

De Hoge Vertegenwoordiger Van de Europese Unie:

Mooie praatjes of toegevoegde waarde?



Een onderzoek naar de ontwikkeling en het nut van de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie

*Door:
Koen de Brauw
3263029
K.L.deBrauw@students.uu.nl*

INLEIDING/AANLEIDING	3
OPERATIONALISERING	7
VOORGESCHIEDENIS CASUS I	9
EDG/EPC	9
JAREN '90	9
CONFERENTIE VAN ST. MALO.....	11
EUROPEAN CAPABILITY ACTION PLAN	12
11 SEPTEMBER 2001	13
CASUS I - MAART 2003	14
MACEDONIË - HORIZONTALE COHERENTIE	14
IRAK-CRISIS - VERTICALE COHERENTIE	17
VOORGESCHIEDENIS CASUS II	20
BELGISCH INITIATIEF	20
ESS	21
CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE.....	22
VERDRAG VAN LISSABON/ GRONDWETTELIJK VERDRAG.....	23
HOGE VERTEGENWOORDIGER/EEAS.....	23
CASUS II - LIBIË, MAART 2011.....	25
VERGELIJKING LIBIË EN MACEDONIË/IRAK.....	30
CONCLUSIE	32
ANALYSE	33
LITERATUURLIJST	35

Inleiding/aanleiding

Op 16 februari 2011 sloeg in het Noord-Afrikaanse Libië de vlam in de pan. In navolging van andere Arabische landen, onder andere Tunesië, Egypte en Jemen, begonnen er protestbewegingen die het aftreden van de heersende dictator eisten. In Tunesië was het Ben Ali, in Egypte Hosni Mubarak en in Libië Muammar Khadaffi van wie het aftreden werd geëist. Deze drie heren waren respectievelijk 24, 30 en 42 jaar aan de macht geweest.¹ In de eerste paar weken verspreidde de opstand snel, het hele oosten van het land kwam in handen van de rebellen en hun provisorische regering, de Nationale Overgangsraad. Khadaffi sloeg echter terug en er ontstond een bloedige strijd. Want hoewel er veel mensen overliepen naar de rebellen, wist Khadaffi zijn elitetroepen te behouden. Daarmee kon hij de rebellen terug dringen.² Toen de troepen van Khadaffi bijna voor de poorten van Benghazi (de hoofdstad van de opstandelingen in het oosten) stonden, begonnen de rebellen het somber in te zien. Ze vroegen om hulp bij landen die humanitaire waarden en democratie hoog in het vaandel hebben, de dichtstbijzijnde was de Europese Unie.

De EU kon echter niet tot een gezamenlijk besluit komen of en hoe ze de Libiërs moesten helpen. Vooral de Frankrijk was voor, maar andere landen weer tegen. De Franse President Sarkozy erkende de overgangsraad al op 10 maart, en was constant aan het pleiten voor een Europese interventie missie.³ Frankrijk vond echter niet genoeg steun.

Uiteindelijk was het de NAVO die, na een VN resolutie op 17 maart, op 19 maart begon met het ondersteunen van de Libische rebellen door middel van een no-fly zone.⁴ Ook de Amerikanen deden hier aan mee. De Britten en Amerikanen voerden meteen aanvallen uit met kruisraketten en Franse straaljagers waren al in de lucht toen de resolutie werd aangenomen door de NAVO.

Historisch gezien valt dit buiten het mandaat van de NAVO, die gericht was op de verdediging van West-Europa tegen een conventionele aanval van de Sovjet-Unie. Haar mandaat rust op artikel vijf van het Verdrag van Washington (1949): een aanval tegen één van de lidstaten is een aanval tegen alle lidstaten.⁵ Zolang de wereld verdeeld was langs bipolaire scheidslijnen en Europa voor haar verdediging afhankelijk was van de VS, was het mandaat van de NAVO duidelijk. De wereld is echter veranderd. Met het einde van de Koude Oorlog is er ook een einde gekomen aan de dreiging van de Sovjet Unie. Bovendien is de dreiging van een conventionele aanval op één van de lidstaten bijzonder klein. De NAVO heeft zich na de Koude Oorlog geherdefiniëerd. Het leidt bijvoorbeeld de internationale troepenmacht in Afghanistan.⁶ Binnen de NAVO is de VS echter duidelijk de baas. Zoals de Franse president Charles de Gaulle al opmerkte in de

1 <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/02/16/gewonden-na-geweld-bij-anti-regeringsprotesten-libie/>

2 <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/30/het-jaar-van-de-arabische-lente-deel-vijf-libie/>

3 <http://nos.nl/artikel/224555-frankrijk-erkent-nationale-raad-libie.html>

4 idem

5 The North Atlantic Treaty, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

6 ISAF's Mission in Afghanistan, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.htm

jaren '60: 'NATO is not the defence of Europe by Europe, but the defense of Europe by Americans.'⁷ Het was een alliantie van gelijken, maar onder de leiding van de VS. Toch is de essentie van de NAVO, het transatlantisch verbond tussen de VS en Europa, nog altijd even belangrijk en staat dat ook absoluut niet ter discussie.

Tijdens de Koude Oorlog was het atlanticisme van de NAVO vanzelfsprekend; Europa had de hardpower van de VS nodig voor haar verdediging. Tegenwoordig is dit echter niet meer zo vanzelfsprekend. De tijd dat 'wat goed is voor de VS is goed voor Europa' is voorbij. Een moment waar dit duidelijk was, was het Duitse 'nee' in 2003 voor de invasie van Irak.⁸ Voor het eerst sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog keerde Duitsland zich tegen de acties van de VS. Schröder noemde het '...an adventure Germany would not support.'⁹ Dit was niet alleen een nee tegen de invasie in Irak, maar een nee tegen het hele unilaterale beleid van de VS en Schröder was hierin niet alleen, ook veel andere lidstaten waren tegen, waaronder Frankrijk.¹⁰

Toch waren er binnen de EU ook lidstaten die achter de acties van de VS bleven staan; Groot-Brittannië en Spanje, maar ook Nederland. Zij het met enige twijfel in Londen en Den Haag.¹¹ In de 'Coalition of the willing' van de VS, de landen die de acties van de VS steunden, zaten onder andere ook Italië, Polen, Bulgarije en een aantal andere ex-communistische landen.¹² Bush dreigde nog met de zin: 'you're either with us, or against us', om te proberen meer landen achter de VS te krijgen, maar het effect hiervan was minimaal. Dit unilateraal handelen van de VS kwam in nog meer dingen naar voren in de jaren dat Bush president was. Zo verliet hij het Kyoto akkoord, legde importtarieven op aan de staal import om de eigen markt te beschermen en verliet hij het Internationaal straffhof. Hierdoor ontstond er een idee van Amerika dat niet langer wilde samenwerken met haar bondgenoten.¹³ Door dit soort retoriek ontstond er in de EU weer een heftig debat over het buitenlandsbeleid van de EU, met een aantal landen die het beleid krachtiger wilden maken, zoals we verderop zullen zien. Belangrijk is dat de instituties van de EU, zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Hoge Vertegenwoordiger van het buitenlandsbeleid van de EU, allemaal tegen het besluit van de VS waren.

Hoe ziet het buitenlandsbeleid eruit in de EU? Op economisch vlak wordt het vertegenwoordigd door de Europese Commissie, het supranationale orgaan wat in de eerste pilaar van de EU zit. De tweede pijler, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), wordt niet geleid door een supranationale organisatie, maar door de Hoge Vertegenwoordiger, die bijgestaan wordt door de European External Action Service (EEAS). De huidige Hoge Vertegenwoordiger is de Britse Catherine Ashton. Zij '...conducts the Union's common foreign and security policy.'¹⁴ Haar taak is tweeledig. Ten eerste moet ze het

7 F. Bozo, Two Strategies for Europe, p. 73

8 Stephen Haseler, Super-State, p.41

9 Idem, p.45

10 Idem, p.51

11 idem p.46

12 http://nl.wikipedia.org/wiki/Multinationale_troepenmacht_in_Irak

13 Super-state, p.53

14 idem

buitenlandsbeleid van de lidstaten zoveel mogelijk coördineren en ervoor zorgen dat de coherentie bewaard blijft.

Als tweede is ze de politieke stem van de EU, maar alleen in zaken waarin de lidstaten unaniem over zijn. Deze twee taken hebben daarom direct contact met elkaar. Hoe beter ze is in haar eerste taak, hoe beter ze haar tweede taak kan doen. Maar uiteindelijk heeft ze weinig middelen om de coherentie onder de lidstaten te bevorderen omdat ze geen supranationale bevoegdheden heeft. Ze kan geen lidstaten op het matje roepen of boetes opleggen aan staten die haar beleid niet volgen. De taak van de EEAS is: ‘The EEAS will help the High Representative ensure the consistency and coordination of the Union's external action as well as prepare policy proposals and implement them after their approval by Council. It will also assist the President of the European Council and the President as well as the Members of the Commission in their respective functions in the area of external relations and will ensure close cooperation with the Member States.’¹⁵

Wat er ontstond binnen de EU was een splitsing. Aan de ene kant was er een groep die koos voor een individueel buitenlandsbeleid binnen de NAVO wat aansloot op die van de VS. Daarmee kozen ze voor een NAVO waar de VS duidelijk het laatste woord had. Aan de andere kant was er een groep landen die vonden dat er binnen de NAVO ook een duidelijke EU pilaar moest komen die, samen met de VS, de NAVO draagt. Tegelijkertijd zou dit sterkere beleid ervoor zorgen dat de EU in gebieden die buiten het mandaat van de NAVO vallen, maar binnen die van de EU, meer daadkracht zou kunnen laten zien. We zullen zien in het onderzoek dat er de laatste twintig jaar een beweging is geweest richting het tweede model. Desondanks legde de onrust in Libië deze splitsing weer bloot.

Theoretisch gezien waren er genoeg redenen voor de EU om de rebellen in Libië te assisteren. Het was een uitgelezen kans voor de EU om zich onafhankelijk op te stellen van de VS binnen de NAVO. De EU kon laten zien dat ze meer was dan een economische macht, dat ze slagvaardig was. Ook is er herhaaldelijk in verdragen een verlangen geuit dat er een sterker buitenlandsbeleid moet komen, zowel in het verdrag van Maastricht, als het verdrag van Amsterdam en in het verdrag van Lissabon.¹⁶

Bij het Bureau of European Policy Advisers, het adviesorgaan van de EU, zagen ze een grote kans voor de EU: ‘The EU can play a central role in this laboratory of Arab democracy. The region counts on European financial assistance. The recent review of the European Neighbourhood Policy is only a first step: the creation of a Civil Society Facility and a European Endowment for Democracy; the facilitation of enhanced sector cooperation in such fields as climate change and energy; and the possible conclusion of Mobility Partnerships and “deep and comprehensive free trade areas” with the most advanced countries in the MENA [Middle East & North Africa] region, are all key elements of this assistance.’¹⁷

15 Mandaat hoge Vertegenwoordiger http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf

16 The foreign policy of the EU, p.35-65

17 I. Ioannides, bepa monthly brief, september 2011, p.5

Sven Biscop en Jan Joel Andersson, een respectievelijk Belgische en Zweedse professor Internationale Betrekkingen, geven in hun boek *The EU and the European Strategy (2007)* een analyse hierover en komen met een mogelijke oplossing. De belangrijkste factor voor het uitblijven van een sterk EU buitenlandsbeleid was en is volgens hun het gebrek aan *coherence*, coherentie. Coherentie interpreteren zij als: “..[coherence] means that the European Union should be able to pursue its external policy goals regardless of which institution and policy tool it chooses.” Het gaat dus om meer interne samenhang. Vervolgens verdelen Biscop en Andersson de term in twee: verticale en horizontale coherentie. Verticale coherentie, gaat over hoe de nationale standpunten van lidstaten aansluiten bij de verschillende EU instituties en andersom. Horizontale coherentie, gaat over hoe de verschillende EU instituties, te weten de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger, bij elkaar aansluiten en elkaar ondersteunen.¹⁸

