

Een eindeloos dilemma

Over de *burden- en powersharing* tussen de NAVO en de EU

Masterscriptie Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief,
Universiteit Utrecht

Naam: Sterre Wissing
Studentnummer: 3273237
Begeleider: Dr. A.H.M. van Ginneken
Datum: Utrecht, 8 juli 2012

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	3
HOOFDSTUK 1. CONTEXT.....	6
1.1 DE NOORD-ATLANTISCHE VERDRAGSORGANISATIE (NAVO).....	6
1.2 DE EUROPESE INTEGRATIE	10
HOOFDSTUK 2. HET EINDE VAN DE KOUDE OORLOG	15
2.1 DE NAVO AAN HET BEGIN VAN EEN NIEUWE ORDE	16
2.2 IMPLEMENTATIE STRATEGISCH CONCEPT 1991.....	18
<i>Samenwerking met Rusland</i>	18
<i>Crisismanagement</i>	21
<i>Een zelfstandig Europa?</i>	22
2.3 EUROPA AAN HET BEGIN VAN EEN NIEUWE ORDE	23
2.4 IMPLEMENTATIE EUROPEES BELEID	25
<i>Eurokorps</i>	26
<i>Joegoslavië</i>	28
2.5 DE EU EN DE NAVO VERGELEKEN (1991)	30
HOOFDSTUK 3. TIEN JAAR NA HET EINDE VAN DE KOUDE OORLOG	33
3.1 DE NAVO TIEN JAAR NA DE KOUDE OORLOG	34
<i>Een Euro-Atlantische Veiligheidsstructuur</i>	35
<i>Artikel 5 als kernmissie?</i>	36
3.2 IMPLEMENTATIE STRATEGISCH CONCEPT NAVO 1999	38
<i>De NAVO-top in Praag</i>	39
3.3 EUROPA TIEN JAAR NA DE KOUDE OORLOG	41
<i>Saint Malo</i>	42
<i>Een Europese Veiligheidsstrategie</i>	44
3.4 IMPLEMENTATIE EUROPEES BELEID	44
<i>Militaire capaciteiten</i>	46
<i>Crisis in Irak</i>	47
3.5 DE EU EN DE NAVO VERGELEKEN (2001)	49
HOOFDSTUK 4. TIEN JAAR NA 9/11	52
4.1 DE NAVO TIEN JAAR NA 9/11.....	52
4.2 IMPLEMENTATIE STRATEGISCH CONCEPT NAVO 2010	54
4.3 EUROPA TIEN JAAR NA 9/11	55
4.4 IMPLEMENTATIE EUROPEES BELEID.....	57
<i>Een tweede militair hoofkwartier in Brussel</i>	59
4.5 DE EU EN DE NAVO VERGELEKEN (2010)	60
CONCLUSIE	62
LITERATUUR	65
PRIMAIRE BRONNEN.....	65
SECUNDAIRE BRONNEN	68

Inleiding

Sinds het einde van de Koude Oorlog worstelen de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese Unie (EU) met de vraag hoe zichzelf te positioneren in de internationale orde met betrekking tot het waarborgen van de veiligheid en stabiliteit. Met het verdwijnen van de bipolaire machtsverhoudingen, zo kenmerkend voor het tijdperk van de Koude Oorlog, verdween ook de belangrijkste dreiging van de NAVO: het communisme. Voor het eerst in haar bestaan kreeg de militaire alliantie te maken met multipolaire machtsverhoudingen en nieuwe internationale kwesties die vroegen om een andere aanpak dan voorheen. Niet langer konden veiligheidsproblemen opgelost worden met louter militaire middelen. Men kwam tot het inzicht dat veiligheid mede gestoeld was op politieke, economische, maatschappelijke en milieufactoren.¹

De EU had zich gedurende de Koude Oorlog hoofdzakelijk bemoeid met economische aangelegenheden en hield zich, enkele ambitieuze plannen die op niets uitliepen uitgezonderd, afzijdig van militaire ambities. Immers, haar veiligheid werd gegarandeerd door de NAVO met de Verenigde Staten als belangrijkste leider van het bondgenootschap.² Echter, door de veranderende omstandigheden begin jaren negentig zag de EU zich genooddaakt meer met één mond te spreken waar het veiligheidskwesties betrof en bovendien te streven naar een autonomere positie waarbij zij minder afhankelijk zou zijn van de VS.³

Zij trachtte dat te bereiken met de oprichting van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), dat tot stand kwam met de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992. Enkele van de belangrijkste doelstellingen van het GBVB betroffen 'het versterken van de veiligheid van de Unie en haar lidstaten in alle opzichten en het handhaven van de vrede en versterken van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties (VN)'.⁴ Daarbij formuleerde de EU het doel om uiteindelijk toe te werken naar een gemeenschappelijk defensiebeleid.⁵

Dat defensiebeleid kwam er. Acht jaar later leidden de onderhandelingen in St. Malo (Frankrijk) tot de oprichting van het Europees Veiligheid en Defensiebeleid (EVDB). Het

¹ Biscop, S., 'Van Lissabon tot Lissabon: het debat over EU-NAVO draait nog een rondje', *Internationale Spectator* 3 (2011) 133-136, aldaar 133.

NAVO, *NAVO Handboek: uitgave bij het 50-jarig bestaan* (Brussel, 1998) 70.

Rupp, R. E., *NATO after 9/11, An Alliance in Continuing Decline* (New York, 2006) 39.

² Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union* (New York, 2007) 5.

³ Jones, Seth G., *The Rise of European Security Operation* (Cambridge, 2007) 30.

⁴ Verdrag betreffende de Europese Unie, Publicatieblad Nr. C 191 van 29 juli 1992, Titel V Bepalingen betreffende een gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, artikel J.1.

⁵ Dover, R., 'From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies', in: Michelle Cini, *European Union Politics* (Oxford, 2010) 239-257, aldaar 245.

EVDB betekende een nieuwe fase in defensiesamenwerking op Europees niveau, maar had ook implicaties voor de trans-Atlantische verhoudingen. In hoeverre zou Europa de NAVO nog nodig hebben, nu zij makkelijker als autonome speler kon optreden in crisisoperaties?

De Berlijn Plus-akkoorden kwamen in 2003 tot stand om afspraken te maken over samenwerking tussen de NAVO en het EVDB. Want met overwegend civiele middelen ontbrak het het EVDB aan adequate militaire capaciteiten. Daarvoor kon zij een beroep doen op de NAVO. Bovendien hadden beide als uitgangspunt het voorkomen van duplicatie van operationele activiteiten en planningsactiviteiten.⁶ In de praktijk blijkt de samenwerking echter niet goed te verlopen. Geregeld verloopt de coördinatie tussen de NAVO en Europa slecht, of het nu een gezamenlijke of zelfstandige operatie betreft. Volgens Sabine Mengelberg, docent Internationale Veiligheidsstudies, voeren beide plannen uit 'alsof de ander niet bestaat, waarbij de angst voor overlap of competitie tussen beide groeit'.⁷

In 2010 heeft de NAVO na tien jaar weer een nieuwe strategie uitgebracht. Daarin staan de voor de alliantie belangrijkste veiligheidsuitdagingen geformuleerd en hoe op die ontwikkelingen in te spelen. Zo heeft de NAVO besloten een nieuwe capaciteit te ontwikkelen om civiele activiteiten te plannen en te coördineren. Echter, het lijkt er op dat de NAVO hier bestaande civiele commandostructuren van de EU dupliceert.⁸ Ook andere wetenschappers uiten hun twijfels over de verhoudingen tussen de NAVO en de EU. Zo vindt Paul Cornish, hoogleraar Internationale Veiligheid, dat de Europese Unie en de NAVO wel degelijk stappen hebben gezet richting samenwerking, maar dat er allerm minst sprake is van een efficiënte en 'volwassen' relatie tussen de twee.⁹

De NAVO moet zich steeds meer bewijzen als een onmisbare speler op veiligheidsgebied. Sommigen twijfelen vandaag de dag zelfs aan de bestaansreden van de NAVO.¹⁰ Het is, in het licht ook van de aanzienlijke expansie van de EU sinds het einde van de Koude Oorlog, interessant te kijken naar de ontwikkeling van beide organen vanaf de val van de Berlijnse Muur tot nu.

⁶ Sabine Mengelberg, 'NAVO-EU samenwerking, Geregistreerd partnerschap of huwelijk voor het altaar?' *Atlantisch Perspectief* 1 (2008) 1-7, aldaar 3.

A secure Europe in a better world, European Security Strategy, Brussel 12 december 2003, 12. The Alliance's Strategic Concept, Washington DC 24 april 1999.

⁷ Mengelberg, 'NAVO-EU samenwerking', 1-2.

⁸ Biscop, 'Van Lissabon tot Lissabon', 136.

⁹ Cornish, Paul, *EU and NATO: Co-operation or competition?*, Directoraat-generaal voor Buitenlandse Zaken van de Europese Unie, 29 september 2006, <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/06/pe348.586-en.pdf>

¹⁰ Biscop, 'Van Lissabon tot Lissabon', 133.

Rupp, R. E., *NATO after 9/11, An Alliance in Continuing Decline* (New York, 2006) 39.

In hoeverre hebben de NAVO en het GBVB/EVDB van de EU zich na de Koude Oorlog ontwikkeld tot twee zelfstandige organen die onafhankelijk van elkaar kunnen opereren? In hoeverre zijn zij complementair aan, dan wel concurrenten van elkaar?

Omdat een alomvattende vergelijking niet mogelijk is binnen de opzet van deze scriptie kijk ik naar de strategieën en doelstellingen die geformuleerd staan in respectievelijk de strategieën van de NAVO en de verdragen van de EU op drie verschillende momenten, te weten rond 1990, 2000 en 2010. Voor welke strategische uitdagingen zien de NAVO en het GBVB/EVDB van de EU zich op die momenten gesteld? Wat zijn de opvallendste visies en hoe denken zij daar op in te spelen? Om vervolgens te kijken in hoeverre die visies een papieren exercitie zijn gebleven of werkelijkheid zijn geworden? Daarna plaats ik de aanpak van beiden in vergelijkend perspectief. Welke consequenties hebben die strategieën voor de trans-Atlantische verhoudingen op dat moment en in de toekomst? En wat betekent het voor de ontwikkeling van een zelfstandige organisatie?

Hoofdstuk 1. Context

1.1 De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)

Voor de totstandkoming van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) moeten we terug naar de periode vanaf 1945. Het einde van de Tweede Wereldoorlog betekende het einde van het Nazi-regime onder Hitler, maar daarmee waren de spanningen over de machtsverhoudingen in de wereld niet weggenomen. Juist doordat de gemeenschappelijke vijand was verslagen, kwamen de ideologische tegenstellingen tussen de twee grootste mogendheden, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, meer op de voorgrond te staan.

Tijdens de topconferenties van Jalta (februari 1945) en Potsdam (juli 1945) probeerden beide mogendheden samen met het Verenigd Koninkrijk tot afspraken te komen over hoe nu verder met onder meer de wederopbouw van Europa. Echter, de conferenties leidden vooral tot wederzijdse achterdocht als gevolg van onduidelijke afspraken. Zo werd de *Declaration on Liberated Europe* van 1945 verschillend geïnterpreteerd. Terwijl Roosevelt dacht dat Stalin door dit document gebonden werd Oost-Europa op een democratische wijze op te bouwen, was Stalin van mening dat hij daar volledige vrijheid in had. Een ander belangrijk twistpunt vormde de Poolse kwestie. Stalin stelde in Polen een regering aan, die afhankelijk was van de Sovjet-Unie. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk realiseerden zich dat zij over weinig machtsmiddelen beschikten om Stalin hiervan te weerhouden.¹¹

Het sterk verzwakte Europa fungeerde als een soort machtsvacuüm waar zowel de Verenigde Staten als de Sovjet-Unie in werden getrokken. Het welbekende veiligheidsdilemma maakte dat beide landen zich gedwongen zagen hun invloedssfeer uit te breiden. Er is daarom ook meer te zeggen voor de stroming van het postrevisionisme van de jaren zeventig en tachtig, dan voor het traditionalisme of revisionisme als verklaring voor het ontstaan van de Koude Oorlog. Kort gezegd wijten de traditionalisten het ontstaan van de Koude Oorlog aan Stalin en zijn Sovjet-Unie. De Verenigde Staten bedreven vooral defensieve politiek, terwijl de Sovjets zich agressief en expansief opstelden. De revisionisten zien het precies omgekeerd en wijzen de Verenigde Staten als schuldige aan. De Sovjet-Unie was in hun ogen veel zwakker en beschikte niet over atoomwapens. Bovendien voerde de Amerikaanse president Harry S. Truman, als opvolger van Roosevelt, een veel harder bewind richting de Sovjet-Unie. De postrevisionisten zijn van mening dat er geen schuldige valt aan te wijzen voor het ontstaan

¹¹ Boxhoorn, B. en Jansen, M., *De Integratie van Europa* (Bussum, 2002) 59.

van de Koude Oorlog. De Verenigde Staten en de Sovjet-Unie zouden hoe dan ook als gevolg van de theorie van het veiligheidsdilemma met elkaar in conflict komen.¹²

Een manier om hun invloedssfeer in Europa uit te breiden was voor de Verenigde Staten de introductie van het *European Recovery-Programma*, bekend als het Marshallplan. Europa stond er economisch slecht voor in de beginjaren na de oorlog. Nadat Groot-Brittannië al bij de VS had aangeklopt voor financiële steun in Griekenland, lanceerden de Verenigde Staten in 1947 het Marshallplan. Dit plan moest zorgen voor economisch, maar ook politiek herstel van de Europese landen. Veel West-Europese landen vreesden namelijk dat de slechte economische situatie zou leiden tot onvrede bij de bevolking waardoor zij vatbaarder zou zijn voor extremistische bewegingen als het communisme. De Sovjet-Unie weigerde de hulp, omdat zij dit zag als een aantasting van haar onafhankelijkheid. Ook verbood zij de Oost-Europese landen deelname aan dit programma.¹³

De introductie van het Marshallplan ging gepaard met de eis van de Amerikanen dat de westelijke bezettingszones in Duitsland in het herstelprogramma opgenomen moesten worden. Frankrijk stond hier zeer afkerend tegenover, omdat het Duitsland juist klein wilde houden. De plannen waren voor Frankrijk dan ook alleen bespreekbaar, als de Franse veiligheid gegarandeerd werd. Aangezien Frankrijk zelf niet over voldoende militaire middelen beschikte, vroeg het de Amerikanen garant te staan voor de Franse veiligheid. De Amerikanen zagen dit niet bepaald zitten en gaven aan dat West-Europese landen eerst elkaar maar moesten vinden in het maken van afspraken op het gebied van defensie. Pas dan konden zij op Amerikaanse steun rekenen.¹⁴

Vooraf Frankrijk en Groot-Brittannië waren van mening dat een veiligheidsgarantie uitsluitend bereikt kon worden door deelname van de Verenigde Staten. Om aan de wens van de Amerikanen tegemoet te komen, sloten zij daartoe in 1947 het Verdrag van Duinkerken. Dit verdrag was er op gericht elkaar militaire bijstand te verlenen, mocht het komen tot Duitse agressie.¹⁵ Een jaar later lanceerde de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Ernest Bevin, een plan om te komen tot een West-Europese Unie. Gedurende een conferentie in Brussel kwamen Groot-Brittannië, Frankrijk en de Benelux-landen een raamwerk overeen voor samenwerking in veiligheidskwesties: het Verdrag van Brussel. Dit verdrag bepaalde dat de aangesloten landen elkaar militair en economisch zouden helpen wanneer zij te maken zouden

¹² Nye, J., *Understanding International Conflicts, An introduction to theory and history* (New York, 2009) 118-119.

¹³ Boxhoorn en Jansen, *Integratie Europa*, 65-66.

¹⁴ Boxhoorn en Jansen, *Integratie Europa*, 67.

¹⁵ Yost, David S., *NATO transformed, The Alliance's New Roles in International Security* (Washington, 1998) 28.

krijgen met externe agressie. Het verdrag had meer symbolische waarde dan dat het daadkrachtige maatregelen bevatte en was voornamelijk bedoeld om de Verenigde Staten te laten zien dat een aantal West-Europese staten bereid was samen te werken op het gebied van defensie.¹⁶

Dat teken kwam niet veel later goed van pas. Toen de Sovjet-Unie in juni 1948 de toegangswegen naar de Westelijke bezettingszones van Duitsland blokkeerde (als reactie op de invoering van de D-mark door de Westerse geallieerden), openden de West-Europese staten onderhandelingen met de Verenigde Staten en Canada over een Noord-Atlantische Verdragsorganisatie.¹⁷ Europese leiders realiseerden zich dat de ze de Sovjets alleen konden afschrikken door een sterk militair apparaat. Daarvoor hadden ze de hulp nodig van de Verenigde Staten. Bovendien waren verschillende politici, onder wie de Engelse minister van Buitenlandse Zaken Bevin en de Franse minister-president Georges Bidault van mening dat sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog er niets was veranderd in het geopolitieke denken van Moskou. Zo sprak Bevin in december 1947 de verwachting dat de Sovjet-Unie niet op een redelijke manier met West-Europa zou omgaan en dat ‘the salvation of the West depends upon the formation of some form of union, formal or informal in character, in Western Europe, backed by the United States and the Dominions – such a mobilization of moral and material force will inspire confidence and energy within, and respect elsewhere.’¹⁸

Met het ondertekenen van het Verdrag van Brussel hoopten de Europese leiders de Verenigde Staten ervan te overtuigen dat zij zich verbonden aan gedeelde veiligheidsdoelen. In de VS gingen nog steeds isolationistische stemmen op die ook Europa ervan beschuldigden te weinig te hebben gedaan aan de problemen in de aanloop naar beide wereldoorlogen. Daarentegen overheerste het bewustzijn van een mogelijke dreiging van de Sovjet-Unie. De Vandenberg Resolutie van juni 1948 vormde een belangrijke stap richting een veiligheidsovereenkomst tussen Europa en de Verenigde Staten. Alhoewel West-Europa niet letterlijk werd genoemd, vormde de resolutie een duidelijk teken van consensus binnen de Verenigde Staten over het feit dat zij een rol hadden in de Europese veiligheid. De meeste Republikeinen en Democraten konden zich dan ook vinden in de visie van Theodore C. Achilles, directeur West-Europese Zaken bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, die in 1947 verklaarde dat er in vreedstijd

¹⁶ Sloan, Stanly R., *NATO, The European Union, and the Atlantic Community, The Transatlantic Bargain Challenged* (Oxford, 2005) 14.

¹⁷ Yost, *NATO transformed*, 28-29.

¹⁸ Rupp, R. E., *NATO after 9/11, An Alliance in Continuing Decline* (New York, 2006) 44.

onderhandeld moest worden over een militaire alliantie met West-Europa en dat dat snel moest gebeuren.¹⁹

Op 4 april 1949 was de NAVO een feit. Een bijzondere gebeurtenis, omdat de Verenigde Staten voor het eerst in de geschiedenis braken met hun isolationistische politiek die zich kenmerkte door het vermijden van allianties in vreedstijd.²⁰ Zowel de West-Europese staten als de Verenigde Staten konden tevreden zijn. De eerste omdat zij nu de garantie hadden dat wanneer zij te maken kregen met militaire agressie zij bijgestaan zouden worden door de Verenigde Staten. De tweede, omdat zij door middel van artikel 5, opgenomen in het verdrag, nog altijd zelf konden bepalen wat die bijstand dan in zou houden.

*The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, **such action as it deems necessary**, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.²¹*

Dat betekende dus ook dat er geen waterdichte garantie was dat de Verenigde Staten Europa zouden steunen, mocht het tot een externe aanval komen. De samenwerking binnen de NAVO beperkte zich aanvankelijk tot een Atlantisch gebied. Alleen Noorwegen, IJsland, Denemarken en Portugal werden uitgenodigd tot het bondgenootschap toe te treden. Wat later volgde Italië en in 1952 volgden ook Griekenland en Turkije.²² Gedurende de Koude Oorlog bleek de dreiging van de Sovjet-Unie vooral een stimulans voor consensus binnen de NAVO. De leden hadden een gezamenlijke vijand en de organisatie focuste zich op de collectieve verdediging van haar leden.²³

¹⁹ Rupp, *NATO after 9/11*, 45-47.

²⁰ Yost, *NATO transformed*, 28-29.

²¹ The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 april 1949, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm, geraadpleegd 25 september 2011.

²² Boxhoorn en Jansen, *Integratie Europa*, 69-70.

²³ Yost, *NATO transformed*, 32.

1.2 De Europese integratie

Met de totstandkoming van de NAVO in 1949 waren de zorgen van de West-Europese staten niet weggenomen. Begin 1950 ontwikkelde de Koude Oorlog zich tot een gewapend conflict in Korea. Het werd een langdurig conflict waarbij zowel de Verenigde Staten als de Sovjet-Unie niet voor elkaar weken. In Europa bestond de vrees dat het het volgende slachtoffer zou worden van de strijd tussen het communisme en kapitalisme. Een andere kwestie vormde de herbewapening van Duitsland. Bij vooral Frankrijk heerste angst dat dit zou leiden tot een te sterk Duitsland. Daarbij kwam nog een derde punt, namelijk de dekolonisatie. Die leidde tot een verzwakking van de positie van Europa in de wereld; dit gold met name voor Frankrijk en Groot-Brittannië. Zij werden teruggeworpen op Europa. Echter, beide landen verschilden van inzicht over de toekomst van Europa met betrekking tot hun eigen belangen. Frankrijk was meer veel meer dan Engeland gericht op het continent en dan ook van mening dat zij moesten samenwerken om Duitsland klein te houden. Vanwege dit verschil van inzicht kwamen de beide landen niet tot duidelijke afspraken wat er toe leidde dat West-Duitsland zich in de jaren vijftig en zestig sterk kon ontwikkelen. De integratie van Europa werd in die jaren bepaald door drie landen: Frankrijk, Engeland en West-Duitsland.²⁴

Daarbij liep Frankrijk voorop. Sinds het aantreden van De Gaulle in 1944 als leider van Frankrijk was de koers van Frankrijk op het gebied van buitenlandse zaken al grotendeels bepaald. Het voornaamste doel van Frankrijk was de grootste mogendheid te blijven. Door Europese integratie te bevorderen, hoopte het dit dan ook te bewerkstelligen. Daarnaast streefde Frankrijk ernaar hiermee de invloed van de Verenigde Staten te beperken en Duitsland klein te houden. Groot-Brittannië stelde wat dat betreft hele andere prioriteiten. Hier kwam op de eerste plaats de Gemenebest, gevolgd door de Atlantische samenwerking. Pas op de derde plek stond Europa. Groot-Brittannië wilde dat geen staat in Europa machtiger zou worden dan hem. Zolang er tussen de West-Europese staten onderling geen overeenstemming bestond, hoefde het niet te vrezen voor zijn positie. Voor West-Duitsland speelden twee andere kwesties een rol. Politiek leider op dat moment Konrad Adenauer streefde vooral naar Duitse eenwording en verzoening met de voormalige vijanden: naar een herstel van het vertrouwen. Met hulp van West-Europa en de Verenigde Staten hoopte Adenauer druk op de Sovjet-Unie te kunnen uitoefenen. Vanzelfsprekend kon Duitsland zich dan ook vinden in het initiatief van Frankrijk om een verenigd Europa te bouwen.²⁵

²⁴ Boxhoorn en Jansen, *Integratie Europa*, 97-98.

