabische landen te zoeken. Met name Frankrijk drong aan op een Euro-Arabische dialoog in het kader van de EPS. Begin 1974 deden de Fransen enkele voorstellen voor de invulling van deze Euro-Arabische toenadering. Van Duitse kant werd hier door Van Well positief op gereageerd; deze probeerde Frankrijk te overtuigen van het innemen van een positieve houding ten aanzien van de energieconferentie die in februari in Washington gehouden zou worden. Frankrijk was van plan een afwijkende positie in te nemen tijdens deze conferentie, omdat het nog steeds tegen elke institutionalisering van een overleg à Dix, dus met de Negen plus de Verenigde Staten, gekant was. Volgens Duitsland zouden de Negen door een afwijkende Franse houding niet gemeenschappelijk kunnen optreden en dus ook niet het energiebeleid

¹⁰⁹ Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 199.

¹¹⁰ Idem, 200.

¹¹¹ Nationaal Archief, Documenten van CHEF DIE aan Men T via DGPZ, 18 januari 1974, inventarisnummer: 14352.

¹¹² Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 205.

¹¹³ Idem, 206.

doorvoeren.¹¹⁴ De Fransen gaven aan dat het overleg in Washington in geen geval op een confrontatie met de Arabieren uit mocht lopen. Volgens Van Well was dit met name in het belang van Duitsland, dat vanwege het voorzitterschap van de EG anders in een ongewenste positie ten opzichte van de Arabische landen zou komen.¹¹⁵

Vanuit Nederlandse kant werd er echter gewaarschuwd dat het Franse voorstel 'bestaande communautaire samenwerkingsvormen met landen in regio dreigde te doorkruisen'.¹¹⁶ Maar de Duitse Van Well gaf aan dat de voorgestelde Euro-Arabische dialoog de energieconferentie in Washington niet zou doorkruisen. De dialoog was immers met alle Arabische landen waarvan slechts een aantal van belang was als olieproducent. Daarom zou in de dialoog de prijzen of leveringen van olie niet ter sprake moeten komen. Maar, gaf Van Well aan, 'intern kon overigens worden toegegeven dat bij iedere vorm van euro-arabische betrekkingen het olieaspect voor west europa van groot belang was'.¹¹⁷

De verdere invulling van de Euro-Arabische dialoog werd in Bonn op 6 en 7 februari 1974 besproken. De dialoog zou drie fasen hebben: eerst zou er via het Duitse voorzitterschap een 'algemene bereidverklaring tot samenwerking op velerlei gebied' opgesteld worden, waarna er gemengde commissies gevormd konden worden afhankelijk van de Arabische reacties hierop en tot slot zouden deze rapport uitbrengen aan een Europees-Arabische conferentie van ministers van Buitenlandse Zaken.¹¹⁸ Als reactie op deze voorstellen liet Kissinger de Duitse minister Scheel weten dat hij twijfelde over de geschiktheid van een gemeenschappelijke contactopname der Negen met een onderling zo divergerende groep Arabische landen. De Verenigde Staten stonden niet negatief ten opzichte van de Euro-Arabische dialoog *an sich*, maar waren wel teleurgesteld over het *fait accompli* waarmee ze geconfronteerd werden. Dit zou nadelig zijn voor de Amerikaanse pogingen om een vredesregeling te bewerkstelligen en zou bovendien op lange termijn een ongunstige invloed hebben op de Atlantische betrekkingen.¹¹⁹ Hierbij blijkt dus dat de Amerikanen geïrriteerd zijn over het feit dat ze pas achteraf geïnformeerd werden in plaats van vooraf geconsulteerd. Dit vertoont grote overeenkomsten met de frustratie van de Europeanen dat zij ook meerdere malen door de Verenigde Staten met *faits accomplis* geconfronteerd werden.

Ook de Amerikaanse president Nixon reageerde teleurgesteld op het besluit van de Negen om een dialoog te beginnen met de Arabische wereld. Hij betreurde het gebrek aan voorafgaande consultaties; als gevolg hiervan glijdt men af in de richting van 'dealing with each

¹¹⁴ Nationaal Archief, Ontvangen codebericht Buitenlandse Zaken, 24 januari 1974. De Beus, inventarisnummer: 14352.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Nationaal Archief, Van Lynden, Chronologisch overzicht 6 en 7 feb 1974, inventarisnummer: 14241.

