

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**Een empirische studie over Europa's militaire missies:
begunstigd of belemmerd door de belangen van enkele lidstaten?**

Wetenschappelijke verhandeling

aantal woorden: 20283

Kevin De Pril

MASTERPROEF POLITIEKE WETENSCHAPPEN

afstudeerrichting INTERNATIONALE POLITIEK

PROMOTOR: (PROF.) DR. Hendrik Vos

COMMISSARIS: (PROF.) DR. Petra Huyst

COMMISSARIS: (PROF.) DR. Ferdi De Ville

ACADEMIEJAAR 2009 – 2010

ABSTRACT

De totstandkoming van de militaire missies die Europa in de periode tussen 2003 en 2009 ondernam in Afrika, sluit niet aan bij een hoger gemeenschappelijk Europees doel. De lidstaten zijn de belangrijkste actoren tijdens het politieke besluitvormingsproces. Europese institutionele vormen zoals de Europese commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid spelen hierbij nauwelijks een rol.

Op basis van drie uitgevoerde missies legt dit onderzoek de determinanten bloot achter de wil van voornamelijk Frankrijk om een Europese troepenmacht op de been te brengen en achter de wil van andere lidstaten om dit te belemmeren.

We komen tot de conclusie dat de beslissing om een troepenmacht te ontplooiën niet afhankelijk is van de humanitaire situatie die een tussenkomst uitlokt. In plaats daarvan maken de lidstaten in de loop van het politiek besluitvormingsproces een kosten- batenanalyse en zullen ze enkel interveniëren als ze zeker zijn dat de missie gevoerd kan worden via een mandaat dat beperkt is in tijd en ruimte, met een laag risicoprofiel, et een beperking van kosten en met een grote legitimiteit door de aanwezigheid of goedkeuring van andere internationale organisaties. Daardoor kan men besluiten dat het maximal realism als theoretisch mechanisme de beste verklaring biedt om de totstandkoming van Europa's militaire missies te benaderen.

Een andere, minstens even belangrijke, conclusie is dat we niet enkel mogen blindstaren op de moeilijkheden die Europa tot nu toe had om van zijn lidstaten een geloofwaardig mandaat te krijgen. Want op basis van de Europese interventie in Tsjaad wordt het duidelijk dat de EU, ondanks de weinige militaire missies die het tot nu toe uitvoerde, een geloofwaardige actor in crisismanagement kan zijn, daar waar dat voor andere organisaties om bepaalde redenen niet mogelijk is.

WOORD VOORAF

De voorbije maanden heb ik onderzoek gevoerd naar de totstandkoming van de militaire missies van Europa. Ik heb dit onderwerp gekozen uit interesse in de wereldpolitiek in het algemeen, het Europese project in het bijzonder, en veiligheidsgerelateerde kwesties specifiek. De strategie van het militaire apparaat is nog steeds één van de pijlers waarop internationale stabiliteit is gebaseerd. Wat me hierbij het meeste aantrekt, is dat de Europese constructie er mede in geslaagd is om landen die honderden jaren lang op voet van oorlog met elkaar leefden, nu ten strijde trekken onder een gemeenschappelijke noemer.

Europa voert nog maar sinds 2003 militaire missies uit. Daardoor was het niet altijd even gemakkelijk om de informatie te bekomen die in dit onderzoek verwerkt wordt. Daarom wil ik enkele mensen met bijzondere dank vermelden, want zonder hen had ik dit werk nooit tot een goed einde kunnen brengen.

Allereerst, professor dr. Hendrik Vos. Als promotor heeft hij de totstandkoming van deze studie van bij het begin opgevolgd, en was hij steeds bereikbaar om snel constructieve feedback te geven.

Verder wil ik Jo Coelmont en Sven Biscop van dank voorzien. Als specialisten ter zaken waren beide heren bereid om al mijn vragen tijdens een interview te beantwoorden.

In alfabetische volgorde wil ik de mensen bedanken die enerzijds dit werk hebben nagelezen op taalfouten en anderzijds als inspiratiebron hebben gediend: Bogaert Caroline, De Latte Godelieve, Meganck Brent, Koshty Heider, Naudts Mathias, Roseleth Jason, Vandenbroucke Frank, Van Hoorick Xander.

4 mei 2010, Haaltert.

INHOUDSOPGAVE

ABSTRACT	i
WOORD VOORAF	ii
INHOUDSOPGAVE.....	iii
LIJST MET AFKORTINGEN	vii
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	1
HOOFDSTUK 2: PROBLEEMSTELLING	4
2.1 Achtergrond.....	4
2.2 Institutionele structuur van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.....	5
2.3 Hoe ver kan Europa gaan?.....	7
HOOFDSTUK 3: LITERATUURSTUDIE	9
3.1 Algemeen.....	9
3.2 Optimistische benadering van het GBVB	10
3.3 Pessimistische benaderingen van het GBVB	10
3.3.1 Theoretisch omschrijving: Maximal realism als uitgangspunt.....	10
3.3.2 Omkadering van de eerste stelling: welk mandaat kan Europa aanvaarden?.....	13
3.3.3 Omkadering van de tweede stelling: het GBVB van de Europese Unie gaat gebukt onder military overstretch.....	14
3.3.4 Omkadering van de derde stelling: een Blokkentheorie is van toepassing op het GBVB....	15
3.3.5 Omkadering van de vierde stelling: Verband tussen de Amerikaanse invasie in Irak en de totstandkoming van de eerste militaire missie.....	16
3.3.6 Omkadering van de vijfde stelling: het militaire apparaat is in handen van Franse beleidsmakers	17
3.3.7 Omkadering van de zesde stelling: het budget als struikelpunt voor deelname	17

HOOFSTUK 4: CENTRALE HYPOTHESE EN STELLINGEN	18
4.1 Algemeen.....	18
4.2 Centrale hypothese	18
a) De lidstaten zijn de belangrijkste actoren en begunstigen de totstandkoming van een missie in het voordeel van hun persoonlijke belangen.	18
b) Andere lidstaten belemmeren doelmatig de ontplooiing uit onvrede met het opportunisme van de lidstaat die de missie voorstelt.	18
c) De landen die een belemmerende factor spelen bij de totstandkoming, zijn landen waarvan men dat traditioneel kan verwachten.....	18
4.3 Ondersteunende stellingen.....	18
4.3.1 Bij de totstandkoming van militaire missies doken er problemen op tussen de lidstaten die gingen over het ambitieniveau van het mandaat.	18
4.3.2 Bij de totstandkoming van militaire missies doken er problemen op tussen de lidstaten die het gevolg waren van military overstretch.	19
4.3.3 Bij de totstandkoming van militaire missies liggen de landen dwars die op basis van de blokkentheorie niet tot de categorie behoren die ijvert voor een supranationale defensieaanpak.	19
4.3.4 De totstandkoming van militaire missies is bevorderd door de Amerikaanse invasie in Irak en er is een duidelijke link met het veiligheidsconcept van de Amerikanen.....	19
4.3.5 Bij de totstandkoming van militaire missies is de mate van invloed die lidstaten hebben ongelijk verdeeld: Frankrijk speelt een allesbepalende rol.	19
4.3.6 Bij de totstandkoming van militaire missies merkt men dat lidstaten minder happig zijn om deel te nemen omdat ze zelf moeten instaan voor de kosten die dat met zich meebrengt.....	19
HOOFDSTUK 5: DRIE STUDIES: TRAJECTANALYSE VAN DRIE UITGEVOERDE MISSIES	20
5.1 Algemeen.....	20
5.2 Institutioneel model.....	20
5.2.1 Enkele pijnpunten van het institutioneel model	22

5.3 Verantwoording van de werkwijze.....	24
5.4 Operatie Artemis	25
5.4.1 Moeilijkheden voorafgaand aan de beslissing tot Joint Action.....	26
5.4.2 Moeilijkheden bij het Force Generation Process.....	27
5.4.3 Redenen waarom Europa deze missie wel aannam.....	27
5.5 EUFOR Democratische Republiek Congo.....	31
5.5.1 Moeilijkheden voorafgaand aan de beslissing tot Joint Action.....	34
5.5.2 Moeilijkheden bij de Force Generation.....	34
5.5.3 Redenen waarom Europa deze missie wel aannam.....	36
5.6 EUFOR Tsjaad CAR.....	39
5.5.1 Moeilijkheden voorafgaand aan de beslissing tot Joint Action.....	42
5.5.2 Moeilijkheden bij de Force Generation.....	42
5.5.3 Redenen waarom Europa de missie wel aannam.....	45
HOOFDSTUK ZES: TOETSING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG EN DE HYPOTHESES	48
6.1 Algemeen.....	48
6.2 Toetsing van de eerste stelling	48
6.3 Toetsing van de tweede stelling	49
6.4 Toetsing van de derde stelling.....	50
6.4.1 Landen met een traditioneel supranationale defensieaanpak (Frankrijk, Duitsland).....	50
6.4.2 Landen met een neutrale politieke positie (Oostenrijk, Zweden, Finland, Ierland)	50
6.4.3 Landen met een traditioneel intergouvernementele defensieaanpak (Groot-Brittannië, Polen)	50
6.5 Toetsing van de vierde stelling.....	51

6.6 Toetsing van de vijfde stelling	52
6.7 Toetsing van de zesde stelling.....	53
HOOFDSTUK ZEVEN: CONCLUSIES	54
HOOFDSTUK 8: BIBLIOGRAFIE	57
HOOFDSTUK 9: BIJLAGEN.....	65
Defensie-uitgaven van de Europese lidstaten (2003)	65
Interview Jo Coelmont	66
Interview met Sven Biscop.....	74

LIJST MET AFKORTINGEN

AMIS: African Union Mission in Sudan

BGCC: Battlegroup Coordination Conference

Civ-Mil Cell: Civilian-Military Cell

CMC: Crisis Management Concept

COPS: Comité voor Politieke Samenwerking

DRC: Democratische Republiek Congo

EEG: Europese Economische Gemeenschap

EP: Europees Parlement

ESS: European Security Strategy

EUFOR: European Force

EUMC: Europees Militair Comité

EUMS: Europese Militaire Staf

EU-NAVFOR: European Union Naval Force

EVDB: Europees Veiligheids- en Defensiebeleid

EVS: Europese Veiligheidsstrategie

FYROM: Former Yugoslav Republic of Macedonia

GBVB: Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid

HCSS: Hague Centre for Strategic Studies

MCCM: Military Capabilities Commitment Conference

NAVO: Noord Atlantische Vredesorganisatie

OpsCen: Operation Centre

PSC: Political and Security Committee

PVC: Politiek en Veiligheidscomité

RAZEB: Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

RRF: Rapid Reaction Force

SACEUR: Supreme Allied Commander Europe

SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe

UNAMID: United Nations-African Union Mission in Darfur

VN: Verenigde Naties

WEU: West-Europese Unie

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Deze empirische studie handelt over Europa als globale actor in crisismanagement, en zijn militaire missies in het kader van het Europees Defensie- en Veiligheidsbeleid, in 1999 formeel geïnstitutionaliseerd via het Verdrag van Amsterdam. Zij bestudeert enkele tot stand gekomen missies en wil zo een beeld geven van hoe lidstaten erin geslaagd zijn om Europa bepaalde missies te laten aannemen en andere te laten links liggen. Het is opmerkelijk dat Europa zowel in 2003 als in 2006 een militaire missie uitvoert in de Democratische Republiek Congo, maar dit bij gelijkaardige humanitaire situaties in hetzelfde land keer op keer weigert. Deze thesis onderzoekt of er determinanten zijn die dit kunnen verklaren.

De probleemstelling bespreekt de bredere context waarin militaire missies worden aangenomen. Al een halve eeuw lang woedt de discussie tussen Europese intergouvernementalisten en supranationalisten. De laatst vernoemden (waaronder Monnet, Spaak en Schuman) zien de oprichting van de EEG, via het verdrag van Rome in 1957, als een tussenstap naar een hoger politiek doel. Maar dat draait decennia lang op niets uit. De leiders van de belangrijkste Europese lidstaten spreken te veel met dubbele tong. Enerzijds beseffen ze goed het belang van een gezamenlijke aanpak van politieke problemen, maar anderzijds tonen ze zich niet bereid om in eigen vlees te snijden. Dat werd onderstreept tijdens de Balkanoorlog in het begin van de jaren negentig, waar uiteindelijk een Amerikaanse interventie nodig was om de situatie uit te klaren (Smith, 2006). Europa is niet in staat om een politiek project te laten slagen, omdat er een gebrek is aan ‘demos’, met andere woorden een gebrek aan een gemeenschappelijk bewustzijn (Gillingham 2003). Daardoor is het niet verwonderlijk dat Europa in verschillende academische bijdragen omschreven wordt als een economische reus, een politieke dwerg en een militaire lilliputter (Van Staden, 2009). Dat is enigszins problematisch omdat de strategie van het militaire apparaat, ook in de 21^e eeuw, één van de pijlers is waarop internationale veiligheid is gebaseerd (Biscop, 2007).

Europa heeft beseft, - deels uit pragmatisme-, dat het niet langer exclusief op zichzelf kon georiënteerd blijven. Daarom voert het sinds 2003 civiele politie- en militaire missies uit, meestal in samenspraak met de VN-veiligheidsraad en de NAVO (J. Coelmont¹, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). De literatuurstudie behandelt hoe hedendaagse academici de totstandkoming van de militaire missies evalueren. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen optimistische en pessimistische visies.

Op basis van de pessimistische visies van de literatuurstudie wordt in het hoofdstuk dat daarop volgt een centrale hypothese uitgewerkt. Die hypothese luidt: ‘de totstandkoming van Europa’s militaire

¹ Persoonlijke communicatie op basis van een interview met generaal Jo Coelmont. Hij is de voormalige Belgische vertegenwoordiger bij het Militair Comité van de Europese Unie.

missies in Afrika in de periode tussen 2003 en 2009, werd begunstigd door lidstaten die Europa als vehikel voor hun nationale belangen inzetten, wat voor frustratie heeft gezorgd bij andere, traditioneel intergouvernementeel ingestelde lidstaten, die hierdoor het politieke besluitvormingsproces en de eigenlijke start van de operatie belemmerden of zelfs verhinderden.

Samengevat bestaat die hypothese uit drie delen die elk iets suggereren over de totstandkoming van een missie. Die worden in het vierde hoofdstuk belicht. Zes stellingen moeten helpen om een antwoord te geven op die delen.

De validiteit van die centrale hypothese en de daaraan gekoppelde stellingen wordt getest door ze te vergelijken met drie missies die Europa in Afrika ondernam. In hoofdstuk vijf volgt een trajectanalyse van die missies vanaf het moment dat ze werden voorgesteld, tot de feitelijke ontplooiing van de troepenmacht. Elke missie krijgt afzonderlijk aandacht. Er volgt een bespreking van hoe de politieke beslissing om een militaire missie uit te voeren werd genomen, en op welke manier de feitelijke ontplooiing van soldaten in sommige gevallen werd vertraagd. De cases die in dit onderzoek worden betrokken, zijn de operatie Artemis in DRC Congo, de EUFOR DRC Congo missie en de EUFOR Tsjaad/CAR-missie. Het is niet de bedoeling om al te veel in te gaan op de inhoud van de missies; Wel waarom ze plaatsvonden en tot welke politieke problemen dit geleid heeft.

De keuze om enkel met cases te werken die zich in Afrika afspeelden, steunt op het gegeven dat zes van de acht militaire missies die Europa tot 2009 uitvoerde, op dit continent plaatsvonden. Nochtans moet de wil van Europa om in Afrika tussen te komen volgens de VN klein worden ingeschat (Tardy, 2005). Dat bewijzen de talloze conflicten in Afrika waarvoor Europa niets doet. Dit gegeven maakt een analyse des te interessanter.

Er moet bij worden stilgestaan dat de aanname van een missie vaak het gevolg is van punctuele ad hoc-gebeurtenissen en niet van een weloverdachte strategie. Daarom volstond het niet om enkel met feiten te werken en werden er in het kader van dit onderzoek ook twee kwalitatieve interviews afgenomen met specialisten ter zijde.

Tot slot nog de bemerking dat er in dit onderzoek enkel via een institutioneel paradigma wordt gewerkt. Eén institutie is er uitgepikt, namelijk de Europese Unie, en zijn militaire capaciteiten worden in de schijnwerpers gesteld. Maar dat is enkel één zichtbare uiting van het GBVB². Eigenlijk is dat slechts een derde afgeleide in een breder complex schema van verhoudingen waarmee men rekening zou moeten houden om het EVDB in zijn totaliteit te evalueren. Dat schema blootleggen is een schier onmogelijke opdracht. Er zijn veel interne (bijvoorbeeld coalitiewissel in één van de

² Het GBVB is het algemene kader waarbinnen het EVDB specifiek militaire missies kan uitvoeren.

lidstaten) en externe (bijvoorbeeld conditionaliteiten van het IMF voor het derdewereldland) factoren die dit onderzoek niet als variabelen opneemt. Omdat een onderzoek nu eenmaal een zekere afbakening nodig heeft, hoeft dit in se geen beperking te zijn. Maar het vormt wel een reden te meer waarom de besproken resultaten in geen geval als standaard kunnen dienen en niet veralgemeend mogen worden.

HOOFDSTUK 2: PROBLEEMSTELLING

2.1 Achtergrond

Door het einde van de koude oorlog en bijgevolg het einde van de bipolaire wereldorde, bevindt de wereld zich al twintig jaar in een transitiefase. Europa is sindsdien op zoek naar een autonoom coherent defensiebeleid. Voorheen liet het zijn defensieaanpak formeel bepalen door de WEU, maar in de praktijk bijna volledig door de NAVO en dus grotendeels door de Verenigde Staten. Doordat het spanningsveld tussen het Westen en het Oosten begin jaren negentig van de vorige eeuw echter weggevallen is, vormt het Europese vasteland geen prioriteit meer voor de Amerikanen. Zij hebben hun horizons verlegd naar missies in het Midden-Oosten en Azië (Howorth, 2005). Daarom had Europa nood aan een eigen solide buitenlands beleid. Dat zou Europa op twee fronten versterken: enerzijds vergroot dit het identiteitsgevoel van de lidstaten, waardoor hun vertrouwen in het Europese project stijgt; anderzijds vergroot het de geloofwaardigheid van Europa's identiteit in het internationale systeem, als mogelijk alternatief voor de hegemonie van de Amerikaanse buitenlandse politiek (Smith, 2005, 2006).

Het buitenlands beleid van Europa kwam moeilijk tot stand. In de inleiding werd summier de moeilijke tocht beschreven die Europa doorliep vooraleer het zijn eerste militaire missie, operatie Concordia in Macedonië, aannam. Er is een zichtbare kloof tussen de 'low politics', d.i. de economische component, waar Europa de meest welvarende ter wereld is en waar het andere landen kan overtuigen om diens regelgevingen over te nemen, en de 'high politics', d.i. de militaire, defensieve component, waar het moeite heeft om een eenzijdig standpunt in te nemen (Everts, 2004).

Vaak duikt de vraag op of Europa geschikt is om op middellange termijn op defensief vlak tot een speler uit te groeien die, los van de Verenigde Staten, een eigen strategische koers volgt. Specialisten ter zake analyseren de waarde van de huidige strategische koers. Twee mogelijke factoren lijken Europa vooralsnog te verhinderen om een autonome en geloofwaardige militaire spierbundel te worden: de mogelijkheid om samen te werken en elkaars politieke systemen te integreren én om de politieke wil te vinden om beslissingen te nemen die de waarden en de belangen van een Europese veiligheidsstrategie dienen.

Bij een analyse van de bestaande literatuur, valt op dat er van een Europese strategische koers weinig of geen sprake is. Daarvoor verschillen de politieke systemen van de lidstaten te veel van elkaar. Enkel in Frankrijk, Groot-Brittannië, België, Spanje en Griekenland beslist de regering autonoom over de

deelname aan een militaire missie. In Oostenrijk, Zweden en Ierland is de aanpak iets strenger³ en in alle andere landen is er sowieso een nationale parlementaire goedkeuring vereist. Er is met andere woorden sprake van een democratisch deficit tussen de verschillende Europese lidstaten (Wagner, 2006). Wanneer een lidstaat parlementaire controle eist, geeft ze aan dat ze (nog) geen vertrouwen heeft in een supranationale defensieaanpak. Die landen negeren de rol van het Europees Parlement. Dat heeft, voor wat betreft de buitenlandse politiek, slechts een raadgevende functie. De meeste landen raadplegen het Europees Parlement niet wanneer ze beslissen om deel te nemen aan een militaire missie (Wagner, 2006).

De relevantie om een onderzoek te voeren naar het proces dat voorafgaat aan de ontplooiing van een militaire missie, valt niet te onderschatten. Ondanks de kritiek op Europa dat het GBVB te intergouvernementeel wordt bepaald, heeft de EU sinds 2003 het vermogen om eigen troepen op de been te brengen. De civiele en militaire EVDB-missies (samen meer dan veertig missies in totaal) zijn daar de vruchten van. Dit onderzoek wil zich mengen in het strategische debat rond de totstandkoming van een militaire missie. Het poogt te peilen naar de mate waarin er in aanloop naar een missie debat wordt gevoerd tussen alle lidstaten om te voorkomen dat een land zou moeten deelnemen aan een operatie zonder dit te willen.

2.2 Institutionele structuur van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

Een van de grootste problemen voor mijn onderzoek ligt ingebed in de structuur van het GBVB (Giegerich, 2008; Mattelaer, 2008). Hieraan is het eerste deel van de probleemstelling gewijd. Bij de operationele planning van een missie is de strategische visie die het militair corps uitwerkt, ondergeschikt aan het politieke niveau (Wagner, 2006). De uiteindelijke beslissing over het doorgaan van een operatie wordt immers genomen door een consensus te vinden tussen de zeventwintig ambassadeurs van de verschillende lidstaten die zetelen in het Politieke Veiligheidscomité (PVC). Het hoeft niet te verbazen dat zij zoveel mogelijk de belangen van hun lidstaat verdedigen. In 3.3.1 B wordt het bureaucratische karakter van de EU nog verder uitgewerkt.

Om de afweging te kunnen maken of een missie al dan niet geschikt is voor Europese interventie, moet er voortdurend rekening worden gehouden met de belangen van de verschillende lidstaten, en niet met één supranationaal Europees belang. Ik ben dus verplicht om het grootste deel van de literatuurstudie van deze thesis te wijden aan verklaringen bij stellingen die gericht zijn op nationale belangen en niet op één overkoepelend Europees belang. De vraag die daaruit volgt is of alle lidstaten

³ Als de missie voldoet aan enkele specifieke uitzonderingen, hebben de regeringen van Oostenrijk, Zweden en Ierland, geen parlementaire goedkeuring nodig.

dezelfde wil hebben en of ze verhoudingsgewijs dezelfde inspanningen leveren om te slagen. Een daaraan gekoppelde vraag is wat hun motieven zijn voor een geringere inspanning.

De meest gehoorde kritiek is dat Europa niet beschikt over een overkoepelende grand strategy die zou moeten voortvloeien uit een witboek. Dit houdt volgens Jolyon Howorth, één van 's werelds meest vermaarde politieke wetenschappers, een enorm risico in. Een witboek zou als juridische rechtsgrondslag kunnen dienen om te bepalen waar ter wereld Europa in welke gevallen welk aantal troepen moet inzetten (Biscop, 2010). Dat is niet mogelijk omdat er geen link is tussen de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003, door Jo Coelmont veelzeggend een aperitiefstrategie genoemd, of tussen het rapport van de Europese Raad van 12 december 2008 dat handelt over de toepassing van die EVS, met de in de praktijk uitgevoerde EVDB-missies (Europese raad, 2003; 2008). Dus de aanname van militaire missies is institutioneel onduidelijk ingebed.

De drie missies die ik in deze thesis behandel, gingen alle drie door op een moment dat het Verdrag van Lissabon nog niet in werking was getreden. Tot dan was er in het EU-verdrag slechts één artikel dat omschreef in welke geval het GBVB kon leiden tot een gemeenschappelijk optreden, namelijk artikel 17: “Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle aangelegenheden die betrekking hebben op de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat tot een gemeenschappelijke defensie kan leiden indien de Europese Raad daartoe besluit. In dat geval beveelt hij de lidstaten aan een daartoe strekkend besluit aan te nemen overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen” (Wessel 2008, p.69).

Wessel wijst er op dat de termen *geleidelijke bepaling* van een defensiebeleid, dat tot een gemeenschappelijke defensie *kan* leiden, wijzen op ambiguïteit rond een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid als onderdeel van het GBVB. De intergouvernementele aanpak van het GBVB is met andere woorden erg duidelijk. Lidstaten hebben in verregaande mate de mogelijkheid en de vrijheid om de beslissing tot gezamenlijk EU-optreden te beïnvloeden.

De kritiek zal overigens ook na de inwerkingtreding van Lissabon nog steeds van toepassing zijn. Het EVDB werd weliswaar omgedoopt tot Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), maar noch de Europese veiligheidsstrategie uit 2003, noch het rapport van de Europese Raad uit 2008 kan dienen als witboek voor militaire substrategieën (Biscop, 2010). Lissabon heeft enkel gezorgd voor permanente gestructureerde samenwerking tussen lidstaten die militaire integratie binnen de EU willen vergroten, en voor het versterken van de positie van de Hoge Vertegenwoordiger, die nu op permanente basis de zittingen van de Raad van Ministers bijwoont als die samenkomt rond het buitenlands- en veiligheidsbeleid.

