

Toekomst van de NAVO

Niet zonder nieuw strategisch concept

Mr. drs. C. Homan
Foto's © NAVO

De veiligheidsomgeving, de opvattingen over veiligheid, het aantal leden, het inzetgebied, voor de NAVO is vrijwel alles na de Koude Oorlog veranderd. De strategie heeft met al deze ontwikkelingen echter geen gelijke tred gehouden en is dus dringend aan herziening toe. Zonder die herziening lijkt er geen toekomst meer voor het bondgenootschap.



Regeringsleiders en staatshoofden vieren 60 jaar NAVO

Het einde van de Koude Oorlog bracht aanvankelijk voor de NAVO een identiteitscrisis met zich mee. De Sovjet Unie hield op te bestaan en de Russische troepen trokken zich terug uit Oost-Europa. De dreiging viel dus weg hetgeen leidde tot discussies over het voortbestaan van het bondgenootschap. Toch ging het licht in het NAVO-hoofdkwartier te Brussel niet uit. Hongarije, Polen en de Tsjechische Republiek kregen al spoedig hun fel begeerde uitnodiging voor onderhandelingen over het lidmaatschap van de alliantie en vijf jaar later werden ze lid. Op militair gebied manifesteerde de NAVO zich na een paar jaar met operaties op de Balkan, waarmee de alliantie voor het eerst buiten het verdragsgebied opereerde. Enkele jaren later, in 2003, nam de NAVO - voor het eerst als mondiale actor - de leiding op zich van de stabiliseringsmacht in Afghanistan. De VN zijn immers niet altijd in staat om leiding te geven aan de hedendaagse, complexe vredesoperaties en mandateren dan hiervoor een internationale organisatie (NAVO, EU, AU), of een *coalition of the willing and able* onder

leiding van een *lead nation*. De NAVO fungeert in dit soort operaties feitelijk als de *enforcement* arm van de VN. Zo nemen naast NAVO lidstaten ook veertien landen die geen lid zijn van het bondgenootschap deel aan de operaties in Afghanistan die geen lid zijn van het bondgenootschap. Bij de viering van de zestigste verjaardag van de NAVO in Straatsburg-Kehl in begin april van dit jaar, bleven deze ontwikkeling onderbelicht. De meeste media aandacht ging naar het lang volgehouden verzet van Turkije tegen de benoeming van de Deense premier Fogh Rasmussen tot secretaris-generaal van het bondgenootschap en naar de telefonerende, Italiaanse premier Silvio Berlusconi, die zo de Duitse Bondskanselier Angela Merkel, als gastvrouw liet wachten.

Nieuw Strategisch Concept

Ook onderbelicht bleef de belangrijke beslissing van de staatshoofden en de regeringsleiders, om te beginnen aan de dringend gewenste herziening van het uit 1999 daterende, strategische concept. Sinds dat jaar vonden immers een aantal

belangrijke gebeurtenissen op politiek en veiligheidsgebied plaats zoals de terroristische aanvallen in New York en Washington op 11 september 2001, de betrokkenheid van het bondgenootschap in Afghanistan en de uitbreiding van de NAVO van 16 tot 28 lidstaten. Ook is een heel netwerk van partnerschappen tot stand gekomen, met andere internationale organisaties en met een grote groep landen die, hoewel ze geen ambitie hebben lid te worden, wel geïnteresseerd zijn in samenwerking met de NAVO.

Het nieuwe strategisch concept zal een duidelijke beschrijving moeten geven van de internationale veiligheidsomgeving. Het gaat hier niet alleen om terrorisme, om falende en fragiele staten en om proliferatie van massavernietigingswapens. Klimaatverandering, cyberaanvallen, energiezekerheid en zeeroverij zijn immers ook nieuwe onderwerpen op de veiligheidsagenda. In een tijd van 'globalisering' moet de gehele internationale gemeenschap bij de bestrijding van deze verschijnselen worden ingeschakeld. Hiervoor zijn veel, verschillende



Kruisraketten onderdeel strategie Koude Oorlog

instrumenten en benaderingen nodig. De NAVO kan hier vooral met militaire middelen aan bijdragen. Het nieuwe strategisch concept dient dan ook aan te geven waar de NAVO een rol kan vervullen, en wat deze rol dan inhoudt.