¹¹⁹ Idem, 4 maart 194.

other more as adversaries than as partners'.¹²⁰ Deze uitspraak van de president is interessant aangezien Kissinger op 23 november 1973 nog tegen Schlesinger had gezegd dat de Europeanen als 'adversaries' met betrekking tot het Midden-Oosten behandeld moesten worden.¹²¹ Nixon drong bovendien aan op een nieuw systeem van consultatie en coördinatie.

Ook Amerikaanse secretaris van Europese Zaken, Hartman, sprak de wens uit betere consultatie te realiseren. Hij stelde op 21 februari dat Europa vaak van mening was dat de Verenigde Staten hun bondgenoten te weinig consulteerden, maar dat dit wel een 'two way street' diende te zijn.¹²² Geen enkele regering had de Verenigde Staten geïnformeerd over de plannen een dialoog te initiëren. De houding van bepaalde Europese landen, met name Frankrijk, zou de Amerikaanse plannen doorkruisen. DGPZ Van Lynden wees Hartman erop dat dit verwijt toch niet voor Nederland kon gelden. Hartman was het hier mee eens, aangezien Van Lynden de dag ervoor Sisco, Amerikaans onderminister van Buitenlandse Zaken, nog geconsulteerd had. Dit laat opnieuw de verdeeldheid in het EPS-kamp zien waarbij Nederland probeert het Atlantisch bondgenootschap hoog in het vaandel te houden.

Deze Amerikaanse reactie leidde tot grote verbazing aan Europese kant. Bondskanselier Brandt schreef op zijn beurt dat hij verbaasd was over de felle reactie van de Amerikanen op de Euro-Arabische dialoog. Brandt informeerde Nixon dat hij van mening was dat de Negen 'should coordinate their approach in these questions' en dat hij zich daarom zou inzetten 'to develop among the nine suitable procedures for the timely coordination of important matters of mutual interest'.¹²³

De briefwisseling ging gestaag door en Nixon probeerde Brandt uit te leggen dat het Europese initiatief in een 'uiterst delicaat stadium' van de onderhandelingen in het Midden-Oosten kwam. Volgens Nixon zouden de Arabieren de Europeanen onder druk zetten om het standpunt van de Negen met betrekking tot een vredesregeling uiteen te zetten. Dit zou Europa dwingen een 'competitive position' ten opzichte van de Verenigde Staten in te nemen.¹²⁴ Een dergelijke positie zou natuurlijk uiterst ongelukkig zijn voor de Amerikaanse hoop op nauwe consultatie en coördinatie in het Jaar van Europa en de pogingen die ze ondernamen in het Midden-Oosten.

Vanuit Duitsland was de reactie dat de Euro-Arabische dialoog een 'supporting and by no means competitive undertaking' was, waarbij het vanzelfsprekend zou zijn dat Europa en de

¹²⁰ Idem, 6 maart 1974.

¹²¹ National Security Adviser's Memoranda of Conversation Collection at the Gerald R. Ford Presidential Library, 23 november 1973.

¹²² Nationaal Archief, Ontvangen codebericht, 21 februari 1974. Van Lynden 162 +++, inventarisnummer: 14352.

¹²³ Nationaal Archief, Van Lynden, Chronologisch overzicht, 8 maart 1974, inventarisnummer: 14241.

¹²⁴ Idem, 12 en 13 maart 1974.

Verenigde Staten 'should coordinate their approach in these questions'.¹²⁵ Duitsland probeerde hiermee te laten zien dat er wel degelijk rekening gehouden zou worden met de Amerikaanse belangen, maar Nixon was niet gerustgesteld. Op 15 maart 1974 zegt hij in een rede in Chicago dat 'Europe cannot have it both ways; not US cooperation on the security front and confrontation on the economic and diplomatic front'.¹²⁶ Hieruit komt opnieuw naar voren dat de Verenigde Staten teleurgesteld waren over de Europese houding en deze als opportunistisch beschouwden. Dit is een centraal thema dat ook in het licht gezien moet worden van de Amerikaanse vraag om *burden sharing*. Europa verwacht altijd volledige bescherming van de Verenigde Staten, maar wil geen afstemming op andere terreinen. Nixon geeft echter wel aan dat hij niet van plan is om de Amerikaanse strijdkrachten in Europa te verminderen.¹²⁷ Dit was voor de bescherming van de Europeanen tegenover de Sovjet-Unie van groot belang. Europa was niet in staat zichzelf te verdedigen.

