

# Internationale Spectator

Jaargang 63 - nr 3 - maart 2009



**60 JAAR NAVO**

**Somalië: wel piraten, geen terroristen**

**Amerika de machtigste, maar niet almachtig**



Instituut Clingendael

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, EGMONT, te Brussel.

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

**Redactie bureau**  
 Instituut 'Clingendael'  
 Redactie Internationale Spectator  
 Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
 tel. 070-3245384; fax. 070-3746669  
 E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of  
 pschregardus@clingendael.nl  
 www.internationalespectator.nl

**Kernredactie**  
 Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)  
 Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
 Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

**Algemene redactie**  
 E. Bakker, S. Biscop, E. Drieskens,  
 L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,  
 W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,  
 C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

**Abonnementen-administratie**  
 Koninklijke Van Gorcum BV  
 Administratie Internationale Spectator  
 Postbus 43, 9400 AA Assen  
 tel. 0592-379555; fax. 0592-379552  
 E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl  
 www.vangorcum.nl

**Abonnementenprijzen**  
 Nederland en België:  
 Particulier € 61,00  
 Instelling € 72,50  
 Student € 46,90 (max. 5 jaar)  
 Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)  
 Buitenland:  
 Particulier € 87,50  
 Instelling € 100,00  
 Student € 69,00  
 Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
 Abonnementen worden automatisch verlengd,  
 tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
 heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

**Advertenties**  
 Acquire Media, Zwolle  
 Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /  
 fax 038-4606318  
 info@acquiremedia.nl

**Foto omslag**  
 Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
 het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen  
 en inzichten blijven geheel voor verantwoor-  
 delijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveel-  
 voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,  
 fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan  
 ook, zonder voorafgaande schriftelijke  
 toestemming van de uitgever.



## COLUMN

**Han Mulder**  
 Grossieren in 'historisch' 109

## ARTIKELEN

### 60 Jaar NAVO

**Jaap de Hoop Scheffer**  
 De NAVO 60 jaar: tijd voor een  
 nieuw Strategisch Concept 111

**Edwin Bakker**  
 Het bondgenootschap kruipt  
 uit het dal van de Irak-crisis:  
 onenigheid en overeen-  
 stemming binnen de NAVO 114

**Ko Colijn**  
 Van 'Plenty of Nothing' naar 'I Will  
 Survive': bij de 60ste verjaardag  
 van een bondgenootschap 119

**Herman Schaper**  
 Nederland en het permanent  
 aanpassingsproces van de NAVO:  
 'this ain't your daddy's NATO' 125

**Rik Coolsaet**  
 Van Europese naar Atlantische  
 defensie – en retour: 60 jaar  
 Belgische NAVO-politiek 131

**Annelène Damen**  
 Terug van weggeweest?: reïntegra-  
 tie van Frankrijk in militaire com-  
 mandostructuur van de NAVO 136

**Małgorzata Bos-Karczewska**  
 Tien jaar Polen in de NAVO: op  
 zoek naar de ultieme waarborg 140

**Philip Everts**  
 Publieke opinie over de NAVO in  
 Nederland en elders: op zoek  
 naar draagvlak 145

**Karel Koster**  
 Het raketschild: opmaat naar  
 een nieuwe Koude Oorlog? 151

**Sietse Bosgra**  
 Somalië: wel piraten, geen  
 terroristen 156

**Theo Brinkel & Daisy Marlet**  
 Het Speciale Tribunaal voor  
 Libanon 161

**Goedele De Keersmaeker**  
 Amerika de machtigste, maar  
 niet almachtig 165

## BOEKBESPREKINGEN

**Kees Homan** over  
*De vele dimensies van human  
 security onder de loep* 170

**Karel Koster** over  
*Leren omgaan met kern-  
 bewapening* 172

**Sipke de Hoop** over  
*Éminence grise van de Franse  
 journalistiek over de Koude  
 Oorlog* 173

**Ben Schennink** over  
*Nederlanders blijken nog niet in  
 de greep van het provincialisme* 175

**RESPONS**  
**Michael van der Valk** 176

**SIGNALEMENTEN** 177

**SUMMARIES** 179

## Grossieren in 'historisch'

Het adjectief *historisch* gebruik ik, als columnist en in de dagelijkse conversatie, te pas en meestal te onpas – en ik ben niet de enige, vrees ik. Zo raakt een woord in de loop van de tijd vanzelf onderhevig aan veel inflatie. Er is nu vrijwel geen voetbalwedstrijd meer van enig belang of er wordt wel een historisch doelpunt gemaakt of een even historische redding verricht.

Dat geldt ook voor veel voorvallen in de grote politiek, zeker als ze in een machtig land zijn gesitueerd dat tevens op een grote mediadichtheid mag bogen. Zijn die gebeurtenissen op de keper beschouwd allemaal zo 'historisch'? Ik heb mijn twijfel.

Maar over de inauguratie afgelopen januari op Capitol Hill heb ik die gevoelens van twijfel niet. Daarover hoeft niemand tekst en verantwoording af te leggen. Dat het daar om historie ging, staat boven elke discussie. Toch is het lastig gebeurtenissen of voorvallen objectief de maat te nemen, om vervolgens dan onomstotelijk vast te stellen: ja, dat wat daar plaatsvond, was waarlijk 'historisch'.

Was het die dinsdagavond in januari rond de klok van zes uur bijvoorbeeld stiller op de Nederlandse snelwegen dan normaal? Zoiets kun je namelijk nauwkeurig meten. Nee, stiller was het niet. De *President elect* mocht op dat moment met enige hapering de eed op de Amerikaanse grondwet afleggen, maar de avondspits hier te lande was er niet van onder de indruk. Als er een voetbalwedstrijd van enig aanzien rond de klok van zes uur op een dinsdagavond op de televisie te zien zou zijn, ja, dan zou het ongetwijfeld rustiger zijn op de vaderlandse snelwegen met hun vertrouwde kluwen.