²⁵ Boxhoorn en Jansen, *Integratie Europa*, 99-105.

Op 9 mei 1950 lanceerde Robert Schuman, de Franse minister van Buitenlandse Zaken, het plan om de Franse en Duitse kool –en staalindustrie onder een Hoge Autoriteit te plaatsen. Die zou de ontwikkelingen van de kolen –en staalindustrie, een belangrijke voorwaarde voor een sterk leger, goed kunnen monitoren. Daarmee werd het economische herstel van Duitsland in de gaten gehouden en tevens de Franse veiligheid gegarandeerd. Het voorstel van Schuman resulteerde met het Verdrag van Parijs in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in april 1951. Naast Frankrijk en West-Duitsland ondertekenden ook België, Italië, Nederland en Luxemburg het verdrag.²⁶ Naast een Hoge Autoriteit werd er een Gemeenschappelijke Vergadering, een Raad van Ministers en een Hof van Justitie ingesteld. Twistpunt vormde het supranationale gehalte van de EGKS. Daarom kwamen de lidstaten overeen dat de Raad van Ministers adviserende bevoegdheden kreeg. Op die manier konden landen toch nog nationale standpunten naar voren brengen. Wel lag de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de Hoge Autoriteit.²⁷

Met de totstandkoming van de EGKS werd de kolen –en staalindustrie gereguleerd, maar daarmee was er nog geen beslissing genomen over de herbewapening van Duitsland. Al in september 1950 hadden de Amerikanen een plan voorgelegd aan hun NAVO-partners waarin zij onder meer vroegen om een West-Duitse bijdrage aan de NAVO, in de vorm van troepen. Alle NAVO-landen reageerden positief op dit voorstel, behalve Frankrijk. De Franse minister van Buitenlandse Zaken Schuman zag niets in het plan omdat hij bang was dat de maatregelen zouden leiden tot een ongecontroleerde opstelling van een nationaal Duits leger. Frankrijk had namelijk verplichtingen in voormalig Indo-China en vreesde dat Duitsland binnen de NAVO al gauw het grootste leger zou krijgen.²⁸

Daarom presenteerden de Fransen een alternatief: het Plevin-Plan, genoemd naar de Franse minister-president, om een Europees leger in het leven te roepen. Het plan voorzag onder meer in een maatregel om een defensie-commissaris aan te stellen die voorgedragen zou worden door de betrokken landen en verantwoording was verschuldigd aan een Raad van Ministers en een Europese Vergadering. De herbewapening en instrumenten zouden bij hem worden neergelegd en onder zijn verantwoordelijkheid staan. De detachementen van de

²⁶ Dinan, D., *Ever Closer Union: an introduction to European Integration* (Basingstoke, Hampshire, 2005) 11.

²⁷ Boxhoorn en Jansen, *Integratie Europa*, 108-109.

Europa, samenvattingen van de EU-wetgeving, Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, EGKS-verdrag, geraadpleegd 14 november 2011,

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_nl.htm.

²⁸ Griffiths, R.T., *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957* (Amsterdam, 1990) 140.

verschillende deelnemende landen zouden geïntegreerd worden in een Europees leger op het niveau van de kleinst mogelijke eenheid, bestaande uit bataljons van 3000 tot 4000 man.²⁹

Na de nodige onderhandelingen werd in mei 1952 het verdrag voor een Europese Defensiegemeenschap ondertekend, waarna het aan de nationale parlementen ter ratificatie werd voorgelegd. Echter, het kwam nooit tot de daadwerkelijke goedkeuring. In de Franse Assemblée ontstonden steeds meer vraagtekens, omdat de aanvankelijke urgentie van de EDG in 1954 geen rol meer speelde. De Korea-oorlog was op zijn einde en bovendien waren de Russen West-Europa niet binnengevallen. Een Franse motie die het EDG-verdrag van de agenda wilde verwijderen, werd aangenomen met 319 tegen 264 stemmen. Daarmee werd er niet eens meer over het eigenlijke verdrag gestemd.³⁰ Kort daarna overlegden de landen die zich hadden aaneengesloten bij het Pact van Brussel tezamen met de Verenigde Staten, Canada, Italië en Duitsland over de Duitse herbewapening. Op initiatief van Groot-Brittannië werd de West-Europese Unie (WEU) opgericht. De WEU behelsde een defensieverdrag dat voortborduurde op het Verdrag van Brussel van 1948. Om overlap met de NAVO te voorkomen werd tijdens de Akkoorden van Parijs in oktober 1954 afgesproken dat de WEU onderdeel van de NAVO zou blijven.³¹ West-Duitsland en Italië traden toe tot de West-Europese Unie. Frankrijk was opgelucht dat Groot-Brittannië een aantal militaire eenheden zou handhaven in Duitsland. Ook de Verenigde Staten bleven gelegerd in Duitsland. In mei 1955 werd besloten dat West-Duitsland lid kon worden van de NAVO. Daarmee werd het probleem van de Duitse herbewapening binnen een Atlantisch raamwerk opgelost.³²

Halverwege de jaren vijftig werden de Zes van de EGKS het eens dat verdere economische integratie geboden was. Voornaamste punt betrof de keuze tussen sectorintegratie of integratie van de economie in haar geheel. Tijdens de onderhandelingen werden de lidstaten het eens dat de bredere economische integratie via een gemeenschappelijke markt gecreëerd moest worden in plaats van sectorintegratie. Wel bleef sectorintegratie toepasbaar op een gebied, namelijk die van atoomenergie. Daartoe werden in 1957 de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) opgericht.³³

De positie van Frankrijk in de wereld behoorde beslist tot de eerste prioriteit van Charles de Gaulle. Hij werd in 1958 president van Frankrijk. De Gaulle streefde naar een onafhankelijk

²⁹ Griffiths, *Netherlands and Integration Europe*, 142.

³⁰ Griffiths, *Netherlands and Integration Europe*, 159-160.

³¹ Western European Union, <http://www.weu.int>, geraadpleegd 27 november 2011.

³² Boxhoorn en Jansen, *Integratie Europa*, 85.

³³ Hellema, D., *Buitenlandse politiek van Nederland, De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (Utrecht, 2006) 195.

Europa met Frankrijk als leidende mogendheid. Toetreding van Groot-Brittannië tot de EEG zou een bedreiging voor die onafhankelijkheid kunnen vormen. De Verenigde Staten zouden via het Britse lidmaatschap hun greep op de Europese samenwerking aanzienlijk kunnen versterken. Om die reden sprak De Gaulle tot twee keer toe een veto uit over Britse toetreding, in 1963 en 1967.³⁴

Eind jaren zestig ontstond er steeds meer discussie over een vermindering van het aantal Amerikaanse troepen op Europees grondgebied. Dit kwam vooral voort uit het feit dat in het Amerikaanse Congres deze roep steeds sterker klonk. Een vermindering van de troepen zou tot een forse kostenbesparing leiden en bovendien de Europese staten dwingen meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen veiligheid. Daartoe ontwikkelden de West-Europese leiders een veiligheidsinstelling, de Europese Politieke Samenwerking (EPS) in 1970. Via halfjaarlijkse bijeenkomsten tussen de ministers van Buitenlandse Zaken zouden de West-Europese staten afspraken kunnen maken over het coördineren van de defensieontwikkelingen. De EPS werd niet opgenomen binnen het raamwerk van de Europese Gemeenschap maar stond daar los van. Met het rapport van Kopenhagen (1973) enkele jaren later nam het aantal bijeenkomsten per jaar toe. Verder bleef het voor ruim vijftien jaar onveranderd. Met het rapport van Londen in 1981 werd er een klein orgaan opgericht bestaande uit beleidsmedewerkers. Dit kwam voort uit de wens om meer met één mond te spreken. In 1986 werd dit orgaan omgedoopt tot secretariaat. Ook al leidde de EPS tot meer informatie-uitwisseling, van meer politieke eenheid was allerminst sprake. De reden dat het niet tot daadwerkelijke samenwerking kwam ligt in het feit dat de Verenigde Staten toch hun troepen behielden op het Europese continent. Daarmee bleven zij de Europese veiligheid garanderen. De meeste Europese leiders hoefden zich geen zorgen te maken, want Duitsland bleef verdeeld en de NAVO waarborgde de veiligheid.³⁵

In die jaren zeventig en tachtig stond de Europese integratie meer in het teken van monetaire samenwerking. Zo kwam in 1979 het Europese Monetaire Stelsel (EMS) tot stand. In die jaren trad ook Groot-Brittannië toe tot de EEG evenals Denemarken en Ierland. In 1986 volgde de Europese Akte, waarmee de voltooiing van de interne markt in gang werd gezet. Tevens werd de EPS hierin opgenomen.³⁶ Tot eind jaren negentig richtte de Europese integratie zich vrijwel uitsluitend op economische integratie. Veiligheidsvraagstukken speelden nauwelijks een rol. Als daar al discussie over bestond dan vond dat plaats binnen het

³⁴ Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie, Instellingen besluitvorming en beleid* (Bussum, 2010) 23.

³⁵ Jones, *The Rise of European Security Operation*, 76-81.

³⁶ Van der Vleuten (red.), *Bestuurlijke kaart Europese Unie*, 25-27.

raamwerk van de NAVO. Vooralsnog was er vanaf de jaren zestig tot negentig weinig reden tot acute samenwerking op het gebied van veiligheid.

Hoofdstuk 2. Het einde van de Koude Oorlog

Eind jaren tachtig vonden niet alleen op het Europese continent, maar ook daarbuiten grootschalige ontwikkelingen plaats die Europa en de Verenigde Staten voor nieuwe uitdagingen stelden met betrekking tot de internationale veiligheid en de Trans-Atlantische verhoudingen. Halverwege 1989 maakte het ene na het andere land zich los van de Sovjet-Unie. De Berlijnse Muur viel en West- en Oost-Duitsland werden na veertig jaar weer herenigd. Niet veel later viel Irak Koeweit binnen wat resulteerde in het eerste grote conflict na de Koude Oorlog. Begin 1991 vielen de Verenigde Staten met hulp van achttwintig andere landen Irak binnen en zo raakten veel landen betrokken in een oorlog.³⁷ De grote uitdagingen waar vooral de NAVO maar ook de Europese Unie zich voor zagen gesteld, was hoe zij de instituties aan de nieuwe omstandigheden zouden aanpassen. Volgens de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Douglas Hurd, waren het vooral de instituties zelf die een belangrijke rol moesten spelen in het behouden van de veiligheid. Hurd zag voor Europa een cruciale rol weggelegd. Een raamwerk van complementaire en elkaar versterkende organisaties zoals de EU, de NAVO, de WEU en de OSVE zouden na het einde van de Koude Oorlog een stabiel Europees veiligheidssysteem kunnen bewerkstelligen. De visie van Hurd was een breed gedeelde visie van West-Europese staatslieden.³⁸

Deze visie verklaart misschien ook wel waarom de NAVO niet werd opgeheven. Theoretisch gezien verliezen bondgenoten hun reden om samen te werken wanneer dreigingen, in dit geval de Sovjet-Unie, wegvallen. Echter, een alliantie heeft niet louter bestaansrecht met het hebben van een gezamenlijke vijand. Het kan ook een veiligheidsalliantie zijn die met een variëteit aan veiligheidsproblemen te maken heeft en zodoende met verschillende middelen probeert in te spelen op instabiliteit, onzekerheid en relaties tussen bondgenoten.³⁹ Zeker na het einde van de Koude Oorlog lijkt er sprake te zijn van een dergelijke situatie. De NAVO spreekt in haar strategisch concept van 1991 over een instabiele situatie op Europees grondgebied nadat de Sovjet-Unie is uiteengevallen.⁴⁰

In de volgende paragrafen volgt een analyse van hoe de NAVO en de Europese Unie zich vlak na het einde van de Koude Oorlog hebben ontwikkeld. Hoe denken beide in te spelen op de veranderende omstandigheden op het internationale veld en in welke mate wordt die

³⁷ Rupp, *NATO after 9/11*, 51.

³⁸ Baylis, J., Smith, S. en Owens, P., *The Globalization of World Politics, An introduction to international relations* (Oxford, 2008) 233.

³⁹ Wallander, C.A., 'Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War', *International Organization* 54 (2000) 705-735, aldaar 706.

⁴⁰ The Alliance's New Strategic Concept, Londen juli 1990, punt 9.

strategie daadwerkelijk uitgevoerd? Om de aanpak van de NAVO en de Europese Unie vervolgens in vergelijkend perspectief te plaatsen: hoe ontwikkelen zij zich ten opzichte van elkaar op het gebied van veiligheid en defensie en wat betekent dit voor de Trans-Atlantische verhoudingen?

2.1 De NAVO aan het begin van een nieuwe orde

De eerste secretaris-generaal van de NAVO, Lord Ismay, zei het zo treffend bij de oprichting van de alliantie. Het doel van de NAVO is ‘to keep the Russians out, the Americans in and the Germans down’. Begin jaren negentig volstond dit citaat echter niet meer.⁴¹ Door het einde van de Koude Oorlog waren de omstandigheden drastisch veranderd. De dreiging van de Sovjet-Unie was verdwenen, Duitsland was herenigd en dus ontstonden er steeds meer twijfels over de aanwezigheid van Amerikaanse troepen op Europese bodem. De veranderende veiligheidsomgeving leidde ertoe dat de omvang van de NAVO (het aantal strijdkrachten) en haar staat van paraatheid afnam. De alliantie kwam voor een nieuwe uitdaging te staan, namelijk het op gang brengen van een proces van dialoog en samenwerking met Midden –en Oost-Europese landen en de landen die behoorden tot de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Ook legde de NAVO nieuwe banden aan met andere veiligheidsorganisaties zoals de Verenigde Naties (VN) en de West-Europese Unie (WEU).⁴²

In juli 1990 ontmoetten de NAVO-lidstaten elkaar in Londen om te spreken over de voortgang van de alliantie. Er volgden verschillende ontmoetingen waarna zij in november 1991 een nieuw strategisch concept overeenkwamen. In het concept lijken drie belangrijke uitdagingen een rol te spelen.

Zo wordt er gesproken over het verdwijnen van ‘the monolithic, massive and potentially immediate threat’, de Sovjet-Unie, die tot de primaire bezorgdheid van de alliantie behoorde. Daarbij wordt wel direct een voorbehoud gemaakt, namelijk dat er grote onzekerheid blijft bestaan over de toekomst en veiligheidsrisico’s waar de NAVO mee te maken kan krijgen. De voormalige Sovjet-Unie krijgt een belangrijke plaats in het concept, vooral met betrekking tot het aspect van nucleaire wapens. ‘In the particular case of the Soviet Union, the risks and uncertainties that accompany the process of change cannot be seen in isolation from the fact that its conventional forces are significantly larger than those of any other European State and

⁴¹ Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 154.

⁴² NAVO, *NAVO Handboek: uitgave bij het 50-jarig bestaan* (Brussel, 1998) 16.

its large nuclear arsenal comparable only with that of the United States. These capabilities have to be taken into account if stability and security in Europe are to be preserved.’⁴³ Met betrekking tot de voormalige Sovjet-Unie lijkt de NAVO vooral rekening te houden met de mogelijke instabiliteit in Midden –en Oost-Europese landen als gevolg van economische, sociale, politieke en etnische verschillen, die door de val van het communisme tot uiting kunnen komen. Men vreest dat interne crises kunnen overslaan naar naburige landen. “Risks to Allied security are less likely to result from calculated aggression against the territory of the Allies, but rather from the adverse consequences of instabilities that may arise from the serious economic, social and political difficulties, including ethnic rivalries and territorial disputes, which are faced by many countries in central and eastern Europe. The tensions (...) could lead to crisis inimical to European stability and even to armed conflicts, which could involve outside powers or spill over into NATO countries, having a direct effect on the security of the Alliance.”⁴⁴

Een andere uitdaging die in het strategisch concept naar voren komt is het inspelen op crisismanagement. De NAVO is zich ervan bewust dat meer dan in het verleden het succes van de alliantie om de vrede en veiligheid te bewaren afhangt van effectieve preventieve diplomatie. Een grote dreiging in Europa is minder vanzelfsprekend dan voorheen en daarom is het succesvol oplossen van crises in een vroeg stadium geboden. “To implement its security objectives and strategic principles in the new environment, the organization of the Allies’ forces must be adapted to provide capabilities that can contribute to protecting peace, managing crisis that affect the security of Alliance members, and preventing war, while retaining at all times the means to defend, if necessary, all Allied territory and to restore peace.”⁴⁵

Een derde uitdaging waarvoor de NAVO zich ziet gesteld is de mate waarin Europa een meer onafhankelijke rol kan spelen in het waarborgen van veiligheid en defensie. Zo wordt de ontwikkeling van een Europese veiligheids –en defensie-identiteit genoemd. “As the process of developing a European security identity and defence role progresses, and is reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance, the European members of the Alliance will assume a greater degree of the responsibility for the defence of Europe.” Wel

⁴³ The Alliance’s New Strategic Concept, Londen juli 1990, punt 10.

⁴⁴ The Alliance’s New Strategic Concept, Londen juli 1990, punt 9.

⁴⁵ The Alliance’s New Strategic Concept, Londen juli 1990, punt 31, 32 en 44.

blijkt uit het strategisch concept dat de alliantie vindt dat de aanwezigheid van Amerikaanse nucleaire wapens op Europese bodem van vitaal belang blijft voor de veiligheid van Europa.⁴⁶

2.2 Implementatie strategisch concept 1991

In het strategisch concept van de NAVO uit 1990 kristalliseren zich dus drie thema's uit: samenwerking zoeken met Rusland en voormalige Sovjet-landen om zo stabiliteit op het Europese continent te waarborgen, een interne aanpassing van de alliantie om crisismanagement-taken te kunnen uitvoeren en toewerken naar een meer zelfstandige rol voor Europa binnen het raamwerk van de alliantie. In hoeverre zijn deze thema's in de jaren nadat het strategisch concept verscheen, uitgewerkt?

Samenwerking met Rusland

Om de banden met nieuwe partners (voormalig vijanden) in voornamelijk Oost-Europa aan te richten richtte de NAVO op 20 december 1991 de Noord Atlantische Samenwerkingsraad (NASR) op. Doel van de Raad was om bij te dragen aan een verbetering van de Europese veiligheid. Stabiliteit in Centraal –en Oost-Europa was daarbij het sleutelwoord. Dit kon volgens de deelnemers worden bereikt door het stimuleren van democratische instituties, respect voor mensenrechten en economische vrijheden. Een ineensluitend netwerk van complementaire instituties als de OVSE, de NAVO, de Europese Gemeenschap, de West-Europese Unie en de Raad van Europa kon de vrede en veiligheid het beste waarborgen. De focus in de Raad moest liggen op veiligheidgerelateerde zaken, zoals defensieplannen, wapenbeheersing, civiel-militaire coördinatie en het aanpassen van de defensieproductie naar de vraag.⁴⁷

Om de NASR vorm te geven werd er afgesproken dat de ministers van de alliantie elkaar jaarlijks zouden ontmoeten in de NASR. Daarnaast zouden de ambassadeurs van de verschillende landen elkaar tweemaandelijks ontmoeten en zouden er op reguliere basis ontmoetingen plaatsvinden met lagere comités die zich bezig hielden met militaire en

⁴⁶ The Alliance's New Strategic Concept, Londen juli 1990, punt 36.

⁴⁷ North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, 20 december 1991, paragraaf 2 en 3, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23841.htm, geraadpleegd 15 april 2012.

economische zaken.⁴⁸ De samenwerking op de verschillende niveaus uitte zich concreet in het opstellen van werkplannen die jaarlijks en vanaf 1995 tweejaarlijks werden opgesteld.⁴⁹

In officiële documenten werd het complementaire karakter van de NASR benadrukt. Zo viel in een *factsheet* ruim een jaar na de oprichting van de samenwerkingsraad te lezen: “Members also discuss current political issues of common concern. In this way, the NACC complements the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), NATO, the European Community, and the Council of Europe in building a Euro-Atlantic community of stable, democratic, and market-oriented societies from Vancouver to Vladivostok”.⁵⁰ Hoewel de NASR ongetwijfeld heeft bijgedragen aan een groter vertrouwen van de landen in elkaar⁵¹, is het de vraag in hoeverre de vergaderingen van de NASR en de werkplannen die daaruit voortvloeiden ook leidden tot concrete uitwerking. Zo had de NASR een zeer beperkt budget van 1,5 miljoen dollar⁵² en stond het begin jaren negentig ook wel bekend als ‘talking shop’ vanwege het karakter van de verschillende ontmoetingen, die veelal bestonden uit workshops, seminars en conferenties.⁵³ Een speech van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Christopher Warren in juni 1994 lijkt een bevestiging te vormen dat er destijds discussie bestond over de effectiviteit van de NASR. Zo betoogde hij onder de titel ‘NACC still needed’ nog eens duidelijk dat de samenwerkingsraad zeer noodzakelijk was met betrekking tot de urgente veiligheidsproblemen van dat moment.⁵⁴ Bovenal leek het institutionele karakter van de Raad een bevestiging te vormen dat er weinig concreets uit handen kwam van dit overlegorgaan. Immers, aan de gezamenlijk opgestelde werkplannen waren geen consequenties verbonden wanneer deze plannen niet tot uitvoering zouden worden gebracht. Er bestond geen supranationaal orgaan dat sancties kon opleggen.

