

# **Eenheid in Verscheidenheid?**

Dilemma's binnen het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid

J.L.M. van der Loo

Studentnummer: 3224597

Masterscriptie Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Begeleider: Dr. C.P.M Klep

Universiteit Utrecht

April 2009

## Lijst van afkortingen

CHG	Civiele Headline Goal
CVSE	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
EDA	Europees Defensie Agentschap
EDG	Europese Defensie Gemeenschap
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EEAS	European External Action Service
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschappen
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMU	Economische en Monetaire Unie
EPG	Europese Politieke Gemeenschap
EPS	Europese Politieke Samenwerking
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EVS	Europese Veiligheidsstrategie
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensie Beleid
HG	Headline Goal
HHG	Helsinki Headline Goal
HV	Hoge Vertegenwoordiger
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
PSG	Permanent Gestructureerde Samenwerking
PVC	Politiek en Veiligheidscomité
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
VV	Vaste Vertegenwoordiger
WEU	West-Europese Unie

# Inhoud

Lijst van afkortingen	2
Inhoud	3
Inleiding	5
<b>Hoofdstuk 1: Stand van Zaken Europees veiligheidsbeleid</b>	<b>9</b>
1.1 Historische precedenten: 1945-1990	9
1.1.1 Europese Defensie Gemeenschap	10
1.1.2 Fouchet Plan	11
1.1.3 Europese Politieke Samenwerking	12
1.2 De jaren negentig	13
1.2.1 Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid	14
1.2.2 Het Europees Veiligheids en Defensie Beleid	18
1.3 Nieuwe dreigingen	20
1.4 Militaire capaciteiten	22
1.5 Civiele capaciteiten	23
1.6 Verdrag van Lissabon	24
1.7 Deelconclusie	27
<b>Hoofdstuk 2: Nationaal bepaalde scheidlijnen</b>	<b>28</b>
2.1 Veiligheidscultuur van een staat	29
2.2 Amerikaanse gezindheid: pro, anti of geen van beide?	30
2.2.1 'Atlantici'	31
2.2.2 'Europeanen'	33
2.2.3 'Neutralen'	33
2.3 Territoriale defensie versus 'force projection': de rol van krijgsmachten	36
2.4 Dreigingsperceptie	38
2.5 Deelconclusie	39
<b>Hoofdstuk 3: Primaat van de binnenlandse politiek</b>	<b>40</b>
3.1 Veiligheid in een nieuwe wereld	40
3.2 Hervorming van de krijgsmacht	41
3.2.1 Structuur en opbouw	41

3.2.2 Taakstelling	43
3.2.3 Stand van Zaken	44
3.3 Primaat van de nationale politieke belangen	46
3.4 Publieke profiel van de krijgsmacht	49
3.5 Besluitvormende procedures	53
3.6 Deelconclusie	54
<b>Hoofdstuk 4: Synthese – De Irak-crisis: Europese scheidslijnen uitgelicht</b>	<b>56</b>
4.1 Operation Iraqi Freedom	56
4.1.1 Resolutie 1441	57
4.2 De scheidslijnen	59
4.2.1 Europees gezinden	60
4.2.2 Atlantici	62
4.2.3 Neutralen	65
4.3 Binnenlandspolitieke factoren	66
4.4 Invloed van de Irak-kwestie op het EVDB	67
4.5 Deelconclusie	68
Conclusie	69
Literatuur	73
Bijlage I - Defensie uitgaven en inzet van troepen: Europa-VS	81
Bijlage II - Overzicht EU-operaties sinds 2003	83
Bijlage III - Kaart van de 27 EU lidstaten	86
Bijlage IV - Europese defensie uitgaven per lidstaat in 2007	87

## Inleiding

Op 10 december jl. was het precies tien jaar geleden dat toenmalig president Chirac en premier Blair met hun gemeenschappelijke verklaring van St. Malo een aanzet gaven tot het huidige Europese Veiligheidsbeleid. De Europese Unie (EU) heeft zich sindsdien naar eigen zeggen ontwikkeld tot een belangrijke speler op het wereldtoneel, die 'ten behoeve van een effectief multilateralisme en de vrede steeds grotere verantwoordelijkheden op zich neemt, waarbij met name haar civiele en militaire operaties in het oog springen die steeds ambitieuzer en meer divers worden.<sup>1</sup> De operationele staat van dienst van de EU sinds haar eerste crisisbeheersingsoperatie in 2003 lijkt op het eerste gezicht inderdaad indrukwekkend. In een periode van vijf jaar hebben ruim twintig militaire en civiele missies plaatsgevonden en een breed scala aan activiteiten, welke variëren van de strijd tegen criminaliteit in Macedonië, de hervorming van het Congolese leger en het rechtssystemen in Georgië tot de monitoring van de implementatie van het vredesakkoord in Atjeh en de bescherming van vluchtelingen in Tsjaad. De EU lijkt hiermee het clichématige karakter van 'politieke dwerg en militaire worm' te zijn ontgroeid.

Wie met een wat kritischer blik naar het optreden van de Unie en de lidstaten kijkt, krijgt echter een veel minder rooskleurig beeld. De missies en activiteiten beperken zich grotendeels tot een papieren exercitie en de output blijft beperkt, zoals blijkt uit een nadere analyse van het Europees optreden en haar daadwerkelijke inzet en prestaties. Dat wil zeggen dat er sprake is van een kloof tussen pretenties en werkelijkheid. Zo zijn de missies vaker civiel dan militair van aard en dus minder gevoelig, blijft de omvang klein, zeker in vergelijking tot die van de NAVO of de VN, en de bijdrage van de afzonderlijke lidstaten niet in verhouding tot de capaciteiten. Slechts vijf van de twintig missies hadden een personeelsbezetting van boven de duizend en bij negen missies bleef dit aantal zelfs onder de honderd. In 2007 werden vanuit de EU circa 63.000 militairen ingezet bij internationale crisisbeheersingsoperaties. Dit is slechts iets meer dan 4% van de totale potentiële operationele capaciteiten in de EU.<sup>2</sup> Dit is geen indrukwekkend percentage gezien de ambitie van de EU, zoals weergegeven in de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003, 'to play a major role in global

---

<sup>1</sup> Brussels European Council, 'Conclusions of the Presidency', 11-12 december 2008. Beschikbaar via: <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009).

<sup>2</sup> Giegerich, B., *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality* (2008, IISS Adelphi Paper 397, Routledge) 8

security and in promoting peace and stability'.<sup>3</sup> Defensiesamenwerking blijft tot op heden dus vooral een papieren exercitie en de realiteit heeft haar ambities nog niet kunnen waarmaken. Nick Witney, voormalig directeur van het Europees Defensie Agentschap, zei in dit kader: *'EU leaders commit to ambitious defence goals and deadlines, celebrate inadequate outcomes, move the goalposts, and authorise a further round of "reviews" and "roadmaps".'*<sup>4</sup>

Een vaak aangehaalde theorie in dit kader is wat Christopher Hill in een invloedrijk in 1993 omschreef als Europa's 'expectations'-capability-gap'.<sup>5</sup> Dit houdt kortgezegd in dat de Europese Unie verwachtingen creëert waaraan zij simpelweg niet kan voldoen. De EU wenst weliswaar een belangrijke internationale rol te vervullen, zoals onder meer is op te maken uit de tweejaarlijkse Raadsconclusies die steeds de ambities van de Unie benadrukken, maar is niet in staat daarvoor een noodzakelijk effectief buitenlands beleid te realiseren, vooral niet als het aankomt op het politiek gevoelige terrein van de militaire interventie. Militair ingrijpen wordt over het algemeen beschouwd als het laatste redmiddel en raakt direct aan de nationale soevereiniteit. De vraag rijst waarom het zo moeilijk is het Europees veiligheidsbeleid om te zetten in concreet handelen. Dit brengt ons bij de probleemstelling van dit onderzoek:

*Welke concrete redenen zijn aan te voeren voor de kloof tussen beleid en uitvoering, voor de discrepantie tussen de pretenties en de daadwerkelijke output op het gebied van het Europees veiligheidsbeleid?*

Onderliggende aanname is dat militaire macht nog steeds primair wordt ingezet ten dienste van cruciale of zelfs existentiële nationale machtsbelangen. Natiestaten, en niet de internationale instellingen/organisaties, blijven op het gebied van defensie de belangrijkste actoren. Zolang Europees samenwerken een management proces is dat zich beperkt tot een papieren exercitie zijn er weinig problemen. Wanneer 'onze jongens' ook daadwerkelijk moeten worden uitgezonden, blijkt de bereidheid van de lidstaten tot deelname aan militaire missies minder groot. Zolang het de lidstaten ontbreekt aan militaire capaciteit en eensgezindheid, zal de EU niet in staat zijn snel te reageren op belangrijke internationale kwesties.

---

<sup>3</sup> European Council, 'A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy', 12 december 2003, 11. Beschikbaar via: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009).

<sup>4</sup> N. Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, European Council on Foreign Relations Policy Paper (Londen 2008) 9

<sup>5</sup> C. Hill, 'The Capability-Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies*, (31) 3 (1993), 305-328

De wetenschappelijke, maatschappelijke en politieke relevantie van dit onderzoek ligt in de bijdrage die het levert aan de zeer actuele discussie over de Europese integratie die met de huidige impasse rondom het Verdrag van Lissabon wederom hoog is opgelaaid. Er zijn meerdere boeiende theorieën en wetenschappelijke verhandelingen geschreven over de ontwikkeling en beperkingen van het Europees veiligheidsbeleid. De vraagstelling is extra interessant vanwege de complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp, de onmiskenbare noodzaak tot hervormingen en de globale dimensies, die allemaal nauw samenhangen met de wezenlijke veranderingen in de geopolitieke context die zijn opgetreden vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw. Met het einde van de Koude Oorlog en de toegenomen globalisering hebben nieuwe, grensoverschrijdende en amorfe dreigingen hun intrede gedaan. Veiligheidskwesties zijn daardoor niet langer puur aan de landsgrenzen gebonden, wat geresulteerd heeft in een enorme taakverandering binnen defensie, van territoriale defensie naar meer expeditionair optreden. Het thema heeft daarnaast, als gezegd, ook een grote actualiteitswaarde. Het Franse Voorzitterschap in de tweede helft van 2008 heeft het thema veiligheid hoog op de Europese agenda gezet door het te verheffen tot een van haar prioriteiten. Het conflict tussen Rusland en Georgië in augustus jl. heeft tevens laten zien dat de oude reflexen van machtspolitiek en het denken in termen van invloedssferen nog volop aanwezig zijn. Tegen alle verwachtingen in is gebleken dat ook in de 21e eeuw staten op het Europese continent nog gemakkelijk de wapens tegen elkaar kunnen opnemen, wat het veiligheidsvraagstuk en de manier waarop dit door de lidstaten moet worden ingevuld opnieuw tot prioriteit heeft gemaakt.<sup>6</sup> Tenslotte is het gegeven dat we ons bevinden in een periode waarin we geconfronteerd worden met een groeiende vraag naar internationaal optreden in crisissituaties. Bovendien zal tengevolge van het aantreden van president Obama naar verwachting een groter beroep worden gedaan op Europese deelname aan internationale vredes- en veiligheidsmissies, te beginnen met de Afghanistan.

Tien jaar na de geboorte van het EVDB, met een groeiende vraag naar internationaal optreden in crisissituaties in het vooruitzicht, is een beter begrip nodig van hoe nationale en internationale agenda's elkaar enerzijds kunnen versterken en hoe ze elkaar anderzijds kunnen tegenwerken door onderlinge verschillen.

Dit onderzoek zal aantonen dat aan bovengenoemde discrepantie een structurele verdeeldheid binnen de Europese Unie ten grondslag ligt over de veiligheidspolitieke rol van de Unie – in samenhang met de Atlantische samenwerking – en over de aard van de dreigingen en de beste

---

<sup>6</sup> Verhagen, M., 'Veranderende wereld, vaste waarden: buitenlands beleid in de 21<sup>e</sup> eeuw', Rede bij de opening van het academisch jaar van de Universiteit Leiden (1 september 2008) Beschikbaar via: <<http://www.leidenuniv.nl/nieuwsbrief/speech-OAJ2008-2009-Verhagen.pdf>>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

manier om daarmee om te gaan. In een Unie van 27 lidstaten, waarbinnen alle landen hun eigen verleden en tradities met zich meedragen, bestaan hierin grote verschillen. Wat ook niet vreemd is als we ons realiseren dat de directe veiligheidsproblemen van bijvoorbeeld Spanje en Italië wezenlijk verschillen van die van Polen of Letland, welke een veel directere dreiging van Rusland percipiëren. Omdat het in het kader van dit onderzoek draait om de interne Europese verdeeldheid, voert het te ver om tevens een vergelijking te maken met het veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten. De wetenschappelijke en overigens interessante discussie over de trans-Atlantische verhoudingen, die na de invasie in Irak een extra impuls heeft gekregen, valt dan ook buiten de beschouwing van dit onderzoek.

Ter introductie van het thema en om de stand van zaken qua Europese samenwerking te kunnen afzetten tegen de het huidige tijdsgewricht, zal in het eerste hoofdstuk een algemene beschrijving worden gegeven van het tot nu toe ontwikkelde Europese veiligheidsbeleid en de eerdere pogingen die daartoe zijn ondernomen in de periode van net na de Tweede Wereld Oorlog tot heden. Daarbij zal voornamelijk aandacht worden besteed aan de belemmerende factoren die in de ontwikkeling van het beleid hebben meegespeeld. In het tweede hoofdstuk wordt vervolgens stilgestaan bij de structurele nationale basisfactoren die ten grondslag liggen aan de verschillende opvattingen van de lidstaten over defensie en militaire samenwerking, die nauw verbonden zijn met de veiligheidscultuur van een staat. Dit hoofdstuk zal aantonen dat de manier waarop landen invulling geven aan hun veiligheidscultuur voornamelijk het gevolg is van nationaal historische ervaringen en tradities en de geopolitieke realiteit van het land, die nauw verbonden is met de geografische ligging. In het derde hoofdstuk zal vervolgens een reeks binnenlandspolitieke factoren worden beschreven die van invloed zijn op de mate van politieke wil tot militaire bijdragen aan internationale samenwerking. De verschillende factoren zullen in het vierde hoofdstuk worden samengebracht, waarbij nader wordt ingegaan op Europese crisis in aanloop naar de invasie in Irak, waarbij de Europese breuklijnen pregnant aan het licht kwamen. Vervolgens zal worden afgesloten met een conclusie. In de bijlage zijn enkele cijfermatige gegevens en tabellen opgenomen die dienen ter ondersteuning van de tekst. Zij geven een wat concreter beeld van de stand van zaken in de lidstaten en de onderlinge verschillen.



## Hoofdstuk 1: Stand van Zaken Europees veiligheidsbeleid

Hoewel het huidige Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB) in essentie dateert van de late jaren negentig van de vorige eeuw, is het denken over en streven naar vrede en veiligheid nauw verbonden met de ontstaansgeschiedenis van de Europese Unie en sinds de oprichting een wezenlijk onderdeel geweest van het proces van Europese eenwording.<sup>7</sup> In navolging van de verwoestingen van de Tweede Wereld Oorlog kwam bij een Europees gezinde politieke elite het idee tot stand dat de beste garantie voor een duurzame vrede lag in de economische en politieke eenwording van de landen van Europa. Dit idee vormde de basis voor de in 1951 opgerichte Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS), de voorloper van de huidige Europese Unie (EU). Hoewel er sinds het begin van de Europese integratie verschillende pogingen zijn gedaan om een gezamenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid te ontwikkelen, is het bijzonder moeilijk gebleken de lidstaten op niet-economische terreinen op één lijn te krijgen. Dit is nauw verbonden met het feit dat het buitenlands en veiligheidsbeleid politiek gezien een zeer gevoelig onderwerp is, dat zeer nauw verbonden is met verschillende aspecten van soevereiniteit en nationale identiteit. Sterker nog, zaken als moed, lafheid, doden en territorium raken een open zenuw. Van oudsher zijn lidstaten niet wezenlijk bereid geweest verantwoordelijkheden en competenties op deze gebieden over te hevelen naar het Europees niveau. Zo was het in de jaren vijftig en zestig en zo is de situatie eigenlijk nog steeds. Om inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken wordt in dit hoofdstuk in hoofdlijnen de ontwikkeling van de Europese veiligheids- en defensiesamenwerking beschreven.

### 1.1 Historische precedentes: 1945-1990

In navolging van de ravage en de verwoestingen van de Tweede Wereld Oorlog zochten de Europese politieke leiders naar samenwerkingsverbanden<sup>8</sup> om de vrede en veiligheid te kunnen waarborgen.<sup>9</sup> In Frankrijk was men zeer beducht voor de mogelijkheid dat Duitsland opnieuw een bedreiging zou kunnen vormen voor de Europese vrede. Dit vertaalde zich in een samenwerking van de kolen- en staalindustrie, twee basiselementen voor de opbouw van een groot en sterk leger. Een bovenstatelijk orgaan moest erop toezien dat de verschillende landen geen inspanningen zouden verrichten die

---

<sup>7</sup> J. de Zwaan, 'Foreign Policy and Defence Cooperation in the European Union: legal foundations', In: S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management*, (Den Haag 2008) 17-36

<sup>8</sup> In het Verdrag van Duinkerken (1947) beloofden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk elkaar om in geval van aanvallen door Duitsland hulp te bieden. Met het Verdrag van Brussel (1948) sloten ook België, Nederland en Luxemburg zich bij deze afspraak aan. In 1949 werd het Noord-Atlantisch Verdrag ondertekend ter oprichting van de NAVO. Daaraan namen België, Canada, Denemarken, Frankrijk, IJsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk deel.

<sup>9</sup> G. Aybet, *The dynamics of European security cooperation, 1945-1991* (Basingstoke 2001) 70

konden leiden tot nieuwe onderlinge oorlogen. Met de ondertekening van het Verdrag van Parijs in 1951 zag de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) op initiatief van Robert Schuman, de toenmalige Franse minister van buitenlandse zaken, het licht met als doel te zorgen voor een duurzame vrede tussen de Europese landen, een groei van de economie en de werkgelegenheid, en meer welvaart.<sup>10</sup> In deze EGKS werd het idee van economische samenwerking dus direct gekoppeld aan het handhaven van vrede in Europa. Dat veiligheid behoorde tot een van de oorspronkelijke doelen van de grondleggers van Europa blijkt onder meer uit het feit dat kort na de oprichting van de EGKS een verdrag werd gesloten over een Europese Defensiegemeenschap.<sup>11</sup>

### 1.1.1 Europese Defensie gemeenschap

Het uitbreken van de Korea-oorlog in 1950 dwong de Amerikanen hun troepen naar Azië te verplaatsen en door de dreiging van de Sovjet-Unie leek het de westerse landen noodzakelijk het militaire apparaat van Europa te versterken. Als alternatief voor de met name door Frankrijk ongewenste maar onvermijdelijke Duitse herbewapening, kwam de Franse minister Rene van Pleven met het voorstel om een Europese Defensie Gemeenschap (EDG) op te richten als kader voor een Europees leger onder Europees gezag waarin ook de nieuwe Duitse krijgsmacht moest opgaan. De EDG zou een supranationaal karakter krijgen, vergelijkbaar met de EGKS waarover op dat moment werd onderhandeld. In Parijs werd in 1952 door de zes lidstaten van de EGKS een verdrag ondertekend voor de oprichting van de Europese Defensiegemeenschap (EDG).<sup>12</sup> Parallel hieraan werden eveneens de eerste stappen gezet op weg naar een Europese Politieke Gemeenschap (EPG) met als doel een gemeenschappelijk buitenlands beleid te creëren. Met de dood van Stalin in 1953 en de wapenstilstand in de Korea-oorlog in 1954, verminderde de Communistische dreiging en verdween de urgentie tot de versterking van het Europese militaire apparaat. Bovendien had Frankrijk inmiddels een nieuwe regering gekregen en was president Charles de Gaulle tegen een supranationale EDG. Hij wilde de onafhankelijkheid van Frankrijk in het buitenlands beleid bewaren en het akkoord werd in het Franse Parlement verworpen. Ook de plannen voor het EPG werden hierdoor tot stilstand gebracht.<sup>13</sup>

De ervaring met de EDG en de EPG maakte duidelijk dat de overdracht van nationale

---

<sup>10</sup> K. Von Wogau, *European Defence Policy. Past, present and future*. Speech tijdens de EVP-ED Studiedagen in Parijs van 2 tot 4 juli 2008 (Parijs 2008).

<sup>11</sup> J. Wouters, en F. Naert, 'Het Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU en NAVO's Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit: eigenheid en complementariteit. Instituut voor Internationaal Recht', Working Paper nr. 23 (Katholieke Universiteit Leuven 2002) 4

<sup>12</sup> A. Forster en W. Wallace, 'Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?' In: W. Wallace, H. Wallace en M. Pollack, *Policy-Making in the European Union* (Oxford 2000) 461-491, aldaar 463

<sup>13</sup> Ibidem, 463; De Zwaan, 'Foreign Policy and Defence Cooperation in the European Union, 17-36

bevoegdheden aan supranationale instanties moeilijk tot stand te brengen was, zeker op het politiek en gevoelsmatig zo gevoelige gebied van de buitenlandse politiek en defensie. De Britse premier Eden kwam daarop in 1954 met het plan om het Verdrag van Brussel (1948) tot oprichting van de Westerse Unie aan te vullen met een aantal protocollen om West-Duitsland alsnog te integreren in de Europese veiligheidsstructuur. Dit leidde in 1954 tot de oprichting van de West-Europese Unie (WEU), waaraan naast Engeland, Frankrijk en de Beneluxlanden ook West-Duitsland en Italië zouden deelnemen. De WEU zou naar Brits recept uiteraard een intergouvernementele organisatie zijn. De West-Duitse strijdkrachten kwamen weliswaar niet onder supranationaal gezag te staan, in de Akkoorden van Parijs werden middels enkele bepalingen wel degelijk grenzen gesteld aan de bewapening van de Bondsrepubliek.<sup>14</sup> De WEU moest toezien op de naleving hiervan. Om overlap te voorkomen werd in de Akkoorden van Parijs tevens afgesproken dat het militaire mechanisme van de WEU onderdeel zou blijven van de NAVO. Defensie bleef dus een Atlantische aangelegenheid en de WEU zou op militair gebied altijd in de schaduw van de NAVO blijven opereren.<sup>15</sup>

### 1.1.2 Fouchet Plan

Hoewel de EDG was stukgelopen op Franse bezwaren, kwam een nieuw voorstel om de Europese samenwerking uit te breiden naar het terrein van de buitenlandse politiek wederom vanuit Frankrijk. In 1961 probeerde Frankrijk met het Fouchet-plan een Europese Politieke Unie op te richten die gekenmerkt moest worden door een intergouvernementele samenwerking en zich vooral zou moeten bezighouden met de buitenlandse politiek en defensie. De andere vijf lidstaten van de EGKS gingen echter niet akkoord met de Franse voorstellen vanwege de angst voor een uiteindelijke versterking van de Franse positie. Deze angst werd nog eens versterkt door de weigering van De Gaulle om het Verenigd Koninkrijk bij de onderhandelingen te betrekken.<sup>16</sup> De Gaulle liet zich echter niet zomaar uit het veld slaan en richtte zich vervolgens meer op de bilaterale betrekkingen met de Bondsrepubliek. De Frans-Duitse contacten werden in januari 1963 bezegeld met de ondertekening van het Elysée-Verdrag. Dit Verdrag wist uiteindelijk geen vergaande samenwerking te bewerkstelligen zoals beoogd, maar had vooral een symbolische betekenis als onderdeel van de

---

<sup>14</sup> Om de controle voor Duitsland acceptabel te maken, werd de bewapening van alle WEU-landen aan een periodieke inspectie onderworpen. Een en ander werd vastgelegd in artikel VII van Protocol IV, dat behoorde tot de Akkoorden van Parijs.

<sup>15</sup> A. Pijpers, 'De veiligheidspolitiek van de Europese Unie'. In: A. van Staden, *Tussen orde en chaos: De organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa* (Leiden 1994) 141-178, aldaar 143; M. de Haas e.a., *Geeft acht. Visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld* (Gouda 2007) 25

<sup>16</sup> K. Lenaerts, en P. van Nuffel, *Europees recht: in hoofdlijnen* (Antwerpen 2008); B. Boxhoorn en M. Jansen, *Integratie van Europa* (Amsterdam 2002) 331

toenadering tussen de voormalige aartsrivalen Frankrijk en Duitsland.<sup>17</sup>

‘Nadat de Gaulle in april 1969 van het toneel was verdwenen, kon de succesvolle top in Den Haag van datzelfde jaar het signaal geven tot onderhandelingen voor uitbreiding met een aantal nieuwe lidstaten<sup>18</sup>, verdieping van de samenwerking door er nieuwe beleidsterreinen aan toe te voegen en voltooiing van de gemeenschappelijke markt.<sup>19</sup> In het verlengde hiervan was het niet vreemd dat de Zes, toen al een van de grootste handelsblokken ter wereld, met verdere uitbreiding in het verschieft en de hieraan verbonden angst voor een politieke verzwakking, ook nauwere samenwerking gingen zoeken in de sfeer van de buitenlandse politiek. ‘Ditmaal niet door een grote sprong in de geest van Pleven of Fouchet, maar door een bescheiden en pragmatische consultatieprocedure, de Europese Politieke Samenwerking (EPS).<sup>20</sup> Ook de lancering van de Duitse *Ostpolitik*, waarmee Duitsland de banden met de landen in het Sovjetblok wilde aanhalen, en een steeds sterker wordende positie van de Bondsrepubliek, waren een stimulans voor verdergaande Europese integratie, evenals de oorlog in het Midden Oosten in 1973 en de daaropvolgende Euro-Arabische dialoog.<sup>21</sup>

### 1.1.3 Europese Politieke Samenwerking

De Europese Politieke Samenwerking (EPS) is op 27 oktober 1970 informeel in werking getreden toen de ministers van buitenlandse zaken van de lidstaten het Luxemburgrapport, ook wel Davignonrapport genoemd, aanvaardden dat voorzag in een kader voor informeel overleg op zowel politiek als ambtelijk niveau om de verschillende buitenlandse en politieke standpunten van de lidstaten op een lijn te krijgen.<sup>22</sup> Het EPS-overleg vond plaats buiten het raamwerk van de Europese Gemeenschap (EG) en had de vorm van een traditionele, intergouvernementele samenwerking, waarbij het zwaartepunt van de onderhandelingen lag bij de ministers van buitenlandse zaken van de nationale lidstaten, die ondersteund werden door diverse ambtelijke comités en werkgroepen ter voorbereiding van eventuele gezamenlijke standpunten.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Forster en Wallace, ‘Common Foreign and Security Policy’, 464

<sup>18</sup> Engeland, Ierland, Denemarken en Noorwegen

<sup>19</sup> Pijpers, ‘De veiligheidsbeleid van de Europese Unie’, 145

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> D. Dinan, *Ever Closer Union. An introduction to European Integration* (Hampshire 2005) 582; Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 163

<sup>22</sup> Pijpers, ‘De veiligheidsbeleid van de Europese Unie’, 145; K. Smith, *European Union Foreign Policy in a changing world* (Cambridge 2003) 30; M. Smith, B. Crowe en J. Peterson, ‘International interests. The Common Foreign and Security Policy’. In: J. Peterson en M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*. (Oxford 2002) 255

<sup>23</sup> Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 175

De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), die in de jaren zeventig begon en vastgelegd werd in de Slotakte van Helsinki in 1975, heeft een grote rol gespeeld in de promotie van de EPS. De doelstelling van deze conferentie was om de potentiële conflicten in Europa te verminderen middels afspraken op politiek, militair, economisch, cultureel en humanitair terrein, en te streven naar een constructieve samenwerking tussen vijftig landen in Europa en Noord-Amerika.<sup>24</sup> De mogelijkheden voor de EPS om uit te groeien tot een factor van betekenis in de internationale politiek bleven echter beperkt. De betrekkingen met Amerika en de Sovjet-Unie werden hoofdzakelijk bepaald door de Oost-West confrontatie, die de West-Europese staten in feite niet veel ruimte liet voor eigen beleidsinitiatieven.<sup>25</sup>

Defensie bleef aan het begin van de jaren zeventig min of meer taboe als onderwerp voor het EPS-beraad. De steeds slechter wordende betrekkingen tussen Oost en West en het gebrek van de lidstaten om snel te reageren bij internationale crises<sup>26</sup> leidde in het begin van de jaren tachtig tot een aantal initiatieven om de EPS te verbeteren en haar agenda uit te breiden naar veiligheids- en defensievraagstukken.<sup>27</sup> In het rapport van Londen uit 1981 werd melding gemaakt van de 'politieke en economische aspecten' van veiligheid, maar een poging van de Duitse en Italiaanse ministers van Buitenlandse Zaken om via het naar hen vernoemde Genscher-Colombo Plan, eveneens uit 1981, ook defensie en defensie-ministers bij de EPS te betrekken stuitte op sterke weerstand van met name Nederland, Denemarken en Griekenland. In navolging hiervan kwamen de overige zeven lidstaten tot het besluit om Europese defensiezaken voornamelijk te bespreken in het kader van de WEU, die daartoe in 1984 met de Verklaring van Rome werd gereactiveerd.<sup>28</sup>

Met de Europese Akte kreeg de EPS in 1987 een institutionele basis waarmee het eveneens een permanent secretariaat kreeg. Uit angst voor een permanente instelling die het beleid zou gaan ontwikkelen, bleef de staf klein en slechts semi-permanent van aard. Hoewel de EPS in de jaren die volgden in staat was enkele gezamenlijke verklaringen af te geven, bleef de daadwerkelijke politieke output beperkt. Het ontbrak de EPS niet alleen aan de middelen om haar beleid kracht bij te zetten, waardoor uitvoering een zaak bleef van de afzonderlijke lidstaten en hun nationale interpretaties, de EPS werd tevens in grote mate geremd omdat voor iedere stellingname unanimititeit vereist was. De EPS kwam daardoor niet veel verder dan een betrekkelijk vrijblijvend overleg en was nauwelijks in staat bij belangrijke buitenlandse politieke aangelegenheden een gemeenschappelijk beleid te

---

<sup>24</sup> Dinan, *Ever Closer Union*, 582

<sup>25</sup> Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 213

<sup>26</sup> Zoals de Sovjet invasie in Afghanistan in december 1979

<sup>27</sup> Dinan, *Ever Closer Union*, 582; Pijpers, 'De veiligheidsbeleid van de Europese Unie', 146

<sup>28</sup> Pijpers, 'De veiligheidsbeleid van de Europese Unie', 146; De Haas, *Geeft acht*, 25

formuleren.<sup>29</sup>

Al met al werd de geschiedenis van de naoorlogse samenwerking gekleurd door verschillende pogingen om een vorm van Europees veiligheidbeleid tot stand te brengen, of het nu gaat om de duidelijk gestrande projecten als de Europese Defensiegemeenschap (EDG) in 1954 of het Fouchet plan in 1962, dan wel om meer kansrijke aanzetten, zoals de reactivering van de West Europese Unie (WEU) sinds 1984. In alle gevallen werd de politieke gevoeligheid van het thema zichtbaar, die zich uitte in opvallende tegenstellingen tussen de lidstaten en in een gebrek aan politieke wil om tot overeenstemming te komen.

