Virginie Mamadouh & Herman van der Wusten

europese kwestie

Er werd smalend over gedaan in de media maar als Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid én Vice-Voorzitter van de Europese Commissie is Catherine Ashton nu de belangrijkste vrouw van de EU.

Catherine Ashton: belangrijkste vrouw van de EU

In de afgelopen vijf jaar werd Neelie Kroes algemeen gezien als de belangrijkste vrouw van de EU. Als lid van de Europese Commissie was zij verantwoordelijk voor mededinging. Zij is ook lid van de tweede commissie-Barroso, maar Lady Ashton bekleedt nu onder de benoemde vrouwen de eerste positie. Zij is de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, tevens eerste Vice-Voorzitter van de Europese Commissie. Het Engelse acroniem HR/VP is al volop in gebruik in het Eurojargon.

Vooraf onderschat

In de berichtgeving rond de benoeming eind 2009 ging vrijwel alle aandacht uit naar de voorzitter van de Europese Raad, die consequent verkeerd 'President van de Europese Unie' of zelfs 'President van Europa' werd genoemd. Deels om de functie belangrijker te maken dan hij is en deels vanwege een taalkundig misverstand. In het Frans heten alle voorzitters 'président'. De Germaanse talen zoals het Nederlands hebben daar echter twee woorden voor: voorzitter en – voor de meest prestigieuze posities – president. De Conventie voor het Grondwettelijk verdrag werkte met bronteksten in het Frans en 'Président du Conseil Européen' is President geworden, althans in het Engels en het Duits. In het Nederlands werd het voorzitter. In de Nederlandse pers is de voorzitter toch president geworden, wellicht ook om de functie meer smoel en aanzien te geven, vooral toen premier Balkenende een goede kans leek te maken. Het gaat bij deze functie om het voorzitterschap van de Europese Raad (van staatshoofden c.q. regeringsleiders plus de voorzitter van de Europese Commissie plus nu ook de HR/VP). Deze vergadert minstens één keer per halfjaar over de belangrijkste politieke zaken, zoals uitbreidings- en hervormingsverdragen en kwesties die in de raden van vakministers zijn vastgelopen.

Boegbeeld buitenlands beleid

De HR/VP – in de Nederlandstalige pers inmiddels vaak aangeduid als de EU-chef voor buitenlands beleid of chef EU diplomatie – verenigt twee functies in één: die van Hoge Vertegenwoordiger en die van lid van de Europese Commissie. In de eerste functie volgde Ashton Javier Solana op, die deze positie van 1999 tot 2009 bekleedde. Solana deed de eerste pogingen de al lang bestaande samenwerking op het terrein van de buitenlandse politiek en de toenemende gemeenschappelijke activiteiten op het gebied van externe interventies (militair en civiel) op EU-niveau te coördineren.

Het getrouwtrek om de locatie en bemensing van Ashtons Europese dienst voor buitenlands beleid is in volle gang

In de tweede functie treedt Ashton in de schoenen van de Commissaris voor het Buitenlands Beleid. Maar de externe relaties van de EU beslaan meer terreinen.

Binnen de Commissie hebben delen van de externe relaties hun eigen commissaris met portefeuille behouden of gekregen, zoals uitbreidingsonderhandelingen, de nabuurschappolitiek en ontwikkelingssamenwerking, externe handel en humanitaire hulp. De HR/VP moet dit alles echter strakker gaan coördineren. Na de aardbeving in Haïti was dat direct duidelijk te zien: Ashton, nog niet eens bevestigd in haar functie door het parlement, bemoeide zich resoluut met de humanitaire hulpverlening vanuit de EU. Vanwege gekissebis over de precieze invulling van de functie in het Europees Parlement viel later alle nadruk op het feit dat ze niet prompt in persoon op het verwoeste eiland was verschenen.

Nieuw ambtelijk apparaat

Omdat Ashton verantwoordelijk is voor het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid van de EU moet ze beschikken over een eigen dienst. Op de inrichting van deze EDEO (Europese dienst voor extern optreden, in het Engels EEAS) is jaren gestudeerd. Solana en Barroso stelden er in 2005 al een blauwdruk voor op. Er is een

Catherine Ashton, Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid én Vice-Voorzitter van de Europese Commissie op bezoek in Pristina, twee jaar na de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

minimale variant, die uitsluitend de ondersteuning van het nu geformuleerde gemeenschappelijke beleid regelt. Van cruciale betekenis is daar het inrichten en ondersteunen van een diplomatiek apparaat met zijn thuisbasis in Brussel en verbindingen met de diplomatieke posten van de lidstaten. Er is ook een maximale variant, waarbij in feite een eigen ministerie van Buitenlandse Zaken in Brussel wordt opgetuigd met geografische bureaus die de hele wereld dekken, en thematische bureaus die de grote kwesties in de internationale politiek bestrijken (bewapeningsproblemen, mensenrechten, hulpbronnen, enzovoorts).

De dienst moet op een of andere manier verbonden zijn met de diensten van zowel de Raad als de Commissie. Dat geeft aanzienlijke bureaucratische en institutionele problemen waarover nog volop gesteggeld wordt. De bemensing van Ashtons diensten moet namelijk voor een belangrijk deel gebeuren door overheveling vanuit de Raad en de Commissie en uit de diensten van de lidstaten. De eerste benoeming leidde direct tot ophef in Brussel en in een aantal lidstaten. Uiteindelijk gaat het om misschien wel 5000-6000 mensen. Ashton heeft het parlement toegezegd in april met een totaalvoorstel te komen.