Al lange tijd is de EU opzoek naar meer coherentie. Na twee mislukte pogingen voor een volledige politieke unie was het duidelijk dat de EU daar nog niet klaar voor is. Wel zijn er, vooral na het einde van de Koude Oorlog, veel initiatieven geweest die blijk geven van een behoefte tot grotere coherentie in het buitenlandsbeleid van de EU. In het verdrag van Maastricht werd expliciet gesteld dat er meer coherentie nodig was op buitenlandsbeleid. Op de conferentie van St. Malo in 1998 maakten Groot-Brittannië en Frankrijk afspraken voor meer militaire samenwerking. In 2003 werd de European Security Strategy (ESS) opgesteld, ook daarin stond expliciet de wens voor een meer coherent buitenlands beleid: ‘..point of the Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy is that we are stronger when we act together’

Toch bleef echte coherentie uit. De oplossing voor dit probleem was volgens de twee auteurs te vinden in het Grondwettelijk verdrag van 2005, met de oprichting van de functie van Europese Minister van Buitenlandse Zaken. Zoals bekend is, is het grondwettelijk verdrag niet doorggegaan, maar in het verdrag van Lissabon van 2009 (een herziene versie van het grondwettelijk verdrag) is de functie gebleven. De inhoud van de functie is hetzelfde gebleven, alleen nu onder de naam Hoge Vertegenwoordiger.¹⁹ Volgens de analyse van de auteurs zou de Hoge Vertegenwoordiger, samen met de EEAS, ervoor zorgen dat de Europese Unie extern een sterkere stem zou krijgen door een grotere interne verticale en horizontale coherentie.²⁰ Dit zou mogelijk zijn omdat in die nieuwe functie meerdere functies samen zouden komen, namelijk die van de Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB en de Euro Commissaris voor Buitenlandse betrekkingen.

Deze theorie lijkt met de opstand in Libië echter niet op te gaan. Het buitenlandsbeleid was nog steeds niet gecoördineerd en uiteindelijk was het aan de NAVO om een no-fly zone te creëren. Hadden Biscop en Andersson helemaal ongelijk of zit er misschien meer achter? Uiteindelijk kom ik tot de volgende probleemstelling:

18 S. Biscop & J. J. Andersson, *The EU and the European Strategy* (Hoboken 2007), p.124

19 Grondwettelijk verdrag (2005), p.33, <http://bit.ly/y31NhX>. Verdrag van Lissabon (2009), p. 20, <http://bit.ly/HeO5kM>

20 *The EU and European Strategy*, p.134

In hoeverre heeft de creatie van de functie van Hoge Vertegenwoordiger ertoe geleid dat het EU buitenlandsbeleid ten aanzien van de opstand in Libië, in de maand voor de start van de no-fly zone door de NAVO, meer gecoördineerd was dan het EU buitenlandsbeleid tijdens de onrust in maart 2003?

Met ‘meer gecoördineerd dan’ bedoel ik dat er een duidelijk verschil te zien moet zijn tussen 2003 en 2009 in de verticale en horizontale coherentie binnen de EU en de rol hierin van de Hoge Vertegenwoordiger. Het blijft lastig om hier een preciezere term aan te geven omdat het uiteindelijk niet precies te meten valt.

Operationalisering

Wat is het doel van dit onderzoek en met welke aanpak doe ik dit? In dit onderzoek schets ik een beeld over de ontwikkeling van het buitenlandsbeleid van de Europese Unie van de laatste twintig jaar, beginnend bij het einde van de Koude Oorlog in 1989 en eindigend bij de opstand in Libië vorig jaar, maart 2011. Daarvoor zal ik in dit onderzoek dieper ingaan op twee essentiële maanden in de ontwikkeling van het post-Koude Oorlog en post-11 september buitenlandsbeleid van de Europese Unie: maart 2003, met de Irak-crisis en de eerste militaire EU missie en maart 2011, met de opstand in Libië en de reactie van de EU op de situatie. De beide cases zijn niet identiek qua situatie, maar op een aantal punten hebben ze grote overeenkomsten. Voorop staat dat beide cases te maken hebben met de militaire dimensie van het buitenlandsbeleid. In beide maanden werd het buitenlandsbeleid sterk op de proef gesteld en liet het zien wat het echt waard was. Ten derde was de keuze in beide maanden of lidstaten voor de EU of voor eigenbelang kozen. De Hoge Vertegenwoordiger zou hier dan in theorie een essentiële rol in hebben. De bron die ik voor beide momenten gebruik is hetzelfde: Agence Europe. Dit is een Brussels persagentschap dat dagelijkse verslagen uitbrengt over de ontwikkelingen en besluiten binnen de EU. Daardoor is van dag tot dag te volgen hoe de ontwikkelingen verliepen.

Om beide cases goed te kunnen begrijpen is er wel enige kennis van de voorgeschiedenis nodig. Beide cases zullen vooraf gegaan worden door een hoofdstuk met de essentiële ontwikkelingen in de jaren ervoor. Uiteindelijk zullen we kunnen zien of het beleid in de laatste jaren verbeterd is, of Biscop en Andersson (deels) gelijk hadden en of er zonder de uitbreiding van de functie van Hoge Vertegenwoordiger in het Verdrag van Lissabon een betere of slechtere reactie van de EU was gekomen ten tijde van de crisis in Libië. In beide cases moet er gezocht worden met dezelfde criteria, om een vergelijking mogelijk te maken. Per case zullen er naar vier dingen worden gezocht, onderverdeeld in twee stappen, die belangrijk zijn in deze analyse. Om te beginnen moet er gekeken worden naar de situatie: het verloop van de periode, de standpunten van de verschillende EU lidstaten en de EU instituties. Daarna moet de periode geanalyseerd worden. Daarin zijn drie punten van belang: De verticale coherentie, de horizontale coherentie en de rol van de Hoge Vertegenwoordiger. Ik heb deze vier criteria genomen omdat volgens Biscop en Andersson

coherentie de belangrijkste ontbrekende factor is op het vlak van het buitenlandsbeleid, dus om te kijken naar een verbetering in de coherentie is om te kijken naar een verbetering van het buitenlandsbeleid.

Ten tweede gaat het, als ik het heb over het buitenlandsbeleid van de EU, vooral over het militaire kant. Tot het einde van de Koude Oorlog werd het militaire aspect helemaal overgelaten aan de individuele lidstaten en de NAVO, maar zoals we zullen zien, vraagt de veranderende wereld om een andere aanpak en is de NAVO niet overal meer toereikend. Dit was het wel in de bipolaire wereldstructuur van de Koude Oorlog. De voorbeelden die ik aanhaal gaan vaak over dit aspect. Er zijn natuurlijk ook andere aspecten, zoals het economische. In veel van deze gevallen heeft de Europese Commissie daar het hoogste woord. Omdat de EC supranationaal is en zich dus niet hoeft bezig te houden met individuele lidstaten die hun veto gebruiken om de beslissingen tegen te gaan, vertegenwoordigd zij de EU als geheel.

Nog iets wat duidelijk gemaakt moet worden is het verschil tussen de CFSP en de CSDP, wat misschien verwarrend kan zijn. de CFSP, de Common Foreign and Security Policy of Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, is het overkoepelende buitenlandsbeleid van de EU: de tweede pilaar. De CSDP, de Common Security and Defence Policy, is een element van de CFSP en gaat over het militaire aspect ervan. Het is de opvolger van ESDP die ontstond in 1999 met het Verdrag van Amsterdam, die de WEU inlijfde in de EU. De WEU was een alliantie tussen een aantal West-Europese landen, ontstaan na de Tweede Wereldoorlog. De WEU was gebaseerd op het oude balance-of-power²¹ model en was een bondgenootschap tegen Duitsland, deze alliantie moest voorkomen dat Duitsland niet weer zo machtig kon worden. In het begin zaten alle buurlanden van Duitsland erin. Later traden ook andere landen toe, waaronder (west-)Duitsland, toen bleek dat de grootste dreiging niet meer van Duitsland kwam, maar van de Sovjet-Unie. De WEU had geen staand leger, maar was afhankelijk van de bondgenoten.

21 Balance-of-power komt voort uit het realisme. Volgens dit idee kan er alleen vrede in een gebied zijn als de verschillende landen zich in een machtsevenwicht bevinden. Als de één sterker wordt, dan moeten de andere landen samen gaan werken om de balans te behouden. Zowel in de Eerste als Tweede Wereldoorlog werd deze balans verstoord door Duitsland, die de balans dusdanig overhoop gooide dat het tot oorlog kwam.

Voorgeschiedenis casus I

Het buitenlandsbeleid van de laatste twintig jaar is natuurlijk niet zomaar uit de lucht komen vallen. Net zoals veel andere ontwikkelingen in de EU waarbij de lidstaten meer gaan samenwerken of zelfs stukjes verantwoordelijkheid overdragen naar Brussel, is dit een proces wat zich lange tijd ontwikkelde en stap voor stap uitbreidde.

EDG/EPC

Het begin van de Europese Unie is in 1951, met de oprichting van de EGKS, de Europese Gemeenschap voor Kolen & Staal. De eerste zes lidstaten waren Frankrijk, West-Duitsland, Italië, Luxemburg, België en Nederland. Deze samenwerking beviel en een jaar later, in 1952, kwam het volgende voorstel: de Europese Defensiegemeenschap, de oprichting van een gezamenlijk leger. Ook werd er nog één lidstaat bijgevoegd: West-Duitsland. Met de Tweede Wereldoorlog nog vers in het geheugen wilden de Zes Duitsland nog niet bewapenen, maar ze zagen wel in dat ze Duitsland aan zich moesten binden en beschermen tegen de Sovjets in Oost-Europa. Een gezamenlijk leger hield in dat de deelnemende landen een politieke unie zouden vormen. Uiteindelijk is het verdrag niet doorgegaan, doordat het Franse kabinet het niet goedkeurde twee jaar later. Daarmee werd het idee van een politieke unie op de lange baan geschoven. Pas in de jaren '70 besloten de lidstaten van de EEG weer meer te gaan samenwerken op het gebied van het buitenlandsbeleid. Deze samenwerking moest een sterk intergouvermenteel karakter krijgen en de supranationale instituties van de EEG mochten zich er niet mee bemoeien. In de praktijk bleek dit lastig te zijn. Doordat de EEG instituties niet mochten meedoen was er een kunstmatige scheiding aangebracht tussen politieke en economische belangen. In de praktijk bleek deze scheiding vaak lastig te zien te zijn en in 1981 werd de scheiding formeel opgeheven.²² In de laatste jaren van de Koude Oorlog bleef dit beleid onveranderd, maar met de opheffing van de Sovjet Unie veranderde er veel.

Jaren '90

Aan het begin van de jaren '90 was een militaire tak van de EU nog ondenkbaar. In de Koude Oorlog werd gekozen voor een splitsing: De EEG/EU was voor economische samenwerking en de NAVO voor militaire samenwerking. Nog met het Verdrag van Maastricht in '91 weigerde Groot-Brittannië een militaire dimensie te geven aan de EU.²³ Wel waren er in het verdrag, helemaal aan het eind, declaraties opgenomen over het ontwikkelen van een militair aspect van de EU. Wel was er in het verdrag de vage zin opgenomen dat: 'The Union's competence in matters of common foreign and security policy shall cover all areas of foreign policy and all questions relating to the Union's security, including the progressive framing of a common defence

²² Sophie Vanhoonacker & Natasja Reslow, 'The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards', *European Foreign Affairs Review* 15 (18/1/2010), p.5,6

²³ Keukeleire, p.263

policy that might lead to a common defence force.²⁴ De WEU, de West Europese Unie, zou ontwikkeld worden tot het defensie aspect van de EU.²⁵ Er waren echter geen data of deadlines in opgenomen, waardoor het niet definitief was en of het überhaupt wel zou gebeuren.