De ontwikkeling van de Euro-Arabische dialoog kreeg nieuwe vormen tijdens de EEG-Raadzitting in Brussel op 1 en 2 april 1974. Hiervoor had het Comité Politique twee teksten opgesteld: een Belgisch meerderheidsontwerp en het Franse voorstel. Het ontwerp van Belgische origine hield in dat elk van de Negen kon verzoeken tot consultatie met een bevriend land waarvan de belangen geraakt zouden kunnen worden door een voorgenomen beslissing van de EPS. Het Franse voorstel hield echter in dat elke partner een verzoek tot consultatie met een bevriend land kan indienen als er een gemeenschappelijke positie bereikt was, maar dat alle Negen met dit verzoek moesten instemmen.¹²⁸ Het Atlantische kamp, waaronder Nederland, benadrukte dat de consultatie met de Verenigde Staten van groot belang was en dat het verzet van de Franse minister Jobert de voortgang van de Euro-Arabische dialoog belemmerde. Deze verdeeldheid binnen de EPS-landen bleek niet gemakkelijk oplosbaar. Aan het einde van de maand kwam het onderwerp nogmaals ter tafel. Opnieuw kon er geen consensus bereikt worden, omdat Frankrijk zich verzette tegen de *sandwich-formule*: voorlopige consensus van de Negen, gevolgd door consultatie met de Verenigde Staten waarna een definitieve beslissing genomen zou worden met de Amerikaanse reactie in het achterhoofd.¹²⁹

De Arabische landen hadden ondertussen een commissie ingesteld, die de gespreksagenda met de Negen aan het voorbereiden was. Deze gespreksagenda bevatte onder andere onderwerpen op het gebied van politiek, veiligheid, economie en technologie. Duitse minister Scheel had echter laten weten dat er opgepast moest worden dat er geen aspecten van de Oktoberoorlog of oliecrisis ter sprake zouden mogen komen. De EPS-landen hadden de

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Idem, 15 maart 1974.

¹²⁷ Idem, 19 maart 1974.

¹²⁸ Idem, 1 en 2 april 1974.

¹²⁹ Idem, 20 en 21 april 1974.

indruk dat ‘de Arabieren deze dialoog beschouwen als een “action politique” waardoor de banden met Europa worden aangehaald teneinde de grote invloed van de supermogendheden in de regio te verminderen’.¹³⁰ Hoewel de Negen dus benadrukten dat de Euro-Arabische dialoog niet expliciet over de oliecrisis mocht gaan, was het duidelijk dat de Negen wel probeerden de relatie met de Arabische landen te verbeteren. Ook werd er tijdens een EPS-zitting in Bonn op 10 en 11 juni 1974 besloten om de Euro-Arabische dialoog te starten en hierbij gelijktijdig een memorandum te overhandigen waarin nogmaals werd gewezen op de onaanvaardbaarheid van het olie-embargo.¹³¹ Tijdens deze top konden de verschillende Europese landen het ook eindelijk eens worden over het consultatievraagstuk van de Verenigde Staten. Van Lynden beschrijft hoe de Duitse voorzitter van de vergadering een tekst voorlas waarin een ‘gentlemen’s agreement’ was vervat over pragmatische consultatie met bevriende landen, in het bijzonder van de VS’.¹³² De Franse minister Jobert had hierop gereageerd dat een dergelijke consultatie een natuurlijk element van modern buitenlands beleid was, maar dat hij geen ‘consultation obligatoire préalable’ wenste.¹³³ Hier waren de Fransen de andere EPS-landen dus tegemoet gekomen. Ondanks aanvankelijke interne verdeeldheid hadden de EPS-landen hiermee een gemeenschappelijk standpunt bereikt en kon er gestart worden met de Euro-Arabische dialoog.