Formeel wordt de beslissing tot deelname dus genomen op een Europese Raad. Dit is echter de ultieme allerlaatste stap. Een heel proces van beïnvloeding, consultatie, lobbying,... op verschillend hiërarchisch niveau, gaat hieraan vooraf. De sleutelrol is weggelegd voor de organen rond de Raad van Ministers.

Als we het kluwen van de Europese besluitvorming ontleden komen we snel tot het besef dat de beslissing binnen de Raad van Ministers slechts het topje van de ijsberg vormt. De meeste beslissingen worden op lagere niveau beïnvloed of genomen. Gemiddeld vijftien tot twintig percent van de Europese beslissingen wordt normaal binnen het COREPER gemaakt. Maar voor veiligheidsdossiers is het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) of COPS een belangrijkere speler en tracht het de rol van Coreper te omzeilen. (Vos, 2008). Het is verantwoordelijk voor het politieke toezicht en heeft de strategische leiding over crisisbeheersingsoperaties. Zowel COPS als de raad wordt geadviseerd door het EUMC. Daarin zetelen de chefs van de defensiestaven van de EU-lidstaten. Dit toont het intergouvernementele karakter nogmaals aan. Om te verduidelijken waar de beïnvloedingsmogelijkheid voor lidstaten het grootst is, is een apart beschrijvend deel van dit onderzoek nodig om het institutioneel model in kaart te brengen.

2.3 Hoe ver kan Europa gaan?

Het tweede deel van de probleemstelling is gericht op de mogelijkheden van Europa. Als Europa in de nabije toekomst wil uitgroeien tot een evenwaardige speler van de VS wat betreft buitenlandse politiek, moeten we een grondig beeld krijgen van wat het momenteel aankan. Beschikt Europa over voldoende middelen om grotere militaire missies aan te vatten? Er is te weinig debat gevoerd over het soort militaire operatie dat Europa moet nastreven. Jolyon Howorth heeft de St.Malo-verklaring door een eigen bril bekeken en stelt dat het Europa's doel is om in te toekomst peace-making missies te voeren, zoals bijvoorbeeld de Operation Allied Force van de NAVO in 1999, en antiterroristische missies zoals de Amerikaanse operatie in Irak (Holyworth, 2005, p. 192). Maar we moeten ons toch afvragen of het hiertoe in staat is. Vandaag voert het vooral overbruggingsmissies uit, als gevolg van de complexe driehoeksverhouding tussen Europa de NAVO en de VN (Tardy, 2005).

In zijn werk *EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment* bestudeert Thierry Tardy die complexe verhouding. Hij merkt hierbij op dat de strategische visies van de NAVO en Europa steeds dichter naar elkaar toegroeien. De installatie van SHAPE⁴, en de daaraan gekoppelde Europese planningscel als centrale commandopost in 2003 is een teken dat de NAVO en Europa strategisch dezelfde belangen nastreven (Salmon, 2004; Howorth,

⁴ Shape: Sinds 2003 het centrale commandocentrum van militaire troepen, gevestigd in Casteau, vlakbij Bergen in België.

2005). Die verwevenheid is zo gegroeid omdat beide organisaties geschikt zijn om de grootste tekortkoming van de VN-Veiligheidsraad aangaande het uitvoeren van een missie, op te vullen; ze zijn namelijk allebei perfect geschikt om op korte termijn snel een missie op te starten (Tardy, 2005).

Europa heeft battlegroups⁵ ter beschikking. Ze zijn echter pas sinds 2007 operationeel en zijn voornamelijk nog nooit ingezet. Het lijkt daardoor vooral geschikt voor overbruggingsoperaties. Dat zijn troepenmachtten die als eerste worden ingezet in een conflictgebied en die nadien door een andere organisatie afgelost worden.

Een veel voorkomende vraag is of Europa nog in staat geacht kan worden zich los te koppelen van de overheersende Amerikaanse en verouderde NAVO. Terwijl de taak van het EVDB-missies voorlopig nog stopt bij het plaveien van een weg voor andere organisaties, brengt de NAVO op eigen houtje zware peace-making-manscapen op de been. Dat is iets wat Europa voorlopig nog niet kan, denken we bijvoorbeeld aan de kritiek in de kranten op de macht van de manscapen ter plaatse bij de Europese missie in Somalië. Die zou eerder civiel dan militair van aard zijn.

Als we de huidige gevoerde missies onder de loep nemen, krijgen we daar een beeld over. We komen te weten welk soort missies Europa aandurft en welke niet. Dat geeft ons ook een idee over de inspanningen die het nog moet leveren om het beter te doen.

⁵ Battlegroups: 15 Europese gevechtseenheden van minstens 1.500 troepen die binnen een tijdsperiode van maximaal 15 dagen voor minstens dertig en maximaal 120 dagen inzetbaar zijn.

HOOFDSTUK 3: LITERATUURSTUDIE

3.1 Algemeen

In dit deel van het onderzoek volgt een overzicht van hoe het buitenlands- en veiligheidsbeleid door enkele academici wordt gepercipieerd. Sociale wetenschappers rond Europese integratie hebben een rijk mechanisme van theorieën ontwikkeld. Ze proberen de kleinste gemeenschappelijke gebeurtenis via een theoretisch kader te verklaren. Echter, op het GBVB zijn ze om verschillende redenen moeilijk integraal toepasbaar. De meeste theorieën hebben een verklaring voor beslissingen die met gekwalificeerde meerderheid binnen de eerste pijler worden genomen. Zolang het Verdrag van Lissabon niet in werking is getreden, valt het aannemen van militaire missies binnen de tweede pijler (Edwards, 2006). Toch gaat dit onderzoek uit van enkele theoretische rolconcepten. De academici die deze hebben ontwikkeld, maakten hun analyse meestal op basis van de effectiviteit van het militair apparaat dat Europa tot zijn beschikking heeft. Concreet wil dit zeggen dat de sociale wetenschapper één deel van het GBVB eruit pikt, bijvoorbeeld de totstandkoming van een militaire missie (*cfr. inleiding*), en dat deel evalueert op basis van de kennis die de wetenschapper heeft over de manier van de werking van vergelijkbare actoren. Die keuze wordt door Bickerton (2009) gehekeld. Hij vindt dat het GBVB van de Unie niet moet worden benaderd als een volwaardige natiestaat, maar dat er bij het maken van een analyse moet worden gekeken naar de functionaliteit van de EU. Daarbij zou men de mogelijkheden moeten onderzoeken waar Europa bepaalde troeven kan uitspelen, in plaats van 'kunstmatig' trachten te evalueren hoever de EU al staat op civiel of militair vlak, in vergelijking met andere actoren.

Deze literatuurstudie bouwt, ondanks de interessante invalshoek, niet verder op die stelling van Bickerton. Ze geeft dus enkel een overzicht van theoretische mechanismen van academici die de effectiviteit van het GBVB onderzoeken. Daarin kunnen we een onderscheid maken tussen optimisten en pessimisten. Optimisten vinden het feit dat Europa enkele geslaagde pogingen heeft ondernomen om de 'capabilities gap' op buitenlands- en veiligheidsbeleid kleiner te maken, een aanwijzing dat het GBVB een volwaardig defensie-instrument wordt voor Europa als internationale actor. Hieronder volgen enkele voorbeelden die aantonen dat de capabilities gap inderdaad kleiner is geworden. Toch gaat de centrale hypothese, die in het volgende hoofdstuk wordt behandeld, uit van de pessimistische visie. Want dit literatuuroverzicht komt tot de conclusie dat, in het kader van het formuleren van een onderzoeksvraag over het Europees buitenlands beleid, het vooralsnog beter is om er één element uit te pikken, in dit geval de totstandkoming van militaire missies, en uit te gaan van de macht van de lidstaten, in plaats van Europa nu al te beschouwen als een volwaardige besluitvormingsactor. We gaan er met andere woorden vanuit dat de lidstaten het buitenlands beleid van de EU kunnen gebruiken als vehikel voor hun eigen belangen.

Daarom geven we eerst de theoretische omschrijving die er het best in slaagt om de totstandkoming van missies te benaderen. Op dat theoretisch mechanisme is de centrale hypothese, die in het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt, gebaseerd. Daarom volgt in deze literatuurstudie ook de omkadering van zes stellingen die in het volgende hoofdstuk de centrale hypothese moeten uitdiepen.

3.2 Optimistische benadering van het GBVB

Europa is er de voorbije jaren in geslaagd om een centraal institutioneel apparaat te creëren zoals elke moderne natiestaat dat heeft (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart 2010). De ontwikkeling van het GBVB, waaraan de totstandkoming van militaire missies kan worden gekoppeld, is de belangrijkste verwezenlijking. De EU heeft bovendien voortdurend pogingen ondernomen om de kloof met andere actoren in crisismanagement te verkleinen. Daar zijn de *Headline Goals*⁶ en de verschillende bijeenkomsten waarin de lidstaten bespreken hoe ze de capaciteit van Europa kunnen vergroten, duidelijke bewijzen van (Bickerton, 2009). Theorieën die passen binnen het constructivisme, benaderen het GBVB op een optimistische manier. Zij stellen dat Europa militaire missies uitvoert uit humanitaire civiele doeleinden. Missies zouden worden uitgevoerd om hogere Europese doelstellingen waar te maken en niet vanuit het eigenbelang van enkele actoren binnen Europa. Zoals hogerop vermeld, gaat dit onderzoek niet uit van die invalshoek.

3.3 Pessimistische benaderingen van het GBVB

3.3.1 Theoretisch omschrijving: *Maximal realism als uitgangspunt*

De theoretische benadering van dit onderzoek steunt grotendeels op een deelcategorie binnen het realisme. Nochtans lijkt het realisme op het eerste zicht geen verklaring te kunnen bieden voor een militaire interventie in een Afrikaanse staat. “Neorealists are critical of intervention, as they believe that great powers should concentrate on their security, prevent conflicts among major powers and combat terrorism” (Hoffmann, 2003, p.23) . Een actor ontplooit dus geen troepen in een conflict dat geen bedreiging vormt voor zijn nationale belangen. Deze belangen worden gedefinieerd door gebieden met strategische of economische waarde of historische, geografische en sentimentele banden (Forsythe, 2000). Er zijn echter nog drie andere factoren die een rol kunnen spelen. Op basis van het realisme verwacht men volgens Gegout (2009), dat de Europese Unie missies zal uitvoeren:

- (1) waar er een bedreiging is voor zijn nationale belangen (*cfr. Hoffmann, 2003*)
- (2) waar het zijn handelsrelaties kan ondersteunen

⁶ Voor details van de *Headline goals* en die bijeenkomsten om de capaciteiten te vergroten, zie Howorth, J. (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

(3) waar het, als hoger moreel doel internationale veiligheid kan bevorderen, maar zonder zelf risico te nemen

(4) waar het zijn prestige kan bevorderen

Gegout geeft hierbij aan dat (1) en (2) al meteen afvallen aangezien Europa, zoals eerder werd aangehaald, afgezien van een mogelijke vluchtelingenstroom, geen onmiddellijke bedreiging ondervindt van Afrika en aangezien Europa bijna geen handelsrelaties heeft met de landen waar het tot nu toe militair tussenkwam. Daardoor kan men er vanuit gaan dat er achter de redenen tot interventie in mindere mate (3) en vooral achter (4) schuilen. Realisme wordt vaak vergeleken met de Realpolitik. Een beleid dat gebaseerd is op macht, nationale belangen en prestige (Kissinger, 1994, p. 137; Waltz, 1979, p. 117). Een Europese interventie in een derdewereldland kan dus worden gezien als een poging van één van de lidstaten om zijn prestige te vergroten (Gegout, 2009). Het begrip ‘prestige’ moet verstaan worden als “impressing other nations with the power one’s own nation actually possesses, or with the power it believes, or wants the other nations to believe, it possesses” (Morgenthau, 1993, p. 187).

Binnen het realisme is er een onderscheid tussen het minimal realism en maximal realism. Beide bestuderen hoofdzakelijk de rol van de Verenigde Staten in de wereldpolitiek. Maar hun theorieën kunnen volgens Catherine Gegout (2005) ook een verklaring geven voor het gedrag van de Europese Unie bij de aanname van een militaire missie. Minimal realists vinden dat de VS in geen enkel conflict in de derde wereld moet tussenkomen (Layne, 1993; Tucker, 1972; Ravenal, 1991; Buchanan, 1990). Bij uitbreiding zegt deze theorie dat de Europese Unie ook neo-isolationistisch moet zijn. Aangezien Afrika geen bedreiging vormt voor de Europese Unie, mag Europa zich daar niet engageren. Dit kan er namelijk voor zorgen dat andere actoren in de wereldpolitiek geïrriteerd raken (Gegout, 2005). Maximal realists zien de rol van de Verenigde Staten echter anders. Volgens hen kan een militaire operatie in een conflictgebied in de derde wereld, zorgen voor meer macht en leiderschap. (Posen en Ross, 1997) Ook dit kan volgens Gegout (2005) een verklaring geven voor de EU-interventies in Afrika. De kans op een mogelijke interventie in een derdewereldland vergroot als het conflictgebied aan vijf voorwaarden voldoet:

- (1). het gaat om een klein gebied,
- (2). dat militair zwak is,
- (3). waarvan het overgrote deel van de bevolking de interventie steunt,
- (4). waarvan de kans op veel slachtoffers klein blijft,
- (5). En waarvan de kans op succes groot is.

Deze opsomming van Art (1991, p.43) suggereert met andere woorden dat wanneer de Europese Unie beslist om een interventie uit te voeren, het dit doet op basis van een kosten-batenanalyse en niet op basis van de ernst van een bepaalde situatie (Gegout, 2005). Deze punten suggereren dus welk mandaat de Europese Unie bij een missie zou aannemen. Bij de omschrijving van de eerste stelling wordt hier op teruggekomen. Aangezien dit onderzoek op zoek gaat naar de redenen waarom de EU militair is tussengekomen in Afrikaanse landen, biedt deze theoretische invalshoek een uitstekend uitgangspunt. We verwijzen dan ook in onze conclusies naar de mate waarin deze theorie kan worden toegepast op drie specifieke cases. Voornamelijk twee eigenschappen van de EU lijken de keuze voor het realisme uit te lokken:

a) *Gebrek aan een overkoepelende strategie*

De redenen dat we de totstandkoming van een militaire missie linken aan het realisme lijkt dus in de eerste plaats bepaald te zijn doordat de EU een gebrek heeft aan een overkoepelende strategie om zijn buitenlands beleid op vast te pinnen. Zowel Steven Everts (2004), Michael Smith (2005), als Jolyon Howorth (2005) vermelden in hun werk de bestaande kloof tussen de verwachtingen en de realistische mogelijkheden op het gebied van militaire en diplomatieke capaciteiten en op het gebied van veiligheidspolitiek. Het gebrek aan een overkoepelende strategie is een rode draad doorheen dit werk en heeft grotendeels als gevolg dat het uitgangspunt om de totstandkoming van militaire missies te verklaren, eerder pessimistisch en realistisch van aard is.

b) *Bureaucratisch karakter van de Europese Unie*

Een tweede belangrijk element dat verklaart waarom de totstandkoming van militaire missies beter door een pessimistische en realistische bril bekeken wordt, is het bureaucratische karakter van de Europese Unie, en de manier waarop dit de besluitvorming rond veiligheidsdossiers beïnvloedt. Wie een blik werpt op de verschillende institutionele stappen die voorafgaan aan het politieke besluit om een missie uit te voeren, ziet dat de lidstaten deze voorbereiding determineren. Elke land probeert de voorbereiding, die per comité fundamenteel verschillend is, te delegeren om de beslissing in een later stadium gemakkelijker te kunnen nemen (Lindström, 2007). Maar dat heeft natuurlijk als resultaat dat op het moment dat de politieke beslissing moet genomen worden, er geen overkoepelend overzicht is dat het voorbereidende werk coördineert. Die coördinatieproblemen zou de Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB moeten oplossen, maar door het geïnstitutionaliseerde bureaucratische karakter is dit geen gemakkelijke opgave. *Punt 5.2* beschrijft de weg die een beslissing tot deelname aan een missie aflegt en toont de macht aan die de lidstaten hierbij hebben.

3.3.2 Omkadering van de eerste stelling: welk mandaat kan Europa aanvaarden?

Tsoukalis vindt dat een permanent leger een standaard is om buitenlands beleid te evalueren. Dat heeft Europa vooralsnog niet. Daardoor stelt hij dat de invloed van de EU daalt in vergelijking met andere actoren, naarmate een crisissituatie echt gevaarlijk wordt (Tsoukalis, 2005, p.161). Deze theorie biedt perspectieven omdat hij suggereert dat Europa maar een zekere graad van crisismanagementoperaties zou aankunnen. Maar volgens Jolyon Howorth (2005) is het Europa's doel om op termijn peace-making-operaties zoals de 'Operation Allied Force' van de NAVO in de Balkan in 1999 uit te voeren. De Venusberggroep⁷ heeft in 2004 een analyse gemaakt van de staat van getraindheid van soldaten, vereist in bepaalde missies, op een schaal van nul tot tien. Voor peace-making-operaties (bijvoorbeeld antiterroristische missies zoals de Amerikaans-Britse VN-operatie 'Red Dawn' tegen Saddam Hussein in 2003) zijn soldaten nodig met een vaardigheid tussen acht en tien op die schaal. Voor peace-keeping-operaties (bijvoorbeeld bij de wederopbouw van een gebied) zou slechts een vaardigheid van zes tot acht nodig zijn. In Europa zijn er ongeveer 1,7 miljoen soldaten. Slechts tien procent van hen is geschikt om een peace-keeping-operatie uit te voeren. Daarvan zouden er slechts 50.000 soldaten een peace-making-missie aankunnen (Lindley-French, Alighieri, 2004). Dat betekent dus dat negentig procent van de Europese soldaten geen van beide missies zou aankunnen!

De aard van een vredesoperatie is complex en ze heeft verschillende facetten. Ze hangt af van de plaats waar ze doorgaat (Europa, Afrika, of ergens anders), de organisatie die de missie uitvoert (VN, een regionale organisatie zoals Europa, of een coalitie zoals de NAVO) en welk resultaat ze wil bereiken (peace-making of peace-keeping). Andere zaken die ook van belang zijn, zijn onder andere het aantal soldaten dat nodig is, de vereiste technologie, etc. (Tardy, 2005). De militaire missies die Europa tot hiertoe voerde, waren vooral op peace-keeping gericht. Een van de Helsinkidoelstellingen is dat Europa in zestig dagen tijd in staat moet zijn om 60.000 soldaten te mobiliseren die samen een EU Rapid Reaction Force vormen. Er is een inventaris opgemaakt van de militaire inbreng waartoe elk land bereid is, waarbij de risicofactor van een missie bepalend is. (= de zogenaamde European capabilities catalogue). Eurocorps⁸ schrijft de verschillende landen aan met de vraag of zij een bepaald aantal soldaten willen leveren voor een missie. Die landen staan afzonderlijk in voor het leveren van manschappen en logistieke steun. Deze bottom-up-methode oogst kritiek bij Howorth. Zo vreest hij ervoor dat daardoor soldaten worden ingezet in missies waarvoor ze niet geschikt zijn. Hij pleit met

⁷ De Venusberggroep is een netwerk van Europese veiligheid- en defensiedeskundigen die de Europese buitenlandse politiek onder de loep nemen.

⁸ Eurocorps is een multinationalaal corps van militaire eenheden, dat zijn troepen zowel ter beschikking stelt aan de WEU, de NAVO en de Europese Unie

andere woorden voor een supranationaal Europees orgaan dat voor elke missie de juiste soldaten screent en selecteert. Zoals we in de probleemstelling beschreven, vindt Jolyon Howorth dat er te weinig debat is gevoerd over het soort operatie dat Europa aankan. De stelling die hoort bij 4.3.1, gaat dieper in op de aard van het mandaat dat Europa vandaag kan aanvaarden.

3.3.3 Omkadering van de tweede stelling: het GBVB van de Europese Unie gaat gebukt onder military overstretch

Hiervoor verwijzen we naar de Europese non-interventie in Noord-Kivu in het najaar van 2008. In navolging van de twee eerdere operaties in DRC stuurde de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Ban Ki-Moon, een officieel verzoek naar de EU om een troepenmacht in Goma te ontplooiën (Gegout, 2009). Ondanks de schrijnende humanitaire situatie, die niet moest onderdoen voor de omstandigheden bij de vorige operaties, kon Europa dit keer, tijdens een bijeenkomst van de raad van ministers van buitenlandse zaken op 8 december 2008, geen land vinden die de operatie wou leiden. Eigenlijk stond op dat moment enkel België nog achter een interventie.

Om dat gegeven te kunnen verklaren, duikt een stelling van de toenmalige Belgische minister van Buitenlandse zaken, Karel De Gucht, op. Hij zei dat een EU-troepenmacht op dat moment niet kon worden ontplooid omdat de meeste Europese lidstaten overstretched waren ten gevolge van de operaties in Irak en Afghanistan (Terzake, 2008).

De lidstaten stellen al soldaten ter beschikking voor eigen missies, NAVO-missies of voor 'coalitions of the willing'. Wat blijft er dan nog over voor Europa? Hoewel de Petersbergtaken stellen dat Europa moet deelnemen aan missies met een hoge gewelddadigheidsgraad (*cfr.* 3.3.2), willen de meeste lidstaten enkel missies aannemen met een lage intensiteit (Biscop, 2010). Europa moet duidelijk weergeven hoeveel soldaten het nodig heeft. Het GBVB baseert zich op dit vlak op Helsinkidoelstellingen uit 1999. Die houden in dat Europa in staat moet zijn om 60.000 soldaten te mobiliseren die samen een EU Rapid Reaction Force vormen. In de praktijk kunnen de lidstaten beslissen hoeveel soldaten ze in theorie ter beschikking stellen voor EVDB-operaties. In de meeste gevallen hebben die landen hetzelfde aantal troepen beloofd voor NAVO-operaties of voor VN-operaties. Als men alle GBVB, NAVO en VN-missies optelt die aan de gang zijn en waaraan EU-landen deelnemen, komt men aan meer dan 80.000 Europese soldaten. Maar daar bovenop kan men niet nog eens 60.000 troepen extra mobiliseren. Er is met andere woorden sprake van military overstretch. In het volgende hoofdstuk gaat de stelling die hoort bij 4.3.2 hier dieper op in.

3.3.4 Omkadering van de derde stelling: een Blokkentheorie is van toepassing op het GBVB

Beslissingen rond veiligheidspolitiek zijn altijd al een heikel punt geweest, en het valt te verwachten dat deze nog lange tijd op intergouvernementele wijze zullen genomen worden. Door het vaak aangehaalde gebrek aan een overkoepelende strategie, wordt de beslissing om een militaire missie aan te vatten in de meeste gevallen op een ad hoc-wijze genomen. Aan een missie nemen nooit alle 27 lidstaten deel; er vormen zich in tegendeel blokken van landen (Salmon, 2004; Biscop, 2010). Dat maakt het interessant om tussen de missies door te onderzoeken of er doorheen de tijd een socialisatieproces heeft plaatsgevonden, waardoor er tussen bepaalde landen een gemeenschappelijke cultuur zou kunnen zijn ontstaan (Dembinski, Förster 2007). Het uitgangspunt is dus dat er binnen Europa verschillende blokken van landen zijn, waarvan een aantal het Europese defensieproces bevorderen, terwijl andere blokken dat proces vertragen. Deze thesis onderzoekt verschillende stellingen die aansluiten bij die ‘blokkentheorie’, aangehaald door Trevor Salmon. Hij deelt de Europese lidstaten in drie kampen in:

- a) Landen die een trans-Atlantische band met de Verenigde Staten verdedigen en daardoor ijveren voor een intergouvernementele defensieaanpak die vooral bepaald wordt door de veiligheidspolitiek van de VS (met Groot-Brittannië en Polen op kop).
- b) Landen zoals Frankrijk en Duitsland die ijveren voor een intense politieke samenwerking tussen de Europese lidstaten om uiteindelijk een supranationale Europese defensiemotor op gang te brengen. Zo zou Europa in een multipolaire wereldorde een eigen rol kunnen spelen.
- c) En een derde blok van landen, met name Oostenrijk, Zweden, Finland en Ierland, die zoveel mogelijk hun gevestigde neutrale politieke positie in de internationale verhoudingen willen behouden. Ze vinden daarom dat Europa niet de juiste organisatie is om militaire missies uit te voeren, maar dat het zich moet beperken tot de ‘low politics’ (Salmon, 2004).

De stelling die in het volgende hoofdstuk hoort onder 4.3.3, gaat na in welke mate deze blokkenhypothese waarheid bevat. We merken hierbij op dat elke poging om de Europese lidstaten onder te verdelen in blokken, natuurlijk kunstmatig is. De strategische visie van een bepaalde lidstaat met betrekking tot buitenlandse politiek, is niet monoliet. Het is ook niet de bedoeling van deze studie om na te gaan welk land exact in welk blok thuishoort. Het vermelden van deze blokkenhypothese biedt wel het voordeel dat er heel wat andere interessante stellingen met een bepaalde invalshoek, uit kunnen voortvloeien. Door ervan uit te gaan dat er verschillende blokken zijn onder de lidstaten, legt de auteur één van de pijnpunten bloot van het Europees defensieraderwerk. Zowat alle stellingen die volgen op de derde stelling, plaatsen landen in een bepaald perspectief.

