

Accentverschuiving in Nederlands buitenlands beleid naar Europa

Mr. drs. C. Homan, Generaal-majoor der mariniers b.d.
en verbonden aan het Instituut 'Clingendael'

Tijdens de Koude Oorlog had Nederland behoefte aan rugdekking vanuit de Verenigde Staten. Nu een meer zelfstandige opstelling van Europa wordt verwacht, lijkt van een accentverschuiving in het Nederlands buitenlands beleid sprake. Wat is het doel van meer Europese defensiecapaciteit?

Ten tijde van de Koude Oorlog werd Nederland in de jaren 1950 wel eens het Bulgarije van de NAVO genoemd. Dit vanwege het feit dat ons land de rol van trouwe bondgenoot met veel verve speelde. Wanneer bijvoorbeeld tijdens een debat in de Kamer het woord NAVO-verplichtingen viel, betekende dit meestal het einde van de discussie. Nederland zag in die tijd de NAVO niet alleen als een machtsinstrument tegen de Sovjet-Unie, maar tevens als een internationale organisatie van Westerse, christelijke min of meer democratische staten, gebaseerd op een verdrag dat naar de letter en geest moest worden uitgevoerd.¹

Atlantische oriëntatie

Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken domineerde de Atlantische gedachte, inhoudende dat Nederland naast de Europese samenwerking altijd ook een aparte band met de Verenigde Staten moest onderhouden als tegenwicht tegen de grote landen in Europa. Nederland had tijdens de Koude Oorlog behoefte aan rugdekking vanuit de Verenigde Staten, aldus de Leidse hoogleraar internationale betrekkingen Alfred van Staden.² In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw ontstond door de Vietnam-oorlog en de kruisraketten-kwestie, aan de linkerkant van het politieke spectrum een meer kritische houding ten aanzien van de Verenigde Staten en de NAVO. Inmiddels hebben de afgelopen jaren ontwikkelingen in de internationale veiligheid, geopolitieke verschuivingen en vooral het unilateralisme van de Bush-administratie geleid tot het streven in Europa, een eigen – ook op veiligheids- en defensiegebied -meer zelfstandige rol in de wereld te gaan vervullen. In het Nederlands buitenlands beleid valt dan ook een accentverschuiving naar Europa te constateren. Oud-diplomaat Peter van Walsum merkte reeds in zijn Cleveringa-oratie van 26 november 2004 op: "Ik zou graag zien dat Nederland ophield te ambiëren het meest NAVO-gezinde land van West-Europa te zijn. Dan zou het eindelijk ook op buitenlands politiek gebied een actief en ongereserveerd lid van de EU kunnen worden".³

Trans-Atlantische verwijdering

Het kan ook niet ontkend worden, dat de laatste jaren de traditioneel warme verhouding tussen Nederland en de grote NAVO-bondgenoot de Verenigde Staten bekoeld is geraakt. Oud-minister van buitenlandse zaken Ben Bot verklaarde enkele maanden geleden, terugkijkend op zijn ervaringen met de Bush-administratie, dat hij zich vaak door de botte Amerikaanse verhouding 'gechanteerd' had gevoeld. Al eerder had Bot zijn ontstemming uitgesproken over de onrechtmatigheid van de Amerikaanse inval in Irak, waarover hij tijdens zijn ministerschap moest zwijgen.⁴ Volgens Van Staden is er reeds langer sprake van dat Nederland meer afstand neemt van de Verenigde Staten en qua buitenlandse politiek opschuift in de richting van Duitsland. Als voorbeeld noemt hij de gereserveerde houding van Den Haag tegenover de door de Amerikanen gewenste verdere uitbreiding van de NAVO met landen als Georgië en Oekraïne en het streven naar goede relaties met Rusland waarmee Nederland net als Duitsland individuele gascontracten heeft afgesloten.⁵ In ieder geval is ook bij de als pro-Atlanticus bekend staande minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen, een accentverschuiving naar Europa te signaleren. Zo zei hij op 1 september in een toespraak tot zijn ambassadeurs, dat het Nederlandse buitenlandse beleid zich op meer moet gaan richten, dan op de gebruikelijke vaste ankers, de NAVO en de Amerikanen.⁶ Het Nederlandse belang is er volgens hem mee gediend wanneer de blik

nog nadrukkelijker wordt gericht op Europa, inclusief defensiesamenwerking binnen de Europese Unie. Daarnaast vindt Verhagen bilaterale relaties buiten de NAVO en EU steeds belangrijker worden. Dat geldt al lang voor Duitsland, maar dat kan ook Rusland zijn met gas, en Australië met zijn militairen die aan de zijde van Nederland in Afghanistan vechten en aan wederopbouw doen. Kortom, Verhagen vindt dat bij de huidige verschuiving van machtsverhoudingen in de wereld het Nederlands belang gediend is met meer dan alleen een uitstekende trans-Atlantische relatie.