De inflatie van het woord 'historisch' komt doordat het alsmat groeiende rantsoen indrukken waarmee we dagelijks op de media worden gevoerd, steeds meer ons onderscheidend vermogen aantast bij de keuze tussen wat er werkelijk toe doet en wat niet. Voor de duiding van dergelijke zaken hadden we vele generaties lang de krant bij de hand. Die maakte ook fouten, maar nam desondanks een hoop werk uit handen en stilzwijgend trok grootvader in de leunstoel aan zijn pijp en legde vervolgens aan grootmoeder uit wat de wereld beroerde en welk belang wij eraan moesten hechten. Of er dus iets 'historisch' gaande was. Maar ja, we weten het, de krant doet er helaas steeds minder toe en de *weblog* met zijn me-

ningen en meninkjes zoveel te meer. 'Historisch', we pinnen het epitheton overal aan vast, zoals de huidige senioren dat vroeger als kind geblinddoekt deden met de staart behorende bij het spel van ezeltje prik.

Ik was niet lijfelijk aanwezig in Washington bij president Obama's inhuldiging. Ik was die zelfde week wél bij de uitreiking van de Zilveren Camera en nog een karrenvracht aan andere onderscheidingen in een overvol Haags Foto Museum. Mij viel op, hoe verrassend wéinig aan 'historische' gebeurtenissen nog op camera wordt vastgelegd. Het waren eigenlijk alleen sportevenementen en de boel eromheen. Momenten uit de grote internationale politiek ontbraken bijvoorbeeld helemaal. Robert Vos kreeg zijn Zilveren Camera voor de omhelzing van Maarten van der Weyden door Pieter van den Hoogenband na de prachtige Olympische 10 kilometer zwemmen in open water van eerstgenoemde. Een collega persfotograaf legde de optocht vast van uitzinnige Oranjeklanten op een alpenweide nabij Bazel en werd eveneens gelauwerd. Voetbal dus weer. Historisch? Mwwa. In elk geval heel anders historisch dan de beroemde dr. Erich Salomon uit het interbellum dat deed, die de camera als het moest in zijn bolhoed verstopte of een ladder meenam, doodleuk de conferentiezaal in wandelde, op de lege zetel van de Poolse delegatie neerstreek en de ondertekening van een verdrag vastlegde – inderdaad dat beroemde Kellogg-Briandverdrag uit 1928, waarbij een groot aantal landen verklaarde af te zien van oorlog als instrument van nationale politiek. Historisch? Mwwa. Echt geholpen heeft dat verdrag in elk geval niet. De tragische jaren dertig dienden zich aan.

Ik hoorde tijdens de prijsuitreiking dat de jury van de Zilveren Camera het niet gemakkelijk had gehad en zelfs een stoomcursus 'ontdekken van fotomanipulatie' had gevolgd. Met Photoshop kan de werkelijkheid namelijk een handje worden geholpen. Je kunt er rooie oogjes mee verdrijven, maar ook wat hertjes in gestrekte draf mee langs een bosrand laten draven. Hoe is het mogelijk. Stel je voor, tien herten op rij langs de rand van het bos. Eigenlijk was het er maar één, maar het werden er in diverse stadia van springen en rennen tien. Zo kan de techniek ook een handje helpen om de werkelijkheid wat meer 'historisch' te laten worden.

Genoeg getobd en simpeler gesteld: als we er

maar met z'n allen voor gaan zitten, dan wordt een gebeurtenis vanzelf historisch. Zou het dat zijn? Die avond van de 20ste januari heb ik met de afstandsbediening in de hand permanent zitten schakelen tussen CNN en BBC World. Op Pennsylvania Avenue zou zich die dinsdag der dinsdagen ook nog eens het defilé der defilés ontrollen. Helaas, het wilde zich maar niet of nauwelijks ontrollen. Voetstaps ging het in de gepantserde nieuwe limousine van de kersverse president, die op het onderstuk van een tank is gebouwd en door de geheime dienst liefkozend *the Beast* wordt genoemd, richting Witte Huis. Het had wegens dat saaie tempo soms iets van een treurige begrafenisstoet met militaire eer. Terwijl gedommel me langzaam overmande, kneep ik, als ik weer even wakker schoot, in mijn arm, jutte mezelf op, kijken blijven, kijken blijven, geduld hebben, dit gaat historisch worden. Maar uiteindelijk verloor ik

de strijd tegen de slaap.

De volgende ochtend waren ze op de televisie tot de samenvattingen gevorderd en ik luisterde gespannen naar het bijbehorende commentaar of ik wat historisch had gemist. Daar leek het absoluut op. De commentator had het over waakzame blanke mannen, hun pistool ontgrendeld, als escorte van de zwarte man en zijn gezin daarbinnen in *the Beast*. De omgekeerde wereld, bedoelde die commentator eigenlijk.

Welzeker, het was er andermaal 'historisch' aan toegegaan.

Han Mulder is o.m. oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*.

### Spiegel van dit nummer: 60 jaar NAVO

Op 4 april 2009 bestaat de NAVO zestig jaar. Reden voor de *Internationale Spectator* om daar uitgebreid bij stil te staan. De redactie prijst zich gelukkig de Secretaris-generaal van het Bondgenootschap, Jaap de Hoop Scheffer, bereid te hebben gevonden een bijdrage te leveren. Zijn artikel gaat over de noodzaak van de opstelling van een Nieuw Bondgenootschappelijk Strategisch Concept en een aantal kernproblemen die daartoe aangepakt moeten worden. Evenzeer is de redactie blij met de bijdrage van onze Permanent Vertegenwoordiger – onze ambassadeur – bij de NAVO, Herman Schaper. Zijn artikel beziet de organisatie vooral vanuit Nederlands perspectief. Schaper laat tevens de belangrijkste veiligheidsproblemen waar de NAVO anno 2009 voor staat, de revue passeren. Naast deze bijdragen rechtstreeks 'uit het veld' bevat dit nummer ook een reeks andere artikelen over de zestigste verjaardag van het Bondgenootschap. Die hebben soms een algemeen en soms een specifiek karakter. Zo is een analyse van ruim zestig jaar Belgisch veiligheidsbeleid opgenomen; alsmede een artikel over tien jaar NAVO-lidmaatschap van Polen; een beschouwing over de reïntegratie van Frankrijk in de militaire commandostructuur van de NAVO; en een bijdrage over de resultaten van opinie-onderzoek naar het draagvlak van het Bondgenootschap. Naast de NAVO-bijdragen bevat dit nummer een kwartet artikelen over andere onderwerpen, alsmede, gewoontegetrouw, boekbesprekingen en signalementen. Het geheel wordt ingeleid door een 'historische' column van het lid van de Algemene Redactie van dit blad, Han Mulder.

