

De NAVO en de EU na de Top te Praag

prof. mr. P.J. Teunissen*

Inleiding

Na een decennium van uiteenlopende en ten dele tegengestelde ontwikkelingen, die tot grote spanningen in de NAVO hebben geleid, hebben de NAVO-top te Praag en het Strategisch Akkoord van 16 december 2002 tussen de NAVO en de EU een rustpunt gebracht, dat overigens al weer onder druk staat vanwege de crisis rond Irak. Deze bijdrage geeft een terugblik en een blik vooruit, met conclusies voor het Nederlandse defensiebeleid, ook in Europees verband.

Beperkt belang van oude Artikel 5-taken

Sinds het einde van de Koude Oorlog is een gewapend conflict met Rusland eigenlijk alleen nog mogelijk als gevolg van het uit de hand lopen van conflicten in de periferie van Rusland, inclusief Noord-Korea, en eventueel in het Midden-Oosten. Deze ontwikkeling is nog weer versterkt door de Amerikaans-Russische toenadering sinds de aanslagen van 11 september 2001. Russische medewerking bij de aanpak van het terrorisme

* De auteur is voormalig bijzonder hoogleraar sociologie van de internationale betrekkingen en Europese integratie aan de RU Groningen. In de jaren tachtig en negentig gaf hij colleges militaire strategie aan de Marine Stafschool, respectievelijk het Instituut Defensie Leergangen.

en de Russische bereidheid om de vs minder afhankelijk te maken van olie uit het Midden-Oosten zijn voor de vs zeker zo belangrijk geworden als de NAVO.

De oude Artikel 5-taken staan niet meer op de voorgrond; veel hoofdkwartieren zijn opgeheven en de strijdkrachten in Europa zijn aanzienlijk verminderd. Nu zijn vooral crisisbeheersing en vredesoperaties buiten het verdragsgebied aan de orde, met inbegrip van de bestrijding van terrorisme. Daarbij lopen de opvattingen van de bondgenoten soms duidelijk uiteen, zoals inzake Irak.

NAVO-optreden

De reeds langer in Europa bestaande verlangens naar meer strategische zelfstandigheid zijn sterker geworden. Daarentegen is de bereidheid van de NAVO-bondgenoten om aan alle Westelijke militaire acties deel te nemen afgenomen. Het eerste heeft zijn weerslag vooral gevonden in het Verdrag van Maastricht en de opbouw van de tweede pijler van de Europese Unie.

Het tweede leidde reeds in 1992 tot aanvaarding van operaties buiten het verdragsgebied als taak van de NAVO-hoofdkwartieren en strijdkrachten en in 1994 tot het Combined Joint Task Forces-concept van de NAVO. Dit opende de mogelijkheid van een militair optreden in NAVO-verband, door een beperkt aantal bondgenoten (de zogeheten coalities van *the able and*

willing), met gebruikmaking van NAVO-middelen.

Onenigheid

Er waren Europese, met name Franse, reserves ten aanzien van de NAVO en de vs. In de afgelopen jaren was er sprake van een overeenkomstige reactie van de vs. In februari 2002 verklaarde de Amerikaanse onderminister van Defensie Wolfowitz, te München, dat de vs per geval willen beslissen of zij in NAVO-kader optreden en met welke bondgenoten.

Aldus is geschied bij de militaire actie in Afghanistan sinds eind 2001. De leiding daarvan werd bij het Amerikaanse CENTCOM gelegd; de NAVO is pas eind 2002 ingeschakeld, op verzoek van Nederland en Duitsland.

Enkele factoren hebben hierbij een rol gespeeld. Allereerst de toegenomen betekenis van niet-NAVO-landen bij Westelijke militaire operaties (Australië, Pakistan, en anderen); voorts de politieke meningsverschillen binnen de NAVO, alsmede de onenigheid tijdens de Kosovo-campagne (1999) over de wijze van optreden en de doelselectie voor de bombardementen.

Uitbreiding van de NAVO

De multilaterale besluitvorming in de NAVO is naar Amerikaanse opvatting vaak te moeizaam verlopen. Dit probleem kan nog toenemen door de toe-

THE PRAGUE SUMMIT 2002: SETTING THE PACE



SOMMET de **PRAGUE** SUMMIT

21-22 NOV. 2002

(From: NATO's Nations and partners for peace, 4/2002. ISSN 1566-9009)

trekking van de Centraal-Europese landen. Een vaststaand feit is dat echter niet, omdat deze landen een sterke veiligheidspolitieke band met de VS voelen.

De Amerikaanse houding tegenover de uitbreiding is overigens ambivalent. De regering acht haar politiek belangrijk. Zij is echter teleurgesteld over het gebrek aan politieke hervorming in Centraal-Europa, vooral wat betreft de relatie tussen politiek en krijgsmacht, en de regeling van minderhedenvraagstukken,¹ alsmede over de beperkte inspanningen voor de modernisering van de strijdkrachten.

Nieuwe doelen

Anderzijds heeft de uitbreiding wél bijgedragen tot een bevestiging van de Artikel 5-taken in nieuwe vorm. De NAVO heeft nu tot doel 'onze strijdkrachten, bevolking en grondgebied' te beschermen tegen 'elke aanval, met inbegrip van een terroristische aanval'.²

Naast de uitbreiding in formele zin is er de versterking van de relaties tussen de NAVO en voormalige Sovjet-republieken in de Kaukasus en Centraal-Azië, door Bush aangeduid als 'de volgende grens' van de alliantie. De NAVO wint hierdoor aan geopolitieke betekenis.

Technologische en operationele kloof

Na de actie tegen Irak van 1991 concludeerden de VS tot de noodzaak van een 'revolution in military affairs'. De betekenis daarvan werd bevestigd tijdens de Kosovo-campagne van 1999. Na de aanslagen van september 2001 besloot president Bush junior een nieuwe impuls van 48 miljard dollar te geven. De Europese bondgenoten hebben vooral bezuinigd ten behoeve van de nationale begrotingen en de wapenbeheersing. Dit ondanks her-

haalde gemeenschappelijke studies en plannen, in Atlantisch en Europees verband, om tekorten aan te vullen.