Europese defensie

Diezelfde dag nog, trok Verhagen, veel publiciteit met een rede aan de Universiteit Leiden, waarin hij onder meer een pleidooi hield voor een steviger machtspositie voor Europa in de wereld.⁷ Hiertoe moeten we niet alleen in *soft power* investeren, maar ook in *hard power*, zei de bewindsman. 'Logischerwijs', aldus Verhagen, 'betekent dat, dat we een grotere defensie-inspanning in Europees verband zullen moeten verrichten. Politieke macht is immers niet geloofwaardig als deze niet wordt geruggensteund door militaire macht. De Europese defensie is niet alleen een NAVO aangelegenheid. We moeten ook investeren in een eigen Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)'. Verhagen noemde hiervoor de volgende drie redenen:

1. ook in militair opzicht moet Europa zelfstandig kunnen optreden.
2. er is heel veel behoefte aan militaire capaciteit in de wereld, ook op plaatsen ver van onze grenzen die een rechtstreekse bedreiging vormen voor de Nederlandse veiligheid, zoals bijvoorbeeld in Afghanistan. En
3. door onze eigen capaciteiten op te schroeven, versterken we automatisch ook de NAVO: diezelfde mensen en datzelfde materieel kunnen immers ook in het bondgenootschap worden ingezet. En dat is belangrijk, want als Europese partners alleen maar aan tafel zitten zonder te leveren, verliest de NAVO voor de VS zijn relevantie. Dat is absoluut ook de Nederlandse ervaring: omdat wij bijdragen aan de ISAF-missie in Afghanistan - en ook nog eens in één van de meest lastige provincies - kunnen we onze stem laten horen en worden we ook gehoord. Het mes snijdt aan twee kanten: een versterking van de Europese defensiecapaciteiten is goed voor Europa en goed voor de NAVO.

De Verenigde Staten hebben overigens al eerder hun steun betuigd voor het EVDB, zolang deze maar niet ten koste gaat van de NAVO.

Europese interventiemacht

Verhagen werkte enkele weken na zijn rede in Leiden zijn ideeën over de militaire rol van de Europese Unie verder uit in een pleidooi voor een Europese interventiemacht.⁸ De minister vindt dat de ontwikkelingen op de Kaukasus nog eens onderstrepen hoe noodzakelijk een overtuigend veiligheids- en defensiebeleid is. "Als we willen dat Europa een kracht is die de wereld stabiel kan maken, hoort daarbij een sterke en flexibele defensiecapaciteit", aldus Verhagen. Hij lijkt hiermee het spoor te volgen van de Franse president Sarkozy, die eerder dit jaar heeft gepleit voor een Europese interventiecapaciteit van 60.000 militairen.⁹ Nederland heeft inmiddels aan diverse EVDB missies deelgenomen, waaronder in Atjeh, Bosnië, Congo, Tsjad en Georgië. Het betreft hier overigens voor een deel kleinschalige civiele missies. De vraag of de politieke voorwaarden voor een eigen Europees veiligheids- en defensiebeleid kans maken binnen afzienbare tijd vervuld zullen worden, laat de minister echter onbesproken. Voor versterkte militaire samenwerking in het verband van de Europese Unie zijn de obstakels op de weg naar het doel van een Europese Unie namelijk allerm minst verdwenen. Er zijn bovendien weinig tekenen die er op duiden dat de Europese landen ineens bereid en in staat zijn de middelen op te brengen die nodig zijn om de Europese militaire vermogens substantieel te versterken.