Het vervolg

Hoewel de Negen nu wel tot overeenstemming waren gekomen over de vorm van de Euro-Arabische dialoog, bleek het lang te duren voordat deze echt van start kon gaan. Op 10 juli 1974 werd het olie-embargo tegen Nederland door de ministers van Oliezaken van de OPEC-landen opgeheven. De Nederlandse regering reageerde hierop dat dit allereerst gunstig voor de Nederlandse economie was, maar dat ze ook wilde onderstrepen ‘dat deze beslissing een stimulus zal betekenen voor de ontwikkeling van de goede betrekkingen tussen Nederland en de Arabische wereld, die Nederland steeds heeft nagestreefd’.¹³⁴ In het kader van de Euro-Arabische dialoog was er in juli 1974 een officiële ontmoeting tussen Jobert, de minister van Buitenlandse Zaken van Koeweit en de secretaris-generaal van de Arabische Liga, waarbij de inhoud van de dialoog besproken werd.¹³⁵ Na afloop hiervan deden de Negen onderzoek naar de verdere invulling van de dialoog en werd besloten dat er officieel gestart zou worden vlak voor de Europese top in december 1974. Dit zou uitgesteld worden, omdat er van Europese kant

¹³⁰ Idem, 27 en 28 mei 1974.

¹³¹ Idem, 10 en 11 juni 1974.

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Idem, 10 juli 1974.

¹³⁵ Ahmad Sidqi Al-Dajani, ‘The PLO and the Euro-Arab Dialogue’, *Journal of Palestine Studies* 9:3 (1980) 82.

bezwaar werd gemaakt over de deelname van de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO).¹³⁶ Uiteindelijk werd hiervoor een oplossing gevonden, namelijk het aanvankelijk vermijden van het bespreken van politieke zaken en het benadrukken van een algemene Arabische delegatie in plaats van verschillende nationale delegaties, waardoor het vraagstuk rondom de PLO opgelost werd.¹³⁷

¹³⁶ Sidqi Al-Dajani, 'The PLO and the Euro-Arab Dialogue' 82.

¹³⁷ Idem, 83.

Conclusie

De Oktoberoorlog en oliecrisis van 1973-1974 speelden in een turbulente periode. Europa had enkele jaren daarvoor een nieuw project geïnitieerd: de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Uit de verschillende vergaderingen die gehouden waren en de communiqués die de lidstaten naar buiten brachten, bleek de wens van Europa om met één stem te spreken. Dat dit echter niet gemakkelijk te bereiken was, mag duidelijk zijn. In dezelfde periode verkeerden de Verenigde Staten in zwaar weer. De Vietnamoorlog, die altijd al een twistpunt tussen vooral Frankrijk en de Verenigde Staten was geweest, was uitgelopen op een drama voor de Amerikanen. De Verenigde Staten hadden dus aan internationaal aanzien verloren, iets wat nog eens verergerd werd door het Watergateschandaal dat rond dezelfde tijd speelde en waarbij nota bene de Amerikaanse president Nixon zelf betrokken bleek te zijn.

Tegelijkertijd was het ook een turbulente tijd in het Midden-Oosten. Syrië en Egypte voerden op 6 oktober 1973 een verrassingsaanval op Israël uit om de vernedering ten tijde van de Zesdaagse Oorlog van 1967 te vereffenen. Dit zou dus een belangrijke lakmoesproef voor de EPS zijn om te kijken of de Negen daadwerkelijk in staat waren een gemeenschappelijk buitenlands beleid, onafhankelijk van de Verenigde Staten te ontwikkelen. Vanaf het begin blijkt dat het een lastige kwestie was om tot gemeenschappelijke standpunten te komen, zeker omdat historisch gezien sommige landen meer een Atlantisch en andere meer een Europees gericht beleid voerden. Vaak werd hierbij de tegenstelling tussen Nederland en Frankrijk genoemd: Nederland als traditioneel partner van de Verenigde Staten en Frankrijk dat met name tijdens het presidentschap van de Gaulle een gespannen verhouding met de Verenigde Staten had. Ook tijdens de Oktoberoorlog en de daaropvolgende oliecrisis is dit verschil tussen de EPS-landen op sommige momenten zichtbaar, zoals bij het aandringen van Nederland op een goede relatie met de Amerikanen binnen de EPS.

Maar ondanks deze interne verdeeldheid bleek de EPS wel degelijk in staat een gemeenschappelijk buitenlands beleid te voeren, onafhankelijk van de Verenigde Staten. Zo was de EPS-verklaring zoals gepubliceerd op 6 november 1973 duidelijk anders dan de positie van de Verenigde Staten. De Negen bleken meerdere malen een meer pro-Arabisch standpunt in te nemen, dat dus ook ondersteund werd door een traditionele partner van de Verenigde Staten zoals Nederland. Deze Europese houding leidde tot grote irritatie bij de Amerikanen. Deze vonden dat de Europeanen er alles aan deden om de Arabieren te vriend te houden en de Verenigde Staten te laten vallen als dit in hun eigenbelang was. De woorden van Kissinger zijn weinig verhullend: De Europeanen waren 'shits' en gedroegen zich als jakhalzen.