Wat de NASR wel deed was dat er door de periodieke bijeenkomsten een mate van vertrouwen en daarmee enige voorspelbaarheid ontstond over het gedrag van andere landen. Dit betrof met name een vertrouwen in de voormalig Sovjet-landen. In die jaren werd bij verschillende Oost-Europese landen de roep om lid te worden van de NAVO steeds luider. Staatshoofden gaven aan dat hun land een succesvolle transitie maakte van een autoritaire

⁴⁸ North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, 20 december 1991, paragraaf 4, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23841.htm, geraadpleegd 15 april 2012.

⁴⁹ NAVO, *NAVO Handboek*, 28.

⁵⁰ Factsheet North Atlantic Cooperation Council (NACC), US Department of State Dispatch, 28 december 1992, <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=afh&AN=9302030257&site=ehost-live>, geraadpleegd 15 april 2012.

⁵¹ Johnson, W. T., NATO strategy in the 1990s: Reaping the peace dividend or the whirlwind?, *Strategic Studies Institute US Army War College*, 25 mei 1995, 12.

⁵² Rupp, *NATO after 9/11*, 54

⁵³ Yost, *NATO transformed, The Alliance's new roles in international security* (Washington, 1998) 95.

⁵⁴ NATO Communiqué: Christopher Warren, ‘NACC still needed’, 10 juni 1994.

naar een democratische staat. En daar mocht volgens hen wat tegenover staan. Met de toenemende spanningen in Zuid-Europa, als gevolg van de oorlog die was uitgebroken tussen Servië en Bosnië, vonden de Oost-Europese leiders het maar niets om vanaf de zijlijn toe te kijken. Toen de Tsjechische president Vaclav Havel en de Poolse president Lech Walesa president Clinton in april 1993 ontmoetten tijdens de opening van het Holocaust Herinneringsmuseum in Washington, benadrukten de eerste twee dat uitbreiding van de NAVO richting Oost-Europa zeer gewenst was.⁵⁵

Clinton was welwillend en besloot in januari 1994 de NAVO-top bij te wonen. Hij maakte duidelijk voorstander te zijn van uitbreiding van de NAVO via een nieuw op te zetten programma: het Partnerschap voor Vrede. Dit Partnerschap voor Vrede behelsde een uitnodiging aan staten die deelnamen aan de NASR om samen met de NAVO-landen te werken aan een breed programma voor praktische samenwerking dat een versterking beoogde van het vermogen om taken op het gebied van vredeshandhaving, crisisbeheersing en humanitaire hulp te verrichten. Binnen het Partnerschap was het ook mogelijk om op bilaterale basis intensieve samenwerkingscapaciteiten met het Bondgenootschap te ontwikkelen.⁵⁶ Het partnerschap opende vooral de deur naar toekomstige uitbreiding van de alliantie. Zo verklaarde de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Warren in december 1994: “We must build a security community of all democratic nations in the Euro-Atlantic region – one that endures where the Congress of Vienna, the Concert of Europe and Versailles ultimately failed, and one that builds on the strength of our postwar succes in Western Europe.”⁵⁷ De Amerikaanse president Bill Clinton bleek de grootste voorstander van het Partnerschap voor Vrede, een centrale component in “uniting Europe whole and free.” Tijdens de NAVO-top in 1994 benadrukte hij dit nog eens: “Let me be absolutely clear: The security of your states is important to the security of the United State (...) While the Partnership is not NATO membership, neither it’s a permanent holding room. It changes the entire NATO dialogue so that now the question is no longer whether NATO will take on new members but when and how.”⁵⁸

⁵⁵ Yost, *NATO transformed*, 101.

⁵⁶ Partnership for Peace, Framework document, punt 3, 10 januari 1994, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm, geraadpleegd 12 april 2012.

⁵⁷ Rupp, *NATO after 9/11*, 55-56. / Speech Warren Christopher, US Department of State Dispatch, 19 december 1994, <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=afh&AN=9409232120&site=ehost-live>, geraadpleegd 12 april 2012.

⁵⁸ Rupp, *NATO after 9/11*, 57.

Crisismanagement

Na het einde van de Koude Oorlog kreeg crisismanagement een hele andere betekenis. De focus kwam meer op preventieve diplomatie te liggen in plaats van verdediging. Bovenal was veiligheid niet langer een zaak van de zestien NAVO-landen, maar verweven met Europa als geheel. Nu er geen sprake meer was van een scheiding tussen Oost en West-Europa werd het voor de NAVO ook mogelijk buiten het NAVO-gebied van de zestien bondgenoten te opereren. Daarvoor ging de NAVO samenwerken met regionale veiligheidsorganisaties, zoals de EU, de WEU en de OVSE. Maar zoals William Johnson, verbonden aan het Strategic Studies Institute (SSI) in de Verenigde Staten terecht opmerkte in een artikel van 1994: het samenwerken met deze ‘duplicate’ veiligheidsorganisaties gaat niet zonder problemen. Belangrijkste punt vormt een antwoord op de vraag: welke institutie is waar verantwoordelijk voor?⁵⁹ Zoals later in dit hoofdstuk zal blijken, leidde onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheid van sommige van deze organisaties tot een bijna duplicatie van militaire capaciteiten.

Ondanks dat het begrip crisismanagement een nogal breed begrip was in het strategisch concept, leek de NAVO in 1992 wel een belangrijke stap te zetten in de implementatie van dit begrip. Zo maakte de Noord Atlantisch Raad in 1992 bekend dat de NAVO ook vredesoperaties kon gaan steunen die onder de verantwoordelijkheid vielen van de OVSE, zij het dat dit per vredesoperatie werd bekeken. Met steun werd bedoeld dat alle expertise en middelen van de NAVO ingezet konden worden.⁶⁰ Niet veel later, in juni 1992, steunde NAVO de OVSE met vredesoperaties in voormalig Joegoslavië. Op deze manier schoof de NAVO langzaam in de richting van ‘out-of-area-operaties’, oftewel operaties die buiten het gebied van de NAVO-leden viel.⁶¹

Gedurende deze gebeurtenissen werkte het militaire apparaat van de NAVO aan de ontwikkeling van multinationale korpsen. Zo kwamen er twee Amerikaans-Duitse korpsen, een Duits-Nederlands korps en een Allied Command Europe (ACE) Rapid Reaction Corps. Dat laatste bestond uit twaalf landen en stond onder Brits leiderschap. Met deze multinationale korpsen moest een renationalisatie van de verdediging voorkomen worden ofwel ervoor zorgen dat de militaire invloed van Duitsland beperkt bleef. De daadwerkelijke reden was dat hiermee de aanwezigheid van Amerikaanse, Britse en Franse troepen op Duits

⁵⁹ Johnson, W. T., NATO strategy in the 1990s: Reaping the peace dividend or the whirlwind?, *Strategic Studies Institute US Army War College*, 25 mei 1995, 4-5.

⁶⁰ Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, 4 juni 1992, paragraaf 11.

⁶¹ Rupp, *NATO after 9/11*, 55.

grondgebied werd gelegitimeerd nadat de Sovjet-Unie zich had teruggetrokken. Op deze manier kon de NAVO behoud van nationale troepen waarborgen.⁶²

Een belangrijke ontwikkeling om invulling te geven aan crisismanagement was de ontwikkeling van de Combined Joint Task Forces (CJTF). Met de introductie van deze multinationale multifunctionele eenheden werd het mogelijk om voor een missie een op maat gesneden multinationale strijdmacht samen te stellen. Het initiatief werd aangenomen tijdens een NAVO-top in Brussel in januari 1994.⁶³ De CJTF bood de mogelijkheid om flexibele overeenkomsten te sluiten waar ook landen die geen NAVO-lid waren aan konden deelnemen. Bovendien konden deze eenheden operaties ondersteunen die geleid werden door de West-Europese Unie.⁶⁴ Voor de NAVO vormde dit bovendien de mogelijkheid om ook buiten artikel 5 (verdediging) operaties te kunnen uitvoeren en daarom gaf ze hier steun aan.⁶⁵

Bovenal gaf het concept van de multinationale multifunctionele eenheden invulling aan de wens van Frankrijk om meer vorm te geven aan een Europese identiteit binnen een Atlantisch raamwerk⁶⁶.

Een zelfstandig Europa?

De vraag naar meer Europese zelfstandigheid op het gebied van defensie bestond al gedurende de Koude Oorlog. Echter, de internationale verhoudingen maakten dat de urgentie ontbrak om ook praktische invulling aan deze vraag te geven. Dat veranderde begin jaren negentig. Het belang van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit (EVDI) nam toe om een aantal redenen. Allereerst betekende een Europese defensie-identiteit minder afhankelijkheid van de Verenigde Staten die de veiligheid op Europees grondgebied tot dan toe hadden gewaarborgd. Ten tweede kon Duitsland binnen het raamwerk van de EVDI worden opgenomen en daarmee bestond een bepaalde mate van controle op dit land. Tot slot wilden de Europese landen zich ook indekken, omdat de mogelijkheid bestond dat de Verenigde Staten besloten niet deel te nemen aan het oplossen van crises op Europees

⁶² Schake, K., 'NATO after the Cold War, 1991-1995: Institutional Competition and the collapse of the French alternative', *Contemporary European History* 3 379-407, aldaar 391.

⁶³ Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 11 januari 1994, http://www.nato.int/cps/en/SID-171C824B-229EFC9/natolive/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease, geraadpleegd 13 april 2012.

⁶⁴ Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community*, 94 en 95.

⁶⁵ Yost, *NATO transformed*, 78.

⁶⁶ Schake, K., 'NATO after the Cold War, 1991-1995: Institutional Competition and the collapse of the French alternative', *Contemporary European History* 3 379-407, aldaar 395-396.

grondgebied.⁶⁷ Tijdens de NAVO-top in 1994 werd volledige steun gegeven aan de ontwikkeling van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit (EVDI). “We give our full support to the development of a European Security and Defence Identity which, as called for in the Maastricht Treaty, in the longer term perspective of a common defence policy within the European Union, might in time lead to a common defence compatible with that of the Atlantic Alliance. The emergence of a European Security and Defence Identity will strengthen the European pillar of the Alliance while reinforcing the transatlantic link and will enable European Allies to take greater responsibility for their common security and defence. The Alliance and the European Union share common strategic interests.”⁶⁸

De EVDI gaf Europese staten de mogelijkheid een missie te ondernemen met NAVO-middelen waarbij de VS of overige leden van de NAVO niet betrokken wilden raken. De CJTF diende hiervoor als middel. De EVDI werd wel gezien als een faciliterend mechanisme binnen de NAVO dat bekend stond als ‘separable but not separate’.⁶⁹ Enerzijds betrof het een stap naar een gedeelde Europese defensie, anderzijds stond de EVDI nog steeds binnen het raamwerk van de NAVO, waarmee het erop leek dat de kans dat de EVDI zich zou ontwikkelen tot een volledig separate organisatie nauwellettend in de gaten kon worden gehouden.

De EVDI werd versterkt door middel van de West-Europese Unie die begin jaren negentig nieuw leven was ingeblazen en zich begon te ontwikkelen tot een Europese defensie-identiteit. Om duplicatie van middelen te voorkomen stemde de NAVO erin toe om haar collectieve middelen ter beschikking te stellen voor operaties van de WEU. Hiervoor diende wel altijd eerst overleg plaats te vinden binnen de Noord-Atlantische Raad.⁷⁰

2.3 Europa aan het begin van een nieuwe orde

Na het einde van de Koude Oorlog deed de realistische optie zich voor dat Europa voor haar eigen veiligheid zou gaan zorgen. Veel Europese leiders waren die mening toegedaan. In het bijzonder de Franse president François Mitterrand. Hij vond dat de Europese Gemeenschap moest toewerken naar een zelfstandige veiligheids capaciteit. Frankrijk hoopte dat door het

⁶⁷ Yost, *NATO transformed*, 78-79.

⁶⁸ Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 11 januari 1994, http://www.nato.int/cps/en/SID-171C824B-229EFCD9/natolive/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease, geraadpleegd 13 april 2012.

⁶⁹ Howorth, Jolyon, Keeler, T.S., *Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy* (New York, 2003) 8.

⁷⁰ NAVO, *NAVO Handboek*, 384.

einde van de Koude Oorlog de bemoeienis van de Verenigde Staten met het Europese continent zou afnemen waardoor Europa de verantwoordelijkheid zou gaan nemen voor haar eigen veiligheid.⁷¹

Ook de Verenigde Staten stuurden aan op het idee dat de Europese Unie haar eigen veiligheid zou moeten organiseren. Immers, de Europese landen tezamen hadden een Bruto Binnenlands Product (BBP) gelijk aan dat van de Verenigde Staten en bovendien een aanzienlijk grotere populatie, zo was de gedachte.⁷²

Tijdens een Europese top in Maastricht in 1991 kwam de Europese Raad een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid overeen (GBVB). Dit GBVB moest er toe leiden dat de Europese Unie met één stem zou spreken waar het buitenlandse en veiligheidszaken betrof. Bovendien hoopte men met dit beleid Europa internationaal aanzien te geven en extern economisch en politiek beleid meer op elkaar af te stemmen.⁷³

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid behelsde de volgende doelstellingen: bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen en onafhankelijkheid van de Unie; versterking van de veiligheid van de Unie en haar lidstaten in alle opzichten; handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, alsmede de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs (in 1990 gesloten tussen de lidstaten van de OVSE waarin democratie als grondslag voor het bestuur van een staat werd vastgelegd⁷⁴); bevordering van de internationale samenwerking; ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Daarbij formuleerde de EU het doel om uiteindelijk toe te werken naar een gemeenschappelijk defensiebeleid.⁷⁵

Volgens de politicoloog Stephan Keukeleire betrof de oprichting van het GBVB vooral een uiting van nationale diplomatie van lidstaten om risico's in te dammen, nadat Duitsland was herenigd en de Sovjet-Unie was gevallen.⁷⁶ Dit is een logische verklaring, omdat het overeenkomen van gemeenschappelijk beleid en doelstellingen de relaties verstevigt en het gedrag van andere landen, in de regel, voorspelbaarder maakt. Keukeleire geeft wel aan dat de

⁷¹ Cogan, *The Third Option, The emancipation of European defence 1989-2000* (Londen, 2001) 23.

⁷² Howorth, Jolyon, Keeler, T.S., *Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy* (New York, 2003) 7.

⁷³ Dinan, *Ever Closer Union: an introduction to European Integration*, 585.

⁷⁴ Handvest van Parijs, OVSE, 19-21 november 1990, <http://www.osce.org/mc/39516>, geraadpleegd 20 juni 2012

⁷⁵ Verdrag betreffende de Europese Unie, Publicatieblad Nr. C 191 van 29 juli 1992, Titel V Bepalingen betreffende een gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, artikel J.1.

⁷⁶ Melissen, J., *In de schaduw van Westfalen, Europese diplomatie* (Assen, 2000) 118.

achterliggende reden voor het aannemen van gezamenlijk beleid niet zozeer gevormd werd omdat men invloed wil uitoefenen op bepaald beleid, maar dat hiermee meer wordt voorkomen dat één lidstaat een eigen beleid uitstippelt, zonder rekening te houden met het standpunt van de andere lidstaten. “Kortom, dat de onderlinge solidariteit is gewaarborgd, onderlinge conflicten zijn vermeden en gewantrouwde lidstaten in de pas blijven lopen.”⁷⁷ De ondertekening van het Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie gaf Europa echter niet die garantie. Integendeel, achter de schermen werkte één land in het bijzonder aan een eigen koers.

2.4 Implementatie Europees beleid

Met het Verdrag van Maastricht werd een pijlerstructuur geïntroduceerd waarbij het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid onder de tweede pijler kwam. Deze tweede pijler kenmerkte zich, in tegenstelling tot de eerste pijler die de Economische Monetaire Unie omvatte, door louter intergouvernementele besluitvorming. Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid introduceerde twee instrumenten om het beleid te implementeren. Zo was het mogelijk gezamenlijke standpunten in te nemen en stond het GBVB toe dat lidstaten gezamenlijk actie konden ondernemen. Besluiten over gemeenschappelijke strategieën werden genomen in de Raad van Ministers waar unanimiteit een vereiste was. Bij de meer uitvoeringsgeoriënteerde besluiten was een gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers nodig. Echter, om tot besluitvorming op basis van gekwalificeerder meerderheid over te gaan, diende wel eerst de Europese Raad hiermee in te stemmen. En die instemming ging altijd op basis van unanimiteit.⁷⁸

Op die manier hadden lidstaten altijd een ontsnappingsmogelijkheid als bepaalde besluitvorming nadelig kon uitpakken voor nationale belangen. Met dit besluitvormingsmechanisme ontbrak het de Europese Unie dan ook aan een daadkrachtig instrument.

Al in een vroeg stadium bleek de praktische haalbaarheid van gezamenlijke actie binnen het GBVB een controversieel punt. Immers, de Europese lidstaten beschikten bij elkaar opgeteld misschien wel over een redelijk militair apparaat, maar er bestond geen instituut dat vorm kon geven aan een gemeenschappelijke defensie. Hoe kon de Europese Unie vorm geven aan een

⁷⁷ Melissen, *In de schaduw van Westfalen*, 119.

⁷⁸ Bache et al., *Politics in the European Union* (Oxford, 2011) 513 / Europa Nu, Tweede pijler EU: GBVG, http://www.europa-nu.nl/id/vh8ml7j9q7xk/tweede_pijler_eu_gbv, geraadpleegd 10 april 2012.

gemeenschappelijke defensie zonder dat de soevereiniteit van landen in het geding kwam? Het debat hierover splitste zich tussen de Europees georiënteerde landen met Frankrijk voorop en de meer Atlantisch georiënteerde landen. Frankrijk zette vooral in op een sterke Europese defensie, terwijl de Atlantici zich meer richtten op de NAVO als militair apparaat. Vooral Engeland, Nederland en Portugal vreesden dat met de komst van een Europese defensie de NAVO werd verzwakt.⁷⁹ Een oplossing werd gevonden in de al bestaande WEU, die nieuw leven werd ingeblazen. De WEU zou een integraal onderdeel worden van de ontwikkeling van een Europese defensie. Tijdens de zogeheten Petersbergverklaring van 19 juni 1992 verklaarden de lidstaten van de WEU bereid te zijn hun conventionele strijdkrachten (landmacht, luchtmacht en marine) ter beschikking te stellen voor militaire operaties die onder verantwoordelijkheid van de WEU plaatsvonden. ‘WEU will be developed as the defence component of the European Union and as a means to strengthen the European pillar of the Atlantic Alliance. To this end, it will formulate common European defence policy and carry forward its concrete implementation through the further development of its own operational role.’⁸⁰

Eurokorps

Los van de implementatie van het GBVB en de gedeelde plannen van de Europese lidstaten, lanceerden Frankrijk en Duitsland begin jaren negentig een eigen plan voor een Europese defensiecapaciteit. Al aan het einde van de Koude Oorlog hadden Duitsland en Frankrijk elkaar opgezocht om een nieuwe relatie te bestendigen. In juli 1984 lanceerde de Duitse bondskanselier Helmut Kohl het plan voor een Frans-Duitse brigade bestaande uit 4200 manschappen. Deze brigade stond los van de WEU. Op 22 januari 1988 werd de brigade officieel geïnstalleerd en kwam onder het gezag van een nieuwe organisatie, de Frans-Duitse Defensie –en Veiligheidsraad. Deze Frans-Duitse brigade vormde enkele jaren later de basis voor een nieuw initiatief van de hand van de Franse president François Mitterrand en Helmut Kohl: een Europees korps, waar ook militaire korpsen van WEU-lidstaten zich bij konden aansluiten. Op deze manier kon er hechtere militaire samenwerking plaatsvinden tussen de

⁷⁹ Boxhoorn, *De Integratie van Europa*, 292 / Dinan, *Ever Closer Union*, 587.

⁸⁰ Declaration on Western European Union, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0105000050>, geraadpleegd 20 april 2012. / Glossarium Petersbergtaken, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_nl.htm geraadpleegd 20 april 2012.

lidstaten van de WEU. Het Eurokorps bleef wel verbonden aan de Frans-Duitse Defensie en Veiligheidsraad en werd geen onderdeel van de WEU.⁸¹

Dit initiatief zorgde voor nogal wat opschudding in de betrekkingen tussen respectievelijk Duitsland en de Verenigde Staten, en de EU en de NAVO. Na het einde van de Koude Oorlog zagen de Verenigde Staten voor Duitsland een grote rol weggelegd in toekomstige NAVO-missies. Immers, Duitsland bezat als een van de weinige Europese lidstaten de grootste militaire macht. Toen Duitsland en Frankrijk het plan voor een Eurokorps lanceerden, stuitte dat op grote verontwaardiging in de Verenigde Staten. De Amerikaanse generaal Colin Powell zag dit initiatief als ‘a stiletto in NATO’s back’ dat niet fataal was, maar de NAVO wel aanzienlijk zou verzwakken. Omdat alle troepen van Duitsland nog onder het militaire commando van de NAVO vielen, zou het Eurokorps ontegenzeggelijk tot gevolg hebben dat Duitsland een deel van zijn troepen uit het NAVO-commando zou halen om die in het Eurokorps te plaatsen.⁸²

Vanuit Frans perspectief was het plan voor een Eurokorps niet verwonderlijk. Frankrijk streed al sinds 1966 tegen de militaire structuur van de NAVO⁸³ en schoof niet onder stoelen of banken dat het keek naar een onafhankelijk Europees alternatief. Duitsland leek destijds vooral in een tweespalt te zitten. Enerzijds wilde het na de Koude Oorlog niet de Trans-Atlantische banden ondermijnen, anderzijds wilde het ook een stem hebben in de creatie van een Europese onafhankelijke militaire macht. Vooral Groot-Brittannië en de Verenigde Staten vreesden dat een onafhankelijke Europese militaire macht de NAVO zou ondermijnen. Tijdens een ministeriële bijeenkomst van de NAVO-Raad op 17 en 18 december 1990 benadrukte de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken James Baker al dat Europese veiligheidssamenwerking niet moest gaan concurreren met de NAVO.⁸⁴

In de maanden die volgden konden de verschillende partijen niet nader tot elkaar komen. Uiteindelijk kwamen de bondgenoten tijdens een NAVO-raad in juni 1991 tot de conclusie dat de NAVO en de WEU complementair aan elkaar moesten zijn en transparant moesten

⁸¹ Cogan, C. G., *The Third Option, The Emancipation of European defense, 1989-2000* (Londen, 2001) 4.

⁸² Schake, K., NATO after the Cold War, 1991-1995: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative, *Contemporary European History* 7 (1998) 379-407, aldaar 387-388.