3.3.5 Omkadering van de vierde stelling: Verband tussen de Amerikaanse invasie in Irak en de totstandkoming van de eerste militaire missie

Als we willen te weten komen waarom bepaalde militaire missies er komen en andere niet, moeten we eerst een beeld krijgen van welk 'blok' momenteel de bovenhand haalt. De operatie in Irak heeft in dit opzicht heel wat verschuivingen teweeg gebracht. De theorie van Jolyon Howorth komt erop neer dat de Britten na Irak enkele toegevingen hebben gedaan in het kader van de Europese defensie-samenwerking. Een belangrijk voorbeeld hiervan is structurele coöperatie.

Groot-Brittannië heeft lang elke Europese supranationale aanpak van defensie van de agenda proberen te schuiven. Het wou veiligheidspolitiek op een autonome of bilaterale manier aanpakken, als gevolg van hun nauwe verwevenheid met de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten. Ondanks de harde kritiek van Duitsland en Frankrijk tegen een mogelijke invasie van een westerse coalitie in Irak in 2003, steunde premier Blair deze operatie actief door 45.000 troepen te sturen. De operatie is op een sissier uitgedraaid. Volgens Howorth zijn de Britten zich bewust van het feit dat hen dit heel wat krediet heeft gekost. Daardoor hebben ze enkele toegevingen gedaan. Een van die toegevingen is, dat wanneer er geen unanimitieit kan worden gevonden om een militaire operatie uit te voeren, het een beperkt aantal landen is toegestaan die missie toch te laten doorgaan, dit in naam van de hele unie. Dat mechanisme heet structurele coöperatie (Howorth, 2005).

Het is even interessant om te kijken naar wat dit teweegbrengt bij de Verenigde Staten. Jolyon Howorth stelt dat het EVDB niet in staat is om zich los te wrikken van het Amerikaanse veiligheidsconcept. Acties in het kader van het EVDB worden overheerst door het veiligheidsaxioma van de VS. Dat is nochtans niet logisch want de strategische doelen van de EU, namelijk het zorgen voor veiligheid in de hele Europese zone en het creëren van een uitvoerbare internationale orde, zijn beiden geen prioriteiten voor de Amerikanen (Howorth, 2005). Er is een groot verschil tussen de retoriek van de bewindvoerders en de realiteit. Officieel wil Europa tussenkomen bij vijf bedreigingen: terrorisme, massavernietigingswapens, mislukte staten, georganiseerde misdaad en regionale conflicten (Europese raad, 2008). Sinds 2003 en het Berlijn-Plus akkoord, heeft Europa volledige toegang (via SHAPE) tot de planningsmechanismen van de NAVO. De bedoeling daarvan is dus om de NAVO Europegezinder te maken, en niet omgekeerd. Toch meent Howorth dat Europa kritiek krijgt omdat het alleen missies zou kunnen ondernemen die niet indruisen tegen het veiligheidsconcept van de Verenigde Staten. *Stelling 4.3.4* gaat hier dieper op in.

3.3.6 Omkadering van de vijfde stelling: het militaire apparaat is in handen van Franse beleidsmakers

Als het gaat over de Europese defensieaanpak, wordt Frankrijk beschouwd als de meest leidinggevende natie. Het volgende citaat van Reid laat weinig aan de verbeelding over: “When we encouraged the Europeans to set up one telephone number that we could call, we did not intend it to be answered by a French policymaker whose most frequent response would be ‘non’ (Reid, 2004, p. 230). De stelling onder 4.3.5 gaat in het volgende hoofdstuk hier dieper op in.

3.3.7 Omkadering van de zesde stelling: het budget als struikelpunt voor deelname

Op het eerste gezicht lijkt het Europese defensiebudget vrij groot. In 2003 spendeerde de Europese Unie, die op dat moment uit 25 leden bestond, in totaal ongeveer 220 miljard dollar aan defensie. Dat is bijna de helft van het Amerikaanse defensiebudget. Toch krijgt Europa te weinig terug voor dat geld. Een eerste vaststelling is dat er heel wat geld verloren gaat door de verschillen tussen de lidstaten. Dankzij de intergouvernementele beslissingsprocedure verhinderen politieke factoren vooralnog dat een gezamenlijke strategie aanslaat (*cfr.5.2*).

Het Europese budget voor militaire operaties behoort niet tot de Europese begroting. Europa schakelt voor die financiering het Athena-mechanisme in. Ieder land levert individueel een bijdrage, naar gelang zijn BNP. *Tabel 4* in de bijlagen geeft een overzicht van de defensie-uitgaven in 2002 van de toen nog 25 EU-lidstaten. Howorth merkt daarbij op dat Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland en Spanje samen voor vijfenzeventig percent van het budget verantwoordelijk zijn. De andere landen hebben gemiddeld een defensie-uitgave van \$2,7 miljard, wat minder is dan het defensiebudget van Vietnam (Howorth, 2005).

Een tweede vaststelling is dat via het Athena-mechanisme lang niet alle participatiekosten worden gedekt. Het mechanisme dekt enkel de common-costs. Dat zijn kosten die aan niemand specifiek kunnen worden toegewezen. Bijvoorbeeld de plaatsing van de hoofdkwartieren, de communicatie tussen de hoofdkwartieren... Maar dat gedeelte bedraagt slechts tien percent van de totale kost die nodig is om de operatie uit te voeren. De overige kosten moeten worden gedragen door de lidstaten die willen deelnemen. ‘Costs lie where they fall’. Dat betekent dus dat een lidstaat die beslist om troepen te sturen zelf moet instaan voor het leveren en het betalen van die troepen en zelf ook zorgt voor de logistiek. Met dat in het achterhoofd kan de politieke besluitvorming anders zijn. Het athena-mechanisme zet dus niet aan tot solidariteit (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart 2010). Dat schept de verwachting dat er bij de totstandkoming van militaire missies heel wat problemen kunnen ontstaan rond wie wat wil voorzien. De zesde en laatste stelling gaat hier in 4.3.6 dieper op in.

HOOFSTUK 4: CENTRALE HYPOTHESE EN STELLINGEN

4.1 Algemeen

Dit hoofdstuk behandelt de centrale hypothese van deze empirische studie. Dat is eigenlijk een kritische analyse die voortbouwt op de informatie van de literatuurstudie. Die hypothese bestaat uit drie deelaspecten. Om die deelaspecten gemakkelijker te kunnen toetsen, worden ze vertaald in verschillende stellingen. Onder elke stelling volgt de methode op basis waarvan we in het zesde hoofdstuk de toetsing zullen maken, door ze te vergelijken met hoe in de praktijk drie militaire missies tot stand kwamen.

4.2 Centrale hypothese

‘De totstandkoming van Europa’s militaire missies in Afrika in de periode tussen 2003 en 2009, werd begunstigd door lidstaten die Europa als vehikel voor hun nationale belangen inzetten, wat voor frustratie heeft gezorgd bij andere, traditioneel intergouvernementeel ingestelde lidstaten, die hierdoor het politiek besluitvormingsproces en de eigenlijke start van de operatie belemmerden of zelfs verhinderden.’

Zoals de inleiding al verhulde, suggereert deze hypothese drie uitgangspunten:

- a) *De lidstaten zijn de belangrijkste actoren en begunstigen de totstandkoming van een missie in het voordeel van hun persoonlijke belangen.*
- b) *Andere lidstaten belemmeren doelmatig de ontplooiing uit onvrede met het opportunisme van de lidstaat die de missie voorstelt.*
- c) *De landen die een belemmerende factor spelen bij de totstandkoming, zijn landen waarvan men dat traditioneel kan verwachten.*

4.3 Ondersteunende stellingen

4.3.1 Bij de totstandkoming van militaire missies doken er problemen op tussen de lidstaten die gingen over het ambitieniveau van het mandaat.

Methode: Bij de drie militaire missies waarmee we in dit onderzoek werken, gaan we na of er problemen opdoken tussen de lidstaten die gingen over de inhoud van het mandaat die de missie zou

krijgen. Het mandaat van een missie is een vrij ruim begrip. Daarom krijgen de kenmerken van R.J. Art (1991), die bepalen onder welke omstandigheden een interventie in een derdewereldland plausibeler is, (*cfr. 3.3.1*) speciale aandacht.

4.3.2 Bij de totstandkoming van militaire missies doken er problemen op tussen de lidstaten die het gevolg waren van military overstretch.

Methode: We gaan na of er bij de drie militaire missies lidstaten waren die moeilijkheden hadden om deel te nemen omdat ze al te veel inspanningen leverden in andere conflicten via andere organisaties.

4.3.3 Bij de totstandkoming van militaire missies liggen de landen dwars die op basis van de blokkentheorie niet tot de categorie behoren die ijvert voor een supranationale defensieaanpak.

Methode: Per blok van landen dat Salmon onderscheidt (*cfr. 3.3.4*), gaan we na of het gedrag van een lidstaat bij de totstandkoming van de drie militaire missies overeenkomt met het verwachtingspatroon van Salmon.

4.3.4 De totstandkoming van militaire missies is bevorderd door de Amerikaanse invasie in Irak en er is een duidelijke link met het veiligheidsconcept van de Amerikanen.

Methode: Er volgt een weergave van waarom het Amerikaanse veiligheidsconcept precies belangrijk was voor het EVDB. De link met voornamelijk de eerste Europese militaire missie in DRC, krijgt hierbij speciale aandacht. Dit lijkt op het eerste zicht niet aan te sluiten bij de hoofdonderzoeksvraag, maar uit nader onderzoek zal blijken dat sommige Europese lidstaten omwille van de operatie 'Iraqi Freedom', meer geneigd waren om Europese defensiesamenwerking te begunstigen.

4.3.5 Bij de totstandkoming van militaire missies is de mate van invloed die lidstaten hebben ongelijk verdeeld: Frankrijk speelt een allesbepalende rol.

Methode: In de veronderstelling dat Frankrijk inderdaad belangrijk is geweest bij de totstandkoming, volgt analyse van waarom ze dit deden en hoe ze dit konden doen.

4.3.6 Bij de totstandkoming van militaire missies merkt men dat lidstaten minder happig zijn om deel te nemen omdat ze zelf moeten instaan voor de kosten die dat met zich meebrengt.

Methode: Per missie wordt afzonderlijk nagegaan of er elementen zijn die dit bevestigen.

Europa's militaire missies: begunstigd of belemmerd door de belangen van enkele lidstaten?

HOOFDSTUK 5: DRIE STUDIES: TRAJECTANALYSE VAN DRIE UITGEVOERDE MISSIES

5.1 Algemeen

Om de hoofdonderzoeksvraag en de stellingen van het vorige hoofdstuk met de realiteit te vergelijken, volgt hieronder, onder de vorm van een trajectanalyse, de weergave van hoe in de praktijk drie militaire missies plaatsvonden. Het laatste deel van de inleiding indachtig, zijn dit enkel de zichtbare vruchten die het GBVB heeft voortgebracht. Die missies vormen dus als het ware een derde afgeleide. Ze weerspiegelen slechts een deel van de hele problematiek die in de probleemstelling werd aangekaart.

Eerst volgt, op basis van de problematiek die in het eerste deel van de probleemstelling werd aangekaart, een beschrijving van het institutioneel model dat de werking weergeeft van het proces dat voorafgaat aan het politieke besluit om een militaire missie uit te voeren. Dat wordt aangevuld door de militair-strategische planning die erop volgt. Het laatst beschreven punt is het moment waarop de missie operationeel wordt.

Om deze studie duidelijker te maken volgt daarna een verantwoording van hoe en waarom die trajectanalyses specifiek zijn aangepakt.

De volgende delen zijn dus gewijd aan de feitelijke trajectanalyse van drie uitgevoerde EVDB-missies. Dat is een praktische toepassing van het institutioneel model van de eerste sectie. Dat verduidelijkt op welk moment de politieke beslissing om een operatie te aanvaarden werd beïnvloed. Er wordt speciale aandacht geschonken aan de momenten waarop de aanname en de planning werd bemoeilijkt door politieke redenen. In sommige gevallen, zoals bij de missie in Tsjaad, wordt er veel aandacht besteed aan de moeilijkheden tijdens het militair-strategische planningsproces, omdat die het gevolg waren van politieke geschillen tussen de lidstaten. Vervolgens volgen telkens enkele redenen waarom de missie toch plaatsvond.

De informatie die hierbij aan het licht komt, moet als leidraad dienen om in het volgende hoofdstuk de hoofdonderzoeksvraag en de stellingen te kunnen toetsen.

5.2 Institutioneel model⁹

Initiëring: het besluitvormingsproces in het PVC en de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB), kan op verschillende manieren worden ingeleid:

⁹ Voor een gedetailleerde beschrijving, Giegerich (2008, 16-22)

- a. Een voorstel van een lidstaat of van de Hoge Vertegenwoordiger naar aanleiding van de watchlist¹⁰.
 - b. Een internationale organisatie, bvb. De Verenigde Naties of de Afrikaanse Unie verzoekt de Europese Unie om actie te ondernemen.
1. CMC: De crisis komt aan de orde in het PVC. Als het PVC eventueel een rol ziet weggelegd voor de EU, wordt er een Crisis Management Concept (CMC) ontwikkeld. Dit bevat de politiek- en militair-strategische doelstellingen voor de operatie. Het bevat onder meer een overzicht van de risico's: Security and Risk Assessment (SRA). Als het PVC en RAZEB hierover hun goedkeuring geven start de militair-strategische planning.
 2. Militair-Strategische planning: Het EUMS en het EUMC worden hiermee belast. De verschillende militaire opties (MSOs) worden opgesomd. Die schatten de haalbaarheid van het CMC in, en geven een indicatie van het aantal soldaten dat door de lidstaten wordt beschikbaar gesteld. Deze fase kan, als er een zeer snelle besluitvorming wenselijk is, worden overgeslagen.
 3. Joint Action: De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen bespreekt het CMC en verwerpt het of keurt het goed. De Raad kan dus nu beslissen om tot militaire actie over te gaan. Dit gebeurt via een Joint Action-verklaring. Hiermee kondigt de Raad de operatie formeel aan. Er wordt een operationeel hoofdkwartier (OHQ¹¹) en een operationele commandant (OpCdr) aangesteld. Die nemen de operationele planning voor hun rekening. Het EUMC stelt een militaire gids, de Initiating Military Directive, ter beschikking van de OpCdr. Verder wordt er een schatting gemaakt van de gezamenlijke kost voor de lidstaten van de operatie. Op dit moment is het politieke besluit dus genomen. De Europese Unie kan vanaf nu niet meer terug. Dat betekent dat het eventuele moeilijkheden in een later stadium bij de

¹⁰ De Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB beschikt over een watchlist, opgesteld door het situatiecentrum van de EU. Dit is een lijst van potentiële crisissituaties. Dit wordt in de literatuur ook 'generic planning' genoemd (Mattelaer, 2008)

¹¹ De termen 'OHQ' en 'FHQ' komen in dit onderzoek verschillende keren terug. Ze staan respectievelijk voor Operational Headquarters en Force Headquarters. Het OHQ is het strategisch hoofdkwartier waar de operationele planning (cfr. supra) plaatsvindt. Het FHQ is een operatiehoofdkwartier ter plaatse.

operationele planning, kost wat kost moet zien op te lossen (S. Biscop¹², persoonlijke communicatie, 29 maart, 2010). Wanneer er te grote moeilijkheden zijn om de Statement of Requirements-lijst (*cfr. infra*) op te vullen, huurt men vaak middelen van niet EU-leden.

4. Operationele planning: Het EU-OHQ is in werking gesteld en volgt voor de operationele planning de NAVO-richtlijnen. De twee belangrijkste documenten voor wat betreft de planning worden nu aangemaakt: het operationeel concept (CONOPS) en het operationeel plan (OPLAN).

Parallel aan dat proces vinden de Force Generation Conferences plaats. Op basis van adviezen en aanbevelingen van het EUMC en van het CONOPS, stelt de OpCdr een lijst, the Statement of Requirements (SORs), op. Dit is een overzicht van alle middelen die nodig zijn om de missie tot een goed einde te brengen. Aan de deelnemende lidstaten wordt gevraagd wie welk gat op de lijst wil invullen. Het militair comité geeft pas zijn toestemming nadat de volledige lijst is ingevuld. Dat houdt in dat de landen die gepusht hebben om de operatie te laten doorgaan, moreel verplicht zijn om een grote inspanning te leveren. Die landen willen meestal ook dat andere lidstaten een duit in het zakje doen (S. Biscop, persoonlijke communicatie, 29 maart, 2010). Doordat het proces niet gelimiteerd is in tijd, en geen enkel land verplicht is om mee te doen aan de operatie, sleept het Force Generation Process vaak aan.

5. Formele start van de missie: Als de Force Generation is afgesloten, en het OPLAN is goedgekeurd, zal de raad formeel de missie bekend maken: 'the decision to launch'. Binnen de tien dagen moet er een Europese troepenmacht operationeel zijn.

5.2.1 Enkele pijnpunten van het institutioneel model

Het proces zit institutioneel niet volledig logisch in elkaar. De operationele planning in het OHQ vindt pas plaats na de Joint-Action-verklaring. Het is onlogisch dat het CMC, dat de politiek-strategische doelstellingen voor de missie weergeeft, wordt opgesteld zonder kennis van de Force Generation Conference. De EUMC moet met andere woorden politiek realistische doelstellingen

¹² Persoonlijke communicatie op basis van een interview. Prof, dr. Sven Biscop is directeur Security & Global Governance Programme bij het Egmontinstituut en lid van the Atlantic Council Strategic Advisors Group.

voor de missie formuleren, zonder dat het weet wie aan de missie wil deelnemen en met welke inspanning. Het enige waarop het kan steunen om bepaalde punten van de lijst al op voorhand in te vullen, is op de gegevens van de Force Catalogue¹³ (S. Biscop, persoonlijke communicatie, 29 maart, 2010). Een deel van de operationele planning zou eigenlijk al voor het politieke besluit moeten plaatsvinden (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). Het politiek strategisch debat en de Force Generation zijn de pijnpunten van de geloofwaardigheid van het GBVB.

¹³ Force Catalogue: bevat een overzicht van de vrijwillige bijdrage van lidstaten om dichterbij de Headline Helsinki Goal. Probleem is dat die wordt uitgedrukt in aantallen en niet in geïdentificeerde eenheden.

5.3 Verantwoording van de werkwijze

Hieronder volgt een trajectanalyse van drie gevoerde missies op basis van het algemeen institutioneel proces dat in de vorige sectie staat beschreven. De bedoeling is om een zo duidelijk mogelijk beeld te geven over welke stappen de aanname heeft doorlopen vooraleer de troepenmacht operationeel werd. Over sommige missies is meer informatie verschenen dan over andere, bijgevolg kunnen er zich in die analyse nog hiaten bevinden. De trajectanalyses kwamen tot stand op basis van openbare bronnen en informatie afkomstig van afgenomen interviews. Het is niet de bedoeling om per missie het volledige planningsproces, en de moeilijkheden die daarbij hoorden, in kaart te brengen. Dat sluit niet aan bij de probleemstelling. De bedoeling is om te achterhalen tijdens welke fase politieke conflicten worden uitgevochten en lidstaten de kans hebben om de ontplooiing van troepen te vertragen of zelfs te verhinderen. Daarom krijgen sommige elementen speciale aandacht. Eerst wordt er stilgestaan bij welke factoren de ontplooiing van een troepenmacht bemoeilijkten. Dit wordt opgesplitst in moeilijkheden die voorafgaan aan de beslissing tot het gemeenschappelijk optreden en moeilijkheden tijdens de Force Generation Conferences. Dat er over het eerste discussie is tussen de lidstaten, is in een intergouvernementeel kader vrij logisch. Maar het Force Generation Process behoort eigenlijk tot het planningsproces van de operatie en vindt plaats wanneer het besluit om een missie te voeren al is genomen. Toch is het relevant voor deze studie. Want als er verschillende conferences nodig zijn om een relatief kleine troepenmacht op de been te brengen, vertelt dat veel over de gemeenschappelijke politieke wil van de lidstaten om die missie te voeren (Mattelaer, 2008, p.40). Dat doet vermoeden dat één bepaalde lidstaat belang heeft bij het uitvoeren van de missie, en dat andere lidstaten daar sceptisch tegenover staan. Mattelaer (2008) stelt dat Force Generation Problems in de meeste gevallen veroorzaakt worden door budgettaire beperkingen, door een onwil om risico's te nemen of door military overstretch. Dit onderzoek kijkt naar de mate waarin dit voor onderstaande missies het geval was. Daarna volgt een overzicht van elementen die er uiteindelijk voor gezorgd hebben dat de missie er toch is gekomen. Deze sectie blijft natuurlijk hypothetisch, maar is belangrijk omdat vele elementen hieruit kunnen helpen om de stellingen te toetsen in het volgende hoofdstuk.

5.4 Operatie Artemis

11 en 12 mei 2003	Gesprek tussen de Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan, en de Franse president Jacques Chirac over de verslechterende situatie in Bunia. Op dat moment is de VN met de operatie MONUC in Bunia aanwezig. Dat dreigt de situatie niet meer onder controle te kunnen houden. Chirac verklaart dat hij bereid is om een troepenmacht te sturen (Homan, 2007).
15 mei 2003	Brief van Annan naar de VN-veiligheidsraad. Hij roept op tot “een snelle ontplooiing naar Bunia van een goed getrainde en uitgeruste strijdmacht onder leiding van een lidstaat om het vliegveld alsook andere vitale installaties in de stad te beveiligen en de burgerbevolking te beschermen” (Veiligheidsraad van de VN, 2003).
19 mei 2003	Solana brengt het verzoek van Annan ter sprake op raad van ministers van Defensie. Op het einde van de zitting krijgt hij van de lidstaten de verantwoordelijkheid om een Europese reactie voor te bereiden, en uit te maken of een operatie een goede beleids optie zou zijn voor Europa (Kirk, 2003).
20 mei 2003	Frankrijk stuurt negen troepen naar Bunia om de situatie ter plaatse in te schatten (Ulriksen, Gourlay, Mace 2004).
28 mei 2003	Frankrijk maakt officieel bekend dat het een operatie wil aangaan als ‘Framework Nation’ ¹⁴ . Het wil wel dat andere landen ook een bijdrage leveren (Faria 2004, p.40).
30 mei 2003	De VN verzoekt om actie te ondernemen via UNSCR 1484. Concreet roept deze VN-veiligheidsresolutie op om tot 1 september 2003 via een Interim Emergency Multinational Force, een overbruggingsoperatie

¹⁴ Framework Nation: In navolging van het EU Nation Framework Concept (24 juli 2002)

	uit te voeren in Bunia (in de regio Ituri), als ondersteuning voor het werk van MONUC (Veiligheidsraad van de VN b, 2003). De deelnemende staten waren gemachtigd “to take all necessary measures to fulfil [the] mandate” Vanaf dit moment probeert de Franse diplomatie binnen de EU steun te krijgen voor de operatie.
5 juni 2003	Joint Action van de Raad RAZEB (Gemeenschappelijk optreden, 2003).
6 juni 2003	Frankrijk stuurt nieuwe troepen naar de luchthaven van Bunia om voorbereidingen te treffen voor de operatie (Ulriksen, Gourlay, Mace, 2004).
12 juni 2003	Europese Raad lanceert een autonome crisisbeheersingsoperatie. Op dat moment wordt het operatieplan en het machtigingsbericht met de ‘rules of engagement’ goedgekeurd (Besluit van de Raad, 2003).
1 september 2003	Overdracht aan MONUC (geleid door Bangladesh)

Tabel 1: trajectanalyse operatie Artemis

5.4.1 Moeilijkheden voorafgaand aan de beslissing tot Joint Action

- *Positie van Duitsland*

Tussen de lidstaten was er onenigheid over hoever Europa bij deze operatie moest gaan. Duitsland vond dat Artemis niet onder Europese vlag moest worden uitgevoerd (Ulriksen, Gourlay, Mace, 2004). Ondanks hun toegeving om toch aan deze operatie deel te nemen, hebben ze geweigerd om aan te geven hoe ver ze tijdens deze operatie op militair vlak konden of wilden gaan (Ibid, 2003). Dit resulteerde uiteindelijk in het feit dat er tijdens de gehele operatie geen Duitse soldaten zijn ingezet in het conflictgebied in Bunia. (*cf.* 5.4.2)

5.4.2 Moeilijkheden bij het Force Generation Process

- *Onwil om risico's te nemen*

Er zit maar een week tussen de politieke beslissing om een troepenmacht te sturen en de feitelijke ontplooiing daarvan. In vergelijking met de andere militaire missies die dit onderzoek behandelt, waren er bij Artemis minder problemen bij het Force Generation Process. Dat komt omdat Frankrijk zelf enorm veel moeite heeft gedaan om de lijst met SORs op te vullen. Van de andere lidstaten werd geen al te grote inspanning verwacht. Bij de start van de operatie stonden de Fransen in voor 1000 van de ca. 1800 troepen, fungeerde Mont Valérien (nabij Parijs) als OHQ, en zorgde Parijs voor de meeste gevechtsvliegtuigen. Ook Zweden, dat 80 Special Forces ter plaatse stuurde en daardoor vrijwel onmiddellijk in de gevechten rond Bunia verzeild raakte, leverde een significante bijdrage (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). Maar de andere lidstaten die betrokken waren bij de operatie, hadden veel minder kans om aan rechtstreeks geweld te worden blootgesteld. De Britten stuurden vooral ingenieurs, dokters en stafofficieren (United Kingdom Ministry of Defence, 2003). België stuurde 48 soldaten (medisch en logistiek personeel). Zij moesten helpen met het transport vanuit het FHQ in Entebbe naar Bunia (Giegerich, Wallace, 2004). Er waren te weinig passagiersvliegtuigen ter beschikking om alle troepen ter plaatse te krijgen. Geen enkele lidstaat heeft dit gat op de lijst met SORs kunnen opvullen. Onder diplomatieke druk van Groot-Brittannië en Frankrijk stuurde Duitsland ook ongeveer 350 troepen. Zij bleven gestationeerd in Oeganda en boden er vooral medische en logistieke steun. Het takenpakket van de andere deelnemende lidstaten bestond er voornamelijk uit om ondersteuning te bieden aan het OHQ te Mont Valérien (Barringer, 2003).