Het belangrijkste waren het NATO Defence Capabilities Initiative van 1999 en het European Capabilities Action Plan van 2000; ook deze leverden weinig resultaat op. In Europa bleven de kwalitatieve vernieuwingen beperkt en werd veel capaciteit afgestoten. Uitzonderingen zijn vooral Engeland en Frankrijk, Noorwegen en Portugal, die recentelijk hun defensie-inspanningen hebben verhoogd.

De operaties van de jaren negentig maakten bovendien duidelijk dat grote verschillen in technologisch niveau de mogelijkheden beperken voor een moderne, geïntegreerde commandovoering, met al hetgeen daaraan verbonden is (C4ISTAR), alsmede het onderling verbonden opereren van militaire eenheden.

Een Europese interventiemacht

Om de NAVO voor de VS relevant te laten zijn voor crisisbeheersing en optreden tegen de moderne dreigingen stelde defensie-minister Rumsfeld jongstleden september de vorming van een snelle en moderne interventiemacht van ten minste 5000 en maximaal 21000 militairen voor. Het voorstel is te Praag aanvaard, mét een toezegging om de defensie-inspanningen te verhogen; dit mede gezien de plannen voor een Europese interventiemacht.

Tekorten aan personeel en materieel

De tekorten betreffen niet alleen het materieel maar ook het personeel, vooral de landstrijdkrachten. Deze laatste zijn onvervangbaar voor de beëindiging van wapengeweld op de grond en de politieke beheersing van een conflictgebied.

De gedachte dat de Centraal-Europese landen het Europese tekort aan landstrijdkrachten kunnen opvangen, gaat slechts ten dele op. Het is een type taakverdeling dat door de West-Europese landen tegenover de VS

altijd is afgewezen, laatstelijk op de Balkan.

Bovendien moeten ook de landstrijdkrachten van de Centraal-Europese landen moderne middelen ter beschikking hebben en daarmee om kunnen gaan. Daar schort nog veel aan.

Wrijving tussen de bondgenoten

Economie als instrument

De Europese Unie is ondanks haar militaire zwakten veel sterker geworden, door de vrijmaking van de interne markt en de invoering van de euro. De economie is ook een instrument van het buitenlands beleid. Bij diverse kwesties heeft de EU haar economische invloed doen voelen en deze liep niet altijd gelijk met die van de VS. De belangrijkste voorbeelden betreffen het Midden-Oosten. Terwijl de VS forse economische steun aan Israël en Egypte gaven in het kader van de toenadering tussen beide landen sinds de akkoorden van Camp David van 1979, gaf de EU vooral steun aan de Palestijnen en drong zij aan op een verhoging van hun internationale status.

Voor Frankrijk heeft een rol gespeeld bij de erosie van de economische sancties tegen Irak, en daarna bij de wijziging ervan.

Handelsconflicten

Ook zijn de handelsconflicten toegenomen. In het algemeen liggen de oorzaken thans meer aan Amerikaanse kant dan bij de EU. Het Amerikaanse handelstekort is gestegen tot vijf procent GDP, met de risico's van dien voor de Amerikaanse werkgelegenheid en de positie van de dollar. Hoewel handelsconflicten tot op zekere hoogte een categorie apart vormen, doen de huidige frequentie, duur en intensiteit ervan de alliantie geen goed.

Divergerende opvattingen

De alliantie is diep verdeeld geraakt over het beleid ten aanzien van Irak,

¹ C.A. Wallander: NATO's Price - *Foreign Affairs*, Volume 81(2002)(6) 2.

² NAVO-communiqué van Praag, november 2002, par. 4.

met wereldwijde gevolgen. In de VS werd medio vorig jaar officieel gesteld dat Europa, vanwege zijn reserves ten aanzien van het Amerikaanse beleid, nauwelijks meetelde in deze kwestie: 'Europe is fixed'.

Het tegendeel bleek waar, hoewel ook de EU diep verdeeld was. De Engelse steun aan de VS, gevolgd door die van Nederland, werd voor de VS van aanzienlijk politiek belang. Naar Franse opvatting was het Amerikaanse beleid in strijd met het Handvest van de VN, omdat Bush de VN wilde passeren en vooral streefde naar de val van Saddam Hussein.

Bondskanselier Schröder verklaarde dat de Bondsrepubliek zelfs bij een mandaat van de VN niet zou deelnemen aan een militaire operatie tegen Saddam Hussein. Weinig is toen opgemerkt dat de Duitse en Franse houding de binnenlandse druk op president Putin versterkte om zich niet zonder meer aan de VS te committeren.

Europese terughoudendheid

De Europese reserves hebben ook bijgedragen aan die van China en Saoedi-Arabië. President Chirac heeft in rechtstreeks contact met de Russische en Chinese leiders overeenstemming bereikt over een afwijzing van Amerikaans optreden buiten de VN om. Tevens wees men die Amerikaanse ontwerp-resoluties in de Veiligheidsraad af die de VS een automatische volmacht zouden geven om gewapend op te treden bij Iraakse tegenwerking van de VN-wapeninspecteurs. Slechts een deel van de NAVO-partners was en is bereid deel te nemen aan een eventueel Amerikaans militair optreden tegen Irak.

'Dubbele standaard'

De Europese reserves hebben niet alleen te maken gehad met het Handvest van de VN en de Amerikaanse stijl van optreden, maar ook met wat genoemd wordt de dubbele standaard in het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid. Met anderen woorden: een hard optreden tegen Irak, dat de sinds 1991 opgelegde VN-maatregelen heeft

genegeerd, maar weinig actie ten aanzien van het conflict tussen Israël en de Palestijnen, en de uitvoering van de VN-besluiten terzake.