Artikel 5

Gezien de nieuwe veiligheidsomgeving, is ook de betekenis van Artikel 5 van het Verdrag van Washington aan herziening toe. De NAVO bondgenoten beriepen zich na de terroristische aanslagen in New York en Washington voor het eerst op Artikel 5. Toch was hier geen sprake van een aanval in de klassieke, militaire betekenis. De vraag is dan ook hoe Artikel 5, het fundament van de alliantie, thans dient te worden geïnterpreteerd.

Sinds de opkomst van Rusland als grote mogendheid hechten de nieuwe lidstaten in Oost-Europa vooral veel belang aan de klassieke opvatting van Art. 5. De NAVO heeft echter een collectieve beslissing genomen om veiligheidsassistentie in afgelegen regio's te verlenen, omdat dit ook gezien wordt als een manier om de veiligheid van haar leden te verbeteren. Er dient dan ook een balans te komen tussen de verplichtingen op het gebied van territoriale verdediging van het NAVO verdragsgebied en de verplichting om veiligheid in een bredere omgeving te verschaffen. Maar niet vergeten mag worden dat de Artikel 5 verplichting aan de gemeenschappelijke verdediging van nationaal grondgebied, de hoeksteen is van de alliantie.

Afghanistan

De grootste uitdaging voor de NAVO vormt al enige tijd de ISAF operatie in Afghanistan. Het bondgenootschap kampt hier met een aantal, belangrijke problemen. Binnen het bondgenootschap bestaan bijvoorbeeld verschillende opvattingen over aard en doel van de missie. Zo beschouwen de Verenigde Staten de operaties in Afghanistan primair als een onderdeel van de strijd tegen het terrorisme terwijl het voor Duitsland vooral een wederopbouwmissie is. Daarnaast dragen sommige NAVO landen slechts symbolisch bij en verbinden veel landen allerlei *caveats* aan hun inzet. Verder heeft de NAVO onvoldoende militairen op de grond waardoor het luchtwapen vaak moet worden ingezet. Het merendeel van de 700 Afghaanse burgers die vorig jaar het leven lieten, kwam om door

luchtaanvallen. Dit komt het draagvlak onder de Afghaanse burgers voor ISAF uiteraard niet ten goede. Afghanistan heeft ook aangetoond dat een voornamelijk militaire aanpak in de nieuwe veiligheidsomgeving niet volstaat. Alom wordt onderschreven dat een *comprehensive approach*, of alomvattende benadering, noodzakelijk is. Het betreft hier een geïntegreerde toepassing van politieke, militaire en economische maatregelen, die in Nederland bekend staat als '3-D benadering' (*Defense, Diplomacy, Development*).

Samenwerking

Afghanistan heeft geleid tot versterking en uitbreiding van het netwerk van partnerschappen met de NAVO. Zo vereist de alomvattende benadering hechtere en meer gestructureerde samenwerking en overleg met de VN en hun gespecialiseerde organisaties, met de EU, met de Wereldbank en met niet-gouvernementele organisaties. De meest recente ontwikkeling op dit gebied is de ondertekening in september 2008 van een gezamenlijke VN/NAVO verklaring. Deze opent de weg voor een meer geformaliseerde en gestructureerde relatie tussen de twee organisaties. Nog belangrijker is dat de samenwerking tussen de NAVO en de EU beter van de grond komt. Laatst genoemde beschikt immers over de nodige, civiele instrumenten die mede nodig zijn voor de alomvattende benadering. De 'Berlijn plus' overeenkomsten tussen beide organisaties waren gebaseerd op de idee dat de EU NAVO middelen zou 'lenen' voor zijn eigen militaire operaties. Vandaag de dag is de belangrijkste uitdaging de EU (civiele) en NAVO (militaire) middelen te combineren als delen van een alomvattende benadering.