5.4.3 Redenen waarom Europa deze missie wel aannam

1. *Europa als actor in crisismanagement: quid pro quo*

Artemis is een zeer belangrijke stap geweest voor de verdere uitwerking van het EVDB. Het was de eerste keer dat Europa buiten zijn grenzen en zonder de Navo een missie op touw zette. Toen Frankrijk het geprivilegieerde voorstel kreeg om de missie op zich te nemen, was Europa zelfs nog niet in de onderhandelingen betrokken. Uiteindelijk beslisten de Fransen om de missie enkel in Europees verband te willen voeren. Maar waarom? Als Parijs dit had gewild, kon het, reeds in het bezit van een internationaal VN-mandaat, vanaf 30 mei de missie laten doorgaan. In de plaats daarvan heeft het de interventie nog een week uitgesteld om binnen het PVC diplomatieke steun te proberen vinden. Er zijn verschillende verklaringen die de redenen daarachter proberen bloot te leggen. De belangrijkste lijkt dat Frankrijk op dat moment wou tonen dat Europa in staat was om zonder de NAVO een missie uit te

voeren. De Fransen hebben Europa, dat als actor in crisismanagement in zijn kinderschoenen stond, begeleid en Europa lijkt hiervoor, bewust of onbewust, enkele mechanismen in gang te hebben gezet die de veiligheidspolitiek van de Fransen diende. Er zijn verschillende aanwijzingen die dit lijken te bevestigen.

2. De rol van Solana

Een bewijs dat de lidstaten, en Frankrijk in het bijzonder, het politieke besluitvormingsproces hebben gedomineerd, ligt hem in de minieme rol die was weggelegd voor de hoge vertegenwoordiger van het GBVB bij de beslissing tot aanneming, en zijn falen om deze in een breder strategisch kader te plaatsen. In de casestudy 'Operation Artemis and Javier Solana: EU prospects for a stronger common foreign and security policy' onderzoeken de auteurs onder meer de rol die Solana speelde bij Artemis (Hendrickson, Strand, Raney, 2007). Ze stellen dat er op diplomatiek vlak zeer zeker een sleutelrol voor hem was weggelegd. Zo werd hij door de Europese ministers van defensie gevraagd om te onderzoeken of een operatie in die regio een goede beleids optie was. Hij speelde ook een echte representatieve rol, want hij, en niet bijvoorbeeld de minister van buitenlandse zaken van Frankrijk, creëerde diplomatieke openingen met Oeganda, Rwanda en DRC, vooraleer de operatie van start kon gaan. Toch moet zijn effect op de beslissing om daadwerkelijk een missie te ondernemen in vraag gesteld worden. In zijn vier laatste internationale diplomatieke optredens voorafgaand aan veiligheidsresolutie 1484, sprak Solana nooit over enig strategisch belang voor Europa van veiligheid op het Sub-Saharaans-Afrikaanse continent. Past een operatie in de DRC dan daadwerkelijk in het 'Europese beleidsplan' zoals de defensie ministers hem vroegen te onderzoeken? (Solana, 2003, a;b). Solana vermeldt wel meermaals het belang dat Europa heeft in de Balkan of hoe belangrijk hij de verstandhouding vindt tussen Europa en de VS, die na het Irakdebacle vertroebeld was geraakt (Solana, 2003, c). Dat is met andere woorden een bewijs dat Solana geen poging heeft ondernomen om van het Sub-Saharaans-Afrikaanse veiligheidsprobleem een prioriteit te maken voor het GBVB op langere termijn en het zo in een breder strategisch kader te plaatsen. Verder is het onmogelijk om aan te tonen dat Solana een rol heeft gespeeld om de verschillen tussen de lidstaten in verband met de totstandkoming van de missie, bijvoorbeeld tussen Frankrijk en Groot-Brittannië enerzijds, en Duitsland anderzijds, weg te werken (Hendrickson, Strand, Raney, 2007).

3. *Link met het veiligheidsconcept*

a. **Tegenover de Verenigde Staten**

Frankrijk had te weinig passagiersvliegtuigen ter beschikking om zijn troepen in Bunia te krijgen. Dat was vereist, want een lidstaat die zich op de Force Generation bereid toont tussen te komen, moet zelf instaan voor de lasten die dat met zich meebrengt. ‘Cost lie where they fall’ (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). Daarom vroegen Franse officiers informeel aan de Amerikanen of zij de logistiek wilden verzorgen. De Amerikanen stemden hiermee in op voorwaarde dat dit verzoek onder het Berlijn-plus akkoord¹⁵ zou vallen. De Fransen gingen hier niet op in en huurden uiteindelijk vliegtuigen uit Oekraïne. Dit incident leidde in Washington tot de overtuiging dat Frankrijk deze missie in Europees verband wilde voeren om politieke redenen (Michel, 2004, p. 90). Samengevat vonden de Fransen dat er een Europees tegengewicht nodig was voor de Amerikaanse operatie in Irak. Zonder daarbij echt aan counterbalancing te willen doen, want daarvoor is de hoeveelheid Amerikaanse militaire macht natuurlijk veel te groot (Gegout, 2009). Daardoor voerden de Fransen de operatie niet autonoom uit maar gingen ze op zoek naar bondgenoten. Het is dus niet overmoedig om te stellen dat Artemis geen Europese steun zou hebben gevonden zonder de Irakoperatie.

b. **Tegenover Duitsland: padafhankelijkheid**

Een tweede link met het veiligheidsconcept vinden we terug in de positie van Duitsland. Ondanks dat ze vonden dat Artemis niet onder Europese vlag hoefde te worden uitgevoerd, verklaarde de toenmalige Duitse minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fisher dat hij meende dat Duitsland, als belangrijk Europees land, niet kon achterblijven als zowel de Fransen en de Britten zich engageerden. (Ulriksen, Gourlay, Mace 2004) Een ander gegeven dat ongetwijfeld heeft meegespeeld is dat Duitsland beseftte dat er nood was aan een teken van Europese solidariteit, amper twee maanden na het lanceren van de operatie ‘Iraqi freedom’ die voor grote verdeeldheid heeft gezorgd onder de Europese lidstaten.

¹⁵ Berlijn-plus akkoord: Overeenkomst gemaakt op de EU-top in Kopenhagen, december 2002, die zegt dat de EU voor peacekeepingmissies gebruik kan maken van Navo-middelen.

4. Alles overkoepelende rol van Frankrijk

De bovenstaande analyse suggereert dat het volledige besluitvormingsproces bij de operatie Artemis door één lidstaat werd gedomineerd, namelijk door Frankrijk. Verder toont ze aan dat Frankrijk deze operatie vooral uitvoerde omwille van veiligheidspolitieke redenen. Er zijn verschillende elementen die dit lijken te bevestigen. Het belangrijkste element dat dit bewijst is dat de onderhandelingen eerst bilateraal tussen de VN en Frankrijk waren gevoerd en dat Europa op dat moment zelfs niet betrokken was. Ook organisatorisch-militair speelde Frankrijk de belangrijkste rol. Het hoofdkwartier van de missie werd in Parijs geplaatst, en zowel de operationele commandant als de commandant van de troepen in Entebbe, hadden de Franse nationaliteit. (respectievelijk general-majoor Neveux en brigadegeneraal Thonier). Aangezien er geen enkele bron is die dit tegenspreekt, kunnen we met een grote mate van zekerheid op deze analyse vertrouwen.

5.5 EUFOR Democratische Republiek Congo

28 oktober 2005	De VN-veiligheidsraad keurt resolutie UNSCR 1635 goed. Daarin verlengt de Veiligheidsraad het mandaat van de VN-missie in de DRC (MONUC) tot 30 september 2006 (Veiligheidsraad van de VN, 2005).
15-16 december 2005	De Europese Raad verklaart dat het de Congolese bevolking wil helpen bij het transitieproces naar democratie (Dembinski, Förster, 2007).
27 december 2005	Brief van de onder-secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor vredesoperaties, Jean-Marie Guéhenno, aan de Europese Unie, waarin hij verzoekt om na te gaan of er een militaire troepenmacht zou kunnen worden gezonden naar de DRC om MONUC tijdens het verkiezingsproces bij te staan (Veiligheidsraad van de VN, 2006, b, annex I).
Januari 2006	Start van de onderhandelingen binnen het PVC (Dembinski, Förster, 2007).
14 maart 2006	Frans-Duitse top in Berlijn. President Chirac en Bondskanselier Merkel verdedigen officieel beiden een Europese militaire missie in DR Congo (Major, 2008).
23 maart 2006	De Raad RAZEB keurt een document goed waarin de beleidskeuzes staan opgesomd voor de eventuele steun van de Europese Unie aan MONUC. Dit betekent het einde van het politieke besluitvormingsproces. Het militaire planningsproces start hier (Raad van de Europese Unie, 2006, a). De mogelijkheid om het operationeel hoofdkwartier (OHQ) in Potsdam te vestigen, wordt voor het eerst vermeld.
28 maart 2006	Brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het toenmalige voorzitterschap van de Europese Unie, ie. Oostenrijk, waarin het de principes van de militaire steun van de EU aan de MONUC bevestigt. (Veiligheidsraad van de VN, 2006, b, annex II).

30 maart 2006	Brief van de permanente vertegenwoordiger van DRC aan de VN-VR. Hierin geeft DRC uitdrukkelijk de toestemming aan een Europese troepenmacht om op Congolees grondgebied een operatie uit te voeren (Veiligheidsraad van de VN, 2006, a).
25 april 2006	De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties machtigt de Europese Unie om troepen in te zetten in de DRC, ter ondersteuning van de MONUC (Veiligheidsraad van de VN, 2006, c).
27 april 2006	Joint Action van de Raad RAZEB (Gemeenschappelijk optreden, 2006). Hier wordt de organisatorische structuur van EUFOR vastgelegd. Er wordt beslist dat het operationeel hoofdkwartier in Potsdam zal worden gevestigd. De operatiecommandant is de Duitse generaal-majoor Karlheinz Viereck en de commandant van het Force Headquarters wordt de Franse luitenant-generaal Christian Damay. De eerste Force Generation Conference wordt georganiseerd (Major, 2008).
17 mei 2006	De Duitse regering stelt 780 soldaten ter beschikking (500 soldaten en 280 manschappen voor logistiek en medische ondersteuning).
25 mei 2006	Het operatieplan en de gedragsregels worden door de Europese Raad goedgekeurd (Major, 2008).
1 juni 2006	Het Duitse parlement stemt in met het sturen van de 780 soldaten, maar wil dat deze enkel in Kinshasa worden ingezet (Dembinski, Förster, 2007).
12 juni 2006	De Europese Ministers van Buitenlandse Zaken beslissen om de missie te starten. De eerste troepen worden gestuurd. (Raad van de Europese Unie, 2006, b) Een troepenmacht wordt ingezet in Kinshasa en zal er onmiddellijk taken uitvoeren, een tweede troepenmacht, de zogenaamde 'on call-force' kan vanuit het aangrenzende Gabon worden opgeroepen als er problemen zijn. Samen zijn dit ongeveer 2400 soldaten die worden ingezet. Verder is er

	een strategische reserve van zowat 1600 soldaten in Europa beschikbaar.
30 juli 2006	Begin van de parlementaire en presidentiële verkiezingen in DRC. De officiële start van EUFOR DR Congo.
1 augustus 2006	Officiële begin van de operatie die vier maanden zal duren.
21 augustus 2006	De onafhankelijke kiescommissie maakt de resultaten van de verkiezingen bekend. Hierdoor wordt duidelijk dat een tweede kiesronde zal nodig zijn. Hierop breken verschillende rellen uit die verschillende dagen zullen blijven aanhouden.
25 september 2006	The International Crisis Group ¹⁶ vraagt expliciet dat de Europese Unie zijn verblijf verlengt. Verschillende leden van de nationale ambassades van Frankrijk, Spanje en België pleiten hiervoor. Zij menen dat het tijdstip om EUFOR te beëindigen nogal ongelukkig gekozen is. FCdr Damay bevestigt dat de situatie zeer onstabiel is en dat er na de tweede kiesronde nog geweld kan worden verwacht. Duits minister van Defensie Jung blijft bij zijn eis om de troepen tegen begin december weg te trekken (Dembinski, Förster, 2007; Major, 2008).
3 oktober 2006	Javier Solana verklaart in naam van de EU dat het mandaat van de missie na 30 november niet zal worden verlengd.
30 november 2006	De meeste troepen worden naar huis gestuurd

Tabel 2: Trajectanalyse EUFOR DRC

¹⁶ The International Crisis Group is in een internationale onafhankelijke NGO onder toezicht van de wereldbank

5.5.1 Moeilijkheden voorafgaand aan de beslissing tot Joint Action

Dat er meer dan vijf maanden zitten tussen de brief van de onder-secretaris-generaal van de VN voor vredesoperaties, en de beslissing van de Raad om effectief een troepenmacht te sturen, doet het vermoeden rijzen dat er heel wat twistappels waren die de aanname hebben vertraagd. Wanneer in januari 2006 de onderhandelingen binnen het PVC van start gaan, barsten de discussies tussen vooral Frankrijk en Duitsland los. Dit leidt tot verschillende ontmoetingen van de top van beide regeringen. Daarin beweren de staatshoofden nochtans dat ze formeel achter een interventie staan en dat bewijzen de verschillende zendingen die in die periode naar Kinshasa worden gestuurd om noodzakelijke informatie over een eventuele operatie in te winnen. Toch bewijzen de problemen bij de Force Generation, (*cf.* 5.5.2), dat er ook al in aanloop naar het politieke akkoord een verschillende visie tussen bepaalde landen bestond. Frankrijk en België, als ex-koloniale macht, voerden een pleidooi om de operatie te voeren. Daar tegenover stonden landen die erg sceptisch stonden tegenover een interventie (Dembinski, Förster, 2007). Vooral het risicogehalte van de operatie was voer voor discussie. Dat bewijst de brief van het Europees voorzitterschap van 28 maart. Daarin wordt onder meer gesteld dat de Europese troepenmacht de taken van MONUC en van het leger van DRC enkel zal ondersteunen en niet zal vervangen. Daardoor lopen zij dus veel minder risico (Veiligheidsraad van de VN, 2006, b, annex II). Europa kon op dat moment dus een operatie aanvaarden, maar zijn lidstaten lieten het niet toe dat het al te ambitieus was.

5.5.2 Moeilijkheden bij de Force Generation

Er verlopen uiteindelijk drie maanden tussen het besluit van de unie en het vinden van lidstaten die bereid waren om de lijst met SORs op te vullen. Die tijds kloof tussen de politieke en de strategische besluitvorming valt te verklaren doordat het operationeel hoofdkwartier pas wordt toegekend nadat de politieke beslissing is gevallen. Pas na de Joint Action werd Potsdam als OHQ aangewezen en werd de OpCdr commandant bekend. Daarna kon er worden gewerkt aan een force engagement plan en kon een eerste Force Generation Conference worden gehouden. Die opeenvolging verliep redelijk stroef. Dergelijke problemen werden al aangehaald in 5.2.1. Zoals later nog aan bod komt, was Duitsland helemaal niet zo opgezet dat het de leiding moest nemen over deze operatie. Het verwachtte als tegenprestatie ook duidelijke inspanningen van middelgrote landen (Dembinski, Förster, 2007). Net zoals bij Artemis was het enorm moeilijk om lidstaten ertoe te bewegen om de nodige assets en capabilities ter beschikking te stellen. Verder hadden, volgens Giegerich (2008), sommige landen kritiek op Frankrijk en België omdat zij het GBVB gebruikten om hun eigen nationale belangen na te streven. Ze zouden de totstandkoming van de missie hebben bevorderd om hun invloed te behouden op de plaatselijke regering, hun eigen economische belangen veilig te stellen en hun geweten, aangetast door ex-koloniale wanpraktijken, te sussen. Als dat waar is, is van een hoger Europees

strategisch doel natuurlijk helemaal geen sprake. De mate waarin dit klopt is zelfs niet zo belangrijk, maar als dergelijke opvattingen wijdverspreid leven bij de overige lidstaten, is dat vanzelfsprekend nefast voor de bereidwilligheid van landen om aan volgende EVDB-missie opnieuw deel te willen nemen en dus middelen ter beschikking te stellen.

a. Budgettaire beperkingen

Tijdens deze operatie was er naast een belangrijke rol voor Frankrijk, een duidelijke leidinggevende rol voor Duitsland weggelegd. Het operationeel hoofdkwartier was in Potsdam gevestigd. Het Force Headquarters werd in Kinshasa door een Frans bedrijf geleid (Deheza, 2009). Frankrijk en Duitsland waren met respectievelijk 1090 en 780 soldaten de grootste leveranciers van troepen en leverden beiden, buiten het Athena-Mechanisme om, de grootste financiële inspanning (elk ongeveer 56 miljoen euro). Toch verliep hun samenwerking in aanloop naar de aanname van de missie niet altijd even vlot en was er in Duitsland heel wat commotie over het verloop van de aanname van de operatie. Duitsland beseftte heel goed dat het voor elke hulp dat het aan de operatie zou bieden, zelf zou moeten opdraaien. Die animositeit heeft de inhoud van de missie in verregaande mate beïnvloed en heeft er onder meer voor gezorgd dat er tussen de politieke en de strategische besluitvorming, drie maanden verstreken. Al van in het begin hadden de Duitsers de perceptie dat Parijs en New York hen in een positie hadden gezet waarin ze het leiderschap wel moest op zich nemen. Dit zorgde in Duitsland voor heel wat binnenlandspolitieke strubbelingen. Minister van Defensie Jung had al in februari verklaard er tegen te zijn dat Duitsland als framework nation zou moeten optreden (Veser, 2007). Dat dit toch het geval was, was in hun ogen het gevolg van een eis van de Fransen en van de Amerikanen en niet van een vraag van Monuc (Dembinski, Förster, 2007). Hoewel Merkel zich op de Frans-Duitse top in maart 2006 bereid had verklaard om mee te werken aan de operatie (*cfr. tabel 2*), had ze zich op geen enkel moment uitgelaten over de omvang van die inspanning. Eigenlijk was enkel de Duits minister voor Ontwikkelingssamenwerking enthousiast over de operatie.

b. Onwil om risico's te nemen

Het hieronder beschreven VN-mandaat bood Europa de mogelijkheid om tussen te komen op gans het Congolese grondgebied. Doordat de missie voor zoveel controversie had gezorgd binnen de Duitse politiek, bleef Duitsland eisen stellen. Het Duitse parlement vond dat Duitse soldaten enkel in Kinshasa mochten worden ontboden en verbood dat ze zouden worden ingezet in de gevaarlijke oostelijke delen van DRC. De Spanjaarden hadden dezelfde eis (Major, 2008). Dit duidelijke gebrek aan solidariteit had nefaste gevolgen kunnen hebben. Gelukkig veroorzaakten de verkiezingen nooit grote problemen in andere delen van DRC en werd de beslissing om soldaten slechts in Kinshasa te plaatsen, niet uitgedaagd. Als dat wel het geval was geweest zouden, via een rotatiesysteem, Duitse en

Spaanse para's vanuit de on-call force in Gabon eerst extra naar Kinshasa worden gestuurd om daar de soldaten van andere lidstaten te vervangen, die wel naar de gevaarlijkere gebieden zouden worden gestuurd (Ehrhart, 2007). Met andere woorden een heel ingewikkeld proces dat ongetwijfeld voor heel wat vertraging zou hebben gezorgd. Een tweede element dat de vrees van de lidstaten om risico's te nemen duidelijk aantoonde, is de controverse rond het tijdstip waarop de operatie zou moeten worden afgerond. Het officiële mandaat liep tot 30 november, maar er werden op een bepaald moment discussies gevoerd om het mandaat van de missie te verlengen met enkele weken. (*cfr. tabel 2*) Frankrijk en België drongen hierop aan omdat de tweede ronde van de verkiezingen was uitgesteld. Dat veroorzaakte natuurlijk nieuwe angst en onzekerheid bij de bevolking. Ondanks dat de definitieve uitslag op 30 november nog niet bekend was, wou de Duitse minister van Defensie, Franz-Josef Jung, dat de gestuurde troepen op tijd terug waren in eigen land (Deheza, 2009).

c. Military overstretch

Drieëntwintig landen willen deelnemen aan de operatie. Als veel landen aan een operatie meewerken, kan dit een soort van mechanisme op gang brengen waarbij lidstaten deelnemen omdat ze niet willen onderdoen voor andere landen die bij de onderhandelingen betrokken zijn. Dit verhoogt weliswaar de legitimiteit van de operatie maar zorgt er gemakkelijker voor dat de voortgang van de operatie wordt vertraagd. Bij deze operatie was dit het geval (Giegerich, 2008). Als een land, in dit geval Duitsland, zich verschuilt achter nationale restricties, is de kans natuurlijk groot dat andere lidstaten ook naar elkaar beginnen te kijken en ook minder snel geneigd zullen zijn om zich op de Force Generation Conference bereidwillig op te stellen.

5.5.3 Redenen waarom Europa deze missie wel aannam

Als men alle voorgaande punten overloopt ligt de vraag voor de hand waarom Europa deze missie toch uitvoerde. De meeste staten waren onverschillig of sceptisch en draalden om een inspanning te leveren om de Force Generation Catalogue op te vullen. Daarenboven wou de framework nation zijn rol afwijzen. De Duitsers zijn er in geslaagd om tijdens de maand april de onderhandelingen met een maand te vertragen. Maar uiteindelijk zijn ze gezwicht en is de operatie er toch gekomen. Hieronder volgt een beschrijving van de meest voor de hand liggende redenen.

a. Mandaat

Het VN-mandaat was helemaal niet verregaand en van korte duur. De Europese troepen konden enkel tussenkomen als dit hen expliciet werd gevraagd door MONUC. MONUC op zijn beurt moest uiteraard wachten op een bevel vanuit New York (Ehrhart, 2007). In officiële documenten spreekt men over een Joint Action tussen Europa en de VN. Maar het is duidelijk dat de rol van de Europese Unie ondergeschikt was aan die van de VN. Dat verlaagt gevoelig het risicogehalte om verantwoordelijkheid te moeten opnemen over bepaalde gevoerde daden. Men volgt immers toch enkel bevelen op. Er werd met andere woorden niet verwacht dat de Europese Unie Congo zou helpen om op lange termijn democratischer te worden (Deheza, 2009). Europa moest slechts bij één aspect van het circulaire democratische proces helpen, namelijk bij het verloop van het verkiezingsproces. Het voordeel was wel dat EUFOR hierdoor geliefd was bij het Congolese publiek. Bovendien hadden de lidstaten door de korte duur van het mandaat de zekerheid dat hun soldaten begin december 2006 opnieuw thuis zouden zijn. Het is niet de bedoeling van dit onderzoek om EUFOR RD te evalueren, maar we kunnen ons vragen stellen bij het hardnekkig vasthouden van de lidstaten aan die end date zonder een gewenste situatie te hebben bereikt.

b. Angst voor het Reputatie-effect

Net als bij operatie Artemis zou Europa deze missie voeren zonder gebruik te maken van NAVO-middelen (Dembinski, Förster, 2007). De Verenigde Naties had de Europese Unie expliciet gevraagd om op te treden. Eigenlijk kon Europa hierop, zijn eigen waarden in acht nemend, niet weigeren. De kans dat, mocht er geen enkele andere actor ondersteuning hebben geboden aan MONUC, Congo in een machtsvacuüm terecht zou zijn gekomen, was erg groot (S. Biscop, persoonlijke communicatie, 29 maart, 2010). Als we de Headline Goal 2010 in acht nemen, zijn de basisprincipes van de EU onder meer het verhinderen van conflicten en het bevorderen van democratie in de wereld. Als dit op vraag van de VN, via institutioneel multilateralisme, kon worden geëtaleerd, mocht Europa die kans niet missen. Dit zou anders tot onherstelbare reputatieschade leiden.

c. Padafhankelijkheid

De Europese Unie vervulde via EUSEC en EUPOL al civiele opdrachten in de regio. Zoals hoger vermeld, lag de bal in het kamp van de Duitsers. Duits minister van Defensie Jung had verklaard het hoofdkwartier voor de missie niet te willen leveren. Maar aangezien de missie buiten het Berlijn-plusakkoord zou vallen, moest een lidstaat instaan voor het hoofdkwartier. Parijs en Londen hadden als snel gemeld dat hun hoofdkwartieren in respectievelijk Northwood en Mont Valérien niet beschikbaar waren (Bacia, 2006). Toen duidelijk werd dat er positief zou worden gereageerd op de vraag van de VN, steeg de druk logischer wijze bij Duitsland om een toegeving te doen. Omdat

Frankrijk het FHQ al wou verzorgen, moest Jung met andere woorden zijn eis wel laten vallen. In ruil daarvoor eiste hij wel een significante bijdrage van andere lidstaten. Dat heeft natuurlijk voor heel wat vertraging gezorgd. Het voorstel werd pas op 17 mei in het Duitse parlement besproken. Dat is al drie weken na de Joint Action-verklaring. Het geeft zijn goedkeuring pas op 1 juni 2006. Op dat moment was OHQ in Potsdam achter de schermen al twee maanden bezig om de operatie voor te bereiden. Hoewel het op papier dus nog steeds mogelijk was voor Duitsland om zich terug te trekken, zou dit zijn geloofwaardigheid tegenover de EU, de VN en zijn bondgenoot Frankrijk te veel schaden (Von Ondarza, 2008). De lidstaten wisten dat een Europese interventie absoluut noodzakelijk was. Men had een bepaald punt bereikt waardoor men niet meer terug kon. Dat is zeker een belangrijke reden die verklaart waarom de operatie is uitgevoerd.