Het Jaar van Europa (1973), zoals Kissinger en Nixon bedacht hadden, bleek dus minder goed uit te pakken dan vooraf gepland was en werkte voor de Verenigde Staten zelfs

contraproductief. In plaats van een 'dankbaar' Europa waar de Verenigde Staten misschien op gehoopt hadden en waarmee het samen de goede banden kon vieren, leidde het initiatief tot een meer autonome opstelling van Europa dat op basis van de gemeenschappelijke belangen veel aandacht ging besteden aan een zelfstandige, gemeenschappelijke positie. Amerikaanse pogingen om een nieuwe Atlantische verklaring te laten ondertekenen en de regie van de verhouding met de Europese landen in handen te nemen, verliepen moeizaam. Hierdoor werd de toekomst van de 'vriendschap' soms zelfs door de Amerikanen in twijfel getrokken. Het waren eerder de antoniemen van vriendschap die ter sprake kwamen: zo moesten de Europeanen als 'adversaries' behandeld worden. De Europese houding gaf de Amerikanen het idee dat dit ook gegrond was.

Een ander punt van Atlantische frictie was de Euro-Arabische dialoog die gestart was door de Negen. Europa had de Verenigde Staten hier niet van tevoren over ingelicht, wat opnieuw tot irritatie leidde. De Verenigde Staten waren bang dat dit hun vredespogingen zou doorkruisen. De Amerikanen probeerden binnen deze Euro-Arabische dialoog een verplicht consultatiemechanisme met de Verenigde Staten in te stellen, maar moesten uiteindelijk genoegen nemen met de regeling dat het de keuze van de Negen zelf was of ze de Amerikanen wilden consulteren.

Alles wijst er dus op dat Europa wel degelijk een belangrijke internationale speler was. Ook al had Europa geen gemeenschappelijke militaire macht, iets waardoor Europa voor Bull geen echte actor kon zijn, was Europa toch een speler waarmee rekening gehouden moest worden. De Verenigde Staten konden er niet op rekenen dat Europa zondermeer hun beleid zou volgen. De Oktoberoorlog en daaropvolgende oliecrisis van 1973-1974 kunnen misschien wel een dieptepunt in de Atlantische verhoudingen genoemd worden, wat ook blijkt uit de twijfels die de Verenigde Staten over de toekomst hiervan kregen.

Kortom, het buitenlands beleid van de Europese Gemeenschap ten tijde van de Oktoberoorlog en oliecrisis van 1973-1974 was wel degelijk onafhankelijk van de Verenigde Staten. Het belang van de verhouding tussen Europa en de Verenigde Staten zou blijven, maar deze episode laat zien dat Europa onafhankelijk was en in grotere mate een autonoom in plaats van Atlantisch beleid voerde.

Uit het voorgaande blijkt de ironie van wat het Jaar van Europa had moeten zijn. Binnen het kader van de EPS werd hard gewerkt aan het vormen van een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Door de Oktoberoorlog en de oliecrisis werd de urgentie hiervan enorm vergroot; Europa werd gedwongen een positie in te nemen. Het olie-embargo trof indirect alle EPS-landen, maar interne verdeeldheid zorgde ervoor dat het innemen van een gemeenschappelijk standpunt niet makkelijk was, zoals Hellema e.a. betogen. Maar anders dan wat deze auteurs concluderen, blijkt het dat Europa zich wel degelijk verenigde, niet in de laatste