Dit betreft met name Resolutie 242 van de Veiligheidsraad, van november 1967, waarin de uitgangspunten voor een vreedzame regeling zijn neergelegd.³ Ook is er geen Amerikaanse kritiek op het Israëliësch bezit van kernwapens en krijgt Israël van en via de VS veel moderne wapentechnologie.

Het gaat hier niet alleen om de billijkheid. In Europa bestaat de overtuiging dat de VS op deze wijze bijdragen tot de instandhouding van het internationale terrorisme.

Ook wil Europa ongaarne worden meegenomen in een algemene oorlog tegen 'schurkenstaten en terrorisme', met daarin een verkapte steun aan Israëls harde lijn tegenover de Palestijnen, sinds de regering-Sharon.

Internationale rechtsorde in het geding

Geweldsverbod

De controverse tussen de EU en de VS over het Internationale Strafhof heeft meer implicaties dan algemeen zijn voorzien. Zij betreffen de kern van het Amerikaanse beleid. Volgens het Statuut van Rome (1998) moet het Strafhof niet alleen oorlogsmisdrijven beoordelen, voortvloeiende uit het recht in oorlogstijd, maar ook het misdrijf van agressie, dat wil zeggen schendingen van het verbod om oorlog te voeren, neergelegd in het Handvest van de VN: Artikel 2, lid 4; Artikel 51; en hoofdstukken VII en VIII. De definitie van agressie moet zeven jaar na het in werking treden van het Hof nader worden vastgelegd in een protocol, dat binnen de grenzen van het Handvest van de VN moet blijven.

Het Handvest staat de lidstaten alleen toe gewapend geweld te gebruiken indien een gewapende aanval tegen hen plaatsvindt. Het sluit uit dat lidstaten tot gewapend geweld overgaan

om dreigende agressie vóór te zijn. Gewapend optreden tegen een bedreiging van de vrede is voorbehouden aan de Veiligheidsraad, op grond van Artikel 39 van het Handvest.

'Geevloofd' militair optreden

Een andere mogelijkheid voor geoorloofd militair optreden is dat de regering van het land waar het optreden zou moeten plaatsvinden daarvoor toestemming geeft, bijvoorbeeld omdat ze de binnenlandse situatie zelf niet meer in de hand heeft. Het enige andere geval dat min of meer als 'geoorloofd' wordt beschouwd is de zogeheten 'niet door de Veiligheidsraad geautoriseerde humanitaire interventie'.

In dit geval wordt snel opgetreden om hulp te bieden in een zeer dringende noodsituatie en moet de interveniërende staat zich zo snel mogelijk terugtrekken, of alsnog een VN-mandaat verkrijgen.

Het Handvest en de praktijk van de VN staan dus op gespannen voet met de nieuwe, pre-emptieve strategie van de VS, neergelegd in het Amerikaanse document over de National Security Strategy, van september 2002.⁴

Reeds in de jaren vijftig is een andere opvatting naar voren gebracht, in verband met de gewapende interventie van Engeland en Frankrijk in Egypte, in 1956, na de nationalisatie van het Suezkanaal.

De Engels-Franse gedachte was toen: als de Veiligheidsraad zijn taak niet naar behoren uitvoert, herleeft het recht van de staten om zelf internationaal gewapend op te treden.

Dit is destijds afgewezen door de VS en de Sovjet-Unie, en nooit algemeen aanvaard. De reden ligt voor de hand. Op deze wijze zou het Handvest op het essentiële punt van het geweldsverbod ondermijnd worden.

³ Zie: Double Standards - *The Economist*, October 12th (2002) 24, met een uitvoerig historisch overzicht.

⁴ The National Security Strategy of the United States of America. The White House, Washington, September 2002.

Houding van de VS

Naar Amerikaanse opvatting is deze strakke interpretatie van het geweldverbod echter ontoereikend geworden door de moderne dreigingen. Als de vs een acute dreiging van bijvoorbeeld terroristische actie menen te zien, moeten zij kunnen toeslaan, omdat het anders te laat kan zijn.

Daarom is hun beleid veranderd van afschrikking, 'containment' en defensie, naar pre-emptief optreden en een offensieve aanpak. Het Amerikaanse document erkent dat dit geen voorwendsel mag worden voor agressie, maar het geeft niet aan hoe de scheidslijn tussen beide moet worden getrokken. Het gaat ook niet in op de bepalingen van het Handvest.⁵

Het gevaar van erosie van het VN-Handvest bracht Kissinger tot de stelling dat de vs ook in de kwestie-Irak eerst overleg moesten plegen in de Veiligheidsraad, alvorens tot eventuele militaire actie over te gaan. Bush heeft die weg ten slotte gevolgd, maar zich het recht van eenzijdig optreden voorbehouden, al was het maar om de Veiligheidsraad onder druk te houden. VN Resolutie 1441 staat ook toe dat de vs alléén tot actie overgaan.

Oplopende spanningen

De spanningen over deze zaak zijn hoog opgelopen, zowel in relatie tot Irak als tot het Strafhof.⁶ De NAVO zou onwerkbaar worden als Amerikaanse politici en militairen in Europa de

kans zouden lopen te Den Haag, bij bondgenoot Nederland, voor het Strafhof te moeten komen.

Het document over de National Security Strategy verklaart categorisch dat geen Amerikaanse burgers of militairen ooit voor het Hof zullen verschijnen. Onderhandelingen over het protocol inzake agressie zullen dus ook niet door Amerika worden gevoerd.

De vs zijn overigens niet de enige grotere mogendheid die niet aan het Strafhof deelneemt. Hetzelfde geldt Rusland, China, India, Pakistan en Indonesië. De toekomst van het Hof is daardoor onzeker geworden.