5.6 EUFOR Tsjaad CAR

21 mei 2007	De Franse minister van Buitenlandse Zaken Kouchner stelt tijdens een bijeenkomst van het PVC voor om iets te doen in het oosten van Tsjaad (European Security and Defence Assembly, 2008).
13 juli 2007	Gezamenlijke option paper van de Raad en de Commissie (Mattelaer, 2008, p.14).
23 juli 2007	RAZEB vraagt aan het Raadssecretariaat EUMS om de planning van een mogelijke operatie voor te bereiden en dus een CMC te ontwikkelen (Mattelaer, 2008, p.14).
31 juli 2007	De Veiligheidsraad van de VN keurt resolutie 1769 goed. Hierdoor wordt UNAMID opgericht. Een gemeenschappelijke troepenmacht van de VN en de Afrikaanse Unie, ongeveer 26000 man sterk (Veiligheidsraad van de VN, 2007,a).
10 augustus 2007	De secretaris-generaal van de Verenigde Naties vraagt aan de Europese Unie om een militaire overbruggingsoperatie in de regio uit te voeren (Veiligheidsraad van de VN, 2007, c).
10 september 2007	Het PVC keurt het CMC goed. Hierdoor start het OHQ in het Franse Mont Valérien met de operationele planning (Mattelaer, 2008, p.14).
12 september 2007	De Raad van de Europese Unie keurt de ontplooiing van een troepenmacht goed. Einde van het politieke besluitvormingsproces. Een paper met de militair-strategische opties wordt uitgebracht (Mattelaer, 2008, p. 14).

25 september 2007	De Veiligheidsraad van de VN geeft, via resolutie 1778, aan Europa formeel het mandaat om een militaire missie te ontplooiën (Veiligheidsraad van de VN, 2007, d). Het officieel mandaat zegt dat EUFOR moet bijdragen tot de bescherming van vluchtelingen en internal displaced persons, humanitaire hulp moet vergemakkelijken en de VN-aanwezigheid van MINURCAT moet ondersteunen. De missie mag zich niet mengen in het interne politieke conflict tussen Tsjaad en Soedan (Hermans, Van der Meer, 2008).
27 september 2007	Het Europees Parlement geeft goedkeuring aan de ontplooiing van een EVDB-missie. Het vraagt om met verschillende voorwaarden rekening te houden (Europees Parlement, 2007).
15 oktober 2007	Joint Action van de Raad. De OpCdr komt aan in het OHQ. (Gemeenschappelijk Optreden, 2007).
23 oktober 2007	Het EUMC stelt het Initiating Military Directive voor (Mattelaer, 2008, p.14).
9 november 2007	De eerste Force Generation Conference vindt plaats (Mattelaer, 2008, p.14). De meeste landen aarzelen om de lijst met SORs op te vullen.
11 januari 2008	De vijfde en laatste Force Generation Conference (Mattelaer, 2008, p.14).
28 januari 2008	De Raad aanvaardt het OPLAN en lanceert formeel de operatie (Raad van de Europese Unie, 2008).
februari 2008	Tekortkomingen van UNAMID worden duidelijk. Slechts één derde van de vooropgestelde peace-keeping-soldaten zijn effectief aanwezig (Seibert, 2008, p.1).

1-4 februari 2008	Een UFDD-rebellencoalitie valt de Tsjadische hoofdstad N'Djamena aan. De ontplooiing van troepen moet worden uitgesteld (Mattelaer, 2008, p.14).
12 februari 2008	Ontplooiing van de missie wordt hervat (Mattelaer, 2008, p.14).
15 maart 2008	EUFOR is operationeel klaar om de missie te starten.
15 maart 2009	EUFOR Tchad RCA wordt aan de VN-troepen van MINURCAT overgedragen. De situatie is op dat moment verre van stabiel (Ehrhart, 2009).

Tabel 3: Trajectanalyse Tsjaad CAR

5.5.1 Moeilijkheden voorafgaand aan de beslissing tot Joint Action

Frankrijk had in mei 2007 al een voorstel gestuurd naar alle ministers van Buitenlandse Zaken. Op dat moment was Duitsland voorzitter van de Europese Unie, maar zij waren niet geïnteresseerd om het voorstel te agenderen. De Duitsers werden in juli 2007 opgevolgd door de Portugezen. Dat wou wel werken aan een gezamenlijke option paper. Op de RAZEB van 23 juli kreeg het EUMC vervolgens de opdracht om de planning voor te bereiden. Het politieke besluit om een Europese troepenmacht te sturen werd pas op 12 september genomen. De Joint Action volgt op 15 oktober. In dit geval lijkt de vermeende dubbele rol van Frankrijk bij de besluitvorming, voor de meeste vertraging te hebben gezorgd (Hermans, Van der Meer, 2008).

- *Vermeende dubbele rol van Frankrijk*

Na hun voorstel om een troepenmacht naar het gebied te sturen, zetten de Fransen voortdurend diplomatieke druk op de andere lidstaten om hen te overtuigen een missie aan te gaan. Dit heeft het politieke besluitvormingsproces enigszins versneld, maar heeft tegelijkertijd voor discussie gezorgd bij de andere lidstaten (Hermans, Van der Meer, 2008). Die vermoedden dat er belangenvermenging in het spel was. Sceptischere landen, met Oostenrijk op kop, hielden rekening met de Franse belangen in Tsjaad. Ingeval van interventie zou de Tsjadische infrastructuur (luchthaven, wegen, kampen,...) met geld van Europa worden vernieuwd, maar Europa zou na de end date van 15 maart 2009, hier geen baat meer bij hebben (Mattelaer, 2008, p.16). Frankrijk wel. Het heeft, zoals met bijna al zijn ex-kolonies, een militair bijstandsakkoord met Tsjaad en is met opération Epervier al sinds 1986 aanwezig in het land. Het verleende intensief politiek-militaire steun aan het zittende bewind van president Déby, terwijl een rebellenopstand tegen zijn regime het land teisterde. In 2006 sprong het na soortgelijke problemen met rebellen in de bres voor de president (Laisné, 2007). Dat wekt het vermoeden dat de Fransen hun neokoloniale belangen nu op een goedkope manier op Europese schouders trachten over te dragen. Ingeval van interventie beschouwden de andere lidstaten daarom het neutraliteitsbegrip als primordiaal. Eufor mocht zich enkel richten op de vluchtelingenproblematiek en kon zich in geen geval mengen in de interne politieke strijd. Dit verklaart waarom Frankrijk de Force Generation in een later stadium niet kon domineren (Hermans, Van der Meer, 2008).

5.5.2 Moeilijkheden bij de Force Generation

Wanneer op 12 september werd besloten om EUFOR op te starten, was het de bedoeling dat de missie tegen eind 2007 operationeel was. Dit is niet gelukt omdat de EU de grootste moeite had om lidstaten te vinden die manschappen en materiaal ter beschikking wilden stellen. Enkele gaten in de Force

Generation Catalogue raakten zeer moeilijk opgevuld. Er waren maar liefst vijf Force Generation Conferences nodig. Vooral qua helikopter- capaciteit was er een lacune (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). In dit geval blijken drie elementen hoofdzakelijk verantwoordelijk voor die vertraging: Een budgettaire beperking, de gevolgen van de vermeende dubbele rol van Frankrijk bij het politieke besluitvormingsproces, (Hermans, Van der Meer, 2008) en de onwil om risico's te nemen (Mattelaer, 2008, p.32).

a. Budgettaire beperkingen

Net voor de aankondiging van de Joint Action, barsten de discussies los over de gezamenlijke kost die de operatie zou vergen. Het EUMS schat aanvankelijk dat er 420 miljoen euro nodig is. Na onderhandelingen tussen de lidstaten wordt dit bedrag verlaagd tot 120 miljoen euro (Mattelaer, 2008, p.26). Die keuze heeft natuurlijk impact gehad op het Force Generation Process. De lidstaten die zich engageerden, moesten door die lagere gezamenlijke kost, zelf een grotere financiële inspanning leveren.

b. Onwil om risico's te nemen

Bij deze missie heeft de achtergrond waarin hij zich afspeelt een belangrijke rol gespeeld bij de aanname en bij de onwil van de lidstaten om middelen te leveren. De veiligheidssituatie in het grensgebied van Tsjaad, Soedan en de Centraal-Afrikaanse Republiek is desastreus. Deze drie landen behoren tot de armste ter wereld. De politieke elite, die vaak beschuldigd wordt van corruptie, heeft weinig middelen ter beschikking om het uitgestrekte grondgebied te controleren. Hun macht wordt uitgehold door opstanden van verschillende lokale rebellieën. De Afrikaanse Unie heeft de onrust in Soedan proberen te temperen via de peace-keeping-missie AMIS. Omdat die hulp niet efficiënt genoeg was, heeft de VN-veiligheidsraad resolutie 1769 goedgekeurd (*cfr. tabel 3*). Daardoor werd AMIS vervangen door UNAMID, een samenwerkingsverband tussen de VN en de Afrikaanse Unie. EUFOR werd opgestart om het militaire luik van de VN-missie te verzorgen (Veiligheidsraad van de VN, 2007, a). Maar ook UNAMID vertoonde heel wat tekortkomingen. Toen de EUFOR ter plaatse kwam, bleek dat er slechts één derde van UNAMID-troepen die voorzien waren, effectief ter plaatse was (Ehrhart, 2008). Omdat op het moment van de ontplooiing een coalitie van rebellen de Tsjadische hoofdstad N'Djamena aanviel, werd EUFOR tweemaal uitgesteld. Het Oostenrijkse leger voorspelde dat de veiligheidssituatie ter plekke zou verslechteren en dat Darfur nog verder zou destabiliseren (Bundesministerium der Landesverteidigung, 2007). Dit veroorzaakte heel wat angst bij de overige lidstaten die schrik hadden dat de ontplooiing te risicovol was.

c. Military overstretch

Groot-Brittannië en Duitsland vonden dat ze op dat moment al in te veel crisismanagementoperaties betrokken waren. Ze leveren beiden een belangrijke bijdrage voor de NAVO-operatie in Afghanistan en wilden daardoor geen troepen naar Tsjaad sturen. Hun bijdragen tot EUFOR TCHAD RCA bleef beperkt tot ondersteuning van het OHQ in Mont Valérien (Mattelaer, 2008, p.24).

d. Gevolgen van de vermeende dubbele Rol van Frankrijk

De gevolgen van de scepsis bij de meeste lidstaten over de voordelen die Frankrijk had bij deze operatie, zorgden ervoor dat zij minder geneigd waren om de lijst met SORs op te vullen. Tijdens de eerste Force Generation verwachtte iedereen dat Frankrijk genoeg middelen ter beschikking zou stellen. Frankrijk zelf wou die dominantie niet. Het was zich bewust van de kritiek dat het de missie vooral uit nationaal belang wou voeren en wou vermijden dat de derde EVDB-missie in Afrika alweer gedomineerd zou worden door Franse manschappen (Mattelaer, 2008, p.32). Vanwege die politieke reden werd op 15 oktober 2007 Luitenant-Generaal Patrick Nash, een Ier, aangesteld als OpCdr. Wanneer er zich op de laatste Force Generation Conference nog steeds niet genoeg landen bereid toonden, heeft Frankrijk met tegenzin toch de laatste middelen geleverd die noodzakelijk waren om de operatie te kunnen opstarten. Uiteindelijk werd het gat in de luchtcapaciteit met Franse, Poolse en Ierse bijdragen gevuld. Zij droegen in het algemeen ook het meest bij tot de operatie. Veertien lidstaten stuurden troepen ter plaatse. Als we de bijdragen in het OHQ te Mont Valérien hierbij optellen, werken in totaal 23 lidstaten plus Albanië en Kroatië mee aan de operatie. De laatste helikopters werden in september 2008 zelfs door Rusland geleverd (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). Rekening houdend met de positie van Europa tegenover Rusland in zijn oorlog met Georgië in augustus 2008, kan men het politiek in vraag stellen of dit aanbod te verdedigen valt.

Een tweede gevolg van die vermeende Franse dubbele rol is dat bij de ontplooiing verschillende rebellieën aanvallen lanceerden op de hoofdstad N'Djamena. Dit heeft er tot tweemaal toe voor gezorgd dat de Europese soldaten zich niet konden ontplooien en dat de start van de operatie dus werd uitgesteld. Verschillende analisten meenden dat deze aanvallen het gevolg waren van de onvrede over de in vraag gestelde neutraliteit van EUFOR. De rebellen vreesden dat het humanitaire werk meer voordeel zou bieden aan president Idriss Déby dan aan hen (Mattelaer, 2008, p.31). Na die aanval beklemtoonde de Franse Force Commander onmiddellijk dat EUFOR zich niet in het conflict zou mengen (AFP, 2008).

5.5.3 Redenen waarom Europa de missie wel aannam

a. Rol van Frankrijk

In de vorige delen kwamen moeilijkheden aan bod die veroorzaakt werden door de dubieuze rol van Frankrijk bij de aannam. Toch kan men er niet omheen dat deze missie er niet zou zijn gekomen zonder het doorzettingsvermogen van de Franse regering. Denken we maar aan de moeite die ze deden tijdens de laatste Force Generation Conference om de lijst met SORs volledig op te vullen. Frankrijk deed dit niet omdat het steun wou verlenen aan het regime van Déby. Rekening houdend met de polemiek en met het mandaat besepte het ongetwijfeld dat dit niet realistisch was. Een Franse diplomaat beweerde dat één van de grootste redenen waarom Frankrijk de missie absoluut wilde voeren, was omdat het regionale stabiliteit in Tsjaad wou. Ze wilden ten allen tijde vermijden dat de onrust zich zou uitbreiden naar Niger of naar de hele regio van de Grote Meren (Mattelaer, 2008, p.23).

b. Uitdagend mandaat

De meeste lidstaten waren gemotiveerd om iets te doen, zolang dat het mandaat onpartijdigheid in de interne politiek van Tsjaad waarborgde en dat er een gewenste endstate kon worden vastgelegd. Dat laatste werd uiteindelijk slechts een end date (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). Maar de problematiek¹⁷ was te groot om machteloos toe te kijken hoe de situatie jaar na jaar verslechterde: ongeveer 240000 mensen, een aantal dat elk jaar stijgt, die vanuit de regio rond Darfur, in eigen land of in het grensgebied met Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek op de vlucht waren als gevolg van verschillende conflicten die zich gelijktijdig afspelen. Zoals de volgende sectie aanhaalt, was er om diverse redenen geen enkele andere actor in crisismanagement die een militaire missie in het gebied kon uitvoeren. Enkel de Europese Unie bleef over. Het EVDB had via Tsjaad dus de kans om zichzelf te bewijzen en zijn soft power te vergroten. Ook de tijdsgeest speelt in die kaart. Want sinds het begin van 2007 waren EU-battlegroups operationeel (Secretariaat van de Raad van de Europese Unie, 2006). Om diverse redenen heeft het EVDB in Tsjaad weliswaar geen gebruik gemaakt van die battlegroups. Frankrijk stelde liever zijn OHQ ter beschikking in plaats van het net opgerichte Operation Centre in Brussel te gebruiken¹⁸. Het Europees Parlement heeft wel hard

¹⁷ Voor een uitgebreide bespreking over de problematiek: International Crisis Group 2008

¹⁸ Doordat het EU battlegroupconcept in januari 2007 operationeel werd had het EVDB drie mogelijkheden om een OHQ te ontwikkelen:

geijverd om de missie onder hoofdstuk zeven van het VN-handvest te kunnen uitvoeren (Europees Parlement, 2007). Het gebruik van geweld voor de handhaving of voor het herstel van de internationale vrede en veiligheid wordt hierdoor toegelaten. Dat bewijst dat de lidstaten verantwoordelijkheid eisten en niet wilden afhankelijk zijn van hulp van andere actoren ter plaatse. EUFOR Tsjaad/CAR is de meest uitdagende militaire missie die Europa tot dan toe zou ondernemen. De Europese Unie had dus de kans om te tonen dat het, opnieuw zonder hulp van de NAVO, een geloofwaardige missie aankon. Bovendien duurde de missie langer dan de twee missies in DRC en werd ze op een geografisch veel uitgestrekter gebied ontplooid. Dat laatste heeft weliswaar voor heel wat logistieke moeilijkheden gezorgd. Tenslotte had de operatie deze keer zelfs een peace-keeping-gehalte. Force Commander Ganascia benadrukte dit tijdens een publiekelijk optreden: “Mon mandat est tres clair. A partir du moment où ces personnes [des rebelles ou des bandits] exercent une menace militaire sur la population, attaquent les ONG, la MINURCAT ou mes hommes, je dois agir. Tant qu’ils passent leur chemin, je ne suis pas concerné” (Gros-Verheyde 2008).

c. Europe as option of last resort

Deze laatste reden is allicht de meest belangrijke. “Het is de specificiteit van de crisis die bepaalt welke organisatie tussenkomt en niet andersom” (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). In de eerste helft van 2007 kwam de VN tot het besef dat de missie UNAMID naast een civiel en een politiek luik, ook een militaire component nodig had die erover zou waken dat het werk van het eerste en het tweede luik in alle veiligheid konden worden uitgevoerd (Veiligheidsraad van de VN, 2007, a). Omdat de president van Soedan, Omer Al-Bashir, elke rechtstreekse hulp tegenwerkt en enkel soldaten van de Afrikaanse Unie op zijn grondgebied wou toelaten, moest een militaire missie vanuit het grensgebied rond Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek de vluchtelingenproblematiek stabiliseren (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). Want de hulp die de Afrikaanse Unie kon leveren was embryonaal klein en was niet in staat om de situatie alleen op te lossen. Maar ook voor de Tsjadische president Déby was de VN of de NAVO niet welkom om die militaire taken uit te voeren. Déby wou een door Frankrijk geleide troepenmacht en hoopte via Parijs politieke steun te verwerven voor zijn strijd met rebellen in de hoofdstad N’Djamena. Maar Frankrijk wou, voornamelijk om de legitimiteit te bewaren, enkel onder Europese vlag optreden. Uiteindelijk is men erin geslaagd om Déby te overtuigen om de follow-up door de

-
- a. Nationaal hoofdkwartier van een lidstaat dat voor EVDB-missie gemultinationiseerd wordt: Mont Valérien in Frankrijk, Northwood in Groot-Brittannië, Potsdam in Duitsland, Rome in Italië, Larissa in Griekenland.
 - b. Onder het Berlijn-Plusakkoord via een EU-cell in SHAPE binnen de NAVO
 - c. Het EU Operations Centre in Brussel => hierdoor komt de volledige operationele planning in handen van het EUMC en het EUMS (Secretariaat van de Raad van de Europese Unie 2007)

Verenigde Naties te laten uitvoeren (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). Volgens officiële Europa-documenten maakt de missie wel deel uit van een overkoepelende EU-strategie om vluchtelingen in de regio te ondersteunen via humanitaire hulp, rehabilitatie- en opbouwprogramma's (Raad van de Europese Unie, 2007). De vluchtelingenproblematiek is dus te schrijnend om, omwille van een eventuele dubbelrol van Frankrijk, een tussenkomst af te zweren. Kortom wou de Europese Unie, net zoals heel de internationale gemeenschap, officieel al langer iets doen aan de uitzichtloze situatie in Soedan. Maar het is de opeenvolging van ontwikkelingen die ervoor gezorgd heeft dat de Europese Unie de militaire pijler van de VN-strategie zou verzorgen. Eufor werd dus ontplooid omdat het niet denkbaar was dat een andere actor in crisismanagement zou optreden (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). Eufor speelt op dat moment een rol in een breder schema van de militaire veiligheidsparaplu in Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse republiek. De VN probeert het regionale conflict op te lossen (Mattelaer, 2008, p.9).

HOOFDSTUK ZES: TOETSING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG EN DE HYPOTHESES

6.1 Algemeen

Om te toetsen naar de waarheid van de onderzoeksvraag en de stellingen die daar bij horen, wordt in de eerste plaats gewerkt met de informatie van hoofdstuk vier. We proberen die stellingen te bewijzen of te weerleggen op basis van de informatie van hoofdstuk vijf. Deze gegevens worden aangevuld met informatie die verkregen werden door een interview met twee specialisten. Bij elke stelling volgt eerst de methode op basis waarvan de toetsing werd gemaakt.

6.2 Toetsing van de eerste stelling

Stelling 1: Bij de totstandkoming van militaire missies doken er problemen op tussen de lidstaten die het gevolg waren van hoe ambitieus de missie mocht zijn.

Die stelling is grotendeels waar. De minste problemen tussen de lidstaten waren er bij operatie Artemis. Dat komt grotendeels doordat Frankrijk en Zweden voldoende inspanning leverden om Special Forces in het middelpunt van de strijd in te zetten. De bijdragen van de andere lidstaten bleven beperkt tot een minder risicovol gebied of tot het OHQ.

In 2006, bij EUFOR DRC, waren veel meer landen betrokken. Dit heeft onvermijdelijk tot heel wat discussies geleid. Er doken verschillende sceptische landen op die zich behoedden voor het risicogehalte van de operatie. Zij zijn er mede voor verantwoordelijk dat het mandaat van de Europese troepenmacht ondergeschikt bleef aan de taken van MONUC, en dus enkel ondersteuning bij het verkiezingsproces voorzag. Daardoor is het niet verwonderlijk dat de plaatselijke bevolking, geheel naar analogie met de kenmerken die Art (1991) opsomde, de missie geen strobreed in de weg legde. De verklaring waarmee Merkel op 14 maart 2006 een Duits engagement aankondigde heeft in plaats van voor euforie, eerder voor veel vertraging gezorgd. De Duitsers hadden toestemming nodig van hun Bundestag. Die stonden erop dat hun soldaten enkel in Kinshasa werden ontplooid. Nochtans had de EU de toestemming van de VN om dit over het hele Congolese grondgebied te doen. Dit veroorzaakte ook bij andere lidstaten, zoals bijvoorbeeld bij Spanje, de eis om een mandaat te hebben dat zo weinig mogelijk ambitieus was. Dat zou het risico voor de aanwezige soldaten immers verkleinen. Nog frappanter waren de discussies tussen die lidstaten die gingen over de datum waarop de EUFOR zou worden teruggetrokken. Opnieuw slaagden de sceptischere landen onder leiding van Duitsland erin dat er halsstarrig zou worden vastgehouden aan de vooropgestelde end date, ondanks de problemen bij de bekendmaking van de eerste verkiezingsuitslagen.

Bij EUFOR Tsjaad is de situatie helemaal anders. Het mandaat was uitgestrekter in tijd en ruimte. Bovendien had de missie een peace-keeping-gehalte, aangezien het onder hoofdstuk zeven van het

VN-handvest viel. Dat moet niet zozeer vanuit een plots gegroeide ambitie worden verklaard, maar eerder vanuit een soort angst van sommige lidstaten: landen die vreesden dat ze voor de veiligheid van hun ingezette landgenoten, afhankelijk zouden zijn van de goodwill van andere internationale actoren om hen te beschermen. Het politieke besluitvormingsproces verliep in vergelijking met de andere twee missies bij EUFOR Tsjaad het moeizaamst. De problemen tussen de lidstaten bij EUFOR DRC zorgden vooral voor vertraging van de planning, maar gingen niet zozeer om het al dan niet doorgaan van de operatie. Bij Tsjaad was dat wel het geval. De vermeende dubbele rol van Frankrijk zorgde voor de meeste problemen, ook bij de plaatselijke rebellengroepen. Wanneer die de hoofdstad aanvallen in de periode dat de Europese troepenmacht zijn werk moest starten, komt de inherente wens om zo weinig mogelijk risico's te nemen opnieuw boven en wordt de ontplooiing tweemaal uitgesteld.

6.3 Toetsing van de tweede stelling

Stelling 2: Bij de totstandkoming van militaire missies doken er problemen op tussen de lidstaten die het gevolg waren van military overstretch.

Military overstretch is een van de oorzaken van de vele vertragingen van een militaire missie, zowel bij het politieke besluitvormingsproces als bij het planningsproces. Twee duidelijke effecten zijn waarneembaar. Het meest duidelijke is dat bij EUFOR Tsjaad Groot-Brittannië en Duitsland niet deelnamen omdat ze al te veel inspanningen leverden in Afghanistan (Mattelaer, 2008, p.24). Het tweede effect is, in plaats van een rechtstreeks gevolg, eerder een afgeleide van military overstretch. Wanneer er veel landen aan een operatie deelnemen, zoals bijvoorbeeld aan EUFOR DRC en EUFOR Tsjaad, zorgt het onderlinge verschil tussen de lidstaten, waarbij sommige landen veel last hebben van military overstretch en andere minder, ervoor dat Europa uiteindelijk minder kan doen. Bepaalde landen, zoals bijvoorbeeld Duitsland, moeten voor elke beslissing in verband met veiligheidsbeleid, toestemming vragen aan hun nationaal parlement. Dat zorgt vaak voor nationale restricties, wat bij andere landen dan weer het effect genereert dat ze meer naar elkaar kijken op Force Generation Conferences. Bijvoorbeeld bij EUFOR DRC in 2006, waar Spanje, dat geen toestemming moet vragen aan zijn nationaal parlement, ook eist dat zijn troepen enkel in Kinshasa worden ingezet.

