Het bondgenootschap Blijft de NAVO?

In 1949 werd de NAVO opgericht als een bondgenootschap dat zich ten doel stelde zich te verdedigen tegen een eventuele agressie van buitenaf. De preambule van het verdrag geeft dat in de laatste zin duidelijk aan:

Zij zijn besloten haar krachten te verenigen voor de gemeenschappelijke verdediging en voor het behoud van vrede en veiligheid.

De reden van het tot stand komen van de verdragsorganisatie was het gedrag van de Sovjet-Unie. Na de Tweede Wereldoorlog had deze mogendheid in de landen die onder haar invloedssfeer waren gekomen aanvankelijk nog burgerlijke partijen toegestaan. Allengs veranderde die houding en de partijen werden verboden of gedwongen op te gaan in de communistische partij. Op deze wijze werden in 1947 achtereenvolgens Polen, Hongarije en Roemenië gedwongen de regeringsvorm te wijzigen. Toen in februari 1948 ook in Tsjechoslowakije een communistisch regime met een staatsgreep aan de macht kwam, leidde dat tot het Pact van Brussel waarbij vijf Westeuropese landen (Frankrijk, Groot-Brittannië en de Benelux-landen) een defensief verdrag sloten. Nadat de Sovjet-Unie een blokkade van Berlijn instelde, was dat voor de Verenigde Staten reden de belanghebbende Westeuropese landen en Canada uit te nodigen voor besprekingen over politieke en militaire samenwerking. Het resultaat was het NAVO-verdrag dat op 4 april 1949 te Washington werd gesloten. Deelnemers waren de Verenigde Staten, Canada en tien Europese landen, inbegrepen de landen van het Pact van Brussel. Dank zij de deelneming van de Verenigde Staten was een bondgenootschap ontstaan, dat krachtig genoeg zou zijn om een eventuele verdere communistische agressie het hoofd te bieden. In een artikel in de Militaire Spectator ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de NAVO (*MS* 128 (1959)(5)167) merkte mr. D. U. Stikker op dat de Verenigde Naties, als gevolg van de Russische veto's, niet in staat waren geweest enige actie te ondernemen tegen de agressie van de Sovjet-Unie. De deelneming van de Verenigde Staten aan de NAVO werd door Stikker als een bijzondere gebeurtenis vermeld. Hij stelde o.m.:

Nieuw was echter dat de Verenigde Staten van Amerika in vredestijd bindende afspraken maakten met de Europese landen voor een gemeenschappelijke verdediging. (...) In tegenstelling tot de Verenigde Naties was de NAVO in staat de veiligheid en onafhankelijkheid te verzekeren.

Alhoewel wel eens een discussie werd gevoerd over de mate en oorzaken van de Amerikaanse deelneming aan de NAVO en er ook af en toe vraagtekens werden gezet bij de veronderstelde agressieve houding van de Sovjet-Unie, bleef in het algemeen de visie over dit land ongewijzigd en was er overeenstemming over de noodzaak van een Amerikaanse verbondenheid met Europa.

Nu, bijna 45 jaar na de totstandkoming van de NAVO, is de situatie ingrijpend gewijzigd. Als gevolg van o.m. het uiteenvallen van de Sovjet-Unie „is een rechtstreeks militair conflict van grote omvang tussen het Westen en de Russische Federatie onwaarschijnlijk geworden", aldus de Prioriteitennota (blz. 7) van januari van dit jaar. Met het verdwijnen van deze dreiging is de belangrijkste reden, die tot de oprichting van de NAVO heeft geleid, ook weggevallen en dus zou het bondgenootschap kunnen worden beëindigd. Dat lijkt echter niet te gebeuren. De Defensienota 1991 somt vier redenen op om de NAVO in stand te houden. Samengevat luiden deze:

– de behoefte aan een bondgenootschappelijke verdediging in verband met een latente dreiging van de kant van (de toen nog bestaande) Sovjet-Unie;
– het voorkomen van renationalisatie;
– het belang van een nauwe band tussen de VS en Europa;
– het stabiliserende karakter van het bondgenootschap.

De eerste reden is, zoals reeds aangegeven, grotendeels achterhaald. Daarentegen is er nu sprake van risico's die uit verschillende richtingen het bondgenootschap kunnen gaan bedreigen. Eerder zijn die risico's aangeduid als „indirecte dreigingen" (*MS* 162(1993)(3)95). De andere redenen om het bondgenootschap te handhaven staan in het algemeen niet ter discussie en worden regelmatig genoemd in NAVO-documenten, verklaringen van NAVO-landen en in de literatuur. Toch moet men zich afvragen of de hiervoor geschetste overwegingen om de NAVO te handhaven wel juist zijn en of hierdoor het bondgenootschap toch niet geleidelijk wordt uitgehold.
De zg. risico's waarmee de NAVO wordt of kan worden