Verzwakte gemeenschap van waarden

De gemeenschap van waarden tussen Europa en de vs is zwakker geworden, vooral sinds in de vs politiek rechts aan de macht kwam, terwijl de EU gedomineerd werd door politiek links. Omdat dit thema reeds in diverse publicaties is behandeld⁷ zij hier volstaan met de kern van de zaak wat betreft de internationale verhoudingen. De Europese democratische welvaartsstaten streven vooral naar internationale veiligheid door versterking van de internationale rechtsorde en partnerschappen met andere landen en regio's. De regering van Bush junior is mede geïnspireerd door de 'New Sovereignists', die beklemtonen dat de vs hun eigen rechtsorde en hun belangen niet negatief moeten laten beïnvloeden door een wereld die niet aan Amerikaanse maatstaven beantwoordt en minder presteert dan de vs.⁸



Lord Robertson, de secretaris-generaal van de NAVO
(Bron: NATO's Nations and partners for peace, 4/2002. ISSN 1566-9009)

⁵ Zie: National Security Strategy, p. 15.

⁶ Zie onder meer de dreigende Amerikaanse blokkade van vredesoperaties op de Balkan en de American Servicemembers' Protection Act. Zie voorts: D.A. Leurdijk: Amerika en zijn weerzin tegen het Internationale Strafhof – *Internationale Spectator* (2002)(11) 549.

⁷ Zie onder meer Theo Sommer: The Future of the Atlantic Community – *Atlantisch Perspectief* (2002)(3) 4.

⁸ P.J. Spiro: The New Sovereignists – *Foreign Affairs*, Vol. 79 (2000)(6), 7.

»HOPE FOR MANY NATIONS«



Dear Ladies and Gentlemen,
Dear Readers,

We find ourselves in a truly historical time when much of our future is being decided. However, if the future world order is to protect the peace and survival of the human race, it should, in my opinion, be clustered around the equal cooperation of clearly defined, individual, regional structures centered around concrete, common civilization values.

I believe that besides its security and defence mission, the North Atlantic Alliance should also contribute to the creation and development of effective cooperation with other entities, as is

currently the case with the Russian Federation in the new Council established in Rome earlier this year. The same course could also be adopted in NATO's cooperation with countries of the Mediterranean, Central Asia, the Caucasus and, last but not least, also with countries of South East Europe which are not yet members. Of course, each of these partnerships will require a specific approach.

I believe that the existing and functioning bodies of the Alliance, especially the North Atlantic Partnership Council, could be a sound basis for these new relations, provided that they also continue to transform themselves in the

same way that the Alliance has been self-reflecting and re-defining its mission and position in today's world. The most visible step in this direction has been the enlargement of the Alliance by the Czech Republic, Hungary and Poland three years ago and, of course, the upcoming, even more extensive enlargement expected from this year's summit in Prague.

I believe that NATO is going to prove, by specific and clearly articulated decisions, its determination to face up to the perfidious and scattered dangers that are looming over today's world and that it will become by example a bond of solidarity aimed at protecting human freedoms. It is a great honor and a great commitment for the Czech Republic that this may happen in its capital city, coincidentally in the city where eleven years ago I had the opportunity to announce the dissolution of the Warsaw Pact: an act that together with the fall of the Berlin Wall symbolizes the end of the Cold War and of the bipolar division of the world. I would be very happy if the name of my home city became synonymous with the hope for many nations.

Yours,

Václav Havel

(Bron: NATO's Nations and partners for peace, 4/2002. ISSN 1566-9009)

Imperiale trekken

De Amerikaanse politiek heeft vooral door het document over de National Security Strategy imperiale trekken gekregen. De imperiale macht beschouwt zich als het morele centrum van de wereld; deze staat zelf boven de wet en beperkt de soevereiniteit van andere staten. Het document stelt dat de vs potentiële tegenstanders er van zullen afhouden militaire gelijkheid, laat staan superioriteit na te streven.

Er moet niet langer worden gedacht in termen van een statensysteem waarin door machtsbalansen de stabiliteit wordt gehandhaafd, maar van een globaliserende wereld met nieuwe dreigingen, die door de vs onder controle gehouden moet worden. Zulks in

samenwerking met andere grote mogendheden, bondgenoten en vrienden. Volgens het document zullen de vs andere landen desnoeds *dwingen* 'hun soevereine verantwoordelijkheden' inzake de strijd tegen het terrorisme na te komen.

Overigens zijn de verschillen tussen de Europese meerderheidsopvattingen en die van de Amerikaanse Democratische Partij minder groot dan die met de Republikeinen.

De Democratische Partij heeft tijdens de debatten in de Senaat een wens van president Bush verijdeld om waar dan ook in het Midden-Oosten te kunnen bombarderen, evenals zijn aanvankelijke voornemen om de VN te passeren.

Kritische noten

Het belangrijkste is de afwijzing van het document over de National Security Strategy door Democratisch leider Al Gore. Wat woorden waard zijn moet nog blijken, maar er zijn in de Amerikaanse politiek dus stromingen die zich van Bush distantiëren.

Volgens onderzoek van de Amerikaanse Council on Foreign Relations is er ook overeenstemming in de kritiek van het publiek in de vs en Europa op het buitenlands beleid van de vs en hebben de vs zelf mede schuld aan de aanslagen van 11 september.⁹ Maar Bush heeft de verkiezingen van jongstleden november wél gewonnen!

⁹ Zie: www.worldviews.org

Nieuwe bindende factoren

Ondanks de spanningen binnen de NAVO wordt er toch concreet samengewerkt. Vooral ten aanzien van de Balkan en Afghanistan. Aan het militaire optreden tegen Al-Qaeda is of wordt samengewerkt door Engelse, Canadese, Franse, Duitse, Italiaanse en Nederlandse militaire eenheden. In de herfst van 2002 hebben Frankrijk en de VS beide geïnterveniëerd in Ivoorkust om een acute chaos te bedwingen en Westelijke burgers te evacueren.