6.4 Toetsing van de derde stelling

Stelling 3: Bij de totstandkoming van militaire missies liggen die landen dwars die op basis van de blokkentheorie niet tot de categorie behoren die ijvert voor een supranationale defensieaanpak.

6.4.1 Landen met een traditioneel supranationale defensieaanpak (Frankrijk, Duitsland)

Bij de drie militaire missies waren de Fransen inderdaad de leidinggevende kracht. Het leverde driemaal de meeste troepen en zijn rol was ook driemaal omstreden. Zonder Frankrijk zou de EU waarschijnlijk nog geen crisismanagementoperatie hebben uitgevoerd. Stelling vijf gaat dieper in op de rol en de motivaties van Frankrijk.

Duitsland beantwoordt veel minder aan de verwachtingen van de blokkentheorie. Hoewel het bij de tweede operatie in Congo het OHQ verzorgde, speelde het vooral een remmende factor. Dat is natuurlijk niet geheel onlogisch. De Duitsers dragen nog steeds de geest van hun geschiedenis met zich mee en zijn op defensievlak aangewezen om zo voorzichtig en zo multilateraal mogelijk te werk te gaan. Dat weerspiegelt zich ook in hun inspanningen bij de drie militaire missies. Bij Artemis werden hun weinige troepen niet ingezet in het feitelijke crisisgebied. Bij de tweede operatie in Congo, verstoorden ze lange tijd het planningsproces, zetten ze ter plaatse enkel in Gabon troepen in en weigerden ze uiteindelijk om na de end date het mandaat van de operatie te verlengen, wat wel wenselijk was. In Tsjaad, tenslotte, was hun bijdrage al helemaal miniem, aangezien ze enkel aan het OHQ in Mont Valérien troepen leverden.

6.4.2 Landen met een neutrale politieke positie (Oostenrijk, Zweden, Finland, Ierland)

Het is niet de bedoeling om de positie van elk land bij elke missie apart te bespreken. De meest frappante verschijnselen worden er uit gepikt. Daarbij springt de verrassende houding van Ierland en Zweden in het oog. Beiden leverden meer inspanning dan men van hen zou verwachten; de Ieren waren bij alledrie de operaties betrokken en verzorgden zelfs het FHQ in Tsjaad en de Zweden, op hun beurt, waren bij operatie Artemis het enige land dat, naast Frankrijk, Special Forces inzette in Bunia.

6.4.3 Landen met een traditioneel intergouvernementele defensieaanpak (Groot-Brittannië, Polen)

De inzet van de Britten bij de drie militaire operaties is inderdaad eerder mager. In geen van de gevallen vochten Britse soldaten echte mee in de frontlinie en kunnen we spreken van een duidelijke significante bijdrage die bijvoorbeeld geholpen heeft de Force Generation Catalogue te voltooien. Toch volstaat dit niet om de positie van de Britten tegenover de Europese veiligheidssamenwerking te

veralgemenen. Om dat te begrijpen is het belangrijk om er bij stil te staan dat een Brit, met name Tony Blair, in Saint Malo mee de basis heeft gelegd voor het Europees defensiesysteem. Daarenboven lagen de Britten mee aan de basis van het Verdrag van Brussel en wilden ze in de jaren 80, op een moment dat niemand de NAVO in vraag stelde, de WEU een nieuw leven in blazen. Met dat in het achterhoofd kan men al van tevoren concluderen dat de blokkentheorie niet toepasbaar is op het EVDB (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010).

De positie van Polen is ook opvallend. Bij de operatie in Tsjaad werd één van de laatste gaten van de Force Generation Conference door hen opgevuld. Hun bijdrage is tegenover Frankrijk misschien klein in absolute aantallen, maar is gezien hun budgettaire restricties toch erg opmerkelijk. De positie van Polen is met andere woorden in de recente geschiedenis gewijzigd. Hun focus lag tot voor kort, gezien de ingewortelde angst voor Rusland, op veiligheid via de NAVO. Nu ze volwaardig lid zijn van de Europese Unie geven ze vollop blijk voorstander te zijn van een sterke Europese defensie. Dat bewijzen de initiatieven waaraan ze nu al aan het werken zijn om tijdens hun voorzitterschap van de EU tijdens de tweede helft van 2011, te lanceren. (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010)

6.5 Toetsing van de vierde stelling

Stelling 4: De totstandkoming van militaire missies is bevorderd door de Amerikaanse invasie in Irak en er is een duidelijke link met het veiligheidsconcept van de Amerikanen.

Operatie Artemis toont aan dat er een zekere graad van waarheid zit in de stelling dat de Amerikaanse invasie in Irak de Europese veiligheidssamenwerking heeft versneld. Het wekte bij bepaalde landen duidelijk frustratie op dat Europa geen invloed had op die invasie. Voor de Fransen was het een aanzet om Artemis binnen Europees verband te voeren. Frankrijk zag een kans om zijn prestige te vergroten door een missie voor te stellen in Afrika en het hele idee van bron tot monding te leiden.

Daartegenover staat de houding van de Britten en de Duitsers. Groot-Brittannië had niet meteen de neiging om Artemis te boycotten omdat het na Irak tot het besef was gekomen dat er exclusief van de NAVO, nood was aan een crisismanagementorganisatie die het civiele luik van een operatie kon verzorgen (J. Coelmont, persoonlijke communicatie, 12 maart, 2010). De Duitsers op hun beurt moesten naar analogie met de blokkentheorie (in hoeverre dat deze, met de vorige sectie in het achterhoofd, nog standhoudt) het project van Europese integratie in veiligheidskwesties steunen. Achteraf bekeken blijkt dat ze dit vooral deden onder Franse druk.

Men moet zich luidop de vraag durven stellen of Artemis kan worden opgevat als een bewuste vorm van counterbalancing tegenover het Amerikaanse veiligheidsconcept. Wat vaststaat is dat de Fransen enorm veel druk op de operatie hebben gelegd, in een gebied, Sub-Saharaans Afrika, waar de NAVO nog nooit troepen heeft ontplooid. Even vast staat dat de VS verbaasd reageerde toen Frankrijk

hulptransport van hen weigerde. Het is zelfs niet overmoedig te stellen dat dit enige fricties in Washington heeft veroorzaakt (S. Biscop, persoonlijke communicatie, 2010). Kort samengevat won Frankrijk inderdaad enkele punten in termen van EU-assertiviteit, tegenover de Verenigde Staten. Maar mocht er inderdaad sprake zijn van een bewuste vorm van counterbalancing, dan hadden verschillende landen hoogstwaarschijnlijk de operatie verhinderd. Het is immers belangrijk om de werkelijkheid niet te veel te reflecteren op deze stelling. Dit onderzoek houdt slechts met een beperkt aantal factoren rekening. Daardoor mag het causale verband tussen de operatie in Irak en de Europese defensiesamenwerking niet worden overschat. Parallel met de ‘coalition of the willing’ van operatie ‘Iraqi Freedom’, valt er een lijn te trekken in de Europese besluitvorming die uiteindelijk leidde tot de GBVB-missies. De bekendste exponenten hiervan zijn de onderhandelingen over de Europese conventie en de Europese grondwet (S. Biscop, persoonlijke communicatie, 2010).

6.6 Toetsing van de vijfde stelling

Stelling 5: Bij de totstandkoming van militaire missies is de mate van invloed die lidstaten hebben ongelijk verdeeld: Frankrijk speelt een allesbepalende rol.

De drie militaire missies toonden inderdaad aan dat de invloed van bepaalde landen ongelijk verdeeld is. De disproportioneel grote rol die Frankrijk heeft gespeeld bij de totstandkoming en die Duitsland gespeeld heeft bij de vertraging, springt hierbij in het oog. Bij de bespreking van de blokkentheorie (*cf.* 3.3.4) werd grotendeels de positie van Duitsland en de determinanten daarachter al uitgewerkt. In deze sectie krijgt de alles overkoepelende rol van Frankrijk uitgebreid aandacht.

De positie van Frankrijk is duidelijk het meest omstreden. Bij alle drie de missies had het Elysée een grote hand in de initiëring, en even vaak zorgde dit voor veel ophef. Verschillende auteurs hebben een andere kijk op de Franse belangen en deze lijken per missie te verschillen. Dat er verschillende belangen per missie meespelen ondanks het feit dat in hetzelfde gebied plaatsvinden, verklaart tegelijk de verschillende Europese non-interventies in DRC. Voorbeelden hiervan zijn de non-operaties in 2004 in Bukavu, in 2005 in Rutshuru en Sake, en in 2008 in Goma. Dat er in elk van die gevallen zich ook een humanitaire crisis afspeelde, volstond voor de Fransen blijkbaar niet om de leiding van een eventuele missie op zich te nemen (Gegout, 2009). Bij Artemis hebben we al veelvuldig de Franse wil aangehaald om een Europees tegengewicht te creëren tegenover de Amerikaanse operatie in Irak. Het aspect dat Chafer (2002) bespreekt, namelijk dat Parijs aan de Afrikaanse bevolking wou tonen dat het nog steeds in staat was om te slagen in ‘zijn invloedzone’ na het debacle in Rwanda en Somalië¹⁹, heeft ongetwijfeld ook een belangrijke rol gespeeld. Bij operatie Artemis haalden veiligheidspolitieke

¹⁹ Hiermee wordt geduid op het trauma dat werd opgelopen in Somalië door de mislukte VN-interventie in Mogadishu en op de medeschuld van Frankrijk bij de genocide in Rwanda in 1994.

motieven dus duidelijk de bovenhand. Na de trajectanalyse van Artemis, bespraken we dat die motieven niet alleen bij Frankrijk opdoken, maar ook bij andere landen golden. Een vergelijking met de problemen die opdoken bij de totstandkoming van de operatie in Tsjaad, leidt tot de conclusie dat de motieven van Frankrijk, samen met die van de andere landen, vijf jaar later enigszins gewijzigd waren. Het klopt dat Frankrijk als ex-kolonisator van Tsjaad zijn expertise ginds, het militair bijstandsakkoord met de regio indachtig, niet enkel uit humanitaire doeleinden aanwendde. Toch gaat het te ver om de rol van Frankrijk in functie van het EVDB volledig te verdoemen. In dit geval was het de plaatselijke Afrikaanse leider Déby die wilde dat Frankrijk, en niet de Europese Unie, een missie op zich nam. Dat gegeven van 'Europe as option of last resort' is ontzettend belangrijk. De keuze van Frankrijk om de operatie binnen Europees verband te voeren, leidde tot de beschuldiging dat het de Europese constructie zou gebruiken om zijn neokoloniale belangen door te drukken. Het feit dat de Fransen een mandaat aanvaardden dat dit zo goed als onmogelijk zou maken, toont aan dat ze hier zelf van bewust waren en dit dus ook niet zozeer hoefden na te streven.

6.7 Toetsing van de zesde stelling

Stelling 6: Bij de totstandkoming van militaire missies merkt men dat lidstaten minder happig zijn om deel te nemen omdat ze zelf moeten instaan voor de kosten die dat met zich meebrengt.

Een vergelijking tussen operatie Artemis, EUFOR DRC en EUFOR CAR Tsjaad toont aan dat dit gegeven ook een rol heeft gespeeld. Er zijn verschillende redenen die de keuze van Frankrijk verklaren om operatie Artemis via Europa te voeren. Veiligheidspolitieke motieven werden in de vorige secties uitgewerkt. Een die minder aan bod komt, maar die ongetwijfeld ook zijn rol heeft gespeeld, was het besef van de Fransen dat ze via Europa niet volledig autonoom moesten instaan voor alle kosten. Bij EUFOR DRC vormde het budget nog duidelijker een struikelblok. Het is aannemelijk dat Duitsland, dat zich licht gedwongen voelde om het operationeel hoofdkwartier te leiden, de hoge kost vreesde dat dit met zich meedroeg, en mede daardoor het hele planningsproces vertraagd. Ook bij EUFOR CAR Tsjaad waren budgettaire strubbelingen de oorzaak van heel wat vertragingen. De lidstaten kwamen niet overeen over de hoeveelheid van de gezamenlijke kost. Het bedrag dat ze uiteindelijk hadden afgesproken was maar liefst vier keer lager dan wat het EUMS voorop had ingeschat. Omdat men zich om diverse redenen behoevde voor een overweldigende Franse input, waren grotere inspanningen van andere individuele landen nodig. Ook dat bracht heel wat vertraging met zich mee.

HOOFDSTUK ZEVEN: CONCLUSIES

In dit laatste deel van deze empirische studie probeer ik op een zo systematisch mogelijke manier, op basis van het toetsingsonderzoek van de drie studies, de validiteit van de algemene hypothese toe te lichten. Kunnen we met andere woorden concluderen dat de totstandkoming van Europa's militaire missies begunstigd werd door lidstaten, die Europa als vehikel voor hun nationale belangen inzetten en dat dit voor frustratie heeft gezorgd bij andere, traditioneel intergouvernementele lidstaten, die hierdoor het politiek besluitvormingsproces en de eigenlijke start van de operatie belemmerden of zelfs verhinderden?

De studie heeft aangetoond dat de lidstaten inderdaad de touwtjes strak in handen houden en Europa niet zo maar een militaire missie laten uitvoeren. Lidstaten hebben, gezien het institutioneel model en het bureaucratische karakter van de EU, de mogelijkheid om het politieke besluitvormingsproces te belemmeren en het planningsproces en de ontplooiing van troepen dat er snel op zou moeten volgen, uit te stellen. De drie studies tonen aan dat de lidstaten het hele proces dat voorafgaat aan de feitelijke ontplooiing van een troepenmacht op verschillende momenten kunnen vertragen. Dus terugkoppelend naar de titel van dit onderzoek zijn het inderdaad de lidstaten die de totstandkoming van militaire missies begunstigen of belemmeren.

We zien duidelijk dat de EU enkel actie onderneemt als de lidstaten, en voornamelijk dan Frankrijk, een kans ruiken om de Europese Unie te profileren als veiligheidsactor in de wereldpolitiek. Het is aannemelijk dat er zonder Frankrijk geen Europese militaire missies zouden zijn gevoerd. De inspanningen die de Fransen tijdens elke Force Generation Conference voerden waren in vergelijking met andere landen disproportioneel groot. Dat het Elysée dit louter deed op basis van zijn eigen belangen, zoals het eerste deel van de hypothese suggereert, is niet volledig juist. Het vermoeden dat Frankrijk in 2003 via Europa bewust aan counterbalancing wou doen tegenover de 'coalition of the willing' die in Irak optrad is - de hoeveelheid militaire macht van de Verenigde Staten in acht genomen - overdreven. Toch kan men concluderen dat Frankrijk via operatie Artemis erin slaagde om inderdaad zijn eigen belangen, in dit geval geopolitieke, mee door Europa te laten uitdragen.

Maar bij EUFOR CAR-Tsjaad in 2008, was de context enigszins anders. In dit geval werd het de Fransen verweten dat ze de missie hadden geïnitieerd omdat ze in Tsjaad, een ex-kolonie, het presidentieel bewind via Europa trachtten te ondersteunen. Verschillende landen stelden de neutraliteit van de missie in vraag. En uiteindelijk aanvaardden de Fransen een mandaat dat hen niet in de mogelijkheid stelde om hun koloniale belangen te verdedigen. Er is één belangrijke determinant die de Franse wil, om zich achter een Europees militair initiatief te scharen, vandaag lijkt te kunnen verklaren. Namelijk wanneer Frankrijk van de Europese Unie een geloofwaardige actor in de

wereldpolitiek kan maken met als voorwaarden dat het risico laag blijft en het zijn reputatie in de derde wereld kan vergroten. Dit is geheel parallel aan de toetsing van de eerste stelling.

Het tweede deel van de hypothese probeert de redenen te achterhalen waarom sommige landen het proces vertragen. De toetsing van de eerste stelling brengt een eerste determinant aan het licht, namelijk de angst van sommige lidstaten om een te verregaand mandaat te hebben. Nochtans is de tol die Europa moet betalen omdat zijn lidstaten enkel een kleinschalig mandaat toelaten, vrij hoog. Bij de drie studies (en dat kan men gerust veralgemenen naar alle militaire missies die het tot nu toe uitvoerde) slaagde Europa er niet in om vooraf een gewenste end state, d.i. een gewenste toestand die de operatie zou moeten bereiken vooraleer ze kan worden stopgezet, af te spreken en zich daar ook aan te houden. In plaats daarvan waren er bij deze drie cases heel wat discussies over de noodzaak om de troepenmacht terug te trekken op de voorziene datum. Daardoor is geen enkele EU-operatie er al in geslaagd om de wortels van het conflict te bestrijden. De drie militaire missies leverden enkel tijdelijke assistentie bij de aanpak van problemen die al jaren aan de gang waren en die vandaag ook nog steeds voortduren. De humanitaire situatie in DRC is nog steeds schrijnend, en tussen de grenzen van Soedan en de Centraal-Afrikaanse Republiek, lijden vele vluchtelingen nog altijd aan hongersnood, ondanks het vertrek van EUFOR.

De toetsing van de tweede stelling, dat het onderlinge verschil tussen de verschillende lidstaten beschrijft, brengt een tweede determinant voor vertraging aan het licht. Sommige lidstaten lijden aan military overstretch of kunnen door restricties, die bijvoorbeeld het nationaal parlement hen oplegt, niet al te veel inspanningen leveren. Dit is, zoals we bij de tweede operatie in DRC of bij EUFOR CAR Tsjaad hebben gezien, voor andere landen vaak een signaal om zich ook minder genereus op te stellen. Dat veroorzaakt logischerwijze vertraging om de lijst met SORs opgevuld te krijgen.

Een andere reden voor vertraging moet men, naar analogie met de toetsing van de zesde stelling zoeken in het institutioneel model en, meer bepaald, in de bepaling van het budget voor een missie. De cases tonen aan dat dit bij de lidstaten een gevoel van non-solidariteit creëert. De schatting van het EUMS die de gemeenschappelijke kost voor een operatie berekent, kan door de lidstaten worden genegeerd en veel lager worden afgesproken. De macht ligt in die zin weer duidelijk bij de lidstaten. Dat vernoodzaakt dus veel grotere inspanningen van individuele landen, zoals we bijvoorbeeld zagen bij EUFOR CAR Tsjaad. Als er op dat moment geen land kan worden gevonden dat resoluut achter de operatie staat en daar ook de nodige middelen voor ter beschikking kan stellen, loopt de ontplooiing van de operatie dure vertraging op. Vandaag lijkt enkel Frankrijk bereid om die inspanning te willen leveren.

Als theoretisch kader biedt het maximal realism de beste verklaring. De lidstaten maken hun beslissing om op te treden niet op basis van de humanitaire situatie die het conflict veroorzaakt. In dat

geval hadden ze in de periode tussen 2003 en 2010 tien of twintig keer kunnen tussenkomen in de Democratische Republiek Congo. Zoals de theorie het voorschrijft, maken zij die keuze eerder op basis van een kosten- batenanalyse. Uit het resultaat daarvan moet blijken dat de missie kan gevoerd worden door de kosten te beperken, met een laag risico, in beperkte tijd en ruimte en met een grote legitimiteit door de aanwezigheid of goedkeuring van andere actoren.

In het verlengde van de blokkentheorie suggereert het derde deel van de hypothese dat vooral de landen die traditioneel intergouvernementeel ingesteld zijn, het totstandkomingsproces van een missie vertragen. De studie heeft aangetoond dat dit conservatieve concept niet meer aansluit bij de realiteit. Er bevinden zich binnen Europa geen afgelijnde blokken meer. Landen waarvan men traditioneel zou verwachten dat ze vrij neutraal zijn op defensievlak, zoals Zweden, Ierland en Polen, hebben bij de drie militaire missies die in deze studie voorkwamen, belangrijke inspanningen geleverd op de Force Generation Conferences, en dit vanuit hun ingesteldheid in dienst van de VN.

Die lidstaten lijken dus te beseffen dat Europa een meerwaarde kan bieden bij de uitvoering van zijn militaire missies. Daarenboven zijn de drie kampen die door de blokkentheorie worden aangehaald, eigenlijk niet meer relevant. Men moet landen niet vergelijken op basis van hun wil of onwil om samen te werken met de NAVO, aangezien de NAVO geen besluitvormingsmechanisme is, maar slechts een middel van zijn lidstaten. De Europese Unie kan veel meer zijn. De grote kracht is dat het EVDB een aanvaardbaar instrument kan zijn, daar waar de NAVO dat om bepaalde redenen niet is. Dat illustreert de operatie in Tsjaad perfect, want daar is Europa het enige instrument dat crisismanagementoperaties kan en mag uitvoeren. Daardoor is het niet zinvol om teveel te fixeren op de wil om de positie van zijn leden om de EU aan te wenden, te vergelijken. Europa past dus in het paradigma van 'security provider' in dienst van de VN.

Dat maakt het overbodig om enkel blind te staren op de moeilijkheden die Europa vandaag heeft om een missie op touw te zetten. De toekomst zal uitwijzen of het institutioneel kan worden versoepeld en of het bureaucratisch karakter kan worden afgestompt. Voor nu is het belangrijkste om te onthouden dat Europa, ondanks zijn gebreken, een geloofwaardige actor in crisismanagement kan zijn, daar waar dat voor andere internationale organisaties onder bepaalde omstandigheden niet mogelijk is.

HOOFDSTUK 8: BIBLIOGRAFIE

AFP. (2008, 2 februari). *Chad army fails to repulse rebels after fighting near capital*. Geraadpleegd op 1 april 2010 via <http://www.sudantribune.com/spip.php?article25781>

Art, R.J. (1991). A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War. *International Security*, 15, p.5-53.

Bacia, H. (2006, 16 maart). Spring du, ich schieße. Wie Berlin den Kongo-Einsatz der EU blockiert. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, p. 5.

Barringer, F. (2003, 29 mei). French proposal for U.N. force to halt Congo strife gets support. *New York Times*, p. A3.

Besluit van de Raad. (2003, 12 juni). *Besluit betreffende het starten van de militaire operatie van de Europese Unie in de Democratische Republiek Congo*. 2003/432/GBVB. Geraadpleegd op 4 maart 2010, op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0432:NL:NOT>

Bickerton, C.J. (2009, januari). *Realpolitik for an ethical age? Exploring the functionality of EU foreign policy*. *CFSP Forum*, 7(1), 11-14. Geraadpleegd op 12 februari 2010, op http://www.fornet.info/documents/CFSP-Forum_vol7_no1.pdf

Biscop, S. (Ed.). (2007, juni). *De militaire bijdrage van België aan het Europees veiligheids- en defensiebeleid*. Egmontpaper 14. Brussel: Academia Press. Geraadpleegd op 12 februari 2010, op <http://www.irri-kiib.be/paperegm/ep14.pdf>

Biscop, S. (2010). *Defence- Lisbon Treaty From ESDP to CSDP: Time for some strategy*. Geraadpleegd op 18 februari 2010, op <http://www.diploweb.com/From-ESDP-to-CSDP-Time-for-some.html>

Buchanan P.J. (1990). America First – and Second and Third. *National Interest*, 19, p. 77-82.

Bundesministerium der Landesverteidigung. (2007). *Militärstrategische Weisung Nr. 2*. GZ 93304/134 Evb/ 2007.

Chafer, T. (2002). Franco-African relations: no longer so exceptional? *African Affairs*, 101, p. 353.

Deheza, E. (2009, oktober). EU crisis management in Africa: the time for a “real adventure” has come. *Biuletyn Opinie*, 30, 5-11. Geraadpleegd op 15 maart 2010, op http://www.kwasniewskialeksander.eu/attachments/BIULETYN_OPINIE_EU_crisis_management_in_Africa.pdf

Dembinski, M., Förster, F., (2007, juli). *Die EU als Partnerin der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung: Zwischen universalen Normen und partikularen Interessen*. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Ehrhart, H.G. (2007, maart). EUFOR RD Congo: a preliminary assessment [Electronic version]. *European Security Review*, 32, p. 9-12.

Ehrhart, H.G. (2008, december). Assessing EUFOR Chad/CAR [Electronic version]. *European Security Review*, 42, p.1.

Edwards, G. (2006, juli). Is there a European Security Culture in the enlarged European Union? *The International Spectator*, 41(3), p. 7-23.

European Security and Defence Assembly. (2008, 4 juni). *The European Union Mission in Chad: EUFOR Tchad/RCA*. Geraadpleegd op 10 april 2010, op http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2007.php

Europees Parlement. (2007, 27 september). *EP sets out conditions for its support to the ESDP mission in Chad and the Central African Republic*. Geraadpleegd op 12 april 2010, op <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20070823IPR09795+0+DOC+XML+V0//EN&language=NL>.

Europese Raad. (2003, 12 december). *Een veiliger Europa in een betere wereld –Europese veiligheidsstrategie*. Geraadpleegd op 22 februari 2010, op <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIINL.pdf>.

Europese Raad. (2005, 15-17 december). *Conclusies van het voorzitterschap*. Geraadpleegd op 1 maart 2010, op http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/87651.pdf

Europese Raad (2008, 11 december). *Verslag over de toepassing van de Europese veiligheidsstrategie –Veiligheid in een veranderende wereld-*. Brussel: S407/08. Geraadpleegd op 22 februari 2010, op http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/NL/reports/104633.pdf

Everts, S., Freedman, L., Grant, C., Heisbourg, F., Keohane, D. & O’Hanlon, M. (2004). *A European Way of War*. London: Centre for European Reform.