Gebrekkige efficiëntie

Tot op heden is het militair vermogen van de EU bepaald niet indrukwekkend. Enkele feiten! De 27 leden van de EU gaven in 2007 in totaal meer dan 200 miljard euro uit aan defensie en hadden bijna twee miljoen defensiepersoneel in actieve dienst. Desondanks kan de EU op permanente basis in totaal slechts zo'n 70.000 militairen inzetten. In sommige EU-lidstaten gaat bovendien onevenredig veel naar personeelskosten. Zo bedragen de personeelsuitgaven als percentage van het defensiebudget in landen als België: 76%, Griekenland: 79%, Italië: 78% en Portugal: 78%. Dit gaat niet alleen ten koste van operaties en

onderhoud, maar vooral van de broodnodige investeringen. Ten slotte is er ook veel onnodige diversiteit in militair materieel binnen de EU. Zo zijn er bijvoorbeeld binnen de EU vier verschillende types tanks, (VS: één); zestien verschillende types gepantserde voertuigen (VS: drie); elf verschillende types fregatten (VS: één); en 21 marinescheepswerven (VS: drie).¹⁰

NAVO-EU relaties

Een bijzonder punt van zorg is de relatie tussen de EU en de NAVO. Er zijn niet minder 21 landen die zowel van de NAVO als van de EU lid zijn. Deze landen zouden eindelijk eens maatregelen moeten nemen om de twee organisaties niet met elkaar te laten concurreren, maar hun activiteiten meer op elkaar af te stemmen. Maar zolang de relatie tussen de NAVO en de EU in Brussel nog steeds bekend staat als een 'frozen conflict', is de kans hierop vrij klein.¹¹ Zo overlappen de capaciteitstekorten van de EU grotendeels met die van de NAVO; het zijn *Europese* tekorten. NAVO en EU zouden dus niet in concurrentie met elkaar capaciteiten ontwikkelen, maar elkaar moeten aanvullen. Capaciteitsversterking in EU- en NAVO-verband moet leiden tot vergroting van de nationale beschikbaarheid van inzetbaar materieel en personeel. Nederland maakt zich dan ook sterk voor samenwerking op het gebied van capaciteiten tussen beide organisaties en beijvert zich om daarin onder andere via de EU-NAVO Capaciteitengroep verbetering te brengen.¹²

Hopelijk draagt de verwachte terugkeer van Frankrijk in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO volgend jaar bij aan een verbetering in de relaties tussen de NAVO en de EU. Het is in ieder geval verheugend dat de Franse president Sarkozy Nicolas stelt dat het bij Frankrijk niet langer gaat om een keuze tussen het EVDB en NAVO, maar om de optelsom van beide. De EU en de NAVO zijn beide geroepen hun bijdrage te leveren en de optelsom van beider capaciteiten toont aan dat er een gat zit tussen wat zij moeten kunnen en wat zij daadwerkelijk kunnen.

Belangrijkste wapenfeit op het gebied van samenwerking tussen de NAVO en EU blijft vooralsnog het in 2003 gesloten Berlijn-plus arrangement, welke de EU de mogelijkheid geeft gebruik te maken van NAVO-middelen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de door de EU geleide stabiliseringsmacht in Bosnië. Berlijn-plus is uitgevonden om geen operationele planningscapaciteit en commandostructuren te hoeven creëren in de EU, omdat deze al in NAVO beschikbaar zijn.

Obstakel

Een belangrijk obstakel voor betere samenwerking tussen de NAVO en EU vormen echter Turkije (aan NAVO-zijde) en Cyprus (aan EU-zijde). Turkije erkent de republiek Cyprus niet, die in 2004 lid werd van de EU. Ankara betoogt dat Nicosia niet aan tafel mag zitten wanneer over gezamenlijke EU-NAVO missies wordt gesproken. Turkije wil uiteraard zoveel mogelijk in EU-NAVO kader bespreken, maar dan zonder aanwezigheid van Cyprus. Dit laatste land wil niets in EU-NAVO kader bespreken, tenzij het er zelf bij zit.