Frankrijk en Duitsland

In dit verband lijkt de terugkeer van Frankrijk in de geïntegreerde, militaire structuur een belangrijke stap voorwaarts. Maar president Sarkozy heeft wel als prijs bedongen dat Europa zich op veiligheidsgebied zelfstandiger zal mogen en kunnen manifeste-

Meer gestructureerde samenwerking met VN



Generaal McKiernan C-ISAF

ren. De Amerikanen hadden geen bezwaar, al blijven zij tegen dubblures. Maar vooralsnog is de EU met zijn Europees Veiligheid en Defensie Beleid slechts in staat tot het uitvoeren van kleinschalige, militaire operaties. Volgens Sarkozy moet de belangrijkste doelstelling van de NAVO blijven wat altijd haar bestaansreden is geweest, namelijk de veiligheid van Europa en Noord-Amerika garanderen. Dit betekent niet dat Frankrijk tegen operaties buiten het NAVO verdragsgebied is, maar deze moeten dan wel relevant zijn voor de veiligheidsbelangen van Europa. De bestrijding van terroristische dreigingen of de beveiliging van energie voorradingslijnen, behoren hiertoe. In tegenstelling tot Frankrijk vervult Duitsland de laatste jaren een weinig assertieve rol in het bondgenootschap. De meer operationele aard van de NAVO heeft te veel structurele beperkingen van het Duitse veiligheids en defensie beleid geopenbaard, om Duitsland de door de Verenigde Staten gewenste 'partner in leiderschap' te laten zijn. Het gebrek aan dynamiek bij de Duitse regeringscoalitie is hierbij een belangrijke factor, maar er zijn ook ernstige, militaire tekortkomingen die de Berlijnse opties beperken. Daarnaast maakt het sterke Duitse geloof in goede relaties met Rusland - niet in het minst vanwege energie overwegingen - Duitsland tot een aarzelende bondgenoot bij sommige onderwerpen op de NAVO agenda die de Verenigde Staten van belang achten. Voorbeelden hiervan zijn raketverdediging en de energieveiligheid.

Militaire structuur

Een van de sterke punten van de NAVO blijft de geïntegreerde, militaire structuur. Het betreft hier circa 12.500 militairen met een groot aantal hoofdkwartieren, snel inzetbare eenheden, trainings- en opleidingsinstituten en gespecialiseerde,



Sarkozy en Merkel

ondersteunende agentschappen. Hieraan is gekoppeld een praktijk van intensieve defensiesamenwerking via gezamenlijke oefeningen, defensieplanning, duizenden standaarden etc.

Afghanistan maakt weer eens duidelijk dat die geïntegreerde, militaire structuur de NAVO lidstaten en niet-lidstaten in staat stelt gezamenlijk militaire (gevechts)operaties uit te voeren. Wel dreigt de groeiende, technologische kloof tussen de Europese strijdkrachten en die van de Verenigde Staten, het militaire nut van de NAVO vanuit Amerikaans gezichtspunt te verminderen.

Militaire transformatie

De expeditieoperaties vereisen dat de militaire transformatie binnen de alliantie meer aandacht krijgt. Er zijn nog steeds lidstaten die hun militaire inspanningen grotendeels hebben gericht op territoriale verdediging en niet in staat zijn om op korte termijn hun strijdkrachten en materieel uit te zenden naar verre crisisgebieden. Een belangrijk knelpunt is hier de financiële ruimte. Als percentage van het bruto nationaal product zijn sinds het einde van de Koude Oorlog de meeste defensiebegrotingen van de Europese lidstaten vrijwel gehalveerd. De recente financiële crisis dreigt tot nieuwe aanslagen op defensiebegrotingen te leiden.

Op het gebied van nucleaire wapens kan het strategisch concept voorzieningen opnemen die een eind maken aan de aanwezigheid van Amerikaanse, tactische nucleaire wapens in Europa. Deze wapens

zijn tijdens de Koude Oorlog in Europa opgeslagen als tegenwicht tegen de conventionele overmacht van het Warschaupact. Niet alleen de militaire ratio maar ook de politieke betekenis als symbool van de koppeling van de Europese aan de Amerikaanse veiligheid, is achterhaald. Het is wel zaak ook de Russische tactische kernwapens hierbij te betrekken.