Faria, F., (2004, april). *Crisis management in sub-Saharan Africa, the role of the European Union*. Occasional Paper No. 51. Paris: The European Union Institute for Security Studies.

Forsythe, D.P. (2000). *Human Rights in International Relations*. New York: Cambridge University Press.

Gegout, C. (2005). Causes and consequences of the EU's military intervention in the Democratic Republic of Congo: a realist explanation. *European Foreign Affairs Review*, 10, 427-443.

Gegout, C. (2009). EU conflict management in Africa: The limits of an international actor. *Ethnopolitics*, 8(3), 403-415.

Gemeenschappelijk Optreden. (2003, 5 juni). *Militaire operatie van de Europese Unie in de Democratische Republiek Congo*. 2003/423/GBVB. Geraadpleegd op 4 maart 2010, op <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=de&ihmlang=de&lng1=de,nl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=285248:cs&page=>

Gemeenschappelijk Optreden. (2006, 27 april). *Militaire operatie van de Europese Unie ter ondersteuning van de missie van de Organisatie van de Verenigde Naties in de Democratische Republiek Congo (MONUC) tijdens het verkiezingsproces*. 2006/319/GBVB. Geraadpleegd op 14 maart 2010, op http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/89347.pdf

Gemeenschappelijk Optreden. (2007, 15 oktober). *Militaire operatie van de Europese Unie in de Republiek Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek*. 2007/677/GBVB.

Giegerich B., Wallace W. (2004, januari). Not such a soft power: the external deployment of European forces. *Survival*, 46 (2), 163-182.

Giegerich, B. (2008). *European Military Crisis Management: Connecting ambition and reality*. Adelphi Paper 397. Londen: International Institute for Strategic Studies.

Gillingham, J. (2003). *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gros-Verheyde, N., (23 April 2008). General Ganascia: Maintenir la force en état opérationnel. *Europolitique*. Geraadpleegd op 12 april 2010, op <http://www.europolitics.info/dossiers/eufor-chad-car-mission/general-ganascia-keeping-the-force-operational-artb198942-58.html>

Hendrickson, R., Strand, J., Raney, K. (2007, Spring). Operation Artemis & Javier Solana: EU prospects for a stronger common foreign and security policy [Electronic version]. *Canadian Military Journal*. 8 (1) p.35-42. Geraadpleegd op 5 maart 2010, op <http://www.journal.forces.gc.ca/vo8/no1/hendrick-eng.asp>

- Hermans, E., Van der Meer, S. (2008). Eufor in Tsjaad: Lakmoesproef voor het Europees defensiebeleid. *Militaire Spectator*, 177 (7/8), 403-409.
- Hoffmann, S. (2003). Intervention: should it go on, can it go on? In D.K. Chatterjee and D.E. Scheid (Eds.), *Ethics and Foreign Intervention*. (pp. 21-23). New York: Cambridge University Press.
- Homan, K., (2007, mei). Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo. In A. Ricci *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*. (pp. 151-155) Luxembourg: European Communities Commission, Directorate General for External Relations.
- Howorth, J. (2005). From Security to Defence: The revolution of the CFSP. In C. Hill and M. Smith (Eds.), *The International Relations of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Ibid. (2003, 3 juni). Misgivings in Germany over potential Congo mission. *Deutsche Press-Agentur*. Lexis-nexis, World News, Europe.
- Kirk, L. (2003, 19 mei). *European forces for Congo peace mission*. Geraadpleegd op 31 maart 2010, op <http://www.EUobserver.com>.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Touchstone.
- Laisné, A. (2007, Juin). Un Epervier aux aguets. *Terre Magazine*, 185, p. 16-19.
- Layne, C. (1993). The Unipolar Illusion: Why new great powers will rise. *International Security*, 17(4), p.5-53.
- Lindley-French, J., Algieri, F. (2004). *A European Defence Strategy*. Guetersloh: Bertelsmann.
- Lindstrom, G. (2007) *Enter the EU Battlegroups*. Chaillot Paper 97. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Major, C. (2008, September). *EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006*. Occasional paper 72. Paris: European Institute for Security Studies.
- Mattelaer, A. (2008). *The Strategic Planning of EU Military Operations - The Case of EUFOR TCHAD / RCA*. IES Working Paper 5. Brussel Institute for European Studies, VUB.
- Michel, L. (2004, Winter). NATO and the EU, stop the minuet, it's time to tango! *EuroFuture*.
- Morgenthau, H. (1993). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th edn. New York: McGraw-Hill.

Posen, B.R., Ross, A.L. (1997). Competing Visions for US Grand Strategy. *International Security*, 21(3), p. 5-53.

Raad van de Europese Unie. (2006, a, maart 23). *Democratic Republic of Congo: Council launches planning for an EU operation in support of MONUC during the electoral process*. 7762/06 (Presse 88), Luxembourg. Geraadpleegd op 14 maart 2010, op http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/88999.pdf

Raad van de Europese Unie. (2006,b, 12 juni) *EU military operation in support of the MONUC during the election process in DR Congo*. 10366/06 (Presse 180), Luxembourg. Geraadpleegd op 14 maart 2010, op http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89995.pdf

Raad van de Europese Unie. (2007, 15, 16 oktober). *Conclusies van de Raad met betrekking tot Tsjaad/Centraal-Afrikaanse Republiek/Soedan*.

Raad van de Europese Unie. (2008, 28 januari). *Conclusies van de Raad met betrekking tot Soedan/Tsjaad/Centraal-Afrikaanse Republiek*.

Ravenal, E. (1991). The case for adjustment. *Foreign Policy*, 81, p. 3-19.

Reid, T.R. (2004). *The United States of Europe: the new superpower and the end of American supremacy*. New York: Penguin Press, 2004.

Salmon, T. (2004). United in its Diversity (or disunited in adversary): that is the question for the European Union and the European security and defence policy. *Perspectives on European politics and society*, 5(3), 447-468.

Secretariaat van de Raad van de Europese Unie. (2006, november). *EUBATTLEGROUPS FACTSHEET BG 02*. Geraadpleegd op 23 maart 2010, op http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91624.pdf

Secretariaat van de Raad van de Europese Unie. (2007, januari). *The EU Operations Centre*. Geraadpleegd op 23 maart 2010, op http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070228-EU_OpsCentre.pdf

Seibert, B.H. (2008, maart). EUFOR Tchad/RCA- A Cautionary Note [Electronic version]. *European Security Review*, 37, p. 1-4.

Smith, M.H. (2005). Implementation. In C. Hill and M. Smith (Eds.), *The International Relations of the European Union*. (pp. 3-17). Oxford: Oxford University Press.

Smith, M.H. (2006). The EU as an international actor. In J. Richardson (Ed.), *European Union: power and policy-making*. (pp. 289-309). London: Routledge.

Solana, J. (2003, a, 7 april). *Mars and Venus reconciled: a new era for transatlantic relations*. S0087/03

Solana, J. (2003, b, 8 april). *Remarks by Javier Solana on the occasion of the East-West Institute annual awards dinner*. S0089/03

Solana, J. (2003, c, May 7). *Europe and America: Partners of Choice*. S0103/03

Tardy, T. (2005). EU-UN cooperation in peacekeeping : a promising relationship in a constrained environment. In S. Biscop, F. Francioni, G. Kennedy, T. Felício, J. Laurenti & T. Tardy (Eds.). *The European Union and the United Nations: Partners in effective multilateralism*. (pp. 49-68). Paris: Institute for Security Studies European Union.

Terzake. [Televisieuitzending]. (2008, 21 december). Brussel: VRT.

Tsoukalis, L. (2005). *What kind of Europe?* Oxford: Oxford University Press.

Tucker, R.W. (1972). *A New Isolationism: Threat or Promise?* New York: Universe Books.

Van Staden A. (2009, 25 maart). De plaats van Europa in een nieuwe wereldorde. Afsluitend college van de Binnenlandse Francqui Leerstoel 2008-2009 in Het Pand, Gent.

Veiligheidsraad van de VN (2003, a, 28 mei). *Brief van de Secretaris-generaal naar de Veiligheidsraad*. S/2003/574. Geraadpleegd op 1 maart 2010, op <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/373/66/PDF/N0337366.pdf?OpenElement>

Veiligheidsraad van de VN. (2003, b, 30 mei). *Resolution 1484*. S/RES/1484. Geraadpleegd op 1 maart 2010, op <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/UNresolution1484.pdf>

Veiligheidsraad van de VN. (2005, 28 oktober). *Resolution 1635*. S/RES/1635. Geraadpleegd op 14 maart 2010, op <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/577/42/PDF/N0557742.pdf?OpenElement>

Veiligheidsraad van de VN. (2006, a, 30 maart). *Letter dated 30 March 2006 from the Permanent Representative of the Democratic Republic of the Congo to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. S/2006/203. Geraadpleegd op 14 maart 2010, op <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DRC%20S2006203.pdf>

Veiligheidsraad van de VN. (2006, b, 13 april). *Letter dated 12 April 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. S/2006/219. Geraadpleegd op 14 maart 2010, op <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DRC%20S2006219.pdf>

Veiligheidsraad van de VN. (2006, c, 25 april). *Resolution 1671*. S/RES/1671. Geraadpleegd op 14 maart 2010, op http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Res1671_En.pdf

Veiligheidsraad van de VN. (2007, a, 23 februari). *Report of the Secretary-General on Chad and the Central African Republic*. S/2007/97. Geraadpleegd op 13 april 2010, op <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/242/07/PDF/N0724207.pdf?OpenElement>

Veiligheidsraad van de VN. (2007, b, 31 juli). *Resolution 1769*. S/RES/1769. Geraadpleegd op 13 april 2010, op <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/52/PDF/N0744552.pdf?OpenElement>

Veiligheidsraad van de VN (2007,c, 10 augustus). *Report of the Secretary-General on Chad and the Central African Republic*. S/2007/488. Geraadpleegd op 13 april 2010, op <http://minurcat.unmissions.org/Portals/MINURCAT/SG%20Report%2010%20August%202007.pdf>

Veiligheidsraad van de VN. (2007, d, 25 september). *Resolution 1778*. S/RES/1778. Geraadpleegd op 5 maart 2010, op <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/N0751615.pdf>

Veser R., (2007, 8 März). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, p.1.

Von Ondarza, N. (2008, April). *EU military deployment: an executive prerogative? Decision-making and parliamentary control on the use of force by the EU*. Paper for the Garnet EU in International Affairs Conference. Brussels. Geraadpleegd op 16 maart 2010, op http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_IX_2_vonOndarza.pdf

Vos, H. (2008). *Besluitvorming in de Europese Unie: een survival kit*. Leuven: Acco.

Ulriksen, S., Gourlay, C., Mace C. (2004). Operation Artemis: The shape of things to come? *International peacekeeping* 11(3), 508-525.

United Kingdom Ministry of Defence. (2003, 23 juni). *Latest News: Royal Engineers to Deploy on Op Artemis* [Press release].

Wagner, W. (2006). Democratic control of military power Europe. In H. Sjursen (Ed.), *Civilian or Military Power: European Foreign Policy in Perspective*. (pp. 32-48). London: Routledge, 2007.

Waltz, K.N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

Wessel, R.A. (2008). Tien jaar Europees Veiligheids- en defensiebeleid: een nieuwe rol voor Europa in de wereld. In B. Bomert, T. van den Hoogen & R. A. Wessel (Eds.), *Jaarboek vrede en veiligheid 2008*. (pp.66-84). Amsterdam: Rozenberg, 2009. Geraadpleegd op 22 februari 2010, op <http://www.mb.utwente.nl/legs/research/wessel/wessel57.pdf>

HOOFDSTUK 9: BIJLAGEN**Defensie-uitgaven van de Europese lidstaten (2003)**

Land	US \$ (in miljoenen)	US \$ per capita	% van het BBP	Soldaten (000)*
Vb. VS	404.920	1.391	3,7	1.427
1. Frankrijk	45.695	765 (1)	2,6 (2)	259
2. Verenigd Koninkrijk	42.782	722 (2)	2,4	212,6
3. Duitsland	35.145	426	1,5	284,5
4. Italië	27.751	481	1,9	200
5. Spanje	9.944	242	1,2	150,7
6. Nederland	8.256	509	1,6	53,1
7. Griekenland	7.169	671 (3)	4,1	177,6
8. Zweden	5.532	618 (5)	1,8	27,6
9. Polen	4.095	107 (22)	2	163
10. België	3.923	379	1,3	40,8
11. Denemarken	3.334	619 (4)	1,6	22,8
12. Portugal	3.173	311	2,1	44,9
13. Oostenrijk	2.488	309	1,0	34,6
14. Finland	2.300	441	1,4	27
15. Tsjechië	1.871	183	2,2	57
16. Hongarije	1.589	157	1,9	33,4
17. Ierland	803	204	0,5	10,4
18. Slovakije	627	117	1,9	22
19. Slovenië	378	192	1,4	6,5
20. Litouwen	342	99 (24)	1,8	12,7
21. Cyprus	294	382	2,3	10
22. Letland	194	84 (25)	1,9	4,9
23. Luxemburg	233	520	0,9	0,9
24. Estland	172	127	2	5,5
25. Malta	95	237	2,1	2,1
EU- 15 Totaal	198.528			1.605.900
EU- 25 Totaal	208.185			1.863.600
EU- 15 gemiddeld	13.235	485	1,91	
EU- 25 gemiddeld	8.327	361	2,2	

Tabel 4:

Bron: *The Military Balance 2004-2005*, International Institute of Strategic Studies (Oxford: Oxford University Press, 2004).

Interview Jo Coelmont

1. Op welk hiërarchisch niveau is de beïnvloedingsmogelijkheid voor actoren het grootst?

Het is belangrijk om na te gaan waar de besluitvorming plaats vindt. Als men in een onderzoek de focus legt op een instelling, in dit geval de Europese Unie, is dat enkel nuttig als die supranationaal van aard is. De Europese Unie is op dat vlak ambivalent. Ik heb een aantal operaties zien naar voren komen en ook zien uitgevoerd worden, waarbij het initiatief inderdaad bij de Europese Unie lag. Maar men moet dit verbijzonderen. Eigenlijk lag het initiatief bij Javier Solana. Solana kan enkel succes hebben wanneer hij de lidstaten kan overtuigen om mee in te stappen. Dit gebeurt via informele consultaties of formeel wanneer er een Raad is van ministers van buitenlandse zaken is. Of via besprekingen op het niveau van COREPER, die al snel worden doorgeschoven naar besprekingen via het politieke veiligheidscomité.

Een tweede mogelijkheid houdt in dat een bepaald land, of clusters van verschillende landen, het voorstel doen om een missie aan te gaan. Na besprekingen in het PVC kan men vervolgens tot de consensus komen dat een missie is aangewezen. Per missie zijn er een aantal landen die voor zijn, en een aantal landen die onverschillig zijn. Zolang er geen land is dat resoluut tegen de missie is, zal men tot een consensus komen.

2. Vijf van de zeven militaire missies vinden plaats in Afrika. Nochtans heeft Europa daar op het eerste gezicht geen strategische belangen. Hoe valt dit te verklaren?

Men mag hieruit niet de conclusie trekken dat Europa disproportioneel veel aandacht schenkt aan Afrika. Hier gaat het vooral om militaire missies. Maar er zijn veel meer missies van civiele aard, die in het kader van het nabuurschapbeleid plaatsvinden, bijvoorbeeld in de Balkan. Zo zijn er ook operaties in Georgië of in Afghanistan.

Als concreet antwoord op uw vraag, moet men er rekening mee houden dat Europa als actor in crisismanagement zeer jong is. Het EVDB is ontstaan uit de frustratie van Joegoslavië. Toen hebben we de militaire missies van de EU landen moeten opzetten in het kader van de VN, omdat er nog geen instrumenten voor militaire operaties binnen de Europese Unie. Na het ontstaan van het EVDB als dusdanig, heeft Europa in Macedonië en Bosnië-Herzegovina missies uitgevoerd. De eerste missies in Congo waren zeer visibel, maar uiteindelijk van korte duur. Het waren overbruggingsoperaties voor de Verenigde Naties, de eerste maal in in Oost-Congo om MONUC eenheden tijdelijk te vervangen. Dit kwam omdat de VN de noodzaak van een betere resolutie en een ander mandaat met andere troepen inzag. Dit vergde drie maanden. Een vacuüm van drie maanden zou hebben volstaan om heel het politieke proces in Kinshasa te laten instorten. Bij de tweede operatie, in 2006, wanneer Europa hulp

bood om stabiele verkiezingen te verzekeren, was dat analoog. De commandant van de VN-operatie vroeg bijkomende troepen aan DPKO in New York, om deze kritische fase te overbruggen. Om bepaalde redenen stemt de VN-veiligheidsraad daar op dat moment niet mee in. Daarna wordt de vraag aan Europa gesteld.

Met EUSEC en EUPOL is Europa nog steeds in Congo aanwezig in operaties van civiele aard, maar ook deze operaties zijn kleinschalig.

3. In 2003 en in 2006 komt Europa op vraag van de VN tweemaal tussen in DRC, maar er waren op basis van de humanitaire situatie misschien tien of twintig operaties mogelijk. Waarom kwam er bijvoorbeeld geen interventie wanneer het formeel geagendeerd werd in december 2008?

Dat is een zeer belangrijke vraag. Ik denk dat hier twee elementen hebben meegespeeld. Laten we even de missie in Tsjaad als voorbeeld nemen. Het is de specificiteit van de crisis die bepaalt welke organisatie men zal gebruiken. Er worden geen crisissen gecreëerd op maat van de VN, de NAVO, of de Europese Unie. In Libanon, waar ook een Europese operatie inbreng vereist was, heeft men uiteindelijk gekozen voor blauwhelmen. De crisis dicteert welke organisatie wordt gebruikt. In Congo bijvoorbeeld, werd de crisis geleid door de Verenigde Naties. Op een bepaald moment werd men daar geconfronteerd met inherente problemen. We zijn op dat moment tussen gekomen omdat de Europese Unie de enige organisatie was die politiek bij machte was om dergelijke hulp te kunnen leveren. De NAVO of een andere organisatie was niet denkbaar.

Waarom zijn we bijvoorbeeld tussen gekomen in Tsjaad? Europa wou al lang iets doen voor Soedan.. De VN was aanvankelijk omwille van de politieke besluitvorming in Khartoum niet welkom. De Afrikaanse Unie wel, maar die was niet bij machte om het probleem alleen op te lossen. We konden met andere woorden geen rechtstreekse ondersteuning bieden. De hulp die we leverden via Europa en via de NAVO werd vakkundig tegengewerkt door de president van Soedan. Daardoor was die hulp verre van efficiënt. We, de EU, konden er aldus alleen voor zorgen dat er geen spill-over was en omgekeerd konden we vanuit het aangrenzende Tsjaad, in de mate van het mogelijke, voor veiligheid zorgen in Soedan. Déby wou van niemand weten, behalve van de Fransen om van daaruit wat steun te krijgen voor zijn eigen regime. Frankrijk stelde zich bereid te helpen maar onder voorwaarde dat dit onder Europees mandaat kon. Déby aanvaardde dit uiteindelijk. Men merkt dus dat Europa op dat moment de enige organisatie was die politiek kon tussenkomen. De NAVO en de VN werden niet aanvaard. Europa is er later wel in geslaagd om Déby te overtuigen om de follow-up van de EU operatie aan de Verenigde Naties te geven.

De EU trad in 2008 in Congo inderdaad niet op. Tot vandaag valt het optreden van de Europese Unie als volgt samen te vatten: ze ziet een opportuniteit, ze beschikt over de middelen om nuttig werk te leveren, ze vindt binnen de EU enkele landen die dit prioritair achten en andere die hier sympathie

voor hebben. Zo wordt ad hoc beslist om de missie uit te voeren. Er is met andere woorden geen strategie. Daardoor reageren we in 2003 en 2006 welwillend op de vraag van de VN om tussen te komen in Congo, maar wijzen we in 2008 de vraag van de VN af om in datzelfde Congo iets te doen. Natuurlijk hebben spelen de ervaringen ook hun rol. Duitsland voelde zich bij de tweede operatie ietwat gedwongen en heeft daarom voor de derde operatie niet veel ammo getoond. Bovendien was deze situatie niet zo prioritair als in de eerste twee gevallen. In de eerste twee gevallen zou een eventuele non-aanwezigheid van de Europese Unie het hele politieke proces hebben stopgezet. Terwijl er de derde keer opnieuw een tekortkoming was van MONUC. Maar die is er altijd al geweest. Was een operatie dan absoluut noodzakelijk? Die twee zaken hebben een belangrijke rol gespeeld. Daarbij wil ik nogmaals het gebrek aan een duidelijk Europese strategie benadrukken. Tijdens het vorige Belgische voorzitterschap hebben wij een witboek willen publiceren, maar toen was de tijd daar nog niet rijp voor. In 2003 heeft Solana de Europese Veiligheidsstrategie voorgesteld. Maar dat is geen overkoepelende strategie, maar meer een aperitief voor een strategie. Tot nu toe heeft de Europese Unie ad hoc gereageerd, met andere woorden pingpong gespeeld. De andere continenten spelen geen pingpong maar schaak, Europa moet in de toekomst ook schaak spelen. De doelstelling is nu, met het Verdrag van Lissabon om te komen tot een “ministerie” en een “minister” van buitenlandse zaken van de EU, en aldus een volwaardige strategie op te zetten.

4. Waarom is de operatie in Libanon er niet gekomen?

Daar is gekozen voor blauwhelmen. We hadden er even goed een Europese operatie van kunnen maken. In Libanon was er nood aan een versterking van de operatie UNIFIL. De Europese Unie zou er een operatie opzetten van korte duur. De problematiek in Libanon is er echter één van decennia. We zouden dus na een tijdje het mandaat voor de operatie moeten overhevelen aan de Verenigde Naties. Maar er was nog geen overeenkomst. De Verenigde Naties zou met haar troepen aanwezig blijven en ook het civiele luik zou verzorgd worden door de VN. De conclusie lag dan voor de hand dat het globaal crisisbeheer uiteindelijk door de Verenigde Naties zou worden uitgevoerd. Men moet een analyse maken van welke instelling het meest is aangewezen en die moet men gebruiken.

5. Hoe reageert u op de stelling dat Europa enkel missies aanneemt voor korte duur of zonder peacemakinggehalte omdat er een tweespalt is tussen enerzijds een kamp onder leiding van Frankrijk en anderzijds een kamp onder leiding van Groot-Brittannië, gevolgd door Tsjechië en Polen, met elk een totaal verschillend beeld over het autonome karakter van het EVDB tegenover de NAVO, waardoor het dus enkel missies kan aannemen waarvan het zeker zal zijn dat het zal slagen zonder gezichtsverlies te lijden?

Dat is een erg conservatieve opvatting die tien of vijftien jaar geleden dichter de waarheid benaderde dan vandaag. Een juist element in die hypothese is dat Europa het zich vandaag niet kan veroorloven

om missies aan te nemen waarin het kan falen. De actoren zijn echter verkeerd omschreven. Men mag niet vergeten dat een Brit initiatiefnemer is van het Europese defensiesysteem, namelijk Tony Blair in Saint-Malo. Men besefte op dat moment dat men pragmatisch te werk moest gaan en dat men nog niet kon praten over een Europese strategie, omdat daar toch geen eensgezindheid over bestond. Die samenwerking kwam er na frustratie van de Britten en de Fransen omdat zij geen invloed hadden op het conflictmanagement in Joegoslavië. Het moge duidelijk zijn dat de Britten op dat moment een Europees instrument wilden creëren waarmee ze de politiek van Washington konden beïnvloeden. Dat is een bepaalde strategie. Frankrijk, op haar beurt, wilde een Europees defensiesysteem omdat men hierdoor autonome operaties konden uitvoeren. Het verschillende uitgangspunt van beide landen lijkt uw hypothese op het eerste zicht dus te bevestigen. De “tegenstelling” tussen ESDP en NAVO wordt veel gemaakt door analisten en journalisten die de wereldpolitiek analyseren vanuit het spectrum van de organisaties. Dat is totaal fout. De NAVO is geen supranationaal mechanisme. De NAVO is louter een instrument van hoofdsteden. Zolang Europa niet supranationaal is inzake buitenlands- en veiligheidsbeleid kan natuurlijk elke lidstaat Europa trachten te gebruiken om zijn nationale politiek door te drukken. Dat is duidelijk voor alle landen. Maar die tegenstelling tussen enerzijds het houden van het militaire luik in NAVO, en anderzijds het houden van het militaire luik in de Europese Unie, is volledig voorbij. Europa kan op een bepaald moment een aanvaardbaar instrument zijn waar NAVO politiek niet kan optreden. Dus is Europa nodig. Frankrijk is er lang van beschuldigd politiek te voeren waarbij het Europa gebruikt om zelf verlost te zijn van zijn veiligheidsobligaties die het heeft in Afrika en in zijn ex-kolonies. Dat heeft natuurlijk gespeeld. Maar in mijn ogen was dat maar één van de factoren en is dat vandaag grotendeels voorbij. Frankrijk heeft ook zelf aangevoeld dat het niet langer vruchtbaar was geen volwaardig lid te zijn van de militaire structuur van de NAVO. Voor ons lijkt dat een kleinigheid, want Frankrijk was voordien de facto al lid. Op politiek vlak is dat echter een moedige beslissing van de Fransen. De schaduw van De Gaulle is groot, en leeft daar nog altijd. Als er dus al sprake was van een tweespalt, dan is die nu weggewerkt. Bij de hypothese die u in zijn brute vorm voorstelde, vraag ik me luidop af waar dan wel de gedachten van Tony Blair waren in St.Malo. Het houdt geen steek om telkens Groot-Brittannië met de vinger te wijzen. Bij het Verdrag van Brussel (1948) waren de initiatiefnemers Groot-Brittannië en Frankrijk. Ook de BENELUX-landen ondertekenden het. Met andere woorden een vorm van collectieve verdediging waar Groot-Brittannië achterstond. In de jaren 80 wilden “we” de West-Europese Unie, in volle koude oorlog op een moment dat niemand de NAVO in vraag stelde, een nieuw leven inblazen. De initiatiefnemers waren Duitsland, Frankrijk, België en opnieuw Groot-Brittannië. Voor St-Malo beschouw ik Groot-Brittannië als de initiatiefnemer. Dus dat deel van de hypothese klopt niet.

