MS

Out of area

Nederlandse mijnenvegers in de Golf, ofwel het opereren van Nederlandse militaire eenheden buiten het formele NAVO-verdragsgebied — „out of area" — het stuitte zomer '87 op weinig weerstand. Natuurlijk zijn er discussies over de aanpak. Sommigen verwerpen het idee dat in het Amerikaanse kielzog wordt geopereerd. Anderen vonden dat een unieke kans voor een gecoördineerd Westeuropees optreden (WEU) is gemist. Opmerkelijk is dat de vraag wat de Nederlandse krijgsmacht in de Golf te maken heeft nauwelijks een principieel karakter kreeg. En dat terwijl academische discussies over een eventuele „out of area"-inzet in het verleden vrijwel altijd tot een afwijzing hebben geleid.

De beperking van het NAVO-verdragsgebied tot de Kreeftskeerkring (artikel 6 van het NAVO-verdrag) is zeer begrijpelijk. Ondanks het mondiale karakter van de Tweede Wereldoorlog was men zich bij de totstandkoming van de NAVO niet echt bewust van de grenzeloze afhankelijkheden van de verdragspartners. Primair richtten de oprichters van de NAVO in 1949 hun aandacht op het Oosten. Hier lag de *raison d'être* voor de NAVO, al is dat niet met zoveel woorden in de verdragstekst opgenomen. Maar het wil geenszins zeggen dat het de NAVO verboden zou zijn zich tegen andere dreigingen te wapenen en te verweren. Een aanval op één van de leden, door wie dan ook, roept verplichtingen voor de anderen op. In dit opzicht heeft de bijna 40-jarige historie van de NAVO een aantal beproevingen moeten weerstaan.

Korea, Suezkanaal en Vietnam zijn de meest in het oog springende voorbeelden van „out of area"-optreden van één of meer verdragspartners waarbij de afzijdigheid van de anderen in meer of mindere mate onder forse spanning heeft gestaan. Als er één constante in de discussie merkbaar is, dan is het wel het argument dat de dreiging van invloed op de NAVO-landen moet zijn.

Voor wat Korea betreft kan deze vraag gezien de beslissing van de Verenigde Naties (Veiligheidsraad) in feite bevestigend worden beantwoord. Ook de betrokkenheid van diverse contingenten van NAVO-partners wijst in die richting; nochtans was er zeker geen sprake van een gezamenlijk NAVO-optreden.

De Suez-crisis bleef beperkt tot Frankrijk en Engeland, de twee grootste Europese NAVO-partners. Hoewel de inzet — het behoud van de strategische verbindingen met het Midden-Oosten en Azië — wel degelijk alle NAVO-partners moest aanspreken, bleef iedere vorm van actieve steun achterwege. Zelfs de Verenigde Staten lieten hun belangrijkste bondgenoten vallen.

Het laatste voorbeeld — Vietnam — sprak de NAVO-partners al helemaal niet aan en leidde zeker niet tot gewetenswroeging vanwege niet geleverde steun aan de Verenigde Staten.

Een ander voorval waarbij de „out of area"-discussie opbloeide betrof de mogelijke inzet van de NAVO-marines rond Zuidelijk Afrika na de teloorgang van de Portugese invloed in dat gebied.

Uiteraard leidde de oliecrisis in de jaren '70 ook tot de nodige spanningen ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de NAVO. Hetzelfde geldt voor de strijd tegen het mondiale terrorisme en in het bijzonder tegen Libië, met als hoogtepunt de Amerikaanse acties in april '86, waarbij slechts Engeland — en niet van harte — de VS steunde.

Van een samenhangend NAVO-optreden in de genoemde „out of area"-situaties is tot heden dan ook geen sprake. Op zijn best bleek men bereid de „out

of area" gecommitteerde eenheden van individuele NAVO-partners binnen het verdragsgebied aan te vullen. Is deze voorzichtige opstelling gerechtvaardigd?

De formele beperking van het NAVO-gebied ten Noorden van de Kreeftskeerkring veronderstelt een de facto gewapende aanval. Artikel 4 van het NAVO-verdrag laat bij een bedreiging van o.a. de veiligheid van een der Partijen nogal wat mogelijkheden open. Consultaties zijn zelfs verplicht en actie wordt op generlei wijze uitgesloten. Dat het onderbreken van de olieaanvoer naar West-Europa en Noord-Amerika de veiligheid beïnvloedt, leidt geen twijfel. Een tweede hoeksteen voor NAVO-optreden moet zijn: kunnen de voor de NAVO-partners vijandige acties worden voorkomen resp. tenietgedaan? Deze vraag heeft een militair-technisch aspect en betreft in feite een afweging van de eigen „capabilities" tegenover de vijandelijke „intentions". Hoe verder de afstand hoe slechter deze vergelijking in het algemeen voor de NAVO zal uitvallen. Toch is het lang niet altijd noodzakelijk dat een militair-technische afweging een bevredigende verhouding oplevert. Het Falklandsconflict biedt hiervan een schoolvoorbeeld. Een Engelse overwinning was op papier immers nauwelijks mogelijk maar vond desondanks toch plaats.

Allesoverheersend is dan ook de derde consideratie voor een „out of area"-inzet. En dat betreft een evaluatie van de politieke wil van de NAVO-partner(s) en die van de tegenstander(s). Het metterdaad tonen van de wil niet langer passief toe te zien kan een veelvoud van de werkelijke gevechtskracht van de in te zetten militaire eenheden opleveren. Zelfs zonder een schot te lossen gaat van „out of area"-optreden een louterende werking op de tegenstander uit. Deëscalatie van het conflict is daarbij het oogmerk.

Het vorengaande wil geen pleidooi zijn voor een nieuwe kannonneerbotendiplomatie. Een eventueel „out of area"-beleid van de NAVO zal nooit mogen en kunnen beogen dat tegenstanders in hun soevereiniteit worden aangetast. Wel zal het moeten voorkomen dat de soevereiniteit van de NAVO-partners in het geding komt. Het afsnijden van de aanvoerlijnen van strategische energiebronnen vormt een dreiging waarop een legaal antwoord mogelijk moet zijn. Anno 1988 is deze situatie fundamenteel anders dan de opstellers van artikel 6 van het NAVO-verdrag konden vermoeden. Een wijziging van dat artikel lijkt dan ook zinvol. De realiteit gebiedt dat de politieke haalbaarheid van een verdragswijziging, gelet op de vereiste unanimiteit, minimaal moet worden geacht. Praktischer is dan ook dat de NAVO een „out of area"-beleid ontwerpt dat individuele NAVO-partners na gemeenschappelijke consultaties in gezamenlijk optreden kan verenigen. Het formuleren van een dergelijk beleid zou de NAVO goed staan en het steeds optredende openbare geruzie bij ad-hoc-conflictsituaties kunnen voorkomen.

In 1989 bestaat de NAVO 40 jaar. Een leeftijd die jong genoeg is om de vereiste vitaliteit voor een aanpassing van het beleid aan de gewijzigde omstandigheden tot stand te brengen. Wij achten dit noodzakelijk.