Deze 'common defence policy' vond met het verdrag van Maastricht nog geen invulling. De CFSP, de Common Foreign and Security Policy, had alleen economische en diplomatieke middelen tot haar beschikking. Één van de voornaamste redenen tot oprichten hiervan was om de EU een sterkere identiteit te geven. Ook werd de intergouvernementele CFSP gebruikt om de macht van de EC in te perken, die steeds groter begon te worden onder voorzitter Delors. Ten derde zagen sommige lidstaten de CFSP als de start van een gecoördineerd EU buitenlandsbeleid. Het einde van de Koude Oorlog en de nieuwe vormen van externe dreigingen lieten zien dat er een sterker beleid nodig was. Andere lidstaten, vooral Groot-Brittannië en Denemarken, waren hier sterk tegen.

De EEG/EU had wel middelen voor optreden in nationale conflicten, internationale conflicten en crisis bestrijding, maar onder deze bevonden zich geen militaire middelen. Voornamelijk waren het economische middelen zoals sancties, die gestuurd konden worden door de supranationale Europese Commissie. In de loop van de jaren '90 veranderde dit echter.

De voornaamste redenen was de oorlog in de Balkan, in voormalig Joegoslavië. Joegoslavië bestond uit zes republieken en twee autonome provincies: Servië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Macedonië, Slovenië, Kroatië en de twee provincies Vojvodina en Kosovo. Met de dood van Tito in 1980 kwam de oude animositeit tussen de verschillende etnische groepen weer naar boven. Dit leidde tot de onafhankelijkheid van Kroatië en Slovenië op 25 juni 1991. Wat volgde was een burgeroorlog waar etniciteit een grote rol had. De Serven, onder leiding van Slobodan Milošević begonnen een campagne om de overgebleven gebieden in Joegoslavië Servisch te maken. Dat betekende dat er Kroaten, Bosniërs, Moslims en andere groeperingen verdreven of vermoord moesten worden. Omdat de verschillende etnische groeperingen volledig door elkaar leefden ging het vaak dorp voor dorp. De details zijn verder niet belangrijk in dit onderzoek. Wat wel belangrijk is, is hoe de internationale gemeenschap reageerde op deze zuiveringen door het Servische leger en hoe de Serven de machteloosheid van de internationale gemeenschap uitbuitte.

In voormalig Joegoslavië werd duidelijk dat economische en diplomatieke middelen niet altijd genoeg zijn. Sterker nog, de Serviërs onder Milošević maakten schaamteloos misbruik van de krachteloosheid van de sancties. Het probleem was dat de EU haar sancties en dreigingen geen kracht bij kon zetten omdat ze geen militaire macht had. De Brit James Gow, professor in War Studies aan het King's College in Londen, definieerde het als: 'the failure to ensure compliance with demands and agreements, through the use of, or threat of the use of force.'²⁶ Er werden bijvoorbeeld een aantal gebieden in Bosnië 'veilige zones' verklaard

24 Treaty of the European Union, artikel 11

25 Verdrag van Maastricht, <http://bit.ly/MbROso>

26 'Nervous Bunnies - The International Community and the Yugoslav War of Dissolution', Military Intervention in European Conflicts, Lawrence Freedman, p.14

door de westerse landen, maar omdat ze niet bereid waren die gebieden te verdedigen met grondtroepen, waren de veilige zones afhankelijk van Servische welwillendheid. Zolang de Serviërs het geen probleem vonden, waren de veilige zones daadwerkelijk veilig.²⁷ Milosević wist het uitbuiten van deze daadkrachtloosheid tot een kunst te verheffen, waardoor hij bijna kon doen wat hij wilde. De twijfel bij de EU lidstaten om troepen te sturen gaf Milosević het idee dat hij een groen licht kreeg voor zijn acties.²⁸ De EU kon niet voorkomen dat de genocide plaatsvond, ondanks een grote diplomatieke campagne van de EU, economische sancties en meerdere pogingen voor vredesakkoorden.

De CFSP, opgericht met het Verdrag van Maastricht, bleek met de standaard middelen niet uitgebreid genoeg te zijn. De CFSP had niet de middelen om haar diplomatieke onderhandelingen kracht bij te zetten. Veel Europese landen, waaronder Groot-Brittannië en Spanje, waren tegen een militaire dimensie van de EU. Deze oorlog resulteerde in meer dan 100.000 doden en hoewel die niet makkelijk voorkomen had kunnen worden, hadden er, met meer daadkracht, veel levens gered kunnen worden. De VS wilde niet ingrijpen omdat het ver buiten haar belangen lag. De NAVO wilde niet ingrijpen omdat er geen lidstaat was aangevallen en artikel vijf niet ingezet kon worden. Bovendien lag het buiten haar mandaat gebied. Beiden gebruikten ook het argument dat de Balkan uiteindelijk de burens van de EU waren. De EU wilde niet ingrijpen omdat ze het niet eens kon worden hoe, het ontbrak haar aan zowel horizontale als verticale coherentie. Uiteindelijk is er in 1999 onder leiding van de NAVO toch ingegrepen, met het bombardement van Kosovo.

Het falen van de CFSP in de Balkans heeft er mede voor gezorgd dat er een idee ontstond dat de EU een krachtiger buitenlandsbeleid moest hebben, met de macht om haar eisen kracht bij te zetten. Ook grote tegenstanders, zoals Groot-Brittannië, zagen in dat dit nut had.

Conferentie van St. Malo

In 1998 hielden Groot-Brittannië en Frankrijk een conferentie in St. Malo, een Frans kustplaatsje in Bretagne. Daar sloten de Franse president Jacques Chirac en de Britse Premier Tony Blair een akkoord over meer militaire samenwerking tussen de twee landen. Chirac zei hierover: 'To me this is a positive sign for the future, not only for the future for Britain and France, but more widely for the whole of Europe.'²⁹ Hij doelde hiermee op de houding van Groot-Brittannië, die sinds de Suez-Crisis in 1956 altijd achter de VS aanliep en ook binnen de NAVO een sterke EU pijler tegenhield. Ook binnen de EU hield ze vaak initiatieven tegen die richting een sterker buitenlandsbeleid zouden gaan. Margaret Thatcher, de conservatieve Premier van GB tot 1990 was zo euro-sceptisch dat ze uiteindelijk de steun van haar eigen partij verloor en moest aftreden. Met de conferentie van St. Malo scheen daar, deels, een einde aan te komen.

²⁷ idem, p.20

²⁸ Idem, p.25

²⁹ http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/227598.stm

Deze conferentie was zo belangrijk omdat Frankrijk en GB altijd lijnrecht tegenover elkaar stonden met betrekking tot de militaire dimensie van de EU, waardoor een goed initiatief nooit echt van de grond kon komen. GB koos altijd voor de NAVO en het leiderschap van de VS en Frankrijk koos altijd voor een EU dat los stond van de NAVO en zelfvoorzienend was. Met deze overeenkomst stapten ze allebei over hun eigen schaduw heen, een belangrijke stap voor de ontwikkeling van de ESDP.

Een paar maanden later, op 1 mei 1999 trad het Verdrag van Amsterdam in werking. Voornaamste verandering in dit verdrag was de samenvoeging van de WEU met de EU. De WEU werd ingelijfd in de CFSP: de European Security and Defence Policy. De militaire tak van de CFSP was geboren. De ESDP werd geleid door de Hoge Vertegenwoordiger, de Spanjaard Javier Solana. Wat was het mandaat van de ESDP? Door het intergouvernementele karakter van de CFSP kon de Hoge Vertegenwoordiger niet lidstaten vertellen wat ze moesten doen. Javier Solana de man die voor militaire missies ervoor moest zorgen dat de lidstaten op één lijn zaten, hij moest de verticale coherentie vergroten.

Met het einde van de Koude Oorlog veranderde de manier waarop oorlogen werden gevochten. Het traditionele concept van oorlogsvoering was gericht op de constante dreiging van invasie of zelf een land binnenvallen voor geopolitieke, ideologische of religieuze redenen. Maar na de Koude Oorlog kwamen de grootste dreigingen niet meer van andere landen, zoals de oude Sovjet Unie, maar van organisaties die misschien helemaal niet gelinkt zijn aan een land of gebied. De dreiging van internationale oorlogen, een volledige oorlog tussen twee of meer landen zijn nauwelijks meer te vinden, zeker niet in de Westerse wereld. Nu zijn de soort oorlogen die het meest voorkomen oorlogen waarbij een land een zwakker buurland aanvalt, of er binnen een land een burgeroorlog ontstaat. Dit nieuwe oorlog voeren vraagt om ook om een ander soort leger. Een leger wat gericht is op interventie en humanitaire hulp in plaats van invasie en destructie. Een leger wat mobieler, flexibeler en sneller inzetbaar is, overal ter wereld. Grote staande legers voor de verdediging van het eigen grondgebied, zo essentieel tegen de Sovjets, zijn overbodig geworden. In de ESS van 2003 staat dat de grootste dreigingen voor de EU terrorisme, proliferatie van nucleaire wapens door staten of groeperingen die niet gebonden zijn aan staten, regionale conflicten, corrupte dictators van buurlanden en de georganiseerde misdaad zijn.³⁰ De oplossing van of verdediging tegen deze dreigingen vraagt om een uitgebreider buitenlands en veiligheidsbeleid, die meer middelen dan alleen militaire tot zijn beschikking heeft.

European Capability Action Plan

Dit document werd in november 2001 ondertekend door de ministers van defensie van de vijftien EU lidstaten. Het ging over de ontwikkeling van grotere militaire samenwerking en militaire coöperatie in de EU. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van een strategisch plan voor het opzetten van een EU leger van 60.000

³⁰ ESS, p.7, 3, 4

man, die overal in de wereld in 60 dagen inzetbaar was. Maar, zoals bepaald was in het document, de deelname van de lidstaten is op een vrijwillige basis. Ook bepaalde het document wat de relatie moest zijn met de NAVO. De NAVO moest in de toekomst niet alleen door de VS gedragen worden, maar ook door een EU pilaar, die nauw samenwerkte met de VS. De militaire tak moest dus gaan opereren binnen het kader van de NAVO. Daarom moet ook de crisis management van de EU sterk gaan samenwerken met die van de NAVO. Dit lukte later, in 2003 met het ondertekenen van de Berlijn+ akkoorden, waarmee geheime informatie, materieel en personeel tussen de twee kon worden gedeeld.

11 september 2001

In het geval van het militaire aspect van de Europese unie eindigden de jaren '90 op 11 september 2001, met de terroristische aanslagen op het World Trade Center in New York. Dit was zo omdat deze aanslagen op een aantal vlakken de wereld sterk veranderde. Ten eerste werd het veiligheidsvraagstuk weer volledig actueel. Het feit dat internationale terreur organisaties een aanval in het hart van de Westerse wereld konden uitvoeren zette leiders over de hele wereld aan het denken, met verschillende reacties tot gevolg. In de Verenigde Staten riep President Bush de 'War on Terror' uit, een ongebreidelde oorlog die pas over zou zijn als alle terroristen verslagen zouden zijn. Internationale terroristische netwerken verslaan blijkt 11 jaar later niet zo makkelijk te zijn. De War on Terror was het begin van een periode van unilateraal handelen door de VS, waardoor zij veel van haar Westerse bondgenoten tegen haar keerde.

