

Op weg naar Riga voor de ‘Transformatie-top’

door: Mr.drs. C. Homan

in: Armex, augustus 2006, p. 4

De komende NAVO-top in Riga werpt al maanden lang zijn schaduwen vooruit. Vele voorbesprechingen en conferenties zijn reeds aan deze bijeenkomst gewijd. Inmiddels heeft deze top het etiket 'Transformation-Summit' gekregen. 'Transformatie' is een containerbegrip dat vele interpretaties kent. Zowel de conceptuele veranderingen in de strijdkrachten, die het 'Allied Command Transformation' in Norfolk nastreeft, als de ontwikkeling van de Oost-Europese landen tot stabiele democratieën, kunnen er onder worden verstaan.

Agenda

Hoe dan ook, in tegenstelling tot de ‘big bang’ van de top in Praag in 2002, toen zeven aspirant-leden werden uitgenodigd voor onderhandelingen om toe te treden tot het bondgenootschap, staat ditmaal geen nieuwe uitbreiding op de agenda. Hoewel het ‘open door’ beleid van artikel 10 van het NAVO-verdrag nog steeds van kracht is, zal de top volstaan met een rapportage over de voortgang die de aspirant-leden Albanië, Kroatië en Macedonië maken met het 'Membership Action Plan' (MAP).

Niet geheel onomstreden is het concept van een ‘Global Partnership’ dat de Verenigde Staten hebben geagendeerd. Het betreft hier het idee om een institutioneel kader binnen de NAVO te creëren om de mondiale samenwerking te intensiveren met Westers georiënteerde, militair sterke landen. Het gaat hier om landen als Australië, Japan en Nieuw-Zeeland, die de afgelopen jaren militair hebben bijgedragen aan NAVO-stabiliserings operaties buiten Europa. Het concept symboliseert de evolutie van de NAVO van een Eurocentrisch defensie-bondgenootschap naar een mondiaal operationeel en militair efficiënte veiligheidsinstelling. Het Amerikaanse idee om ook Pakistan in dit partnership op te nemen viel echter slecht in sommige Europese hoofdsteden. Het scheen een bevestiging te zijn van het wantrouwen in Europa, dat de Verenigde Staten de NAVO beschouwen als een instrument van hun mondiale strategie om ingezet te worden in de wereldwijde strijd tegen het terrorisme.

Een ander onderwerp dat op de agenda staat is de samenwerking tussen de NAVO en de EU. Hoewel op de NAVO-top in Istanboel de term ‘Strategic Partnership between the EU and NATO’ werd gelanceerd, laat de samenwerking tussen beide organisaties nog veel te wensen over. Dit ondanks het feit dat reeds negentien landen lid zijn van beide organisaties. Illustratief voor de competentiestrijd tussen beide organisaties - waar vooral Frankrijk aan schuldig is - is het idee van een omgekeerd 'Berlijn-plus: Zoals bekend houdt Berlijn-plus in dat de EU voor militaire operaties een beroep kan doen op NAVO-middelen. Zo maakt de EU-stabiliseringsmacht in Bosnië gebruik van de planningsstaf van de NAVO. Het idee dat de NAVO bij stabiliseringsoperaties op haar beurt gebruik kan maken van niet-militaire middelen van de EU, is voor Frankrijk echter onbespreekbaar. Het wordt echter dringend tijd dat beide organisaties een consensus vinden over de wijze waarop ze gezamenlijk een werkzame transatlantische veiligheidsarchitectuur inhoud kunnen geven.

Kosten

In Riga zal ook de NATO Response Force (NRF) volledig operationeel worden verklaard. Hoewel de NRF het gehele conflictspectrum moet kunnen bestrijken, is ze tot op heden bij twee humanitaire operaties ingezet, namelijk bij de overstromingen in New Orleans en de aardbeving in Pakistan. De invulling van de rotaties voor de komende jaren verloopt echter moeizaam. Een van de redenen hiervan is waarschijnlijk dat bij deelname aan de NRF volgens de secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, sprake is van een omgekeerde loterij. Als de NRF wordt ingezet en je toevallig deel uitmaakt van de rotatie, betaal je de volledige kosten van de inzet van je eenheden. Dit overkwam vorig jaar Spanje, toen dit land de landstrijdkrachten voor de NRF leverde en zelf de kosten van de inzet van zijn eenheden bij de aardbeving in Pakistan moest dragen. Dit volgens het beginsel 'costs lie where they fall', dat ook voor Riga is geagendeerd.

Dit beginsel geldt voor alle NAVO operaties. Zo draait ons land bijna volledig op voor de kosten van de risicovolle missie in Uruzgan. Hoogstwaarschijnlijk zullen deze kosten uiteindelijk de half miljard euro overstijgen. Veiligheid is echter een collectief goed, dat niet in eenheden kan worden gesplitst, die uitsluitend aan één of meer belanghebbenden toekomen. Wanneer een internationale organisatie een gemeenschappelijk aanvaard doel nastreeft, dan komt dit aan alle leden van de organisatie ten goede. Rechtvaardiger is het systeem dat de Verenigde Naties hanteren. De vredesoperaties van deze organisatie worden afzonderlijk van het reguliere VN-budget bekostigd uit een systeem van zogenoemde assessments accounts. Op deze wijze dragen alle lidstaten op basis van draagkracht bij aan het publieke goed: veiligheid. De NAVO heeft afgelopen najaar de mogelijkheden tot 'common funding' iets verruimd. Zo krijgt een lidstaat die als eerste in een operatiegebied infrastructurele voorzieningen aanlegt - waarvan later ook andere lidstaten profiteren - de kosten hiervan vergoed.

Risico

Het systeem van 'costs lie where they fall' in de NAVO betekent ook dat landen die de grootste investeringen plegen om hun strijdkrachten te moderniseren, als gevolg hiervan de landen zijn die voortdurend gevraagd worden deel te nemen aan complexe vredesoperaties en zich hiervoor grote financiële opofferingen moeten getroosten.

Door tijdig het hoofdaccent bij onze krijgsmacht te verschuiven naar expeditieaire operaties, behoort ons land tot een van de weinige lidstaten van de NAVO die op substantiële wijze kan bijdragen aan een complexe militaire operatie zoals in Afghanistan. Een land als België, dat jarenlang niet meer dan zeven procent van zijn defensiebudget aan investeringen en zo'n zeventig procent aan personeel besteedde, en waar duizenden overvloedige militairen met ontslagen mochten worden, steekt hier schril bij af.

Nu de NAVO zich ontwikkeld heeft van een regionale tot een mondiale actor, dient dit echter ook gevolgen te hebben voor de financiering van de militaire operaties. Door het nog steeds dominante beginsel dat deelnemende landen zelf de rekening moeten betalen, loopt het bondgenootschap het risico dat langzamerhand de bereidheid van landen vermindert - in bijzonder kleine landen - om deel te nemen aan militaire operaties. Een studie van het Amerikaanse 'Center for Strategic and International Studies' over Europese defensie-integratie deed eervorig jaar de aanbeveling om alle NAVO lidstaten 0,17 procent van hun BNP jaarlijks in een gemeenschappelijk fonds te laten storten om die landen terug te betalen die deelnemen aan een militaire operatie.

Tot slot zal uiteraard de situatie in Afghanistan in Riga aan de orde komen. Gezien de vele inspanningen van de NAVO in dit land, wordt deze operatie - niet geheel ten onrechte - als een lakmoesproef beschouwd voor de relevantie van het bondgenootschap in de nieuwe mondiale veiligheidssituatie. Waarvan akte.<