## **1.2 De jaren negentig**

De val van de Muur in november 1989 en de implosie van de Sovjet Unie formeel op 1<sup>e</sup> kerstdag 1991 betekenden niet alleen de beëindiging van de Koude Oorlog, maar ook het einde van het stelsel dat in essentie sinds de Vrede van Westfalen in 1648 voor een zeker machtsevenwicht in Europa had gezorgd.<sup>30</sup> Deze verschuiving in de geopolitieke context schiep het raamwerk voor een nieuwe fase in het Europees veiligheidsdenken. Europa moest op zoek naar een nieuwe rol in de wereld en was niet meer per definitie afhankelijk van de Amerikaanse defensieparaplu. Voor het eerst leek er ruimte voor een echt Europees buitenlands beleid. Ook de dynamiek van de interne markt speelde hierbij een belangrijke rol. De Europese Gemeenschap was aan het begin van de jaren negentig immers uitgegroeid tot een leidende internationale economische actor. De ambitie om Europa ook als internationale politieke speler op de kaart te zetten, vertaalde zich in 1992 in het verdrag van Maastricht, dat voor het eerst voorzag in de doelstellingen van en de middelen voor een gemeenschappelijk buitenlands beleid, uiteraard streng bewaakt door de lidstaten. De Europese Politieke Samenwerking, inadequaat gebleken voor de nieuwe wereldorde, werd afgeschaft en de traditionele activiteiten van de Gemeenschap op het gebied van de buitenlandse betrekkingen - handelspolitiek en ontwikkelingssamenwerking - werden aangevuld met een reeks nieuwe doelstellingen en middelen.<sup>31</sup>

### 1.2.1 Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid

Het Verdrag van Maastricht – officieel bekend als het Verdrag betreffende de Europese Unie - was een mijlpaal in de geschiedenis van de Europese samenwerking. De bestaande verdragen van Rome (EGKS, EEG en Euratom) werden verenigd in één verdrag. Dit verdrag, aangevuld met enkele

---

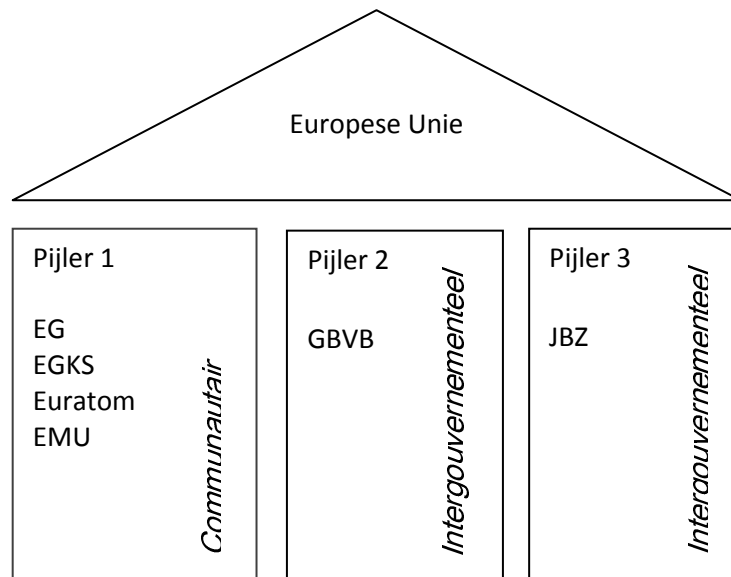
<sup>29</sup> Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 179; Smith, Crowe en Peterson, 'International interests', 256

<sup>30</sup> R. Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the twenty-first century* (Londen 2003) 3

<sup>31</sup> Dinan, *Ever Closer Union*, 559; Smith, *European Union Foreign Policy in a changing world*, 30; Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 284

protocollen over een Economische en Monetaire Unie (EMU) als ook bepalingen over een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) en samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) voorzag in de oprichting van de Europese Unie (EU), die gezien de verschillende besluitvormingsprocedures gebaseerd werd op een constructie van drie pijlers (zie figuur 1). In het kader van dit onderzoek zal alleen de tweede pijler nader worden toegelicht.

Figuur 1. De Europese pijlerstructuur



Met het Verdrag van Maastricht, dat in 1993 in werking trad, kreeg het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) in de tweede pijler voor de eerste maal een juridische basis, zij het in voorzichtige termen (zie tekstkader) en op een strikt intergouvernementele basis. Daarmee werd het in feite een geïstitutionaliseerde voortzetting van de EPS.

De vage en veelomvattende doelstellingen van het GBVB, zoals vermeld in artikel 11, lid 1 (J.1, lid 2) van het Verdrag van Maastricht werden als volgt geformuleerd:

- \* Bescherming van de gemeenschappelijke waarden, 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 VN;
- \* Bevorderingen van de internationale samenwerking;
- \* Ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtstaat, alsmede respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

Naast een versterking van de samenwerking bevatte het Verdrag ook nieuwe instrumenten om het beleid te implementeren. De lidstaten konden met unanimitéit een gemeenschappelijk standpunt<sup>32</sup> innemen. Ook maakte het Verdrag gemeenschappelijk optreden<sup>33</sup> mogelijk. Hoewel de lidstaten geacht werden het GBVB onvoorwaardelijk te steunen en geen activiteiten te ontplooién die de effectiviteit van het Europese buitenlands beleid zouden hinderen, kon het nationale buitenlands beleid van de lidstaten ook na Maastricht naast elkaar blijven bestaan, mits dit beleid niet in strijd was met het Europees beleid.<sup>34</sup>

De mogelijkheid om een Europese defensie uit te bouwen werd opengelaten, maar niet concreet ingevuld.<sup>35</sup> Er werd een bepaling opgenomen voor de uiteindelijke uitwerking van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat zich 'mettertíjd tot een gezamenlijke defensie zou kunnen ontwikkelen'.<sup>36</sup> Voor militaire aangelegenheden diende de EU een beroep te doen op de West-Europese Unie (WEU): 'De WEU zal ontwikkeld worden als de defensiecomponent van de Europese Unie'.<sup>37</sup> Tegelíjktíjd werd de rol van de NAVO voor de Europese veiligheid nogmaals bevestigd 'als het instrument om de Europese pijler van de Atlantische Alliantie te versterken'.<sup>38</sup> Om overlap te voorkomen werden enkele regelingen getroffen tussen de EU en de WEU en tussen de WEU en de NAVO, zodat de nationale militaire eenheden zowel binnen de NAVO als binnen de WEU konden worden ingezet.<sup>39</sup> Deze formule betekende enerzijds dat er geen eigen EU-defensieapparaat zou komen, waarmee tegemoet werd gekomen aan de 'Atlantici' die op het gebied van defensie wilden vasthouden aan een Atlantisch kader, maar gaf anderzijds gehoor aan de wens van de meer Europees georiénteerde staten, dat de EU voor de uitvoering van haar beleid niet afhankelijk zou worden van de NAVO en daarmee van Amerikaanse instemming.<sup>40</sup> In de Verklaring van Petersberg, die werd aangenomen tijdens de ministerraad van juni 1992, werden diverse bepalingen in en rond

---

<sup>32</sup> European Council, *Treaty on European Union*, Official Journal of the European Union, C. 191, 29 juli 1992. Beschikbaar via: <[http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html)>, (laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>33</sup> *Ibidem*, artikel 13, J.3

<sup>34</sup> Smith, *European Union foreign policy*, 64-66, 94-100.

<sup>35</sup> H. de Vos (red), *De impact van de Europese Unie: beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen* (Leuven 2008) 103-111, aldaar 105

<sup>36</sup> European Council, *Treaty on European Union*, Official Journal of the European Union, C. 191, 29 juli 1992, artikel B. Beschikbaar via: <[http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html)>, (laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>37</sup> European Council, *Treaty on European Union*, Declaration on West European Union, 29 juli 1992. Beschikbaar via: <[http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html)>, (laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>38</sup> *Ibidem*

<sup>39</sup> M. Smith, B. Crowe, en J. Peterson, 'International interests. the Common Foreign and Security Policy.' In: J. Peterson en M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*. (Oxford 2002) 255; A. Pijpers, 'De veiligheidspolitiek van de Europese Unie'. In: A. van Staden, *Tussen Orde en Chaos. De organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa*'. (Leiden 1994) 160

<sup>40</sup> Dinan, *Ever Closer Union*, 586-588; Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 292



het Verdrag van Maastricht nader uitgewerkt en werden de militaire bevoegdheden van de WEU verder uitgebreid. Onder de hoede van de WEU werd een speciaal Frans-Duits Eurokorps gevormd, waaraan later ook België, Spanje en Luxemburg zouden gaan deelnemen.<sup>41</sup>

Later in de jaren negentig werden bij het uiteenvallen van het voormalig Joegoslavië en de daaropvolgende gewelddadige conflicten in de Balkan de beperkingen van het internationale optreden van de Unie op pijnlijke wijze duidelijk. Niet alleen ontbrak het de EU aan de militaire middelen om haar beleid kracht bij te zetten of op zijn minst te dreigen met militair ingrijpen. Ook de onderlinge verdeeldheid en de nationale reflex in het denken en handelen op het gebied van de buitenlandse politiek, versterkt door het angstvallig vasthouden aan de unanimiteitsregeling, maakten het voor de EU onmogelijk om met één stem te spreken. Zowel diplomatiek als militair bleef de Amerikaanse steun onmisbaar en kon de EU niets anders doen dan machteloos toekijken hoe de Amerikanen uiteindelijk het conflict beslechtten.<sup>42</sup>

Het teleurstellende optreden van de Europese landen in de jaren negentig en het besef dat de Unie in staat moest zijn handelend op te treden en preventief in te grijpen, hebben in 1997 geleid tot het verdrag van Amsterdam. Een van de belangrijkste doelstellingen was de hervorming van het GBVB om het functioneren van de Unie te verbeteren en haar beter uit te rusten op het wereldtoneel. Daarbij werd benadrukt dat ten behoeve van crisisbeheersing behalve politieke, economische en diplomatieke middelen ook de mogelijkheid tot militair optreden werd gecreëerd. Hoewel het Verdrag van Amsterdam principieel weinig veranderde aan het GBVB, dat intergouvernementeel van karakter bleef, werden een aantal defensiezaken verder uitgewerkt. Onder andere de planningsmogelijkheden, een duidelijkere taakstelling en (voorwaardelijke) budgettering vanuit het gemeenschapsgeld van de Unie.<sup>43</sup>

In het Verdrag van Amsterdam werd eveneens 'de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie', opgenomen. Door de integratie

#### **Petersbergtaken**

- \* Inzet voor humanitaire taken reddingsopdrachten
- \* *'Peacekeeping'*- operaties
- \* Gevechtstaken in het kader van crisisbeheersing
- \* Inclusief *'peace enforcing'*- operaties

van de Petersbergtaken, die al in 1992 door de WEU waren aangenomen, kreeg de Unie tevens een expliciete bevoegdheid voor militaire operaties, namelijk via 'humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing,

<sup>41</sup> Pijpers, 'De veiligheidspolitiek van de Europese Unie', 160

<sup>42</sup> H. Vos (red.), *De impact van de Europese Unie: Beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen* (Leuven 2008) 103-111, aldaar 105; Dinan, *Ever Closer Union*, 589-591

<sup>43</sup> De Haas, *Geeft acht*, 42; Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 342

met inbegrip van het tot stand brengen van vrede'.<sup>44</sup> Voor de uitwerking en uitvoering van beslissingen op het vlak van defensie bleef de EU afhankelijk van de WEU, die tevens voorzag in de operationele capaciteit. Wel werd een begin gemaakt met een geleidelijke integratie van de WEU in de EU, waarbij opnieuw gepoogd werd het veiligheidsprimaat van de NAVO niet verder te beschadigen.

Met het Verdrag van Amsterdam werd tevens de 'gemeenschappelijke strategie' toegevoegd als nieuw instrument voor de implementatie van het GBVB. De Raad, die al de verantwoordelijkheid droeg over de beginselen en algemene richtsnoeren voor het GBVB, zou bij consensus eveneens bekrachtigd worden gemeenschappelijke strategieën te formuleren voor de doelen, de duur en de middelen die door de Unie en de lidstaten beschikbaar zouden worden gesteld op terreinen waarop de lidstaten aanzienlijke gedeelde belangen hadden. Voor de uitvoering van de gemeenschappelijke strategieën, werd daarnaast de mogelijkheid geboden om besluiten te nemen met gekwalificeerde meerderheid. Hierbij werd echter wel een dubbele zekerheid ingebouwd in de vorm van een constructieve onthouding en de mogelijkheid om, in geval van een bij uitzondering door een lidstaat uitgesproken veto, een besluit naar de Europese Raad te verwijzen. Voor besluiten op militair terrein of in geval van implicaties voor defensie bleef eenparigheid van stemmen vereist, waardoor op het gebied van veiligheid in essentie weinig veranderde.<sup>45</sup> Ook creëerde het Verdrag van Amsterdam als oplossing voor het probleem van externe representatie de post van Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het GBVB, die verantwoordelijk zou worden voor de coördinatie en uitvoering van de acties van de Raad. Als Secretaris Generaal van de Raad moest de HV tevens een internationaal gezicht geven aan het Europees buitenlands beleid en zorgen voor meer continuïteit door zijn deelname aan de nieuwe troika met de huidige en toekomstige voorzitters van de EU.<sup>46</sup>

### 1.2.2 Het Europees Veiligheids en Defensie Beleid

Het debat over defensie kreeg in 1998 een nieuwe impuls toen het Verenigd Koninkrijk onder de nieuwe eerste minister Tony Blair het gesprek opende over een verdere uitbouw van de Europese defensie. Dit leidde in 1998 tot de fameuze Verklaring van St. Malo, waarbij Frankrijk en Groot-Brittannië in de personen van Chirac en Blair de handen ineensloegen en overeenkwamen dat de Unie in staat moest zijn op een geloofwaardige manier en op autonome wijze militair te kunnen

---

<sup>44</sup> Western European Union Council of Ministers, 'Petersberg Declaration' 19 juni 1992. Beschikbaar via: <<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>>, (laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>45</sup> Dinan, *Ever Closer Union*, 593-597

<sup>46</sup> Smith, *European Union Foreign Policy in a changing world*, 45; Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 341

optreden. Om dit te bereiken was het noodzakelijk een Europese defensiecapaciteit te ontwikkelen.<sup>47</sup> De noodzaak hiertoe werd onderstreept tijdens de Kosovo-crisis. Dit keer leek het de EU ogenschijnlijk niet aan politieke wil te ontbreken, maar had de Unie simpelweg niet de militaire middelen om orde op zaken te stellen in haar eigen achtertuin. Weer waren het de VS die, in naam van de NAVO, ten strijde trokken om de grootschalige schendingen van de mensenrechten in Kosovo een halt toe te roepen.<sup>48</sup>

In navolging van de Verklaring van St. Malo onderstreepte de Europese Raad van Keulen in juni 1999 nogmaals dat, om de in het Verdrag van Amsterdam opgenomen verwachtingen over het uitvoeren van de Petersbergtaken te kunnen waarmaken, de Unie in staat moest zijn 'met steun van geloofwaardige strijdkrachten zelfstandig op te treden, en de middelen moet hebben om te besluiten die strijdkrachten in te zetten en bereid zijn zulks te doen als reactie op internationale crisissen.'<sup>49</sup> Het Duitse voorstel voor verwerkelijking van het initiatief door middel van de totstandkoming van een EU-defensiecapaciteit, markeert het begin van het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB). Een half jaar later namen de regeringsleiders in Helsinki het initiatief tot het opstellen van de Helsinki Headline Goals (HHG), waarin de algemene doelstellingen voor de militaire capaciteiten werden vastgelegd. 'In 2003 moet de EU – onder meer - in staat zijn om, binnen een termijn van zestig dagen en voor de duur van minimaal een jaar, een troepenmacht op de been te brengen van minstens 60.000 man, honderd oorlogsschepen en vierhonderd gevechtsvliegtuigen, met de daarbij horende ondersteuning voor logistiek, inlichtingen en commandovoering.'<sup>50</sup> De multilaterale troepenmacht was bedoeld om de Petersbergtaken een concrete invulling te geven. Met deze Headline Goal werd voor de EU de mogelijkheid gecreëerd om autonoom, buiten het raamwerk van de NAVO, te kunnen optreden. Dit betekende echter niet de oprichting van een Europees leger, omdat de besluiten over rekrutering en inzet van nationale strijdkrachten het terrein van de lidstaten bleef.<sup>51</sup>

Met het oog op de nieuwe taken van de EU besloot de Europese Raad in Nice (2000) tot de oprichting van een Politiek en Veiligheidscomité (PVC) en een EU Militair Comité (EUMC), bijgestaan door een EU Militaire Staf. Tot oprichting van het Comité voor Civiele Aspecten van Crisismanagement (CIVCOM) was in 1999 tijdens de Raad van Helsinki al besloten. De WEU verdween

---

<sup>47</sup> Vos, *De impact van de Europese Unie*, 107; Smith, *European Union Foreign Policy in a changing world*, 46

<sup>48</sup> Dinan, *Ever Closer Union*, 598

<sup>49</sup> Cologne European Council, 'Conclusions of the Presidency', 3 en 4 juni 1999, ANNEX III - Declaration of the European Council and Presidency report on strengthening the European common policy on security and defence. Beschikbaar via: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an5](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an5)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>50</sup> Ibidem

<sup>51</sup> Vos, *De impact van de Europese Unie*, 104

als organisatie en de EU-WEU-NAVO driehoek werd een bilaterale EU-NAVO relatie.<sup>52</sup>

Gaandeweg zou echter de beperkte bereidheid van de Europeanen om te investeren in hun defensie op genante wijze duidelijk worden, want anno 2003 was de Helsinki Headline Goal nog lang niet gerealiseerd. Naast de beperkte politieke wil onder de lidstaten, kampte de EU eveneens met praktische problemen. De toezegging van de lidstaten om een vrijwillige bijdrage te leveren kon weliswaar in omvang bijdragen aan de realisatie van de HHG, maar garandeerde op geen enkele wijze de mobilisatie van een operationele gevechtsmacht. Er bestond immers geen duidelijk idee van wat deze troepen gezamenlijk zouden moeten kunnen bereiken. Van de ruim 1,7 miljoen Europese troepen in uniform, was slechts 10 procent getraind voor serieuze peacekeeping operaties. Van hen zou maximaal 50.000 in staat zijn daadwerkelijk op te treden in complexe conflictsituaties zoals bijvoorbeeld in Irak.<sup>53</sup> Desondanks verklaarde Raad van Laken de EVDB in 2001 operationeel. Op 31 maart 2003 ging in Macedonië de eerste militaire operatie Concordia van start. Deze EU operatie had een omvang van bijna 400 militairen en had als taak bij te dragen aan een stabiele omgeving en de uitvoering van het 'Ohrid Framework Agreement' mogelijk te maken. Al was de militaire betekenis beperkt, de missie had wel degelijk een grote politieke symbolische waarde. De missie eindigde op 15 december 2003 en werd opgevolgd door de EU politiemissie Proxima.<sup>54</sup> In juni van datzelfde jaar lanceerde de EU operatie Artemis, een door Frankrijk geleide peacekeeping missie in Bunia, Congo (DRC). Artemis, de eerste autonome militaire missie en de eerste missie buiten Europees grondgebied, was gebaseerd op een VN-veiligheidsraadresolutie en overbrugde de periode van juni tot september 2003 alvorens een VN-missie van start kon gaan. Doel van de missie was een stabiele veiligheidssituatie te bereiken en de humanitaire situatie in Bunia te verbeteren.<sup>55</sup> In de jaren die volgden zou een ruim aantal militaire en civiele crisisbeheersingsoperaties volgen, onder andere op de Balkan, in Afrika, het Midden-Oosten en Indonesië (zie bijlage II).

### 1.3 Nieuwe dreigingen

Met de terroristische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 werd de wereld zich op schokkende wijze bewust van een aantal nieuwe niet-traditionele dreigingen en een onzekere

---

<sup>52</sup> Dinan, *Ever Closer Union*, 598; Smith, *European Union Foreign Policy in a changing World*, 46; Boxhoorn en Jansen, *Integratie van Europa*, 42

<sup>53</sup> J. Howorth. 'From Security to Defence: the Evolution of the CFSP'. In: C. Hill en M. Smith, *International Relations and the European Union* (Oxford 2005) 179-204, aldaar 191

<sup>54</sup> Ibidem, 192; Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Veiligheidsbeleid. 'EVDB-operatie. Fact-sheet 2006' (Den Haag juni 2006) Beschikbaar via: <[www.europahoortbijnederland.nl/wp-content/uploads/2008/06/lopende-evdb-operaties1.pdf](http://www.europahoortbijnederland.nl/wp-content/uploads/2008/06/lopende-evdb-operaties1.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009); Dinan, *Ever Closer Union*, 601-604

<sup>55</sup> Howorth, 'From Security to Defence', 194; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'EVDB-operatie. Fact-sheet 2006'; Dinan, *Ever Closer Union*, 601-604

ontwikkeling van nieuwe strategische verhoudingen.<sup>56</sup> Het wegvallen van de machtsverhoudingen van de Koude Oorlog had in de jaren negentig de deur geopend voor een groot aantal intrastatelijke gewapende conflicten. De grote humanitaire rampen en schendingen van de mensenrechten in onder andere Somalië, Haïti, Cambodja, Bosnië, Kosovo en Oost-Timor, die volgden op de ineenstorting van de Sovjet Unie, waren voor veel mensen lange tijd een ver van hun bed show gebleven. Wat er op 11 september gebeurde, bewees echter dat de zogeheten 'failed states' in combinatie met de toenemende globalisering wel degelijk een strategisch probleem opleverden voor de nationale veiligheid.<sup>57</sup>

Het Europese antwoord op deze nieuwe dreigingen kwam in de vorm van de Europese Veiligheids Strategie (EVS) '*A secure Europe in a better world*'<sup>58</sup> die op 12 december 2003 door de Europese Raad werd aangenomen als uitgangspunt voor haar internationale optreden. De EVS definieert globale lange-termijndoelstellingen en brede categorieën met instrumenten die daartoe ingezet dienen te worden. Inhoudelijk hanteert de EVS een brede benadering. Armoede wordt gezien als belangrijkste oorzaak van onveiligheid. Hierbij worden vijf bedreigingen onderscheiden: terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens, regionale conflicten, mislukte staten en georganiseerde misdaad. Ogenschoonlijk is het Europese antwoord op de unilaterale en meer op militaire middelen vertrouwende lijn die de VS sinds 11 september 2001 heeft ingezet veel genuanceerder.<sup>59</sup> De Europese Veiligheidsstrategie hanteert immers een brede benadering en gelooft in een holistische aanpak. Het ambitieniveau van de EVS op militair gebied is echter hoog. In beginsel moet de EU overal ter wereld civiele operaties en militaire operaties autonoom kunnen uitvoeren in het gehele geweldsspectrum. Hiertoe moet de EU 'investeren in defensie, alsmede doeltreffender gebruik maken van de beschikbare middelen'.<sup>60</sup>

De EVS was – althans op papier - een grote stap voorwaarts voor de EU. Het was een compromis tussen de verschillende wensen en culturen van de afzonderlijke lidstaten. Voor het eerst namen de lidstaten een gezamenlijke strategische visie aan die betrekking had op alle verschillende aspecten van het buitenlands beleid van de EU. In december 2008 heeft de Raad een herziene versie van de EVS aangenomen die niet zozeer wezenlijke veranderingen behelst als wel enkele nuanceverschillen aanbrengt om de EVS beter in staat te maken te reageren op problemen van deze tijd.

---

<sup>56</sup> K. Homan, 'Veranderende dreigingen in de 21<sup>e</sup> eeuw', *Atlantisch Perspectief*, (29)4 (2005) 6-12

<sup>57</sup> F. Fukuyama, *Het bouwen van een staat* (Amsterdam 2005) 11, 120; K. Homan, 'Mondiale politieke en strategische ontwikkelingen na de Koude Oorlog', *Civis Mundi jaarboek 2007*, 83-91

<sup>58</sup> European Council, 'A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy.

<sup>59</sup> P. van den Berg, N. van Vlaenderen en D. Bouman, 'Veiligheid of ontwikkeling. Europees buitenlandsbeleid voor fundamentele keuze', *Internationale Spectator*, (60)2 (Februari 2006) 82-86

<sup>60</sup> European Council, 'A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy

#### 1.4 Militaire capaciteiten

Na het missen van de deadline van de Helsinki Headline Goal in 2003, heeft de Europese Raad zichzelf in juni 2004 een nieuw doel gesteld: de Headline Goal 2010 (HG 2010). Het grootste verschil met de eerdere HHG was dat de HG 2010 niet focuste op getallen, maar dat de focus werd verlegd van kwantiteit naar meer kwaliteit.<sup>61</sup> De grootste toezegging van de HG 2010 was 'to be able by 2010 to respond with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations covered by the Treaty of the European Union.'<sup>62</sup> Hoewel de algehele aspiraties wat vaag bleven, was een centraal element van de nieuwe headline goal een concrete innovatie: de creatie van zogenoemde 'Battlegroups',<sup>63</sup> kleine snel inzetbare interventie-eenheden die binnen enkele dagen in actie moeten kunnen komen in specifieke maar uiteenlopende conflictsituaties en voor een periode van maximaal vier maanden.<sup>64</sup> Op deze manier kon tijd worden gecreëerd voor de totstandkoming van een reguliere vredesmacht. In januari 2007 bereikte het systeem van de Battlegroups zijn volle operationele capaciteit. De zogenaamde Berlijn Plus akkoorden van 17 maart 2003, welke een belangrijk uitgangspunt vormen voor het strategisch partnerschap tussen de EU en de NAVO, waren daarnaast een belangrijke impuls voor de operationalisering van de Europese defensie. Die akkoorden trachtten onnodige duplicatie van middelen te voorkomen en maakten het voor de EU mogelijk gebruik te maken van NAVO-structuren, -mechanismen en -middelen voor Europese militaire operaties. Ook omvatten de Berlijn Plus akkoorden enkele afspraken over coherente capaciteitsontwikkeling in EU-NAVO kader.<sup>65</sup>

Ondanks enkele tastbare resultaten, blijft de Europese defensiesamenwerking volgens velen vooral een 'papieren exercitie'.<sup>66</sup> De beschikbare militaire middelen blijven beperkt, zowel

---

<sup>61</sup> Howorth, 'From Security to Defence', 192

<sup>62</sup> European Council, 'Headline Goal 2010', 17-18 juni 2004. Beschikbaar via: <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>63</sup> Vijftienhonderd a tweeduizend militairen, inclusief de nodige ondersteuning, moeten binnen 10 dagen na afronding van het besluitvormingstraject ter plaatse kunnen zijn. Een Battlegroup zal maximaal 120 in een crisisgebied zijn, waarna hij kan worden afgelost door een reguliere vredesmacht.

<sup>64</sup> B. Giegerich, *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*. Adelphi Paper 397 (Londen 2008) 16

<sup>65</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie veiligheidsbeleid, 'Het Europees veiligheids en defensiebeleid. Fact-sheet 2006' (Den Haag april 2006) Beschikbaar via:

<[http://www.minbuza.nl/binaries/minbuza\\_europese\\_samenwerking/pdf/factsheet\\_evdb\\_algemeen\\_06\\_04\\_06.pdf](http://www.minbuza.nl/binaries/minbuza_europese_samenwerking/pdf/factsheet_evdb_algemeen_06_04_06.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>66</sup> Zie hiervoor onder andere K. Homan, 'Europese Defensie na Lissabon, *Armex*, Juni 2008, 1-4; J. Rood, 'De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon. Sterker in de Wereld?', *Atlantisch Perspectief*, (32)20 (2008)26-30; R. Wilkie, 'Fortress Europe: European Defense in the Future of the North American Alliance', *Parameters, US Army War College Quarterly*, (32)4 (2002-03) 34-47

kwantitatief als kwalitatief. Het aantal militairen dat zich in Europa permanent inzet voor crisisbeheersing steekt schamel af tegen het aantal Amerikanen, zoals bijlage I illustreert. Niet zozeer omdat het de EU aan manschappen ontbreekt, maar wel omdat het merendeel van de krijgsmacht niet goed is opgeleid en toegerust om alle soorten operaties uit te voeren. Zo is van de twee miljoen militairen in de 27 lidstaten naar schatting slechts vijf procent inzetbaar in crisissituaties buiten het eigen grondgebied.<sup>67</sup> Ook qua materieel zijn de lidstaten vaak niet toegerust voor het vereiste expeditionaire optreden. De lidstaten beschikken over grote aantallen gevechtstanks, gevechtsvliegtuigen en fregatten, maar kampen met grote tekorten op het gebied van lichte en mobiele wapensystemen, transportmiddelen, helikopters en communicatiemiddelen, die zo hard nodig zijn voor de huidige missies, waarin verwoesting heeft plaatsgemaakt voor 'precisie' en *collateral damage* zo beperkt mogelijk dient te blijven voor behoud van publieke steun in het thuisland en in het operatiegebied. Gezamenlijk optreden wordt daarnaast tegenwerkt door de grote diversiteit aan materieel en het gebrek aan standaardisatie en interoperabiliteit als resultaat van nationaal bepaalde planning, ontwikkeling en constructie. Zo kunnen de Britse vliegtuigen bijvoorbeeld niet vanaf de Franse vliegdekschepen opstijgen.<sup>68</sup> Het in 2004 opgerichte Europese Defensie Agentschap (EDA) is belast met de coördinatie van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening met als voornaamste doel meer eenheid te creëren tussen de lidstaten. Dat besluiten ook binnen het Agentschap met algemene stemmen genomen dienen te worden, maakt dat ook de EDA erg gevoelig is voor nationale belangen.