De EU en haar lidstaten reageerden anders. Daar beseften de lidstaten zich dat het terrorisme een dreiging was, die niet met de conventionele middelen opgelost kon worden. Niet alleen had de nieuwe 'vijand' geen legers, maar had ze ook geen duidelijke basis of land van herkomst. De terroristen konden zich zowel binnen als buiten de lidstaten bevinden. Dit bracht nog een nieuw probleem met zich mee, als een vijand zich overal op de wereld kan bevinden, waar houdt het binnenlandsbeleid van een land dan op en begint het buitenlandsbeleid? Met klassieke machtsmethoden alleen was dit niet op te lossen. Dit was een nieuw soort vijand. Omdat Al'Qaida niet was gebonden aan een land of gebied, en zowel van buiten de EU kan komen of vanuit cellen in de EU zelf, wordt de scheiding tussen het de verschillende pilaren van de EU onduidelijker, omdat ze steeds meer gaan overlappen. Daarom werd het weer belangrijker om de coördinatie op het buitenlandsbeleid te vergroten.

Nu was de EU en de CFSP aangekomen op het punt van de eerste echte test. Door de onrust op de Balkan was het geëvolueerd van een idee tot een tastbaar iets. Met het Verdrag van Amsterdam en de inlijving van de WEU, de conferentie in St. Malo waar Groot-Brittannië voor het eerst bereid was mee te doen en het European Capability Action Plan waren er goede stappen gezet, de aanslagen van elf september 2001 maakten het onderwerp weer helemaal actueel, maar het was het genoeg?

Casus I - Maart 2003

Maart 2003 was een essentiële maand in de ontwikkeling van het buitenlandsbeleid van de EU. Er waren toen twee belangrijke gebeurtenissen die de koers van de daaropvolgende jaren beïnvloedden. Ten eerste werd er begonnen aan de eerste militaire EU missie ooit: operatie Concordia in Macedonië. Tegelijkertijd woedde er ook de Irak-crisis: de keuze of de EU en haar lidstaten de VS moesten volgen in het binnenvallen van Irak, ondanks dat de VN dit niet goedkeurde. Beide gevallen lieten een tekortkoming in het buitenlandsbeleid van de EU zien: missende coherentie. In Macedonië miste de coherentie horizontaal, of tussen de verschillende EU instituties. In Irak was het gebrek aan coherentie verticaal, tussen de lidstaten zelf en tussen de verschillende EU instituties en de lidstaten. Wat bij beide belangrijk is, is niet zozeer de invulling en het verloop van de missie in Macedonië of de oorlog in Irak, maar de besluitvormingsprocessen er omheen en er aan vooraf. Het verschil tussen de twee periodes is dat het bij de missie in Macedonië gaat over coherentie net voor en tijdens de missie. Bij de Irak-crisis gaat het over de aanloop tot invasie van Irak. Deze cases moeten bekeken worden met de opzet die opgesteld was in de operationalisering. Het onderzoek is verdeeld in twee stappen. Ten eerste gaan we kijken naar de situatie: wat was het verloop van de periode, wat waren de sleutelmomenten? Vervolgens moet de periode geanalyseerd worden: er moet gekeken worden naar de horizontale coherentie en de verticale coherentie. Als laatste moet er gekeken worden naar de rol van de Hoge Vertegenwoordiger, wat was zijn rol en was hij prominent aanwezig in het debat?

Macedonië - horizontale coherentie

De Situatie

Op maandag 31 maart 2003 begon operatie Concordia in Macedonië, de eerste militaire EU missie ooit. 350 soldaten, onder de vlag van de EU werden gestationeerd in het kleine land om de rust tussen verschillende etnische groepen te bewaren. Dit was een historisch moment, want tot dan toe was het nog nooit gelukt om onder de EU lidstaten een consensus te vinden over een militaire missie. Bovendien was het de eerste keer dat de EU al haar politieke, economische en militaire middelen in één land samenbracht. Toch lukte het om deze missie te starten. Maar hoewel het lukte was ze verre van perfect. Ook hier kwam weer aan het licht wat de EU miste: coherentie in het buitenlandsbeleid.

Wat was de aanleiding van deze missie? Groeiende onrust tussen verschillende bevolkingsgroepen leidde ertoe dat de regering van Macedonië in september 2001 hulp vroeg aan de NAVO met het bewaren van de vrede terwijl de regering haar greep op de veiligheid in het land vergrootte. De NAVO stemde toe. Anderhalf jaar later nam de EU de rol van de NAVO over.³¹ De missie was gepland voor zes maanden, van 31 maart tot begin oktober 2003, maar liep uiteindelijk door tot 15 december 2003.³² 350 militairen onder de EU vlag,

³¹ <http://www.nato.int/fyrom/#FN1>

³² Afscheidsrede Hoge Vertegenwoordiger J. Solana, 15 december 2003, Skopje

ondersteund door de NAVO met materieel en informatie. De Europese NAVO admiraal R. Feist had de leiding over de operatie.³³

De Analyse

Dat deze missie er kwam gaf blijk van verticale coherentie, want zonder de overeenstemming van de lidstaten zou de missie niet mogelijk zijn geweest. De horizontale coherentie, tussen de verschillende EU instituties, was niet optimaal. Zowel met verschillende EU contacten in Macedonië zelf, de verschillende contacten tussen de lidstaten en de missie en de leiding op het hoogste institutionele niveau, de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger.

Welke EU organen waren er ter plekke aanwezig, om de missie te coördineren? De EU had een Framework Agreement afgesproken met Macedonië. Het Framework Agreement hield in dat de EU niet alleen militaire hulp zou leveren, maar hulp over een breed spectrum zodat er een duurzame vrede kon komen.³⁴ Dit viel terug te zien aan het aantal EU instituties aanwezig in Macedonië. Ten eerste was er de militaire staf van Operatie concordia zelf. Ten tweede was er een delegatie van de Europese Commissie aanwezig. Daarnaast had de halfjaarlijkse voorzitter van de EU, Griekenland in het begin van de missie, daarna Italië, ook een eigen delegatie gestuurd. De vierde aanwezige institutie was de EU Monitoring Mission (EUMM), de vijfde de European Agency for Reconstruction (EAR), de zesde de European Investment Bank (EIB) en daarbovenop kwam, als zevende, de EU Special Representative (EUSR) bij.³⁵ Al deze instituten vertegenwoordigden de EU op een bepaald vlak, maar voor de lokale politieke leiders waren zeven aanspreekpunten verwarrend.

De EU Special Representative was origineel bedoeld om deze verwarring tegen te gaan. Een lokale coördinatie van de EU, maar in tegenstelling tot de EU ambassadeurs waren de EUSR's over het algemeen niet gebonden aan één land, maar aan een gebied waar de aandacht van de EU lag. In dit geval was dat wel een land, Macedonië. Zoals in het officiële Concordia document stond: 'the Union appointed an EU Special Representative [...] to help to ensure the coherence of the EU external Action and to ensure coordination of the international community's efforts to help in the implementation and sustainability of the provisions of that Framework Agreement.' De EUSR was het 'gezicht' en de 'stem' van de EU in andere landen. Misschien ooit bedoeld als het centrale punt, maar in dit geval was dat niet zo. Andersson en Biscop stellen ook nog eens dat de andere aanwezige EU delegaties weinig met de EUSR te maken hadden en het contact minimaal was.³⁶

Ook binnen de EU waren er een hoop instituties die verantwoordelijkheid hadden. Er was de leider van de militaire operatie, Admiraal Feist. Daarnaast was er het Political and Security Committee die ging over de

33 Council Joint Action 2003/92/CFSP, 23 januari 2003, artikel 2

34 Council Joint Action 2003/92/CFSP, 11/3/3002

35 Andersson, p.132

36 Andersson, Biscop, p.4...

politieke en strategische richting. Het EU Military Committee ging over de militaire richting van de operatie. In het contact met Macedonië waren de Hoge Vertegenwoordiger en de EUSR de primaire aanspreekpunten. Ook de landen die meededen aan de missie hadden een eigen comité, het Committee of Contributors of CoC. De voorzitter van de CoC was de Hoge Vertegenwoordiger en ze ging over het dagelijks bestuur van de missie. De besluiten van de CoC konden alleen genomen worden met unanimité.³⁷ De verantwoordelijke binnen de EC was de commissaris van buitenlandse betrekkingen. Hij nam de uiteindelijke besluiten over de politieke en economische richting. De Hoge Vertegenwoordiger was verantwoordelijk voor het militaire aspect. Bovendien stond de EU ook nog in direct contact met de NAVO omdat Operatie Concordia afhankelijk was van NAVO materieel.³⁸

Wat deze missie uiteindelijk mogelijk maakte waren de Berlijn+ akkoorden tussen de EU en de NAVO, getekend in maart 2003. Dit was een akkoord dat het delen van materieel en geheime informatie tussen de NAVO en de EU makkelijker maakte, waardoor de EU de NAVO kon aflossen in de missie in Macedonië. De EU had namelijk materieel van de NAVO nodig om de missie te volbrengen. Deze akkoorden kwamen voort uit de Berlijn Akkoorden van 1998 tussen de NAVO en de WEU. Na het opnemen van de WEU in de EU met het Verdrag van Amsterdam in 1999 gingen deze akkoorden weer verloren. Deze akkoorden waren een belangrijke stap voor de versterking van de EU pilaar binnen de NAVO en waren een stap in de richting van een EU als volwaardige speler. Bovendien waren de akkoorden een grote overwinning voor de Hoge Vertegenwoordiger, die de EU vertegenwoordigde bij de onderhandelingen.

De Hoge Vertegenwoordiger vertegenwoordigde de EU in dit geval omdat het ging over militaire belangen. In de aanloop van de missie had hij verder de leiding over de invulling en details van de operatie. Er moest bijvoorbeeld besloten worden welke lidstaten troepen leverden en wie de leiding had. In dit alles had de Hoge Vertegenwoordiger een hoofdrol. Echter, in de onderhandelingen voor het Framework Agreement met Macedonië weer niet, omdat daar ook politieke en economische factoren bij kwamen kijken.³⁹

Er waren dus een hoop instituties tegelijk bezig in Macedonië, wat de coherentie naar buiten toe niet ten goede kwam. Ook miste er intern coherentie. Het mandaat van de Hoge Vertegenwoordiger was nog te beperkt om dit tegen te gaan. Dat het mandaat te beperkt was kwam ook naar voren in de Irak-crisis, die tegelijkertijd woedde.

37 Political and Security Committee Decision Fyrom/1/03, 18 feb. 2003, p.5

38 idem

39 Agence Europe, maart 2003

Irak-crisis - verticale coherentie

De beslissing om de NAVO missie in FYROM over te nemen in maart 2003 kwam tegelijkertijd met een crisis die pijnlijk blootlegde hoe verdeeld Europa eigenlijk nog was in haar buitenlandsbeleid: de Irak crisis. Deze crisis was er een waar de oude Koude Oorlog splitsing tussen atlanticisten en federalisten weer helemaal naar boven kwam. Wat gebeurde er?

De Situatie

De VS wilden Irak binnenvallen in naam van de 'War on Terror', uitgeroepen door President Bush na de aanslagen van 11 september 2001. Bush beweerde bewijzen gevonden te hebben dat de president van Irak, Saddam Hoessein, nauwe banden onderhield met het terroristennetwerk van Osama Bin Laden, Al'Qaida. Daarbovenop had Saddam ook nog massavernietigingswapens. Volgens de regering Bush was het slechts een kwestie van tijd voordat Irak Israël zou gaan bestoken met verschillende soorten nucleaire en chemische wapens en de hele regio onstabiel zou worden. Om dat te voorkomen stelde de VS, samen met Spanje en Groot-Brittannië, een VN resolutie op die haar het mandaat gaf om Irak binnen te vallen. Om dit mandaat kracht bij te zetten hield Colin Powell, minister van Buitenlandse zaken onder Bush een toespraak in de Algemene Vergadering van de VN waarin hij bewijs liet zien die de claim van Bush ondersteunde. Later bleek dat deze bewijzen gefabriceerd waren. (De toespraak is wel een aanrader om te kijken).