plaats door de houding van de Verenigde Staten. Het Amerikaanse initiatief van het Jaar van Europa en de voorstellen voor een nieuwe Atlantische verklaring dwongen Europa min of meer tot het geven van een gemeenschappelijk antwoord. De Amerikaanse twijfels, irritatie en soms hooghartige houding zorgden ervoor dat Europa op conceptueel vlak al een gemeenschappelijke actor was geworden ook al was er nog weinig concreets van de grond gekomen. Het Jaar van Europa bleek dus voor de Verenigde Staten op een geheel andere manier waarheid te worden: het was het jaar waarin Europa afstand nam van het Amerikaanse standpunt en de Verenigde Staten constant moesten reageren op Europese besluiten, zoals tijdens de Euro-Arabische dialoog. Hoewel de Verenigde Staten Europa zo min mogelijk als blok probeerden te behandelen, lokten de soms vijandige reactie of eisen van de Verenigde Staten uit dat Europa zich gedwongen zag als blok te antwoorden. Maar hierbij moet niet vergeten worden dat Europa in eerste instantie al redenen had om een meer pro-Arabisch standpunt in te nemen: Europa was in grotere mate afhankelijk van de oliestromen uit het Midden-Oosten dan de Verenigde Staten.

De conclusie dat Europa wel degelijk een internationale actor was, die onafhankelijk van de Verenigde Staten haar buitenlands beleid kon vormen, wijkt af van de analyse van Krotz. Hij betoogde dat Europa geen *autonomous actorhood* had op het terrein van *high politics*: het buitenlands beleid, veiligheid en defensie. De analyse, of beter gezegd voorspelling van Goodwin in 1973 dat het vormen van een buitenlands beleid lastig zou zijn, maar dat het Arabisch-Israëliësch conflict zowel een bron van verdeeldheid als een mogelijkheid tot vereniging zou kunnen worden, is daarom beter. Hierop kan echter wel aangemerkt worden dat Goodwin eigenlijk twee tegengestelde opties openhield en dus altijd gelijk had, mits de situatie niet hetzelfde zou blijven: het zou of een verenigde of een uiteendrijvende kracht zijn. Toch zag Goodwin in ieder geval in dat dit geen onbelangrijke episode zou zijn en hoe dan ook een grote invloed zou hebben op een gemeenschappelijk buitenlands beleid van Europa. De Oktoberoorlog en de daaropvolgende oliecrisis van 1973-1974 waren dus een verenigende kracht voor de Negen, die binnen het kader van de Europese Politieke Samenwerking in staat waren een gemeenschappelijk buitenlands beleid te vormen, onafhankelijk van de Verenigde Staten en zelfs (onbewust) door deze gestimuleerd.

Discussie

Tot slot zal besproken worden hoe dit onderzoek zich verhoudt tot andere onderzoeken. Het huidige onderzoek wijkt op een aantal punten af van andere studies. Zo beschrijft Yergin de Oktoberoorlog en oliecrisis vooral als een spel tussen de Verenigde Staten en de Arabische landen, maar ziet hij de belangrijke invloed die de Europese Gemeenschap op beide partijen had vrijwel volledig over het hoofd. Het onderzoek van Hellema e.a. richt zich echter volledig op de

Europese Gemeenschap en kijkt vooral naar de interne verdeeldheid, die inderdaad aanwezig was. Maar hiermee wordt over het hoofd gezien dat het eigenlijk de Verenigde Staten waren, die Europa uiteindelijk 'noodgedwongen' tot een gemeenschappelijk actor maakten, ook al was Europa soms intern verdeeld. Daarom komt dit onderzoek, anders dan de twee hierboven aangehaalde onderzoeken, dichterbij het artikel van Silvia Pietrantonio, 'The year that never was: 1973 and the crisis between the United States and the European Community'. Pietrantonio stelt in dit artikel dat 1973 beter 'The year that never was' genoemd kan worden, omdat alle initiatieven van de Verenigde Staten mislukten.¹³⁸ Pietrantonio is ook van mening dat het Jaar van Europa er juist voor zorgde dat Europa zich kon verenigen. De speeches die Kissinger gaf, waren volgens Pietrantonio bedoeld om het Amerikaanse leiderschap opnieuw te bevestigen, maar dit was voor de Europeanen onacceptabel.¹³⁹ Maar op een belangrijk punt trekt dit onderzoek een geheel andere conclusie: Pietrantonio stelt dat de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en de Negen door de Oktoberoorlog verslechterden, maar dat de oliecrisis Europa en de Verenigde Staten juist weer dichterbij elkaar brachten doordat Europa als geheel uit elkaar viel. Volgens Pietrantonio werd de Europese Gemeenschap in drie kampen verdeeld: de bevriende staten van de Arabieren, de neutrale staten en de onvriendelijke staten. Maar de auteur geeft direct zelf een tegenargument: de laatste 'flame of European unity was to launch an initiative which displeased the US but was rather short-lived'.¹⁴⁰ Hiermee verwijst de auteur naar de Euro-Arabische dialoog. Onder andere uit de briefwisseling tussen Nixon en Brandt bleek dat de Verenigde Staten woedend waren dat ze niet van tevoren geconsulteerd waren over dit initiatief. De Verenigde Staten probeerden er alles aan te doen dit initiatief stop te zetten of er dan in ieder geval betrokken bij te worden. De Negen waren echter in staat een gemeenschappelijk Europees standpunt met betrekking tot deze dialoog te vormen, waarin consultatie met de Verenigde Staten wel plaats kon vinden, maar geen *consultation obligatoire préalable* zou zijn. Hoewel de aanvang van de Euro-Arabische dialoog uiteindelijk door meningsverschillen tussen de Negen en de Arabische landen uitgesteld werd, stond dit los van de vraag of Europa onafhankelijk van de Verenigde Staten deze dialoog kon vormen. Dat had het immers al gedaan op voornamelijk Europese voorwaarden, waarbij slechts deels met de Amerikaanse wensen rekening gehouden was.