Nauwere samenwerking nodig

Te weinig aandacht krijgt het feit dat de bestrijding van de moderne gevaren van proliferatie, drugs en terrorisme een nauwere samenwerking tussen de VS en Europa vergt. Vooral inzake inlichtingen, justitieel optreden, de controle op internationaal kapitaalverkeer, economische sancties, de export van wapens en gevoelige technologie, alsmede de bestrijding van criminaliteit.

Dit is een zeer omvangrijk geheel, waarbij organisatorische kaders en wederzijds vertrouwen van grote betekenis zijn. Ook dat vergt een voortzetting van de alliantie, met mogelijk nieuwe institutionele voorzieningen.

Met de gewijzigde houding van Duitsland ten opzichte van de VS is een Amerikaans belang ontstaan om te voorkomen dat de Bondsrepubliek politiek verder afdrijft. En ook dat de Franse neiging om in de Veiligheidsraadakkoorden met Rusland en China te zoeken tot een soort alliantie leidt.

Dit is in feite een oude geopolitieke redenering, die begin vorige eeuw uiteen is gezet door MacKinder: Engeland moet voorkomen dat het Euraziatisch continent in politiek opzicht een eenheid wordt.¹⁰

Amerikaans-Duitse verhouding

Maar het kan zijn dat een dergelijke strategische redenering het aflegt tegen de politieke emoties in de VS.

Het Amerikaans-Duitse conflict zal diepe littekens nalaten, gezien de fundamentele meningsverschillen en de afbreuk aan het Amerikaanse leiderschap in de wereld. De Bondsrepubliek hecht aan de internationale rechtsorde en is afkerig van oorlog. De VS achten de huidige rechtsorde op een aantal punten verouderd, dan wel van minder belang, mede gezien de rechtsschendingen door Saddam Hussein.

Hiertegenover staat echter weer het feit dat vooral de nieuwe Centraal-Europese lidstaten van de NAVO, in het bijzonder de Baltische staten, Polen, alsmede Roemenië en Bulgarije, de NAVO zullen blijven zien als een tegenwicht tegen Rusland. Dat zal ook van invloed zijn op hun politiek als zij lid van de EU zijn.

Positie van Turkije

De VS hebben ook invloed in Europa nodig als een basis voor hun beleid ten aanzien van het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Van actueel belang zijn daarbij de versterking van de islam in Turkije en de verkiezingsoverwinning van de pro-islamitische Partij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling (PAK) in november jongstleden. Deze wil aansluiting bij het Westen, omdat daar vrijheid voor verenigingen op godsdienstige grondslag bestaat. Maar zij wil ook een herstel van 'normen en waarden', door terugkeer naar de sharia, omdat het land in een diepe economische en politieke crisis verkeert en geteisterd wordt door corruptie.

De heroriëntatie van Turkije kan gevolgen hebben voor de opstelling van het land ten aanzien van de problemen van het Midden-Oosten. Amerikaanse druk op de EU heeft hier tot een doorbraak geleid. In 2004 zal de EU beslissen over toetredingsonderhandelingen met Turkije en komen er Europese steunprogramma's voor Turkije. In ruil daarvoor heeft Turkije de weg vrijgemaakt voor het Strategisch Akkoord over NAVO-steun voor optreden van de Europese interventiemacht.

Geen alternatief voor de NAVO

In Atlantische kringen is uiteraard nagedacht over de gevolgen op lange termijn van een uiteenvallen van de NAVO.

Dit zou tot een verscherpte wedijver tussen Europa en de VS leiden, nadelig voor beide zijden en de wereld als geheel. Het zou schadelijk uitwerken op de VN, het IMF, de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Europa heeft bovendien geen pasklaar alternatief voor de NAVO.

Het fundamentele compromis

Tegen deze achtergrond is duidelijk dat de NAVO-landen de afgelopen tijd moeizame compromissen hebben moeten sluiten over de toekomst en taken van de alliantie. Dit is begonnen met de verklaring van de NAVO-Raad van jongstleden mei te Reykjavik.

De VS wilden dat de Europese bondgenoten hun inspanningen duidelijk zouden verleggen van de traditionele verdediging naar aanpak van de moderne dreigingen.

In het kader daarvan zouden zij de militaire capaciteiten ter beschikking moeten stellen om snel en overal ter wereld waar nodig, militair op te treden. De Europese bondgenoten legden de nadruk op wapenbeheersing en optreden binnen het kader van het Handvest van de VN.

Het compromis tussen beide zijden is duidelijk terug te vinden in het communiqué van Praag: aanvaarding van de NATO Response Force en steun voor de Europese interventiemacht; en verhoging van de defensie-inspanningen, met inbegrip van afweer tegen wapens van massavernietiging. Maar ook een bevestiging van de betekenis van de multilaterale wa-

¹⁰ H. Mackinder: *The Geographical Pivot of History - Geographical Journal* (1904) 434.

penbeheersingsverdragen, met name ook van het CFE-verdrag (paragraaf 15).

De NAVO steunt de Veiligheidsraadsresolutie 1441 inzake Irak, waarin onvoorwaardelijke medewerking aan de wapeninspecties wordt geëist en zij zal de VN steunen. Een toezegging van algemene militaire bijstand aan de VS zelf, in geval van een militair optreden tegen Irak, is echter niet gegeven.

Het Strategisch Akkoord tussen NAVO en EU

Dit akkoord is bedoeld als uitwerking van de zogeheten 'Berlijn-plus' akkoorden van 1997. De EU kan op *algemene basis* gebruik maken van NAVO-middelen, met name inzake commandovoering, communicatie, inlichtingen en strategisch transport.

Als de EU voor operaties een beroep doet op de NAVO geschiedt de planning in hoofdzaak door de NAVO-staf, in samenwerking met die van de EU, terwijl de *deputy SACEUR* ten behoeve van Europese interventies regelingen beheert voor het samenbrengen van Europese strijdkrachten die (mede) aan de NAVO ter beschikking zijn gesteld.