Ondertussen waren er in Irak VN waarnemers, onder leiding van de Zweedse staatsman en diplomaat Hans Blix, die zochten naar massavernietigingswapens. Saddam Hoessein verklaarde ondertussen dat hij helemaal niet van dit soort wapens had.

Al snel werd duidelijk dat andere permanente leden van de VN Veiligheidsraad zouden afzien van stemmen over de resolutie van de VS, Spanje en Groot-Brittannië, wat feitelijk inhield dat ze hun veto uitbrachten. Maar, met het argument dat het veto 'onredelijk' was, besloten de drie toch door te gaan met de invasie van Irak.⁴⁰ Op 18 maart 2003 verklaarden ze de oorlog aan Irak. Deze actie had grote gevolgen. Natuurlijk de oorlog zelf, met duizenden doden en een fragiele democratie, maar dat is niet van belang hier. Wat wel van belang is hier is het gevolg die die beslissing had op de internationale orde, zowel binnen de VN als de NAVO en al helemaal de EU. Wat betekende dit voor alle drie?

Het unilateraal handelen van de VS was een harde slag voor de VN. Want met haar actie ondermijnde de VS het internationale gezag van de VN. In 2004 zei Secretaris Generaal Kofi Annan hierover: 'I have indicated that it was not in conformity with the UN Charter. From our point of view, from the charter point of view, it was illegal.'⁴¹ Ondanks dat de VN de invasie als illegaal bestemde, viel de coalitie Irak binnen. Daarmee ondermijnden ze het gezag van de VN.

40 Agence Europe, 13 maart 2003, p.5

41 http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm

In de NAVO was er duidelijke splitsing te zien. Sinds de Koude Oorlog stonden de NAVO bondgenoten niet meer duidelijk achter de VS. Vooral Frankrijk en Duitsland, de grootste landen in de NAVO na de VS, waren duidelijk tegen de invasie.

De Analyse

Het pijnlijkst (en het belangrijkste voor dit onderzoek) was misschien wel de verdeeldheid binnen de EU. Iedereen struikelde over elkaar heen en niemand kon ervoor zorgen dat er een gecoördineerd beleid kwam. De verschillende EU instituties waren tegen de oorlog. Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana had hier een ‘diepe frustratie’ over, hij zei: ‘In Kosovo [het bombardement van Kosovo in 1999, waarvan ook de legitimiteit in kwestie werd getrokken], it was a war to put an end to a tragedy that was taking place. Here, we have a preventive war to prevent something that might happen.’⁴² Chris Patten, toenmalig Euro Commissaris voor buitenlandse betrekkingen van de EU zei: ‘this is a dangerous sign of the value that the United States places on their international commitments, precisely at a time when discipline and international cooperation is needed if one is to combat terrorism effectively.’⁴³ Het standpunt van de Commissie in zijn geheel was niet minder duidelijk: ‘the commission urges EU member States to take a united stance in order to avert long-term damage that a war in Iraq could cause to the United Nations system and to the ambitions of EU common foreign policy.’⁴⁴

Ook het Europees Parlement veroordeelde de acties van sommige EU lidstaten. Daniel Cohn-Benit, co-president van de Greens/EFA partij zei: ‘why do the member countries not respect Article 19 of the Treaty [of the European Union], which stipulates that, at the UN Security Council, they must defend the position defined by the Union?’ De Ier Pat Cox, die toen de voorzitter van het Europees Parlement was zei: ‘the council and much of the debate in Europe has been rather a house divided against itself.. In the months to come we must learn and apply the lessons of how to work together to create a greater coherence, a greater presence and a greater balance in terms of international affairs.’⁴⁵ Een dag later ging Cox nog verder: ‘a large majority of the EP would have preferred to allow UN weapons inspections to continue in Iraq, as well as UN-multilateral diplomacy.’ Hij vond het jammer, dat ondanks alle ondernomen pogingen van de verschillende EU instituties, coherentie nog steeds niet bereikt kon worden. ‘Lessons must now be drawn from the divergence that has divided the fifteen over recent months and the ‘too little mutual respect’.⁴⁶

Het ontbrak bij deze crisis aan verticale coherentie binnen de EU. Voordat er een gecoördineerd beleid kan komen moet dit opgelost worden, hoe kan er voor gezorgd worden dat lidstaten voor de EU kiezen en niet voor zichzelf? Deze crisis bracht niet alleen aan het licht dat dat nodig was, maar dat er ook behoefte naar was onder verschillende lidstaten. Uiteindelijk waren de verschillende EU instituties tegen de oorlog en

42 Agence Europe, 22 maart 2003

43 Idem, 13 maart 2003

44 Idem, 18 maart 2003

45 Agence Europe, 21 maart 2003

46 Idem, 22 maart 2003

probeerden dit ook aan te dringen bij de lidstaten, maar toch koos een deel van de lidstaten nog voor de VS. Het doel van de CFSP was het verbeteren van de coherentie, maar hier mislukte dat.

Dit leidde echter niet tot een implosie van het buitenlandsbeleid. George Papandreou, leider van het Griekse voorzitterschap zei: ‘The crisis should make the EU think about its real desire to have a Common Foreign Policy that the citizens are calling for. Europe has to be stronger if we want to be equal partners with the US.’ Gerhard Schröder, Bondskanselier van Duitsland haakte hier op in: ‘the essential thing is to develop a true common foreign and security policy on the basis of the Franco-German contribution to the European Convention and the initiative by the Belgian Prime Minister concerning a summit with France and Germany. It is not opposed to NATO, but would make it possible to strengthen the European Pillar of the Atlantic Alliance.’⁴⁷ Dit Belgische initiatief kwam van de Belgische premier Guy Verhofstadt, die een militaire EU alliantie voorstelde die om de Duits-Franse as heen was gebouwd. Ieder lidstaat dat wilde meedoen, kon zich erbij aansluiten.

Als de lidstaten van de EU wilden dat er (ooit) een sterk, coherent, gemeenschappelijke beleid zou komen moesten de tekortkomingen in de coherentie opgelost moeten worden.

47 Idem

Voorgeschiedenis casus II

Na maart 2003 was het idee in de EU dat het buitenlandsbeleid tekort schoot en dat het moest worden uitgebreid. Natuurlijk ging dit niet zonder slag of stoot, maar stukje bij beetje werd het uitgebreid. Dit hoofdstuk gaat over de belangrijkste ontwikkelingen in het buitenlandsbeleid tussen maart 2003 en maart 2011.

Pogingen daartoe zijn in de maanden en jaren daarna gepleegd. Ten eerste was er op 29 april het bovengenoemde Belgische initiatief. In de tweede helft van 2003 kwam daar ook de publicatie van de ESS bij en de Convention on the future of Europe.

Belgisch initiatief

Wat werd er van tevoren van verwacht op 29 april? Het omlijnen van een ‘harde kern’ van EU lidstaten die meer willen gaan samenwerken op het gebied van defensie. Volgens hun is dit nodig voor een gecoördineerd buitenlands beleid van de EU. Er wordt hier niet bedoeld op een volledige autonome organisatie buiten de NAVO, maar een versterking van de Europese pilaar, zodat er op meer gelijke voet kan worden samengewerkt met de VS.⁴⁸ Wat is ervan terecht gekomen? Op de defensietop waren vier landen aanwezig: Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg. De aanwezige landen zagen dit als een voortzetting van de conferentie in St. Malo tussen Groot-Brittannië en Frankrijk in 1998 over een sterkere gezamenlijke defensie. Chirac zei over het uiteindelijke doel van de top: ‘buiding a credible European Defence framework in NATO.’⁴⁹

Het Belgische plan is uiteindelijk tot drie actiepunten gekomen waarmee de militaire samenwerking tussen landen versterkt zou worden. Ten eerste werd de ontwikkeling in gang gezet van een Rapid Reaction Capability, de mogelijkheid om militaire eenheden overal ter wereld in te zetten binnen drie dagen, om ingezet te worden bij humanitaire crisissen. De NAVO was een gelijksoortige operatie aan het opzetten. De tweede was een EU commando voor strategisch luchttransport, dat op termijn de Europese Airbus A400M zou moeten gaan gebruiken. Als derde werd er besloten dat de EU missies na Concordia zelfstandiger moesten worden, minder afhankelijk van NAVO materieel en expertise. Het vierde en laatste actiepunt was het besluit om een actievere Europese defensie markt te stimuleren. Zo kunnen de Europese landen minder afhankelijk worden van Amerikaans materieel. Dit initiatief heeft geleid tot de oprichting van het European Defence Agency in 2004.

48 Agence Europe, Ferdinando Riccardi, 26 maart 2003

49 Idem, 30 april 2003

Heeft het Belgische initiatief tot iets geleid? Ja. In 2004 is het European Defence Agency opgericht. Het EDA heeft als doel de doelstellingen die gezet waren in het Belgische initiatief te realiseren. Het is geen Europees ministerie van defensie, maar probeert de ontwikkelingen op het gebied van defensie van de lidstaten te coördineren: ‘EDA acts as a catalyst, promotes collaborations, launches new initiatives and introduces solutions to improve defence capabilities. But it can only succeed when its shareholders – the participating Member States – deliver these capabilities.’⁵⁰

ESS

In december 2003, toen de successen en de tekortkomingen van de missie in Macedonië duidelijk werden en de Irak-crisis nog vers in het geheugen was, werd een document uitgebracht wat het toekomstige EU buitenlandsbeleid uitzette: de European Security Strategy, of ESS. Dit document werd geschreven door Javier Solana en werd goedgekeurd door alle EU lidstaten. In dit document werd de toekomstige lijn van het CFSP vastgelegd: ‘This is a world of new dangers but also of new opportunities. The EU has the potential to make a major contribution, both in dealing with the threats and in helping realise the opportunities. An active and capable EU would make an impact on a global scale. In doing so, it would contribute to an effective multilateral system leading to a fairer, safer and more united world.’⁵¹

Het verteld over de al gemaakte stappen, en de verbeterpunten: ‘The European Union has made progress towards a coherent foreign policy and effective crisis management. We have instruments in place that can be used effectively, as we have demonstrated in the Balkans and beyond. But if we are to make a contribution that matches our potential, we need to be more active, more coherent and more capable. And we need to work with others.’

Belangrijk voor de volgende case in het onderzoek is een andere passage. Hierin worden er verbeterpunten aangeduid en de richting die de EU op moet: ‘We need to develop a strategic culture that fosters early, rapid, and when necessary, robust intervention.’ Nog duidelijker: ‘We need to be able to act before countries around us deteriorate, when signs of proliferation are detected, and before humanitarian emergencies arise. Preventive engagement can avoid more serious problems in the future. A EU which takes greater responsibility and which is more active will be one which carries greater political weight.’

Ook heeft het lessen getrokken van de ervaringen in de jaren '90 uit de Balkan. Het document erkent dat in conflicten tegenwoordig niet alleen met militaire middelen opgelost kunnen worden, maar dat ze vragen om een breed scala van middelen, acties en sancties, zowel militair als diplomatiek als economisch. Bovendien is met het oplossen van een conflict de verplichting nog niet klaar. Conflict heeft niet alleen materiële schade, maar door conflict gaat de rente voor leningen die een land afsluit omhoog, worden investeerders

⁵⁰ <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/Missionandfunctions>

⁵¹ European Security Strategy, 12/12/2003, p.14

afgeschrokken en werkt het corruptie in de hand. De taak van de EU hierin zou een totale hulp zijn, niet maar één aspect. Daarom is het zo essentieel dat er meer coördinatie komt binnen de EU, want zonder is het vele malen lastiger om een dergelijke taak voor elkaar te krijgen.