Gemeenschappelijk defensiebeleid

Ashton is tevens verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid dat onder de koepel van de oude West-Europese Unie tot leven is gebracht met enige militaire capaciteit, een inlichtingendienst en een organisatie voor de mobilisering van civiele capaciteit, bijvoorbeeld politie en juridische ondersteuning in gebieden waar het daaraan ontbreekt. Deze activiteiten zijn vanaf 1998 op kleine schaal in gang gezet. Er zijn tot nu toe 23 missies ondernomen (kaart). Er is voortdurend wrijving tussen de grote landen over de samenwerking met de NAVO, en een aantal kleinere lidstaten is uiterst terughoudend om hieraan bij te dragen (in Ierland leefde het onderwerp heftig bij het referendum over het Verdrag van Lissabon). Ashton zal leiding geven aan de speciale vertegenwoordigers van de Europese Unie (er zijn er tien werkzaam in Bosnië-Herzegovina, Centraal-Azië, Soedan, Moldova, Macedonië, Midden-Oosten, Zuid-Kaukasus, Afghanistan, Grotemerengebied, Kosovo) en aan de EU Counter-terrorism Coordinator. Ashton wordt ook voorzitter van het Europees Defensieagentschap (EDA), dat de aanschaf van groot materieel moet stroomlijnen, en voorzitter van het bestuur van de European Union Institute for Security Studies (EU ISS), een denktank in Parijs op het gebied van de internationale relaties. Ze heeft haar handen dus meer dan vol.

Beperking en tegenspraak

Ashton was bij haar benoeming nog maar net een bekend gezicht in Brussel aan het worden. Geboren in een mijnwerkersfamilie in Upholland, Lancashire, studeerde zij economie en sociologie in Londen en werkte voor diverse organisaties op het gebied van nucleair ontwapening, sociaal werk, onderwijs en gezondheid. Zij werd een invloedrijke beleidsadviseur van de Labour Party in de jaren 90. In 1999 is ze in de adel verheven, als Baroness Ashton of Upholland, op voordracht van premier Tony Blair, en ze werd daarna leider van de fractie van de Labour Party in het Hogerhuis en lid van de Britse regering. In 2008 werd Ashton in de Europese Commissie benoemd ter vervanging van Peter Mandelson die de portefeuille buitenlandse handel beheerde. Zij had tot dan toe eigenlijk geen ervaring met buitenlands beleid.

Catherine Ashton krijgt het niet makkelijk. Dat bleek al tijdens een eerste ontmoeting met het Europees Parlement in haar nieuwe rol op de tweede dag van haar aanstelling op 2 december jl. Op de vraag waar haar kantoor ondergebracht zou worden, gaf ze aan dat dit

De Europarlementariërs spelen een hard spel met Ashton om hun macht over het buitenlandse beleid te vergroten

EU-interventies in het buitenland (februari 2010)

in het gebouw van de Commissie zou zijn. Maar ze zou, zo zei ze, verreweg de meeste tijd doorbrengen in het gebouw van de Europese Raad, en ook buiten Brussel, buiten de EU. Vervolgens gaf de Duitse woordvoerder van de christen-democratische EVP, daarin gesteund door andere fracties, aan dat Ashton zou moeten opereren volgens de communautaire methode (dat wil zeggen verantwoordingsplichtig aan het Europees Parlement) en dat ook haar dienst onder toezicht van het Parlement zou staan – zie immers de plaats van haar kantoor. Enkele Britten uit kleine fracties en de conservatieve partij maakten kabaal over Ashtons onvoldoende inhoudelijke kwalificaties voor de job, haar nooit geteste vermogen een verkiezing te winnen, haar bemoeienis met de Campaign voor Nuclear Disarmament rond 1980 en mogelijke bemoeienis met Soviet-subsidie in die jaren.

In januari werd Ashton weer bij het Europees Parlement op het matje geroepen, dit keer als aankomend lid van de commissie-Barroso. Bij de hoorzitting van de parlementaire commissie die zich een oordeel over haar geschiktheid moest vormen, gaf Ashton er blijk van inmiddels over een klein arsenaal aan inhoudelijke kwalificaties te beschikken. Bij een woordenwisseling met een Poolse afgevaardigde over de energieproblematiek gaf ze aan altijd een kaart van de pijpleidingen bij zich te hebben.

De verhouding bleef moeizaam, waarbij de Europarlementariërs een hard spel spelen om hun macht over het buitenlands beleid flink te vergroten, onder meer via de begroting. Eind maart presenteerde Ashton haar conceptvoorstel voor de inrichting van de Europese diplomatieke dienst, maar ze werd overladen met kritiek uit het Europees Parlement. De christendemocraten, de socialisten, de liberalen en de groenen vroegen om verregaande aanpassingen. Ze pleitten voor meer ambities voor de dienst, meer macht ten opzichte van de Commissie, een minder ambtelijke en meer politieke invulling en vooral een ondubbelzinnige verantwoording aan het Europees Parlement. Onder leiding van de Duitse christendemocraat Elmar Brok en de Belgische liberaal Guy Verhofdstadt werd er zelfs een schaduwplan gepresenteerd. •