*Kernredactie*

# De NAVO 60 jaar: tijd voor een nieuw Strategisch Concept

Op 4 april aanstaande zal de NAVO haar zestigste verjaardag vieren. Zes decennia is een respectabele leeftijd voor een Bondgenootschap van soevereine naties, afkomstig uit twee continenten. Kortom, zeker reden om te vieren. Op hun topontmoeting in Straatsburg en Kehl zullen de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten echter meer doen dan alleen dit jubileum vieren; ze zullen ook besluiten nemen over de toekomst van het Bondgenootschap. Een van die besluiten betreft een zaak die ik al enige tijd heb bepleit: het aantreden van een nieuwe Amerikaanse regering is een ideaal moment om te beginnen met het formuleren van een nieuw Bondgenootschappelijk Strategisch Concept.

Er zijn veel goede redenen waarom zo'n nieuw Strategisch Concept noodzakelijk is. Een daarvan is het feit dat het huidige Concept uit 1999 dateert. Weliswaar zijn vele aspecten van dit document niet aan tijd gebonden, terwijl andere achteraf gezien hun tijd vooruit waren en relevant blijven. Maar het Concept van tien jaar geleden houdt uiteraard geen rekening met gebeurtenissen op politiek en veiligheidsterrein in het begin van de 21ste eeuw, zoals de terroristische aanvallen van 11 september 2001 en de betrokkenheid van de NAVO in Afghanistan. Evenmin houdt het rekening met het feit dat het Bondgenootschap slechts 16 leden telde toen de huidige versie werd ontworpen, terwijl het nu 26 soevereine staten omvat, en weldra 28. Het geeft dus niet de recente uitbreidingsronden weer en evenmin de andere aspecten van de transformatie die de NAVO sinds 9/11 heeft ondergaan. Het soort Bondgenootschap dat het Strategisch Concept van 1999 beschreef, was eurocentrisch van aard. Thans heeft het Bondgenootschap een veel uitgebreider karakter en houdt het zich bezig met veiligheidskwesties die ver buiten Europa's grenzen reiken, een feit dat in een nieuw Strategisch Concept naar behoren zijn weerslag dient te vinden.

Dit brengt mij op de *tweede reden* waarom ik meen dat we een nieuw Strategisch Concept nodig hebben: om een breed publiek van deze nieuwe NAVO bewust te maken. Ik heb de indruk dat een groot deel van de bevolking in onze lidstaten de geweldige veranderingen die de NAVO sinds het eind van de

Koude Oorlog heeft ondergaan, niet helemaal begrijpt of gewoonweg niet beseft. Een nieuw geactualiseerd basisdocument zou het gemakkelijker maken de NAVO uit te leggen en het draagvlak te stimuleren dat van wezenlijk belang is voor haar blijvend succes. Een duidelijke presentatie is niet alleen van belang voor het publiek in de lidstaten. Aangezien de strategische belangen van de NAVO samenvallen met die van een toenemend aantal staten die geen lid zijn, zou een nieuw Strategisch Concept ook in deze niet-lidstaten met aandacht worden gelezen.

De *derde* en zonder meer belangrijkste reden voor een nieuw Strategisch Concept is van conceptuele aard. De eisen die aan de NAVO worden gesteld, zijn groter dan ooit tevoren. Daarom is een heldere visie op rol en kerntaken van het Bondgenootschap van urgent belang. Alleen zo zullen we in staat zijn de noodzakelijke politieke beslissingen te nemen voor het vaststellen van prioriteiten in het licht van de veelheid aan taken, en voor het selecteren van militaire middelen die nodig zijn om die taken te vervullen. Juist om deze reden is er voor het nieuw Strategisch Concept een sleutelrol weggelegd. Onderhandelingen ter voorbereiding van een nieuwe versie van het Concept zullen vrijwel zeker gepaard gaan met een langdurige en intellectuele discussie tussen Bondgenoten; deze discussie biedt hun de kans alle fundamentele vragen te behandelen die met zowel het huidige als het toekomstig Bondgenootschap te maken hebben. Dit interne Bondgenootschappelijk debat zal misschien niet altijd gemakkelijk of harmonieus verlopen, maar het is absoluut noodzakelijk indien we een nieuwe consensus willen bereiken. Ik heb er alle vertrouwen in dat we dat kunnen.

## Zes kernproblemen

Er lijkt een breed draagvlak wat betreft deze drie redenen voor het op gang brengen van het proces om een nieuw Strategisch Concept te ontwikkelen. Welke verwachtingen moeten we echter koesteren wat betreft de *inhoud* ervan? Als het concept werkelijk waardevol wil zijn, dient het de volgende zes kernproblemen aan te pakken.

*Allereerst* moet het Strategisch Concept een duidelijke beschrijving bieden van de *strategische omgeving*.

Het gaat daarbij niet alleen om terrorisme, mislukte staten en proliferatie van grootschalige vernietigingswapens, maar ook om de gevolgen voor de veiligheid van zaken als klimaatverandering, aanvallen via internet, energievoorziening en piraterij. In een tijd van 'globalisering' worden we ook geconfronteerd met 'geglobaliseerde onveiligheid'. Het is duidelijk dat daarom de gehele internationale gemeenschap bij de bestrijding van deze verschijnselen dient te worden ingeschakeld en dat daarvoor een brede en ingewikkelde reeks instrumenten en benaderingen nodig is. Het nieuwe Strategisch Concept moet overtuigend aangeven waar de NAVO een rol heeft, en wat deze rol dient in te houden, teneinde toegevoegde waarde te verbinden aan de inspanningen van de Bondgenoten en de internationale gemeenschap.