Lidstaten bevestigden dit ook met het ondertekenen van het verdrag. Er is dus wederom zeker een wil tot een beter gecoördineerd beleid.

Met deze tekst in het achterhoofd is de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger en de EEAS bedacht in het grondwettelijk verdrag/verdrag van Lissabon. De basis hiervan is opgesteld door de Convention on the Future of Europe in november 2003, onder leiding van de Franse Oud-president [en wijnboer] Valéry Giscard d'Estaing.

Convention on the Future of Europe

De taak van deze conventie was het opstellen van een eerste ontwerp voor een Europese Grondwet. Het plan voor een Europese Grondwet kwam van de Verklaring van Laken, in december 2001, een paar maanden na de aanslagen van 11 september. In die verklaring waren een aantal doelen voor de toekomst opgenomen, zoals meer transparantie en efficiëntie. Ook werden er vragen opgeworpen over de rol van de EU in de wereld. De aanslagen van 11 september lieten een nieuw soort vijand zien, eentje die niet gebonden was aan een land of regio. De verklaring van Laken: 'Does Europe not, now that it is finally unified, have a leading role to play in a new world order, that of a power able both to play a stabilizing role worldwide and to point the way ahead for many countries and peoples?'⁵² Verderop in de tekst geeft het zelf antwoord op deze vraag. De verklaring ziet voor Europa een leidende rol in een wereld die gekenmerkt wordt door groeiende globalisering. Het moet vechten tegen alle vormen van geweld, religieus fanatisme en terrorisme, maar ook tegen ongelijkheid en onderdrukking. Het moet het continent zijn waar vrijheid, solidariteit, diversiteit en respect hoog gehouden worden.⁵³

De deelnemers van de Conventie in 2003 kwamen uit alle lidstaten van de EU. Elk land had één vertegenwoordiger van het staatshoofd, en twee van de Staten-Generaal. Daarnaast waren er zestien leden van het Europees Parlement en twee leden van de EC bij aanwezig.⁵⁴ Een belangrijk punt was vertegenwoordiging in het buitenlandsbeleid van de EU. Waar bijna alle lidstaten het over eens waren, was dat er een uitbreiding van de functie van Hoge Vertegenwoordiger nodig was, maar over de invulling daarvan verschilden de meningen. Alleen Groot-Brittannië en Zweden waren tegen een uitbreiding. Voor de rest wilden alle landen behalve Denemarken, Spanje, Estland en Italië dat de functies van Hoge

⁵² Verklaring van Laken, December 2001, p.2

⁵³ Idem

⁵⁴ Idem, p. 6

Vertegenwoordiger en Commissaris van Buitenlandsbetrekkingen samen gevoegd zouden worden en er daarmee een minister van BuZa van de EU zou komen.⁵⁵ Uiteindelijk is de samenvoeging doorgegaan.

Was Operatie Concordia de enige EU missie? Nee, Concordia heeft de toon gezet. Er waren militaire missies in Somalië, Congo, Sudan, Tjaad en Bosnië & Herzegovina.⁵⁶ Dit waren allemaal humanitaire missies.

Verdrag van Lissabon/ Grondwettelijk verdrag

Voortkomend uit de Convention on the Future of Europe, het Grondwettelijk Verdrag zou de ‘Grondwet van de EU’ worden. In twee referenda, in Frankrijk en Nederland, is er nee tegen gezegd en dus was het verdrag van de baan. Twee jaar later was een aangepaste versie alsnog door de ratificatie van de lidstaten heengekomen. Één van de struikelblokken in het Grondwettelijk Verdrag was de functie van Minister van Buitenlandse Zaken van de EU, een ander was dat er gestemd werd met een gekwalificeerde meerderheid, niet unanimitéit.⁵⁷ Een supranationale Europese minister van BuZa lag nog te gevoelig. In het Verdrag van Lissabon was de term dan ook vervangen voor het neutraler klinkende Hoge Vertegenwoordiger, hoewel de inhoud van de functie een intergouvernementeel karakter heeft gekregen, is de rest hetzelfde gebleven.⁵⁸ Daarnaast is met het Verdrag de EEAS opgericht, de European External Action Service, de diplomatieke dienst van de EU, deze ondersteund de Hoge Vertegenwoordiger.

Hoge Vertegenwoordiger/EEAS

De huidige functieomschrijving is ontstaan op de Convention of the Future of Europe in 2003. De kern hiervan was de samenvoeging van twee functies: de Hoge Vertegenwoordiger en de Europees Commissaris voor Buitenlandse Betrekkingen. Daardoor heeft de Hoge Vertegenwoordiger niet alleen maar militaire taken, maar ook diplomatieke taken gekregen. De nieuwe functie zou dan verantwoordelijk zijn voor de coherentie en consistentie van het gehele buitenlandsbeleid.

Door de samenvoeging heeft Ashton vier taken gekregen. Ze is de vice-President van de Europese Commissie, Hoge Vertegenwoordiger van de Foreign Affairs and Security Policy, hoofd van de EEAS en voorzitter van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB), de Raad van Ministers voor buitenlandse zaken. Door al deze taken samen te brengen in één persoon wordt de coherentie van het gehele buitenlandsbeleid vergroot.

55 A. Michalski & Matthias Heise, *European Convention of the Future of Europe: An analysis of the Official Positions of EU member states, Future member states, applicant and candidate states* (Den Haag 2003), p. 10

56 <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations?lang=en>

57 N. Winn, ‘CFSP, ESDP, and the Future of the European Security: Wither NATO?’, *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 2, winter 2003

, p.155

58 Zie noot 24

Catherine Ashton heeft haarzelf drie doelen gesteld met de ontwikkeling van de EEAS en Hoge Vertegenwoordiger. Het eerste het is creëren van een daadwerkelijk, zoals ze het zelf zegt, 'Europe on the ground'. Dit houdt in dat de EEAS alle aspecten van de EU gaat vertegenwoordigen. Dus niet meer de verdeling dat de EC de economische belangen vertegenwoordigt en de CFSP de politieke, maar samen. Dit is essentieel omdat in conflicten tegenwoordig de verschillende aspecten moeten samenwerken om een zo'n effectief mogelijke oplossing te bieden. Op dit punt is al veel voortgang gemaakt, bijvoorbeeld met het aanstellen van een EU ambassadeur in de Verenigde Staten, op dit moment de Portugees João Vale de Almeida. Deze ambassadeur vertegenwoordigt zowel José Manuel Barroso, president van de EC, als Herman van Rompuy, president van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger. Daarnaast zijn er nog wel steeds de ambassadeurs van de EU lidstaten. Het tweede aspect wat ze noemt is de relatie met de buurlanden van de EU. Hier komt de bovengenoemde European Neighbourhood Policy bij kijken, maar ook de relatie met de VS. Het is de bedoeling een positieve relatie met allemaal (of in ieder geval zo veel mogelijk) te ontwikkelen, zodat we ze verder kunnen helpen in hun ontwikkeling en op momenten van crisis kunnen helpen met hulpverlening of, mocht het nodig blijken, een interventiemacht. Het derde punt wat ze noemt is de relatie met andere belangrijke wereldmachten, zoals China en opkomende landen als Brazilië.

Vooraf de eerste twee aspecten zijn voor dit onderzoek belangrijk, omdat deze direct slaan op de onrust in het Midden-Oosten.

Casus II - Libië, maart 2011

Andersson en Biscop zeggen in hun theorie dat de oprichting van de EEAS en de uitbreiding van de taak van de Hoge Vertegenwoordiger de coherentie ten goede zou komen. Vorig jaar was de eerste grote kans van de EEAS om te laten zien wat ze kon, met de crisis in Libië.

Voordat we daar aan beginnen wil ik eerst zeggen dat met alle initiatieven en documenten die ik heb doorgelicht in de vorige hoofdstukken, het ESS, de ENP, de nieuwe functie van Hoge Vertegenwoordiger en de ondersteunende EEAS, er in theorie genoeg redenen zouden moeten zijn om in Libië actie te ondernemen. Bovendien was er een humanitaire crisis aan de gang in Libië. Dus een verklaring kan niet zijn dat er niet genoeg draagkracht was voor een interventie op institutionele gronden. Al dat het niet kan zijn zal het, wederom aan de coherentie moeten hebben gelegen. Dan is de volgende vraag: was het horizontale of verticale coherentie? Waren het de verschillende instituties die met elkaar overhoop lagen of de verschillende EU lidstaten? Waar was de Hoge Vertegenwoordiger in dit geheel? Als VP van de EC en voorzitter van de Raad van Ministers van BuZa moet ze actief aanwezig zijn geweest de besluitvorming en moet ze haar best hebben gedaan om de coherentie te bewaren.

Om deze case met de eerste te kunnen vergelijken moeten we hier opzoek gaan naar dezelfde dingen. Ten eerste hoe verliep deze periode, wat waren de sleutelmomenten? Ten tweede moeten we gaan kijken naar de verticale coherentie en als derde naar de horizontale coherentie. Als laatste moet er gekeken worden naar de rol van de Hoge Vertegenwoordiger. Was zij prominent aanwezig in het debat? Wat was haar houding hierin? Sluit de praktijk aan op de theorie?⁵⁹

De Situatie

Zoals eerder gezegd begon op 16 februari de opstand in Libië tegen Khadaffi. Vanuit de stad Benghazi, in het oosten van Libië, gingen de rebellen richting de hoofdstad Tripoli. Na aanvankelijk grote successen te boeken, sloeg Khadaffi terug met huurlingen en werden de rebellen steeds meer terug gedrongen richting Benghazi. De rebellen begonnen toen om hulp te vragen bij het Westen. Ook de EU zelf begon in te zien dat er gereageerd moet worden. In de Raad van Ministers van buitenlandse zaken op maandag 21 februari gingen er stemmen op voor sancties tegen Libië, maar andere landen waren terughoudender. Zuidelijke EU landen, vooral Italië en Malta, wilden nog niet zo ver gaan omdat ze bang waren voor grote stromen vluchtelingen hun kant op als de Libische staat valt.⁶⁰ In het Europees Parlement gingen er ook stemmen op voor actie. De Britse Europarlementariër Charles Tannock, van de ECR, riep een dag later al op tot een No-Fly zone, maar hij kreeg weinig gehoor.⁶¹ De voorzichtige lijn die de EU nam op dit moment komt door de dreigementen van Khadaffi. Hij dreigde met het stilleggen van de olieexport en het sturen van honderdduizenden vluchtelingen richting Malta en Italië.

⁵⁹ Voor de theorie, zie het hoofdstuk hierboven.

⁶⁰ Agence Europe, 23/2/2011

⁶¹ idem

Een speech van Khadaffi op 23 februari overtuigde de twijfelaars. In zijn speech zei hij vastberaden te zijn de hardhandige onderdrukking vol te houden totdat de laatste rebel gestorven was. Dit haalde landen die nog aan het twijfelen waren over de streep en op 25 februari wordt een akkoord bereikt in het Political and Security Committee (PSC), voorgezeten door Catherine Ashton, over de sancties. Deze eerste sancties bestonden uit het bevriezen van bankrekeningen en een aantal leden van Khadaffi's familie een verbod opleggen over het komen naar de EU. Deze sancties werden in de weken daarna steeds verder uitgebreid. Onder andere met een wapenembargo en een stop op de invoer van Libische olie.