Het feit dat deze dialoog ontstond als reactie op de oliecrisis zegt al genoeg over de autonome positie van de Europese Gemeenschap, ondanks de interne Europese verdeeldheid. Het was immers een dialoog tussen de Negen en de Arabische landen met als doel de verhoudingen te verbeteren en de Europese positie als geheel te beschermen. Dat de Verenigde

¹³⁸ Pietrantonio, S. 'The year that never was: 1973 and the crisis between the United States and the European Community', *The Journal of Transatlantic Studies* 8:2 (2010), 158.

¹³⁹ Pietrantonio, 163.

¹⁴⁰ Pietrantonio, 171.

Staten dus reageerden op deze gemeenschappelijke actie is een bewijs dat de Europese Gemeenschap als geheel een zelfstandige actor was. Ook de Arabieren accepteerden dit doordat ze akkoord gingen om met Europa als geheel te vergaderen in de vorm van de Euro-Arabische dialoog. Anders dan Pietrantonio ons wil doen geloven, toont dit onderzoek aan dat zowel de Oktoberoorlog als de oliecrisis ervoor zorgden dat Europa een internationale actor was en een gemeenschappelijk buitenlands beleid kon vormen. Het sterkste bewijs ligt bij de Verenigde Staten: je kunt pas van een actor spreken als je door anderen ook zo gezien wordt en de Verenigde Staten zagen, ondanks hun pogingen dit zoveel mogelijk te voorkomen, Europa onmiskenbaar als zodanig. Dat de Verenigde Staten haast niet anders konden dan op Europa als collectief te reageren, is het beste bewijs voor het bestaan van een autonoom Europees buitenlands beleid, met het jaar 1973 als lakmoesproef.

Bibliografie

Bozo, F., *Two Strategies for Europe: De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance* (Oxford 2001).

Bull, H. 'Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies* 21:2 (1982) 149-170.

CVCE, *Stages along the Communities' path towards political union* 13/08/2011,

<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/4232e2a9-9d0f-449f-9545-451f98ef0d18/en>

Fraser, T.G., *The Arab-Israeli Conflict* (Basingstoke 2008).

Ganeshalingam, J. *Neo-functionalism*, EU Wiki: Department of Politics at University of Surrey, <http://testpolitics.pbworks.com/w/page/25795541/Neo%20-%20functionalism>, geraadpleegd op 01/06/2012.

Goodwin, G.L., 'A European Community Foreign Policy?', *Journal of Common Market Studies* 12:1 (1973) 8-27.

Greilsammer, I. en Weiler, J., 'European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective' in: A. Pijpers en D. Allen (ed.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict* (Den Haag 1984) 121-160.

Hellema, D., C. Wiebes en T. Witte, *Doelwit Rotterdam: Nederland en de oliecrisis, 1973-1974* (Amersfoort 1998).

Hill, C. en K. Smith, *European Foreign Policy: Key Documents* (Londen 2000).

Hill, C., 'The capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies* 31:3 (1993) 305-328.

Imperiali C. en P. Agate, 'Part 1: National Approaches to the Arab-Israeli Conflict: France' in: A. Pijpers en D. Allen (ed.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict* (Den Haag 1984) 1-17.