⁸³ In 1966 besloot president Charles de Gaulle Frankrijk terug te trekken uit de militaire structuur van de NAVO, omdat hij een zelfstandige defensiecapaciteit wilde ontwikkelen en geen militaire afhankelijkheid van de NAVO wenste. Zie Menon, A., ‘The Paradoxes of ‘National Independence’: Domestic Constraints on French NATO policy’, in: Schmidt, G., *A history of NATO: the first fifty years* (Basingstoke, 2001) 255.

⁸⁴ Wijk, R. de, *NATO on the Brink of the New Millennium, the battle for consensus* (Londen, 1997) 24-26.

opereren. Een aparte Europese militaire structuur zou een dure duplicatie van de NAVO vormen, die uiteindelijk een verzwakking van de alliantie tot gevolg zou hebben.⁸⁵

Joegoslavië

Al snel na het einde van de Koude Oorlog ontstonden er in 1991 grote conflicten in Joegoslavië die de proef op de som betekenden voor de internationale gemeenschap. De NAVO had nauwelijks haar nieuw strategisch concept uitgebracht en de Europese Unie was nog maar net tot overeenstemming gekomen over een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. De plannen en het denken van de internationale gemeenschap over hoe in te spelen op veiligheidsvraagstukken leken ingehaald te worden door de praktijk, waarbij een snelle reactie geboden was.

Na de dood van de communistische dictator Tito braken er conflicten uit tussen de verschillende etnische groeperingen in Joegoslavië. Tot dan toe kon Tito altijd enigszins de balans bewaren tussen de belangen van de Serven, Kroaten, Moslims en Albaniërs. Maar na zijn dood veranderden die verhoudingen, als gevolg van de opkomst van Slobodan Milosevic, die hét symbool werd van een strijdbare Servische nationalist. Toen de Slovenen in 1991 de onafhankelijkheid uitriepen, ontstond er een domino-effect van etnische groeperingen die hun eigen natie wilden stichten. Het gevolg was een bloedige burgeroorlog.⁸⁶

De Verenigde Staten waren op dat moment nog vooral gericht op de Golfoorlog en lieten een mogelijke oplossing van het conflict over aan de Europese Gemeenschap en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.⁸⁷ Europa zag zijn kans nadat het een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid overeen was gekomen, de waarde hiervan te tonen aan de internationale gemeenschap. Echter, de praktijk liep anders. Al gauw bleken de Europese lidstaten het niet eens te kunnen worden over een gemeenschappelijk beleid. Zo ontstond er discussie over het erkennen van de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië en konden de lidstaten het niet eens worden welke rol ze hun troepen wilden geven: een neutrale positie of partij kiezen voor de Kroaten en Moslims. Frankrijk blokkeerde tot

⁸⁵ Final Communiqué Ministerial Meeting North Atlantic Council, Kopenhagen 6-7 juni 1991, paragraaf 3 / Wijk, R. de, *NATO on the Brink of the New Millennium, the battle for consensus* (Londen, 1997) 24-26.

⁸⁶ Staden, A. et al., *Tussen orde en chaos, de organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa* (Leiden, 1994) 205. / Dover, R., 'From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies', in: Michelle Cini, *European Union Politics* (Oxford, 2010) 239-257, aldaar 246.

⁸⁷ Press statement The situation in Yugoslavia, 8 november 1991, http://www.nato.int/cps/en/SID-8479AE05-0063D0C6/natolive/official_texts_23849.htm?mode=pressrelease, geraadpleegd 20 april 2012.

april 1993 enige betrokkenheid van de NAVO. Op deze manier hoopte het de NAVO te beperken tot artikel 5-operaties. Bovenal vormde het in de ogen van Frankrijk dé manier om de WEU te ontwikkelen tot een operationele capaciteit. Dit tot ergernis van de Verenigde Staten die van mening waren dat de bestaande marine-macht van de NAVO een uitstekend middel vormde om de situatie in Joegoslavië vanaf de Adriatische Zee te monitoren. Gedurende enkele maanden hadden zowel de NAVO als de WEU vloten liggen in de Adriatische Zee.⁸⁸

Waar de Europese Unie het niet eens kon worden over de inzet van troepen, werkte ze wel veelvuldig met het opleggen van economische sancties aan Joegoslavië in de hoop het conflict zo tot een goed einde te brengen. Want daarover konden de Europese lidstaten wel overeenstemming bereiken.⁸⁹ Economische sancties bleken evenwel niet voldoende. De casus van Joegoslavië maakte vooral duidelijk dat Europa faalde in het overeenkomen van een adequate aanpak met militaire daadkracht. In die zin vergelijkbaar met de reactie van de Europese Unie op de Golfoorlog, zoals Jacques Delors, voorzitter van de Europese commissie, in 1991 al aangaf: “The community took the firm line expected of it: it confirmed the commitment if its member states to enforce sanctions, the first line of dissuasion against aggressors. However, once it became obvious that the situation would have to be resolved by armed combat, the community had neither the institutional machinery nor the military force which would have allowed it to act as a community.”⁹⁰

Het verschil in militaire daadkracht tussen de Verenigde Staten en de Europese landen als geheel uitte zich onder andere in het budget. Op jaarbasis besteedden de Verenigde Staten 265 biljoen dollar aan defensie. Ter vergelijking kwamen de Europese lidstaten tezamen op een budget van 150 biljoen dollar. Het verschil in budget uitte zich vooral in het gegeven dat de Verenigde Staten zich meer richtten op mankracht, training en uitrusting. Een ander belangrijk verschil was dat de meeste Europese landen soldaten niet verplicht op training naar het buitenland konden sturen, maar dat dat alleen op vrijwillige basis mogelijk was. Gevolg was dat de verschillende eenheden niet samen konden trainen. Een derde belangrijk verschil was dat de Verenigde Staten op grote schaal investeerden in lucht- en zeevervoer aangezien de missies waarin zij betrokken waren op flinke afstand van Europa plaatsvonden. Ook

⁸⁸ Schake, K., NATO after the Cold War, 1991-1995: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative, *Contemporary European History* 7 (1998), 379-407, aldaar 398-399.

⁸⁹ Dover, R., ‘From CFSP to ESDP: the EU’s Foreign, Security, and Defence Policies’, in: Michelle Cini, *European Union Politics* (Oxford, 2010) 239-257, aldaar 246.

⁹⁰ Delors, J., ‘European Integration and security’, *Survival* 33 (1991) 99-109, aldaar 102.

besteedden zij daardoor veel meer aandacht aan *intelligence* en communicatie op lange afstand.⁹¹

Toen in de zomer van 1993 de Serven de ene na de andere militaire overwinning behaalden, kwamen de Europese lidstaten tot het inzicht dat ze met uitsluitend civiele capaciteiten het conflict nooit zouden kunnen beslechten. Frankrijk realiseerde zich dat Europa niet over de militaire en operationele capaciteiten beschikte en stemde niet langer tegen een rol van de NAVO, die vanaf de zomer van 1993 met luchtaanvallen begon.⁹² Daarnaast deed Frankrijk een belangrijke concessie, namelijk dat mocht er een militaire crisis ontstaan in Europa, het Eurokorps onder verantwoordelijkheid van de NAVO werd geplaatst.⁹³

Op 14 december 1995 werden de Akkoorden van Dayton gesloten in Parijs, die een einde maakten aan de Bosnische Oorlog.⁹⁴ Aansluitend stuurde de NAVO een implementatiemacht (IFOR) bestaande uit 60.000 troepen om de vrede te bewerkstelligen. Binnen IFOR focuste de Europese Unie zich vooral op het bieden van economische assistentie en civiele trainingen aan autoriteiten. De NAVO voerde de militaire missies voortkomend uit de akkoorden. Deze taakverdeling leek daarin een bevestiging te vormen van het feit dat de EU louter beschikte over civiele krachten en de militaire implementatie overliet aan de NAVO. Een jaar later werd IFOR vervangen door een stabilisatiemacht (SFOR) die pas in 2004 werd vervangen door troepen onder Europees commando.⁹⁵

2.5 De EU en de NAVO vergeleken (1991)

Het einde van de Koude Oorlog plaatsten de NAVO en de Europese Unie voor een grote uitdaging. Beide leefden met de vraag: hoe in te spelen op de veranderende omstandigheden op het internationale toneel? Zowel de NAVO als de Europese Unie pakte al gauw de handschoen op om te komen tot respectievelijk een nieuw strategisch concept en een nieuwe instelling (GBVB) die met het Verdrag van Maastricht tot stand kwam. Bij de NAVO lijkt in het strategisch concept het begrip collectieve verdediging minder een rol te spelen nu de belangrijkste dreiging, de Sovjet-Unie, is weggevallen. In plaats daarvan lijkt de alliantie meer toe te werken naar een breder begrip van veiligheid dan alleen verdediging. De

⁹¹ Schake, 'NATO after the Cold War', 396-397.

⁹² Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community*, 97-98.

⁹³ Cogan, *The Third Option*, 4-5.

⁹⁴ Dayton Peace Agreement, The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, 14 december 1995, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379, geraadpleegd 22 april 2012.

⁹⁵ Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community*, 99. / Schake, 'NATO after the Cold War', 404.

opvallendste uitdagingen waarvoor zij zich ziet gesteld vormen daarvan een bevestiging. Zo wil de NAVO meer werken aan preventieve diplomatie door relaties met de landen die tot de voormalige Sovjet-Unie behoorden aan te gaan en haar takenpakket uit te breiden met crisismanagement. Daarnaast ziet zij een grotere rol weggelegd voor Europa dat op termijn meer voor haar eigen veiligheid moet gaan zorgen. Echter, in het concept lijkt het er wel op dat de NAVO vindt dat de ontwikkeling van een Europese defensie binnen het raamwerk van de alliantie gerealiseerd zou moeten worden: “(...) a European security identity and defence role progresses, and is reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance”.⁹⁶

In vergelijking met het strategisch concept van de NAVO is de visie van Europa met betrekking tot veiligheid en defensie vooral vaag geformuleerd. Niet verwonderlijk, wanneer je bedenkt dat de NAVO al een volwaardige veiligheidsalliantie was en het veiligheidsbeleid van Europa op dat moment nog in de kinderschoenen stond. Het enige waartoe de Europese Unie komt is het formuleren van een Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en het idee op termijn toe te werken naar een gemeenschappelijke defensie. Wat dat in de praktijk moet inhouden is dan nog volstrekt onbekend. Vooralsnog lijkt er ten aanzien van de visies van zowel de NAVO als de Europese Unie geen sprake van duplicatie. Beide zijn van mening dat Europa meer voor haar eigen veiligheid moet gaan zorgen, zij het dat de NAVO vindt dat de ontwikkeling van de Europese defensie binnen een Atlantisch raamwerk moet plaatsvinden. Hoe Europa hierover denkt is in de passages van het Verdrag van Maastricht niet terug te vinden en zal pas later blijken, wanneer de organisaties hun visie in de praktijk brengen.

Echter, de actualiteit haalt het denken in. Terwijl de NAVO en de Europese Unie nog zoeken naar vormen om hun visies en beleid in de praktijk te brengen, breekt de Golfoorlog uit en leiden verschillende conflicten in Joegoslavië tot een burgeroorlog. Europa voelt zich verantwoordelijk omdat een burgeroorlog op het eigen continent uitbreekt en ziet hierin tegelijkertijd een kans het GBVB te demonstreren. Echter, de wijze van besluitvorming (intergouvernementeel) maakt dat het GBVB niet tot een daadkrachtige en eenduidige visie komt, onder andere met betrekking tot het erkennen van de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië. Daarnaast voeren de lidstaten lang discussie over in welke vorm een Europese defensiemacht gegoten moet worden. Terwijl Frankrijk inzet op een zelfstandige Europese defensiemacht, vrezen Groot-Brittannië, Portugal en Nederland vooral dat met de komst van

⁹⁶ The Alliance's New Strategic Concept, Londen juli 1990, punt 36.

een zelfstandige Europese defensiemacht de NAVO zou verzwakken. Een oplossing wordt gevonden in de WEU. Europese lidstaten stellen strijdkrachten ter beschikking voor militaire operaties die onder verantwoordelijkheid van de WEU plaatsvinden. Tegelijkertijd blijft de WEU onderdeel van de NAVO waardoor de ontwikkeling van een Europese defensie binnen een Atlantisch raamwerk plaatsvindt en daarmee complementair is aan dat van de NAVO.

Achter de schermen werkt Frankrijk echter aan een Eurokorps met het doel een zelfstandige Europese defensiemacht. Dit Eurokorps zou niet geïntegreerd worden in de WEU en dus niet binnen het Atlantisch raamwerk van de NAVO vallen. Daarmee lijkt de totstandkoming van een Eurokorps een stap te zijn richting een duplicatie van NAVO-capaciteiten. Het initiatief stuit op verzet van de Verenigde Staten, mede doordat zij vrezen Duitse troepen die tot de NAVO behoren, te verliezen aan dit Eurokorps. Ook met het uitbreken van de burgeroorlog in Joegoslavië lijkt Frankrijk aan te sturen op een zelfstandige Europese defensiemacht die via de WEU ontwikkeld zou moeten worden. Om die reden blokkeert het voor enige tijd betrokkenheid van de NAVO. Echter, Frankrijk komt tot de conclusie dat Europa over onvoldoende militaire middelen en besluitvormingskracht beschikt om de crisis in Joegoslavië adequaat op te lossen. Zodoende stemt het in 1993 ermee in dat de NAVO mag beginnen met luchtaanvallen en dat het Eurokorps onder verantwoordelijkheid van de NAVO kan vallen. Europa krijgt een civiele rol in IFOR en houdt zich verre van militaire operaties. Die blijven voorbehouden aan de NAVO.

Hoofdstuk 3. Tien jaar na het einde van de Koude Oorlog

Het einde van de Koude Oorlog betekende allerm minst dat er rust op het Europese continent en daarbuiten was. Zoals in het vorige hoofdstuk aan bod kwam, brak er al snel conflict uit tussen de verschillende etnische groeperingen in voormalig Joegoslavië. Verdeeldheid over het erkennen van de onafhankelijkheid van onder meer Servië speelde Europa parten, evenals dat de Europese Unie niet in staat was tot gezamenlijk optreden te komen. Het ontbrak haar aan militaire middelen en daadkrachtige besluitvorming. De NAVO moest te hulp schieten en schoof daarmee richting 'out of area'-operaties, operaties buiten het gebied van de NAVO-leden.

Niet voor niets zette de NAVO halverwege de jaren negentig stappen om de NAVO te versterken. In december 1996 besloot de Noord-Atlantische Raad dat de ontwikkeling van de EVDI binnen het Atlantische raamwerk een van de kernpunten vormde. Daartoe werd een intensievere samenwerking gezocht met de WEU, onder meer door de deelname van zoveel mogelijk Europese landen. "(...) WEU Ministers agreed that it would be valuable for WEU to become actively involved in the Alliances defence planning process and expressed their readiness to participate. Early agreement is now being sought in the WEU on the participation of all European Allies in WEU-led operations using NATO assets and capabilities, as well as in planning and preparing for such operations. This would be a key contribution to the development of ESDI within the Alliance."⁹⁷

Een andere manier om de relatie met de WEU te versterken was het besluit om vertrouwelijke informatie uit te wisselen. Dit veiligheidsakkoord en de uitwisseling van deze gegevens zou bijdragen aan meer transparantie van en complementariteit tussen beide organisaties, zo was de gedachte.⁹⁸

Niet veel later besloot de NAVO tijdens een top in Madrid, in juli 1997, gesprekken te beginnen met Tsjechië, Hongarije en Polen die kenbaar hadden gemaakt interesse te hebben in lidmaatschap van de NAVO. Er volgden onderhandelingen met het ondertekenen van protocollen. Nadat in alle NAVO-lidstaten ratificatie had plaatsgevonden, zouden de landen in 1999, met het 50-jarig bestaan van de NAVO, toetreden tot de alliantie.⁹⁹

In de volgende paragrafen volgt een analyse van hoe de NAVO en de Europese Unie tien jaar na het einde van de Koude Oorlog denken in te spelen op veiligheidskwesties. Daarvoor staat

⁹⁷ Final Communiqué Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brussel, 10 december 1996, paragraaf 19.

⁹⁸ Signature of Security Agreement between NATO and WEU, 2 mei 1996, http://www.nato.int/cps/en/SID-0458BE4B-57E05519/natolive/news_24927.htm, geraadpleegd 16 juni 2012.

⁹⁹ NAVO, *NAVO Handboek*, 90.

het strategisch concept van de NAVO in 1999 en de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid dat gelanceerd werd in 1998 centraal. In hoeverre lijken de NAVO en de Europese Unie op elkaar te reageren afgaande op de ontwikkelingen binnen hun organisaties? En in welke mate hebben die ontwikkelingen een complementair, dan wel duplicaat karakter?

3.1 De NAVO tien jaar na de Koude Oorlog

Het nieuw strategisch concept van de NAVO in 1999 werd overschaduwd door problemen in Kosovo waar Milosovic weer de scepter zwaaide. Wat een feestelijke gelegenheid had moeten worden vanwege het vijftigjarig jubileum van de alliantie, werd een sombere bijeenkomst. Vier weken voordat de NAVO-leden bij elkaar kwamen om het nieuwe strategisch concept te bespreken, had de NAVO luchtbombardementen aangekondigd op Joegoslavië, om de regering van Belgrado te dwingen afstand te doen van controle over de Albaanse provincie Kosovo. De West-Europese landen gingen ervan uit dat een korte demonstratie van luchtkracht er toe zou leiden dat Milosovic zich zou overgeven. En dat de problemen over zouden zijn voor de jubileumbijeenkomst van de NAVO. Maar niets bleek minder waar. Na vier weken van luchtbombardementen bleek een einde nog lang niet in zicht.¹⁰⁰

De luchtbombardementen hadden bovendien een extra lading omdat het besluit daartoe nogal wat discussie had opgeleverd tussen verschillende landen. Al in 1998 ontstond er discussie tussen de NAVO-leden toen werd gesproken over de inhoud van een nieuw strategisch concept. De Verenigde Staten wilden de mogelijkheid houden om zo en nu dan te kunnen opereren zonder een mandaat van de Verenigde Naties. Frankrijk zag niet zozeer problemen in deze gedachten van Amerika, maar uitte wel sterke kritiek tegen het idee om uitzonderingen vast te leggen in een regel. Frankrijk was van mening dat er altijd een VN-mandaat gezocht moest worden en dat er alleen in het geval van een blok door China of Rusland gekeken moest worden naar een alternatief. Dit standpunt van Frankrijk was niet verwonderlijk gezien het land, naast Engeland, het enige land was van de Europese Unie dat zitting nam in de VN Veiligheidsraad. In het geval van de luchtbombardementen op Joegoslavië ging het uiteindelijk volgens deze lijn. Hoewel China en Rusland opteerden tegen ingrijpen, waren de NAVO-leden allen van mening dat het geweld van Milosovic tegen de Albaanse meerderheid in Kosovo de kop ingedrukt moest worden, omdat het een aantasting

¹⁰⁰ Carpenter, T. G., 'Introduction: NATO's prospects at the Dawn of the 21st Century', *Journal of Strategic Studies* (2000) 23, 1-6, aldaar 1.

van de internationale waarden betekende. Bovendien zou rust in het land leiden tot stabiliteit in Europa.¹⁰¹

Een Euro-Atlantische Veiligheidsstructuur

In het Strategisch Concept uit 1999 is er, in vergelijking met het strategisch concept uit 1991, veel meer aandacht voor Europa. Zo wordt er gesproken over een Euro-Atlantische veiligheidsstructuur waarin NAVO een centrale rol speelt en spreekt de alliantie van de belichaming van de Trans-Atlantische link die de veiligheid van Noord-Amerika permanent verbindt met de veiligheid van Europa. Ook kijkt de NAVO terug op de afgelopen tien jaar. Nieuwe complexe risico's doen hun intrede als onderdrukking, etnische conflicten, economisch leed, het verval van een politieke orde, en de uitbreiding van massavernietigingswapens.¹⁰²

De NAVO blijft het als haar essentiële doel zien om de vrijheid en veiligheid van al haar leden te waarborgen met behulp van politieke en militaire middelen. 'Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has striven since its inception to secure a just and lasting peaceful order in Europe. It will continue to do so. The achievement of this aim can be put at risk by crisis and conflict affecting the security of the Euro-Atlantic area. The alliance therefore not only ensures the defense of its members but contributes to peace and stability in this region.'¹⁰³ Het is opvallend dat hier wordt gesproken over risico's die de veiligheid van het Euro-Atlantisch gebied kunnen beïnvloeden. Dit gebied wordt niet nader gedefinieerd, waardoor onduidelijk is wat hier precies onder moet worden verstaan. Om de veiligheid van het Euro-Atlantisch gebied te waarborgen zet de NAVO in op crisismanagement: 'To stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations'. Daarnaast hoopt de NAVO de veiligheid te waarborgen met partnerschappen: 'To promote wide-ranging partnership, cooperation and dialogue with other countries in the Euro-Atlantic area, with the aim of increasing transparency, mutual confidence and the capacity for joint action with the Alliance'.¹⁰⁴ Beide punten vormen een herbevestiging van wat in het strategisch concept van 1991 al werd genoemd en in de jaren daarna is uitgewerkt.

¹⁰¹ Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community*, 109-110.

¹⁰² The Alliance's Strategic Concept, Washington, 24 april 1999, paragraaf 3 en 7.

¹⁰³ The Alliance's Strategic Concept, Washington, 24 april 1999, paragraaf 6.

¹⁰⁴ The Alliance's Strategic Concept, Washington, 24 april 1999, paragraaf 10.

In het strategisch concept wordt er nadrukkelijk gesproken over de ontwikkeling van een Europese defensiecomponent in het GBVB van de EU. ‘The European Union has taken important decisions and given a further impetus to its efforts to strengthen its security and defense dimension. This process will have implications for the entire Alliance, and all European Allies should be involved in it, building on arrangements developed by NATO and the WEU. The development of a common foreign and security policy (CFSP) includes the progressive framing of a common defense policy. Such a policy, as called for in the Amsterdam Treaty, would be compatible with the common security and defense policy established within the framework of the Washington Treaty. Important steps taken in this context include the incorporation of the WEU's Petersberg tasks into the Treaty on European Union and the development of closer institutional relations with the WEU.’¹⁰⁵ Ook wat later komt de EVDI nadrukkelijk aan bod. Zo wordt er gedoeld op een betere samenwerking tussen de NAVO, de WEU en de EU. ‘It will reinforce the transatlantic partnership; and it will assist the European Allies to act by themselves as required through the readiness of the Alliance, on a case-by-case basis and by consensus, to make its assets and capabilities available for operations in which the Alliance is not engaged militarily under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed, taking into account the full participation of all European Allies if they were so to choose.’¹⁰⁶ Met deze tekst wordt duidelijk dat Europese landen meer verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun eigen veiligheidsproblemen, zo lang militaire initiatieven maar ondergeschikt blijven aan de NAVO.