Deze dag had Ashton ook een gesprek met de Amerikaanse minister van Buitenlandse zaken Hillary Clinton en de voorzitter van de VN, Ban Ki Moon. Het doel hiervan was het coördineren van beleid tussen de drie entiteiten. Wel voegde Ashton nog toe, dat: ‘...at this point there isn't any discussion about any sort of military action in Libya.’⁶² De algemene stemming was dat deze onrust nog vooral een aangelegenheid was voor het Libische volk zelf en dat het Westen niet zomaar moest interveniëren, hoewel er groepen in het EP waren die opriepen tot een scherpere veroordeling van het geweld in Libië. Antonio Panzeri van de S&D partij en president van de EP delegatie voor relaties met Maghreb landen zei: ‘the EU must prevent Libya being transformed into an Afghanistan on its doorstep.’⁶³

De daarop volgende dagen bleef de situatie in Libië verslechteren. Volgens Ashton, die de situatie nauwlettend in de gaten hield, bleef de EU alle opties bekijken, ook die van een no-fly zone waar sommige EU parlementariërs om blijven roepen.

Op donderdag drie maart riep José Manuel Barroso, president van de EC, op aan Khadaffi dat hij moest vertrekken: ‘The completely unacceptable actions of the Libyan regime over the last weeks have made it painfully clear that Colonel Khadaffi is part of the problem, not part of the solution. It is time for him to go and give the country back to the people of Libya.’⁶⁴ Dit was het eerste moment dat de EU onomwonden roept om het aftreden van Khadaffi. Gek genoeg werd dit bericht gebracht door Barosso, niet door Ashton. Inmiddels werd het duidelijk dat Khadaffi niet meer vreedzaam af zou treden, of zou stoppen met het geweld. Ook werd op deze dag bekend gemaakt dat er 11 maart een speciale Eurotop zou komen, waarop het officiële standpunt van de EU zou worden bepaald. Deze top bleek een van de sleutelmomenten te zijn van de hele crisis.

Ondertussen was er al wel grootschalige humanitaire hulp op gang gekomen. Vooral Italië zette zich hiervoor in. Bovendien had de liberale ALDE groep van het Europees Parlement op 8 maart twee vertegenwoordigers van de Libische Nationale Overgangsraad Raad (NTC) naar Brussel gehaald om daar te spreken met Van Rompuy, Ashton en het Europees Parlement. De NTC was op dit moment nog door niemand officieel erkend en werd nog niet gezien als de enige vertegenwoordiger van de rebellen. In aanloop van de eurotop van 11 maart waren de leiders van de partijen in het Europees Parlement druk bezig met

62 Idem, 26/2

63 idem

64 Idem, 3/3

lobbyen. De groenen, de liberale partij ALDE en de conservatieve ECR pleitten bij Ashton voor erkenning van de NTC en de introductie van een no-fly zone. De leider van de sociaal democratische PES, Martin Schulz, was iets voorzichtiger en zei dat er geen no-fly zone moest komen zonder de steun van de internationale gemeenschap. Hiermee doelde hij op de VN, de Afrikaanse Unie en de Arabische Liga.⁶⁵ Ashton was nog terughoudender. Ze twijfelde over het erkennen van de NTC en een no-fly zone. Volgens haar zou een no-fly zone niet door iedereen goed begrepen worden. Op kritiek vanuit het EP, dat vond dat ze meer een positie in moest nemen reageerde ze dat het niet in haar mandaat lag om positie te kiezen, maar dat ze de opties die openstonden moest analyseren en doorgeven aan degenen die dat wel doen, de lidstaten. Overigens wilde de NTC zelf dat er een no-fly zone zou komen.

Op 10 maart gebeurde er iets bijzonders. Frankrijk, tot soms grote irritatie van andere lidstaten en EU organen, erkende als eerste Europese land de NTC als enige legitieme vertegenwoordiger van het Libische volk. President Sarkozy pleitte ook dat andere lidstaten dit moesten doen, maar zonder veel succes. Ashton zei dat de EU al in gesprek was met de NTC, maar dat erkenning te gehaast was.⁶⁶ Hierdoor ontvangt ze nogmaals kritiek van het Europees Parlement, die haar terughoudendheid zwak vindt en zelf voor erkenning is. Andere partijen, waaronder Duitsland, vinden dat de EU niets kan uitvoeren zonder een mandaat van de VN of steun van de Arabische Liga. De Duitse minister van buitenlandse zaken, Guido Westerwelle, was bang dat het in de Arabische wereld gezien zou kunnen worden als een 'christelijke kruistocht' zonder de steun van de Afrikaanse Unie of de Arabische Liga.

11 maart was de beslissende dag, met de eurotop van de 27 staatshoofden waar tot een officieel EU standpunt gekomen moest worden. De vragen waren of er een militaire interventie moest komen om Khadaffi te stoppen en of de NTC erkend moest worden.

De twee grootste voorstanders van militaire actie waren Groot-Brittannië en Frankrijk, die wilden dat de EU een ambitieuzer standpunt zou innemen. Echter, op de interventie werd nee gezegd. Het zou alleen ter sprake komen als het gesteund zou worden door de VN, Afrikaanse Unie en Arabische Liga. Ook de NTC moest nog niet erkend worden. De Zweedse premier Frederik Reinfeldt zei na afloop hierover: ' [a military intervention] is not for the EU, but rather for the UN, NATO and the Arab League to discuss..' ⁶⁷ Frankrijk en GB legden zich vervolgens erbij neer, en volgden het officiële standpunt van de EU. Het Europees Parlement was minder gedwee, alle politieke groepen, behalve het EPP, uitten scherpe kritiek op de Europese Raad en haar inactie. Guy Verhofstadt, die in februari al pleitte voor een EU interventie, was ook erg ontevreden: 'The EU's attitude makes me sick, I am sick when I see Europe doing nothing. We have learned nothing from the past.' ⁶⁸

65 Idem, 10/3

66 Idem, 11/3

67 idem 12/3

68 idem, 17/3

De ogen waren vervolgens gericht op de VN, waar de Veiligheidsraad zou stemmen over een resolutie die een no-fly zone zou goedkeuren. Belangrijk hierbij was dat de vraag voor de resolutie kwam van de Arabische Liga, wat het een legitieme basis gaf. Op 17 maart werd resolutie 1973 aangenomen en twee dagen later, op 19 maart werd een no-fly zone ingesteld door Frankrijk, Groot-Brittannië en de VS, via de NAVO.

Pas een week later, op 26 maart, gaf de EU haar officiële steun aan de VN resolutie.

De Analyse

Nu het verloop duidelijk is, moet het geanalyseerd worden. Als eerst: hoe stond het met de verticale coherentie? Ter herinnering, verticale coherentie is de aansluiting van de officiële standpunten van de lidstaten op die van de EU. Tijdens de Irak-crisis in 2003 zorgde het ontbreken hiervan ervoor dat veel lidstaten met elkaar en met de EU organen overhoop lagen. Met de crisis in Libië is een veel voorzigtigere houding te zien. Frankrijk en GB, de grootste voorstanders van een interventie in Libië, gaan niet tegen de wensen van de Europese Raad in. Sterker nog, ze leggen zich neer bij het besluit van de Raad na de top op 11 maart. Londen erkende ook niet de NTC voordat de EU dat doet. Frankrijk deed dat wel, misschien in de hoop om een trend te zetten, misschien door de eigenzinnigheid van Sarkozy.

Horizontale coherentie, coherentie tussen de verschillende EU organen, miste in de militaire missie naar Macedonië. Er waren teveel aanspreek punten, waardoor de verschillende instanties langs elkaar heen werkten. Hoe zat dat hier? De vier belangrijkste organen in dit geval waren de Europese Raad, de Europese Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger en het Europees Parlement. In de Europese Raad gingen er stemmen op tot een daadkrachtiger beleid ten aanzien van Khadaffi, maar uiteindelijk waren het toch de meer gematigde stemmen die wonnen. Ashton maakte in de tussentijd meerdere keren duidelijk, vooral aan het Europees Parlement, dat het niet haar taak was om een kant te kiezen, maar juist alle opties te bekijken en te beoordelen. Het Europees Parlement was het echter totaal niet eens met de Europese Raad en viel haar keihard aan.

Als laatste moet er gekeken worden naar de rol van Ashton in het geheel. Haar functie was opgericht met het idee om de verticale en horizontale coherentie te vergroten. Ze zou dan als een soort van intermediair moeten werken tussen de verschillende lidstaten en organen. Toch blijft haar rol in het geheel onduidelijk. Aan de ene kant was ze veel buiten Europa bezig met de vertegenwoordiging van de EU. Agence Europe laat zien dat ze in maart alleen al ontmoetingen had met Hillary Clinton en Ban Ki Moon en ze is meerdere keren in Egypte en Tunesië. Ook stuurt ze een verkenningsmissie naar Tripoli en Benghazi, om meer actuele informatie te vergaren. Daarnaast zit ze nog de Raad van Ministers van buitenlandse zaken voor en is ze bij plenaire zittingen van het Europees parlement (om daar vervolgens de wind van voren te krijgen). Ze was dus wel degelijk prominent aanwezig in het debat, maar had meer een ondersteunende rol dan een

leidinggevende rol. Vooral een aantal groepen in het Europees Parlement zijn van mening dat haar rol prominenter zou moeten zijn. Sluit haar houding in de praktijk aan bij de theorie?

Vergelijking Libië en Macedonië/Irak

Nu is het tijd om de twee cases met elkaar te gaan vergelijken. Welke verandering willen we zien? Het grote verschil tussen Libië en Macedonië is de uitbreiding van de functie van Hoge Vertegenwoordiger en de oprichting van de Europese Raad. Er waren ook nieuwe initiatieven gekomen zoals het ESS en het Belgische initiatief, wat uitliep in de EDA. De huidige Hoge Vertegenwoordiger heeft een breed mandaat en veel opties om de horizontale en verticale coherentie in de EU te vergroten. Ze heeft een plaats in de Europese Commissie, zit de Raad van Ministers van BuZa voor en ze heeft de EEAS die haar ondersteunt. Als het goed is zouden deze verschillen naar voren moeten komen in de crisis rond Libië, de Hoge Vertegenwoordiger zou een actievere rol in moeten nemen. Er waren ook redenen genoeg om in te grijpen, net zoals in Macedonië. Er was een burgeroorlog uitgebroken die tot duizenden doden kon leiden. Met de ENP stelde de EU ook dat er belang bij is om het bij directe burens rustig te houden. Het lag niet direct in het mandaatgebied van de NAVO en de VS wilden zich er eerst niet mee bemoeien.

In beide cases is er gekeken naar de horizontale en verticale coherentie en de rol van de Hoge Vertegenwoordiger. Laten we eerst kijken naar de rol van de Hoge Vertegenwoordiger. Was Catherine Ashton prominenter aanwezig in het debat dan haar voorganger Javier Solana, negen jaar eerder? Uit beide cases kan worden opgemaakt dat ze dat was. Door haar bredere mandaat was Ashton aanwezig bij de meeste besprekingen over de ontwikkelingen, zowel van de Europese Commissie als het Europees Parlement als tussen de verschillende landen als bij het Political and Security Committee wat bepaalde welke economische sancties de EU Libië moest opleggen. Daarbovenop moest ze zich ook verantwoorden aan het Europees Parlement, had contact (na Van Rompuy) met de vertegenwoordigers van de Libische overgangsraad en was ze vaak in overleg met Van Rompuy. Niet in de laatste plaats vertegenwoordigde ze de EU in gesprekken met Hillary Clinton van de VS en Ban-Ki Moon, Secretaris-Generaal van de VN. In vergelijking was Javier Solana in 2003 veel minder actief betrokken bij het proces. Met betrekking tot de missie in Macedonië was hij wel sterk betrokken bij het plannen en uitvoeren van de missie, maar met betrekking tot de Irak-crisis had hij nauwelijks een rol van betekenis. De besluitvorming hierover werd vooral gevoerd tussen de lidstaten zelf, met de EC en het EP die opriepen tot solidariteit maar daar verder weinig aan konden doen. Er is dus een duidelijk verschil te zien tussen de twee cases. Maar heeft de activiteit van Ashton ook bijgedragen aan een vergrote coherentie?