### 1.5 Civiele capaciteiten

In juni 2000 heeft de Europese Raad in Feira besloten om ook civiele capaciteiten te ontwikkelen ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties. Politieoptreden, versterking van de rechtstaat, versterking van het openbaar bestuur en bescherming van burgers werden vastgelegd als prioritaire terreinen voor civiele actie.<sup>69</sup> De uiteindelijke formulering van deze prioriteiten voor het EVDB heeft geresulteerd in de alomvattende aanpak van crisismanagement zoals geformuleerd in de EVS, die benadrukt dat 'complexe contemporaine dreigingen niet louter met militaire middelen kunnen

---

<sup>67</sup> D. Keohane, 'The future of EU military operations and capabilities', *Studia Diplomática*, (LXI) 3 (Brussel 2008) 42

<sup>68</sup> D. Zandee, 'Het Europees Defensie Agentschap', *Atlantisch Perspectief*, (29)5 (2005) Beschikbaar via: <[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%202005%20nr.%205/Zandee.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%202005%20nr.%205/Zandee.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>69</sup> Feira European Council, 'Conclusions of the Presidency', 19 en 20 juni 2000. Beschikbaar via: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

worden aangepakt'.<sup>70</sup> Het is precies door deze gedifferentieerde aanpak dat de EU verschilt van en – althans in theorie – soms beter in staat is dan de NAVO om de opeenvolgende fases in het crisisbeheersingsproces van preventie tot stabilisatie en wederopbouw aan te pakken. De Unie is immers 'bijzonder goed toegerust om het hoofd te bieden aan situaties met zoveel facetten', aldus beschreven in de EVS<sup>71</sup>

Door de Europese Raad van december 2004 zijn ook monitoring van (pre-/post)-conflictsituaties en steun aan een bijzondere EU-vertegenwoordiger als prioritaire terreinen toegevoegd.<sup>72</sup> Tijdens diezelfde Raad is tevens de Civiele Headline Goal 2008 (CHG 2008) aangenomen, die bepaalt dat civiele EVDB-capaciteiten binnen 30 dagen na het besluit van een missie ontplooibaar moeten zijn en die de nodige stappen preciseert om dit mogelijk te maken. Net als bij de militaire Headline Goals werden staten uitgenodigd een vrijwillige bijdrage te leveren. Nationale contributies zijn niet verplicht. Het eindrapport van de CHG 2008 concludeerde dat, gezien de groeiende diversiteit aan EVDB operaties en haar geografische en functionele uitbreiding sinds het begin in 2003, het hoognodig geworden was haar civiele capaciteiten verder uit te bouwen. Daarom werd eind 2007 de Civiele Headline Goal 2010 gelanceerd die dezelfde tijdslijn zou volgen als haar militaire equivalent.<sup>73</sup> De CHG 2010 ligt direct in het verlengde van haar voorganger en is er vooral op gericht om de kwaliteit en de beschikbaarheid van de middelen te verbeteren. Als onderdeel van het werk wordt een document opgesteld met enkele illustratieve scenario's en bereikte resultaten, die als weergave moeten dienen van het civiele vermogen van de EU. De Headline Goals geven op zichzelf geen precies ambitieniveau weer voor de civiele crisisbeheersing omdat ze niet ingaan op de details voor de specifieke missies. De EUMS ontfermt zich over de gedetailleerde planning onder supervisie van de EU militaire Commissie, waarbij de illustratieve scenario's zoals hierboven genoemd als uitgangspunt gelden.

## 1.6 Verdrag van Lissabon

Om Europa optimaal in staat te stellen haar rol bij de bevordering van vrede en veiligheid in de wereld te vervullen, is in het Verdrag van Lissabon<sup>74</sup>, dat op 13 december 2007 door de lidstaten is

---

<sup>70</sup> European Council, 'A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy'.

<sup>71</sup> Ibidem

<sup>72</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Europees veiligheids en defensiebeleid*.

<sup>73</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 18; R. Barents, *Het Verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar* (Deventer 2008) 17

<sup>74</sup> Het Verdrag van Lissabon is de opvolger van de in 2005 door Nederland en Frankrijk afgewezen Europese Grondwet. Het Verdrag is een aanpassing, geen vervanging van de huidige EU- en EG-verdragen. De meeste EU-lidstaten, inclusief Nederland, hebben het verdrag al geratificeerd. De Ierse bevolking heeft het Verdrag echter in een referendum in 2008 afgewezen. Ierland heeft in december 2008 tijdens de Europese top toegezegd in 2009 een tweede referendum te gaan houden. In ruil daarvoor behouden de lidstaten hun eigen



aangenomen, sprake van een nieuw ambitieniveau op defensiegebied. Centrale doelstelling van het Verdrag is om de Europese Unie democratischer, slagvaardiger en beter bestuurbaar te maken. Voor het EVDB geldt een naamsverandering naar het Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid (GVDB) als integraal onderdeel van het GBVB.<sup>75</sup> Ook hebben een aantal belangrijke inhoudelijke veranderingen plaatsgevonden, zoals onder andere de instelling van een vaste voorzitter (VV) van de Europese Raad voor een periode van vijf jaar als alternatief voor het huidige halfjaarlijks rolerend voorzitterschap. Dit vaste voorzitterschap zal naar alle waarschijnlijkheid – uitgaande van de uiteindelijke implementatie van het Verdrag van Lissabon – de continuïteit in strategische belangen en doelstellingen van de Unie ten goede komen. Van nog groter belang is de komst van de Hoge Vertegenwoordiger (HV) ‘nieuwe stijl’. Deze HV zal straks, ondersteund door een eigen diplomatieke dienst – de European External Action Service (EEAS)<sup>76</sup> – ook fungeren als een vicevoorzitter van de Commissie en zo technisch gesproken de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie zijn. Waar taken op dit moment verdeeld zijn tussen de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en de Europese Commissaris voor Buitenlandse Betrekkingen, zullen deze na de vernieuwingen worden ondergebracht bij één persoon, waarmee de HV een dubbelfunctie (*‘double-hatting’*) krijgt en verantwoordelijkheid zal dragen over zowel het externe beleid van de Unie, waaronder het handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking en uitbreiding van de EU, beleidsterreinen die traditioneel onder de verantwoordelijkheid van de Commissie vallen, als het meer intergouvernementele GVDB. Voor beide onderdelen blijven wel aparte regels gelden. De centrale doelstelling van deze verandering is de effectiviteit, coherentie en zichtbaarheid van het Europese externe optreden te vergroten. Door de externe representatie in beginsel in handen te leggen van één persoon wordt, zoals Jan Rood in een van zijn artikelen zo mooi aangeeft, op het eerste gezicht veertig jaar na dato antwoord gegeven op de vraag van Henry Kissinger: ‘What Telephone number do I call when I want to speak to ‘Europe’?’<sup>77</sup>

De uitbreiding van de functie van de HV doet overigens geen afbreuk aan de bevoegdheden van de lidstaten wat betreft de bepaling en uitvoering van hun buitenlands beleid, hun nationale diplomatieke diensten, hun betrekkingen met derde landen en hun deelname aan internationale organisaties.<sup>78</sup> Daarnaast worden de civiele en militaire vermogens van alle lidstaten<sup>79</sup> met inbegrip

---

eurocommissaris, en is opnieuw bevestigd dat Ierland zelf kan beslissen over belastingen, abortus en defensie. Ondertussen worden de details van het Verdrag van Lissabon uitgewerkt.

<sup>75</sup> Barents, *Het Verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar*, 17

<sup>76</sup> In het Nederlands: de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)

<sup>77</sup> Rood, ‘De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon’, 28

<sup>78</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Verdrag van Lissabon. Nieuwe spelregels voor Europese samenwerking* (Den Haag 2008) 25; Homan, ‘Europese Defensie na Lissabon’, 1-4

<sup>79</sup> Met uitzondering van Denemarken

van multinationale troepenmachten ter beschikking gesteld van het GVDB met de mogelijkheid om de uitvoering van missies aan de lidstaten toe te vertrouwen. Dit leidt tevens tot een van de meest besproken onderdelen van het nieuwe verdrag namelijk het 'Protocol betreffende de Permanente Gestructureerde Samenwerking (PGS)<sup>80</sup>. Dit maakt nauwere samenwerking mogelijk tussen die lidstaten die over de militaire vermogens en politieke wil beschikken voor het uitvoeren van de meest veeleisende taken. De lidstaten kunnen in Unieverband een systeem voor permanente en gestructureerde samenwerking in het leven roepen.<sup>81</sup> Gedacht is onder meer aan het niveau van investeringsuitgaven voor militair materieel, de harmonisatie van militaire behoeften door defensiemiddelen en defensievermogens bijeen te brengen en zo nodig te specialiseren. De lidstaten stellen op vrijwillige basis aan de Unie de civiele en militaire middelen ter beschikking die nodig zijn voor de uitvoering van het GVDB en PGS bevat dus geen enkele bindende verplichting.<sup>82</sup> Voor een GVDB missie is en blijft de unanieme goedkeuring van de Raad een vereiste.

Onder verantwoordelijkheid van de Raad komt verder het al opgerichte Europees Defensie Agentschap te staan dat zich bezig gaat houden met de coördinatie en de mogelijke verbetering van de militaire infrastructuur van de lidstaten die daaraan deelnemen. Het Verdrag van Lissabon introduceert eveneens een clause over solidariteit en wederzijdse verdediging in geval van een terroristische dreiging, aanval van buitenaf of (natuur)ramp. Deze clause verandert echter niets aan het nationale defensiebeleid en bevestigt expliciet de NAVO als basis voor de collectieve verdediging van zijn leden.<sup>83</sup>

Het is overigens nog maar de vraag in hoeverre het nieuwe Verdrag haar doelstellingen zal verwezenlijken. Net als bij het EVDB zal het succes van het GVDB blijven afhangen van de politieke wil van de lidstaten. Het beginsel van unanimiteit is en blijft daarbij nog steeds bepalend voor de voortgang.<sup>84</sup> Ook zou de 'double hatting' problematisch genoemd kunnen worden. Het gaat hierbij immers om een vermenging van twee op geheel verschillende institutionele beginselen gebaseerde instituties en functies. Het is goed voorstelbaar dat deze twee functies, in combinatie met elkaar, leiden tot onduidelijkheid en rolconflicten. De kans bestaat dat hiermee ook de status en positie van de persoon die ze bekleedt, in het geding komt. In navolging hiervan moet ook de kans op belangenverstremgeling niet worden uitgesloten. Enerzijds is de HV nieuwe stijl immers verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de Raad bepaalde beleid. Anderzijds is hij

---

<sup>80</sup> Aan deze Permanente Gestructureerde Samenwerking kunnen alleen lidstaten deelnemen die in staat zijn vérgaande verbintenissen aan te gaan bij de uitvoering van interventies in het hogere geweldsspectrum

<sup>81</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Verdrag van Lissabon*, 28; Homan, 'Europese Defensie na Lissabon'

<sup>82</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Verdrag van Lissabon*, 28

<sup>83</sup> Homan, 'Europese Defensie na Lissabon', 4

<sup>84</sup> Homan, 'Europese Defensie na Lissabon', 4; Europees Parlement, 'Ontwerpadvis van de Commissie buitenlandse zaken aan de Commissie institutionele zaken' (Brussel 5 december 2007)

deel van de Commissie, ondergeschikt aan haar voorzitter en verantwoording schuldig aan het Europees Parlement (EP).<sup>85</sup> De voorstellen moeten dan misschien ook meer gezien worden als een poging om de coherentie en zichtbaarheid te versterken dan als wezenlijke stap voorwaarts op het gebied van haar slagvaardigheid en effectiviteit op het gebied van het buitenlands beleid.

### **1.7 Deelconclusie**

In ruim tien jaar tijd heeft de Europese defensiesamenwerking – voor Europese begrippen – een snelle ontwikkeling doorgemaakt. Een ontwikkeling die heeft geleid tot de lancering van bijna twintig militaire en civiele operaties sinds haar eerste (autonome) crisisbeheersingsoperatie in 2003. Hoewel de aard en complexiteit van de missies in de afgelopen jaren is gegroeid, blijft de omvang klein en de bijdrage van de afzonderlijke lidstaten beperkt. Dit heeft met name te maken met een gebrek aan politieke wil en daarmee nauw samenhangend de (geschikte) militaire middelen.<sup>86</sup> Het ontbreken van vertrouwen op het gebied van het politiek gevoelige buitenlands en veiligheidsbeleid en de wens tot een zo groot mogelijke autonomie op dit gevoelige terrein, zoals in dit hoofdstuk is beschreven, heeft van oudsher een remmende werking gehad op de samenwerking tussen de lidstaten. De intergouvernementele aard van de samenwerking, zelfs na het Verdrag van Lissabon, belemmert de onderlinge afstemming nog steeds met negatieve gevolgen voor effectief gezamenlijk opereren. Daarin schuilt het decenniaoude dilemma. Samenwerking op het gebied van defensie tussen de Europese staten brengt enerzijds belangrijke voordelen met zich mee. Niet alleen met het oog op gedeelde lasten of zogeheten ‘burden-sharing’ en kostenefficiëntie maar meer nog ter versterking van haar internationale positie en om daadkrachtig te kunnen reageren op de dreigingen van deze tijd die niet langer aan landsgrenzen gebonden zijn. Anderzijds vereist samenwerking ook een mate van politieke integratie en het inleveren van soevereine beslissingsbevoegdheid, een punt dat vanaf de eerste pogingen om tot Europese integratie te komen omstreden is geweest. Nog steeds is de politieke wil daartoe beperkt, wat leidt tot een blijvend gebrek aan eensgezindheid en – hiermee nauw samenhangend – gebrek aan de wil bij de verschillende lidstaten zich te scharen achter een gezamenlijk politiek leiderschap.

---

<sup>85</sup> Rood, ‘De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon’, 30

<sup>86</sup> Keohane, ‘The future of EU military operations and capabilities’, 37

## Hoofdstuk 2: Nationaal bepaalde scheidslijnen

‘In verscheidenheid verenigd’ luidt het devies van de Europese Unie. Met 27 lidstaten en bijna een half miljard inwoners vormt Europa een uitgebreid palet aan culturen. En met de gestage uitbreiding van de Unie in het vooruitzicht zal de diversiteit naar verwachting alleen nog maar groter worden. Niet alleen in talen of grootte van landen maar ook in politieke, sociale en economische culturen die ertoe behoren.<sup>87</sup> De sleutel tot het succes van de Europese integratie schuilt voor een belangrijk deel in de mate van politieke wil van de lidstaten om de onderlinge verschillen te overbruggen in het zoeken naar gezamenlijk beleid. ‘Ruim vijftig jaar Europese samenwerking heeft geresulteerd in groeiende politieke, economische, sociale en culturele banden tussen de lidstaten en een organisch gegroeide wederzijdse afhankelijkheid, onder andere op het gebied van markt en munt.’<sup>88</sup>

Op het in zeer sterke mate intergouvernementele gebied van het Europese buitenlands en veiligheidsbeleid blijkt het echter uiterst moeilijk om tot overeenstemming te komen, zoals in het eerste hoofdstuk is beschreven. In het hart van de problemen om tot een daadkrachtig en gezamenlijk Europees extern optreden te komen, ligt het feit dat het beleid ten aanzien van veiligheid en defensie nauw verbonden blijft met de soevereiniteit van de staat. Elk land wil de controle behouden over de veiligheid van zijn grondgebied en zijn burgers.<sup>89</sup> Als zwaarmacht van de overheid is de krijgsmacht traditioneel immers het ultieme middel van de staat om haar macht te behouden en haar beleid kracht bij te zetten. Het denken over vrede en veiligheid, het gebruik van geweld en de inzet van de krijgsmacht raakt aan de fundamentele en onderling verschillende aard van staten. In het kader van dit onderzoek is het dan ook goed om in dit hoofdstuk aandacht te besteden aan de structurele nationale basisfactoren die ten grondslag liggen aan de opvattingen van de lidstaten over defensie en militaire samenwerking en – in meer Europese context – aan de visie van de verschillende lidstaten op de rol die de EU zou moeten spelen als veiligheidsactor in de veranderende internationale context, welke instrumenten in welke situaties gebruikt dienen te worden en wat de rol van militairen daarin zou moeten zijn.

---

<sup>87</sup> P. Dekker en S. Ederveen (e.a.), *Divers Europa. De Europese Unie in de publieke opinie & verscheidenheid in cultuur, economie en beleid*. Bijzondere publicatie 63. Europese verkenning 4. Bijlage bij Staat van de Europese Unie 2007. Centraal Planbureau (Den Haag 2007) 2. Beschikbaar via: <<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/63/>>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>88</sup> L. Brinkhorst, *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, Oratie uitgesproken op 8 april 2008 (Leiden 2008) 14. Beschikbaar via: <[http://www.leidenuniv.nl/tekstboekjes/content\\_docs/oratie\\_brinkhorst.pdf](http://www.leidenuniv.nl/tekstboekjes/content_docs/oratie_brinkhorst.pdf)>, (Laatste raadpleging: 30 april 2009)

<sup>89</sup> S. van Camp en E. Berth, ‘De nieuwe EU-lidstaten en het EVDB. Elementen van convergentie en divergentie’, *Veiligheid & Strategie*, 86 (2004) 30

## 2.1 Veiligheidscultuur van een staat

De visie op de rol die een land moet spelen in de wereld hangt nauw samen met een diepgeworteld, cultureel geloof in de natie dat ligt verankerd in nationale normen, waarden, regels en modellen.<sup>90</sup>

Er wordt in deze context vaak een onderscheid gemaakt tussen de politieke en strategische cultuur van een staat. 'Politieke cultuur kan worden gedefinieerd als het geheel aan politieke codes, regels en opvattingen over internationale orde en samenwerking, terwijl strategische cultuur kan worden omschreven als de tradities, (maatschappelijke) waarden en het beleid ten aanzien van het gebruik van militair geweld. Beide zijn onderdeel van de veiligheidscultuur van een staat en vinden hun oorsprong in de geschiedenis van een land en de traditie waar het toe behoort.'<sup>91</sup>

De relevantie van de veiligheidscultuur van een lidstaat voor dit onderzoek ligt in het feit dat ze een obstakel kan vormen voor de bijdrage van lidstaten aan militair crisismanagement en deelname aan Europese vredesmissies. Wanneer in het kader van de veiligheidscultuur territoriale defensie bijvoorbeeld geprefereerd wordt boven uitzending van troepen, de inzet van civiele middelen boven die van militaire als instrumenten van het buitenlands beleid, en autonomie en onafhankelijkheid boven internationale samenwerking en 'burden-sharing', zullen landen van nature terughoudend zijn met betrekking tot deelname aan EVDB missies. Een veiligheidscultuur waarin uitzending van troepen en de rol van het leger voor buitenlandspolitieke doeleinden centraal staat, kan juist een positieve basis vormen voor een actieve rol binnen de EVDB en een grote(re) bereidheid om bij te dragen aan militair crisismanagement.<sup>92</sup> Of de politieke bereidheid daadwerkelijk wordt omgezet in een concrete bijdrage hangt tevens af van – meer concrete – zaken als militaire mogelijkheden en concrete en vaak tijdsgebonden binnenlandspolitieke factoren, maar daar zal in het volgende hoofdstuk nader op worden ingegaan.

In een Unie van 27 lidstaten (zie bijlage III voor een overzicht) dragen alle lidstaten hun eigen verleden en tradities met zich mee. Deze onderlinge verschillen zijn niet in een woord te vangen en de lidstaten laten zich niet zomaar onderbrengen in verschillende 'kampen'. Bij iedere afzonderlijke kwestie, variërend van een militaire missie tot institutionele hervormingen op het gebied van veiligheid en defensie, zijn immers uiteenlopende eigen nationale belangen in het geding. Landen zullen dan ook telkens opnieuw hun positie bepalen en er zullen zich mogelijk steeds andere coalities

---

<sup>90</sup> B. Giegerich, *What Role for Europe? National Responses to the EU's Security and Defence Policy*. Gepresenteerd op de International studies Association 45<sup>th</sup> Annual Convention in Montreal van 17-20 maart 2004 (Montreal 2004) 10-11. Beschikbaar via: <[http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/7/3/7/5/p73757\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/3/7/5/p73757_index.html)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>91</sup> R. de Wijk en P. van Ham, 'Strategische cultuur en de transatlantische gedachte', *Internationale Spectator*, (59)1 (2005) 8-11

<sup>92</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 18

vormen. Enkele uitzonderingen daargelaten zullen de verschillende posities van de lidstaten over het algemeen echter wel in lijn liggen met gevestigde historische, geografische en sociale tendensen.

Gezien de enorme diversiteit aan culturen en de complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp, kan het verhelderend werken om toch een algemene indeling te maken op grond van historische, en vaak geografische scheidslijnen. Hierbij zal ik trachten een functioneel onderscheid te maken tussen grote en kleine lidstaten en tussen het 'oude' en 'nieuwe' Europa. Het voert te ver om – binnen de context van dit onderzoek – bij iedere lidstaat meer in detail te treden.

Aan de Europese verschillen en daaruit voortvloeiende verdeeldheid ten aanzien van kwesties op het gebied van veiligheid en defensie – die in 2003 een voorlopig hoogtepunt bereikten in de aanloop naar de invasie in Irak – liggen meerdere elementen ten grondslag. Allereerst liggen er historische breuklijnen tussen een pro Amerikaans en meer Europees georiënteerde kamp die het komen tot één raamwerk voor samenwerking bemoeilijken. Gedurende de hele geschiedenis van de Europese integratie hebben de tegenstellingen tussen beide kampen tot botsingen geleid over de vorm en inhoud van het Europees veiligheidsbeleid. Daarnaast vormt ook de manier waarop door de verschillende staten tegen de primaire rol van de krijgsmacht wordt aangekeken een belangrijk aandachtspunt in deze. Datzelfde geldt voor de rol van diezelfde krijgsmacht als instrument van de buitenlandse politiek. De nationale visie kan immers bepalend zijn voor de bereidheid van een land om deel te nemen aan militaire operaties en tot het uitzenden van troepen. Ten slotte dienen de verschillen in de Europese perceptie van concrete veiligheidsdreigingen, die immers in hoge mate ten grondslag liggen aan concreet beleid en inzet, als bemoeilijkende factor de opbouw van een samenhangend gemeenschappelijk beleid.

## **2.2 Amerikaanse gezindheid: pro, anti of geen van beide?**

Hoe belangrijk de contributie van verschillende lidstaten ook moge zijn, de ontwikkeling van het EVDB tot zijn huidige vorm en omvang heeft in belangrijke mate in handen gelegen van twee landen: Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen staan tevens voor twee belangrijke stromingen binnen de Europese integratie. Vanaf het begin van het Europese samenwerkingsproject valt er een belangrijke scheidslijn aan te brengen tussen een Atlantisch georiënteerd kamp, dat de voorkeur geeft aan samenwerking met de Amerikanen, en een meer continentaal-Europees georiënteerd kamp. In beide kampen zijn groepen lidstaten te onderscheiden. De 'Atlantici', met het Verenigd Koninkrijk als drijvende kracht, worden onder meer vertegenwoordigd door Nederland, Portugal, Denemarken, Italië, Griekenland en een grote groep nieuwe lidstaten uit Centraal en Oost Europa. Alle zojuist genoemde lidstaten zullen hiervoor echter elk hun eigen drijfveren hebben. Zo ligt aan het Deense standpunt eerder angst voor een Europese defensie integratie ten grondslag dan een

uitgesproken steun voor de NAVO. Denemarken is overigens ook het enige land dat zich uit hoofde van het Verdrag van Maastricht heeft onthouden van de militaire dimensies van het EVDB. Denemarken heeft daarentegen wel aangegeven te geloven in een succesvolle ontwikkeling van het EVDB en dat het andere EU-landen niet zal hinderen in het najagen van hun militaire ambities.<sup>93</sup> In het kamp van de ‘Europees gezinden’ wordt door Frankrijk een sleutelrol gespeeld. Hier zijn echter ook – zij het iets minder op de voorgrond - België en Luxemburg onder te brengen. Hoewel Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, dankzij enkele handreikingen – waaronder het verdrag van St. Malo maar ook de meer recente ontwikkelingen als de aangekondigde terugkeer van Frankrijk in de NAVO – steeds meer naar elkaar zijn toegegroeid, is de kloof tussen beide kampen weliswaar versmald maar onder de oppervlakte nog steeds aanwezig. Deze verschillen kwamen onder meer pregnant aan het licht met de crisis rondom de oorlog in Irak. Hierop zal in hoofdstuk 4 nader worden ingegaan.<sup>94</sup> Cruciaal in dit verband en hier bij voorbaat benadrukt, is de rol van Duitsland. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog heeft het land een ‘verzoenende’ rol gehad tussen beide kampen, wat leidde tot een precair evenwicht tussen de twee uitersten. Naast het Atlantisch en het meer continentaal georiënteerde kamp valt tevens een neutraal kamp te onderscheiden, met landen als Oostenrijk, Ierland, Finland en Zweden die van oudsher geen voorstander zijn van enige vorm van militaire integratie of de ontwikkeling van een oorlogvoerende capaciteit binnen Europa. Van de nieuwe lidstaten zijn Malta en Cyprus in dit kamp onder te brengen.<sup>95</sup> Om beter te kunnen schatten waar de structurele politieke scheidslijnen lopen zal ik de verschillende kampen kort nader toelichten.

### 2.2.1 ‘Atlantici’

Voor de Atlantici vormen de betrekkingen met de Amerikanen een belangrijk speerpunt in het buitenlands en veiligheids beleid. Dit is vooral zichtbaar bij het Verenigd Koninkrijk als trouwste volgeling van de VS. Zeker na de Tweede Wereldoorlog is er sprake geweest van een ‘bijzondere relatie’ tussen beide partijen. Hieraan ligt niet in het minst een groot eigenbelang ten grondslag. De Britten menen immers dat de band met de Amerikanen, waarmee ze vertrouwen verwerven in Washington, voor hen de beste garantie biedt voor een optimale betrokkenheid bij de

---

<sup>93</sup> A. Molis, ‘The Role and Interests of Small States in Developing European Security and Defence Policy’, *Baltic Security and Defence Review*, (8) (2006), 81-100

<sup>94</sup> Howorth, *European Integration and Defence*, 47

<sup>95</sup> *Ibidem*, 46

wereldpolitiek.<sup>96</sup> Voor de andere, wat kleinere lidstaten gaat dit laatste minder op. Zij geven nog liever de voorkeur aan Amerikaans leiderschap in Europa dan te moeten kiezen voor dat van Frankrijk, Duitsland of het Verenigd Koninkrijk. Voor alle Atlantici geldt dat – ongeacht de dieperliggende en nationaal bepaalde motieven hierachter – zij de voorkeur geven aan een meer Atlantische benadering waarbij de Europese inspanningen op het gebied van defensie en veiligheid ondergeschikt moeten worden gemaakt aan de NAVO, die sinds haar oprichting in 1949 militair gezien de Europese veiligheid waarborgt. De Atlantici zijn van het begin af aan dan ook terughoudend geweest met betrekking tot de ontwikkeling van een Europees defensiemechanisme. Dit zou immers de relatie met de NAVO kunnen verzwakken. In hun ogen was de vorming van de EVDB dan ook niet zozeer een belangrijke stap op weg naar een Europese pijler naast de NAVO maar als een ‘noodzakelijke prijs’ die betaald moest worden voor de instandhouding van de Atlantische Alliantie in een periode dat de NAVO in het post-Koude Oorlogstijdperk een onzekere toekomst tegemoet ging.<sup>97</sup>

Ook de nieuwe lidstaten uit Centraal en Oost Europa neigen eerder naar een Atlantische houding dan een Europese. Dit is niet zozeer verbonden met hun onafhankelijke buitenlandspolitieke tradities als wel met historische gegroeide voorkeuren. Voor de Centraal en Oost-Europese landen zijn de VS lange tijd een belangrijke garantie voor veiligheid geweest. Ook na de Koude Oorlog bleef Rusland voor de met name de Baltische Staten nog steeds een potentiële dreiging. En meer dan de meeste Westerse landen, kennen de Centraal- en Oost-Europese landen nog steeds zorgen over de gevolgen van een eventuele Russische instabiliteit.<sup>98</sup> Met de ‘oorlog’ in Georgië in augustus verleden jaar is deze vrees helaas niet ongegrond gebleken. Uit angst voor een grotere invloed vanuit Rusland wanneer de steun van de VS zou wegvallen, wordt traditioneel gezien dan ook de voorkeur gegeven aan een bredere context van trans-Atlantische relaties, waarbinnen het EVDB zich moet ontwikkelen. De acties van de EU moeten die van de NAVO aanvullen in plaats van overnemen.<sup>99</sup> Daar komt bij dat de voormalige Oostbloklanden na decennia van Sovjetonderdrukking na het einde van de Koude Oorlog sterk hechtten aan hun juist hervonden soevereiniteit en logischerwijs terughoudend waren daar direct weer afstand van te doen. De ‘nieuwe’ Europeanen voelen zich daarnaast vooralsnog meer verwant met de Amerikaanse politieke cultuur dan met die van de andere Europese landen.<sup>100</sup> De afgelopen jaren zijn deze landen echter tot het besef gekomen dat er in Europese samenwerking

---

<sup>96</sup> A. de Rooij, ‘Kwestie Irak legt breuklijnen in EU bloot’, *Reformatorisch Dagblad*, 14 februari 2003. Beschikbaar via: <<http://www.refdag.nl/artikel/49994/Kwestie+Irak+legt+breuklijnen+in+EU+bloot.html>>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>97</sup> Dinan, *Ever closer Union*, 587; Howorth, *European Integration and Defence*, 48

<sup>98</sup> Van Camp en Berth, ‘De nieuwe EU-lidstaten en het EVDB’, 30

<sup>99</sup> Molis, ‘The Role and Interests of Small States’, 88

<sup>100</sup> De Wijk en Van Ham, ‘Strategische cultuur en de transatlantische gedachte’, 8-11



wel degelijk wat te halen valt en is er langzaam een tendens te constateren naar een meer Europese benadering.