In de tweede plaats moet het Strategisch Concept de betekenis van Artikel 5 van het Verdrag van Washington omschrijven in het licht van de nieuwe veiligheidsomgeving. De Bondgenoten beriepen zich voor het eerst in de geschiedenis van de NAVO op Artikel 5, vrijwel direct na '9/11'. Toch was dit geen aanval in de gebruikelijke militaire betekenis van de term. Kortom, hoe dient Artikel 5, het fundament van het Bondgenootschap, thans te worden geïnterpreteerd en doorgevoerd?

Voor een aanval via het internet is geen enkele soldaat nodig om de grens met een ander land te passeren, maar zo'n aanval kan wel het functioneren van dat land lamleggen. Verstoring van de energietoevoer van een land kan de economische en sociale structuur van dat land aantasten op een manier die lijkt op de gevolgen van een oorlog – maar zonder dat er ook maar één schot is gelost. En het smelten van de poolkap van de Noordpool zou ernstige veiligheidsbedreigingen voor de Bondgenootschappelijke oeverstaten kunnen betekenen.

Deze uitdagingen op veiligheidsterrein vergen niet *per se* militaire antwoorden, maar wél een collectieve reactie door alle Bondgenoten gezamenlijk. Het is van wezenlijk belang dat we in deze nieuwe veiligheidsomgeving het Concept van Bondgenootschappelijke solidariteit sterker maken en dat alle betrokken landen de verzekering krijgen dat ze deze uitdagingen niet in hun eentje hoeven aan te gaan.

Daarom dient het nieuwe Strategisch Concept een geactualiseerde definitie te bieden van onze 'solidariteitsbepaling', evenals een nieuwe interpretatie van wat we verstaan onder collectieve verdediging.

Ten derde moet een nieuw Strategisch Concept het denkbeeld van een '*Comprehensive Approach*' belichamen. Anders dan tijdens de Koude Oorlog kunnen de huidige uitdagingen op veiligheidsgebied niet alleen door de NAVO worden afgehandeld. Evenmin kan enige andere instelling alles op eigen houtje aan. Veiligheid in Afghanistan en elders vergt een alomvattende toepassing van economische, politieke en militaire maatregelen die de vermogens van de NAVO ver te boven gaan. Een nieuw Strategisch Concept dient dit te erkennen. Het moet de rollen die de NAVO in zo'n alomvattende benadering kan spelen en hoe de noodzakelijke civiele en militaire middelen op een samenhangende, doeltreffende en gecoördineerde wijze kunnen worden toegepast. De ondertekening in september 2008 van een 'gezamenlijke Verklaring van de VN en de NAVO' betekent een belangrijke stap in de richting van verwezenlijking van zo'n '*Comprehensive Approach*', maar er zijn ook andere internationale organisaties waarmee de NAVO een helder partnerschap dient te ontwikkelen, in het bijzonder de Europese Unie. Eenentwintig landen zijn lid van beide organisaties, vijf lidstaten van de EU hebben een partnerschap met de NAVO, terwijl deze aantallen in de nabije toekomst nog zullen stijgen. Beide organisaties delen niet alleen dezelfde lidstaten, maar ook dezelfde waarden. Ze spannen zich allebei in om ervoor te zorgen dat Europeanen in een onbedreigde stabiele veiligheidsomgeving kunnen leven, waarbij ze hun mensenrechten volledig kunnen uitoefenen. Om deze redenen is een hechter deelgenootschap niet alleen logisch, maar ook zeer wenselijk. Zo'n partnerschap zou de effectiviteit van beide organisaties vergroten.

Ten vierde gaat het om *militaire transformatie*. Een nieuw Strategisch Concept moet zich ook richten op het evenwicht tussen collectieve territoriale verdediging en de nieuwe missies van de NAVO, zoals expeditieoperaties. Natuurlijk blijft gemeenschappelijke territoriale verdediging het centrale beginsel waarop het Bondgenootschap is gegrondvest, maar geen enkele Bondgenoot kan het zich thans permitteren zijn strijdkrachten alleen voor dit doel aan te houden. De taak om, vaak op korte termijn, strijdkrachten en hun materieel uit te zenden om in verre crisisgebieden te opereren, is even belangrijk als het vereiste over strijdkrachten te beschikken die nationale grenzen kunnen verdedigen. Terwijl



expeditionaire strijdkrachten ook inzetbaar zijn voor landsverdediging, is het omgekeerde niet het geval. Daarom hebben we behoefte aan strijdkrachten en militaire capaciteiten die de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen hebben om zich over het hele spectrum van militaire operaties te bewegen, van crisismanagement en vredeshandhaving tot oorlogvoering. Een nieuw Concept moet dit vereiste niet alleen overduidelijk vaststellen, maar het moet ook schetsen hoe een en ander wordt verwezenlijkt, via maatregelen ter continuering van de transformatie van het Bondgenootschap en zijn leden, zoals hervorming van het proces van defensieplanning en van de wijze waarop door de NAVO geleide operaties worden gefinancierd.

Ten *vijfde* gaat het om de *consolidering van Europa*. Het leek erop dat het conflict in de Kaukasus in augustus 2008 een ernstige bedreiging vormde voor de verwezenlijking van de opdracht het Bondgenootschap verder uit te breiden en tegelijkertijd goede betrekkingen met Rusland te handhaven. Toch blijven beide taken van wezenlijk belang. De uitbreiding is een uiting van het recht van soevereine staten hun eigen bondgenootschappen en partnerschappen te kiezen, in plaats van dat de keuze voor hen wordt gemaakt. Het uitbreidingsproces is een van de belangrijkste middelen om Europa als een algehele, vrije en democratische veiligheidszone te consolideren. De uitbreiding heeft het risico van een grootschalige oorlog in Europa verminderd en stabiliteit en veiligheid in de gehele Euro-Atlantische regio vergroot, niet alleen voor Bondgenoten, maar evenzeer voor de nieuwe Bondgenoten en voor hun burens. Ik verwacht daarom van een nieuw Strategisch Concept dat het een duidelijk signaal geeft dat het uitbreidingsproces verder zal gaan, terwijl het ook duidelijk moet stellen dat de legitieme veiligheidsbelangen van Rusland noch ontkend, noch over het hoofd gezien zullen worden.