Artikel 5 als kernmissie?

Artikel 5 wordt nadrukkelijk genoemd in het concept. ‘The security of all Allies is indivisible: an attack on one is an attack on all. With respect to collective defense under Article 5 of the Washington Treaty, the combined military forces of the Alliance must be capable of deterring any potential aggression against it, of stopping an aggressor's advance as far forward as possible should an attack nevertheless occur, and of ensuring the political independence and territorial integrity of its member states. They must also be prepared to contribute to conflict prevention and to conduct non-Article 5 crisis response operations.’¹⁰⁷

¹⁰⁵ The Alliance's Strategic Concept, Washington, 24 april 1999, paragraaf 17.

¹⁰⁶ The Alliance's Strategic Concept, Washington, 24 april 1999, paragraaf 30.

¹⁰⁷ The Alliance's Strategic Concept, Washington, 24 april 1999, paragraaf 41.

Echter, opvallend hier is dat ook niet-artikel 5 operaties genoemd worden, de zogeheten ‘out-of-area’-operaties. Er wordt geen duidelijke keuze gemaakt tussen louter collectieve defensie als gevolg van een aanval op een van de landen of collectieve defensie als gevolg van crisis in een nabijgelegen land dat niet tot de NAVO behoort. Welk artikel behoort tot de kernmissie van de alliantie? De compromistekst is gevolg van een discussie die voorafgaand aan de ontmoeting in Washington speelde over de vraag hoever het mandaat van de NAVO reikt buiten artikel 5 missies. En in hoeverre artikel 5 nu de kernmissie van de alliantie vormde?

Voorstanders van artikel 5 waren van mening dat collectieve defensie (een aanval op een lid is een aanval op allen) de kern vormde en vooral diende als een soort zekerheid tegen Rusland mocht dat militair weer op sterkte komen en expansionistische neigingen krijgen. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Henry Kissinger, maakte dit vlak voor de inzet van luchtbombardementen op Joegoslavië nog eens duidelijk: ‘Is NATO to be the home for a whole series of Balkan NATO protectorates?’¹⁰⁸

Echter, tegenstanders waren van mening dat de meeste problemen die Europa in de jaren na het einde van de Koude Oorlog parten speelden, voorkwamen in gebieden buiten dat van de NAVO-leden. Zij waarschuwden dat wanneer de alliantie zou weigeren nog langer ‘out-of-area’-missies te doen, de risico’s van de NAVO irrelevant zouden worden en daarmee het bestaan van de NAVO. Bovendien werden hiermee de indirecte effecten onderschat, zoals bij Joegoslavië het geval was toen grote groepen vluchtelingen uit de Balkan richting Duitsland trokken.¹⁰⁹ Discussie die daarbij ook een rol speelde was het veelbesproken ‘capability-gap’ tussen de Verenigde Staten en de Europese landen. Zo klaagden veel Amerikaanse politici dat de Verenigde Staten de grootste militaire bijdrage leverden aan de luchtbombardementen op Joegoslavië. Veel militair leiders van de VS wezen op het groeiende gat dat ontstond tussen de militaire kracht van de VS en veel andere NAVO-leden. Daarmee vreesden zij dat de coördinatie van grote operaties in de toekomst problematisch kon worden. De defensiespecialist Ted Carpenter heeft het onder meer over een gebrek aan vertrouwen van beide kanten. De Amerikanen vroegen zich af of de roep van Europeanen om een sterke Europese defensie-identiteit niet vooral retoriek was. De Europeanen brachten daar tegen in dat zodra Europa probeerde een sterke defensie-identiteit te ontwikkelen, de NAVO haar kans

¹⁰⁸ Carpenter, T.G., ‘NATO’s New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?’ *Journal of Strategic Studies* (2000) 23, 7-28, aldaar 9.

¹⁰⁹ Carpenter, T.G., ‘NATO’s New Strategic Concept’ *Journal of Strategic Studies* (2000) 23, 7-28, aldaar 10.

greep om vooral te benadrukken dat de NAVO het primaat heeft in het waarborgen van de Euro-Atlantische veiligheid.¹¹⁰

Naast de compromistekst over artikel 5 en niet-artikel 5-missies kregen de nucleaire strijdkrachten een rol toebedeeld in het strategisch concept. Dit was vooral als gevolg van invloed van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Zij vonden dat de alliantie zich meer moest richten op nieuwe risico's als proliferatie van nucleaire, chemische en biologische wapens van massavernietiging en terrorisme. 'Nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe. (...) to be perceived as a credible and effective element of the Allies' strategy in preventing war.'¹¹¹

3.2 Implementatie strategisch concept NAVO 1999

Het strategisch concept dat in Washington in 1999 werd ondertekend kenmerkte zich vooral door vage omschrijvingen en geen duidelijke koers. Weliswaar werd afgesproken dat de Verenigde Naties primair de verantwoordelijkheid had voor behoud van de internationale vrede en veiligheid, de NAVO bleef de mogelijkheid houden om zonder mandaat van de VN actie te ondernemen. Ook kozen de NAVO-leden in het concept niet voor een duidelijke kernmissie. Zowel artikel 5 als niet-artikel 5 operaties bleven een mogelijkheid vormen. Ondertussen werd het belang van een opbouw van de Europese defensie benadrukt, zij het dat dit wel complementair aan de NAVO zou plaatsvinden en binnen een Atlantisch raamwerk. De WEU diende hiervoor als brug. Daarnaast zou de alliantie zich meer gaan richten op nucleaire dreigingen en massavernietigingswapens. Gevolg van een strategisch concept dat zich kenmerkt door veel wazig taalgebruik is dat het de implementatie ervan niet makkelijker maakt. Niet voor niets leidde het strategisch concept dan ook niet direct tot daadwerkelijke veranderingen. De discussie bleef, vooral ten aanzien van de EVDI. Tijdens een ontmoeting met ministers van defensie bekritiseerde William Cohen, de Amerikaanse minister van defensie, Duitsland ervan dat het sterk kortte op het defensiebudget. Ook de andere Europese landen die lid waren van de NAVO zouden volgens hem veel meer geld moeten besteden aan defensie.¹¹²

¹¹⁰ Carpenter, T.G., 'Introduction: NATO's Prospects', *Journal of Strategic Studies* (2000) 23, 1-6, aldaar 3.

¹¹¹ The Alliance 's Strategic Concept, Washington, 24 april 1999, paragraaf 63.

¹¹² Carpenter, T.G., 'Introduction: NATO's Prospects', *Journal of Strategic Studies* (2000) 23, 1-6, aldaar, 19.

Toch gaf het strategisch concept ook niet de indruk dat Europa volledig voor haar eigen veiligheid zou moeten gaan zorgen. De secretaris-generaal van de NAVO, Lord Robertson verwoordde het dilemma om meer Europese autonomie op defensiegebied destijds heel goed: ‘The United States suffer from a sort of schizophrenia. On the one hand, the Americans say, ‘You Europeans have got to carry more of the burden.’ And then when Europeans say, ‘Okay, we will carry more of the burden’, the Americans say, “Well, wait a minute, are you trying to tell us to go home?’¹¹³

De NAVO-top in Praag

De NAVO opereerde dan wel in Bosnië en Kosovo omdat de Europeanen geen alternatief konden bieden, daarmee was niet gezegd dat de NAVO ook volledig was ingericht op niet-artikel 5 operaties. Weliswaar beschikte ze over een grote militaire macht maar die was vooral ingericht op defensieactiviteiten. Een operatie zoals in Kosovo was veel gecompliceerder dan het simpel verdedigen van de grenzen.¹¹⁴ Niet verwonderlijk kreeg crisismanagement een redelijke rol in het strategisch concept toebedeeld. Echter, de implementatie van het strategisch concept kwam pas twee jaar later tot stand, tijdens de NAVO top in Praag in 2002. In die tussenliggende tijd was er op het internationale toneel het nodige gebeurd. De aanslagen op de Twin Towers in New York op 11 september deden de wereld schokken. De alliantie was zich meer en meer bewust dat ze zich moest aanpassen aan de nieuwe veiligheidsuitdagingen van de 21^{ste} eeuw om een relevante rol te blijven spelen in de wereld. Zo verklaarde secretaris-generaal Robertson van de NAVO tijdens een informele ontmoeting tussen ministers van Defensie dat er goed nagedacht moest worden over de toekomstige rol van de NAVO. “We must now transform our Alliance so it can play an equally pivotal part in the war against terrorism and the dangers of weapons of mass destruction.”¹¹⁵

Ook op een conferentie in Brussel in oktober 2002 verklaarde Robertson nog eens dat de NAVO voor grote uitdagingen stond. In zijn speech ‘NATO: a vision for 2012’ deed hij een aantal voorspellingen voor de komende jaren. Zo verklaarde hij dat er meer instabiliteit zou ontstaan, met name in de Kaukasus, Centraal-Azië, Noord-Afrika en het Midden-Oosten en

¹¹³ Peter van Ham, ‘Europe’s New Defense Ambitions: Implications for NATO, the US and Russia’, *The Marshall Center Papers no.1*, European Centre for Security Studies, 2.

¹¹⁴ Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community*, 112

¹¹⁵ Opening Statement by Secretary General Lord Robertson at the Informal Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Defence Ministers, 25 september 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020924a.htm>, geraadpleegd 11 juni 2012.

vreesde hij dat die instabiliteit zou overslaan naar onder andere Europa. Een derde en vierde voorspelling betroffen de toename van terrorisme en zogeheten ‘failed states’.¹¹⁶

Tijdens de bijeenkomst in Praag, in november 2002, was de discussie over niet-artikel 5 operaties volledig naar de achtergrond verschoven als gevolg van de actuele ontwikkelingen. De bondgenoten waren het eens dat de NAVO militair moest kunnen interveniëren, waar de belangen van de NAVO-landen op het spel stonden. Zo bleek ook enkele weken later uit een speech van Robertson: “Prague also put an end to transatlantic debate on the “out-of-area” question. Allies agreed that in facing new threats, artificial geographic limitations make no sense. They agreed that NATO should deter, disrupt, defend and protect against threats from wherever they come. And that our forces must be able to go wherever they are required to carry out their mission.”¹¹⁷

Tijdens de top in Praag werden zeven landen uitgenodigd om te praten over toetreding tot de NAVO. De gedachte was dat uitbreiding van de NAVO zou leiden tot een versterking van de veiligheid voor iedereen in de Euro-Atlantische regio. Tevens zou de uitbreiding bijdragen aan het gedeelde doel om een Europe ‘whole and free, united in peace and by common values’ te creëren.¹¹⁸

Een belangrijk besluit betrof de ontwikkeling van een NATO Response Force (NRF) bestaande uit een land-, zee- en luchtmacht component die technologisch geavanceerd, flexibel en duurzaam in gebruik was en zich snel kon verplaatsen wanneer dat besloten werd door de Atlantische Raad.¹¹⁹ De NRF zou zo snel mogelijk operationeel moeten zijn, maar in ieder geval in 2004 en volledig operabel in 2006. In verhouding tot ontwikkelingen in de Europese Unie zou de NRF en de Europese Headline Goal elkaar moeten versterken waarbij de zelfstandigheid van beide organisaties werd gerespecteerd.¹²⁰

Het Centraal Militair Commandocentrum van de NAVO, de Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), moest het concept van de NRF in praktijk brengen. Die uitvoering zou volgens drie fases gaan. Allereerst de totstandkoming van een force in 2004. In 2006 zou die volledig operationeel moeten zijn waarbij zowel Europese als Amerikaanse capaciteiten samen zouden komen en werken. Denk aan intelligence en toezicht. Om tot slot in 2013 tot een integratie van de Europese en NAVO-middelen te komen zoals luchtafweer,

¹¹⁶ ‘NATO: A Vision for 2012’ Speech by NATO Secretary General Lord Robertson: ‘Prague 2002: Challenge and change for NATO’, conferentie Brussel, 3 oktober 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021003a.htm>, geraadpleegd 11 juni 2012.

¹¹⁷ ‘NATO after the Prague Summit’ Speech by NATO Secretary General Lord Robertson, 12 december 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021212a.htm>, geraadpleegd 11 juni 2012.

¹¹⁸ The Prague Summit and NATO’s transformation, A reader’s guide, NATO 2003, 10.

¹¹⁹ Prague Summit Declaration, 21 november 2002, paragraaf 4a.

¹²⁰ Prague Summit Declaration, 21 november 2002, paragraaf 4a.

raketverdediging en commando –en controle. Echter, het is de vraag of deze transformatie ook zo zou lopen. Al in 2005 zette Jeffrey Bialos en Stuart Koehl, beiden verbonden aan het Center for Transatlantic Relations, enkele vraagtekens bij de ontwikkeling van een NRF. Weliswaar waren er in hun ogen belangrijke eerste stappen gezet richting de ontwikkeling van een NRF, er werd te weinig nagedacht over de lange termijnplanning. Hoe werden de capaciteiten van de verschillende deelnemende landen geïntegreerd? Immers, ieder land opereerde op een ander niveau. De twee stellen dat doordat bij de Verenigde Staten en de NAVO vooral de focus lag op de acquisitie van Europese capaciteiten, er weinig aandacht werd besteed aan het verbeteren van de interoperabiliteit tussen de machten.¹²¹

3.3 Europa tien jaar na de Koude Oorlog

Ten tijde dat het strategisch concept van de NAVO tot stand kwam in 1999 was er binnen de Europese Unie ook al het nodige gebeurd. De voor de Europese Unie beschamende ontwikkelingen in voormalig Joegoslavië hadden er toe geleid dat de lidstaten zich sterk bewust waren dat er wat moest veranderen. Een eerste stap daartoe werd gezet tijdens de Raad van Amsterdam die leidde tot het Verdrag van Amsterdam. Zo werd besloten dat de WEU een integrerend onderdeel zou uitmaken van de ontwikkeling van de Europese Unie om haar op die manier meer operationele capaciteit te verschaffen. Het betrof hier echter zoals in lid 2 valt te lezen vooral capaciteit voor ‘humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsoopdrachten, en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing’.¹²²

Daarnaast werd in artikel J.13 opgenomen dat lidstaten zich ook konden onthouden van stemmen. In een dergelijk geval was het lid niet verplicht het besluit toe te passen. Wel diende het lid het besluit te aanvaarden dat de Unie zou binden.¹²³ Met dit artikel kon voorkomen worden dat een lidstaat een besluit of gezamenlijke strategie zou vetoën. Echter, met deze besluitvormingsconstructie bleef het wel mogelijk gezamenlijk besluiten te dwarsbomen. Zoals in artikel J.13 lid 2 valt te lezen: “Indien een lid van de Raad verklaart om belangrijke, nader genoemde, redenen van nationaal beleid voornemens te zijn zich te verzetten tegen de

¹²¹ Bialos, J. P., Koehl, S. L., ‘The NATO Response Force, Facilitating Coalition Warfare through Technology Transfer and Information Sharing’, *Center for Transatlantic Relations and Center for Technology Security Policy* (2005) vi – viii.

¹²² Verdrag van Amsterdam, Publicatieblad Nr. C 340 , 10 november 1997, artikel 17.1 en 17.2 en verklaring betreffende de West-Europese Unie, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html>, geraadpleegd 12 juni 2012.

¹²³ Verdrag van Amsterdam, Publicatieblad Nr. C 340 , 10 november 1997, art. J.13, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html>, geraadpleegd 12 juni 2012.

aanneming van een besluit dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet worden aangenomen, wordt niet tot stemming overgegaan. De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen verlangen dat de aangelegenheid voor een besluit met eenparigheid van stemmen wordt voorgelegd aan de Europese Raad.”¹²⁴

Naast de veranderingen in de besluitvorming werd de functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid geïntroduceerd. Onder zijn verantwoordelijkheid kwam een nieuwe eenheid die zich zou richten op beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing.¹²⁵

Saint Malo

Het Verdrag van Amsterdam moest nog in werking treden toen enkele Europese lidstaten al weer bij elkaar kwamen om een nieuwe en belangrijke stap te zetten richting een Europese defensie. In december 1998 ontmoetten Groot-Brittannië en Frankrijk elkaar in Saint Malo in Frankrijk. Enkele jaren daarvoor was Blair (New Labour) aan de macht gekomen in Groot-Brittannië. Hij was in tegenstelling tot zijn voorganger, sterk voorstander van Europese samenwerking. Aangezien Groot-Brittannië als een van de weinigen lidstaten niet zou deelnemen aan de nieuwe munteenheid (de euro), wilde het op een andere manier een duidelijke rol spelen in Europa en daarmee een isolement voorkomen. Blair deed een oproep in zijn kabinet om met voorstellen te komen op welk gebied Groot-Brittannië verdere integratie zou kunnen bevorderen. Het ministerie van Defensie was de enige die reageerde en kwam met het voorstel om verdere integratie op defensiegebied te bevorderen, zonder daarbij de NAVO te ondermijnen. Daartoe stelde het ministerie de *Porstchach Declaration of October* op wat even later zouden leiden tot de *Saint Malo Declaration* van Groot-Brittannië en Frankrijk om samenwerking in defensie te bevorderen, zij het binnen een raamwerk van de Europese Unie.¹²⁶

Een belangrijke gedeelte uit de verklaring betrof die voor autonome actie: ‘To this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international

¹²⁴ Verdrag van Amsterdam, Publicatieblad Nr. C 340 , 10 november 1997, art. J.13 lid 2, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html>, geraadpleegd 12 juni 2012.

¹²⁵ Verdrag van Amsterdam, Publicatieblad Nr. C 340 , 10 november 1997, verklaring 6: verklaring betreffende de oprichting van een eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html>, geraadpleegd 12 juni 2012.

¹²⁶ Dover, R., ‘From CFSP to ESDP: the EU’s Foreign, Security, and Defence Policies’, in: Michelle Cini, *European Union Politics* (Oxford, 2010) 239-257, aldaar 247.

crises.’¹²⁷ Daarvoor zouden er nieuwe middelen moeten komen. ‘In order for the European Union to take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged, the Union must be given appropriate structures and a capacity for analysis of situations, sources of intelligence, and a capability for relevant strategic planning, without unnecessary duplication, taking account of the existing assets of the WEU and the evolution of its relations with the EU. In this regard, the European Union will also need to have recourse to suitable military means (European capabilities pre-designated within NATO’s European pillar or national or multinational European means outside the NATO framework).’¹²⁸ Vooral het laatste gedeelte is interessant vanwege de verhouding met de NAVO. Zo wordt er gezegd dat het ook mogelijk moet zijn om buiten het raamwerk van de NAVO multinationale Europese middelen te ontwikkelen. Dit zou kunnen betekenen dat een duplicatie van NAVO-middelen mogelijk is. De ondertekening van de Saint Malo-verklaring vormde een stap richting een Europese Defensie. Vandaar dat het GBVB al gauw werd omgetoverd tot het Europees Veiligheid en Defensie Beleid (EVDB).

De doelstellingen in de verklaring van Saint Malo werden de jaren daarna uitgewerkt tijdens de Raden van Keulen en Helsinki (beiden 1999) en Sintra (2000). Zo kwam er een Politiek en Veiligheidscomité, een Militair Comité en een Militaire Staf.¹²⁹ Een belangrijke ontwikkeling was het besluit dat alle lidstaten vanaf 2003 in staat moesten zijn om binnen zestig dagen zestigduizend militairen in te zetten voor ten minste een jaar. Dit besluit werd bekend als de ‘Helsinki Headline Goal’.¹³⁰ In het Verdrag van Nice werd nog eens benadrukt dat het defensiebeleid van de Europese Unie verplichtingen van bepaalde lidstaten aan de NAVO niet in de weg mocht staan.¹³¹

¹²⁷ Joint Declaration issued at the British-French summit, Saint Malo, France, 3-4 december 1998, paragraaf 2, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration.%20Saint-Malo.%201998%20-%20EN.pdf>, geraadpleegd 15 juni 2012.

¹²⁸ Joint Declaration issued at the British-French summit, Saint Malo, France, 3-4 december 1998, paragraaf 3, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration.%20Saint-Malo.%201998%20-%20EN.pdf>, geraadpleegd 15 juni 2012.

¹²⁹ Presidency Report on Strengthening of the common European policy on security and defense, Annex III, Europese Raad Keulen, 3 en 4 juni 1999, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm, geraadpleegd 16 juni 2012.

¹³⁰ Europese Raad Helsinki, 10 en 11 december 1999, hoofdstuk II, paragraaf 28, http://www.europarl.europa.eu/summits/hell_en.htm#b, geraadpleegd 16 juni 2012.

¹³¹ Verdrag van Nice, Publicatieblad Nr. C 80 van 10 maart 2001, art. 17, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>, geraadpleegd 16 juni 2012.