### 2.2.2 'Europeanen'

In tegenstelling tot de Atlantici streven de Europees gezinden juist naar een Europese invulling voor het veiligheidsbeleid. Voor Frankrijk was de belangrijkste les van de twee wereldoorlogen en de Koude Oorlog dat Europa niet langer afhankelijk moest blijven van haar Amerikaanse bondgenoot. Om haar eigen veiligheid te kunnen waarborgen zou het haar eigen autonome veiligheidstructuren moeten opbouwen, onafhankelijk van de VS en de NAVO.<sup>101</sup> Het Frans buitenlands beleid stelt traditiegetrouw onafhankelijkheid voorop en streeft ernaar zijn soevereiniteit te bewaren in fundamentele (militaire) vraagstukken. De problematische verhouding van Frankrijk met de Verenigde Staten – die met de oorlog in Irak een van zijn hoogtepunten bereikte – is onder meer terug te leiden naar het begin van de jaren veertig van de vorige eeuw toen de Amerikanen tot groot ongenoegen van generaal De Gaulle in eerste instantie in plaats van de 'vrije Fransen' het Vichy-regime erkenden. Tijdens de Koude Oorlog nam Frankrijk daarom een voortrekkersrol op zich binnen het Europese integratieproject en manoeuvreerde het land zich op international niveau als 'diplomatieke vos' tussen de grote mogendheden.<sup>102</sup> Dit was een voedingsbodem voor groot wantrouwen onder de andere Europese staten, vooral die uit het Atlantische kamp, waarmee de impasse rondom de leiderschapskwestie binnen Europa in stand bleef. Net als het Verenigd Koninkrijk streeft Frankrijk van oudsher naar een zo groot mogelijke macht en invloed op het wereldtoneel in relatie tot zijn omvang en middelen. Waar het Verenigd Koninkrijk de goede band met de Verenigde Staten ziet als een opstap zijn invloed te vergroten, gaan de Fransen op hun beurt meer uit van hun eigen kracht al zien zij de EU, die zij beschouwen als een mogelijk verlengstuk voor het verwezenlijken van hun nationale opvattingen, als 'katalysator' voor het uitoefenen van hun macht en invloed.<sup>103</sup>

### 2.2.3 Neutralen

Het veiligheidsbeleid van de neutrale staten – Oostenrijk, Finland, Zweden en Ierland - hangt nauw samen met een allesoverheersende drang naar onafhankelijkheid, die gevoed wordt door gevoelens van nationalisme en isolationisme. Belangrijk is op te merken dat de neutraliteitspolitiek van de vier

---

<sup>101</sup> Howorth, *European Integration and Defence*, 11, 44-56; Dinan, *Ever closer Union*, 604; Howorth, *European Integration and Defence*, 48; C. Young, *The European Security and Defence Identity Debate* (Winnipeg 2000) 2

<sup>102</sup> N. Damen, 'Terug van weggeweest? Re-integratie van Frankrijk in de militaire commandostructuur van de NAVO', *Internationale spectator*, (63)3 (Maart 2009) 136-139

<sup>103</sup> De Rooij, 'Kwestie Irak legt breuklijnen in EU bloot'.

West-Europese landen nooit hele sterke ideologische of economische gronden heeft gehad, maar met name bepaald werd door geografische en historische factoren. Zo werd de Finse neutraliteitspolitiek ten tijde van de Koude Oorlog ingegeven door de voortdurende vrees voor een inval van de aangrenzende supermacht, de Sovjet-Unie. Door de geïsoleerde geopolitieke situatie van Finland is, zo benadrukken de Finnen, steun uit het Westen in de recente geschiedenis herhaaldelijk uitgebleven en ontbraken er mogelijkheden om evenwicht te brengen in de ongelijke machtsverhouding met Rusland.<sup>104</sup> Neutraliteit bracht hiervoor een welkome ‘oplossing’.

De Ierse neutraliteitspolitiek is terug te voeren naar het verkrijgen van haar zelfstandigheid in 1938 en wordt enerzijds gezien als rechtstreeks gevolg van de verhoudingen met het vroegere moederland en heeft anderzijds te maken met de trots en nationalistische - soms zelfs isolationistische - neigingen van de Ieren zelf. Hierdoor werd het land geremd om zich aan te sluiten bij internationale samenwerkingsverbanden of bilaterale verhoudingen aan te gaan met de Britten. Daar komt bij dat Ierland zich een dergelijke politiek ten tijde van de Koude Oorlog ook kon veroorloven. Met in het oosten de ruggensteun van Groot-Brittannië en in het westen de Atlantische Oceaan, ligt het geografisch gezien erg veilig. In de huidige veiligheidscontext werkt Ierland op veel terreinen - *monitoring*, hulpverlening, vredeshandhaving, etc. – samen met andere landen. De grens aan deze samenwerking wordt echter bereikt wanneer een vorm van supranationale besluitvorming dreigt plaats te vinden, zeker wanneer het militaire samenwerking betreft. Ierland staat dan ook afkerig tegenover een verdrag dat tot ingrijpen verplicht op het moment dat een andere partij wordt aangevallen. Militair gezien blijft Ierland qua veiligheidsstrategie dan ook nog steeds ‘neutraal’.<sup>105</sup>

De Zweedse neutraliteit heeft evenmin een sterk ideologisch grondslag, maar een meer pragmatische. Neutraliteit werd niet zozeer gezien als doel van het buitenlands beleid, maar als een middel om onafhankelijkheid te behouden. De ‘militaire niet-gebondenheid in vredetijd’, zoals de huidige omschrijving luidt, is een keuze van opeenvolgende regeringen geweest, maar is op geen enkele wijze vastgelegd in de grondwet of internationale verdragen. Op het gebied van crisisbeheersing speelt Zweden een actieve rol. Deelname aan crisisbeheersingsoperaties moet volgens de Zweedse regering zijn gebaseerd op vrijwilligheid en op solidariteit, zonder de verplichting tot het inzetten van eigen troepen en zonder een defensieverdrag te moeten tekenen. Hieruit blijkt dat ze haar politiek van niet-gebondenheid nog niet heeft losgelaten.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> S. Lo Bianco, ‘De kunst van het overleven. Het Finse buitenlands en veiligheidsbeleid’, *Atlantisch Perspectief*, (25)2 (2005) 22-26

<sup>105</sup> R. van der Linden, ‘Het groene gordijn: de neutraliteit van Ierland’, *Atlantisch Perspectief*, (25)1 (2005) 18-19

<sup>106</sup> N. Hoekstra, ‘Helemaal neutraal? Zweden en Europese veiligheidssamenwerking’, *Atlantisch Perspectief*, (24)4 (2000) 17-20

Voor Oostenrijk was, via een grondwettelijke clause in 1955, neutraliteit de prijs die het land betaalde voor vrijheid en zelfstandigheid. Tot dat moment werd het land bezet gehouden door de vier geallieerde machten wegens zijn nauwe banden met Duitsland tijdens de Tweede Wereldoorlog. Gedurende de Koude Oorlog heeft Oostenrijk zich echter altijd in het westelijke kamp bevonden. Desondanks heeft de neutrale status het lidmaatschap van de toenmalige EG tientallen jaren lang in de weg gestaan. In 1995 is Oostenrijk weliswaar toegetreden tot de Europese Unie, maar nog steeds is het door de neutrale status beperkt in zijn handelingsvrijheid op het gebied van veiligheidsbeleid. Dit komt de verdere integratie in de EU niet ten goede.<sup>107</sup>

Voor Finland, Zweden, Oostenrijk en Ierland betekende neutraliteit tijdens de Koude Oorlog vooral een onafhankelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid. Met het einde van de Koude Oorlog, de toegenomen globalisering en het complexere en meer grensoverschrijdende karakter van dreigingen is geen van de traditioneel geziene neutrale staten de facto nog neutraal. Neutraliteit is – in overeenstemming met de Conventie van Den Haag – een begrip dat feitelijk alleen juridische betekenis heeft wanneer er een formeel verkondigde oorlog wordt gevoerd. De behoefte om enigszins apart te staan van de rest van de wereld blijft desalniettemin een constante.<sup>108</sup> De neutrale staten nemen deel aan beslissingen op het gebied van veiligheid, stellen een deel van hun troepen beschikbaar voor internationale operaties, maar pretenderen eveneens geen enkele, bredere en veiligheidsbeleid bindende verplichting te hebben aan militaire zijde. Enerzijds zien zij zichzelf als volwaardig lid van de EU en claimen ze volledige politieke participatie. Anderzijds zijn ze niet bereid de andere leden van de Unie te verdedigen, mocht die situatie zich voordoen. Deze uitzonderingspositie wordt hen door de andere lidstaten niet in dank afgenomen.<sup>109</sup>

In tegenstelling tot die van de hierboven beschreven landen wordt de neutraliteitsbeleid van Malta en Cyprus niet echt ter discussie gesteld. Dat heeft voor het grootste deel te maken met het feit dat Malta en Grieks-Cyprus, in tegenstelling tot de vier West-Europese landen die een beleid van neutraliteit aanhangen, geen geloofwaardige defensiecapaciteit kennen en het feit dat zij niet deelnemen aan internationale vredesondersteunende operaties. Cyprus en Malta zijn evenmin lid van de NAVO.<sup>110</sup> Hun veiligheids- en defensieconcepten staan vooral in het teken van hun geografische centrale ligging in het Middellandse Zeegebied. De landen streven er dan ook naar goede relaties met de andere Euromediterrane landen op te bouwen, wat zij onder meer via

---

<sup>107</sup> N. Baars, 'Helemaal neutraal? Oostenrijk en Europese veiligheidssamenwerking'. *Atlantisch Perspectief*, (24)5 (2000) 11-14

<sup>108</sup> Molis, 'The Role and Interests of Small States', 91

<sup>109</sup> Hoekstra, 'Zweden en Europese veiligheidssamenwerking', 1-5; Molis, 'The Role and Interests of Small States', 91

<sup>110</sup> Camp en Berth, 'De nieuwe EU-lidstaten het EVDB', 30

integratie in de Europese Unie trachten te bevorderen. Het beleid van Cyprus staat daarnaast voor een heel belangrijk deel in het teken van de militaire dreiging vanuit Turks-Cyprus en Turkije.<sup>111</sup>

### **2.3 Territoriale defensie versus ‘force projection’: de rol van krijgsmachten**

Wat betreft de rol van het leger en de inzet van troepen als instrument van het buitenlands beleid wordt in iedere lidstaat anders gedacht, hoewel er ook parallellen te ontdekken zijn. Deze worden onder andere duidelijk in de verschillende defensiedoctrines van de lidstaten. Het verschil aan opvattingen tussen de lidstaten hangt nauw samen met hun geografische positie in, visie op en ambities in de wereld. Van oudsher heeft het ‘oude Europa’ een vrij brede blik op de wereld. Dit is voor een groot deel terug te voeren op hun koloniale verleden. Landen als Nederland, Frankrijk, België en Engeland hebben als imperiale mogendheden nauwe banden gehad met overzeese gebieden. In zekere zin bestaat er in deze landen een historisch gegroeide legitimiteit voor overzeese bemoeienis al dan niet ondersteund door het leger.<sup>112</sup> Dit koloniale verleden is dan ook in positieve zin van invloed op de mate van bereidheid tot bijdrage aan huidige militaire crisisbeheersingsoperaties. Dit is in bijzondere mate te zien in Frankrijk, waar de strijdkrachten van oudsher een belangrijke rol hebben vervuld in het Franse streven naar ‘grandeur’ en het in stand houden van zijn status als grote mogendheid. Franse politieke leiders tonen een bijna voortdurende drang naar een actieve rol in de wereldpolitiek. Er bestaat een grote en bijna vanzelfsprekende bereidheid om te interveniëren, niet alleen met diplomatieke maar ook met militaire middelen. Sinds de Franse Revolutie in 1789 zijn de Franse troepen op talloze plekken ter wereld gestationeerd geweest. De mondiale ontplooiing van Franse strijdkrachten is dan ook een van de belangrijkste kenmerken van haar buitenlandsbeleid.<sup>113</sup>

De nieuwe EU lidstaten zijn voornamelijk bereid hun troepen beschikbaar te stellen op verzoek van de Verenigde Staten. Andere landen in de EU, zoals de Noord-Europese staten, hebben weliswaar een brede operationele horizon maar onderstrepen in meerdere mate de noodzaak van een rechtsgeldig mandaat (het liefst uit naam van de VN Veiligheidsraad), terwijl weer andere landen überhaupt afkerig staan tegenover het uitzenden van hun troepen naar verre oorden. Een vergelijkbare reeks aan meningen geldt voor de manier waarop operaties zouden moeten worden uitgevoerd en voornamelijk voor het aanvaardbare niveau van het gebruik van geweld en het risico

---

<sup>111</sup> Camp en Berth, ‘De nieuwe EU-lidstaten en het EVDB’, 32

<sup>112</sup> A. Bailes, ‘Designing a comprehensive security policy for Europe and European States’. In: A. Aldis en M. Drent, *Common Norms and Good Practices of Civil-Military Relations in the EU* (Groningen 2008) 141-161, 150 aldaar

<sup>113</sup> K. Homan, ‘Verval en Vernieuwing. Het Franse buitenlands en veiligheidsbeleid’, *Atlantisch Perspectief*, (30)6 (2006) 9-14; K. Homan, ‘Frankrijk stapt over op multilateraal defensiebeleid’, *Internationale Spectator*, (62)11 (november 2008) 580-584

voor Europese slachtoffers.<sup>114</sup>

Niet in alle lidstaten heerst dus een positief klimaat voor militaire bijdrage aan crisisbeheersingsmissies. De Duitse strategische cultuur wordt sinds de Tweede Wereldoorlog bijvoorbeeld gekenmerkt door een blijvende aversie tegen het gebruik van militair geweld en wordt om die reden ook wel omschreven als een 'Kultur der Zurückhaltung'. Duitsland wil juist niet geassocieerd worden met haar militaire en expansionistische verleden en prefereert daarom civiele boven militaire middelen en territoriale defensie boven inzet van troepen in gevechtsoperaties. Dit maakt het voor zijn politieke leiders erg moeilijk om de bijdrage aan militaire missies te rechtvaardigen.<sup>115</sup> Ook in Italië, Griekenland en Spanje, en de in het vorige hoofdstuk besproken neutrale staten, heeft de inzet van het leger om gegronde historische redenen een geringe legitimiteit.<sup>116</sup> Bij de laatstgenoemden hangt dit nauw samen met een traditionele voorkeur voor afzijdigheid en autonomie boven een drang naar internationale invloed en het gebruik van civiele boven militaire middelen.<sup>117</sup>

De primaire rol die de krijgsmacht speelt in de verschillende lidstaten hangt eveneens samen met de geografische setting. Dit wordt bijzonder duidelijk in de situatie van het Verenigd Koninkrijk. Relatief veilig gelegen als een eiland in de Atlantische Oceaan, hoefde het nauwelijks bang te zijn voor dreigingen van buitenaf.<sup>118</sup> Dientengevolge hoefde de taakstelling van het leger niet beperkt te blijven tot de bescherming van volk en vaderland en kon het Verenigd Koninkrijk zich tot na de Tweede Wereldoorlog toeleggen op de verdediging van zijn directe belangen in de wereld middels het uitzenden van troepen.<sup>119</sup> Voor de nieuwe EU-lidstaten – met uitzondering van Cyprus en Malta – is bijvoorbeeld de Russische invloed op het beleid nog tastbaar aanwezig. Ondanks een blijvende sluimerende bezorgdheid over hun oostelijke burens was in het begin van de jaren negentig van een acute militaire dreiging echter niet langer sprake. Dit heeft ertoe geleid dat bij de oprichting van een eigen krijgsmacht crisismanagement en humanitaire hulp onmiddellijk als prioritaire taak naar voren kon worden geschoven. De strijdkrachten werden daarbij niet geremd door de lange territoriale traditie die de West-Europese landen in dit geval parten speelde. Dit staat echter los van eventuele praktische problemen als budgettaire beperkingen.<sup>120</sup>

---

<sup>114</sup> Bailes, 'Designing a comprehensive security policy for Europe and European States', 151

<sup>115</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 81-82

<sup>116</sup> Cooper, *Oorlog en Vrede*, 195

<sup>117</sup> J. Rickly, *The European Neutral and Non-aligned States. NATO and ESDP* (Oxford 2005) 6 URL: Beschikbaar via: <[http://www.allacademic.com//meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/7/1/1/8/pages71184/p71184-1.php](http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/1/1/8/pages71184/p71184-1.php)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>118</sup> De serieuze Duitse dreiging van een invasie in de Tweede Wereldoorlog vormt hierop een uitzondering.

<sup>119</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 69-70

<sup>120</sup> Camp en Berth, 'De nieuwe EU-lidstaten en het EVDB', 55

De onderlinge nationale verschillen tussen de lidstaten blijven overigens niet alleen beperkt tot de puur militaire aspecten van veiligheid. Ook in de interne veiligheid, recht en orde is een grote verscheidenheid zichtbaar. In sommige staten wordt gebruik gemaakt van gewapende politie voor het ondersteunen van de civiele autoriteiten, terwijl andere staten voor soortgelijke taken juist het leger inzetten. Weer andere staten vinden dat politiediensten ongewapend zouden moeten zijn en zijn zeer voorzichtig met het inzetten van het leger behalve misschien voor noodhulp naar aanleiding van een ramp. Verschillen van dergelijke aard kunnen in internationale context tot praktische problemen leiden. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting wanneer er geprobeerd wordt een Europese politiemacht op te stellen voor overzeese inzet, die gezamenlijk moet opereren onder eenzelfde commando en in eenzelfde consistente stijl.<sup>121</sup>

#### **2.4 Dreigingsperceptie**

Ook de verschillen in de perceptie van veiligheidsdreigingen kunnen, zoals hierboven al impliciet aangestipt, een belangrijk obstakel vormen voor de opbouw van een samenhangend gemeenschappelijk beleid. Onderzoek<sup>122</sup> heeft aangetoond dat de nationale perceptie van de strategische omgeving een rechtstreekse invloed heeft op het tot stand komen van de nationale veiligheids- en defensieconcepten. Deze vormen op hun beurt de basis voor het nationale veiligheids- en defensiebeleid. De geografische, historische en culturele setting speelt hierbij een belangrijke rol. Tijdens de Koude Oorlog vloeiden deze verschillen voornamelijk voort uit de directe dreiging vanuit het Oostblok. Portugal, Ierland of Zweden zullen hoogstwaarschijnlijk minder bevreesd zijn geweest voor de dreiging van de Sovjetunie dan Finland en Duitsland, die de hete adem van communisten in hun nek voelden.

Vanaf de jaren negentig hebben de dreigingen een steeds meer internationaal karakter gekregen. In principe kan ieder land geraakt worden door de gevolgen van de hoge olieprijs, vogelgriep of dreigingen van Al Qaeda. Ondanks de gezamenlijke dreigingsperceptie, zoals geformuleerd in de Europese Veiligheidsstrategie, zal ieder land hierbinnen echter andere accenten leggen, afhankelijk van de geografische, historische en sociale setting.<sup>123</sup> Iemand uit Zweden zal immers lang niet zo bezorgd zijn over terrorisme als een Brit, Ier of Spanjaard. Voor de Britten zullen bootvluchtelingen en georganiseerde misdaad daarentegen een minder grote dreiging vormen dan voor de Italianen. En zo zullen de Zweden op hun beurt mogelijk een groter belang hechten aan de

---

<sup>121</sup> Bailes, 'Designing a comprehensive security policy for Europe and European states', 151

<sup>122</sup> S. van Camp en D. Collins, 'De Eu-lidstaten en het EVDB. Elementen van convergentie en divergentie', *Veiligheid & Strategie* (September 2003) 78

<sup>123</sup> Ibidem

beschadiging van het milieu dan bijvoorbeeld de Belgen en de Nederlanders.<sup>124</sup> Met de uitbreiding van de Unie zijn deze historische en geografische eigenheden steeds verder toegenomen.

## 2.5 Deelconclusie

De Europese Unie is gebaseerd op diversiteit. Eenheid in verscheidenheid vormt het uitgangspunt. Op het intergouvernementele gebied van het veiligheidsbeleid is van die eenheid echter vaak nog geen sprake. De politieke versnippering, die zich uit in een grote verscheidenheid aan opvattingen over defensie en militaire samenwerking en visies op de rol van Europa in de wereld, leidt tot fragmentatie en onvoldoende samenhang waardoor de EU in internationale veiligheidskwesties vaak niet in staat is gezamenlijk een (militaire) vuist te maken. De oorzaak van deze status-quo ligt voor een belangrijk deel bij het gegeven dat landen meestal niet tot een oplossing *willen* komen voor internationale en soms zelfs mondiale problemen. Hieraan liggen enkele fundamentele processen ten grondslag, die nauw verbonden zijn met de veiligheidscultuur van een staat. De manier waarop landen invulling geven aan hun veiligheidscultuur is voornamelijk het gevolg van nationaal historische ervaringen en tradities en de geopolitieke realiteit van een land, die verbonden is met de geografische ligging en haar weerslag heeft op nationale perceptie van de strategische omgeving en dreigingen. Hoewel de nationale belangen van tijd tot tijd kunnen verschillen en staten bij iedere specifieke situatie opnieuw hun positie zullen bepalen, waardoor zich mogelijk steeds nieuwe coalities zullen vormen, zijn er wel degelijk enkele patronen te ontdekken in de manier waarop lidstaten zich tot elkaar verhouden en hun politieke voorkeuren voor verschillende strategieën van invloed op het wereldtoneel. De kijk op de trans-Atlantische relatie speelt hierin een wezenlijke rol en het bondgenootschap met de VS is nog steeds een belangrijk toetsingskader, zoals onder meer blijkt uit de situatie in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is beschreven ligt de sleutel tot het succes van de Europese integratie voor een belangrijk deel in de mate van politieke wil van de lidstaten om de onderlinge verschillen te overbruggen in het zoeken naar gezamenlijk beleid. Om dit te bereiken moeten we op zoek naar dat wat ons bindt, niet naar dat wat ons onderscheidt. Niet eenheid *of* verscheidenheid, maar eenheid *in* verscheidenheid. In dit kader is het van groot belang samenvallende elementen te vinden tussen het Atlantisch kamp enerzijds en het meer Europees georiënteerde kamp anderzijds. Een gemeenschappelijke visie op de relaties met de Verenigde Staten is een kernvoorwaarde voor een verdere verdieping van de Europese veiligheidssamenwerking.

---

<sup>124</sup> Bailes, 'Designing a comprehensive security policy for Europe and European states', 151

## Hoofdstuk 3: Primaat van de binnenlandse politiek

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat het algemene denken over veiligheidsbeleid in de verschillende lidstaten, en – daarmee nauw samenhangend – hun politieke wil tot concrete militaire bijdragen aan internationale samenwerkingsverbanden en (vredes)operaties, in belangrijke mate bepaald wordt door diepgewortelde nationale tradities, geografische ligging en historische ervaringen. Het ene land kent van oudsher een positiever klimaat voor militaire samenwerking en inzet van gevechtstroepen in het buitenland dan het andere. Dit hoofdstuk zal aantonen dat de keuze die landen maken in een specifieke situatie tevens afhankelijk is van een reeks meer directe politieke keuzes en context zoals factoren zoals de heersende internationaal-politieke constellatie, de eigen militaire mogelijkheden en de binnenlandspolitieke besluitvorming.

### 3.1 Veiligheid in een nieuwe wereld

Zoals in de inleiding is beschreven heeft er vanaf de jaren negentig een ommekeer plaatsgevonden in het denken over vrede en veiligheid. Daar waar de twintigste eeuw gedomineerd werd door absolute, deels manicheïstische en qua voortbestaan van staten existentiële gegevenheden, zoals de oorlog tegen Hitler en de bipolaire strijd tegen het communisme, wordt het post-Koude Oorlog tijdperk gekenmerkt door nieuwe dreigingen en een grotere complexiteit en verwevenheid van gevaren. Uitdagingen hebben in het bredere kader van globalisering een internationaal complexer en meer diffuus karakter gekregen, of het nu gaat om terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, fragiele staten, klimaatverandering of piraterij. Dergelijke dreigingen kunnen door geen enkele staat zelfstandig worden bestreden en dwingen daarom tot een wereldwijde, gezamenlijk overeen te komen aanpak en interoperabiliteit van troepen. De context waarin de krijgsmacht opereert is daardoor wezenlijk anders geworden, wat tevens zijn weerslag heeft op het karakter ervan.

De klassiek traditionele defensie-inspanningen van individuele staten die, in samenhang met de impliciete of expliciete steun van een of meer (andere) grote mogendheden, bovenal gericht waren op de algemene verdediging van het grondgebied, hebben met het wegvallen van de massale dreiging uit het Oosten aan belang ingeboet. De krijgsmacht is meer dan tevoren een actieve speler in en uitvoerder van het buitenlands beleid geworden. Het veiligheidsbeleid dat gericht was op een - waar mogelijk - absolute zege en onvoorwaardelijke overgave is verschoven van afschrikking en verdediging van de grenzen naar expeditionair optreden<sup>125</sup> en interventie overal ter wereld. De

---

<sup>125</sup> Expeditionair optreden is het uitvoeren van een militaire operatie op relatief grote afstand van de thuisbasis door een logistiek zelfstandige en geïntegreerde strijdmacht die – door haar militair vermogen in een



omvang en taakstelling van de krijgsmacht krijgen vorm op grond van het politieke ambitieniveau en de daarvoor benodigde capaciteiten. En het defensiebeleid is hiermee veranderd van 'threat-driven' in 'capability-driven'.<sup>126</sup>

### 3.2 Hervorming van de krijgsmacht

Het wegvallen van de dreiging van de Koude Oorlog en de incassering van het 'vredesdividend' hebben zich vertaald in een karakterverandering van het defensiebeleid en -apparaat. De onmiskenbaar existentiële militaire dreiging van het Warschaupact vroeg om zware militaire middelen, zoals tanks en fregatten. De troepen kenden betrekkelijk weinig mobiliteit, maar hadden dit ook niet nodig aangezien taak en territorium in elkaars verlengde lagen.<sup>127</sup> In de meeste landen werd in het kader van de heroriëntatie op crisisbeheersing vastgesteld dat vanwege het wegvallen van de dreiging van een massale aanval uit het Oosten geen behoefte meer bestond aan de oude defensiestructuur, maar aan een defensieapparaat dat meer gebaseerd zou zijn op kleinere, hoogwaardige en snel inzetbare eenheden, uitermate geschikt voor crisisbeheersing.<sup>128</sup> In dit kader wordt binnen de krijgsmacht gesproken van een accentverschuiving van kwantiteit naar kwaliteit en van eenzijdigheid naar veelzijdigheid.<sup>129</sup> Zowel in de structuur en opbouw van de krijgsmacht als in haar taakstelling is dus een sterke koersverandering te constateren.

#### 3.2.1 Structuur en opbouw

De belangrijkste structuurverandering, die in vrijwel alle Europese lidstaten in het begin van de jaren negentig werd ingezet tengevolge van de incassering van het 'vredesdividend', was een trend naar kleinere legers. In bijna alle landen is een sterke daling in budget en troepenaantallen zicht. Parallel hieraan heeft de krijgsmacht een uitgebreide modernisering doorgemaakt die tot doel had haar mobiliteit te verhogen en haar beter in staat te stellen om wereldwijd in wisselende internationale verbanden te kunnen optreden. Het toekomstbeeld van het uitzenden van dienstplichtigen onder dwang stuitte in veel - voornamelijk westerse - landen op steeds grotere politieke en

---

opgedragen operatiegebied te projecteren – een afgebakend doel bereikt; M. de Haas, 'De Nederlandse Defensie Doctrine. Schakel tussen defensiebeleid en militaire inzet', *Militaire Spectator*, (174)11 (2005) 493-502, 499 aldaar;

<sup>126</sup> J. Hoffenaar, 'De Nederlandse krijgsmacht in historisch perspectief'. In: E. Muller, *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004) 50-51

<sup>127</sup> Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, 29

<sup>128</sup> P. Teunissen en H. Emmens, 'De krijgsmacht in internationaal verband'. In: E. Muller (red), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004) 128

<sup>129</sup> A. van Baal, 'De Nederlandse Krijgsmacht en de NAVO. Van defensienota 1991 tot Hoofdlijnennotitie'.

*Atlantisch Perspectief*, (23)2 (1999) 1-4. Beschikbaar via:

<[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%201999%20nr.%202/Van%20Baal.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%201999%20nr.%202/Van%20Baal.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

maatschappelijke bezwaren.<sup>130</sup> Als gevolg hiervan werd de dienstplicht in een toenemend aantal landen afgeschaft, hetgeen op zijn beurt verstrekkende gevolgen had voor de opbouw van de krijgsmacht.<sup>131</sup> Het tempo waarin de verschillende landen afscheid namen van de dienstplicht verschilde. Zo namen België en Nederland al vroeg in de jaren negentig de beslissing om over te gaan op een beroepskrijgsmacht. Een groot aantal landen volgde, waarbij vooral de stap van Frankrijk belangrijk was en een sterk symbolische uitstraling had. Frankrijk wordt immers gezien als ‘moeder’ van de volkslegers. Net als in Nederland is de Franse dienstplicht formeel gezien overigens niet afgeschaft maar opgeschort. In het merendeel van de 27 lidstaten behoort de dienstplicht inmiddels tot het verleden. Uitzondering hierop zijn: Oostenrijk, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Griekenland, Litouwen, Polen, Portugal en Zweden.

Voor de Scandinavische landen springen hierbij in het oog. Over het algemeen, zo lijkt het, spelen in deze landen niet zozeer militaire argumenten een doorslaggevende rol bij het voortbestaan van de dienstplicht, maar eerder maatschappelijke argumenten. Duitsland is daarvan een goed voorbeeld. Enerzijds wordt de democratische inbedding van de krijgsmacht via de dienstplicht gekoesterd en moet de tegenstand voor afschaffing van de dienstplicht onder meer in het licht worden gezien van de historische gegroeide vrees bij veel Duitsers voor een al te zelfstandig leger. Anderzijds is er sprake van vervlechting van militaire en civiele dienstplicht. Wie vanwege gewetensbezwaren de militaire dienst weigert, is in Duitsland verplicht tot algemene dienstverlening, in het Duits de ‘Zivildienst’ geheten. Dit heeft de afgelopen decennia geresulteerd in een zorgsector die sterk leunt op zogeheten Zivi’s.<sup>132</sup> Hoewel de militaire cultuur in elke lidstaat sterk nationaal bepaald is, bijvoorbeeld in de manier waarop wordt omgegaan met discipline, hiërarchie en gezag, en de toenemende aanwezigheid van vrouwen in de krijgsmacht, is in veel landen over een periode van enkele decennia een vergelijkbare trend te constateren naar een meer uitgesproken beroeps- en institutioneel gerichte houding en cultuur. Met frequente afwezigheid ver van huis, de veranderende aard van de dreigingen en context van optreden is het beroep van de militair tevens meer belastend en gevaarlijker geworden.<sup>133</sup> Dat de toegenomen ‘traditionele’ invulling van professionaliteit de nodige dilemma’s met zich heeft meegebracht die worden opgeroepen door onder andere frequente uitzending en risicovolle missies, wordt in paragraaf 3.3 nader besproken.