In dit kader zal het *zesde* antwoord dat het nieuwe Strategisch Concept zal moeten bieden, de vraag betreffen welk perspectief de NAVO hanteert op de ontwikkeling van haar *relatie met Rusland*. In het licht van recente gebeurtenissen is het van belang lering te trekken uit de wijze waarop we in het verleden met elkaar zijn omgegaan via de NAVO-Rusland Raad. Het zal duidelijk zijn dat doeltreffende samenwerking tussen de NAVO en Rusland van wezenlijk belang is voor de aanpak van vele gemeenschappelijke uitdagingen waarmee we wor-

den geconfronteerd. Toch schijnt Rusland thans de perceptie te koesteren dat het Westen, in het bijzonder de NAVO, onvoldoende rekening houdt met de Russische veiligheidsbelangen. Het gaat hier om een perceptie die zowel de NAVO als Rusland moet proberen recht te zetten. Er zijn tal van probleemgebieden waar we een gemeenschappelijk belang hebben, terwijl samenwerking beslist te verkiezen valt boven confrontatie. Die samenwerking kan echt alleen tot stand komen indien zowel de NAVO als Rusland bereid is tot een blijvende en openhartige dialoog. Het nieuwe Strategisch Concept zal de Bondgenoten een ideale kans bieden een heldere consensus te bereiken over hoe om te gaan met Rusland en de relatie te ontwikkelen.

### Conclusie

Naast deze zes beleidsterreinen zijn er uiteraard vele andere kernproblemen die behandeling verdienen in het Strategisch Concept, zoals de rol van wapenbeheersing en ontwapening; onze betrekkingen met partnerstaten elders ter wereld; de samenwerking met regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie; en de rol van de NAVO in humanitaire hulpoperaties en bij rampenbestrijding. Een rol voor de NAVO die zeker ook versterkt dient te worden is het volledig gebruik maken van de Alliantie als het forum voor wederzijdse raadplegingen over veiligheid tussen zowel Noord-Amerikaanse als Europese bondgenoten.

In een tijd waarin onze veiligheidsomgeving snel verandert en de uitdagingen waarmee we worden geconfronteerd, steeds minder voorspelbaar worden, dient de NAVO te beschikken over een navenant brede en aanpasbare reeks instrumenten. Bovenal echter hebben we overeenstemming nodig tussen de lidstaten over hoe en wanneer die middelen te hantieren teneinde gemeenschappelijke belangen en waarden te garanderen. Een nieuw Strategisch Concept zal ons deze consensus bieden. Daarom is de tijd er nu rijp voor.

Jaap de Hoop Scheffer is secretaris-generaal van de NAVO. Dit artikel is onder verantwoordelijkheid van de eindredactie van dit blad vertaald uit het Engels. Vertaling door Gerard Telkamp.

# Het bondgenootschap kruipt uit het dal van de Irak-crisis: onenigheid en overeenstemming binnen de NAVO

Zes jaar geleden stond de NAVO er bijzonder slecht voor. Het trans-atlantisch bondgenootschap was tot op het bot verdeeld over het Amerikaanse voorstellen om – samen met de Britten – Irak binnen te vallen. Tegenover Washington en Londen stonden Parijs en Berlijn, die zich al in een zeer vroeg stadium ontpopten als de grote tegenstanders binnen de NAVO en de Verenigde Naties. Het transatlantische samenwerkingsverband leek in 2003 eerder een ruzieclub, waarbinnen fundamentele verschillen van mening openlijk en weinig diplomatiek werden uitgevochten. De NAVO lijkt er aan de vooravond van haar zestigste verjaardag een stuk beter voor te staan dan destijds. Desondanks is er nog steeds onenigheid over fundamentele zaken van het bondgenootschap.

Deze bijdrage inventariseert en analyseert de belangrijkste *issues* en beschrijft de ontwikkelingen sinds 2003 aan de hand van drie belangrijke conflicten waarbij de NAVO en NAVO-lidstaten betrokken waren: de stabilisatiemissie in Irak (SFIR), de NAVO-missie in Afghanistan (ISAF) en het conflict in Georgië in 2008. Hoe is het de NAVO hierbij vergaan en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de eenheid van het bondgenootschap in het jubileumjaar, onder een nieuwe Amerikaanse president?

## Stabilisatiemissie Irak

Na de invasie van Irak bleek al snel dat met de val van het regime van Saddam Hoessein er nog lang geen sprake was van een 'mission accomplished', zoals de toenmalige Amerikaanse president George W. Bush meende. De vervolgstap was het installeren van de *Coalition Provisional Authority* (CPA), die onder leiding van de Amerikaan Paul Bremer het land bestuurde. De CPA werd gesteund door de *Stabilisation Force Iraq* (SFIR). Aan de stabilisatiemissie namen de meeste NAVO-landen deel; Nederland droeg met meer dan duizend militairen bij aan SFIR. Ook militairen van niet-NAVO-lidstaten namen deel, zoals Zuid-Koreanen, Japanners en Australiërs. Deze internationale macht kon echter niet voorkomen dat het Iraakse verzet geweldig toenam.

Hierbij vielen veel slachtoffers, vooral onder Iraakse burgers. Het verzet werd deels gevoed door het harde en botte optreden van de Amerikanen. SFIR kwam ook in opspraak toen in 2004 foto's van de martelingen in onder andere de Abu Ghraib-gevangenis in het nieuws kwamen. Het geweld en deze incidenten droegen bij aan toenemende onenigheid over de te varen koers. Veel landen hielden het na een jaar voor gezien of verminderden hun bijdrage tot een symbolische aanwezigheid, om Washington niet te veel voor het hoofd te stoten. Van de NAVO-landen die na de invasie een substantiële bijdrage hadden geleverd aan de wederopbouw, hielden de meeste er na een of twee jaar mee op, waaronder Nederland (2005), Italië (2006) en Polen (2007).

Hun redenen waren divers: het door de Amerikanen gevoerde beleid, gebrek aan politiek draagvlak, alsook de beperkte militaire capaciteit van veel NAVO-landen. Alleen de Britten hielden het lang vol; naar het zich laat aanzien zullen ze zich in 2009 vrijwel volledig terugtrekken. Al met al kwamen de Amerikanen er in Irak al snel opnieuw alleen voor te staan.