Een Europese Veiligheidsstrategie

Twee jaar later, in 2003, kwam de eerste Europese Veiligheidsstrategie tot stand: ‘A secure Europe in a better world’. De strategie betrof een uitgebreid document met daarin de visie van de Europese Unie op recente en toekomstige ontwikkelingen. Als voornaamste dreigingen zag de EU het terrorisme in combinatie met de verspreiding van massavernietigingswapens, in het bijzonder in het Midden-Oosten. Niet verwonderlijk dat dit gebied genoemd werd, gezien de recente ontwikkelingen in Irak. Daarnaast vormden ook regionale conflicten en zogeheten ‘failed states’ een aandachtspunt. De Europese Unie zag daartoe drie strategische doelstellingen. Allereerst ging het traditionele concept van zelfverdediging, namelijk dreiging van een invasie (zo herkenbaar voor het tijdperk van de Koude Oorlog) niet meer op. Met de nieuwe bedreigingen zou de eerste verdedigingslinie zich vaak buiten de grenzen van de EU bevinden. Volgens de EU kon dan ook niet vroeg genoeg begonnen worden met de preventie van conflicten en dreigingen. Die conflicten en dreigingen konden overigens niet louter met militaire middelen worden aangepakt, maar vereisten ook humanitaire middelen om wederopbouw te bewerkstelligen en crisisbeheersing uit te voeren. Een tweede doelstelling had betrekking op de integratie van de toetredende landen, met name die aan de oostgrens van de Europese Unie. De EU vond dat integratie de veiligheid kon vergroten, mits er een behoorlijk bestuur zou ontstaan. Een derde doelstelling ging over het gegeven dat veiligheid en welvaart steeds meer afhingen van een effectief multilateraal stelsel. Net als de NAVO legde de EU de hoofdverantwoordelijkheid voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid bij de VN-Veiligheidsraad. Daarnaast vormde de Trans-Atlantische relatie een van de hoekstenen van het internationale bestel en zou het de internationale gemeenschap in haar geheel versterken. De EU doelde hiermee op de NAVO als vertegenwoordiger van die Trans-Atlantische relatie.¹³²

3.4 Implementatie Europees beleid

In nauwelijks twee jaar tijd werden er flinke stappen gezet met betrekking tot de ontwikkeling van een Europees defensiebeleid. Een aantal nieuwe instituties moest het defensiebeleid gaan uitvoeren. Het Politiek en Veiligheidscomité had tot taak de internationale situatie te volgen in die gebieden die onder het gemeenschappelijk en buitenlands veiligheidsbeleid behoorden en daarover advies te geven aan de Raad. Het comité zou onder verantwoordelijkheid van de

¹³² ‘A Secure Europe in a better world’, European Security Strategy, Brussel, 12 december 2003, 3-9.

Raad de politieke controle en strategische leiding van crisisbeheeroperaties uitvoeren.¹³³ Het Politiek en Veiligheidscomité werd gezien als het kerninstituut van het EVDB.¹³⁴ De ambassadeurs van de verschillende lidstaten ontmoetten elkaar om de twee of drie weken in Brussel waar ze de internationale situatie monitorde en beleid formuleerden voor de Raad. Hoewel het comité dicht op de besluitvormingsprocessen zat en dus duidelijk invloed kon uitoefenen, was de invloed van het comité ook makkelijk uit te schakelen door de nationale overheden wanneer er zich een crisis voordeed. Ten tijde van de crisis in Irak in 2002 en 2003 deed een dergelijke situatie zich voor. Ambassadeurs van verscheidene landen kregen duidelijke instructies van nationale overheden het onderwerp Irak verre van de agenda van het Comité te houden.¹³⁵

Naast het Politiek en Veiligheidscomité kwam naar aanleiding van de afspraken in Saint Malo een Militair Comité tot stand bestaande uit de hoofden van de nationale defensiestaf en hun militaire vertegenwoordigers. Die laatste zaten vaak met een dubbele pet op, aangezien ze ook vertegenwoordiger waren bij de NAVO. Het Militaire Comité betrof het centraal besluitvormingsorgaan bij crisissituaties en zou de strategisch militaire mogelijkheden opzetten en een operationeel plan uitwerken. De voorzitter van het Militaire Comité speelde bovendien een belangrijke rol als militair adviseur van de Hoge Vertegenwoordiger. Daarnaast woonde hij vergaderingen van het Politiek en Veiligheidscomité bij en de Raad inzake defensie.¹³⁶

Onder de militaire leiding van het Militaire Comité stond de Militaire Staf, die tot taak had uitvoering te geven aan het gemaakte beleid. De militaire staf beschikt daartoe over drie operationele middelen: vroegtijdige waarschuwing, beoordeling van de situatie en strategische planning.¹³⁷ Hiermee was de staf de enige militaire structuur die permanent was geïntegreerd in de Europese Unie.¹³⁸

¹³³ Verdrag van Nice, Publicatieblad Nr. C 80 van 10 maart 2001, art. 25, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>, geraadpleegd 16 juni 2012.

¹³⁴ Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, 7,8 en 9 december, Annex III Political and Security Committee.

¹³⁵ Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union* (New York, 2007) 68.

¹³⁶ Wouters, J., Naert, F., 'Europese defensie in de NAVO: eigenheid en complementariteit', *Vrede en Veiligheid* 31 (2002) 214.

¹³⁷ Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, 7,8 en 9 december, Annex V Military Staff Committee.

¹³⁸ Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union* (New York, 2007) 76.

Militaire capaciteiten

Tijdens de Eurotop in Helsinki werd zoals gezegd de Helsinki Headline Goal vastgelegd. Doel was dat de Europese Unie in 2003 over een flexibele Europese defensiemacht moest beschikken. Deze macht zou binnen zestig dagen operationeel moeten zijn en ruim 60.000 militairen, 400 gevechtsvliegtuigen en 100 marine platforms moeten omvatten. Ook moest de macht zeker een jaar operationeel zijn. Echter, al gauw constateerden de EU-lidstaten dat er nogal wat militaire tekortkomingen waren. Zo ontbrak het de macht aan voldoende training en integratie. Ook ontstond er al gauw de vraag of troepen wel inzetbaar zouden zijn buiten de landsgrenzen.¹³⁹ Tijdens de Capabilities Improvement Conference in november 2000 werd dit capaciteitsgat nog eens bevestigd toen er werd vastgesteld dat de Europese Unie tot zeker 2010 niet over de capaciteiten zou beschikken om grootschalige autonome acties uit te voeren.¹⁴⁰ Volgens de lidstaten werd het beschikbare defensiebudget niet altijd goed ingezet. Zo ging er veel geld naar personele en materiële middelen terwijl investeringen in modern defensiematerieel achterbleven. En dus besloten ze tot een Europees Capabilities Action Plan, om op die manier de tekorten zoveel mogelijk terug te dringen. Daarbij werden de plannen en ontwikkeling van het Defence Capability Initiative (DCI) van de NAVO nauwlettend in de gaten gehouden. Middels een EU-NATO Working Capability Group werd er voor gewaakt dat er geen duplicatie plaatsvond in middelen.¹⁴¹

Die EU-NATO Working Capability Group resulteerde twee jaar later in een raamwerk voor permanente relaties tussen de EU en de NAVO, de zogeheten Berlijn Plus Akkoorden. Daarin kwamen de beide organisaties onder meer de crisis consultation arrangements overeen, wat zoveel inhield dat wanneer er een crisis was, beide organisaties een snelle besluitvorming zouden stimuleren. Verder omvatten de akkoorden drie elementen: allereerst garandeerde de NAVO dat de EU toegang zou hebben tot NAVO-planning. Ten tweede kon de EU een beroep doen op de NAVO voor een gezamenlijk commando voor een operatie die door de EU werd geleid en ten derde kon de Europese Unie een verzoek doen voor het gebruik van NAVO-middelen.¹⁴²

¹³⁹ Van den Doel, T., 'De militaire ambities van de Europese Unie: Retoriek of Werkelijkheid?' Paper *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael* (2004) 8.

¹⁴⁰ Statement on Improving European Military Capabilities, Raad Algemene Zaken, Brussel 19 en 20 november 2001, paragraaf 3.9,

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf>, geraadpleegd 20 juni 2012.

¹⁴¹ Van den Doel, T., 'De militaire ambities van de Europese Unie', 10.

¹⁴² EU-NATO: The Framework for permanent relations and Berlin Plus, paragraaf 3, 5, 6, 7 en 8.

Het belang van de permanente regelingen werd nog eens benadrukt in de eerste Europese Veiligheidsstrategie van 2003 'A secure Europe in a better world'. Daarin stond dat de Berlijn Plus Akkoorden het militaire vermogen van de Europese Unie versterkten en het kader schiepen voor een strategisch partnerschap inzake crisisbeheersing tussen de beide organisaties.¹⁴³ Bovendien viel te lezen dat de Europese Unie meer haar eigen verantwoordelijkheid zou nemen voor de veiligheid. Enkele maanden voor het uitkomen van de strategie zette de EU al de eerste stappen richting die weg, door in Macedonië de missie Fox van de NAVO over te nemen op 31 maart 2003. Het politiek en Veiligheidscomité was verantwoordelijk voor zowel de politieke controle als voor de strategie van de operatie. Ongeveer driehonderd troepen uit 27 verschillende landen deden mee.¹⁴⁴ Niet veel later nam de Raad het besluit om de SFOR-missie in Bosnië over te nemen. De missie betrof vooral monitoring en inspectie-activiteiten. Zo'n vijfhonderd politiemensen uit meer dan dertig landen deden mee aan de missie onder wie vijftien EU-landen.¹⁴⁵ Met het starten van deze missies leek het of Europa daadwerkelijk een stap zette in het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid. Maar daar kunnen vraagtekens bij gezet worden. Weliswaar werd de missie in Macedonië geleid door Europa, daarbij was ze nog steeds afhankelijk van NAVO middelen. Het is de vraag in hoeverre Europa een eigen militaire doctrine voerde. Bovendien lijken de twee missies meer weg te hebben van klassieke vredesmissies, dan dat er daadkrachtig militair optreden werd verwacht. Ook werd er maar een beperkte troepeninzet gevraagd.¹⁴⁶

Crisis in Irak

In die jaren dat de EU voor het eerst kleinschalige missies voerde, domineerde de situatie in Irak de internationale zaken. Na de aanslagen van 9/11 besloten de Verenigde Staten tot een invasie in Irak. Al gauw werd duidelijk dat de Europese leiders heel verschillend hierin stonden. In januari 2003 schreven vijf EU-lidstaten (Groot-Brittannië, Denemarken, Italië, Portugal, Spanje) en drie kandidaat-EU-leden (Tsjechië, Hongarije en Polen) een open brief waarin ze duidelijk kenbaar maakte achter de Verenigde Staten te staan. Een week later volgden nog eens tien Oost-Europese landen. Chirac (Frankrijk) en Schroder (Duitsland)

¹⁴³ 'A Secure Europe in a better world', European Security Strategy, Brussel, 12 december 2003.

¹⁴⁴ Wessel, R.A., 'The State of Affairs in EU Security and Defence Policy: the breakthrough in the treaty of Nice', *Journal of Conflict & Security Law* (2003) 8.

¹⁴⁵ Wessel, 'State of Affairs in EU Security', 283.

¹⁴⁶ Van den Doel, T., 'De militaire ambities van de Europese Unie', 11 / Wessel, R.A., 'The State of Affairs in EU Security and Defence Policy', 282 en 453.

bleven gefrustreerd achter. Zij hadden een jaar eerder, vermoedelijk in hun strijd om het presidentschap geopteerd tegen een invasie in Irak. Hoewel een meerderheid van de EU-lidstaten kenbaar maakte voor de invasie in Irak te zijn, leefden er onder de Europese burgers vooral weerstand. In Londen en Madrid gingen burgers massaal de straat op.¹⁴⁷

Toch lukte het de Europese Raad om tot een gezamenlijke conclusie te komen tijdens een speciaal ingelaste Raad in februari 2003. In de conclusies van de Raad valt te lezen dat de EU haar volledige steun uitsprak voor de VN Veiligheidsraad om de oorlog in Irak tot een vreedzaam einde te brengen. 'The unity of the international community is vital in dealing with these problems. We are committed to working with all our partners, especially the United States, for the disarmament of Iraq, for peace and stability in the region and for a decent future for all its people.'¹⁴⁸

De conclusies van de Raad betroffen geen baanbrekende conclusies, eerder een compromistekst. Dat bleek ook wel toen een aantal Europese leiders er verschillende interpretaties op nahield. Zo sprak de Italiaanse voorzitter van de Europese Commissie Romano Prodi dat de EU wel degelijk verenigd was. De Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana zag het heel anders en zei dat de Europese Unie geen uniform extern beleid voerde, maar meerdere.¹⁴⁹

Het gebrek aan eenheid werd nog duidelijker toen Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en België in april 2003 een aparte top hielden en hun eigen plannen voor defensiesamenwerking lanceerden inclusief een militair hoofdkwartier in Brussel. Een connectie met het EVDB was in geen velden of wegen te bekennen.¹⁵⁰

In die jaren had het Europese Capability Action Plan (ECAP) ook niet het militair vermogen van de Europese Unie dermate kunnen verbeteren. Vooral op het gebied van strategische inlichtingen en verkenning, geïntegreerde bevelvoering en precisiemunitie was er nauwelijks vooruitgang geboekt. En juiste deze capaciteiten waren van belang voor complexe operaties. Als de verschillende landen al hun krijgsmachten hervormden, gebeurde dit veel te weinig via een gezamenlijke Europese aanpak.¹⁵¹ Er was veel versnippering en defensiebudgetten werden niet doelmatig besteed. In vergelijking met de Verenigde Staten liep Europa achter

¹⁴⁷ Dinan, D., *Ever Closer Union: an introduction to European Integration* (Basingstoke, Hampshire, 2005), 602.

¹⁴⁸ Extraordinary Council, Brussel, 17 februari 2003,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/74554.pdf, geraadpleegd 20 juni 2012.

¹⁴⁹ Dinan, D., *Ever Closer Union: an introduction to European Integration* (Basingstoke, Hampshire, 2005), 602-603.

¹⁵⁰ Dinan, *Ever Closer Union*, 603.

¹⁵¹ Zandzee, D., 'Het Europees Defensie Agentschap', *Atlantische Perspectief* (2005) 29, 2.

waar het ging om onderzoek en ontwikkeling van nieuwe capaciteiten. Dit uitte zich ook in de budgetbesteding. De VS gaf 53 miljard uit aan onderzoek, Europa maar 10 miljard. Daarnaast leek er in de laatste jaren sprake te zijn van duplicatie. Europa ontwikkelde wapensystemen (anti-tank en Unmanned Aerial Vehicle (UAV)) die in de VS al lang operationeel waren. De onderzoeksprogramma in de Europese Unie kenmerkten zich vooral door nationale programma's, afstemming tussen de lidstaten onderling vond eigenlijk niet plaats.¹⁵² Daarom werd in een schets voor een grondwettelijk verdrag in 2003 het Europees Defensie Agentschap gelanceerd. Dit Agentschap had tot doel meer afstemming te realiseren tussen de verschillende lidstaten en materieelsamenwerking en een gezamenlijke defensie wat betreft Research en Technology te bevorderen. De Europese lidstaten zagen de noodzaak van een Defensie Agentschap wel in en besloten daarom niet te wachten tot de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag, maar het Agentschap al eerder te lanceren op 12 juli 2004.¹⁵³

3.5 De EU en de NAVO vergeleken (2001)

In de tien jaar na het einde van de Koude Oorlog was er veel gebeurd op het internationale toneel. Zowel de NAVO als de Europese Unie probeerden stappen vooruit te zetten om daarmee in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het zetten van die stappen ging echter niet vanzelf. Binnen de NAVO vond er tijdens de wording van een nieuw strategisch concept veel discussie plaats over de kernmissie van de NAVO. Immers, de NAVO was opgericht met collectieve verdediging als uitgangspunt: een aanval op een NAVO-lid betekende een aanval op alle leden van de alliantie. Die situatie leek nu minder op te gaan. De NAVO zag vooral ook een dreiging in conflicten in niet-NAVO-landen die konden overslaan na naburig gelegen landen. Het conflict in voormalig Joegoslavië vormde hiervan een goed voorbeeld. De NAVO had sinds 1994 daar troepen gevestigd. Niet verrassend vormde juist dit punt een belangrijk discussieonderwerp tijdens de onderhandelingen voor het nieuw strategisch concept van de NAVO. De NAVO-leden leken er niet uit te komen aangezien het strategisch concept uiteindelijk een compromistekst bevatte zonder dat er een duidelijke keuze gemaakt werd tussen artikel 5-missies of niet-artikel 5 missies als kernmissie van de NAVO. Pas twee jaar later tijdens een ontmoeting in Praag lieten de NAVO-leden deze discussie achterwege, waarschijnlijk als gevolg van de acute dreiging die zich op dat moment had voorgedaan in

¹⁵² Van den Doel, T., 'De militaire ambities van de Europese Unie', 19.

¹⁵³ Gemeenschappelijk optreden van de Raad van 12 juli 2004 betreffende de oprichting van het Europees Defensie Agentschap, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2004/l_245/l_24520040717nl00170028.pdf, geraadpleegd 20 juni 2012.

New York. De terroristische aanslagen van 9/11 maakten voor de NAVO duidelijk dat dreigingen niet land gebonden waren en dat onderstreepte voor de alliantie eens te meer het belang van ‘out-of-area-operaties’.

Wat wel in het strategisch concept van de NAVO uit 1999 duidelijk naar voren kwam was de aandacht voor de ontwikkeling van een defensiecapaciteit binnen de Europese Unie. Volgens het strategisch concept had die ontwikkeling aanzienlijke gevolgen voor de NAVO en voor alle Europese lidstaten. Daarom streefde de NAVO naar het toewerken van overeenkomsten en nauwe partnerschappen tussen de alliantie enerzijds en de Europese Unie en WEU anderzijds. Die samenwerking kwam enkele jaren later ook tot stand met de ondertekening van de Berlijn Plus Akkoorden. Het lijkt erop dat de NAVO met dergelijke samenwerkingsverbanden, zoals Berlijn Plus, maar denk ook aan de Working Capability Group de ontwikkeling van de Europese defensie nauwlettend in de gaten wilde houden.

De wens van de Europese Unie om toe te werken naar een eigen defensiecapaciteit, geuit in het Verdrag van Maastricht, werd inderdaad werkelijkheid. Zij het dat het initiatief hiervoor sterk gestimuleerd werd door Groot-Brittannië en Frankrijk tijdens een ontmoeting in Saint Malo in Frankrijk. Het Verdrag van Amsterdam dat even daarvoor tot stand was gekomen, bracht in dat opzicht niet veel nieuws. Het nieuwe instrumentarium leidde niet tot meer daadkracht. De ontwikkeling van het EVDB beloofde daarentegen wel de gewenste stappen vooruit te brengen. Verschillende instituties kwamen tot stand zoals het Politiek en Veiligheidscomité, het Militair Comité en de Militaire Staf. Echter, er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de praktische haalbaarheid van deze instituties. Zo bleek ten tijde van de crisis in Irak dat de vertegenwoordigers in het Politiek en Veiligheidscomité door de nationale politiek nadrukkelijk verzocht werden het onderwerp Irak niet op de agenda te plaatsen. Ook vormde de eerste missies onder EU-vlag niet bepaald het voorbeeld van een groot militair optreden. Het betreffen vooral vredesmissies, waarbij de EU bovendien nog gebruik maakte van NAVO-middelen.

In 2003 kwam de Europese Unie voor het eerst met een eigen strategie: ‘A secure Europe in a better world’. Kern van dit strategiedocument vormden drie veiligheidsuitdagingen, te weten terrorisme, massavernietigingswapens en zogeheten ‘failed states’. Daarmee vertoonde het document erg veel overeenkomsten met het strategisch concept van de NAVO uit 1999 waarin precies dezelfde onderwerpen naar voren kwamen. Wel een verschil vormde de nadruk die de Europese Unie in het strategiedocument legde op de verantwoordelijkheidspositie van de Europese Unie. ‘Als unie van 25 staten met meer dan 450 miljoen inwoners die een kwart van het bruto nationaal product (BNP) van de wereld verdienen, speelde de Europese Unie

onvermijdelijk een rol op het wereldtoneel; Europa moest bereid zijn haar deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de wereld en voor de totstandbrenging van een betere wereld op zich te nemen.¹⁵⁴ Hiermee lijkt de EU te zeggen dat ze toewerkte naar meer zelfstandigheid. Dat is opvallend, omdat het lijkt dat de EU hiermee voorbij ging aan de intentie die ze overeenkwam met de NAVO in het Berlijn Plus Akkoord, namelijk het voorkomen van duplicatie. Ook in de Verklaring van Saint Malo staat dat de ontwikkeling van een Europese defensie in overeenstemming moest plaatsvinden met de NAVO. Bovendien werd in de Berlijn Plus Akkoorden vastgelegd dat de EU een beroep kon op het gebruik van NAVO-middelen. Het lijkt erop dat alleen op dit punt enige overlap was tussen de visie van de EU en de NAVO.

Met het lanceren van instituties zoals het Politiek en Veiligheidscomité werd dan de ontwikkeling van een Europese defensie handen en voeten gegeven, dat betekende nog niet een uniforme aanpak wat betreft het ontwikkelen van nieuwe defensiecapaciteiten. Vooralsnog bleef de militaire krijgsmacht een nationale aangelegenheid zonder dat er veel afstemming plaatsvond tussen de Europese lidstaten onderling. En dat leidde tot onderlinge duplicatie en ook tot duplicatie van NAVO-middelen, zoals antitanks. De lancering van het Europees Defensieagentschap zou hier verandering in moeten brengen evenals de afspraken gemaakt in het Berlijn Plus Akkoord. In Europa vond dus op kleine schaal duplicatie van NAVO-middelen plaats. Echter, die duplicatie of de ontwikkeling van een Europese defensiecapaciteit vormden bij lange na niet voldoende voor Europa om op militair gebied volledig zelfstandig te kunnen opereren.

¹⁵⁴ 'A Secure Europe in a better world', European Security Strategy, Brussel, 12 december 2003.

Hoofdstuk 4. Tien jaar na 9/11

Anno 2010 stond de wereld voor een compleet nieuwe uitdaging. Hoewel bestrijding van terrorisme nog steeds een belangrijk punt vormde in de internationale politiek¹⁵⁵, richtten de meeste politiek leiders zich op de economische crisis die vanaf 2008 zijn intrede had gedaan. De stand van de economie domineerde de politieke agenda, nationaal en internationaal en had ook grote gevolgen op defensiegebied. ‘The culmination of a trend in recent years of cuts in the defence budgets of the majority of EU Member States in the wake of the financial, economic and debt crisis, and the potential negative impact of these measures on their military capabilities (...)’.¹⁵⁶ Hoewel er binnen de Europese Unie aanzienlijk gekort wordt op de defensiebudgetten, worden de internationale missies niet minder. Sterker nog, de vraag om militaire slagkracht lijkt alleen maar toe te nemen met de opstanden en grootschalige mensenrechtenschendingen in Noord-Afrika. Noodzaak tot samenwerking is geboden. Zowel binnen Europa als tussen Europa en de NAVO onderling. Want zoals oud secretaris-generaal van de NAVO Jaap de Hoop Scheffer het in 2011 verwoordde: ‘De tijd van de Verenigde Staten als min of meer permanente ‘gatenvuller’ als de Europese bondgenoten militair hun verantwoordelijkheden verzaakten, is voorbij - of, misschien beter gezegd, voorgoed voorbij’. Volgens de Hoop Scheffer markeert de huidige terughoudende Amerikaanse positie met betrekking tot Libië een ommekeer.¹⁵⁷

4.1 De NAVO tien jaar na 9/11

Tijdens de NAVO-top van 19 en 20 november in Lissabon kwamen de lidstaten tot een nieuw Strategisch Concept. Het eerste na de aanslagen van 9/11, de invasie in Irak en Afghanistan. Zeker omdat de missie in Afghanistan nog steeds voortduurde was het goed dat de NAVO tot een nieuwe strategisch concept kwam dat een antwoord zou vormen op de nieuwe internationale uitdagingen. Volgens Sven Biscop leidde de toch wel uitzichtloze situatie in

¹⁵⁵ Radio Nederland Wereldomroep, ‘Gates daagt NAVO-bondgenoten uit’, website De Nederlandse Grondwet, 11 februari 2008, http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvi1f299q0sr/vhtcj7fiakzp?ctx=vgaxlcr0dzzr&start_tab0=180, geraadpleegd 24 juni 2012.