---

<sup>130</sup> C. Klep en R. van Gils, ‘Internationale Vredesoperaties’. In: E. Muller (red), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004) 397-416, 410 aldaar

<sup>131</sup> W. van Eekelen, ‘Democratie, Veiligheid en Ontwikkeling. Hervorming van de veiligheidssector’, *Atlantisch Perspectief*, (31)2 (2007)15-19.

<sup>132</sup> J. van der Meulen en S. Soeters, ‘Krijgsmacht en samenleving: Civiel-militaire betrekkingen in verandering’. In: E. Muller (red), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004) 232-233

<sup>133</sup> Teunissen en Emmens, ‘De krijgsmacht in internationaal verband’, 82

### 3.2.2 Taakstelling

Contemporaine crisisbeheersingsmissies vragen om veeleisende operaties van een hoge intensiteit en flexibiliteit en zijn in principe zonder geografische beperkingen. Dergelijke missies vereisen troepen die snel inzetbaar zijn en zich snel kunnen verplaatsen. Gezien het multinationale raamwerk waarbinnen de missies worden uitgevoerd dienen de troepen eveneens interoperationeel te zijn. Een maximale strategische mobiliteit mag er echter niet toe leiden dat, eenmaal aangekomen in het operatiegebied, de troepen over te weinig slagkracht, tactische mobiliteit of bescherming meer beschikken. Eenmaal in het veld moeten ze immers wel in staat zijn hun eigen veiligheid met militaire middelen te handhaven, in het hoge geweldsspectrum kunnen optreden en escalatie van het conflict naar andere regio's kunnen voorkomen. Dit vraagt om een mix van strategische mobiliteit enerzijds en robuustheid en tactische mobiliteit anderzijds.<sup>134</sup> Daar komt nog eens bij dat militairen moeten kunnen opereren vanuit een vaak beperkend mandaat. Iedere inzet van geweld is gelimiteerd en vereist enorme precisie. Het vermijden van zowel militaire als civiele slachtoffers is méér dan voorheen prioriteit geworden. De effectiviteit en de veiligheid van de troepen is in dit kader meer dan ooit afhankelijk van *intelligence*, bijvoorbeeld via satellietinformatie en andere observatiesystemen en snelle communicatiemiddelen.

Gezien de grote variëteit aan operaties, 'van conflictpreventie via preventieve stationering tot *post-conflict* optreden, van kleinschalig tot grootschalig optreden onder uiteenlopende omstandigheden, en van een laag tot hoog geweldsspectrum', is flexibiliteit van het allergrootste belang.<sup>135</sup> Het terrein, de coalitieverbanden, de samenstelling van eigen eenheden, de tegenstanders, de houding van de bevolking en de beoogde effecten en wijze van optreden zullen immers per operatie verschillen. Vanwege het hoge tempo van het militaire optreden en het feit dat de omstandigheden en de benodigde wijze van aanpak zelfs tijdens een operatie kunnen veranderen, is het takenpakket van de krijgsmacht voor militaire operaties complexer, minder vastomlijnd en meer onvoorspelbaar geworden, met meer taken die vroeger typisch 'civiel' waren. Naast het afdwingen van vrede, moet de militair eveneens kunnen worden ingezet voor taken op het gebied van advies, *monitoring* en diplomatie. Het beschermen van humanitair hulp, het begeleiden van verkiezingen en assistentie bij wederopbouw van het bestuursapparaat, de politie en de rechtspraak zijn hiervan slechts enkele voorbeelden. Dit alles vereist een nauw contact met civiele VN-organen,

---

<sup>134</sup> De Haas, *Nederlandse Defensie Doctrine*, 60-61

<sup>135</sup> *Ibidem*

NGO's en de lokale bevolking.<sup>136</sup> Zoals de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003 benadrukt, kunnen de huidige complexe operaties enkel tot een goed einde worden gebracht als een breed politiek, diplomatiek, economisch én militair instrumentarium wordt ingezet: "Proliferatie van massavernietigingswapens kan worden ingedamd met uitvoercontroles en worden aangepakt door politieke, economische en andere druk uit te oefenen en tegelijkertijd de onderliggende politieke oorzaken aan te pakken. De aanpak van het terrorisme kan een combinatie van inlichtingen, politieke, justitiële, militaire en andere middelen vereisen. In mislukte staten zijn wellicht militaire instrumenten nodig om de orde te herstellen en humanitaire instrumenten om een acute crisis aan te pakken. Regionale conflicten vergen politieke oplossingen, maar militaire middelen en een doeltreffend politieoptreden kunnen in de fase na het conflict noodzakelijk zijn. Economische instrumenten dienen de wederopbouw, en civiele crisisbeheersing komt het herstel van het civiel bestuur ten goede."<sup>137</sup> Deze voorbeelden illustreren dat een interveniërende macht alleen nooit de structurele oplossing kan zijn voor een definitieve vredesregeling of de wederopbouw van een geteisterd land, hoogstens één van de instrumenten daartoe.<sup>138</sup> Dit past binnen de groeiende consensus in het internationale debat over de samenhang tussen veiligheid, ontwikkeling en democratisering en de roep om een meer integrale benadering. Over de verschillende taken van de krijgsmacht en de mate waarin deze – soms meer civiele - taken ook door militairen moeten worden uitgevoerd bestaan internationaal overigens nog belangrijke meningsverschillen, maar die vallen buiten beschouwing van dit onderzoek.

### 3.2.3 Stand van zaken

De verschillende EU lidstaten bevinden zich momenteel in uiteenlopende fases in het hervormingsproces van de krijgsmacht. Grote landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn voorlopers op dit gebied. Duitsland is onderweg om de tekorten in zijn expeditionaire militaire capaciteiten te dichten. Andere Europese staten met de potentie om althans qua militaire middelen een wezenlijke bijdrage te leveren, zelfs op het gebied van de meer complexe missies met een hoge intensiteit, zijn Italië, Nederland en Spanje.<sup>139</sup> Voor de meeste landen geldt echter dat - ondanks hun hervormingen naar een meer expeditionaire krijgsmacht - zij territoriale defensie nog steeds als de belangrijkste, of in elk geval als een van de twee de facto hoofdtaken van militair optreden zien.

---

<sup>136</sup> Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, 29; Giegerich, *European Military Crisis Management*, 60; Teunissen en Emmens, 'De krijgsmacht in internationaal verband', 78; Klep en Van Gils, 'Internationale Vredesoperaties', 401

<sup>137</sup> European Council, 'A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy'.

<sup>138</sup> Klep en Van Gils, 'Internationale Vredesoperaties', 416

<sup>139</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 60

Daarnaast geldt dat het de meeste Europese partners simpelweg nog steeds ontbreekt aan voldoende vermogen en militaire capaciteit om langdurig en intensief te opereren in afgelegen en dikwijls gevaarlijke gebieden.<sup>140</sup>

Wat betreft de feitelijke deelname aan crisisbeheersingsoperaties presteren zes landen bovengemiddeld. Hieronder vallen Duitsland, Estland, Ierland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Aan het andere uiterste staan Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Malta en Portugal.<sup>141</sup> De concrete invulling van het ambitieniveau voor uitzending van troepen overzee blijft over het algemeen echter laag, met name wanneer het grotere gevechtseenheden betreft, en de bijdrage van een groot deel van de lidstaten is eerder 'ondersteunend' dan substantieel. Hierbij te denken aan bijdragen in de vorm van een veldhospitaal, kleinere eenheden commando's of een groep technici. De meeste landen verbinden daarnaast ook nog eens allerlei voorwaarden aan de inzet van hun troepen. Sommige landen stellen bijvoorbeeld als voorwaarde dat hun troepen alleen mogen worden ingezet indien binnen twee uur intensieve medische zorg, bijvoorbeeld noodchirurgie, kan worden toegepast. Er zijn ook landen die niet willen dat hun helikopters 's nachts vliegen. Dergelijke voorwaarden vormen een belangrijk obstakel voor gemeenschappelijk optreden.<sup>142</sup>

Of een land de mogelijkheid heeft bepaalde hervormingen door te voeren voor het verkrijgen van meer geavanceerde capaciteiten en het vermogen om complexe operaties uit te voeren is voor een groot deel afhankelijk van zijn financiële middelen.<sup>143</sup> Een land als Polen kende in de loop van de jaren negentig bijvoorbeeld een enorme terugloop in het defensiebudget. Politieke hervormingen leidden tot bezuinigingen binnen de strijdkrachten. Politici legden hun prioriteiten liever bij andere sectoren die directer konden bijdragen aan de economie van het land. Dit hing nauw samen met een beperkte steun vanuit de bevolking voor defensie en de angst onder politici het kiezersvertrouwen te verliezen. Deze tendens is overigens ook in andere post-communistische landen zichtbaar. Als gevolg hiervan kende het ministerie van defensie enorme budgettaire tekorten om hervormingen te kunnen doorvoeren, waardoor de situatie binnen de krijgsmacht er niet op vooruit ging, zowel qua materieel als paraatheid van de troepen.

---

<sup>140</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 35

<sup>141</sup> D. Zandzee, 'Permanente Gestructureerde Samenwerking. Een impuls voor Europese defensie?', *Atlantisch Perspectief*, (32)2 (2008). Beschikbaar via: <[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%202008%20nr.%204/Zandee.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%202008%20nr.%204/Zandee.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>142</sup> F. van Kappen, 'Twee jaar Afghanistan. Misstanden over een complexe missie', *Atlantisch Perspectief*, (32) 5 (2008). Beschikbaar via: <[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%202008%20nr.%205/Van%20Kappen.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%202008%20nr.%205/Van%20Kappen.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009); E. Bakker, 'Het bondgenootschap kruipt uit het dal van de Irak-crisis: onenigheid en overeenstemming binnen de NAVO', *Internationale Spectator*, (63)3 (maart 2009) 114-118

<sup>143</sup> Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, 32

Hoewel de EU-lidstaten in 2007 gezamenlijk 204 miljard euro uitgaven aan defensie (zie bijlage IV), bestaat er een groot verschil in uitgaven tussen de lidstaten, niet alleen in percentages van het BNP maar ook in de manier waarop het geld besteed wordt binnen de defensiebegroting en hun operationele staat van dienst bij internationale missies.<sup>144</sup> Meer in algemeenheid moet in acht worden genomen dat de modernisering van de krijgsmacht te allen tijde een moeilijke uitdaging blijft. Dit is in hoge mate inherent aan de conservatieve aard van het defensieapparaat. Investeringsprogramma's hebben meerdere jaren nodig om tot uitvoer te komen en het defensie establishment is van nature risicomijdend en wantrouwend tegenover verandering indien deze haar grondslagen dreigt aan te tasten. Haar grondgedachte is immers het bewaren van de status quo. Anders denken binnen de krijgsmacht is niet vrijblijvend. Innovaties kunnen bestaande belangen raken en hierdoor als bedreigend worden ervaren, zelfs wanneer dit middelen zou vrij maken voor andere, mogelijk meer nuttigere en sociale doeleinden. Dit wordt nog eens versterkt door een bekend sociaal-maatschappelijk en bestuurlijk fenomeen. Eindeloze analyses zijn een goede werkverschaffing voor stafofficieren.<sup>145</sup> Tenslotte geldt dat zelfs wanneer de capaciteiten geschikt zijn voor crisisbeheersing, er nog geen sprake is van een automatische inzet.<sup>146</sup> Deze blijft in alle gevallen afhankelijk van allerlei afwegingen in de politieke besluitvorming en steeds complexere, interdependente en duurdere nationale besluitvormingsprocessen.

### **3.3 Primaat van de nationale politieke belangen**

Er bestaat een groeiende literatuur op het gebied van de internationale betrekkingen waarin binnenlandspolitieke factoren worden aangehaald als belangrijke verklarende elementen voor het buitenlands beleid van een staat. Robert Cooper beweert dat buitenlands beleid in feite de externe weerspiegeling is van de binnenlandse politiek: van de binnenlandse prioriteiten van een regering, van de kwesties die sterke emoties bij de bevolking oproepen en van wat de binnenlandse politiek tot een succes of een mislukking maakt.<sup>147</sup> Aangezien de buitenlandse politiek een externe projectie is van de binnenlandse politiek, vloeien werkelijke veranderingen in het buitenlands beleid met name uit binnenlandse veranderingen voort. Cooper verwijst hierbij onder andere naar de transformatie van Europa na 1989, die volgens hem in belangrijke mate op gang werd gebracht door Gorbatsjovs programma van *glasnost* (openheid) en *perestrojka* (herstructurering). Daarbij komt dat

---

<sup>144</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 60

<sup>145</sup> Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, 32; F. Princen en M. Wijnen, 'Defensie in beweging. Constante verandering door veranderende constanten', *Militaire Spectator*, (173)4 (2004), 215- 224, 216 aldaar

<sup>146</sup> Zandzee, 'Permanente Gestructureerde Samenwerking'.

<sup>147</sup> Cooper, *Oorlog en Vrede*, 136-137

onderhandelingen over een buitenlandse kwestie ongetwijfeld harder en heftiger zullen worden indien ze leiden tot bijvoorbeeld een belastingverhoging, toename van immigratiestromen of effect hebben op de werkloosheid en sociale zekerheid.<sup>148</sup> Ook het aan de macht blijven van een regering is in de meeste gevallen te danken aan hun binnenlands beleid, en niet zozeer door hun betrekkingen met het buitenland of internationale verdiensten. Dat politici zich hiervan bewust zijn is onder andere terug te zien in de campagnes voor de Amerikaanse presidentsverkiezingen, waarin nationale thema's de boventoon voer(d)en. Dit is volgens Cooper overigens op zijn minst vreemd te noemen aangezien de president meer invloed heeft op buitenlandse kwesties dan op het binnenlands terrein, waar het Congres, de voorzitter van de Federal Reserve Bank en de federale deelstaten de belangrijkste stem hebben.<sup>149</sup>

Ook de Europese verkiezingen gaan niet zo zeer over machtsuitoefening - en daarmee over conflicten - op Europees niveau, maar staan veelal in het teken van nationale onderwerpen. Niet voor niets worden de Europese verkiezingen ook wel gezien als tweederangs nationale verkiezingen. Het gaat immers om 27 nationale campagnes, 27 nationale thema's en Europarlementariërs die via 27 nationale kieslijsten worden gekozen. De opkomst is in de meeste landen over het algemeen vrij laag en de uitslag moet vaak gezien worden als een tussentijdse bevestiging of afwijzing van het beleid van de zittende regeringen in de verschillende lidstaten. Daar komt nog eens bij dat een gevoel van Europees burgerschap bij de meesten ontbreekt. De eerste loyaliteit van burgers ligt – ondanks de toegenomen mate van vooral economische en monetaire integratie – nog steeds bij de nationale staat.

De invloed van binnenlandspolitieke factoren geldt niet in de minste mate voor zaken op het gebied van defensie. Sterker nog, het primaat van de binnenlandse politiek over defensie is fundamenteel voor het voortbestaan van een democratisch georganiseerde samenleving. In landen waar de krijgsmacht immers zelf een doorslaggevende stem heeft ten aanzien van haar eigen inzet, dreigt het gevaar van een militaire dictatuur.<sup>150</sup> Het inzetten van de krijgsmacht is een politieke beslissing. Het gaat immers om beslissingen over schaarse publieke middelen waarbij grote belangen een rol spelen. Aan elke militaire actie gaat in beginsel een uitgebreide politieke besluitvorming vooraf. Dit betekent ook dat de politieke besluitvormers de uiteindelijke verantwoordelijkheid dragen over de inzet van de krijgsmacht. De politiek bepaalt de doelen, de militairen voeren dit

---

<sup>148</sup> Cooper, *Oorlog en Vrede*, 133-137

<sup>149</sup> Ibidem

<sup>150</sup> W. van Eekelen, 'Democratie, Veiligheid en Ontwikkeling. Hervorming van de veiligheidssector'; Princen en Wijnen, 'Defensie in beweging. Constante verandering door veranderende constanten', 220

vervolgens uit.<sup>151</sup> Dit weerspiegelt de stelling van Von Clausewitz, de befaamde 19<sup>e</sup> eeuwse militaire denker, in zijn levenswerk *'Vom Kriege'* dat 'oorlog de voortzetting is van de politiek, maar met andere middelen'.<sup>152</sup>

Met het einde van de Koude Oorlog, het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het verdwijnen van de communistische dreiging, maar ook door de globalisering, de toegenomen aandacht voor universele mensenrechten en vermenging van ontwikkelingshulp en interventies, is het defensiebeleid en uitvoering in toenemende mate onderhevig geworden aan politieke en soms maatschappelijke wensen en tendensen. Het politieke besluitvormingsproces is in het algemeen complexer geworden. Bij verdediging tegen een massale verrassingsaanval was immers weinig debat nodig of mogelijk. Een dergelijke militaire voorbereiding sloot aan bij de primaire en nationaal-functionele taken van de krijgsmacht - de bescherming van volk en vaderland – en vond daarin ook haar primaire legitimiteit.<sup>153</sup> Bij de inzet van troepen in het kader van vredesmissies in het buitenland komt een breed scala aan overwegingen over het motief van de operatie, de legitimiteit daarvan en om het belang en de risico's af te wegen, onder meer tegenover het uitgezonden personeel. Slechts enkele politieke thema's die spelen in deze discussie zijn: 'In wat voor conflicten willen wij samen met anderen optreden, hoe vaak, voor hoelang, met welke taken en onder welke omstandigheden? Wat is een redelijke bijdrage voor een land, ons land?'<sup>154</sup> Niemand kan immers nog met precisie zeggen hoeveel strijdkrachten er nodig zijn. In de Koude Oorlog kon dat nog vooral worden afgemeten aan de dreiging en capaciteiten van de tegenstander ('threat-based'). Vanaf de jaren negentig werd bij de meeste EU-landen het nationale ambitieniveau uitgangspunt in het beleid en de eigen kracht referentiekader ('capability-based'), welke in toenemende mate onderhevig is aan politieke tendensen en onderwerp is van veranderende prioriteiten en beleid. Een andere zeer belangrijke kwestie in de overwegingen die vooraf gaan aan militaire crisisbeheersingsoperaties betreft de legitimiteitskwestie. 'Om beschuldigingen van neo-kolonialisme en schending van soevereiniteit te vermijden, is de gepercipieerde legitimiteit van de operatie van cruciaal belang.'<sup>155</sup> Multilateralisme is in dit geval zowel nut als noodzaak. Nut omdat het – via de mandaat van de VN Veiligheidsraad - de noodzakelijke legitimiteit verleent aan een interventie en daarbij kan leiden tot

---

<sup>151</sup> Hierbij moet echter wel als kanttekening worden opgemerkt dat dit de militaire niet ontslaat van zijn verantwoordelijkheid van zijn daden.

<sup>152</sup> C. von Clausewitz, *Vom Kriege*, (Rowohlt 1963)

<sup>153</sup> C. Klep, *Somalië, Rwanda, Srebrenica: De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies* (Amsterdam 2008) 176-177

<sup>154</sup> Eekelen, 'Democratie, Veiligheid en Ontwikkeling'; A. Mattelaer, 'Vredesoperaties in Rwanda en Congo. Lessen voor het ontwerp van militair-humanitaire interventies'. IPIS-dossier, nr. 147 (Antwerpen 2006) 8 URL: [www.ipisresearch.be/download.php?id=13720nr.%202/Van%20Eekelen.pdf](http://www.ipisresearch.be/download.php?id=13720nr.%202/Van%20Eekelen.pdf) (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>155</sup> Mattelaer, 'Vredesoperaties in Rwanda en Congo', 20



‘burden-sharing’. Noodzaak omdat staten alléén niet in staat zijn huidige complexe crises aan te pakken en liever met bondgenoten opereren. Aan multilateralisme zijn, zoals eerder besproken, evenwel ook nadelen verbonden, ook inzake de operationele uitvoering van een operatie in de zin van verschillende troepenstandaarden en coördinatieproblemen en vanwege concurrerende politieke agenda’s.

Vredesoperaties zijn niet alleen in beleid, maar ook in uitvoering sterk politiek bepaalde fenomenen. De taken en, meer nog, de feitelijke activiteiten van de krijgsmacht hebben een steeds sterkere maatschappelijk-politieke lading gekregen.<sup>156</sup> De externe en interne veiligheid kruisen elkaar in toenemende mate. De inspanningen van de krijgsmacht in het buitenland hebben voor een belangrijk gedeelte een ‘binnenlands’ karakter gekregen, zoals handhaving van de openbare orde.<sup>157</sup> Nieuwe abstractere politieke en maatschappelijke thema’s hebben hun intrede gedaan, zoals mensenrechten, de ondersteuning van vredesprocessen, internationale diplomatie en wederopbouw.<sup>158</sup> De agenda wordt in meerdere mate gekleurd door vraagstukken als de invoering van een democratisch systeem in Irak, discussies over de manier waarop Afghanistan moet worden bestuurd en over de manier waarop minderheden in Bosnië en Macedonië moeten worden beschermd.<sup>159</sup> Verdediging van de nationale landsgrenzen – hoewel na de aanslagen van 11 september in artikel 5 van de NAVO wel degelijk aangehaald als argument voor militaire actie – is op zijn minst minder centraal komen te staan en heeft ruimte gemaakt voor meer humanitaire doeleinden. Dergelijke doeleinden moeten overigens altijd in een breder beleidskader worden geplaatst. ‘Zelfs in gevallen waar “belangenloze” menslievendheid centraal staat, zullen andere overwegingen – electoraal, budgettair, machtspolitiek etc. – meedingen naar de aandacht van de beleidsmakers’.<sup>160</sup>

### 3.4 Publieke profiel van de krijgsmacht

‘Vredesoperaties hebben defensieorganisaties zichtbaarder, onrustiger en kwetsbaarder gemaakt.’<sup>161</sup> Dit heeft zich – vaak tot onvrede van militairen – vertaald in een grotere politieke bemoeienis met militaire uitvoeringsdetails zoals het vaststellen van troepenaantallen, locaties, bewapening, specifieke geweldsregels etc. Bij de missie in Afghanistan worden bijvoorbeeld ook politieke adviseurs meegestuurd, die evenveel zeggenschap hebben als de militaire commandanten waar het

---

<sup>156</sup> U. Rosental, ‘Politiek en krijgsmacht: Civiel-militaire betrekkingen’. In: E. Muller (red), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004) 197-216, 214 aldaar

<sup>157</sup> Rosental, ‘Politiek en krijgsmacht: civiel-militaire betrekkingen’, 214

<sup>158</sup> Klep, *Somalië, Rwanda, Srebrenica*, 176-177

<sup>159</sup> Cooper, *Oorlog en Vrede*, 138-139

<sup>160</sup> Mattelaer, ‘Vredesoperaties in Rwanda en Congo’, 8

<sup>161</sup> Klep, *Somalië, Rwanda, Srebrenica*, 130

gaat om de bredere doelen van de missie. Deze grotere politieke bemoeienis hangt nauw samen met het eerder genoemde feit dat defensie in toenemende mate een instrument van het buitenlands beleid is geworden en daarmee meer 'in beeld' is gekomen door gevoelige zaken als mensenrechten, eigen slachtoffers etc.. Het publieke profiel van de krijgsmacht is hierdoor vergroot. De invloed van de media in deze is reëel, maar moet niet worden overschat. De directe invloed die zij hebben op regeringsleiders, bekend als het CNN effect, waarin de media de Westerse regeringen zouden dwingen tot militair ingrijpen, is omstreden. Dat neemt niet weg dat zij wel degelijk van indirecte impact kunnen zijn op de beleidsvrijheid van de politiek en die in sommige gevallen zelfs aan banden kunnen leggen. Middels een al dan niet gekleurde berichtgeving kunnen zij een rol spelen in de beeldvorming van de publieke opinie omtrent het besluitvormingsproces, het verloop en de nasleep van militaire operaties. Hiermee kunnen ze niet alleen een bijdrage leveren aan de versterking van het discours, maatschappelijk draagvlak en de legitimiteit van politieke actoren, maar kunnen zij tevens hun stempel drukken op de politieke atmosfeer en de aard van het debat.<sup>162</sup> Via het tot stand brengen van een zekere mate van sociale consensus hebben de media de mogelijkheid de publieke opinie te beïnvloeden door een zogeheten agenda-setting mechanisme, wat impliceert dat ze hun lezers niet zozeer vertellen *wat* ze moeten denken als wel *waarover* ze iets moeten gaan denken.<sup>163</sup> Vooral ten tijde van de verkiezingen zullen politici zich in toenemende mate laten bepalen door de algemene consensus, zoals deze ook nodig is voor de legitimatie van bepaalde operaties, zeker als aan het beleid kosten verbonden zijn en wanneer daarbij militaire risico's worden gelopen.<sup>164</sup>

Vanwege de risico's van operaties moet de politiek zowel slachtoffers als de mogelijke afbrokkeling van het maatschappelijk draagvlak incalculeren.<sup>165</sup> Zoals de Nederlandse regering in 1995 stelde, is 'een toereikend politiek en maatschappelijk draagvlak onmisbaar zowel voor afzonderlijke operaties als voor de inspanningen van landen over een langere periode'.<sup>166</sup> Hierbij moet echter wel een onderscheid worden gemaakt tussen de gestructureerde en georganiseerde publieke opinie - de door betrokken organisaties, politieke partijen en het parlement vertolkte opvattingen - en de ongeorganiseerde opinie van individuele burgers.<sup>167</sup> Natuurlijk moet daarbij in

---

<sup>162</sup> J. Glisic, 'The role of public opinion and the media in civil-military relations'. In: A. Aldis en M. Drent, *Common norms and good practices of civil-military relations in the EU*, Harmonie Paper 21 (Groningen 2008) 83-108

<sup>163</sup> Glisic, 'The role of public opinion and the media in civil-military relations', 83-108

<sup>164</sup> P. Everts, *De Nederlanders en de wereld: publieke opinies na de Koude Oorlog* (Assen 2008) 2; Giegerich, *European Military Crisis Management*, 71

<sup>165</sup> Klep, *Somalië, Rwanda, Screebrenica*, 176-177

<sup>166</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Tweede Kamer van 28 juni 1995. 'Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden'. Handelingen Tweede Kamer, 23 591, nr. 5 (1994-1995) 11

<sup>167</sup> Everts, *De Nederlanders en de wereld: publieke opinies na de Koude Oorlog*, 2

acht worden genomen dat de publieke opinie op massa niveau, zoals gemeten door peilingen en steekproeven niet precies de mening weergeeft van de gehele bevolking. Een andere beperking is dat het publiek vaak niet goed geïnformeerd is over de fijngevoeligheden van internationale crises. Dit hangt samen met het klassieke probleem dat het publiek zich vaak weinig lijkt te interesseren voor militaire missies zolang dit aspect van het veiligheidsbeleid 'loopt' of redelijk doelmatig lijkt te lopen. In geval van crisis of plotselinge gebeurtenissen zet deze ogenschijnlijke 'desinteresse' zich om in plotselinge aandacht of soms zelfs protest. Ondanks de problemen en tekortkomingen van het publieke opinieonderzoek<sup>168</sup> is dergelijk onderzoek, mits bij de interpretatie van de uitkomsten van het opinieonderzoek enige voorzichtigheid getoond wordt, wel degelijk bruikbaar om een inschatting te maken van de perceptie van algemene dreigingen, van de kijk van de samenleving op de rol van het leger, van de bereidheid tot steun aan internationale missies en de samenhang daartussen. Een publiek dat zich veilig voelt en een onspecifieke perceptie heeft van de internationale dreigingen, is vaak minder bereid tot frequente en veeleisende internationale uitzendingen dan een publiek dat zich onveilig voelt.<sup>169</sup>

Voor zover bekend, staat de publieke opinie in de meeste Westerse landen instemmend tegenover nieuwe militaire missies gericht op varianten van vredeshandhaving. Dat geldt in beginsel in het algemeen, maar gaat ook op voor specifieke operaties, zoals empirisch onderzoek heeft aangetoond.<sup>170</sup> Vermoedelijk ligt aan de rechtvaardiging van dergelijke missies voor de meeste burgers een zekere humanitaire empathie ten grondslag. Militair optreden in het kader van de internationale rechtsorde en de mensenrechten appelleert aan gevoelens van solidariteit. Ze komen tegemoet in de roep om 'iets te doen'. Er wordt echter nogal eens verondersteld dat de publieke opinie in het westen wat wispelturig is en weinig incasseringsvermogen heeft. Er wordt volgens die gedachte snel geroepen om militair ingrijpen zodra zich ergens een humanitaire ramp voordoet, maar wanneer het moeilijk wordt, wanneer er iets mis gaat of wanneer er excessen plaatsvinden zou diezelfde publieke opinie de troepen willen terughalen. In dit verband wordt in veel gevallen de 'slachtofferhypothese' als verklaring aangehaald, ook wel bekend als het 'body-bag syndroom'<sup>171</sup>. De

---

<sup>168</sup> Het kwetsbare punt van opinieonderzoek is niet zozeer gelegen in de techniek van de steekproef als wel in de wijze van vraagstelling en het waardeoordeel dat aan de antwoorden wordt toegekend. Verder is een peiling per definitie een momentopname, terwijl de meningsvorming voortdurend in beweging is. Bij de beoordeling van de resultaten van opiniepeilingen moet dan ook een zekere marge in acht worden genomen.

<sup>169</sup> Everts, *De Nederlanders en de wereld: publieke opinies na de Koude Oorlog*, 3; Giegerich, *European Military Crisis Management*, 71

<sup>170</sup> J. van der Meulen en M. de Konink, 'Nooit meer sneuvelen? Precisering van de 'slachtofferhypothese', *Transaktie*, (27) 2 (1998) 191-208, 192 aldaar; Van der Meulen en Soeters, 'Krijgsmacht en samenleving', 229

<sup>171</sup> De lijkzakkenhypothese ofwel het bodybag-syndroom vindt zijn oorsprong in de ervaringen van de VS tijdens de Vietnamoorlog. Naarmate het aantal slachtoffers onder de (dienstplichtige) militairen groeide, werd dit steeds meer een argument tegen die oorlog.

slachtofferhypothese stelt dat er onder de bevolking van Westerse samenlevingen slechts een draagvlak is voor militaire missies zolang er onder de eigen soldaten geen of 'naar verhouding' weinig slachtoffers vallen. Bij het belang van de slachtofferthese moeten echter wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Onaanvaardbaarheid van slachtoffers is geen vaststaand gegeven onder het publiek, maar moet worden afgezet tegen de achtergrond van de specifieke missie in kwestie. Afhankelijk van het doel van de missie, van de middelen die nodig zijn om dat doel te bereiken, van de consensus binnen en tussen politieke en militaire elite, van het feitelijke verloop van de missie en van de kans op succes, kan er in sommige gevallen wel degelijk draagvlak bestaan voor riskante militaire ondernemingen.<sup>172</sup> Daarbij zal de publieke opinie in beginsel veel meer bereid zijn slachtoffers te accepteren wanneer de overtuiging bestaat dat directe nationale belangen in het geding zijn.