Common funding

De financiering van NAVO operaties staat al jaren op de agenda. Het systeem van *costs lie where they fall* houdt in, dat landen grotendeels zelf de kosten van deelname aan een operatie moeten betalen. Dit betekent dat landen zelfstandig besluiten over wat zij bijdragen aan de uitvoering van gemeenschappelijk genomen besluiten. Dit kan leiden tot *free riders*, die slechts marginaal bijdragen aan een operatie. Bij de NATO *Response Force* (NRF), waarvoor op rotatiebasis lidstaten halfjaarlijks militaire eenheden beschikbaar stellen, is zelfs min of meer sprake van een loterij. Bij inzet van de NRF draait een land dat op dat moment eenheden beschikbaar heeft gesteld, zelf op voor de kosten. Dit overkwam Spanje, toen in het najaar van 2005 de NRF werd ingezet na de aardbeving in Pakistan. Spanje zorgde op dat moment voor de omvangrijke landcomponent en kreeg te maken met grote kosten. Deze problematiek is een van de redenen waarom het niet goed gaat met de vulling van de NRF.

Rusland

De laatste jaren heeft de NAVO weer een hernieuwde aandacht voor de veiligheid in Europa. De meer assertieve opstelling van Rusland dat de NAVO opvoert als een bedreiging van de Russische veiligheid, is hier voor een belangrijk deel debet aan. Het dreigement van Rusland om tactische, nucleaire raketten in Kaliningrad te stationeren als de Amerikanen hun plannen voor een raketverdediging in Polen en de Tsjechische Republiek doorzetten, is een voorbeeld van de bekoelde relatie. Maar ook de Russische, unilaterale opschorting van de verplichtingen onder het verdrag over Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE) en de Russische inval in Georgië in augustus 2008, hebben de verhouding geen goed gedaan. Vooralsnog heeft de NAVO beheerst gereageerd en is escalatie voorkomen. Getracht moet worden met Rusland tot een



NAVO Hoofdkwartier voor de toekomst

partnerschap te komen dat tot wederzijds voordeel strekt. Onderwerpen als Afghanistan, de verdediging tegen raketten en terrorismebestrijding kunnen hierin aan de orde komen.

Tot slot

Ondanks de hiervoor gesignaleerde problemen, is het verheugend dat na de kwestie Irak de verhoudingen binnen het bondgenootschap aanzienlijk zijn verbeterd. De nieuwe president van de Verenigde Staten, Barack Obama, heeft op de recente NAVO top veel vertrouwen gewekt bij de Europese bondgenoten. Het unilateralisme van de eerste Bush administratie heeft nu definitief plaats gemaakt voor internationale samenwerking en overleg. Op veiligheidsgebied is hier een centrale plaats voor de NAVO weggelegd. Niet vergeten moet worden dat de NAVO de meest succesvolle, internationale veiligheidsorganisatie is die de moderne wereld ooit heeft gekend. Het voorgaande heeft echter duidelijk gemaakt dat na jaren vertraging er uiteindelijk een nieuw strategisch concept moet komen. Er is dringend behoefte aan een heldere visie over de rol en de kerntaken van het bondgenootschap.

Die is ook van belang voor het vereiste draagvlak onder de bevolking van de lidstaten. Voor dat doel moet de zogeheten *public diplomacy* van de NAVO versterkt worden. Op de NAVO top in Boekarest, in april vorig jaar, erkenden de lidstaten het belang van "geschikte, tijdige, accurate en responsieve communicatie met lokaal en internationaal publiek in relatie tot het beleid van de NAVO en betrokkenheid bij internationale operaties". Aan de geloofwaardigheid die cruciaal is voor een effectief voorlichtingsbeleid, moet de NAVO dan ook meer aandacht besteden.

Zonder een duidelijke omschrijving van doelstelling en taken van de NAVO dreigt het gevaar dat het draagvlak onder de bevolking voor de missies van het bondgenootschap zal verdwijnen. En zonder voldoende draagvlak, dreigt er een echte crisis voor de NAVO. ◀

Standing Naval Force Mediterranean passeert het Suez Kanaal