Cyprus (en Malta) zijn onder het Berlijn-plus arrangement echter uitgesloten van EU-NAVO overleg over Berlijn-plus operaties en in de EU-NAVO Capaciteiten Groep. Cyprus blokkeert op zijn beurt het Turkse streven om een geassocieerd lid van het Europees Defensie Agentschap te worden. Het is niet te verwachten dat er een structurele verbetering van de institutionele problemen komt voordat het onderliggende probleem tussen Cyprus en Turkije is opgelost. Het wordt echter dringend tijd, dat er een eind komt aan de rivaliteit tussen de NAVO en EU. De defensie- en veiligheids capaciteiten van beide organisaties zijn onmisbaar, en het is onacceptabel dat beide organisaties elkaar niet optimaal helpen. Er is een duidelijke behoefte aan een open dialoog tussen de twee organisaties en er zouden inspanningen gepleegd moeten worden om een relatie op te bouwen op basis van complementariteit. Er moet een meer alomvattende en gecoördineerde benadering komen, waarbij iedere institutie zijn meest relevante capaciteiten voor een missie levert. De NAVO en EU hebben immers ieder belang in het opbouwen van een wederzijds voor beide voordelig partnerschap.

Tot slot

Ondanks de hierboven beschreven accentverschuiving naar Europa, onderstreepte minister Verhagen op de dag van de Amerikaanse presidents-verkiezingen nog eens het belang van een goede trans-Atlantische relatie. Met het oog op de nieuwe bewoner van het Witte Huis, bepleitte Verhagen de samenwerking tussen de Verenigde Staten en Europa te versterken.¹³ Nederland is lid van de NAVO en deze trans-Atlantische veiligheidsorganisatie die al bijna zestig jaar bestaat, wordt in beleidsdocumenten nog steeds de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid genoemd. Bovendien kan de EU vooralsnog ook geen robuuste militaire vuist maken.

Onder de nieuwe Amerikaanse president Barack Obama zal een belangrijke testcase voor de solidariteit binnen de Atlantische gemeenschap de operatie van de NAVO in Afghanistan worden. Obama heeft immers al laten weten dat hij meer inspanningen in Afghanistan van de Europese lidstaten verwacht. Hij vindt hier een bondgenoot in Verhagen, die eerder dit jaar, naast veiligheid, solidariteit met Afghanistan en mensenrechten, de geloofwaardigheid van de NAVO als vierde doelstelling van de Nederlandse militaire presentie in Afghanistan noemde.¹⁴

Noten

- 1 J.J.C. Voorhoeve, 'Idealisme en realisme in het Nederlandse buitenlandse beleid', in: S.W. Couweberg (red.), *De Nederlandse Natie*, Het Spectrum B.V., 1981, p. 90
- 2 Geciteerd in: Mark Kranenburg, 'Schoothond wordt keffertje, Nederland kan niet zonder de Verenigde Staten', *NRC Handelsblad*, 8 november 2008.
- 3 A.P. van Walsum, *Vijanden en tegenstanders*, Cleveringa-lezing 2004, Universiteit Leiden, 26 november 2004, p. 13
- 4 Teun Lagas, 'Verhagen nooit besmukt over Nederlands belang', *Trouw*, 12 november 2008
- 5 Ibid, noot 2
- 6 Ibid, noot 4
- 7 M. Verhagen, *Veranderende wereld, vaste waarden: buitenlands beleid in de 21e eeuw*, Openingsrede Academisch Jaar Universiteit Leiden, 1 september 2008. Deze rede staat afgedrukt in *Internationale Spectator*, oktober 2008, pp. 507-513
- 8 M. Verhagen, 'Maak eindelijk werk van een Europese interventiemacht', *de Volkskrant*, 25 september 2008. Zie tevens: Klaas Broekhuizen en Jan Fred van Wijnen, 'Maxime Verhagen wil invloed met EU-leger', *Financieel Dagblad*, 28 oktober 2008
- 9 Kees Homan, 'Frankrijk stapt over op multilateraal defensiebeleid', *Internationale Spectator*, november 2008, p. 583
- 10 Belangrijke recente rapporten over de Europese militaire capaciteiten zijn, *European Military Capabilities, Building Armed Forces for Modern Operations*, The International Institute for Strategic Studies, London, June 2008; en Nick Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, European Council on Foreign Relations, London, July 2008
- 11 Kees Homan, 'Relatie NAVO-EU: een 'frozen conflict'?', *ARMEX*, augustus 2007, p. 4
- 12 Kamerbrief inzake een appreciatie van de plannen van het Franse EU-voorzitterschap voor de Europese veiligheid en defensie, 28 augustus, 2008
- 13 M. Verhagen, 'Vrienden voor betere wereld', *de Volkskrant*, 4 november 2008
- 14 M. Verhagen, 'Vier goede redenen om in Afghanistan te blijven', *de Volkskrant*, 10 mei 2008