Ondanks het feit dat er voor de slachtofferthese geen overtuigend wetenschappelijk bewijs bestaat<sup>173</sup>, is het minimaliseren van slachtoffers wel degelijk een centrale opgave in de collectieve kijk die zich op de toepassing van militair geweld heeft ontwikkeld. Daarbij gaat het niet alleen om slachtoffers onder de eigen soldaten, maar ook onder de burgers in conflictgebieden en zelfs onder de soldaten van de tegenpartij. Geweldsbeheersing is een krachtige norm geworden, haast een beschavingsideaal, dat een zware stempel drukt op hedendaagse militaire operaties en heeft geleid tot smallere marges waarin politici en militairen zich kunnen bewegen dan voorheen.<sup>174</sup> Hoewel een maatschappelijk draagvlak ten tijde van een besluit uiteraard wel gewenst is, kan dit niet altijd doorslaggevend zijn. Zo was een meerderheid van de publieke opinie in Nederland in januari 2006 tegen deelname aan de missie in Uruzgan. Dit heeft politieke steun voor de missie uiteindelijk echter niet in de weg gestaan.

Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat als de meerderheid van de publieke opinie de deelname aan missies herhaaldelijk niet steunt, dit op den duur ook gevolgen heeft voor de als zodanig ervaren legitimiteit van de missie en zelfs voor de steun voor de krijgsmacht in het algemeen.<sup>175</sup> Over het algemeen geniet de krijgsmacht, maar ook het EVDB, voorsnog een hoge mate van publieke steun in de verschillende lidstaten.<sup>176</sup> Volgens het Eurobarometer onderzoek staat 77% van de inwoners achter het EVDB en is deze steun sinds 1999 constant gebleven. Dat er

---

<sup>172</sup> Van der Meulen en De Konink, 'Nooit meer sneuvelen? Precisering van de 'slachtofferhypothese', 193; Van der Meulen en Soeters, 'Krijgsmacht en samenleving', 230

<sup>173</sup> Adviesraad Internationale Samenwerking, *Maatschappij en Krijgsmacht*, AIV-publicatie nr. 48 (Den Haag 2006) 18

<sup>174</sup> Van der Meulen en Soeters, 'Krijgsmacht en samenleving', 229

<sup>175</sup> K. Homan, 'Maatschappij en krijgsmacht'.

<sup>176</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 72

nog een krijgsmacht moet zijn , is vrijwel onomstreden. Het waarom en hoe van die krijgsmacht leiden echter tot minder consensus.

### 3.5 Besluitvormende procedures

De inzet van troepen in het buitenland wordt, ondanks het feit dat het vaak onderdeel uitmaakt van een multinationale operatie onder leiding van de VN, de NAVO of de EU, uiteindelijk bediscussieerd en goedgekeurd op nationaal niveau. Er bestaat immers geen verplichting tot deelname aan een crisisbeheersingsoperatie.<sup>177</sup> Daarbij komt dat het Europees Parlement vrijwel geen macht heeft om missies die vanuit het kader van de EVDB worden uitgezonden nauwkeurig te onderzoeken.<sup>178</sup> De nationale politieke besluitvorming die aan een missie vooraf gaat staat altijd op zich. Elk land heeft daarbij zijn eigen juridisch en constitutioneel systeem waarbinnen de officiële goedkeuring wordt bevestigd. Sommige institutionele regelingen stellen meer beperkingen aan de acties van nationale regeringsleiders dan andere. In veel Europese landen, mogen troepen bijvoorbeeld alleen maar worden ingezet en uitgezonden na goedkeuring van het parlement.<sup>179</sup> In die landen is het parlement vaak tevens in staat om de troepen na stemming weer terug te trekken. Substantiële goedkeuring van het parlement kan een remmende werking hebben wat betreft de deelname aan vredesmissies, alleen al omdat het in het institutionele proces gaat over meer vetopunten en meer noodzakelijke compromissen. Dit wil niet zeggen dat een parlementaire goedkeuring niet wenselijk zou zijn. Het veiligheidsmechanisme dat ze in werking stellen wordt door velen als positief beschouwd.<sup>180</sup> In andere landen ligt het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid in grote mate in handen van de regering. Ook de rechten van nationale parlementen om de begroting voor de desbetreffende missie in te zien en de plannen te onderzoeken verschillen van land tot land. Zo heeft in het Verenigd Koninkrijk de eerste-minister een ruime bevoegdheid alvorens het parlement enige zeggenschap krijgt. Daar wordt het defensiebudget als totale som vastgesteld na een aantal debatten. Duitsland kent daarentegen een grondige behandeling van de defensiebegroting op verschillende niveaus. Niet in alle landen is een duidelijk mechanisme opgenomen voor de uitzending van troepen naar het buitenland. In die gevallen is de besluitvorming gebaseerd op de reguliere politieke praktijken. In

---

<sup>177</sup> De Haas, *Nederlandse Defensie Doctrine*.

<sup>178</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 76

<sup>179</sup> Enkele uitzonderingen daargelaten met betrekking tot enkele specifieke gevallen is in de volgende lidstaten voor inzet van troepen in het buitenland voorafgaand goedkeuring van het Parlement nodig: Oostenrijk, Bulgarije, Cyprus, de Tsjechische Republiek, Denemarken, Estland, Duitsland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenie, Slowakije, Slovenië en Zweden. In België, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal, Spanje en Groot-Brittannië is een parlementair besluit niet noodzakelijk. In onder andere Spanje, Italië en Nederland is het echter wel een gewoonte het Parlement van te voren om goedkeuring te vragen.

<sup>180</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 77

Frankrijk bijvoorbeeld is de constitutionele scheidslijn tussen de macht van de president en de premier technisch gezien onduidelijk. In de praktijk vallen het buitenlands beleid en defensie echter te beschrijven als het beschermd gebied van de president.<sup>181</sup>

Het feit dat ieder land te maken heeft met een verschillend besluitvormingsproces en een interne controle voor actie, en dat regeringen en beleid aan veranderingen onderhevig zijn als gevolg van veranderende prioriteiten en belangen, voegt een element van onzekerheid toe aan het bijeenbrengen en behouden van de internationale troepen.<sup>182</sup> Besluiten kunnen daarnaast ook worden teruggedraaid. Zo werden de Nederlandse en Spaanse troepen in Irak die deelnamen aan de stabilisatiemissie die volgde op de invasie in 2003, ten gevolge van beslissingen onder latere regeringscoalities, weer teruggetrokken. In andere gevallen worden besluiten soms juist verlengd om dan weer een nieuwe 'strakke' deadline te krijgen, zoals bijvoorbeeld bij de inzet van Nederlandse troepen in Afghanistan. In dergelijke situaties staat of valt de inzet van militaire macht dus niet zozeer bij het militaire vermogen van een lidstaat of de besluitvormende procedure, maar of de zittende regering ervoor *kies*t militairen beschikbaar te stellen. Hierbij spelen partijpolitieke en coalitiebelangen, die gevoed worden door nationale en internationale ontwikkelingen, een grote rol.<sup>183</sup>

### 3.6 Deelconclusie

De post-Koude Oorlogcontext heeft geresulteerd in belangrijke accentverschuivingen binnen de krijgsmacht: van kwantiteit naar meer kwaliteit, van eenzijdigheid naar veelzijdigheid en van een 'threat-based' naar een meer 'capability-based' benadering. De krijgsmacht is meer dan tevoren onderdeel geworden van het buitenlandsbeleid en zowel in beleid als uitvoering meer dan voorheen onderhevig geworden aan maatschappelijk-politieke tendensen en steeds complexere, interdependente en duurdere nationale besluitvormingsprocessen.

De verscheidenheid aan lidstaten is in dit hoofdstuk wederom duidelijk geworden. Hoewel brede indicators met betrekking tot de structuur en de opbouw van de krijgsmacht en een veranderende taakstelling naar *out of area* optreden, lijken aan te geven dat er sinds het begin van de jaren negentig sprake is van een vergelijkbare tendens in de verschillende lidstaten, laten de nationale aspiraties van de lidstaten met betrekking tot de inzet van hun troepen en de operationele staat van dienst enorme verschillen zien. Dit kan ten dele verklaard worden door een verschil in

---

<sup>181</sup> Van Eekelen, 'Democratie, Veiligheid en Ontwikkeling', 15-19; Princen en Wijnen, 'Defensie in beweging', 220

<sup>182</sup> Giegerich, *European Military Crisis Management*, 76

<sup>183</sup> Ibidem, 77

financiële middelen en militaire mogelijkheden en de soms remmende invloed van de besluitvormende procedures in de verschillende lidstaten. Bovenal heeft dit hoofdstuk aangetoond dat het als vanouds in democratieën en met vele actoren moeilijk is om veelal abstract en langdurig buitenlands politiek beleid om te zetten in concreet militair optreden. Iedere politiek-militaire coalitie, zowel formeel als ad hoc, blijft naast de financiële middelen en de militaire mogelijkheden van een lidstaat in grote mate afhankelijk van de toewijding van haar lidstaten en het geloof van de nationale parlementen, de publieke opinie en het electoraat in het nut, de noodzaak en de internationale legitimiteit van een eventuele missie. Waarom zou het belastinggeld immers geïnvesteerd moeten worden in nieuwe helikopters voor operaties overzee, terwijl het lokale ziekenhuis met tekorten kampt?<sup>184</sup> Hoewel de vraag naar gezamenlijke crisismanagement naar verwachting de komende jaren steeds groter wordt, zal het niveau van de inspanningen van de lidstaten dan ook beperkt blijven zolang er geen sprake is van een existentiële dreiging voor de EU lidstaten.

---

<sup>184</sup> Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence policy*, 9

## Hoofdstuk 4: Synthese - De Irak-crisis: Europese scheidslijnen uitgelicht

De vorige hoofdstukken hebben aangetoond dat er binnen Europa sterke verdeeldheid heerst over buitenlandspolitieke en veiligheidskwesties. Europa is vaak niet in staat met één stem te spreken. Het veiligheidsbeleid van de individuele staten is verre van monolithisch en bestaat uit een reeks uiteenlopende karakteristieken. Factoren die hierbij een rol spelen zijn enerzijds structureel van aard, zoals historische ervaringen, geografische ligging, belangen, waarden en perceptie van de nationale identiteit, en anderzijds meer afhankelijk van de omstandigheden van het moment, die beïnvloed worden door zowel de internationale dynamiek als meer 'softe' binnenlandspolitieke factoren en de keuzes die gemaakt worden door de zittende regeringen. Hoewel bij iedere crisis uiteenlopende factoren de doorslag geven waardoor zich telkens andere coalities zullen vormen, is de diplomatieke crisis in de aanloop naar de oorlog in Irak exemplarisch voor de hierboven beschreven bemoeilijkende factoren. Enerzijds is de crisis illustratief voor de diepgewortelde scheidslijnen en anderzijds is zij nauw verbonden met een reeks binnenlandspolitieke factoren.

### 4.1 Operation Iraqi Freedom

Op 20 maart 2003 viel de krijgsmacht van de Verenigde Staten gesteund door enkele andere westerse landen Irak binnen. De invasie was het gevolg van een jarenlange internationale druk op het land om zich te ontwapenen. De eis tot ontwapening dateert van direct na de eerste Golfoorlog in 1991. De tweede Irak-oorlog is daarbij niet los te zien van de aanslagen van 11 september, die de Verenigde Staten het politieke momentum verschaften om na de succesvolle campagne in Afghanistan ook Saddam Hoesein aan te pakken.<sup>185</sup> De Amerikaanse president Bush liet al in januari 2002 weten dat de oorlog tegen het terrorisme zich niet tot Afghanistan zou beperken. In zijn 'State of the Union' sprak Bush van een 'axis of evil', bestaande uit Noord-Korea, Iran en Irak.<sup>186</sup> In juni 2002 ontvouwde president Bush tijdens een toespraak op de militaire academie West Point zijn militaire doctrine van *pre-emption*<sup>187</sup>, waarbij hij Amerika het recht toedichtte 'militair te kunnen reageren op manifeste tekenen van agressie of acute dreiging van agressie'.<sup>188</sup> De pre-emptieve oorlog wordt in het klassieke rechtvaardige oorlogsdenken over het algemeen overigens wel geaccepteerd al bestaat hierover veel discussie. Het is van belang in dit kader een

---

<sup>185</sup> N. Hoekstra, 'Europese veiligheid: Een zaak voor Amerika én Europa. Interview met Arnout Molenaar', *Atlantisch Perspectief*, (31)6 (2007) 17-20

<sup>186</sup> 'President's State of the Union Address', 29 januari 2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>> (geraadpleegd op 26-1-2006).

<sup>187</sup> 'President Bush Delivers Graduation Speech at West Point', 1 juni 2002, Beschikbaar via:

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>188</sup> W. Smit, *Terrorisme en rechtvaardige oorlog. Recht en onrecht in tijden van terreur* (Antwerpen 2007) 46



duidelijk onderscheid te maken tussen de pre-emptieve en preventie oorlogsvoering. De *preventieve* oorlogsvoering of het voeren van oorlog ter bescherming tegen een mogelijke agressie *in de toekomst* – wat dus niets te maken heeft met de *onmiddellijke* bedreiging aan de grenzen – is binnen de grenzen van het rechtvaardige oorlogsdenken immers onaanvaardbaar.<sup>189</sup> Gedurende de zomer van 2002 werd steeds duidelijker dat de Amerikanen deze militaire doctrine ook op het regime van Saddam Hoessein van toepassing achtten en zich het recht voorbehielden in te grijpen nog voor de Irakese president daadwerkelijk in staat was zijn massavernietigingswapens tegen hen of bondgenoten in te zetten. In de pers deden tevens geruchten de ronde dat Amerika bezig was met oorlogsvoorbereidingen tegen Irak. De oorlogszuchtige toespraak van vice-president Cheney op 26 augustus 2002, waarin hij aangaf dat de VS aankoersten op ‘regime change’, was hiervan een bevestiging.<sup>190</sup> In september werd tevens duidelijk dat de doctrine van *pre-emption* onderdeel was van de nieuwe Amerikaanse Veiligheidsstrategie.<sup>191</sup>

Dit alles liet de landen in Europa niet onberoerd. In augustus 2002 keerde de Duitse Bondskanselier Schröder zich tegen een Amerikaanse oorlog in Irak. Ook vanuit Frankrijk en België kwamen kritische geluiden. De Britten steunden de Amerikanen in hun harde beleid ten aanzien van Irak, maar probeerden hen wel zover te krijgen om een nieuwe resolutie van de VN Veiligheidsraad te bewerkstelligen die geweld tegen Irak zou autoriseren. Op EU-niveau deden de regeringsleiders verwoede pogingen een gemeenschappelijk standpunt ten aanzien van Irak tot stand te brengen.

#### 4.1.1 Resolutie 1441

Na bijna twee maanden van onderhandelen werd op 8 november 2002 Veiligheidsraadresolutie 1441 unaniem aangenomen. In deze resolutie kreeg Irak een 'laatste kans' om zich te ontwapenen. Het land moest binnen dertig dagen een correcte en volledige verklaring van zijn wapenprogramma overhandigen en meewerken aan een uitgebreide wapeninspectie van de VN (UNMOVIC). Valse of onvolledige verklaringen en een gebrek aan medewerking aan de uitvoering van deze en eerdere resoluties zouden ‘ernstige consequenties’ tot gevolg hebben.<sup>192</sup> Over het feit dat Irak moest worden aangepakt was iedereen het eens. Saddam maakte zich nog steeds schuldig aan ‘materiële schending’ van resolutie 678 uit 1990 en de daaropvolgende resoluties. Hij moest voor eens en voor altijd bewijzen mee te willen werken aan een wapeninspectie die moest aantonen dat hij niet langer

---

<sup>189</sup> Smit, *Terrorisme en rechtvaardige oorlog*, 46

<sup>190</sup> ‘Vice President speaks at VFW 103<sup>rd</sup> National Convention’, 26 augustus 2002. Beschikbaar via: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html>>, (Laatste raadpleging: 20 april 2009)

<sup>191</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 september 2002. Beschikbaar via: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html>>, (Laatste raadpleging: 20 april 2009)

<sup>192</sup> *United Nations Security Council Resolution 1441 (2002)*, S/RES/1441 (2002).

beschikte over massavernietigingswapens. De manier waarop deze 'ernstige consequenties' moesten worden ingevuld liet echter ruimte voor interpretaties. Resolutie 1441 bestond in feite uit twee tegengestelde resoluties. Een mogelijke interpretatie van de tekst, voornamelijk aangehangen door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, was dat deze in samenhang met eerdere resoluties rechtvaardiging verleende aan militaire acties. In de andere interpretatie was de resolutie slechts een tussenstation naar een nieuwe diplomatieke ronde, waar de invulling van de 'ernstige consequenties' nader bepaald moest gaan worden.<sup>193</sup>

Op 7 december 2002 overhandigde de Irakese regering een twaalfduizend pagina's tellend document over haar wapenprogramma. Nadat dit document was vertaald, werd duidelijk dat het verslag verouderde en incomplete informatie omvatte. Op 19 december beschuldigden de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk Bagdad ervan dat het zich 'wederom' schuldig maakte aan een 'materiële schending' van de VN resolutie. Frankrijk was het hier gedeeltelijk mee eens. Ook door de Franse experts werd het Irakese verslag als weinig vernieuwend en incompleet beschouwd. Dit vergrootte volgens hen de noodzaak tot verdere inspecties. In lijn met hun interpretatie van Resolutie 1441, was het volgens de Fransen alleen aan de Veiligheidsraad als geheel en niet aan de individuele lidstaten om te spreken over een 'materiële schending'.<sup>194</sup> Het heftige debat dat hierop volgde, tekende zich door een grote verdeeldheid tussen de landen van Europa.<sup>195</sup> Op 22 januari verenigden Frankrijk en Duitsland zich in oppositie tegen de oorlog, nadat Frankrijk zich een dag eerder tijdens een vergadering van de VN al openlijk had uitgesproken tegen het buitenlands beleid van de Verenigde Staten. Een poging in de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken van 27 januari om de verschillende lidstaten op een lijn te krijgen, mislukte. De meningsverschillen in Europa bleken onoverbrugbaar. In de 'brief van acht', die op 30 januari in verschillende Europese dagbladen verscheen, verklaarden de regeringsleiders Groot-Brittannië, Italië, Spanje, Denemarken, Portugal, Hongarije, Polen en Tsjechië solidair met de Verenigde Staten.<sup>196</sup> Enkele dagen later verscheen er een brief met een vergelijkbare strekking, ditmaal ondertekend door tien Midden- en Oost-Europese landen, beter bekend als de 'Vilnius-groep', bestaande uit Albanië, Bulgarije, Kroatië, Estland, Letland, Litouwen, Macedonië, Slowakije, Slovenië en Roemenië.<sup>197</sup> Deze gebeurtenissen vormden het pijnlijke publieke en expliciete bewijs van de interne Europese verdeeldheid over het te voeren beleid ten aanzien van de Verenigde Staten.

In februari 2003 bereikte de crisis een climax. Onder meer toen de Amerikaanse minister van

---

<sup>193</sup> P. Gordon en J. Shapiro, *Allies at War. America, Europe, and the crisis over Iraq* (New York 2004) 114

<sup>194</sup> Gordon en Shapiro, *Allies at War*, 115-116

<sup>195</sup> J. Rubin, 'Stumbling into War', *Foreign Affairs*, 5 (2003) 50

<sup>196</sup> Gordon en Shapiro, *Allies at War*, 129-130

<sup>197</sup> 'East Europeans line up behind Bush', *International Herald Tribune*, 6 februari 2003.

defensie Donald Rumsfeld als reactie op het Frans-Duitse verzet de ongelukkige uitspraak deed over een scheidslijn tussen het 'Oude Europa', vertegenwoordigd door met name Frankrijk en Duitsland, enerzijds, en het 'Nieuwe Europa', bestaande uit de – in zijn ogen – dankbare Oost-Europese staten, anderzijds. De Franse president Jacques Chirac gooide olie op het vuur toen hij stelde dat de kandidaat-landen die zich achter de VS geschaard hadden vermoedelijk 'slecht opgevoed waren, en dreigde hen de toetreding tot de Unie te blokkeren. Halverwege februari was Europa eveneens het toneel van een reeks massale anti-oorlogsdemonstraties. Vanaf half februari probeerden de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een nieuwe resolutie van de VN-Veiligheidsraad tot stand te brengen die geweld tegen Irak expliciet zou autoriseren. Op 10 maart bleek dat de resolutie gedoemd was te mislukken toen Frankrijk duidelijk maakte een nieuwe resolutie hoe dan ook en 'ongeacht de omstandigheden' te blokkeren met een veto. Het Franse voorstel tot een hernieuwde inspectie vond geen gehoor en alle protest ten spijt, op 20 maart 2003 gaf een reeks bombardementen op de hoofdstad Bagdad het startsein tot de aanval op Irak. Operatie 'Iraqi Freedom' was een feit. In minder dan twee maanden nam een coalitie onder leiding van de Amerikanen geheel Irak in.<sup>198</sup>

#### 4.2 De scheidslijnen

In de paragraaf hierboven is duidelijk geworden dat de kern van de interne verdeeldheid binnen Europa niet alleen lag in de wijze waarop Irak moest worden aangepakt, maar meer nog in de verschillende aard van de trans-Atlantische relaties in de verschillende lidstaten op het gebied van veiligheid en defensie. Zowel de publieke opinie als politici in de meeste landen waren voorstander van indamming – economische sancties en versterking van het regime van wapeninspecties – boven 'regime change' in Irak. Ook was de algemene tendens onder zowel voor als tegenstanders voor militaire ingrijpen dat voorkomen moest worden dat de VS een oorlog zouden beginnen zonder legitimering vanuit het internationale recht. De onenigheid lag voornamelijk in de uiteenlopende houdingen ten aanzien van de Verenigde Staten. Een grote groep landen in Europa was bereid de Verenigde Staten te steunen omdat ze simpelweg de realiteit accepteerden en daarnaast de noodzaak tot en zelfs de voordelen van VS leiderschap erkenden.<sup>199</sup> Tegenstanders, zoals Frankrijk, Duitsland en Rusland, waren in geen geval bereid beslissingen over oorlog en vrede ondergeschikt te maken aan de hegemonie van Washington.

Er leek sprake van een hernieuwde opleving van de klassieke scheidslijnen tussen een Atlantisch kamp enerzijds en een meer continentaal-Europees gericht kamp anderzijds. Hoewel beide kampen,

---

<sup>198</sup> Gordon en Shapiro, *Allies at war*, 146-154

<sup>199</sup> *Ibidem*, 80

traditioneel aangevoerd door respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, met de Verklaring van St. Malo naar elkaar leken te zijn gegroeid, werden de breuklijnen tussen beide kampen in de aanloop naar Irak in alle hevigheid duidelijk.<sup>200</sup>

#### 4.2.1 Europees gezinden

Het verzet tegen Amerika werd aangevoerd door Frankrijk en Duitsland, met kleinere landen als Luxemburg en België in hun kielzog. Ondanks hun kritiek verleenden deze landen de Amerikaanse troepen overigens wel toestemming hun luchtruim te gebruiken op basis van voornamelijk juridische gronden. Een veelgehoorde verklaring voor het Franse en Duitse beleid, stelt dat beide landen werden gedreven door commerciële belangen. Eind jaren negentig had Frankrijk onder aanvoering van Chirac inderdaad herhaaldelijk partij voor Irak gekozen, terwijl andere leden van de Veiligheidsraad het land wilden straffen voor zijn openlijke schendingen van de VN Veiligheidsresoluties – die volgens het internationale recht bindend zijn – wat Frankrijk ten tijde van de sancties tot een van Iraks belangrijkste handelspartners had gemaakt, hetgeen een gestaag groeiende Franse export tot gevolg had, maar voor Frankrijk geen wezenlijk verschil maakte.<sup>201</sup> De Franse export naar Irak was, tussen 1997 en 2002 met minder dan 0.3 procent van de totale export en ongeveer 0.02 van het Franse BNP, niet bepaald een vitaal economisch belang. In Duitsland lagen deze cijfers nog lager. Daarbij kan worden aangegeven dat als commerciële belangen werkelijk de drijvende kracht waren geweest achter het Franse en Duitse beleid, het zowel Frankrijk als Duitsland waarschijnlijk meer had opgeleverd om het Amerikaanse beleid te steunen, deel te nemen aan de coalitie in de oorlog tegen Irak en een kans te hebben om te delen in de winst na de overwinning.<sup>202</sup> Het is tevens te simplistisch gedacht om de Europese oppositie te verklaren op grond van basale sentimenten van anti-Amerikanisme. Er waren inderdaad anti-Amerikaanse gevoelens te constateren in delen van Europa. Deze hadden sinds de Bush-administratie een extra impuls gekregen. Dergelijke gevoelens bleven echter niet beperkt tot de Europese oppositie inzake Irak. Ook in veel traditioneel pro-Amerikaanse landen had een overgrote meerderheid van de bevolking zich tegen het buitenlands beleid van de VS gekeerd. Verschillende opiniepeilingen wezen uit dat 84% van de bevolking in het Verenigd Koninkrijk, 82% in Hongarije, 80% in Nederland, 75% in Denemarken en 75% van de bevolking in Polen niet bereid was steun te leveren aan de aanval in Irak.<sup>203</sup> In navolging

---

<sup>200</sup> A. Menon en J. Lipkin, 'European attitudes towards transatlantic relations 2002-2003: An analytical survey'. *Research and European Issues*, 26 (Mei 2003) 14. Beschikbaar via: <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud26-en.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud26-en.pdf)>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>201</sup> W. Shawcross, *Bondgenoten. De VS, Engeland en Europa en de oorlog in Irak* (Amsterdam 2004) 74

<sup>202</sup> Gordon en Shapiro, *Allies at War*, 77-79

<sup>203</sup> Gordon en Shapiro, *Allies at War*, 79

hiervan, moet de ware reden voor steun aan de VS dus niet zozeer gezocht worden in anti-Amerikaanse sentimenten onder de Europese bevolking of commerciële belangen, maar primair bij de regering in de desbetreffende landen die om uiteenlopende redenen geloofden dat een versteviging van, voortzetting van, of mogelijke breuk in de relatie met de Verenigde Staten al dan niet van belang was.

In Duitsland vormde de oppositie tegen de Verenigde Staten een schril contrast met de aanvankelijk 'unlimited support' aan de Verenigde Staten in de periode na 11 september. De keuze van de Duitse kanselier Schröder, die nauw verbonden was met zijn verkiezingsstrategie, om de Amerikaanse oorlog in Irak te verwerpen was de eerste grote Duits-Amerikaanse onenigheid in lange tijd en vormde een fundamentele trendbreuk met de Duitse buitenlandspolitieke traditie. Nooit eerder had de Bondsrepubliek zo openlijk het conflict gezocht met de Verenigde Staten. Waar Frankrijk zijn opties open hield tot het begin van 2003, verklaarde Duitsland al in een vroeg stadium (september 2002) en al ver voordat de Veiligheidsraad een officieel standpunt had ingenomen, niet te zullen deelnemen aan de oorlog, zelfs niet onder VN-Mandaat. Een opvallend standpunt voor een land dat traditioneel gezien grote waarde hecht aan multilateralisme en trans-Atlantische banden.<sup>204</sup> Al in Juli 2002 had Schröder de tactische beslissing genomen dat hij om de verkiezingen te kunnen winnen de coalitie met de Groenen nieuw leven in moest blazen en zo veel mogelijk stemmen moest zien te winnen bij de Oost Duitse neo-communistische PDS. Van de prestaties op economisch gebied van zijn rood-groene coalitie moest Schröder het niet hebben aangezien het economisch beleid een volkomen mislukking was geweest. De discussie over Irak en met name de eerder aangehaalde en bijzonder oorlogszuchtige speech van de Amerikaanse vice-president Cheney over de 'necessity for regime change and the limitations of inspections in Iraq' in diezelfde periode, kwamen voor Schröder dan ook als geroepen. Het gaf hem de kans in te spelen op de anti Amerikaanse en pacifistische sentimenten in de Oostelijke regio's.<sup>205</sup>

Schröder 's verkiezingscampagne tegen Irak hielp hem inderdaad de verkiezingen te winnen, zij het met een nipte meerderheid. Diezelfde campagnestrategie had echter ook geleid tot een verwijdering van de Verenigde Staten. In de maanden die volgden deed Schröder herhaalde pogingen de relatie met de Verenigde Staten te herstellen maar zonder veel succes. De hierop volgende teleurstelling in het unilaterialisme van de Bush-administratie en de groeiende weerzin tegen een interventie in Irak onder de Duitse publieke opinie leidde tot een Gaulistische tendens

---

<sup>204</sup> A. Molenaar, *(Dis)organising European Security. The Iraq Controversy and Patterns in US-European Relations*, (Den Haag 2007) 65; Menon en Lipkin, 'European attitudes towards transatlantic relations 2002-2003', 14

<sup>205</sup> Hoekstra, 'Europese veiligheid', 17-20

binnen het Duits buitenlands beleid wat Duitsland steeds meer naar het Franse kamp dreef.<sup>206</sup>

Ook in Frankrijk was het beleid ten aanzien van de Verenigde Staten nauw verbonden met de rol van individuele verantwoordelijke politici. De *gaullistische* politiek van Chirac en de Villepin was er voornamelijk op gericht om de Amerikaanse hegemoniale aspiraties enigszins in te perken en was nauw verbonden met de traditioneel Franse zucht naar nationale grandeur. Bij het Franse standpunt speelden ook de jarenlange vriendschap met Saddam, commerciële overwegingen, de reactie op 'le défi américain' - de veronderstelde oorlog op economisch gebied tussen de VS en Europa - en bezorgdheid over de reactie van de Franse moslimgemeenschap, die vooral in Frankrijk een enorme groei doormaakte, ongetwijfeld een rol, zij het echter iets meer op de achtergrond. Chirac greep de discussie over Irak eveneens aan om zich binnen Frankrijk opnieuw te kunnen positioneren. Tijdens de presidentsverkiezingen van 2002 was de populariteit van Chirac onder de bevolking tot een dieptepunt gedaald. Dit had vooral te maken met beschuldigingen van persoonlijke corruptie, welke zulke ernstige vormen aannamen dat zijn verlies welhaast onontkoombaar leek. Het kwam Chirac dan ook goed uit dat hij de aandacht van zijn reputatie als 'Super Menteur' kon afleiden door zijn verkiezingscampagne gedeeltelijk te richten tegen de Verenigde Staten en hun Irak-beleid.<sup>207</sup>

Ondanks de gezamenlijke positie van Frankrijk en Duitsland ten aanzien van de VS, bleven er ook verschillen in visie tussen beide landen, die met name betrekking hadden op het eventuele gebruik van geweld indien het voorstel tot een tweede Veiligheidsraadresolutie zou falen. Deze verschillen zijn een afspiegeling van hun verschillende tradities van naoorlogse militaire ontwikkeling en inzet. Zo was Berlijn hoe dan ook tegen militair ingrijpen. Dit lag in lijn met de sterke pacifistische en anti-militaristische traditie die het land na de Tweede Wereldoorlog kenmerkte. De Franse positie was en bleef dat het gebruik van geweld enkel gerechtvaardigd zou zijn als een volledig nieuw proces van wapeninspectie zouden worden uitgevoerd.<sup>208</sup> De houding van België en Luxemburg is grotendeels te verklaren vanuit historische banden met Duitsland en Frankrijk.