Hoewel nog de nodige details moeten worden geregeld, betekent het akkoord een versterking van de institutionele band tussen de EU en de NAVO/VS.¹¹ Bij de totstandkoming ervan hebben Engeland en Nederland een belangrijke rol gespeeld. Essentieel was ook de erkenning door Frankrijk dat Europa voorlopig toch nog zeer van de NAVO afhankelijk is, zowel wat betreft capaciteiten als steun in geval van een escalatie van conflicten.

Beperkte Europese eenheid

De Europese Conventie laat zien dat de EU-landen een gemeenschappelijk



J. De Hoop Scheffer, voormalig minister van Buitenlandse Zaken (Bron: NATO's Nations and partners for peace, 4/2002. ISSN 1566-9009)

concept ontberen voor hun politieke toekomst. De meeste lidstaten zien de EU als basis voor het voortbestaan van de nationale staat in een deel van de wereld dat zich inmiddels kenmerkt door zeer sterke interdependencies.

Wel is er een debat gaande over de vorming van een 'kern-Europa', dat de oorspronkelijke zes landen zou moeten omvatten. Dit zou moeten dienen om te voorkomen dat de EU na haar uitbreiding verwatert; het zou nieuwe impulsen aan de integratie moeten geven.

'Verdiepte' samenwerking

Wat meer in het bijzonder een kern-Europa op het gebied van defensie betreft vormt niet alleen de weerstand bij lidstaten met een traditie van neutraliteit een obstakel. Alle lidstaten willen een veto houden als het gaat om inzet van de eigen strijdkrachten.

Vervolgens is er de regeling voor 'verdiepte samenwerking' binnen de EU. Bij het verdrag van Nice is bepaald dat tot een dergelijke samenwerking kan worden besloten door ten minste acht lidstaten en dat er geen veto meer tegen ingebracht kan worden. Maar de defensiesector is hiervan uitgezonderd, op Engelse eis. Bij een nieuw Europees verdrag, voorzien vanaf 2004, kan op dit punt alleen een wijziging worden bereikt als Frankrijk, Engeland en Duitsland het eens zijn en overigens geen veto's tegen een dergelijke verdragwijziging worden opgeworpen.

Verschillend veiligheidsbeleid

Het is thans niet mogelijk te zeggen of dit het geval zal zijn. De verschil-

¹¹ Brief Secretaris-Generaal NAVO aan Solana - NATO SG (2002)1357. En: EU-NATO Declaration on ESDP - NATO Press Release (2002)142.

len in veiligheidsbeleid tussen de drie grote Europese landen, zoals deze ook door de spanningen rond Irak tot uiting zijn gekomen, maken een verdiepte Europese samenwerking inzake het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid als geheel voorlopig minder waarschijnlijk. Eveneens is het minder waarschijnlijk dat het tot een zodanige breuk tussen Engeland en de belangrijke continentaal-Europese landen komt dat Engeland de EU gaat verlaten. Het zou dan zijn greep op de EU verliezen.

Wel is voorstelbaar dat men in het kader van de medewerking aan de NATO Response Force tot vormen van samenwerking op militair terrein zal besluiten, die hun uitwerking hebben binnen de EU. De vraag is dan wat de opstelling van Nederland zal zijn.

Grenzen van Europa's militaire macht

Voor Europa ligt dus voorlopig niet de strakke politieke eenheid in het vooruitzicht die nodig is om in militair-strategisch opzicht als wereldmacht op te treden, of een Europese krijgsmacht te vormen met een permanente generale staf.

Ten tijde van de EU-Top te Laken (december 2001), die de Europese interventiemacht 'operationeel' verklaarde, onderkende men dat de EU zelfstandig nog niet méér op zich kon nemen dan operaties met een inzet van één of twee brigades, in conflictgebieden die niet al te hoge eisen aan het militaire optreden stellen.

Geen zelfstandig optreden

Een optreden aan de Oostelijke grenzen van de EU valt onder Artikel 5 van het NAVO-verdrag. Een zelfstandig militair optreden in het Midden-Oosten (Israël, Irak) is ondenkbaar.

Hetzelfde geldt voor een zelfstandig optreden in de Turkse regio. In Azië kan Europa alleen bij zeer beperkte conflicten optreden, en niet tegenover landen als China, India of Pakistan.

Resteren als gebieden voor Europese militaire invloed: Afrika, met uitzondering van de Noord-Afrikaanse landen en Zuid-Afrika; gebieden in de Caraïbische regio waar Europese landen (Nederland, Engeland, Frankrijk) bijzondere betrekkingen mee hebben. Voorts eiland-staatjes, of nog afhankelijke gebieden, die restanten zijn van het voormalige Britse Gemenebest en de voormalige Franse Communauté. Dan nog mag niet worden vergeten dat Engeland in 1982 aanzienlijke Amerikaanse steun nodig had bij de strijd om de Falkland-eilanden.

Wellicht kan ook een bescherming van Oost-Timor in aanmerking komen, vanwege zijn oude banden met Portugal, maar dit vraagt bij uitstek een capaciteit tot strategische machtsprojectie op lange afstand. Bovendien eisen Australië en de VS hier invloed op, mede gezien de aanwezige oliebronnen.

Europese interventiemacht en NATO Response Force

Gelijk oplopende trajecten?

Afgaande op de gebieden waar Europa min of meer zelfstandig zou kunnen optreden, zal in veel gevallen niet het meest moderne materieel nodig zijn. De EU zou dus bij de versterking van haar capaciteiten een eigen tempo kunnen volgen.

Vanuit dit gezichtspunt zal de prognose van het IISS van november 2001 dat het zeker tot 2012 zal duren eer de Europese interventiemacht geheel gereed is, minder problematisch zijn.