¹⁵⁶ Report on the impact of the financial crisis on the defence sector in the EU Member States (2011/2177(INI)), Committee on Foreign Affairs, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0428+0+DOC+PDF+V0//EN>, geraadpleegd 25 juni 2012.

¹⁵⁷ Jaap de Hoop Scheffer, ‘Over Europa waren we te positief, maar minder EU helpt niet’, *NRC Handelsblad* 20 mei 2011.

Afghanistan tot veel twijfel over de bestaansreden van de NAVO, namelijk collectieve zelfverdediging van het grondgebied.¹⁵⁸

In het nieuwe strategisch concept van de NAVO dat de titel ‘Active Engagement, Modern Defence’ meekrijgt, kristalliseerden zich drie kerntaken uit. Allereerst werd artikel 5 nog eens goed benadrukt. ‘NATO members will always assist each other against attack, in accordance with Article 5 of the Wasginton Treaty. Ten tweede kreeg crisis management weer een belangrijke plaats in het concept, het vermogen om zowel politieke als militaire middelen in te zetten om ontwikkelende crisis te kunnen managen. Tot slot stond coöperatieve samenwerking in het rijtje kerntaken. ‘The alliance is affected by, and can effect, political and security developments beyond its borders. The alliance wil engage actively to enhance international security, trthough partnership with relevant countries and other institutional organisations; by contributing actively to arms control, non-proliferation and disarmament; and by keeping the door to membership open to all European democracies that meet NATO’s standard.’ Het gaat hier dus om niet-artikel 5 operaties.¹⁵⁹ Opvallend is dat dit strategisch concept geen antwoord leek te vormen op de bestaansreden van de NAVO. De drie kerntaken vormden eigen een herhaling van onderwerpen die ook in het strategisch concept uit 1999 werden genoemd.

Wel gaat het strategisch concept nog wat dieper in op crisis management naar aanleiding van de ervaringen in Afghanistan. Crisis management valt niet louter met militaire middelen op te lossen. Zo viel in artikel 20 uit het concept te lezen: ‘The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the West Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance wil engage actively with other institutional actors before, during and after crisis to encourage collaborative analysis, planning and conduct of activities on the ground, in order to maximize coherence and effectiveness of the overall international effort.’¹⁶⁰

De verhouding van de NAVO met de EU kreeg een minder grote rol toebedeeld in het strategisch concept dan tien jaar eerder. Weliswaar werd het complementaire karakter weer benadrukt en het respect voor zelfstandigheid en integriteit van beide organisaties. ‘NATO and the EU can and should play complementary and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security. (...) to create more favourable circumstances trough which

¹⁵⁸ Biscop, S., ‘Van Lissabon tot Lissabon: het debat over EU-NAVO draait nog een rondje’, *Internationale Spectator* 3 (2011) 133-136, aldaar 133.

¹⁵⁹ Strategic Concept Active Engagement, Modern Defence, Lissabon 19 november 2010, paragraaf 4.

¹⁶⁰ Strategic Concept Active Engagement, Modern Defence, Lissabon 19 november 2010, paragraaf 21.

we will: (...) cooperate more fully in capability development, to minimise duplication and maximise cost-effectiveness.’¹⁶¹ Opvallend in dit gedeelte uit het strategisch concept was dat er voor het eerst werd gesproken over de aanwezigheid van duplicatie en dat dat tot een minimum beperkt moest worden.

4.2 Implementatie Strategisch Concept NAVO 2010

Het is nog maar anderhalf jaar nadat het nieuwste strategisch concept van de NAVO werd gelanceerd, en dus kan er nog niet veel gezegd worden over de implementatie van dit concept. Hoewel er ook vraagtekens bij gezet moeten worden in hoeverre de NAVO met dit strategisch concept een nieuwe weg inslaat. Collectieve verdediging lijkt hier weer meer uitgangspunt te vormen dan in het concept uit 1999. Toch krijgt ook crisis management een niet onbelangrijk deel toegewezen. Daarin is het opmerkelijk dat de NAVO een civiele structuur wil ontwikkelen. ‘To be effective across the crisis management spectrum, we will form an appropriate but modest civilian crisis management capability to interface more effectively with civilian partners, building on the lessons learned from NATO-led operations. This capability may also be used to plan, employ and coordinate civilian activities until conditions allow for the transfer of those responsibilities and tasks to others actors.’¹⁶²

Hoewel de civiele commandostructuur nog in ontwikkeling is, kan dit wel gevolgen hebben voor de samenwerking tussen de NAVO en de EU. De oprichting van een civiele commandostructuur bij de NAVO zou het bestaande civiele commandostructuur van de EU, de Civilian Planning and Conduct Capacity (CPCC) kunnen dupliceren. Ook zou hiermee voorbij worden gegaan aan de aanvankelijk opzet van samenwerking tussen de NAVO en de EU, namelijk dat de EU zich voornamelijk met civiele aangelegenheden zou bemoeien en de NAVO het vermogen om militair de leiding te hebben.¹⁶³

Een ander belangrijke ontwikkeling die zich na de totstandkoming van het strategisch concept voordeed, waren de opstanden van de bevolking in landen in Noord-Afrika, de ‘Arabische Lente’. In Tunesië en Egypte kwam het al gauw tot een einde van de bestaande regimes. In Libië liepen de zaken anders. De Libische leider Kadhafi liet zich niet aan de kant zetten en

¹⁶¹ Strategic Concept Active Engagement, Modern Defence, Lissabon 19 november 2010, paragraaf 32.

¹⁶² Strategic Concept Active Engagement, Modern Defence, Lissabon 19 november 2010, paragraaf 25.3.

¹⁶³ Klijn, H., ‘De niet zo nieuwe NAVO’, *Internationale Spectator* 2 (2011) 63-66, aldaar 65.

Biscop, S., ‘Van Lissabon tot Lissabon: het debat over EU-NAVO draait nog een rondje’, *Internationale Spectator* 3 (2011) 133-136, aldaar 136.

gebruikte op grote schaal geweld om aan de macht te blijven. Met de dag werd de situatie in het land zorgelijker. Al gauw kwam de VN Veiligheidsraad bij elkaar om de toestand te bespreken. Vooral Frankrijk domineerde het debat aan het begin van de opstanden en doelde op militaire acties. Nadat de VN resolutie 1970 aannam, waarin gepleit werd voor niet-militaire dwangmaatregelen, besloot de VN enkele maanden later tot daadkrachtiger maatregelen. Daarop bombardeerden Franse gevechtsvliegtuigen direct een groot wapenarsenaal van Libië bestaande uit onder meer tanks. Die zouden namelijk worden ingezet om de Libische bevolking de mond te snoeren. Toch was vooral de militaire inzet van de Verenigde Staten van noodzakelijk belang en vormde daarmee bovendien de doorslag in een einde van het Libische regime. Volgens Kees Homan konden de Europese strijdkrachten alleen onder initiatief van Frankrijk niet voldoende strijdkracht tonen om deze complexe militaire operatie te voltooien.¹⁶⁴

4.3 Europa tien jaar na 9/11

Nadat een referendum in Frankrijk en Nederland in 2005 leidde tot een afwijzing van de Europese Grondwet kwam er in 2007 alsnog een Verdrag tot stand. Het Verdrag van Lissabon had tot doel Europa meer te bewegen richting veiligheidskwesities, in het bijzonder de strijd tegen het terrorisme. Een belangrijke verandering betrof het nieuw gestelde ambitieniveau op defensiegebied. Zo meldde artikel 7 dat wanneer een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand werd aangevallen, bij de overige lidstaten de plicht rustte ‘deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties’, de zogeheten bijstandsclausule.¹⁶⁵ Daarbij werd wel duidelijk het primaat van de NAVO voor de collectieve zelfverdediging bevestigd. ‘De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangegane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.’¹⁶⁶ Met het Verdrag van Lissabon kwam er ook een naamsverandering voor het EVDB en ging het verder onder de naam Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid (GVDB) als integraal onderdeel van het GBVB.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Homan, K., ‘Libië: Responsibility to Protect en de NAVO’, *Atlantisch Perspectief* 8 (2011) 3-4.

¹⁶⁵ Verdrag van Lissabon, publicatieblad 2007/C 306/01 13 december 2007, 35, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:NL:HTML>, geraadpleegd 22 juni 2012.

¹⁶⁶ Verdrag van Lissabon, artikel 28A lid 7.

¹⁶⁷ Homan, K., ‘Europese defensie na Lissabon’, *Armex*, juni 2008, <http://www.clingendael.nl/publications/?id=7066>, geraadpleegd 23 juni 2012.

De functie van Hoge Vertegenwoordiger kreeg een andere invulling. Naast dat die de Europese Unie vertegenwoordigde in de rest van de wereld fungeerde hij nu ook als vicepresident van de Europese Commissie. Daarmee kwamen de externe betrekkingen van de Europese Unie zowel op economisch als militair gebied bij een persoon te liggen. De Hoge Vertegenwoordiger werd bijgestaan door een Europese Externe Actiedienst.¹⁶⁸ Deze dienst werkte samen met de diplomatieke diensten van de lidstaten en was samengesteld uit ambtenaren uit de bevoegde diensten van het secretariaat-generaal van de Raad, van de Commissie en uit door de nationale diplomatieke diensten gedetacheerde personeelsleden. Besluitvorming vond plaats in de Raad, nadat het Europees parlement was geraadpleegd en de Commissie had ingestemd.¹⁶⁹

Een belangrijk onderdeel in het Verdrag van Lissabon betrof het Protocol betreffende de Permanent Gestructureerde Samenwerking, overigens ook al onderdeel van een eerste schets van het grondwettelijk verdrag uit 2003.¹⁷⁰ Deze samenwerking hield in dat lidstaten waarvan ‘de militaire vermogens voldoen aan strengere criteria en die terzake verdergaande verbintenissen zijn aangegaan met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende taken’, in het kader van de Unie een permanente gestructureerde samenwerking konden instellen. Kortom, crisismanagementtaken in een hoger geweldsspectrum.¹⁷¹ Wat die criteria precies zijn werd per samenwerking afgesproken. Het idee was met de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PGS) de Europese defensiesamenwerking te stimuleren door middel van verdergaande verbintenissen van een aantal lidstaten.¹⁷² Volgens Zandzee had de Permanent Gestructureerde Samenwerking alleen kans van slagen, wanneer er bij lidstaten de politieke wil zou zijn. Discussie tussen alle lidstaten, groot en klein, was volgens hem belangrijk om daarmee ook te voorkomen dat er een tweedeling ontstond tussen de landen die een relatief grote militaire bijdrage kunnen leveren en tussen de landen die dat niet kunnen.¹⁷³

¹⁶⁸ Dover, ‘From CFSP to ESDP: the EU’s Foreign, Security, and Defence Policies’, in: Michelle Cini, *European Union Politics* (Oxford, 2010) 251.

¹⁶⁹ Verdrag van Lissabon, publicatieblad 2007/C 306/01 13 december 2007, 35, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:NL:HTML>, geraadpleegd 22 juni 2012.

¹⁷⁰ Van den Doel, T., ‘De militaire ambities van de Europese Unie: Retoriek of Werkelijkheid?’ *Paper Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael* (2004) 15.

¹⁷¹ Verdrag van Lissabon, publicatieblad 2007/C 306/01 13 december 2007, artikel 28A lid 6, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:NL:HTML>, geraadpleegd 22 juni 2012.

¹⁷² Zandzee, ‘Permanent Gestructureerde Samenwerking: een nieuwe impuls voor Europese defensie?’ *Atlantisch Perspectief* (2008) 4, 3-4.

¹⁷³ Zandzee, ‘Permanent Gestructureerde Samenwerking’, 7.

4.4 Implementatie Europees Beleid

Op 1 december 2009 trad het Verdrag van Lissabon in werking. Wat is er sindsdien gebeurd? Alvorens tot die analyse te komen is het interessant te kijken naar de missies die de EU onder de vlag van de EVDB uitvoerde in de beginjaren. Nadat de EU troepen stuurde naar Macedonië en de SFOR missie van de NAVO in Bosnië overnam, volgden er tientallen andere missies. Inmiddels zijn er vijftientig operaties gelanceerd waarvan het merendeel civiele missies betrof.¹⁷⁴ Dat de EVDB operationeel is, is een feit. Toch kunnen er wel wat vraagtekens bij de operaties worden gezet, gezien de militaire beperkingen. De militaire operaties die de EVDB uitvoert zijn klein. Zo telde de eerste operatie Concordia maar 400 man personeel. Daar kwam bij dat veel operaties gepaard gingen met steun van de NAVO of volgden op NAVO-operaties. Gevolg van die operaties op kleine schaal is dat de EU maar beperkt in staat was om problemen daadwerkelijk op te lossen, zoals in Chad en Congo. Veiligheid voor de burgers kon maar in kleine mate worden gegarandeerd, deels door het gebrek aan tijd en mankracht. Maar ook door een budgettekort.¹⁷⁵

In dat verband is het van belang te kijken naar het Europees Defensie Agentschap (EDA), dat in 2003 werd gelanceerd en tot doel had meer afstemming te realiseren tussen de verschillende lidstaten teneinde tot efficiëntere en doelmatiger defensieontwikkeling te komen. John Howorth benadrukt in zijn boek *European Security and Defence Policy* dat de EDA in 2006 twee grote ontwikkelingen doormaakte. Zo werd een Europese defensiemarkt voor Materieel gelanceerd. Daarin was een gedragscode opgenomen om grensoverschrijdende transparantie te bevorderen om zo het mondiale concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie te versterken. Een tweede gebeurtenis betrof het besluit van de Europese Raad om meer geld te besteden aan Onderzoek en Technologie.¹⁷⁶

Hoewel deze ontwikkelingen een vooruitgang lijken, moet er toch een voorbehoud worden gemaakt bij de nadruk die Howorth legt op deze ontwikkelingen. In de praktijk bleek de EDA namelijk minder uit te halen. De lancering van nieuwe instituties leidde vooral tot meer bureaucratie, maar niet tot meer activiteit.¹⁷⁷ Ook uit een rapport van het International Institute for Security Studies (IISS) bleek dat Europa nog te weinig troepen operabel had.

¹⁷⁴ Overview of the missions and operations of the European Union July 2012, <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>, geraadpleegd 6 juli 2012.

¹⁷⁵ Menon, A., 'Empowering Paradise? The ESDP at ten', *International Affairs* 85 (2009), 230.

¹⁷⁶ Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union* (New York, 2007) 110-111.

¹⁷⁷ Menon, A., 'Empowering Paradise? The ESDP at ten', *International Affairs* 85 (2009) 233.

Bovendien nam het aantal operaties toe sinds 1990, maar werd er steeds meer gekort op defensiebudgetten.¹⁷⁸

Met het Verdrag van Lissabon kreeg de functie van Hoge Vertegenwoordiger een nieuwe invulling, waardoor de externe betrekkingen van de Europese Unie bij een persoon kwamen te liggen. Maar de nieuwe functie leidde ook vooral tot veel onduidelijkheid. Volgens Margriet Drent, onderzoeker bij het Instituut Clingendael, ontstond er een machtsstrijd tussen de functie van Hoge Vertegenwoordiger/Vice President, vervuld door Catherine Ashton, de president van de Raad, Herman van Rompuy, en Jose Manuel Barroso als voorzitter van de Europese Commissie. Wie heeft het nu voor het zeggen als het om het buitenlands –en veiligheidsbeleid van de EU gaat? De onduidelijkheid in taakverdeling zou volgens Drent wel eens ten koste kunnen gaan van meer samenhang binnen de EU en een duidelijk profiel.¹⁷⁹

De introductie van de bijstandsclausule dat lidstaten elkaar zouden bijstaan mocht het tot agressie komen vormde voor veel lidstaten uiteindelijk de doorslag om de West-Europese Unie op te heven. Op 31 maart 2010 verklaarde de Raad van de WEU dat de WEU aan zijn ‘historical role’ had voldaan.¹⁸⁰

Wat betreft de Permanent Gestructureerde Samenwerking is er nog weinig te zeggen over de implementatie van dit concept. Volgens Margriet Drent kan een Permanent Gestructureerde Samenwerking leiden tot meer flexibilisering van het huidige veiligheids –en defensiebeleid met tot gevolg minder versnippering van Europese capaciteiten en onderlinge duplicatie. Overigens betekent dat niet dat een lidstaat verplicht kan worden bepaalde militaire activiteiten uit te voeren. Alle beslissingen aangaande GVDB worden unaniem genomen.¹⁸¹

Dat toont ook maar weer het gebrek aan daadkracht aan. Door de unanieme besluitvorming zal het soevereiniteitsvraagstuk de boventoon blijven voeren op het gebied van defensie en veiligheid. Zeker op dit moment lijken veel Europese lidstaten de blik naar binnen toe te hebben gericht. Lidstaten lijken wel samen te willen werken, maar nationale oplossingen blijven domineren. Men houdt stevig vast aan de soevereine beslissingsbevoegdheid.

¹⁷⁸ Press statement European Military Capabilities: Building armed forces for Modern Operations, International Institute for Security Studies, July 2008, <http://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/european-military-capabilities/press-statement/>, geraadpleegd 27 juni 2012.

¹⁷⁹ Drent, M., Mengelberg, S., ‘Een effectievere Europese Unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid’, *Militaire Spectator* 1 (2010) 546.

¹⁸⁰ Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brussel 31 maart 2010, http://www.weu.int/Declaration_E.pdf, geraadpleegd 28 juni 2012.

¹⁸¹ Drent, M., Mengelberg, S., ‘Een effectievere Europese Unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid’, *Militaire Spectator* 1 (2010), 554.

Bovendien vindt er weinig tot geen coördinatie plaats tussen landen in hun bezuinigingsactiviteiten die op dit moment op grote schaal worden doorgevoerd.¹⁸² Uit onderzoek van de Zweedse denktank SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) blijkt dat vooral in Europa de militaire bestedingen zijn gedaald. In het afgelopen half jaar hebben verschillende landen bezuinigingen aangekondigd op defensie.¹⁸³

Samenwerking tussen lidstaten op defensiegebied zou een stap kunnen betekenen in de goede richting. Het vormt een goed middel om de militaire slagkracht ondanks forse bezuinigingen te waarborgen. In 2010 zette Frankrijk en Groot-Brittannië daartoe een eerste stap toen zij besloten tot nauwere samenwerking. De ‘Declaration on Defense Security and Cooperation’ werd gesloten op 2 november 2010 en legde vast dat beide landen meer zouden delen in defensiecapaciteiten. Hoewel de landen hiermee een belangrijke stap hebben gezet richting betekenisvolle defensiesamenwerking, heeft de Defense and Security Cooperation volgens Julian Lindley-French vooral veel weg van een ‘military tail rather than the military teeth’.¹⁸⁴

Een tweede militair hoofdkwartier in Brussel

Een klein jaar voordat het Verdrag van Lissabon tot stand kwam, werd er in januari 2007 een belangrijke stap gezet richting meer autonomie voor de Europese Unie. De Europese Unie lanceerde in Brussel een Operationeel Centrum. Dit militair hoofdkwartier stelde de Europese Unie in staat om, zij het in beperkte mate, autonoom missies uit te voeren onder de vlag van het EVDB.¹⁸⁵

Een opvallende gebeurtenis omdat vier jaar eerder een gelijk initiatief de prullenbak inging. Tijdens een ontmoeting tussen Frankrijk, België, Luxemburg en Duitsland lanceerden de vier lidstaten het plan voor een eigen militair hoofdkwartier in Brussel. De timing was al niet perfect aangezien het amper een maand was na de inval van de Verenigde Staten in Irak en dit nog een schepje extra was op de al slechte verhoudingen tussen de Verenigde Staten en Europa. Bovendien waren bij deze ontmoeting geen landen betrokken die de inval in Irak wel steunden. De landen realiseerden zich al gauw dat een hoofdkwartier zonder medewerking

¹⁸² Dick Zandzee, ‘Europa moet, ook voor defensie!’, *Atlantisch Perspectief* 6 (2010) 4-8, aldaar 4.

¹⁸³ Gert-Jan van Teeffelen, ‘Bezuiniging treft Britse leger; Elfduizend militairen verliezen hun baan’, de Volkskrant 3 maart 2011.

¹⁸⁴ Lindley-French, J., ‘Britain and France: A Dialogue of Decline? Anglo-French Defence Cooperation and Implications for the European and Euro-Atlantic Security and Defence Relationships’, *Chatham House*, December 2010.