Krotz, U., 'Momentum and Impediments: Why Europe Won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon', *Journal of Common Market Studies* 47:3 (2009) 555-578.

Mauil, H.W., 'Germany and Japan: The New Civilian Powers', *Foreign Affairs* 69:5 (1990) 91-106.

Pietrantonio, S. 'The year that never was: 1973 and the crisis between the United States and the European Community', *The Journal of Transatlantic Studies* 8:2 (2010) 158 -177.

Quandt, W.B., *Decades of Decisions: American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict 1967 - 1976* (Berkeley 1977).

Sidqi Al-Dajani, Ahmad, 'The PLO and the Euro-Arab Dialogue', *Journal of Palestine Studies* 9:3 (1980) 81-98.

Yergin, D., *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power* (Londen 1991).

Primaire bronnen

Address given by Henry A. Kissinger (New York, 23 April 1973), The Department of State Bulletin. Dir. of publ. Department of State. 14.05.1973, n° vol. LXVIII. op [http://www.cvce.eu/obj/Address given by Henry A Kissinger New York 23 April 1973-en-dec472e3-9dff-](http://www.cvce.eu/obj/Address_given_by_Henry_A_Kissinger_New_York_23_April_1973-en-dec472e3-9dff-), geraadpleegd op 5 april 2012.

Chappatte, *The Rift*, 16 februari 2003, <http://www.globecartoon.com/030216.html>.

'Davignon report: Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political Unification', *Bulletin of the European Communities* 11 (1970).

EPC, Statements of Foreign Ministers, 6 november 1973.

'Foreign Ministers Conference on Political Union', *Bulletin of the European Communities* 1 (1971).

National Security Adviser's Memoranda of Conversation Collection at the Gerald R. Ford Presidential Library, *Memorandum of Conversation* 23 November 1973.

Report by the Foreign Ministers of the Members States on the Problems of Political Unification', Reproduced from the *Bulletin of the European Communities* 11 (1970).

'Resolution 242: The situation in the Middle East (22 Nov)', UN Security Council Resolutions - 1967, <http://www.un.org/documents/sc/res/1967/scres67.htm>.

FRUS, Volume XXV Arab-Israeli Crisis and War:

Document 98: Special Intelligence Estimate, 6 oktober 1973.

Document 103: Minutes of Washington Special Actions Group Meeting, 6 oktober 1973.

Document 143: Memorandum of conversation, 10 oktober 1973.

Document 186: Minutes of Special Action Group Meeting, 15 oktober 1973.

Document 250: Minutes of the Secretary of State's Staff Meeting, 6 juni 1973.

FRUS, Volume XXXVI Energy Crisis:

Document 8: Memorandum prepared in the Central Intelligence Agency, 28 augustus 1969, 27.

Document 185: National Intelligence Analytical Memorandum, 11 mei 1973, 482.

Document 187: Memorandum From Philip A. Odeen of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), 6 juni 1973.

Document 191: Memorandum of Conversation, 10 augustus 1973.

Nationaal Archief Den Haag

Inventarisnummer 14241:

D.W. Van Lynden DGPZ, Chronologisch overzicht Europese Politieke Samenwerking, 25 april 1973.

D.W. van Lynden DGPZ, Chronologisch overzicht Europese politieke samenwerking, 29 april 1974.

Inventarisnummer 14350:

Memorandum 4 september 1973, van DAM aan DGZ, no. 69.

Persconferentie minister m. van der stoel 30 oktober 1973 inzage Midden-Oosten.

DAM afdeling Verbindingen, Schmelzer circulaire 42+++.

Document Europese Gemeenschappen. Europees Parlement. Zittingsdocumenten 1972-1973. Ontwerp-resolutie februari 1973.

Afdeling Verbindingen, 21 nov 1972, Schmelzer.

Memorandum DAM 14 maart 1973.

Codebericht, Afdeling Verbindingen, 27 oktober 1973, Van Lynden.

Inventarisnummer 14352:

Documenten van CHEF DIE aan Men T via DGPZ, 18 januari 1974.

Ontvangen codebericht Buitenlandse Zaken, 24 januari 1974. De Beus.

Ontvangen codebericht, 21 februari 1974. Van Lynden 162 +++.

Inventarisnummer 14394:

Nationaal Archief, Afdeling verbindingen. Pv Straatsburg. 6 september 1973, van der stoel circulaire.