## NAVO-missie Afghanistan

Toen de NAVO in de zomer van 2003 de strategische coördinatie van de *International Security Assistance Force* (ISAF) in dat land op zich nam, zette het bondgenootschap een fundamentele nieuwe stap in zijn bestaan. Met de overname nam het niet alleen een langdurige verplichting op zich om de Afghanen hulp te verlenen, maar gaf het tevens aan dat het een bijdrage wilde leveren aan vrede en veiligheid ook buiten het Euro-Atlantische gebied. Anders gezegd, door middel van ISAF vervult de NAVO enerzijds een essentiële taak in Afghanistan, anderzijds baant zij nieuwe wegen op het conceptuele vlak. Daarover leek zelfs ten tijde van de crisis rond Irak een redelijke mate van overeenstemming te bestaan. Vrijwel alle NAVO-landen droegen in Afghanistan bij aan ISAF – al doen sommigen (veel) minder dan anderen.

De moeilijkheden en teleurstellingen in Afgha-

nistan leverden lange tijd niet bijzonder veel spanningen op tussen de bondgenoten. Na meer dan vijf jaar ISAF is het beeld van de NAVO en de eenheid van het bondgenootschap evenwel langzaam maar zeker aangetast. De complexe stabilisatietaken die de NAVO in 2003 in een lastige omgeving als Afghanistan op zich heeft genomen, vergen veel meer van het bondgenootschap en zijn individuele krijgsmachten dan in andere operaties onder leiding van de NAVO. De missie-Afghanistan is daardoor op allerlei terreinen een toetssteen voor de transformatie van de NAVO geworden. En het lijkt die toets vooralsnog *niet* te kunnen doorstaan.

De Europese partners ontbreekt het aan het vermogen te opereren in afgelegen en dikwijls gevaarlijke gebieden, alsmede aan de noodzakelijke militaire massa om te voldoen aan de vereisten van de ISAF-missie. De verschillen tussen de Europese NAVO-landen zijn op dit gebied overigens groot. Een beperkt aantal landen beschikt wel over een expeditionaire krijgsmacht die op veel terreinen snel inzetbaar is. Nederland doet het in dit opzicht niet slecht. Maar het ontbreekt aan de capaciteit om langer dan een paar jaar een missie zoals die in Uruzgan vol te kunnen houden. Anders gezegd, de kwaliteit is er wel, maar de kwantiteit is gering. Alleen het Verenigd Koninkrijk lijkt in staat langdurig een substantiële bijdrage te leveren. Maar ook daar zit de sleet er in, na meer dan vijf jaar Afghanistan én Irak.

Naast een slecht cijfer voor het *kunnen*, scoren de meeste Europese NAVO-landen ook bijzonder slecht op het *willen*. De bijdrage van verscheidene NAVO-landen is slechts symbolisch (een veldhospitaal, een eenheid commando's of een groep technici). Eind 2008 leverden slechts zes van de 23 Europese NAVO-lidstaten meer dan duizend militairen (het Verenigd Koninkrijk, Polen, Italië, Frankrijk, Duitsland en Nederland). Behalve het willen bijdragen is er nog het probleem van het willen bijdragen zonder voorbehouden. De meeste landen verbinden allerlei *caveats* aan hun activiteiten in Afghanistan. Zo mogen sommige Europese troepen na zonsongang niet van hun basis af. Vanuit militaire optiek zijn die voorbehouden bijzonder lastig en vormen ze vaak een obstakel voor gemeenschappelijk optreden.

Hiermee verbonden zijn verschillen in opvattingen tussen de NAVO-landen over aard en doel van de missie in Afghanistan. Voor de een betreft zij vooral een wederopbouwmissie, voor de ander is zij primair onderdeel van de strijd tegen terrorisme. Dit kan tot

spanningen leiden, zoals die in het najaar van 2006 tussen Nederland en de NAVO-partners bestonden over de militaire strategie van de ISAF-missie. De bondgenoten zetten destijds de Taliban steeds meer 'onder druk' met gevechtsoperaties. Nederland was bezorgd over het escalerende geweld en hamerde op wederopbouw. De toenmalige commandant der strijdkrachten, Dick Berlijn, hield zijn collega's voor dat het 'zwaartepunt' van de ISAF-missie niet uitschakeling van de Taliban moet zijn, maar het winnen van de *hearts and minds* van de Afghaanse bevolking en behoud van parlementaire steun in de NAVO-landen.<sup>1</sup> Deze meningsverschillen op operationeel en tactisch niveau in het veld zijn verbonden met de verschillen van inzicht in de algemene strategie voor de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan.

Hoewel de NAVO als zodanig, evenals alle NAVO-landen afzonderlijk, het concept van alomvattende veiligheid hanteert, wordt er verschillend gedacht over de precieze inhoud van deze notie, die ook wel wordt aangeduid als de *whole of government approach* of de 3D-benadering. Het gaat om het samenspel tussen Diplomatie, Defensie en Ontwikkeling (*Development*). De Europese landen leggen in Afghanistan – en in het algemeen – de nadruk op de eerst twee 'D's', de Verenigde Staten op de 'D' van defensie. Dit gold in het bijzonder onder president Bush. Mogelijk dat hierin onder de nieuwe regering van Obama enige verandering komt, maar vooralsnog betreft dit een zeer fundamenteel meningsverschil. In combinatie met de grote verschillen in kunnen en willen maakt dat, dat het niet goed is gesteld met de eenheid binnen de ISAF en de NAVO als geheel. Dit is uiteraard niet alleen slecht nieuws voor het bondgenootschap, maar ook voor de Afghanen. Alleen door een vastberaden, consequent beleid te voeren kan een bijdrage worden geleverd aan veiligheid, stabiliteit en uiteindelijk een beter leven voor de Afghanen. Tegelijkertijd zal het succes van de NAVO-missie in Afghanistan een direct effect hebben op de veiligheid in de regio en op de toekomst van de NAVO zelf.