geconfronteerd, treft men weliswaar regelmatig in de communiqués en in documenten aan, maar men vermeldt niet dat door de aard en de herkomst van deze risico's de afzonderlijke NAVO-landen dit op verschillende wijze ervaren en interpreteren. Zo geeft het verplaatsen van Russische troepen uit het voormalige Oost-Duitsland naar Karelië een vermindering van dreiging in West-Europa, maar het levert wel een groter risico in Noord-Europa op. Evenzo zullen de ontwikkelingen in Noord-Afrika in Frankrijk en Spanje anders worden ervaren dan in bv. Canada. Deze verschillen in dreigingsperceptie hebben tot gevolg gehad dat de NAVO-landen onafhankelijk van elkaar en veelal zonder voorafgaande consultatie van de NAVO eenheden verplaatsen naar eigen grondgebied en de strijdkrachten in sterkte reduceren.
In dit verband mag men zich ook best enige zorgen maken over een Amerikaanse bereidheid zich politiek en militair blijvend te laten betrekken bij zaken, die in de Verenigde Staten worden aangevoeld als een interne Europese aangelegenheid. Het risicomijdend gedrag van verschillende Europese landen tijdens de Golfoorlog en andere VN-operaties zal hierop zeker geen positieve invloed hebben. Hetzelfde kan worden gezegd van het oprichten van een militaire organisatie binnen de WEU, waarmee men de indruk wekt los van de NAVO (lees: los van de VS) te willen opereren. De Verenigde Staten zullen ontwikkelingen als deze maar al te graag aangrijpen om de banden met Europa losser te maken en de militaire capaciteit te verminderen, of voor andere gebieden te reserveren.

Het streven renationalisatie tegen te gaan, lijkt aan te slaan, maar het resultaat is nog beperkt. Weliswaar draagt de NAVO-commandostructuur bij aan dat streven, maar resultaten kunnen eerst worden geboekt indien de landen bereid zijn metterdaad eenheden samen en zonder al te grote beperkingen in NAVO-verband te laten optreden en in vredestijd te laten oefenen. De vrijheid die Spanje en Frankrijk zich in dit opzicht hebben voorbehouden, geeft niet bepaald een geruststellend gevoel; dat geldt ook voor de relatie tussen Griekenland en Turkije. Daarentegen kunnen de opgerichte en op te richten bi- of multinationale legerkorpsen in West-Europa wel een positieve bijdrage leveren aan het tegengaan van renationalisatietendensen. Een voorwaarde is daarbij wel, dat de betrokken landen niet al te veel restricties opleggen.
Het NAVO-bondgenootschap kan een bijdrage leveren aan de stabiliteit. Dan moeten echter voldoende militaire middelen ter beschikking staan, terwijl een duidelijke politieke wil aanwezig dient te zijn om zo nodig tot inzet over te gaan. De ontwikkelingen in het voormalige Joegoslavië doen echter vermoeden, dat de landen van het bondgenootschap kennelijk hiertoe nog niet in staat en bereid zijn. De houding van de NAVO-landen in de Golfoorlog was overigens ook geen toonbeeld van eenheid in denken en handelen. Al met al blijkt hieruit niet direct dat een duidelijke bijdrage aan de stabiliteit wordt geleverd. In deze voorbeelden doemt tevens de discussie op over het optreden buiten het verdragsgebied en in dat kader kan de vraag worden gesteld of een defensief bondgenootschap zich met dergelijke ontwikkelingen moet bezighouden. Het vergroten van het gebied van belangstelling en bemoeienis geeft niet de indruk bij te dragen aan de cohesie van het bondgenootschap.

De NAVO is in feite een regionaal bondgenootschap, dat in de afgelopen decennia zijn waarde heeft getoond. Het is momenteel het enige bondgenootschap met een duidelijke en bruikbare structuur, zowel politiek als militair. Ondanks diverse verschillen en gebreken beschikt de NAVO over commando-organen, die zijn geoefend in het samenwerken in geallieerd verband, over verbindingssystemen, over vele gestandaardiseerde procedures op het gebied van bevelvoering, tactiek, logistiek e.d. Door regelmatige uitwisseling van personeel, gezamenlijke oefeningen, studies e.d. zijn de militairen bovendien redelijk goed op de hoogte van ontwikkelingen, wijze van denken en optreden in omringende landen. Gezien het betrekkelijk unieke karakter van het bondgenootschap en zijn bewezen effectiviteit is het om zowel politieke als militaire redenen gewenst het bondgenootschap, de structuur ervan inbegrepen, in stand te houden.
Zoals hiervoor is aangegeven, werken verschillen in belangen desintegrerend. Die belangen zullen vermoedelijk meer uiteen gaan lopen naarmate andere onderwerpen aan de orde komen dan de gezamenlijke veiligheid. Met name lijkt dat het geval te zijn als men zich buiten het verdragsgebied beweegt. Een zich beperken tot het verdragsgebied biedt derhalve de beste mogelijkheid om zo nodig als bondgenootschap effectief te kunnen handelen. Hierbij kan uiteraard discussie plaatsvinden over het wijzigen van de huidige grenzen. Voorafgaande aan die discussie zal echter moeten worden vastgesteld welke taak of taken het bondgenootschap in de toekomst dient te vervullen. De eerder gememoreerde risico's zullen pas tot een duidelijke taak leiden, indien één of meer ervan als dreiging zichtbaar worden. Voor het heden en de korte termijn is dit te onzeker om reeds nu hiervan een taak af te leiden. Op grond van het regionale karakter van de NAVO lijkt de zorg voor stabiliteit in de Europese regio de belangrijkste toekomstige opgave voor het bondgenootschap te zijn. Nader zal binnen de NAVO moeten worden vastgesteld, wat dit dan moet inhouden en onder welke omstandigheden de NAVO politiek en/of militair in actie zal komen. Vanuit de taakstelling kunnen t.z.t. ook andere Europese landen tot het bondgenootschap worden toegelaten, zonder dat zulks kan worden uitgelegd als een handeling die tegen een bepaald land is gericht. Wel dienen bij het toetreden van andere landen duidelijke voorwaarden te worden gesteld (democratie, mensenrechten, opneming in militaire structuur e.d.)
Voor de NAVO is er toekomst, maar dan zal het bondgenootschap zijn taak opnieuw moeten formuleren.