Moderniseringsprogramma's

De problemen zijn echter anders komen te liggen door de aanvaarding van de NATO Response Force te Praag, die uiterlijk in 2006 gereed moet zijn. De Europese lidstaten hebben zich daarbij verplicht tot een belangrijk moderniseringsprogramma.¹² De kosten ervan worden geschat op ten minste 2 miljard dollar per jaar. Mede op Amerikaans advies zal dit programma in belangrijke mate door gemeen-

schappelijke projecten van de EU-landen worden uitgevoerd.

In onderstaande analyse wordt er voorshands van uitgegaan dat de NATO Response Force wordt gerealiseerd. Door de meningsverschillen rond de kwestie-Irak is echter onzeker geworden of en hoe dit zal gebeuren. Welke waarde heeft de Response Force nog voor de VS en de Europese landen die het Amerikaanse interventiebeleid te vergaand vinden? En wat is de betekenis van het project dan voor de andere NAVO-partners?

Van de zijde van de NAVO en de EU is wel ontkend dat er een spanningsverhouding tussen de Europese interventiemacht en de NATO Response Force zou zijn. De eerste zou immers alleen bestemd zijn voor lichtere operaties. Het Praagse communiqué stelt dat het Prague Capabilities Commitment en het European Capabilities Action Plan *should be mutually reinforcing* (paragraaf 4c).

Maar in feite zal er een spanning zijn gezien de kosten die aan beide verbonden zijn, de beperkte beschikbaarheid van militair en civiel (politie) personeel en de materiële tekorten, alsmede de *strikte militaire eisen* die voor de NATO Response Force gelden. Met andere woorden: inzetbaar binnen 5-30 dagen en in staat geheel zelfstandig op te treden, ook op lange afstand, tot andere strijdkrachten kunnen volgen. De Nederlandse regering

¹² Het programma omvat, in Engelse termen: chemical, biological, radiological and nuclear defence; intelligence, surveillance and target acquisition; air-to-ground surveillance; command, control and communications; combat effectiveness, including precision-guided munitions and suppression of air defences; strategic air and sea lift; air-to-air refuelling; deployable combat support and combat service support units. (NATO communiqué, par. 4c).

Zie over de relatie tussen de behoeften van de NAVO en de EU ook: Eric Povel, NAVO-top in Praag: van uitbreiding naar transformatie – *Atlantisch Perspectief*, (2002)(6) 4.

Rob de Wijk: Uitbreiding en afbraak van de NAVO – *Internationale Spectator* (2002)(11) 539.

heeft te Praag reeds 180 miljoen euro toegezegd, maar dit geld was ook al bestemd voor de Europese interventiemacht!

Betere taakverdeling

Mede daarom is ook op Amerikaans advies vastgesteld dat de Europese landen nauwer moeten samenwerken door taakverdeling en *pooling* van middelen, door gemeenschappelijke aanschaf van materieel en *common-funding* van projecten. Hun bijdragen aan de Response Force zou dan meer via deze gemeenschappelijke capaciteiten kunnen worden gerealiseerd.

Dit is op lange termijn aantrekkelijk. Maar het biedt op korte termijn geen financieel soelaas, omdat ook aan het in gang zetten van deze nieuwe vormen van samenwerking kosten verbonden zijn. Bovendien wordt op deze wijze de vrijheid van de deelnemende landen beperkt om al dan niet bij operaties betrokken te zijn. Er ontstaat druk om toe te staan dat partnerlanden gebruik maken van gemeenschappelijk beschikbare middelen. Bij taakverdeling zal er een grotere druk tot deelname ontstaan op de landen die in bepaalde middelen of taken gespecialiseerd zijn.

Beleidsvrijheid?

Hiertegenover staat echter de opvatting dat de traditionele beleidsvrijheid op het gebied van defensie voor veel Europese landen niet meer te handhaven valt, en dat zij daar nu maar de consequenties uit moeten trekken. Maar dit blijft een zeer gevoelig punt.

Vervolgens telt mee dat ook in het kader van de NAVO een zekere defensiecapaciteit in de klassieke zin behouden moet blijven. De Centraal-Europese landen moeten er op kunnen rekenen dat hun lidmaatschap van de NAVO en de EU daadwerkelijk een steun voor hun veiligheid inhouden.

Bovendien moet men in staat zijn het eigen grondgebied en de eigen samenleving te beschermen als men elders ter wereld wil optreden om de veiligheid te handhaven. Anders

heeft de tegenpartij wel erg gemakkelijk tegenspel. Niet voor niets versterken de VS momenteel ook hun zogeheten 'home forces' en civiele instellingen voor de binnenlandse veiligheid.

Van de NATO Response Force zullen dus stimulansen uitgaan tot nauwere militaire samenwerking tussen de Europese landen. Maar omdat hier ook kan worden aangesloten bij de reeds binnen de NAVO bestaande kaders van samenwerking, staat niet bij voorbaat vast dat, en in welke mate, zij tot een zogeheten 'verdiepte samenwerking' in Europees verband moeten leiden. Het kan zijn van wel, maar hoeft niet per se het geval te zijn.

Evolutie of sprong voorwaarts?

Al met al komt de Europese militaire samenwerking voor een tweesprong te staan. Eén mogelijkheid is dat zij voorlopig duidelijk op het tweede plan blijft staan, gegeven ook de politieke verhoudingen in Europa. Daarbij past een evolutionaire benadering van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Een benadering die zich baseert op de binnen de EU gecreëerde instellingen voor de politieke en militaire besluitvorming; die wat de militaire kant van de zaak betreft voortgaat op de huidige Combined Joint Task Forces-aanpak en waar mogelijk gebruik maakt van modernisering en nieuwe vormen van samenwerking die in NAVO-kader doorgevoerd worden.

Nodig is dan nog wél dat er meer eenheid in het veiligheidsbeleid van de EU komt, in ieder geval over de concrete kwesties waarin de EU zou willen optreden.

Wil de EU haar strategische capaciteiten substantieel versterken, dan moeten verdergaande stappen gezet worden. Aanvaarding van meerderheidsbeslissingen bij het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, terwijl ook voor de Europese interventiemacht een

pooling van middelen, taakspecialisatie, gemeenschappelijk aankoopbeleid en common-funding worden doorgevoerd.