### **Problemen in het veld**

De bovengenoemde problemen van de NAVO in het veld zijn beslist niet nieuw. Al in de jaren negentig bleek dat NAVO-landen slecht met elkaar konden samenwerken. Ook toen betrof het problemen rond kwantiteit en kwaliteit van de krijgsmachten, onenigheid rond de te volgen strategieën en een gebrek

aan politieke wil of de flexibiliteit om te komen tot eenduidig beleid. De huidige secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, heeft zich de afgelopen jaren vooral ingezet om de kwaliteit van de krijgsmachten naar een hoger niveau te tillen. De bijbehorende kernbegrippen zijn: transformatie, inzetbaarheid en interoperabiliteit. Op recente topontmoetingen van het bondgenootschap werd afgesproken dat de NAVO zich verder zou moeten omvormen tot een militaire alliantie die in staat is expeditionair op te treden. Zo werd op de Top in Riga (2006) bepaald dat maar liefst 40% van de NAVO-strijdkrachten op termijn ver weg van huis zelfstandig moet kunnen opereren in een harmonieuze internationale mix van land-, lucht- en zee-strijdkrachten.<sup>2</sup> Dat was destijds en is nog steeds bij lange na niet het geval – zoals onder meer in Afghanistan blijkt. Dit heeft niet alleen te maken met gebrek aan kwaliteit en kwantiteit van de strijdkrachten van veel Europese NAVO-landen, maar

### ***De bijdrage van diverse NAVO-landen aan de missie in Afghanistan is slechts symbolisch***

tevens aan het ontbreken van enthousiasme voor NAVO-missies buiten het eigen verdragsgebied. Vooral de Fransen lieten zich – onder andere op de Top in Riga – negatief uit over een NAVO die ver van huis wil optreden. Volgens de toenmalige Franse president Chirac moest de NAVO niet de pretentie hebben een wereldomvattende organisatie te worden. Die mening lijken ook veel Oost-Europese partners toegedaan na de Russische inval in Georgië in 2008.

#### **Georgië**

De oorlog in Georgië (augustus 2008) versterkte bij veel Oost-Europese landen het gevoel dat de NAVO niet te veel buiten de eigen regio actief zou moeten zijn, maar zich primair zou moeten richten op de veiligheid van het bondgenootschappelijk grondgebied. Vooral de Baltische staten en Polen reageerden zeer bezorgd op de Russische inval in Georgië. Als slachtoffers van Russisch geweld en bezetting in het verleden stonden zij pal achter Georgië. De politieke leiders van deze landen reisden zo snel als mogelijk af naar Tbilisi om hun steun te betuigen aan de Georgiërs, *als of* Artikel 5 van het NAVO-verdrag

op Georgië van toepassing was. Dat was het volgens de Duitsers en Fransen gelukkig niet. En als het aan Berlijn en Parijs ligt, zal dat ook niet snel gebeuren. Deze twee landen voerden het kamp aan dat op de NAVO-top in Boekarest (april 2008) zo tegen de toetreding was van Georgië en Oekraïne. Vooral Duitsland was bezorgd over de gevoelens van Rusland, dat zich door een oprukkende NAVO bedreigd en beledigd zou kunnen voelen. Dat die gevoelens zouden kunnen leiden tot gewelddadigheden, was niet alom voorzien, maar voor beide kampen was de theoretische mogelijkheid een reden om juist voor of tegen het (kandidaat-) lidmaatschap te zijn van de twee voormalige Sovjetrepublieken. De verdeeldheid hierover hield ook na de zomer aan.

Begin december 2008 vergaderden de ministers van buitenlandse zaken van de NAVO-lidstaten in Brussel over hoe Georgië en Oekraïne op een of andere manier dichter bij het bondgenootschap gebracht kunnen worden. Duidelijk is dat lidmaatschap er op korte termijn niet inzit. Ook werd gediscussieerd over welke houding tegenover Rusland aangenomen moet worden na het opschorten van de relaties vanwege de inval in Georgië. In het algemeen zijn de Oost-Europese landen voor een harde lijn tegenover Moskou. Een meerderheid was echter bereid opnieuw de draad op te nemen, zonder evenwel al tot een volledige normalisatie van de relaties over te gaan. Een dergelijke stap werd ook onmogelijk gemaakt door de opstelling van de Russen. Premier Poetin dreigde eind vorig jaar nog met het stationeren van raketten aan de grens met Polen in de exclave Kaliningrad. Deze stap volgde als reactie op het ondertekenen van een akkoord tussen de Verenigde Staten, Tsjechië en Polen over de bouw van installaties voor een anti-raketschild.<sup>3</sup> Begin 2009 werd het dreigement, mede als reactie op het aantreden van Barack Obama, ingetrokken, maar werd tegelijkertijd de bouw van een vlootbasis in Abchazië aangekondigd.

Al met al heeft het agressieve gedrag van Moskou het idee versterkt dat de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied nog steeds een of zelfs dé kerntaak van de NAVO is. Niet alleen de Oost-Europese NAVO-landen zijn die mening toegedaan. In het bijzonder de inval in Georgië heeft ook ten westen van het voormalige IJzeren Gordijn het besef doen groeien dat er van Rusland nog steeds – of zelfs steeds meer – een potentiële dreiging uitgaat.

## Breuklijnen

Wanneer we naar de meningsverschillen kijken rond de drie belangrijke conflicten waarbij de NAVO en NAVO-lidstaten betrokken waren, dan vallen verscheidene breuklijnen op. Ten eerste is er een fundamenteel verschil van inzicht in het te voeren veiligheidsbeleid tussen de Verenigde Staten en de Europese NAVO-landen. De Amerikanen geloven meer in militaire macht, de Europeanen meer in politiek overleg. Het feit dat de Verenigde Staten gemakkelijker overgaan tot gebruik van militaire middelen en Europa eerder kiest voor overleg, heeft te maken met hun kijk op de wereld, hun historische ervaring, maar ook het gegeven dat de Amerikanen nu eenmaal over een grote militaire macht beschikken en Europa niet. Dat laatste verschil is zowel een oorzaak als een gevolg van het anders denken over veiligheid.

Behalve verschillen van mening over het te voeren algemene veiligheidsbeleid zijn er verschillen van opvatting over de rol en taken van de NAVO. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zien in de NAVO een (potentiële) mondiale veiligheidsorganisatie die de belangen en waarden van het Westen kan behartigen – al dan niet met *ad hoc*-partners van buiten de NAVO, zoals Australië, Zuid-Korea of Japan. Daartegenover staan de opvattingen van de Oost-Europese NAVO-lidstaten, die de NAVO vooral zien als verdediging tegen agressie uit het Oosten. De meeste landen nemen een tussenpositie in, waaronder Nederland.