¹⁸⁵ Dijkstra, H., Het tweede militaire hoofdkwartier in Brussel, Nieuwste duplicatie in relatie EU-NAVO, *Internationale Spectator* (2007) september 9, 425.

van andere EU-lidstaten en in het bijzonder Groot-Brittannië weinig kon uithalen. En dus ging het plan van de baan.¹⁸⁶

Vier jaar later was het dan wel zover. Toch moeten er kanttekeningen worden geplaatst bij dit Operationeel Centrum. Weliswaar bood het Europa nu een eigen militair commando, het kon slechts een operatie van maximaal 2.000 soldaten aan vanwege het geringe aantal officieren. Bovendien betrof het een reservefaciliteit, dit op sterk aandringen van Groot-Brittannië en Nederland die de verhouding met de Verenigde Staten goed wilden houden. Het hoofdkwartier kon dus alleen geactiveerd worden bij een besluit van de Raad van Ministers.¹⁸⁷

Die activering liet bijna vijf jaar op zich wachten. In maart 2012 besloot de Raad voor het eerst om de GVDB-missies in de Hoorn van Afrika te steunen via een activering van het Operatie Centrum in Brussel. Gedurende twee jaar zal het commandocentrum in Brussel actief blijven.¹⁸⁸

4.5 De EU en de NAVO vergeleken (2010)

Met de onrusten en grootschalige mensenrechtenschendingen in verschillende landen in Noord-Afrika lijkt militaire slagkracht en samenwerking tussen de EU en de NAVO aan het begin van 2011 meer dan ooit geboden. Echter, het is de vraag in hoeverre slagkracht en samenwerking ook van de grond komen in die jaren na 9/11. Ten tijde van de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon probeerde de EU verdere stappen te zetten richting de ontwikkeling van een zelfstandige Europese defensiecapaciteit. Zo kreeg de functie van Hoge Vertegenwoordiger een andere invulling om één beleid van de EU te bevorderen, werd de bijstandsclausule geïntroduceerd en kwam men tot het idee van Permanent Gestructureerde Samenwerking. In de praktijk veranderde er daarmee niet veel. De EU zette onder de vlag van de EU het aantal missies voort, anno 2012 resulterend in zeker vijftientig missies. Daarbij moet worden opgemerkt dat het overgrote deel wel civiele missies betrof. Op de vraag in hoeverre de EU in staat is autonoom operaties uit te voeren kan bevestigend worden beantwoord waar het civiele missies betreft. Immers, de EU beschikt over de middelen om op kleine schaal operaties uit te voeren. Zodra militaire slagkracht is vereist, moet de EU toch

¹⁸⁶ Dinan, D., *Ever Closer Union: an introduction to European Integration* (Basingstoke, Hampshire, 2005) 603.

¹⁸⁷ Dijkstra, H., Het tweede militaire hoofdkwartier in Brussel, Nieuwste duplicatie in relatie EU-NAVO, *Internationale Spectator* (2007) september 9, 425

¹⁸⁸ Press statement 'EU Operations Centre to support CSDP missions in the Horn of Africa', 23 maart 2012, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/129218.pdf, geraadpleegd 25 juni 2012.

weer een beroep doen op de NAVO, omdat die als enige beschikt over een militair commandocentrum, en de nieuwste militaire capaciteiten beschikt. Met de operatie in Libië kunnen Europese lidstaten niet de vereiste strijdkracht leveren voor de NAVO en moet er wederom een beroep worden gedaan op de Verenigde Staten. Dit tot ergernis overigens van de Verenigde Staten. Zoals uit een speech van de Amerikaanse minister van Defensie, Robert Gates, wel bleek: ‘Indeed, if current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, future U.S. political leaders- those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me - may not consider the return on America’s investment in NATO worth the cost.’¹⁸⁹

Ook de komst van een Europees militaire commandocentrum in Brussel zal daar tot nu toe geen verandering in kunnen aanbrengen, aangezien het hier een klein commandocentrum betreft die enkel in staat is operaties uit te voeren tot 2.000 man. De mate van duplicatie met het commandocentrum van de NAVO moet dan ook niet overschat worden. Ook de introductie van een Europees Defensie Agentschap blijkt niet de versnippering van Europese capaciteiten te doen tegengaan.

Binnen de NAVO vinden er eveneens geen grote veranderingen plaats. Tot de drie kerntaken van de NAVO blijven defensie, crisis management en coöperatieve samenwerking behoren. Wel wordt er in het strategisch concept voor het eerst benoemd dat duplicatie van middelen tussen de NAVO en de EU tot een minimum beperkt moet worden. Dat is opvallend, aangezien de alliantie in hetzelfde document spreekt van de ontwikkeling van een civiele planningscapaciteit. De precieze uitwerking is dan nog onbekend, maar het lijkt er hier veel van weg te hebben dat de NAVO op kleine schaal bestaande structuren binnen de EU dupliceert.

¹⁸⁹ Speech Robert Gates, ‘The Security and Defense Agenda’, 10 juni 2011 Brussel, http://www.washingtonpost.com/world/the-security-and-defense-agenda-as-delivered-by-secretary-of-defense-robert-gates-brussels-belgium-june-10-2011/2011/06/10/AGqIzhOH_story.html, geraadpleegd 29 juni 2012.

Conclusie

Vertrekpunt van deze scriptie vormde de vraag ‘In hoeverre hebben de NAVO en het GBVB/EVDB van de Europese Unie zich ontwikkeld tot twee zelfstandige organen die onafhankelijk van elkaar kunnen opereren? In hoeverre zijn zij complementair aan dan wel een duplicaat van elkaar? In de ruim twintig jaar na de Koude Oorlog is er op dit gebied veel gebeurd, niet in de laatste plaats als gevolg van dreigende internationale ontwikkelingen. Zo viel begin jaren negentig Irak Koeweit binnen en brak er vrijwel tegelijkertijd op het Europese continent oorlog uit tussen verschillende etnische groeperingen in voormalig Joegoslavië. Met name die laatste gebeurtenis vormde voor Europa directe aanleiding om toe te werken naar een zelfstandige Europese defensiecapaciteit. Echter, de oorlog in voormalig Joegoslavië kwam voor Europa te vroeg. Europa kon het niet eens worden over welke vorm de Europese defensiemacht moest krijgen en wat de positie van een dergelijke macht zou moeten zijn ten opzichte van de NAVO. Bovendien ontbrak het Europa aan voldoende militaire capaciteiten om het conflict te kunnen beslechten. Van een zelfstandig orgaan kon dus allermist gesproken worden. Dat gold niet voor de NAVO. Het conflict in voormalig Joegoslavië vormde voor de NAVO al een uitzondering aangezien het een ‘out-of-area’-operatie betrof en niet een operatie op basis van artikel 5 dat de kern vormde van de alliantie. Eigenlijk zette de NAVO met het conflict in Joegoslavië al een praktische stap waarvan de theorie op papier nog ontbrak. Het strategisch concept van de NAVO uit 1999 moest die theoretische stap brengen. Weliswaar waren ‘out-of-area-operaties’ nu opgenomen in het concept, er werd niet een duidelijke keuze gemaakt voor artikel 5 of niet-artikel 5 operaties als gevolg van een hevige discussie die plaatsvond tussen de lidstaten van de NAVO. Echter, nog geen twee jaar later richtten de lidstaten van de NAVO wel hun neus dezelfde kant op als gevolg van de aanslagen op de Twin Towers in New York. De dreiging van het terrorisme bevestigde voor de alliantie eens te meer het belang van ‘out-of-area’-operaties. Bovendien zette de NAVO met het strategisch concept een stap richting crisismanagementtaken omdat ze er meer dan ooit van overtuigd was dat conflicten niet louter met militaire middelen opgelost konden worden.

In die tussentijd had de Europese Unie verschillende stappen gezet om een serieuze Europese defensie te ontwikkelen. Frankrijk en Groot-Brittannië liepen daarin voorop en via een aantal Raden (Keulen en Helsinki) kwam het Europees Veiligheids en Defensiebeleid tot stand. Terwijl de NAVO een aanval op Irak afkondigde, voerde de Europese Unie de eerste operatie onder de EVDB uit. Bij die operatie en de missies die volgden konden wel kanttekeningen worden geplaatst aangezien het voornamelijk kleine operaties betroffen, civiel van aard en

wat betreft het militaire onderdeel nog steeds afhankelijk van de capaciteiten van de NAVO. Om die deling in capaciteiten te reguleren sloten de EU en de NAVO de Berlijn Plus Akkoorden. Echter, met het eerste strategiedocument van de EU, ‘A secure Europe in a better world’ gaf de EU weer een ander signaal af, namelijk meer zelfstandigheid en macht op het gebied van defensie. Met een gedeelde visie hoopte de EU toe te werken naar een gedeelde aanpak. Daarvoor stelde de EU onder meer een Europees Defensie Agentschap in om meer een lijn te bewerkstelligen in de versnipperde nationale militaire capaciteiten van de verschillende EU-lidstaten. Helaas bracht de EDA niet het gewenste resultaat en leidde het vooral tot meer bureaucratie. Daarnaast brak in 2008 de financiële crisis uit die onder meer tot gevolg had dat er op nationaal niveau flink werd bezuinigd, onder meer op defensie. Je zou misschien verwachten dat juist het korten op de defensiecapaciteiten meer samenwerking tussen de landen zou bevorderen. Maar daarmee wordt voorbij gegaan aan het belangrijkste obstakel in het poolen van militaire capaciteiten tussen lidstaten: de soevereiniteit. Ook uit een recent advies van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken blijkt het soevereiniteitsvraagstuk nog steeds een van de belangrijkste belemmeringen in de ontwikkeling van een grote en sterke Europese defensiemacht.¹⁹⁰ De hoop is daarom onder meer gevestigd op de Permanent Gestructureerde Samenwerking, tot stand gekomen met het Verdrag van Lissabon. Deze vorm moet zich in de praktijk nog bewijzen.

Het gebrek aan samenwerking tussen de Europese lidstaten onderling maar ook tussen de EU en de NAVO leidt dus tot veel versnippering en in sommige gevallen tot duplicatie van middelen. Toch moet die duplicatie niet worden overdreven, omdat nog moet worden gezien in hoeverre die duplicatie ook doelmatig kan worden ingezet. Een voorbeeld is het militair hoofdkwartier dat de Europese Unie in 2007 in Brussel lanceerde. Afgezien van dat het vijf jaar heeft geduurd voordat het hoofdkwartier geactiveerd werd en de waarde ervan zich nog moet bewijzen, betreft het ook een zeer klein kwartier dat een militair commando biedt aan maximaal 2.000 man. Voor grote militaire operaties zal toch moeten worden uitgeweken naar hoofdkwartieren van de NAVO en is de militaire hulp van de Verenigde Staten onontbeerlijk. Echter, de roep vanuit de Verenigde Staten om meer *burdensharing* wordt steeds scherper. Europa moet meer verantwoordelijkheid nemen voor haar eigen defensie. Daarbij moet de Verenigde Staten zich wel realiseren dat dat een *powersharing* tot gevolg heeft. Echter, zo lang de Verenigde Staten niet resoluut beslissen dat Europa het zonder hen moet stellen en

¹⁹⁰ Europese defensie, Soevereiniteit en handelingsvermogen, *Adviesraad Internationale Vraagstukken*, januari 2012 Den Haag.

Europa niet voor een acute dreiging komt te staan, zal de wording van een échte zelfstandige Europese defensie een eindeloos dilemma blijven.

Literatuur

Primaire bronnen

‘A secure Europe in a better world’, European Security Strategy, Brussel 12 december 2003

Dayton Peace Agreement, The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, 14 december 1995, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379, geraadpleegd 22 april 2012.

Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 11 januari 1994, http://www.nato.int/cps/en/SID-171C824B-229EFCD9/natolive/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease, geraadpleegd 13 april 2012.

Declaration on Western European Union, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0105000050>, geraadpleegd 20 april 2012.

Europese Raad Helsinki, 10 en 11 december 1999, hoofdstuk II, paragraaf 28, http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm#b, geraadpleegd 16 juni 2012.

EU-NATO: The Framework for permanent relations and Berlin Plus, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>, geraadpleegd 20 juni 2012

Extraordinary Council, Brussel, 17 februari 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/74554.pdf, geraadpleegd 20 juni 2012.

Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, 4 juni 1992

Final Communiqué Ministerial Meeting North Atlantic Council, Kopenhagen 6-7 juni 1991

Final Communiqué Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brussel, 10 december 1996

Gemeenschappelijk optreden van de Raad van 12 juli 2004 betreffende de oprichting van het Europees Defensie Agentschap,

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2004/l_245/l_24520040717nl00170028.pdf, geraadpleegd 20 juni 2012.

Glossarium Petersbergtaken,
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_nl.htm, geraadpleegd 20 april 2012.

Handvest van Parijs, OVSE, 19-21 november 1990, <http://www.osce.org/mc/39516>, geraadpleegd 20 juni 2012

Joint Declaration issued at the British-French summit, Saint Malo, France, 3-4 december 1998, paragraaf 3, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>, geraadpleegd 15 juni 2012.

‘NATO: A Vision for 2012’ Speech by NATO Secretary General Lord Robertson: ‘Prague 2002: Challenge and change for NATO’, conferentie Brussel, 3 oktober 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021003a.htm>, geraadpleegd 11 juni 2012.

NATO Communiqué: Christopher Warren, ‘NACC still needed’, 10 juni 1994

‘NATO after the Prague Summit’ Speech by NATO Secretary General Lord Robertson, 12 december 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021212a.htm>, geraadpleegd 11 juni 2012.

North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, 20 december 1991, paragraaf 2 en 3, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23841.htm, geraadpleegd 15 april 2012

Opening Statement by Secretary General Lord Robertson at the Informal Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Defence Ministers, 25 september 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020924a.htm>, geraadpleegd 11 juni 2012.

Prague Summit Declaration, 21 november 2002

Presidency Report on Strengthening of the common European policy on security and defense, Annex III, Europese Raad Keulen, 3 en 4 juni 1999, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm, geraadpleegd 16 juni 2012.

Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, 7,8 en 9 december, Annex III Political and Security Committee.

Speech Warren Christopher, US Department of State Dispatch, 19 december 1994, <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=afh&AN=9409232120&site=ehost-live>, geraadpleegd 12 april 2012.

Speech Robert Gates, 'The Security and Defense Agenda', 10 juni 2011 Brussel, http://www.washingtonpost.com/world/the-security-and-defense-agenda-as-delivered-by-secretary-of-defense-robert-gates-brussels-belgium-june-10-2011/2011/06/10/AGqIZhOH_story.html, geraadpleegd 29 juni 2012.

Signature of Security Agreement between NATO and WEU, 2 mei 1996, http://www.nato.int/cps/en/SID-0458BE4B-57E05519/natolive/news_24927.htm, geraadpleegd 16 juni 2012.

Statement on Improving European Military Capabilities, Raad Algemene Zaken, Brussel 19 en 20 november 2001, paragraaf 3.9, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf>, geraadpleegd 20 juni 2012.

The Alliance's New Strategic Concept, Londen juli 1990

The Alliance's Strategic Concept, Washington DC 24 april 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm, geraadpleegd 25 september 2011

Strategic Concept Active Engagement, Modern Defence, Lissabon 19 november 2010

Verdrag betreffende de Europese Unie, Publicatieblad Nr. C 191 van 29 juli 1992, Titel V Bepalingen betreffende een gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

Verdrag van Amsterdam, Publicatieblad Nr. C 340 , 10 november 1997, artikel 17.1 en 17.2 en verklaring betreffende de West-Europese Unie, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html>, geraadpleegd 12 juni 2012.

Verdrag van Nice, Publicatieblad Nr. C 80 van 10 maart 2001, art. 17, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>, geraadpleegd 16 juni 2012.

Verdrag van Lissabon, publicatieblad 2007/C 306/01 13 december 2007, 35, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:NL:HTML>, geraadpleegd 22 juni 2012.

Western European Union, <http://www.weu.int>, geraadpleegd 27 november 2011

Secundaire bronnen

Europese defensie, Soevereiniteit en handelingsvermogen, Adviesraad Internationale Vraagstukken, januari 2012 Den Haag

Bache et al., *Politics in the European Union* (Oxford, 2011)

Baylis, J., Smith, S. en Owens, P., *The Globalization of World Politics, An introduction to international relations* (Oxford, 2008)

Bialos, J. P., Koehl, S. L., 'The NATO Response Force, Facilitating Coalition Warfare through Technology Transfer and Information Sharing', *Center for Transatlantic Relations and Center for Technology Security Policy* (2005)

Biscop, S., 'Van Lissabon tot Lissabon: het debat over EU-NAVO draait nog een rondje', *Internationale Spectator* 3 (2011) 133-136

Boxhoorn, B. en Jansen, M., *De Integratie van Europa* (Bussum, 2002)

Carpenter, T. G., 'Introduction: NATO's prospects at the Dawn of the 21st Century', *Journal of Strategic Studies* (2000) 23

Carpenter, T.G., 'NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?' *Journal of Strategic Studies* (2000) 23

Cogan, *The Third Option, The emancipation of European defence 1989-2000* (Londen, 2001)

Cornish, Paul, 'EU and NATO: Co-operation or competition?', Directoraat-generaal voor Buitenlandse Zaken van de Europese Unie, 29 september 2006

Delors, J., 'European Integration and security', *Survival* 33 (1991) 99-109

- Dinan, D., *Ever Closer Union: an introduction to European Integration* (Basingstoke, Hampshire, 2005)
- Dijkstra, H., Het tweede militaire hoofdkwartier in Brussel, Nieuwste duplicatie in relatie EU-NAVO, *Internationale Spectator* (2007) september
- Drent, M., Mengelberg, S., 'Een effectievere Europese Unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid', *Militaire Spectator* 1 (2010)
- Dover, R., 'From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies', in: Michelle Cini, *European Union Politics* (Oxford, 2010) 239-257
- Europa, samenvattingen van de EU-wetgeving, Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, EGKS-verdrag, geraadpleegd 14 november 2011, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_nl.htm
- Factsheet North Atlantic Cooperation Council (NACC), US Department of State Dispatch, 28 december 1992, <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=afh&AN=9302030257&site=ehost-live>, geraadpleegd 15 april 2012.
- Griffiths, R.T., *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957* (Amsterdam, 1990)
- Peter van Ham, 'Europe's New Defense Ambitions: Implications for NATO, the US and Russia', *The Marshall Center Papers no.1*, European Centre for Security Studies
- Hellema, D., *Buitenlandse politiek van Nederland, De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (Utrecht, 2006)
- Homan, K., 'Libië: Responsibility to Protect en de NAVO', *Atlantisch Perspectief* 8 (2011)
- Homan, K., 'Europese defensie na Lissabon', *Armex*, juni 2008, <http://www.clingendael.nl/publications/?id=7066>, geraadpleegd 23 juni 2012.
- Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union* (New York, 2007)
- Howorth, Jolyon, Keeler, T.S., *Defending Europe, The EU, NATO and the Quest for European Autonomy* (New York, 2003)

Johnson, W. T., 'NATO strategy in the 1990s: Reaping the peace dividend or the whirlwind?', *Strategic Studies Institute US Army War College*, 25 mei 1995

Jones, Seth G., *The Rise of European Security Operation* (Cambridge, 2007)

Klijn, H., 'De niet zo nieuwe NAVO', *Internationale Spectator* 2 (2011) 63-66

Lindley-French, J., 'Britain and France: A Dialogue of Decline? Anglo-French Defence Cooperation and Implications for the European and Euro-Atlantic Security and Defence Relationships', Chatham House, December 2010.

McClintock, B., *NATO and ESDP - Roommates or rivals?*, Lund University Department of Political Science, 2006

Melissen, J., *In de schaduw van Westfalen, Europese diplomatie* (Assen, 2000)

Mengelberg, S., 'NAVO-EU samenwerking, Geregistreerd partnerschap of huwelijk voor het altaar?' *Atlantisch Perspectief* 1 (2008) 1-7

Menon, A., 'The Paradoxes of 'National Independence': Domestic Constraints on French NATO policy', in: Schmidt, G., *A history of NATO: the first fifty years* (Basingstoke, 2001)

Menon, A., 'Empowering Paradise? The ESDP at ten', *International Affairs* 85 (2009)

NAVO, *NAVO Handboek: uitgave bij het 50-jarig bestaan* (Brussel, 1998)

NAVO, *The Prague Summit and NATO's transformation*, A reader's guide, NATO 2003

Nye, J., *Understanding International Conflicts, An introduction to theory and history* (New York, 2009)

Overview of the missions and operations of the European Union July 2012,
<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>, geraadpleegd 6 juli 2012.

Press statement The situation in Yugoslavia, 8 november 1991,
http://www.nato.int/cps/en/SID-8479AE05-0063D0C6/natolive/official_texts_23849.htm?mode=pressrelease, geraadpleegd 20 april 2012.

Press statement 'EU Operations Centre to support CSDP missions in the Horn of Africa', 23 maart 2012,

http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/129218.pdf,

geraadpleegd 25 juni 2012.

Press statement European Military Capabilities: Building armed forces for Modern Operations, International Institute for Security Studies, July 2008,

<http://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/european-military-capabilities/press-statement/>, geraadpleegd 27 juni 2012.

Radio Nederland Wereldomroep, 'Gates daagt NAVO-bondgenoten uit', website De Nederlandse Grondwet, 11 februari 2008,

http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vhtcj7fiakzp?ctx=vgaclcr0dzzr&start_tab0=180, geraadpleegd 24 juni 2012.

Report on the impact of the financial crisis on the defence sector in the EU Member States (2011/2177(INI)), Committee on Foreign Affairs,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0428+0+DOC+PDF+V0//EN>, geraadpleegd 25 juni 2012.

Rupp, R. E., *NATO after 9/11, An Alliance in Continuing Decline* (New York, 2006)

Schake, K., 'NATO after the Cold War, 1991-1995: Institutional Competition and the collapse of the French alternative', *Contemporary European History* 3, 379-407

Scheffer, Jaap de Hoop, 'Over Europa waren we te positief, maar minder EU helpt niet', NRC Handelsblad 20 mei 2011.

Sloan, Stanly R., *NATO, The European Union, and the Atlantic Community, The Transatlantic Bargain Challenged* (Oxford, 2005)

Staden, A. et al., *Tussen orde en chaos, de organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa* (Leiden, 1994)

Van Teefelen, Gert-Jan, 'Bezuiniging treft Britse leger; Elfduizend militairen verliezen hun baan', de Volkskrant 3 maart 2011.

Van den Doel, T., 'De militaire ambities van de Europese Unie: Retoriek of Werkelijkheid?' *Paper Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael* (2004)

Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie, Instellingen besluitvorming en beleid* (Bussum, 2010)

Wallander, C.A., 'Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War', *International Organization* 54 (2000) 705-735

Wessel, R.A., 'The State of Affairs in EU Security and Defence Policy: the breakthrough in the treaty of Nice', *Journal of Conflict & Security Law* (2003) 8

Wijk, R. de, *NATO on the Brink of the New Millennium, the battle for consensus* (Londen, 1997)

Wouters, J., Naert, F., 'Europese defensie in de NAVO: eigenheid en complementariteit', *Vrede en Veiligheid* 31 (2002)

Yost, David S., *NATO transformed, The Alliance's New Roles in International Security* (Washington, 1998)

Zandzee, D., 'Het Europees Defensie Agentschap', *Atlantische Perspectief* (2005) 29

Zandzee, 'Permanent Gestructureerde Samenwerking: een nieuwe impuls voor Europese defensie?' *Atlantisch Perspectief* (2008) 4

Dick Zandzee, 'Europa moet, ook voor defensie!', *Atlantisch Perspectief* 6 (2010)