#### 4.2.2 Atlantici

Aan de kant van de Atlantici, de groep landen die zich achter de Verenigde Staten schaarde, zijn meerdere groepen te onderscheiden. Allereerst de traditionele Atlantici: het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Portugal. Deze landen hebben van oudsher een pro-Amerikaanse houding tentoongespreid en ook in de aanloop naar Irak stonden zij aan Amerikaanse zijde al waren zij

---

<sup>206</sup> Molenaar, *(Dis)organising European Security*, 66-67

<sup>207</sup> Ibidem; Gordon en Shapiro, *Allies at War*, 125-128

<sup>208</sup> Menon en Lipkin, 'European attitudes towards transatlantic relations 2002-2003', 15

allemaal wel voorstander van een operatie onder een nieuw specifiek mandaat van de VN Veiligheidsraad. Ten tweede de groep kandidaat lidstaten uit Centraal en Oost Europa, die zich eensgezind achter de Verenigde Staten schaarden. En ten derde een tweetal 'gelegenheids-Atlantici'. Noch Spanje noch Italië kenden van oudsher een uitgesproken pro-Amerikaanse houding. In deze landen is de keuze inzake Irak dan ook voornamelijk beïnvloed door sterke binnenlandspolitieke factoren.

### *Traditionele Atlantici*

Het beleid van het Verenigd Koninkrijk, van oudsher de trouwste bondgenoot van de Verenigde Staten, werd in sterke mate bepaald door de wens zijn 'special relationship' te bewaren. De nauwe banden met Washington werden door de Britten gezien als een mogelijkheid een zo groot mogelijke invloed te kunnen uitoefenen in de wereld. Ook toen gedurende de zomer 2002 verschillende signalen erop wezen dat de Amerikanen afkoersten op een oorlog in Irak en zelfs toen Bush zijn nieuwe militaire doctrine van 'pre-emption' presenteerde, bleef premier Blair trouw aan zijn belangrijkste bondgenoot al werd hier wel duidelijk dat Blair het mandaat van de VN Veiligheidsraad nodig zou hebben om de steun van het volk te behouden. Hij had er daarom een groot belang bij dat er een nieuwe resolutie zou komen die het gebruik van geweld tegen Irak expliciet legitimeerde. Gedurende het grootste deel van 2002 drongen Britse diplomaten er bij de Amerikanen op aan om terug te gaan naar de VN Veiligheidsraad voor een nieuwe resolutie.<sup>209</sup>

Portugal stond achter het Brits-Amerikaanse beleid ten aanzien van Irak, maar besloot geen militaire steun te leveren aan de invasie toen bleek dat er geen tweede VN-resolutie zou komen.<sup>210</sup> Ook de Nederlandse regering besloot Irak wel politiek, maar niet militair te steunen. Voor militaire deelname door ons land ontbrak het volgens het kabinet aan een breed draagvlak in parlement en samenleving. Denemarken leverde naast politieke ook militaire steun.<sup>211</sup>

### *'Nieuwe Europa'*

De loyaliteit van de Centraal- en Oost-Europese staten kan grotendeels worden verklaard vanuit het belang dat van oudsher aan de Amerikaanse veiligheidsgaranties wordt gehecht. De VS waren gedurende de Koude Oorlog hun rots in de branding geweest. Dit argument speelde met name een rol in de Baltische staten die zich nog altijd direct bedreigd voelen door Russische expansiedrang.

<sup>209</sup> A. Seldon, *Blair* (Londen 2004) 577.

<sup>210</sup> 'Portugal will not offer military aid for unilateral US-led Iraq attack', Agence France Presse, 17 maart 2003.

<sup>211</sup> S. Binzer Hobolt en R. Klemmensen, 'Follow the leader? Divergent positions on Iraq in Denmark and Ireland', EPS publicatie (herfst 2003) Beschikbaar via: <[http://www.essex.ac.uk/ECPR/publications/eps/onlineissues/autumn2003/feature/hobolt\\_klemmensen.htm](http://www.essex.ac.uk/ECPR/publications/eps/onlineissues/autumn2003/feature/hobolt_klemmensen.htm)> (Laatste raadpleging: 20 april 2009)

Vooral Polen was voortvarend in zijn steun aan Irak. Het land stuurde ongeveer tweehonderd manschappen om deel te nemen aan de campagne tegen Saddam. Maar ook Hongarije, Roemenie en Bulgarije werden door Irak dichterbij de Verenigde Staten gebracht. Zij gaven allemaal toestemming om hun bases te gebruiken als oefen- of legerplaatsen voor de Amerikaanse troepen.<sup>212</sup> Door zich loyaal op te stellen tegenover de buitenlandse koers van de Verenigde Staten hoopten de politieke leiders van de Centraal en Oost-Europese landen in de toekomst, indien nodig, wederom een beroep te kunnen doen op de militaire superioriteit van de Verenigde Staten en wilden zij uitzicht houden op het lidmaatschap van de NAVO. Het leveren van politieke en militaire steun aan de operatie in Irak kon daarnaast in de ogen van verschillende politieke leiders worden gebruikt om internationaal aanzien te verwerven.<sup>213</sup> Hun pro-Amerikaanse positie werd hen door de Europese oppositie echter niet in dank afgenomen, zoals onder andere de reactie van Frankrijk naar aanleiding van de 'Vilnius-brief' illustreert.

#### *'Gelegenheids Atlantici'*

Tenslotte waren er nog een tweetal 'gelegenheids Atlantici'. Noch Spanje noch Italië kenden traditioneel gezien een uitgesproken Atlantisch georiënteerde traditie. Hun positie met betrekking tot de oorlog in Irak moet dan ook vooral in het licht worden geplaatst van het beleid van de toenmalig zittende regering in beide landen. Vooral Spanje – op dat moment recent lid geworden van de VN Veiligheidsraad – speelde in aanloop naar Irak een rol van betekenis in de diplomatieke manoeuvres aan de zijde van de VS en het Verenigd Koninkrijk. Het pro-Amerikaanse beleid van de Spaanse Jose-Maria Aznar stond in schril contrast met de meer Europees georiënteerde dynamiek in het beleid van zijn voorgangers. Deze inzet was niet zozeer van persoonlijk belang voor Jose-Maria Aznar, gezien zijn beslissing zich niet opnieuw kandidaat te zullen stellen voor de volgende parlementaire verkiezingen, als wel voor zijn partij.<sup>214</sup> Dat de pro-Amerikaanse houding zo nauw verbonden was met de Aznar regering, bleek onder andere toen halverwege 2004, na de overwinning van de Spaanse Socialistische Partij van Jose Luis Rodriguez Zapatero, het beleid van Spanje radicaal veranderde. Niet lang na de verkiezingsoverwinning werd besloten tot terugtrekking van de troepen. Dit begon op 20 april 2004 en moest binnen zes weken gecompleteerd zijn.<sup>215</sup>

De situatie in Italië was vergelijkbaar met die in Spanje, al stuurde Italië in tegenstelling tot

---

<sup>212</sup> W. Shawcross, *Bondgenoten. De VS, Engeland en Europa en de oorlog in Irak* (Amsterdam 2004) 92-100

<sup>213</sup> Menon en Lipkin, 'European attitudes towards transatlantic relations 2002-2003', 22

<sup>214</sup> Ibidem

<sup>215</sup> BBC News, 'Spain PM firm on Iraq withdrawal', *BBC Online*, 17 maart 2004. Beschikbaar via: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3518826.stm>>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)



Spanje geen militairen. Wel leverde het land logistieke steun.<sup>216</sup> De pro-Amerikaanse houding van de Italiaanse regering in aanloop naar de inval in Irak was nauw verbonden met de invloed van Minister President Silvio Berlusconi. Italië hechtte van oudsher veel waarde aan multilaterale instituties en overeenkomst vanuit het raamwerk van bijvoorbeeld de EU en NAVO, terwijl ze tegelijkertijd goede banden met Washington wilden bewaren. Berlusconi's ondertekening van de 'brief van acht' symboliseerde echter een veel explicietere steun aan het buitenlands beleid van de Verenigde Staten dan voorheen gewoon was.<sup>217</sup>

#### 4.2.3 Neutralen

De neutrale staten – Ierland, Zweden, Finland en Oostenrijk – hielden zich in de aanloop naar Irak over het algemeen op de vlakte over de mogelijke invasie. Zij kozen geen partij voor een van de beide kampen, maar waren wel openlijk kritisch ten opzichte van het juridische kader van de operatie en in essentie tegen het beleid van de Verenigde Staten. De Zweedse regering gaf expliciet aan dat ze niet geloofde dat de actie in lijn was met het internationaal recht en benadrukte dat de wapeninspecteurs meer tijd hadden moeten krijgen om hun werk te kunnen doen. De dreigementen van Frankrijk om een nieuwe resolutie die het geweld tegen Irak zou autoriseren te blokkeren vonden in Zweden om deze redenen dan ook veel gehoor.<sup>218</sup> Ook de Finse, Oostenrijkse en Ierse regeringen maakten duidelijk dat naar hun overtuiging resolutie 1441 niet voldoende juridische basis had.<sup>219</sup> De Oostenrijkse regering zette dit argument kracht bij door na het uitblijven van een VN mandaat het luchtruim gesloten te houden voor Amerikaanse militaire vluchten. Ierland verleende daarentegen wel toestemming aan de Amerikanen om gebruik te maken van zijn vliegvelden. Dit was volgens veel Ieren echter in strijd met de neutraliteitspolitiek en zorgde nogal voor wat binnenlandse onrust. Ook Cyprus en Malta kozen niet expliciet partij, al stond ook Cyprus de Amerikanen eveneens toe gebruik te maken van de bases op het eiland. Wel sprak het land in een verklaring haar spijt en ongerustheid uit. Tenslotte hield ook Griekenland zich op de vlakte ten aanzien van het beleid van de Verenigde Staten. Zijn positie was uitzonderlijk in deze groep en had alles te maken met zijn rol als Voorzitter van de Europese Unie in de eerste helft van 2003. Zonder al te veel succes probeerde Griekenland gedurende zijn voorzitterschap de lidstaten in herhaalde pogingen nader tot elkaar te brengen. Na het uitbreken van de gewelddadigheden koos de regering wel degelijk partij tegen de

---

<sup>216</sup> 'Italy declares support for US position on Iraq', *The Bulletin's Frontrunner*, 19 maart 2003.

<sup>217</sup> Menon en Lipkin, 'European attitudes towards transatlantic relations 2002-2003', 22

<sup>218</sup> 'Sweden backs France, Russia in Iraq veto', Xinhua General News Service, 11 maart 2003.

<sup>219</sup> Menon en Lipkin, 'European attitudes towards transatlantic relations 2002-2003', 23

Amerikaanse interventie. Dit standpunt was voornamelijk gebaseerd op het ontbreken van een duidelijk VN mandaat.<sup>220</sup>

### 4.3 Binnenlandspolitieke factoren

Zoals in de voorgaande paragrafen al te lezen was, lag de kern van de Europese tweespalt in een verschil van mening over de aard van de trans-Atlantische relatie, zoals dit in de nog jonge geschiedenis van Europa al veel vaker voor problemen had gezorgd. Niet altijd lag de positie die landen aannamen ten aanzien van de Irak-kwestie echter in lijn met de traditionele verhoudingen. Hieruit blijkt dat de keuze die de lidstaten maken in een specifieke situatie eveneens afhankelijk is van (individuele) binnenlandspolitieke agenda's. Schröders electoraal geïnspireerd verzet tegen het Amerikaanse Irak-beleid is inmiddels een klassiek voorbeeld. Chirac had geen verkiezingen voor de boeg, maar werd in zijn gloednieuwe rol als pacifist ongekend populair, in het bijzonder ook onder zijn allochtone landgenoten. De Belgische premier Verhofstadt en minister van buitenlandse zaken Michel haalden zich met hun anti-oorlogsopstelling de woede van het Witte Huis op de hals, maar wonnen wel mede hierdoor de Belgische stembusstrijd. Ook in het geval van Spanje en Italië speelden binnenlandspolitieke factoren een belangrijke rol, zoals in de vorige paragraaf is beschreven, en ga zo maar door.<sup>221</sup>

Naast de onderlinge verdeeldheid tussen de lidstaten op Europees niveau, leidde de Irak-kwestie ook tot veel binnenlandse discussie. Vooral de legitimiteitskwestie zette veel mensen aan het denken, zowel voor als na de oorlog – en nog steeds - zoals onder andere blijkt uit de huidige ophef omtrent het Irakonderzoek in Nederland. Aan deze discussie ligt tevens een dieperliggende ethische kwestie ten grondslag, of en wanneer democratieën mogen – of misschien wel moeten – ingrijpen ter verdediging van de mensenrechten in dictaturen. In de discussie werd – (vooral) door de Verenigde Staten - het ethische argument aangehaald dat het verdrijven van het dictatoriale regime van Saddam Hoessein een einde zou maken van een jarenlange onderdrukking van de bevolking. In Europa bestonden hierover, onder zowel voor als tegenstanders van de invasie in Irak, vraagtekens. Hoewel het universele mensenrechtenargument wel degelijk te pas en te onpas werd aangehaald door voorstanders van de Verenigde Staten, was het geen structureel dominant argument in de discussie. De legitimiteitsdiscussie ging dan ook meer over de vraag of resolutie 1441 en eerdere resoluties van de VN-veiligheidsraad voldoende juridische basis boden om geweld tegen Irak te

---

<sup>220</sup> 'Greek government seen preparing next steps regarding perceptions of Iraq war', Financial Times information, Global News Wire, 25 maart 2003.

<sup>221</sup> B. van den Bos, 'De grote leugen', *Internationale Spectator*, (57)9 (September 2003) 401-402; R. Korteweg, 'Europa en de preventieve oorlogvoering. Marginalisering tegenover de Amerikaanse hegemoon', *Internationale Spectator*, 57(5) 2003, 234-239.

gebruiken.<sup>222</sup>

De invloed van de publieke opinie was weliswaar duidelijk aanwezig maar niet doorslaggevend voor de posities die de verschillende landen aannamen in het internationale debat. In bijna alle landen was de publieke opinie tegen een oorlog in Irak gekeerd. Hoewel de meeste regeringsleiders dit meenamen in hun pogingen een expliciet VN mandaat te krijgen voor de oorlog in Irak, lieten regeringsleiders zich er niet door weerhouden steun te verlenen aan de Verenigde Staten toen bleek dat van een dergelijk mandaat geen sprake zou zijn. Ook de rol van de media was beperkt. Zij vormden het forum van de discussie en vervulden hoogstens ten dele een rol in de agendasetting. Van een zelfstandig initiërende rol was in deze fase geen sprake.

#### **4.4 Invloed van de Irak-kwestie op het EVDB**

Tijdens de Irak-crisis heeft de Europese Unie geen enkele rol van betekenis gespeeld. Het lukte de Europese lidstaten niet om hun wensen en belangen op een lijn te krijgen, laat staan om met een stem te spreken. Nationale reflexen domineerden het beeld. De verschillende kampen in Europa zagen in de Irak-crisis een bevestiging van hun gelijk. 'Voor Atlantici bevestigde de breuk binnen de Europese gelederen dat trans-Atlantische samenwerking via NAVO nog altijd meer zekerheid biedt dan je lot helemaal verbinden aan een 'stuurloze' EU. Europees gezinden zagen in de Irak-crisis juist de noodzaak tot een verdere verdieping van de Europese veiligheidssamenwerking.'<sup>223</sup>

Ondanks de grote meningsverschillen over Irak, was het jaar 2003 ironisch genoeg ook het jaar waarin het EVDB een grote ontwikkeling doormaakte. In juni dat jaar begon de EU met haar eerste autonome vredesmissie, in Congo, waarna later dat jaar ook een politiemissie op de Balkan volgde.<sup>224</sup> Op het gebied van inlichtingen en contraterrorisme werden nieuwe initiatieven ondernomen om tot geïntegreerde actie te komen. In december 2003 werd bovendien de EU-Veiligheidsstrategie officieel goedgekeurd, waarin de lidstaten voor het eerst een gezamenlijke Europese strategische visie aannamen.<sup>225</sup> Hoewel het 'Tervuren statement' van april 2003, waarin Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg het plan uitten tot een militair hoofdkwartier buiten het raamwerk van de NAVO, de Europese verdeeldheid opnieuw onderstreepte, gaf het uiteindelijk wel een impuls aan een verdere uitbouw van het organisatorische en planmatige kader van het EVDB na de Irak episode. Zo bereikten het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk eind 2003, begin 2004

---

<sup>222</sup> N. Gnesotto, 'EU, US: visions of the world, visions of the other'. In: G. Lindstrom (ed.), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq* (Parijs 2003) 21-42, aldaar 30-31.

<sup>223</sup> Hoekstra 'Europese veiligheid', 17-20

<sup>224</sup> J. Haine,, 'Militaire Zaken. Het EVDB getransformeerd?' *NAVO Kroniek* (zomer 2005). Beschikbaar via: <<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/dutch/military.html>>, (Laatste raadpleging: 25 april 2009)

<sup>225</sup> Ibidem

compromissen over de opzet van een Europees operatiecentrum, de vorming van de EU Battlegroups, de EVDB-elementen van het grondwettelijk verdrag en de oprichting van het Europees Defensie Agentschap.<sup>226</sup>

#### 4.5 Deelconclusie

De Irak-kwestie heeft aangetoond dat een gemeenschappelijke visie op de relaties met de Verenigde Staten een kernvoorwaarde is voor een verdere verdieping van de Europese veiligheidssamenwerking. Het heeft eveneens de centrale posities van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland benadrukt in deze. Frankrijk als traditionele vertegenwoordiger van het Europees georiënteerde kamp enerzijds, het Verenigd Koninkrijk als vaandeldrager van het Atlantisch kamp anderzijds. De positie van Duitsland als trouwe bemiddelaar tussen Parijs en Washington/Londen is eveneens van groot belang gebleken. Hoewel Schröder's unilateralistische politiek in de aanloop naar Irak naar zijn eigen zeggen niet verantwoordelijk mag worden gezien voor de Europese tweedeling, verloor Duitsland door zijn vroege anti-Amerikaanse statements wel degelijk zijn positie als 'buffer' tussen de twee kampen, waardoor het conflict nog verder kon escaleren.<sup>227</sup> Tenslotte heeft de Irak-kwestie aangetoond dat de nationale posities en reflexen, die voor een groot deel gevormd worden door structurele factoren als geschiedenis, geografische ligging, belangen, waarden en perceptie van de nationale identiteit en dreigingen, met de tijd kunnen verschillen naarmate kaders en motieven wijzigen. De dynamiek van de verdeeldheid binnen Europa rondom de oorlog in Irak was naast de meer structurele factoren, die met name zichtbaar werden in de relatie tot de Verenigde Staten, eveneens afhankelijk van de omstandigheden van het moment, zowel in de internationale arena als op het niveau van de binnenlandse politiek, en de hieruit voortvloeiende specifieke keuzes die gemaakt werden door de zittende regering in de betreffende landen.

---

<sup>226</sup> Hoekstra, 'Europese veiligheid', 17-20

<sup>227</sup> Molenaar, *Dis(organising) European Security*, 67

## Conclusie

De Europese Unie mag zichzelf economisch gezien een grootmacht noemen, op het gebied van het (buitenlands en) veiligheidsbeleid zijn haar geboekte resultaten heel wat minder overtuigend. Hoewel het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB) in tien jaar tijd voor Europese begrippen een relatief snelle ontwikkeling heeft doorgemaakt, waaronder een indrukwekkend institutioneel raamwerk en de lancering van een twintigtal civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties die een breed scala aan activiteiten beslaan, zijn haar pretenties allesbehalve waargemaakt. De operaties waren vaker civiel dan militair van aard en daarmee minder riskant en beperkt van omvang. Militaire en civiele doelen werden en worden gesteld en weer bijgesteld en het optreden van de lidstaten op dit vlak blonk vooral uit in een gebrek aan politieke wil om tot eensgezindheid te komen en daarmee samenhangend een gebrek aan concrete capaciteiten.

In het hart van de problemen om tot een daadkrachtig en gezamenlijk Europees extern optreden te komen, ligt het feit dat het beleid ten aanzien van veiligheid en defensie - politiek gezien - een zeer gevoelig onderwerp betreft, dat nauw verbonden blijft met de soevereiniteit van de staat en raakt aan de fundamentele en onderlinge verschillende aard van staten. In het verlengde van dit schier onwrikbare uitgangspunt zijn lidstaten van oudsher niet bereid geweest verantwoordelijkheden en competenties op deze gebieden over te hevelen naar het Europees niveau, waardoor voor iedere besluitvorming unanimiteit vereist blijft, wat maakt dat de EU niet sterker is dan de 27 lidstaten toestaan. Het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek - welke redenen zijn aan te voeren voor de kloof tussen beleid en uitvoering en de discrepantie tussen pretenties en behaalde resultaten - moet dan ook niet zozeer gezocht worden in Brussel, het hart van de Europese Unie, maar in de hoofdsteden van de afzonderlijke lidstaten.

Door de politieke versnippering, die zich uit in een grote diversiteit aan belangen, ambities en middelen, blijkt de EU niet in staat om in crisissituaties een snel en effectief gemeenschappelijk veiligheidsbeleid te realiseren en gezamenlijk een (militaire) vuist te maken. De interne Europese verdeeldheid kwam onder meer pregnant aan het licht in de aanloop naar de invasie in Irak, zoals in het vierde hoofdstuk is beschreven, maar ook in meer actuele kwesties als het mandaat van de lidstaten voor de onderhandelingen met Rusland over een nieuwe samenwerkingsovereenkomst en het Europese standpunt inzake de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo in 2008. In alle gevallen wisten de lidstaten zich moeilijk te verenigen.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat achter deze ogenschijnlijk gescheiden gebeurtenissen structurele breuklijnen schuilgaan in de visie van de lidstaten op de veiligheidspolitieke rol van de

Unie – een visie nauw samenhangend met hun kijk op de Atlantische samenwerking. De nationale bijdragen aan internationale samenwerkingsverbanden zijn onvoorspelbaar en weinig consistent, mede door uiteenlopende percepties van de aard van specifieke dreigingen en de beste manier om daar mee om te gaan, en de rol van de krijgsmacht in deze. Deze diversiteit aan nationaalpolitieke posities en reflexen hangt in belangrijke mate samen met de veiligheidscultuur van elke staat, welke voor een groot deel vorm heeft gekregen op basis van nationaal historische ervaringen en tradities, waarden, belangen en geopolitieke realiteit. Méér nog dan in de ‘oude’ Unie bestaan hier in de uitgebreide Unie van 27 lidstaten grote verschillen en het ene land kent traditioneel een positiever klimaat voor militaire samenwerking en inzet van gevechtstroepen in het buitenland dan het andere. Zo wordt in Duitsland het veiligheidsbeleid in belangrijke mate bepaald door de historische erfenis, speelt in de Baltische staten de (directe) dreiging van Rusland een rol en is het Nederlandse beleid voornamelijk op Atlantische leest geschoeid.

Zoals met name de kwestie Irak heeft aangetoond, is de positie die landen innemen in een specifieke veiligheidspolitieke situatie eveneens sterk afhankelijk van een reeks directe politieke, contextgerelateerde en dus vaak tijdsgebonden keuzes door de zittende regeringen in de betreffende landen. Invloeden kunnen zijn de internationaal-politieke constellatie, de eigen budgettaire en militair-operationele mogelijkheden, de binnenlandspolitieke besluitvorming en de (on)wil van de bevolking om offers te brengen in relatie tot het nut, de noodzaak en de legitimiteit van een eventuele missie. In de nieuwe post-Koude Oorlog context is het belang van dergelijke binnenlandspolitieke (en soms maatschappelijke wensen en tendensen) sterk toegenomen. Vredesoperaties zijn immers niet alleen in beleid, maar ook in uitvoering sterk politiek bepaalde fenomenen. De taken en, meer nog, de feitelijke activiteiten van de krijgsmacht hebben een steeds sterkere maatschappelijk-politieke lading gekregen en vinden niet langer onomstreden hun legitimiteit in de primaire en nationaal-functionele rol van de krijgsmacht – de bescherming van volk en vaderland. De militaire inzet is in toenemende mate onderdeel geworden van een politiek en maatschappelijk debat over het motief van de operatie en de (internationale) legitimiteit daarvan in relatie tot het nationale belang en de risico's, niet in het minst tegenover het uitgezonden personeel. Hun beroep vereist nu immers veel meer dan voorheen een frequente afwezigheid ver van huis en door de veranderende aard van de dreigingen en context van optreden is de inzet steeds meer belastend en gevaarlijker geworden.

Al met al blijft iedere politiek-militaire coalitie, zowel formeel als ad hoc, naast de financiële middelen en militaire mogelijkheden van een lidstaat in grote mate afhankelijk van de toewijding van haar lidstaten en het geloof van de nationale parlementen, de publieke opinie en het electoraat in

het nut, de noodzaak en internationale legitimiteit van een (eventuele) missie. Alleen dan zullen ze bereid zijn de eventuele risico's, die inherent zijn aan deelname aan post-Koude Oorlog militair crisismanagement, voor lief te nemen. Eveneens en in navolging van het voorafgaande geldt, dat zolang dreigingen niet als existentieel worden ervaren, de bereidheid tot ingrijpen altijd beperkter blijft dan bijvoorbeeld het nastreven van universele mensenrechten.

In dit onderzoek is gebleken dat er een enorme diversiteit bestaat tussen de verschillende lidstaten aan belangen, ambities, middelen en bereidheid deze middelen te gebruiken. Tot op heden definiëren lidstaten hun veiligheidsbelangen vooral op nationale basis. Het idee van een 'Europees veiligheidsbelang' is gezien de gevoeligheid van het onderwerp politiek gezien nog steeds taboe. Door de groeiende politieke, economische, sociale en culturele banden tussen de lidstaten enerzijds, en de uitdagingen van de globalisering en haar transnationale dreigingen anderzijds raken de nationale veiligheidsbelangen echter verouderd. Zoals ook beschreven in de Europese Veiligheidsstrategie is geen enkel land in staat op puur nationale basis een antwoord te bieden op de complexe en acute dreigingen van deze tijd. Als de Europese Unie op veiligheidsgebied daadwerkelijk een rol van betekenis wil spelen in de wereld, zoals ze ambieert, is het noodzakelijk de belangen bij elkaar te brengen en te zoeken naar eenheid in verscheidenheid. Zoals dit onderzoek heeft aangetoond kan de rol van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland hierin van wezenlijk belang zijn. Als deze drie landen het op hoofdpunten van het Europese buitenlandse beleid met elkaar eens zijn, dan is de kans groot dat de verschillende lidstaten zich in dit compromis, waarin de belangen van de Atlantici, continentaal-Europees gezinden en de neutralen samenkomen, kunnen vinden. Deze drie landen leggen niet alleen individueel politiek, diplomatiek, economisch en, met uitzondering van Duitsland, militair het meeste gewicht in de strijd, zij staan tevens voor belangrijke stromingen binnen de Europese samenwerking. Het Verenigd Koninkrijk als belangrijke aanjager van het Atlantisch kamp, Frankrijk als traditionele vertegenwoordiger van het Europees georiënteerde kamp en Duitsland als trouwe bemiddelaar tussen de twee, die gezien zijn neutralistische inslag sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog er tevens nauwlettend op zal toezien dat Europa's militaire ambities zorgvuldig binnen het raamwerk van de internationale rechtsorde gepland worden.