Voor wat betreft Tsjechië en Polen denk ik ook dat die hypothese vandaag niet meer klopt. De positie van Polen is veranderd om juiste en begrijpelijke gebeurtenissen van de recente geschiedenis. Daardoor ging in eerste instantie heel veel aandacht naar veiligheid, veiligheid ten opzichte van

Rusland. De focus lag daardoor bij de Verenigde Staten en de NAVO. Terwijl de Europese Unie enkel als economisch gebeuren werd beschouwd. Vandaag zien we dat Polen zich heel anders positioneert, ook ten opzichte van Europese defensie. Nu zijn ze één van de voorstanders van Europese defensie. Binnenkort wordt Polen voorzitter van de Europese Unie. Ze werken nu al aan initiatieven om het Europese defensiebeleid te versterken.

Die hypothese die U naar voorschuijft is met andere woorden een karikatuur van de huidige toestand, en zelf van de werkelijkheid, ten tijde van St. Malo.

6. Wat lijkt u de beste manier om in dit onderzoek bewijzen te kunnen aantonen die de gestelde hypothesen kritisch benaderen? (Trajectanalyse per missie, documenten van de Raad,...)

Als u een trajectanalyse maakt van de operaties, bent u bezig met de tweede of de derde afgeleide. Dan is het moeilijk om de eerste functie terug te vinden. Wat zie ik bijvoorbeeld: welke troepen waren prominent aanwezig bij de eerste operatie in Congo? Zweden met Special Forces. Ik heb ter plaatse de Zweedse Special Forces zien werken met de Franse Special Forces. Ook de Ieren waren aanwezig en waren tevreden over de operatie. Bij latere operaties werkten zij opnieuw mee. Landen waarvan men traditioneel zou verwachten dat ze vrij neutraal zijn op defensievlak, leveren nu toch materiaal of manschappen, vanuit hun ingesteldheid dat het ten dienste was van de Verenigde Naties. Daarom zijn dat soort van landen aanwezig in Europese operaties. Op een bepaald moment werd Afrika voor die landen dus ook belangrijker. Dat stereotiepe denken wordt dus stilaan verlaten. Men beseft: it's the real World that dictates us, dus we moeten pragmatisch zijn. Alle stereotiepen vallen dan wel weg. De Polen wensen aanwezig te zijn bij onze operaties. Als men de verschillende operaties naast elkaar plaatst, merkt men ook dat ze effectief aanwezig zijn. Natuurlijk is een dergelijke analyse moeilijk als men dat enkel in aantal zou observeren. In dat geval krijgt men per missie een beeld van wie in welke mate aanwezig was, maar weet men niet welke conclusies men daaruit kan trekken. Daarvoor is een globale analyse op politiek vlak nodig. Daarvoor is voorkennis van het politiek kader nodig. Men kan moeilijk toegang krijgen tot informele bilaterale gesprekken, daar waar de echte politieke besluitvorming plaatsvindt. Dus het nastreven van een laboratoriumgericht methodologisch onderzoek dat falsifieerbaar is, is niet mogelijk. Ik zie op dat vlak landen meer en meer actief worden bij de force generation en dus deelnemen aan Europese operaties. Die storen zich helemaal niet aan de perceptie dat daarin een duplicatie voor de NAVO zou kunnen worden ontwaard.

De noodzaak van een hoofdkwartier hebben wij Belgen destijds met Frankrijk en de Duitsland voorgesteld. Nu is zowat elk Europeaan, Catherine Ashton inclusief, daarvan overtuigd. De karikaturen zijn dus wat verdwenen, waardoor we tot een volwaardige benadering komen. Een onderzoek moet dus op alle niveaus worden gevoerd om tot die conclusies te kunnen komen. Dat ligt niet zo voor de hand. Door enkel te werken met militaire operaties wordt dat moeilijk, maar het spreekt dat niet tegen.

7. Hoe gaat het selecteren van manschappen of materiaal voor een Europese operatie in zijn werk? Kan men als lidstaat medewerking weigeren?

Elke keer creëren wij een strijdkracht uit een catalogus waarin de bijdragen staan die landen willen leveren.. Wanneer een operatie wordt overwogen binnen de EU, en wanneer er ook binnen de politieke besluitvorming consensus is dat het aangewezen is om een missie uit te voeren, zal Europa een operationele commandant en een operationeel hoofdkwartier aanduiden voor die missie. Eigenlijk zou Europa dit beter op voorhand doen. Vertrekkende vanuit de militaire taken die moeten worden uitgevoerd, wordt er dan een operatieplan opgesteld. Deeluitmakend van dat operatieplan, is een lijst van middelen die men nodig heeft. Statement of Operational Requirements. Daarin staat hoeveel middelen er nodig zijn: aantal manstrijdkrachten, luchstrijdkrachten, maritieme strijdkrachten... De lijst die daaruit voortvloeit wordt bekeken in het EUMC. Men analyseert of men met die middelen de taak kan uitvoeren, en of de taak haalbaar is. Vervolgens wordt daar een goedkeuring aan gegeven. Op dat moment heeft Europa dus bepaald welke middelen nodig zijn voor die specifieke operatie.

Daarna houdt Europa een Force Generation Conference. Lidstaten en andere landen die zeggen dat ze willen deelnemen worden daarop uitgenodigd. Daar wordt nagegaan wie welk deel op zich neemt. Het kan zijn dat bij een eerste Force Generation alles gevuld is. Dat was bijvoorbeeld zo bij de operatie in Macedonië. In Tsjaad was dat niet het geval. Daarna kan dus een tweede, een derde of eventueel zelfs een vierde Force Generation Conference volgen. Het EUMC (militaire comité) zal pas zijn toestemming geven wanneer die lijst volledig gevuld is. Voor bepaalde middelen kan het zijn dat er alternatieven zijn uitgewerkt, maar dat het geheel nog steeds steekhoudend is. Het zijn met andere woorden vrijwillige bijdragen van de diverse landen. Aan België wordt dus niet gevraagd om zeven helikopters te leveren. Men gaat simpelweg kijken wie wat kan leveren. Dat is de grote kracht van de Europese Unie. We zijn nog nooit een operatie gestart, vooraleer een volledige invulling was van het lijstje. Bij Congo bijvoorbeeld moest de laatste chirurg zijn aangewezen vooraleer het EUMC zijn advies gaf. Dat is ook normaal want als men op medisch vlak tekort schiet, zal het geheel al gauw politiek in vraag worden gesteld. Als iedereen zijn bijdrage al heeft geleverd, en er nog steeds een lacune overblijft, worden de laatste gaatjes meestal gevuld door landen die de totstandkoming van de missie als een prioriteit beschouwden. In Tsjaad hebben we zelfs nog beroep moeten doen op Russische helikopters. Dat kan men gerust als 'creatief' beschouwen.

8. Is het realistisch dat een klein land, met geringe bijdrage tot het Europese budget, de totstandkoming van een missie, die door de grote lidstaten als prioritair worden beschouwd, kan lamleggen? (cf. het Athena-mechanisme, waar de vier grootste landen verantwoordelijk zijn voor 75 percent van het budget)

Die vraag maakt gebruik van een verkeerd uitgangspunt. Het athena-mechanisme zegt twee dingen. Een zeer klein gedeelte van de kosten die verbonden zijn aan een operatie is gedefinieerd als 'common-costs'. Dat zijn kosten die men werkelijk niet kan verbijzonderen. De plaatsing van het hoofdkwartier, de communicatie tussen Brussel en het hoofdkwartier te velde... Die gemeenschappelijke kosten worden gedragen door de lidstaten op basis van een bepaalde sleutelverdeling. Grosso modo het BNP dat de lidstaat vertegenwoordigt tegenover het geheel. Dat mechanisme maakt deel uit van de normale procedure. Wanneer een operatie wordt aangenomen, kan men dus niet weigeren zijn deel te betalen en daardoor de operatie onmogelijk maken. Dat is een verplichting die men is aangegaan. Men zal een factuur krijgen met daarop de gedefinieerde common cost, en die moet men ook betalen. Maar deze common cost bedraagt nog geen tien percent van de totale kost van een operatie. De werkelijke kost bestaat uit 'costs where they fall'. Als men troepen stuurt, moet men zelf instaan voor het leveren en het betalen van die troepen en moet men ook zelf instaan voor de logistiek. Wanneer men op de force generation instemt om deel te nemen aan een missie, heeft men ook ingestemd de factuur te betalen. Men kan daar niet onderuit. Het budgettaire element is dus geen instrument met een de facto veto. Met dit mechanisme in het achterhoofd, weet men al lang genoeg op voorhand hoe de factuur in elkaar zit. Dus kan de politieke besluitvorming wel eens anders zijn. Het is mogelijk dat landen vooraf de aanname weigeren omdat ze weten dat ze achteraf de kosten zullen moeten dragen. Het athena-mechanisme zet dus inderdaad niet aan tot solidariteit. Men heeft zagezegd het grote voorrecht om de troepen te leveren, maar tegelijkertijd hetzelfde voorrecht om de factuur te betalen. Men kan zich op de force generation, uit vrees voor de kost achteraf, zuinig opstellen. Dit is voor freeriders een aanzet om niets te doen. De operatie wordt toch gedaan door de Europese Unie en het kost hen niets. Het is dus geen instrument waarmee men een operatie kan tegenhouden, maar er moet wel aan worden gesleuteld zodat het het freeriding kan tegenhouden.

9. Heeft de Amerikaanse invasie in Irak onrechtstreeks de Europese veiligheidssamenwerking versneld?

Ik heb sympathie voor dat denken. Er liggen twee zaken rechtstreeks aan de oorzaak van het ESDP. Het eerste evenement was WOII. Een tweede evenement is Joegoslavië. Een derde element, dat onrechtstreeks een rol speelt, is inderdaad de frustratie van Irak. In Europees verband veroorzaakte dit moeilijkheden omdat er bepaalde landen beslisten deel te nemen aan de invasie en andere landen beslisten dit niet te doen. De algemene conclusie was echter dat we als Europa geen invloed hadden op het crisismanagement als dusdanig. Dat leidde tot gemeenschappelijke frustratie. Maar dat zorgde dan weer voor politieke moeilijkheden. De pralinetop bevestigde eigenlijk te vroeg dat we gelijk hadden. Daardoor heeft men daar een karikatuur van gemaakt. Maar de oude gekende les moet worden herhaald. Die geldt zowel voor Irak als voor Afghanistan. Een operatie heeft nood aan drie elementen. Als primus inter pares een politiek luik (holistische strategie, eensgezindheid, political desired end

state), een militair luik (niet altijd), en een civiel luik. De Britten hebben later vastgesteld dat bij die operaties eigenlijk het civiele luik ontbrak. Ze hebben nadien via het London compact geprobeerd om in Afghanistan meer druk te krijgen op het civiele luik. Ook in Irak was hier nood aan. De Amerikanen beslisten op een bepaald moment om de structuur van alle plaatselijke partijen te vernietigen, maar daardoor creëert men natuurlijk een vacuüm. Dat zorgt voor de nodige problemen. Europa besepte toen dat het over het potentieel beschikte om alle instrumenten aan te wenden, zowel economie, handel, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking... Daardoor werd beslist om een instrument te ontwikkelen dat de nationale capaciteiten overstijgt. De NAVO is geen instrument om het civiele luik voor zijn rekening te nemen. Europa lijkt daarvoor veel geschikter. Dat besef heeft een aantal pragmatische Britten ertoe gebracht om het veiligheidsdebat opnieuw in Europa te plaatsen. De voorwaarde was dat er missies uit zouden voortkomen die niet exclusief militair van aard zijn, maar ook civiel-militair. Dus is de civiel-militaire structuur binnen de Europese Unie, mede onder impuls van het Verenigd Koninkrijk, uitgedacht. Mochten we nu ook komen tot een Europees hoofdkwartier voor crisismanagementoperaties, zou dat een heel goed element zijn. Daarin moeten we specifieke elementen hebben voor het civiele, en specifieke elementen voor het militaire. Die rechtstreekse samenwerking tussen het civiele en het militaire luik vind ik een mooie constructie die wij vanuit militair oogpunt hebben voorgesteld. Nu is het eerder top-down, onmiddellijk geïntegreerd in een militair hoofdkwartier. Dat is een consensus, waar ik best tevreden over ben.

10. Leveren de Centraal-Europese en Oost-Europese landen voldoende inspanningen om de Helsinkidoelstellingen te bereiken?

Vanuit Belgische context ben ik slecht geplaatst om kritiek te geven op een bepaald land. Onze budgettaire bijdrage is ook niet altijd even briljant. De nieuwe lidstaten hebben zeer grote moeilijkheden. Ze moeten zich aanpassen op elk vlak, economisch, sociaal en ook op vlak van defensie. Als ik het globaal bekijk, vind ik hun inspanningen op defensievlak lovenswaardig. Ze nemen op multinationaal vlak deel aan heel wat operaties (zowel in EU, als in NAVO-verband). Ze verwaarlozen met andere woorden dit element niet. Ze zien daar ook het nut van in. Voor hen is dat een prioriteit. Het is normaal dat dit tijd kost en dat ze daar niet meteen de grote sommen voor kunnen vrijmaken. Je kan een schip niet van vandaag op morgen 180 graden laten draaien.

Interview met Sven Biscop

1. Kan men operatie Artemis beschouwen als een poging van counterbalancing tegenover de operatie in Irak, en dus tegenover het Amerikaanse veiligheidsbeleid?

Parallel aan het gehele gebeuren in Irak, valt een lijn te trekken naar de Europese besluitvorming, die uiteindelijk leidde tot GBVB-missies. Men was in de periode in aanloop naar Artemis onder meer het grondwettelijke verdrag aan het voorbereiden en de Europese conventie aan het opstellen. Er is op dat moment dus weinig beïnvloeding geweest door de onenigheid over Irak. Het is niet omdat de lidstaten het niet eens raakten over een gemeenschappelijk standpunt over Irak, dat een logische evolutie van het GBVB daardoor volledig geblokkeerd wordt. Die twee zaken moet men apart behandelen. Het is net iets te ver gezocht om Artemis te beschouwen als een bewuste vorm van counterbalancing. Het klopt wel dat een aantal landen achter de operatie stonden omdat het een manier was om te tonen dat de Europese structuur werkte. Los daarvan denk ik dat men de operatie heeft uitgevoerd omdat men inzag dat er een zeker nut was 'on the ground', en omdat er een VN-verzoek was, al dan niet gepusht door de Fransen. Dat is interessant om te onderzoeken. Mocht er echt sprake zijn geweest van een bewuste daad van counterbalancing, dan hadden andere landen de operatie ongetwijfeld afgeblokt.

2. Frankrijk had een VN-mandaat om de missie autonoom uit te voeren. Uiteindelijk doen ze dit in Europees verband en willen ze koste wat het kost vermijden dat de NAVO bij de operatie zou worden betrokken. Zo huren ze zelfs Oekraïense vliegtuigen om NAVO-steun te vermijden. Hoe werd dat op dat moment door de Verenigde Staten gepercipieerd?

Dat creëerde een shockeffect. In die periode was er een NAVO-top in Madrid. De Amerikanen hebben daar begrepen dat wij de relatie EU-NAVO anders interpreteerden dan zij. In die zin, dat wij geen 'right of first refusal' toekennen aan de NAVO. We hebben met andere woorden geen toestemming gevraagd aan de NAVO om te mogen optreden in Congo. In plaats daarvan hebben we op een vrij informele manier meegedeeld dat wij die operatie zouden uitvoeren. Dat heeft logischerwijze enige frictie veroorzaakt.

Ik denk dat er verschillende redenen zijn voor waarom Frankrijk de operatie in Europees verband heeft gevoerd. Enerzijds om politieke redenen om zo het EVDB-project te ondersteunen. Ten tweede omdat ze daardoor niet zelf voor alles moeten zorgen, ondanks het feit dat ze het merendeel van de troepen leverden. Ten derde omdat de legitimiteit van een operatie wordt vergroot als ze door meerdere landen wordt uitgevoerd.

3. Via welke kanalen proberen lidstaten doorgaans andere landen te overtuigen om de operatie mee uit te voeren? Hoe verlopen beïnvloedingspogingen in de praktijk?

In de praktijk vindt dat binnen het PVC plaats. Ik denk dat de COPS-delegatie van het land in kwestie eerst informeel aftast bij andere landen wie de operatie mee wil dragen. Een eventuele missie zal pas formeel geagendeerd worden op het COPS als men zeker is om enkele medestanders te vinden, die ook troepen willen leveren. Het is belangrijk om te weten wie in de eerste fase het initiatief neemt. Meestal is dat een lidstaat die zich gesteund voelt door een VN-mandaat of die een ex-kolonie wil helpen. Een andere mogelijkheid is dat de Hoge Vertegenwoordiger voorstelt om tussen te komen. In beide gevallen zal er eerst informele diplomatie worden gevoerd. Men toetst dan af wie er 'able and willing' is. Als men snel zou vaststellen dat er dat niemand is, is de kans groot dat men een voorstel niet zal agenderen. In 2008 hebben we het voorstel wel geagendeerd, maar is het uiteindelijk niet gelukt om tot een operatie te komen.

4. Waarom kwam er in 2008 geen EVDB-operatie? In welke fase van het besluitvormingsproces is het toen fout gelopen?

Het grote probleem was dat de Fransen en de Duitsers in 2008 niet geïnteresseerd waren in een operatie. De voorstanders van een operatie vonden toen niet de kritische massa om een operatie op te starten. Dat is opmerkelijk. In principe hoeft men niet mee te doen aan elke operatie. Men kan als land gerust zijn fiat geven zonder zelf deel te nemen. Er is nog geen enkele EVDB-operatie uitgevoerd waaraan alle 27 lidstaten deelnamen. Uit het voorval van 2008 blijkt wel dat er een zekere kritische massa nodig is. Een operatie in Congo is logistiek vrij moeilijk en op EU-schaal redelijk grootschalig. De case was met andere woorden minder vast omljnd. Men had op dat moment een groot vluchtelingenprobleem. Het idee was dat Europa zou proberen om één vliegveld te secureren om van daaruit een humanitaire corridor te beveiligen. Wat men wou doen was uiteindelijk niet zo ambitieus. Men heeft beslist om niets te doen en het probleem is na enkele maanden vanzelf uitgezeikt. Sommigen gebruiken dit als argument om te zeggen dat het een goede beslissing was om niet tussen te komen. Men weet natuurlijk niet hoeveel slachtoffers er zijn gevallen vooraleer het probleem gestabiliseerd was. Een Europese interventie had er op dat moment voor kunnen zorgen dat de aanwezige vluchtelingen beter werden opgevangen, of dat de situatie sneller werd gestabiliseerd. Dat blijft natuurlijk gissen en kan men moeilijk bewijzen achteraf.

5. Valt het te verklaren dat Europa zes van de acht uitgevoerde militaire missies uitvoerde in Afrika?

Daarvoor is er een dubbele verklaring. Enerzijds zijn er de bevoorrechte banden met Afrikaanse landen, als ex-kolonie. Dat impliceert dat bepaalde landen een zekere gevoel van verantwoordelijkheid hebben en een aantal belangen ter plaatse denken te moeten verdedigen. Anderzijds denk ik dat er

zeker ook een oprecht gevoel is van verantwoordelijkheid. Er zijn weinig andere actoren die geïnteresseerd zijn om vredesoperaties te voeren in Afrika. Dus als Europa het niet doet, wie zal het dan wel doen? Dat past ook in het paradigma waarbij Europa zichzelf beschouwt als een security provider die bijdraagt tot de collectieve veiligheid van de VN. Die twee motivaties komen samen. Als Zweden meehelpt met de operatie in Tsjaad, is dat niet omdat zij daar één of ander belang willen verdedigen, maar dan is dat omdat zij zich daardoor kunnen inschrijven in het verhaal van collectieve veiligheid via de VN. Dat past in hun klassiek idee van 'peacemaking and sharing the burden of global security'.

6. Is het niet opmerkelijk dat Zweden, dat traditioneel beschouwd wordt als een neutraal land, die inspanningen levert?

Neutraliteit is vandaag een begrip dat sterk is uitgehold. Voor de Zweden ligt dat in het verlengde van hun traditionele engagement voor peacemaking via de VN.

7. Kan u even specificeren hoe een Force Generation wordt opgesteld en welk effect dit heeft op de bereidwilligheid van landen om aan een missie deel te nemen?

Eerst is er een politiek beslissing om een missie op te starten. Alvorens men tot die beslissing komt zal men aftoetsen wie er überhaupt troepen wil bijdragen tot de missie. Als men op voorhand weet dat er niemand geïnteresseerd is, zal men zelfs niet proberen. Als de politieke beslissing valt om een missie op te starten, wordt een Force Generation Conference georganiseerd. In functie van de missie die men wil doen, stelt men de Statement of Requirements op. Dat is een inventaris van alle capabilities die Europa nodig heeft voor die operatie. Vervolgens wordt aan de lidstaten gevraagd wie er mee wil doen. Er wordt geprobeerd om op voorhand al iets van de lijst in te vullen. Dat houdt natuurlijk in dat de landen die gepusht hebben de operatie te laten doorgaan, moreel verplicht zijn om een grote inspanning te leveren. Die landen willen meestal ook andere lidstaten een duik in het zakje zien doen. Daardoor kan dit vertraging veroorzaken. Maar niemand is dus verplicht om iets bij te dragen.

8. Kan men dan niet op basis van de algemene Headline Catalogue verplicht worden om een inspanning te leveren?

Neen, de algemene Headline Goal Catalogue staat in het teken van de Helsinki-doelstellingen. Daarin staan een aantal capabilities opgesomd die Europa helpen dichterbij de hoofddoelstelling, namelijk snel 60.000 soldaten mobiliseren. Wat de lidstaten vrijwillig hebben toegekend, staat in de Force Catalogue. Dat zijn geen geïdentificeerde eenheden, maar aantallen. Dat houdt in dat een land zegt dat het een bataljon ter beschikking stelt, zonder te specificeren welk bataljon juist. Er is op voorhand dus niet geweten welk bataljon er door welk land kan worden gestuurd. Daardoor is het moeilijk om die toestand te evalueren. Door datgene wat Europa wil hebben (Headline Goal

Catalogue) te vergelijken met datgene wat Europa heeft (Force Catalogue), verschijnt een lijst van de shortfalls. In positieve 'EU speak' wordt dat de Progress Catalogue genoemd. Dat is dus een permanent proces dat voortdurend wordt geüpdatet en geëvalueerd. Het is niet omdat een lidstaat zich daartoe engageert, dat dit een verplichting inhoudt om later deel te nemen aan een specifieke operatie. Vermits men bij dit proces niet met geïdentificeerde eenheden werkt, wordt er per missie een aparte Force Generation Conference gehouden. Daarop wordt aan de lidstaten die in de catalogoog bepaalde capabilities ter beschikking hebben gesteld, gevraagd of ze aan die specifieke operatie willen meewerken en indien wel, met welke middelen. Soms verloopt de Force Generation Conference vrij snel. Voor Tsjaad duurde dat zeer lang. Ook voor de operatie in Congo in 2006, waren er moeilijkheden. Er werden in eerste instantie te weinig landen gevonden die iets wilden bijdragen. Als men de requirements voor een operatie niet krijgt vervuld, wordt de operatie niet opgestart. Een alternatief is dat de operatie wordt afgeslankt en de doelstelling minder ambitieus wordt. In de praktijk is het ondenkbaar dat een operatie in die fase van de besluitvorming nog zou worden afgeblazen. Eens de politieke beslissing gevallen is om een operatie te lanceren, kan men eigenlijk niet meer terug.

9. De eerste militaire missies kwamen er vooral als ad hoc-reactie op bepaalde situaties, betekent operatie Atalantie een omwenteling en het begin van een Europese strategie? Is het positief dat de EU deze operatie uitvoert vanuit zijn strategisch belang?

Ik denk dat het positief is dat de EU die operatie uitvoert, omdat ze van strategisch belang is. Het is interessant te zien dat Europa dat liever niet benadrukt. Op de website van de EU gaat het vooral over het World Food Programme, maar eigenlijk wordt de operatie vooral uitgevoerd om de scheeproutes te beschermen. Op zich vind ik het dus een positief punt dat we daar aanwezig zijn, samen met andere belangrijke actoren. Het is te vroeg om dat te zien als aanduiding van een strategie. Het is maar één operatie. Het is een gekende aanduiding van het feit dat Europa een strategische actor kan zijn als het dat wil. Het is een aanduiding van wat een element van een strategie voor het GBVB zou moeten zijn. Maar uiteindelijk helpt ons dat niet dichterbij om tot een strategie te komen. Zolang er topdown tussen de 27 lidstaten geen bereidheid is om een strategie, specifiek voor het GBVB, te ontwikkelen, is elke andere poging suboptimaal.