Politieke prioriteiten

Dat betekent, zoals aangegeven, een beperking van het veto op de inzet van eigen militaire middelen, in ieder geval voor de kleinere landen. Het zal ook een coördinatie van het defensiebeleid, inclusief de defensiebudgetten, vergen, analoog aan het convergentiebeleid in de Economische Monetaire Unie (EMU).

Dit laatste is een zeer zware voorwaarde, omdat de defensiebudgetten in veel Europese landen een lage politieke prioriteit hebben en snel in aanmerking komen voor reducties. Zie in dit verband de recente reducties waartoe Nederland en de Bondsrepubliek besloten ten tijde van en na de NAVO-Top te Praag.¹³

Gezien de begrotingsvooruitzichten van Nederland en andere EU-landen is het niet duidelijk dat er rust komt aan het front van de defensiebudgetten. Frankrijk heeft eind 2002 besloten zijn defensiebudget te verhogen, maar ten koste van naleving van de discipline van het EMU. Dit heeft reeds tot spanningen binnen de EMU geleid, omdat de meeste EMU-partners willen dat de EMU-discipline voorrang houdt terwille van de algehele economische ontwikkeling van Europa.

Voor de realisering van de Europese interventiemacht volgens de officieel vastgestelde doelen zijn dus aanzienlijke stappen naar 'verdiepte samenwerking' op de terreinen van veiligheid en defensie vereist. En binnen die samenwerking zullen vooral de grotere landen het beleid bepalen. Gezien de verdeeldheid tussen de EU-landen is nog niet duidelijk of, en wanneer, deze stappen gezet kunnen worden. Er is echter wél druk in deze richting, want voor alle EU-landen is onderlinge samenwerking belangrijker geworden. →

¹³ Zie voor de Nederlandse bezuinigingen: www.defensie.nl/najaarsbrief

Men zie in dit verband het Brits-Franse initiatief van 4 februari j.l. voor Europese militaire samenwerking, inhoudende een programma voor de defensie-uitgaven, een Europees agentschap voor de aankoop van militair materieel, een bekorting van de activeringstijd van de Europese interventie tot 5 à 10 dagen, en de gezamenlijke bouw van twee vliegdekschepen.

Intergouvernementele conferentie

Het is daarom denkbaar dat bij de komende intergouvernementele conferentie een aantal stappen gezet gaat worden in de richting van verdiepte samenwerking inzake veiligheid en defensie, ook al vormen deze mogelijk nog geen consistent geheel.

Het zou kunnen zijn, dat in reactie op de huidige verdeeldheid, met een nieuwe Duitse regering naar een nieuwe basis voor Europese politieke samenwerking wordt gestreefd, waarbij aansluiting gezocht wordt bij het Frans-Duitse, of het minder vergaande Engelse voorstel over defensiesamenwerking aan de Europese Conventie.

Rol van Nederland

De vraag is welke beleidsruimte Nederland dan heeft. Dit mede gelet op het feit dat het Franse traditie is geworden om bij overleg over de Europese verdragen vooruitgang op het gebied van veiligheid en defensie te eisen in ruil voor concessies op andere terreinen. Nederland zal waarschijnlijk moeten meewerken, tenzij er bij concrete voorstellen tegendruk is van Engelse en/of Amerikaanse zijde.

Het fundamentele probleem is dat vooral van Franse zijde toch altijd zal worden getracht een 'verdiepte samenwerking' op het gebied van veiligheid en defensie te richten op het lange-termijndoel van (meer) strategische onafhankelijkheid voor Europa. Het Strategisch Akkoord tussen de NAVO en de EU kan daardoor op den duur toch weer onder druk komen te staan.

Het centrale element in deze problematiek blijft daarom de kwestie van meerderheidsbeslissingen versus het behoud van nationale soevereiniteit, respectievelijk vetorecht.

Voorwaarden voor evolutionaire aanpak

Ook voor de strikt evolutionaire aanpak van de Europese interventiemacht is nog een aantal punten van belang.

- Gezien de beperkingen van de Europese commandostructuur ligt het in de rede dat deelnemende eenheden een nationale commandant behouden, behalve daar waar reeds afwijkende regelingen bestaan. Er moet bij voorkeur een geharmoniseerde bevelsstructuur komen, die echter compatibel moet zijn, of corresponderen, met die van de NAVO. Dit is geen vanzelfsprekende zaak, gezien de Franse invloed binnen het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).
- Voorts moeten er voor de deelnemende strijdkrachten gelijklopende instructies zijn inzake de 'doctri-

ne' en de 'rules of engagement'. Onder meer tijdens de vredesoperaties op de Balkan zijn de deelnemende strijdkrachten wat dit betreft onder nationale regels gebleven, hetgeen gecoördineerd optreden heeft bemoeilijkt. Aangetekend zij overigens dat bij optreden in het kader van de VN de rules of engagement vooral afhankelijk zijn van het VN-mandaat.

- De huidige opzet van het EVDB, inclusief de Militaire Staf, heeft als zwakte dat analyses en planning meer per geval moeten worden verricht. Het zal immers niet altijd direct duidelijk zijn welke landen deelnemen, met hoeveel personeel en welke middelen.

Blijft de politieke prioriteit liggen bij samenwerking met de NAVO(-staf) dan kan met deze opzet worden volstaan. Is het de bedoeling op den duur toch meer zelfstandigheid voor de EU te verwerven, dan zal de huidige planningstructuur geleidelijk moeten worden uitgebouwd.

- De praktijk van de vredesoperaties heeft ook geleerd dat het behoud van verbindingslijnen naar de nationale politieke en militaire leiding zeer gewenst is. Alleen dan ook kan de Nederlandse regering op het geëigende politieke niveau optreden om waar nodig invloed uit te oefenen.