Waar 2003 Solana alleen contact had met de NAVO en de contacten met de regering van Macedonië nog gingen via de Eurocommissaris van Buitenlandse Betrekkingen, had Ashton contact met de NAVO, VN, VS, de Libische overgangsraad, in al deze gevallen vertegenwoordigde Ashton de instituties van de EU. Door de uitbreiding van het mandaat met het Verdrag van Lissabon zorgde Ashton ervoor dat het beleid van de EU in 2011 coherenter en consistentier was geworden dan in 2003. Wat de verticale coherentie betreft, tussen de lidstaten, is er ook een verschil te zien.

Javier Solana had hier in 2003 zo goed als niks over te zeggen, de lidstaten waren vooral onder elkaar bezig. In 2011 is Ashton's rol nog niet veel duidelijker. Er schijnt binnen de verschillende EU instituties een onduidelijkheid te bestaan over haar rol. Ashton zelf ziet haar rol als iemand die de verschillende opties moet onderzoeken en presenteren, niet dat ze stelling moet nemen. De gedachten van het Europees Parlement zijn hier heel anders over. Na de beslissing van de Europese Raad op 11 maart krijgt ze veel kritiek over haar houding. Het contact van Ashton met de verschillende lidstaten gaat vooral via de Raad van Ministers van BuZa, waar zij de voorzitter van is. In deze vorm kwamen de lidstaten ook bijeen, de dag voor de Eurotop op 11 maart.⁶⁹ Uiteindelijk bleef ze bij haar standpunt, het was haar taak om alle opties te analyseren, niet om een standpunt in te nemen. Daarbij zei ze dat de uiteindelijke beslissing over wel of geen no-fly zone lag bij de Europese Raad en niet bij haar.

⁶⁹ Idem, 10/3

Conclusie

Aan het begin van dit onderzoek stelde ik deze vraag: *In hoeverre heeft de creatie van de functie van Hoge Vertegenwoordiger ertoe geleid dat het EU buitenlandsbeleid ten aanzien van de opstand in Libië, in de maand voor de start van de no-fly zone door de NAVO, meer gecoördineerd was dan het EU buitenlandsbeleid tijdens de Maart 2003?* Deze vraag was tot stand gekomen na het onderzoek van twee professoren over het buitenlandsbeleid van de Europese Unie in 2007, de Belg Sven Biscop en de Zweed Jan Joel Andersson. Zij zagen dat er zowel een gebrek aan horizontale als aan verticale coherentie bestond. De oplossing voor dit gebrek zagen zij in de functie van Hoge Vertegenwoordiger in het verdrag van Lissabon. Hebben zij gelijk gekregen en is de coherentie van het beleid verbeterd door invoering van de functie?

Na dit onderzoek kom ik tot de conclusie dat het antwoord een voorzichtige ja is, of om de hoofdvraag te beantwoorden: de creatie van de functie van Hoge Vertegenwoordiger heeft ertoe geleid dat het buitenlandsbeleid en de coherentie ten tijde van de opstand in Libië meer gecoördineerd en coherent was, maar nog absoluut niet perfect. Vooral voor de horizontale coherentie is er de laatste jaren voortgang geboekt, doordat in het Verdrag van Lissabon van 2007 er meerdere functies zijn samengevoed.

Dat de horizontale coherentie is verbeterd komt doordat in de huidige functie van Hoge Vertegenwoordiger er meerdere oude functies zijn samengekomen. Daardoor zijn er meer taken gecentraliseerd bij één persoon. De taakomschrijving van de Hoge Vertegenwoordiger is uitgebreid. In de maand maart van 2011 alleen al, tijdens de onrust in Libië, vloog ze heen en weer tussen Washington, Egypte, Tunesië, Brussel, etc. Ze sprak met het Europees Parlement, Hillary Clinton, Ban-Ki Moon, de Libische overgangsraad, de ministers van buitenlandse zaken van de lidstaten en ze was aanwezig op de Eurotop van 11 maart.⁷⁰ Daarbovenop was ze ook nog eens Vicepresident van de Europese Commissie en leidt ze de EEAS, de diplomatieke dienst van de EU.

Haar effect op de verticale coherentie is minder te merken, ze heeft niet heel veel met de lidstaten te maken en stelt zich op het eind ondergeschikt aan de Europese Raad, het enige wat zij doet is de opties laten zien.

Ondanks al deze bedrijvigheid krijgt ze veel kritiek. Vooral vanuit het Europees Parlement komen er veel klachten, Europarlementariërs zoals Guy Verhofstadt vallen haar regelmatig aan op het feit dat ze geen stelling neemt in conflicten, volgens de parlementariërs zou ze dat wel moeten doen. Volgens Ashton is dit echter niet zo. Zij vindt haar taak het onderzoeken van alle opties in een conflict, de uiteindelijke beslissing ligt volgens haar bij de Europese Commissie, de Europese Raad en de lidstaten zelf. Het is mij niet helemaal duidelijk of deze houding haar persoonlijke invulling is of dat sommige parlementariërs acties van haar eisen

⁷⁰ idem, maart 2011

die ver buiten haar mandaat liggen. Hoewel er verbeteringen zijn opgetreden, vooral in de coherentie tussen de verschillende EU instituten zelf, is er nog veel te verbeteren.

Analyse

In dit onderzoek is mij ook nog wat ander opgevallen, namelijk de rol van de Europese Raad en het effect daarop op de rol van Hoge Vertegenwoordiger. De Europese Raad, het intergouvernementele orgaan waarin de staatshoofden van alle lidstaten zitting in hebben dat ook was opgericht met verdrag van Lissabon, zorgt ervoor dat de functie van Hoge Vertegenwoordiger onduidelijk wordt.

In 2003 was het belangrijkste uitvoerende instituut van de EU de Europese Commissie. De EC stond aan het begin van de Communautaire methode, een supranationale methode die boven de verschillende lidstaten stond. De Hoge Vertegenwoordiger stond hier in dienst van de EC. Een uitbreiding van de functie zou betekenen dat er meer macht naar Europa zou gaan, met meer invloed voor de Hoge Vertegenwoordiger. Als de lidstaten wilden dat de EU een sterker, meer coherent, buitenlandsbeleid wilden dan zou dat betekenen dat de hoge Vertegenwoordiger uiteindelijk zou moeten uitgroeien tot de minister van BuZa van Europa. Met het voorstel van het Grondwettelijk Verdrag in 2005, dat uiteindelijk niet geratificeerd werd door Nederland en Frankrijk, zou een stap in deze richting worden gezet.

Met het vervolg van het Grondwettelijk Verdrag, het Verdrag van Lissabon van 2007, werd deze functie voortgezet onder een andere naam, maar met dezelfde inhoud. Een functie die in principe uiteindelijk kon doorgroeien tot een supranationale functie, onder de voorwaarde dat er een politieke unie zou komen. Maar met het Verdrag van Lissabon werd ook de Europese Raad opgericht. Dit orgaan, waarvan de voorzitter Herman van Rompuy vaak President van Europa wordt genoemd, wordt gevuld met alle staatshoofden van de lidstaten. Dit orgaan heeft de EC vervangen als belangrijkste uitvoerende orgaan van de EU, waardoor uiteindelijk alle belangrijke beslissingen moeten gaan via de Europese Raad. Zoals Ashton hier zelf over zei, de uiteindelijke beslissing ligt bij de Europese Raad, het is mijn taak om alle opties te bekijken, niet om stelling te nemen.

Daarmee heeft de Hoge Vertegenwoordiger een ander pad ingeslagen. Niet langer is de functie opweg naar een toekomst waar er eventueel supranationale bevoegdheden zouden kunnen komen. Nu is de Hoge Vertegenwoordiger aangekomen op een punt dat het niet verder kan groeien, omdat het in een positie zit waarbij het in dienst staat van de Europese Raad. Dit is verwarrend, want wat houdt de functie dan precies in? Aan de ene kant plaatst Ashton haarzelf en de EEAS duidelijk onder de Europese Raad, maar aan de andere kant is ze wel vicepresident van de EC. Bovendien vertegenwoordigt ze de EU in haar contact met de buitenwereld op veel terreinen, maar echte beslissingen kan ze niet nemen omdat die verantwoordelijkheid ligt bij de Europese Raad. Hierdoor ontstaat ook de verwarring tussen Europarlementariërs zoals Guy Verhofstadt en Ashton, die beide totaal andere visies hebben op de rol die de Hoge Vertegenwoordiger zou

moeten spelen. De Europese Raad ondermijnd daarmee de slagvaardigheid van de Hoge Vertegenwoordiger, omdat uiteindelijk de belangrijkste beslissingen unaniem genomen moeten worden door 27 staatshoofden. Daardoor wordt een groot deel van haar verantwoordelijkheid van haar afgenomen. Het eindigt ermee dat de functie van Hoge Vertegenwoordiger volgens de interpretatie van Ashton een feitenverzamelaar in dienst van de Europese Raad is. Misschien dat haar opvolger dit anders zal interpreteren.

Literatuurlijst

Boeken

- S. Biscop & J.J. Andersson, The EU and the European Strategy (Hoboken 2007)
- F. Bozo, Two Strategies for Europe (Oxford 2001)
- S. Keukeleire & J. MacNaughtan, The Foreign Policy of the European Union (London 2008)
- S. Haseler, Super-State (New York 2004)

Journals

- S. Vanhoonacker & N. Reslow, 'the EEAS: Living Forwards by Understanding Backwards', European Foreign Affairs Review 15, 18/1/2010
- L. Freedman, 'Nervous Bunnies - The International Community and the Yugoslav War of Dissolution', Military Intervention in European Conflicts (Camebridge USA 1994)
- N. Winn, 'CFSP, ESDP, and the Future of the European Security: Wither NATO?', The Brown Journal of World Affairs, Volume IX, Issue 2, winter 2003

Artikels

- A. Michalski & Matthias Heise, European Convention of the Future of Europe: An analysis of the Official Positions of EU member states, Future member states, applicant and candidate states (Den Haag 2003)
- I. Ioannides, bepa monthly brief, september 2011

Internet nieuws artikelen

- <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/02/16/gewonden-na-geweld-bij-anti-regeringsprotesten-libie/>
- <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/30/het-jaar-van-de-arabische-lente-deel-vijf-libie/>
- <http://nos.nl/artikel/224555-frankrijk-erkent-nationale-raad-libie.html>
- http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/227598.stm
- http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm

Officiële EU documenten

- Verdrag van Maastricht, 1991. <http://bit.ly/MbROso>
- Grondwettelijk verdrag, 2005. <http://bit.ly/y3lNhX>.
- Verdrag van Lissabon, 2009. <http://bit.ly/HeO5kM>
- European Security Strategy, 2003
- Verklaring van Laken, 2001
- European Defence Agency mandaat, 2004. <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/Missionandfunctions>
- Hoge Vertegenwoordiger mandaat.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf
- Goedkeuring operatie Concordia. Council Joint Action 2003/92/CFSP, 23 januari 2003

Officiële NAVO documenten

- Verdrag van Washington, 1949. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

- ISAF's missie Afghanistan, 2002. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.htm
- NAVO missie FYROM, 2001. <http://www.nato.int/fyrom/#FN1>

Anders

- Agence Europe, maart 2003 & maart 2011