Ik wil afsluiten met een korte blik op de toekomst. Gezien de historische precedents is het ijdele hoop te denken dat het eenvoudig is de nationale reflexen om te buigen in een gezamenlijke Europese richting en dat lidstaten hun nationale soevereiniteit op het gebied van veiligheid en defensie wezenlijk en/of op korte termijn zullen loslaten. Geen enkele staat zal toelaten gedwongen te worden tot deelname aan een militaire missie of tot hervorming van haar defensie uitgaven. De beste hoop om te komen tot een meer coherent en effectief extern optreden ligt mijns inziens dan

ook in een - veelal omstreden - vorm van permanente gestructureerde samenwerking, een optie die onder meer is opgenomen in het Verdrag van Lissabon. Dit maakt samenwerking mogelijk tussen de landen die meer *willen* en *kunnen* op het gebied van militaire capaciteiten en houdt de optie open voor 'constructieve onthouding' voor de leden die daar om welke reden dan ook nog niet aan toe zijn. Een dergelijke vorm van samenwerking moet overigens wel onderworpen worden aan concrete regels. Zo mag een dergelijke samenwerking geenszins een bindende verplichting inhouden om troepen in te zetten en is het voor de legitimiteit van de missie en in bredere zin voor de geloofwaardigheid van de Unie als geheel, van het grootste belang dat bijvoorbeeld ook de lidstaten die niet meedoen wel hun politieke toestemming geven voor de nauwere samenwerking. Het belang van een dergelijke samenwerking ligt vooral in het feit dat het ruimte creëert voor een kleinere groep leidende staten om op bepaalde terreinen verder te gaan dan andere. Om nog eenmaal de woorden van Nick Witney aan te halen: *'Non-players should not insist on a seat at the table, and on holding the enterprise back to the pace of the slowest'*.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, 3



## Literatuur

### Primaire literatuur

Brussels European Council, 'Conclusions of the Presidency', 11-12 december 2008. Beschikbaar via: <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Cologne European Council, 'Conclusions of the Presidency', 3 en 4 juni 1999, ANNEX III - Declaration of the European Council and Presidency report on strengthening the European common policy on security and defence. Beschikbaar via: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an5](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an5)> (Laatste raadpleging op 25 april 2009)

European Council, *Treaty on European Union*, Official Journal of the European Union, C. 191, 29 juli 1992. Beschikbaar via: <[http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

European Council, 'Helsinki Headline Goal', 10-11 december 1999. Beschikbaar via: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms/Upload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

European Council, 'A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy', 12 december 2003. Beschikbaar via: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

European Council, 'Headline Goal 2010', 17-18 juni 2004. Beschikbaar via: <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

European Council, 'Map of ESDP civilian, police and military operations since 2003', april 2009. Beschikbaar via: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/map-ENApril09.pdf>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Feira European Council, 'Conclusions of the Presidency', 19 en 20 juni 2000. Beschikbaar via: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Helsinki European Council, 'Conclusions of the Presidency', 10-11 december 1999. Beschikbaar via: <<http://europa.eu/bulletin/nl/9912/p000033.htm>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009)

Western European Union Council of Ministers, 'Petersberg Declaration' 19 juni 1992. Beschikbaar via: <<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie veiligheidsbeleid, 'Het Europees veiligheids en defensiebeleid. Fact-sheet 2006' (Den Haag april 2006) Beschikbaar via: <[http://www.minbuza.nl/binaries/minbuza\\_europese\\_samenwerking/pdf/factsheet\\_evdb\\_algemeen\\_06\\_04\\_06.pdf](http://www.minbuza.nl/binaries/minbuza_europese_samenwerking/pdf/factsheet_evdb_algemeen_06_04_06.pdf)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Veiligheidsbeleid. 'EVDB-operatie. Fact-sheet 2006' (Den Haag juni 2006), <<http://www.europahoortbijnederland.nl/wp-content/uploads/2008/06/lopende-evdb-operaties1.pdf>>, (laatste raadpleging op 25 april 2009).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Verdrag van Lissabon. Nieuwe spelregels voor Europese samenwerking* (Den Haag 2008).

## Secundaire literatuur

Adviesraad Internationale Samenwerking, *Maatschappij en Krijgsmacht*, AIV-publicatie nr. 48 (Den Haag 2006).

Aldis, A. en Drent, M., *Common Norms and Good Practices of Civil-Military Relations in the EU* (Groningen 2008).

Aybet, G., *The dynamics of European security cooperation, 1945-1991* (Basingstoke 2001).

Baal, A. van, 'De Nederlandse Krijgsmacht en de NAVO. Van defensienota 1991 tot Hoofdlijnennotitie'. *Atlantisch Perspectief*, (23)2 (1999) 1-4, Beschikbaar via: <[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%201999%20nr.%202/Van%20Baal.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%201999%20nr.%202/Van%20Baal.pdf) >, (Laatste raadpleging: 25 april 2009).

Baars, N., 'Helemaal neutraal? Oostenrijk en Europese veiligheidssamenwerking', *Atlantisch Perspectief*, (24)5 (2000) 11-14, Beschikbaar via: <[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%202000%20nr.%205/Baars.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%202000%20nr.%205/Baars.pdf) >, (Laatste raadpleging op 23 april 2009).

Bailes, A., 'Designing a comprehensive security policy for Europe and European States'. In: Aldis, A. en Drent, M., *Common Norms and Good Practices of Civil-Military Relations in the EU* (Groningen 2008).

Bakker, E., 'Het bondgenootschap kruipt uit het dal van de Irak-crisis: onenigheid en overeenstemming binnen de NAVO'. *Internationale Spectator*, (63)3 (maart 2009). Beschikbaar via: <[http://www.internationalespectator.nl/2009/20090300\\_is\\_art\\_bakker.pdf](http://www.internationalespectator.nl/2009/20090300_is_art_bakker.pdf)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Berg, P. van den, Vlaenderen, N. van, en Bouman, D., 'Veiligheid of ontwikkeling. Europees buitenlandsbeleid voor fundamentele keuze', *Internationale Spectator*, (60)2 (Februari 2006) 82-86.

Blockmans, S. (ed.), *The European Union and Crisis Management*, (Den Haag 2008).

Brinkhorst, L., 'Europese Unie en nationale soevereiniteit', Oratie uitgesproken op 8 april 2008 (Leiden). Beschikbaar via: <[http://www.leidenuniv.nl/tekstboekjes/content\\_docs/oratie\\_brinkhorst.pdf](http://www.leidenuniv.nl/tekstboekjes/content_docs/oratie_brinkhorst.pdf)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009)

Bos, B. van den, 'De grote leugen', *Internationale Spectator*, (57)9 (September 2003) 401-402.

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

- Camp, S. van, en Collins, D., 'De EU-lidstaten en het EVDB. Elementen van convergentie en divergentie', *Veiligheid en Strategie*, nummer 78 ( September 2003).
- Camp, S. van, en Berth, E., 'De nieuwe EU-lidstaten en het EVDB. Elementen van convergentie en divergentie', *Veiligheid & Strategie*, 86 (2004).
- Clausewitz, C. Von, *Vom Kriege*, (Rowohlt 1963).
- Cooper, R. , *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the twenty-first century* (Londen 2003).
- Damen, N., 'Terug van weggeweest? Re-integratie van Frankrijk in de militaire commandostructuur van de NAVO', *Internationale spectator*, (63)3 (Maart 2009) 136-139.
- Dekker P., en Ederveen, S., (e.a.), *Divers Europa. De Europese Unie in de publieke opinie & verscheidenheid in cultuur, economie en beleid*. Bijzondere publicatie 63. Europese verkenning 4. Bijlage bij Staat van de Europese Unie 2007. Centraal Planbureau (Den Haag 2007). Beschikbaar via: <<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/63/>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).
- Dinan, D., *Ever closer Union. An introduction to European Integration* (Hampshire 2005).
- Eekelen, W. van, 'Democratie, Veiligheid en Ontwikkeling. Hervorming van de veiligheidssector', *Atlantisch Perspectief*, (31)2 (2007) 15-19.
- Egenhofer, C., Kurpas S., Schaik L. van, *The Ever-Changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making Processes of the European Union* (Brussel 2009).
- European Defence Agency, *European-United States Defence Expenditure 2007*, 11 december 2008. Beschikbaar via: <<http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).
- Everts, P., *De Nederlanders en de wereld: publieke opinies na de Koude Oorlog* (Assen 2008).
- Forster A. en Wallace, W., 'Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?' In: W. Wallace, H. Wallace en M. Pollack, *Policy-Making in the European Union* (Oxford 2000).
- Fukuyama, F., *Het bouwen van een staat* (Amsterdam 2005).
- Giegerich, B., 'What Role for Europe? National Responses to the EU's Security and Defence Policy'. Gepresenteerd op: International studies Association 45<sup>th</sup> Annual Convention (Montreal 17-20 maart 2004).
- Giegerich, B. *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*, Adelphi Paper 397 (Londen 2008).
- Glisic, J., 'The role of public opinion and the media in civil-military relations'. In: Aldis, A. en Drent, M., *Common norms and good practices of civil-military relations in the EU*, Harmonie Paper 21 (Groningen 2008).

Gnesotto, N., 'EU, US: visions of the world, visions of the other'. In: Lindstrom, G., (ed.), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq* (Parijs 2003).

Gordon, P. en Shapiro, J., *Allies at war. America, Europe and the crisis over Iraq* (New York 2004).

Haas, M. de, 'De Nederlandse Defensie Doctrine. Schakel tussen defensiebeleid en militaire inzet', *Militaire Spectator*, (174)11 (2005) 493-502.

Haas, M. de, (e.a.), *Geeft acht. Visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld* (Gouda 2007).

Ham, P. van, *Europa en de Pax Americana. Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen* (Den Haag 2002).

Haine, J-Y, 'Militaire Zaken. Het EVDB getransformeerd?' *NAVO Kroniek* (zomer 2005). Beschikbaar via: <<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/dutch/military.html>>, (Laatste raadpleging op 23 april 2009).

Hermans, E. en Meer, S. van der, 'EUFOR in Tsjaad. Lakmoesproef voor Europees defensiebeleid?' *Militaire Spectator*, Jaargang 177, nr. 7/8 (2008), 403-409

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

Hill, C. en Smith, M., *International Relations and the European Union* (Oxford 2005).

Hobolt Binzer, S. en Klemmensen, R., 'Follow the leader? Divergent positions on Iraq in Denmark and Ireland', EPS publicatie (herfst 2003), Beschikbaar via: <[http://www.essex.ac.uk/ECPR/publications/eps/onlineissues/autumn2003/feature/hobolt\\_klemmensen.htm](http://www.essex.ac.uk/ECPR/publications/eps/onlineissues/autumn2003/feature/hobolt_klemmensen.htm)>, (Laatste raadpleging op 23 april 2009)

Hoekstra, N., 'Helemaal neutraal? Zweden en Europese veiligheidssamenwerking', *Atlantisch Perspectief*, (24)4 (2000) 13-16.

Hoekstra, N., 'Europese veiligheid: Een zaak voor Amerika én Europa', Interview met Arnout Molenaar, *Atlantisch Perspectief*, (31)6 (2007) 17-20.

Hoffenaar, J., 'De Nederlandse krijgsmacht in historisch perspectief'. In: E. Muller, *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004).

Homan, K., 'Verval en Vernieuwing. Het Franse buitenlands en veiligheidsbeleid', *Atlantisch Perspectief*, (30)6 (2006) 9-14.

Homan, K., 'Maatschappij en krijgsmacht: relatie vergt voortdurend onderhoud', *Armex* (oktober 2006). Beschikbaar via: <<http://www.clingendael.nl/cscp/media/?id=6386>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Homan, K., 'Frankrijk stapt over op multilateraal defensiebeleid', *Internationale Spectator*, (62)11 (november 2008) 580-584.

Howorth, J., *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge* (Parijs 2000).

Howorth, J., 'From Security to Defence: the Evolution of the CFSP'. In: Hill, C. en Smith, M., *International Relations and the European Union* (Oxford 2005) 179-204.

Kappen, F. van, 'Twee jaar Afghanistan. Misstanden over een complexe missie', *Atlantisch Perspectief*, (32)5 (2008). Beschikbaar via: <[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%202008%20nr.%205/Van%20Kappen.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%202008%20nr.%205/Van%20Kappen.pdf)>, (Laatste raadpleging op 23 april 2009).

Keohane, D., 'The future of EU military operations and capabilities', *Studia Diplomática*, (LXI) 3 (Brussel 2008).

Klep C. en Gils, R. van, 'Internationale Vredesoperaties', In: E. Muller (red), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*(Alphen aan den Rijn 2004) 397-416.

Klep, C., *Somalië, Rwanda, Srebrenica: De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies* (Amsterdam 2008).

Korteweg, R., 'Europa en de preventieve oorlogvoering. Marginalisering tegenover de Amerikaanse hegemonie', *Internationale Spectator* 57(5) (2003) 234-239.

Lenaerts, K. en Nuffel, P. van, *Europees recht: in hoofdlijnen* (Antwerpen 2008).

Linden, R. van der, 'Het groene gordijn: de neutraliteit van Ierland', *Atlantisch Perspectief*, (25)1 (2001) 18-19.

Lo Bianco, S., 'De kunst van het overleven. Het Finse buitenlands en veiligheidsbeleid', *Atlantisch Perspectief*, (25)2 (2001)22-26.

Mattelaer, A., 'Vredesoperaties in Rwanda en Congo. Lessen voor het ontwerp van militair-humanitaire interventies'. *IPIS-dossier*, nr. 147 (Antwerpen 2006). Beschikbaar via: <[www.ipisresearch.be/download.php?id=137](http://www.ipisresearch.be/download.php?id=137)>, (Laatste raadpleging op 23 april 2009)

Menon, A. en Lipkin, J., 'European attitudes towards transatlantic relations 2002-2003: An analytical survey'. *Research and European Issues*, 26 (Mei 2003). Beschikbaar via: <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud26-en.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud26-en.pdf)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009)

Menon, A., 'From crisis to catharsis: EDSP after Iraq', *International Affairs* 80(4) (2004) 631-648.

Molis, A., 'The Role and Interests of Small States in Developing European Security and Defence Policy', *Baltic Security and Defence Review*, (8) (2006) 81-100.

Meulen, J. van der en Konink, M. de, 'Nooit meer sneuvelen? Precisering van de 'slachtofferhypothese'', *Transaktie*, (27)2 (1998) 191-208.

Meulen, J. van der, en Soeters, S., 'Krijgsmacht en samenleving: Civiel-militaire betrekkingen in verandering'. In: E. Muller (red), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*. (Alphen aan den Rijn 2004) 217-236.

Molenaar, A., *(Dis)organising European Security. The Iraq Controversy and Patterns in US-European Relations*, (Den Haag 2007).

Muller, E., *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004).

Pijpers, A., 'De veiligheidspolitiek van de Europese Unie'. In: A. van Staden, *Tussen orde en chaos: De organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa* (Leiden 1994).

Princen, F. en Wijnen, M., 'Defensie in beweging. Constante verandering door veranderende constanten', *Militaire Spectator*, (173)4 (2004), 215- 224.

Rickly, J., *The European Neutral and Non-aligned States. NATO and ESDP* (Oxford 2005).

Rooij, A. de, 'Kwestie Irak legt breuklijnen in EU bloot', *Reformatorisch Dagblad*, 14 februari 2003, <<http://www.refdag.nl/artikel/49994/Kwestie+Irak+legt+breuklijnen+in+EU+bloot.html>>, (Laatste raadpleging op 23 april 2009).

Rosental, U., 'Politiek en krijgsmacht: Civiel-militaire betrekkingen'. In: Muller, E. (red), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004), 197-216.

Rubin, J., 'Stumbling into War', *Foreign Affairs*, 5 (2003).

Seldon, A., *Blair* (Londen 2004).

Shawcross, W., *Bondgenoten. De VS, Engeland en Europa en de oorlog in Irak* (Amsterdam 2004).

Smit, W., *Terrorisme en rechtvaardige oorlog. Recht en onrecht in tijden van terreur* (Antwerpen 2007).

Smith, M., Crowe, B. en Peterson, J., 'International interests. The Common Foreign and Security Policy'. In: J. Peterson en M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*. (Oxford 2002).

Smith, H., *European foreign policy, what it is and what it does* (Londen 2002).

Smith, K., *European Union foreign policy in a changing world* (Cambridge 2003).

Teunissen P. en Emmens, H., 'De krijgsmacht in internationaal verband'. In: Muller, E. (red), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn 2004) 67-146.

Verhagen, M., 'Veranderende wereld, vaste waarden: Nederlands buitenlands beleid in de 21<sup>e</sup> eeuw', *Internationale Spectator*, (62)10 (Oktober 2008), 507-512.

Vos, H., de (red), *De impact van de Europese Unie: beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen* (Leuven 2008).

Wallace, W., Wallace, H. en Pollack, M., *Policy-Making in the European Union* (Oxford 2000)  
Wijk, R. de, en Ham, P. van, 'Strategische cultuur en de transatlantische gedachte', *Internationale Spectator*, (59)1 (januari 2005), 8-11.

Wilkie, R., 'Fortress Europe: European Defense in the Future of the North American Alliance', *Parameters, US Army War College Quarterly*, (32)4 (2002-03) 34-47.

Witney, N., *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. European Council on Foreign Relations Policy Paper (Londen 2008).

Wogau, K. Von, *European Defence Policy. Past, present and future*. Gepresenteerd tijdens de EVP-ED Studiedagen in Parijs van 2 tot 4 juli 2008 (Parijs 2008).

Wouters J. en Naert, F., 'Het Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU en NAVO's Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit: eigenheid en complementariteit. Instituut voor Internationaal Recht', Working Paper nr. 23 (Katholieke Universiteit Leuven 2002).

Young, C., *The European Security and Defence Identity Debate* (Winnipeg 2000).

D. Zandzee, 'Het Europees Defensie Agentschap', *Atlantisch Perspectief*, (29)5 (2005). Beschikbaar via: <[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%202005%20nr.%205/Zandee.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%202005%20nr.%205/Zandee.pdf)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Zandzee, D., 'Europese defensiesamenwerking: kiezen en delen!', *Atlantisch Perspectief*, (31)2 (2007), 9-14.

Zandzee, D., 'Permanente Gestructureerde Samenwerking. Een impuls voor Europese defensie?', *Atlantisch Perspectief*, (32)4 (2008) Beschikbaar via: <[http://www.atlcom.nl/site/ap\\_archief/pdf/AP%202008%20nr.%204/Zandee.pdf](http://www.atlcom.nl/site/ap_archief/pdf/AP%202008%20nr.%204/Zandee.pdf)>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

Zwaan, J. de, 'Foreign Policy and Defence Cooperation in the European Union: legal foundations', In: S. Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management*, (Den Haag 2008) 17-36.

### **Kranten en overige nieuwsmedia**

'Greek government seen preparing next steps regarding perceptions of Iraq war', *Financial Times information*, Global News Wire, 25 maart 2003.

'Italy declares support for US position on Iraq', *The Bulletin's Frontrunner*, 19 maart 2003.

'Portugal will not offer military aid for unilateral US-led Iraq attack', *Agence France Presse*, 17 maart 2003.

'President's State of the Union Address', 29 januari 2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>, (Laatste raadpleging op 26 januari 2009).

'President Bush Delivers Graduation Speech at West Point', 1 juni 2002, URL: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

'Spain PM firm on Iraq withdrawal', *BBC Online*, 17 maart 2004,  
<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3518826.stm>>, (Laatste raadpleging op 23 april 2009).

'Sweden backs France, Russia in Iraq veto', *Xinhua General News Service*, 11 maart 2003.

*The National Security Strategy of the United States of America*, 17 september 2002,  
<<http://www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html>>, (Laatste raadpleging op 20 april 2009).

*United Nations Security Council Resolution 1441 (2002)*, S/RES/1441 (2002).

'Vice President speaks at VFW 103<sup>rd</sup> National Convention', 26 augustus 2002,  
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html>>, (Laatste raadpleging op 20 april 2009).

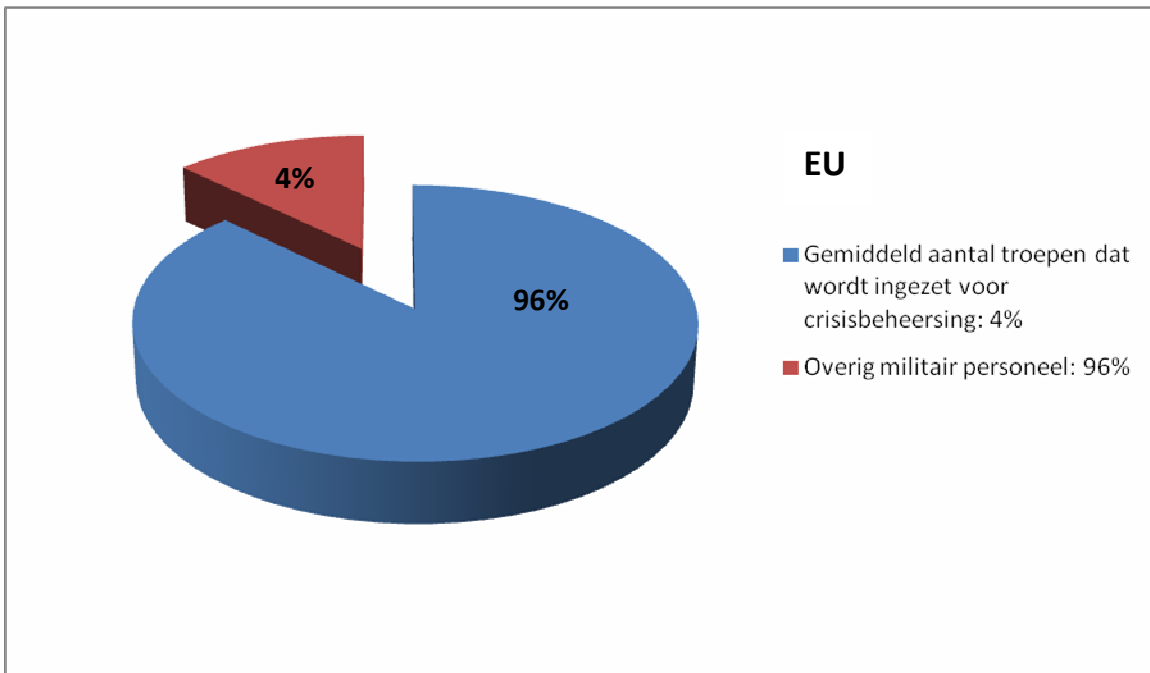
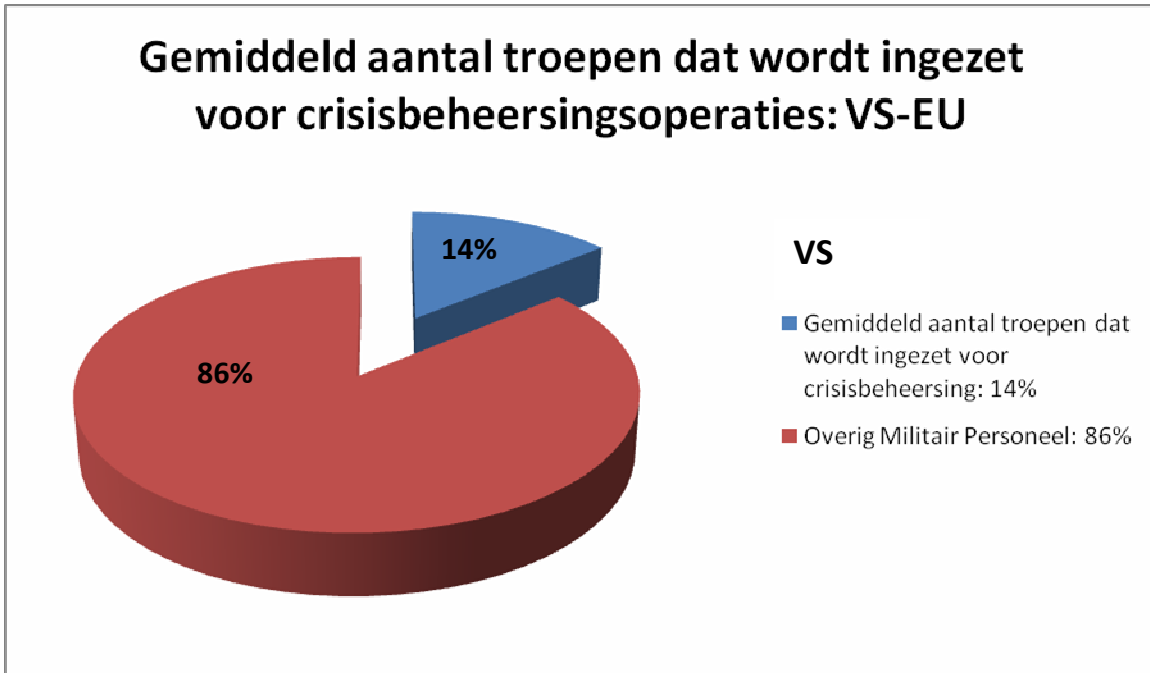
### **Database**

European Defence Agency, *Defence data*, 11 december 2008. Beschikbaar via:  
<<http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).



Bijlage I – Vergelijking defensie-uitgaven en inzet van troepen Europa-VS

A.



Bron: European Defence Agency, *European-United States Defence Expenditure 2007*, 11 december 2008. Beschikbaar via: <<http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

## B. Algemene defensie uitgaven Europa\* – VS\*\* 2007

	Europa	VS
Totale defensie uitgaven	€204 miljard	€454 miljard
Defensie uitgaven in % van het BNP	1,69 %	4,5%
Defensie uitgaven per hoofd van de bevolking/ inwoner	€417	€1504

\* Europa betekent de 26 EDA lidstaten, Denemarken uitgezonderd

\*\* De wisselkoers van Euro naar Dollar is gebaseerd op het gemiddelde van 2007: 1,370

Bron: European Defence Agency, *European-United States Defence Expenditure 2007*, 11 december 2008. Beschikbaar via: <<http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).

## Bijlage II – Overzicht EU-operaties sinds 2003

### A. Stand van zaken (april 2009)



Bron: European Council, 'Map of ESDP civilian, police and military operations since 2003', april 2009. Beschikbaar via: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/map-ENApril09.pdf>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009)

## B. Overzicht militaire operaties EU en deelnemende lidstaten

Operatie	Regio	Duur	Mandaat	Troepen aantal	Deelnemende lidstaten
Concordia /Fyrom	Balkan:  Republiek Macedonië	Maart- december 2003	Bijdragen aan stabiele omgeving t.b.v. implementatie vredesverdrag	400	België, Bulgarije, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechische Republiek, Verenigd Koninkrijk, Zweden
DRC Artemis	Centraal Afrika:  Democratische Republiek Congo	Juni- september 2003	Stabiliseren van de veiligheidssituatie en verbeteren humanitaire situatie	1800	België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Zweden, Verenigd Koninkrijk
EUFOR Althea/ BiH	Balkan: Bosnië- Herzegovina	Juli 2004- heden	Bijdragen aan veilige en stabiele omgeving	2500	België, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje, Tsjechische Republiek, Zweden, Verenigd Koninkrijk
EUFOR DRC	Centraal- Afrika: Democratische Republiek Congo	April- november 2006	Ondersteuning VN-missie tijdens verkiezingen	2400	België, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje, Tsjechische Republiek, Zweden,

					Verenigd Koninkrijk
EUFOR Chad/DRC	Centraal- Afrika:  Tsjaad en de Centraal- Afrikaanse Republiek	Januari 2008- maart 2009	Overbruggende operatie om veiligheid burgers en VN- personeel te verbeteren	3700	België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechische Republiek, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenie, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden, Verenigd Koninkrijk

Bron: Hermans, E. en S. van der Meer, 'EUFOR in Tsjaad. Lakmoesproef voor Europees defensiebeleid?' *Militaire Spectator*, Jaargang 177, nr. 7/8 (2008), 403-409

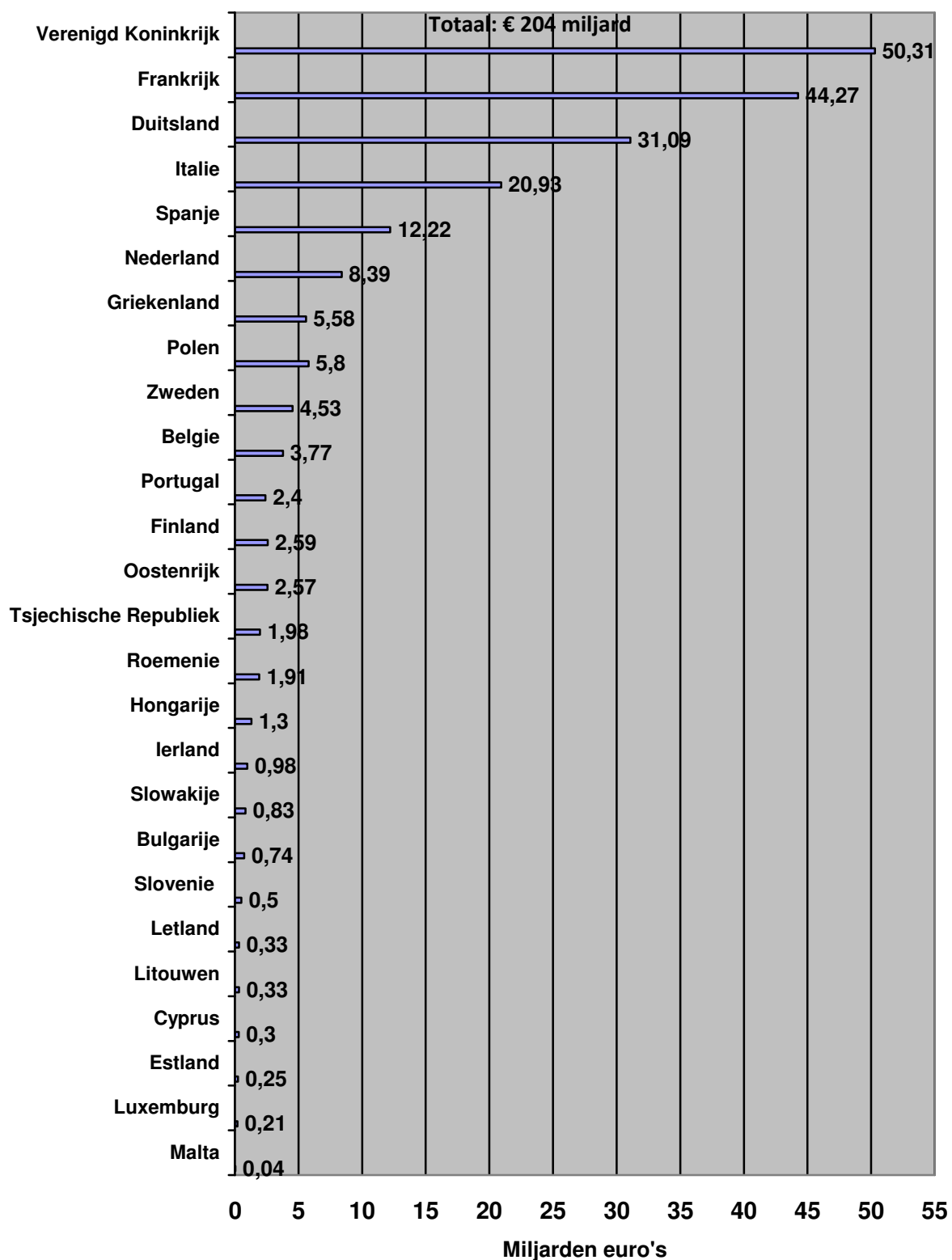
## Bijlage III

### Kaart van de 27 EU-lidstaten



Bron: Egenhofer, C., S. Kurpas en L van Schaik, *The Ever-Changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making Processes of the European Union* (Brussel 2009)

## Bijlage IV - Europese defensie uitgaven per lidstaat in 2007



Bron: European Defence Agency, *National Defence Expenditure in 2006 and 2007*, 11 december 2008. Beschikbaar via: <<http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>>, (Laatste raadpleging op 25 april 2009).