Het mag duidelijk zijn dat deze breuklijnen de NAVO er niet sterker op maken en dat het voor behoud van de eenheid van de NAVO van belang is dat de politieke en militaire verschillen worden overbrugd. Deze opgave zal in het jubileumjaar een belangrijke plaats op de agenda innemen, waaronder die van het verjaardagsfeestje van de NAVO in april in Straatsburg/Kehl.

## Overeenstemming

Gelet op de uitdagingen waar de NAVO voor staat, zal haar zestigste verjaardag beslist geen onbezorgd feestje zijn. Wel is er voor Jaap de Hoop Scheffer reden er zich op te verheugen. Iedereen is na de crisis van 2003 nog bij elkaar. Sterker nog, er zijn sindsdien zeven nieuwe leden bijgekomen, twee andere staan voor de deur (Albanië en Kroatië), terwijl de Fransen hebben aangegeven graag weer terug te keren in de militaire commandostructuur. Daarmee

is de NAVO weliswaar nog niet omgetoverd tot een harmonieuze alliantie, maar staat de organisatie er in ieder geval in politiek opzicht een stuk beter voor dan zes jaar geleden. Dat kan zelfs gezegd worden van de militaire kant van de alliantie. Hoewel de samenwerking tussen de NAVO-landen in Afghanistan te wensen over laat, is er de afgelopen jaren veel bereikt. De NAVO heeft veel (gevechts)ervaring opgedaan, waarmee het transformatieproces eerder is versneld dan vertraagd.

Daarnaast is de afgelopen jaren gebleken dat er behalve veel onenigheid ook veel overeenstemming bestaat over belangrijke zaken. In eerste instantie zijn dat de gedeelde belangen, die kunnen worden samengevat onder de noemer veiligheid, welvaart & democratie. Over de bedreigingen van deze belangen en waarden bestaat ook een grote mate van overeenstemming: geweld door niet-statelijke actoren (terroristen en piraten), de problematiek van fragiele staten, nucleaire dreigingen en – opnieuw, of zelfs in toenemende mate – Rusland.

En hoewel de NAVO-partners het vaak niet eens zijn over de details van de aanpak van deze dreigingen, lijken ze dat op hoofdlijnen wel te zijn. Zo bestaat er overeenstemming over het idee van de 3D-benadering. Zeker als de Verenigde Staten meer op de D's van *Diplomacy* en *Development* gaan inzetten, liggen hier mogelijkheden om verder naar elkaar toe te groeien. President Barack Obama en minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton hebben in de eerste weken na hun aantreden hier al een begin mee gemaakt. In zijn inaugurele rede gaf Obama aan meer in te willen zetten op overleg. En op de eerste dag op het ministerie van buitenlandse zaken kondigde Clinton aan dat zowel *Diplomacy* als *Development* een veel zwaardere stem krijgt in het Amerikaanse veiligheids- en defensiebeleid.

## Europa aan zet

Omdat een toenaderingsproces het beste van twee kanten komt, zal ook Europa moeten bewegen. Voor de Europeanen betekent dit dat ze meer zullen moeten doen op het gebied van de D van defensie. Dit betreft zowel het *willen* als het *kunnen* – en dat laatste vraagt om meer investeringen in kwaliteit en kwantiteit van de Europese strijdkrachten. De Europese partners hebben tot nu toe echter weinig beweging getoond. Als reactie op de oproep van Obama meer troepen naar Afghanistan te sturen, reageerde minister van Defensie Eimert van Middelkoop met



de opmerking: 'De nieuwe Amerikaanse president Obama kan me tien keer bellen, maar onze missie in Uruzgan stopt augustus 2010.<sup>4</sup> In een kamerdebat hierover gaf de minister ook aan dat een eventuele inzet elders in Afghanistan geen optie is. De Duitsers en de Fransen hebben eind vorig jaar al wel hun bijdrage aan de NAVO-missie vergroot. De Fransen kwamen tot dit besluit ondanks ernstige verliezen bij een hinderlaag medio 2008; de Duitsers ondanks het feit dat de missie in Afghanistan beslist niet populair is. Beide landen lijken echter niet bereid hun militaire inzet nog verder op te schroeven. Hetzelfde geldt voor de Britten, die vanaf het begin een substantiële bijdrage hebben geleverd (meer dan de Fransen, de Duitsers en de Nederlanders samen).

Het is de vraag hoe de nieuwe Amerikaanse president op dit alles zal reageren. Uiteraard bestaat er in het kader van de 3D-benadering de mogelijkheid de Europese inzet op de andere twee D's te vergroten. Maar zal Washington hiermee genoegen nemen? Van de Europeanen wordt ten minste een symbolisch militair gebaar verwacht. Een houding zoals die van minister Van Middelkoop is in dat licht niet bijzonder diplomatiek te noemen. De eenheid van de NAVO is hier in ieder geval niet mee gediend. En

als het er uiteindelijk op neerkomt dat de Verenigde Staten de *bulk* van de veiligheid in de wereld bekostigen, zonder dat de Europese bondgenoten boter bij de vis doen, dan dreigt de NAVO voor de Amerikanen aan relevantie te verliezen.<sup>5</sup> In dat geval zou de moeizame weg omhoog uit het dal van de Irak-crisis al weer snel teniet worden gedaan.

## Noten

- 1 Steven Derix, 'Wrijving Nederland en NAVO-partners', in: *NRC Handelsblad*, 16 november 2006.
- 2 Hans de Vreij, 'NAVO lanceert toekomstplannen', 30 november 2006, Radio Nederland Wereldomroep.
- 3 Zie het artikel van Karel Koster in deze aflevering, blz. 153-157.
- 4 Maartje Willems, 'Van Middelkoop: In 2010 eindigt missie in Afghanistan', in: *Elsevier*, 27 december 2008.
- 5 Zie openingstoespraak Defensieverkenningen van minister Maxime Verhagen, 16 december 2008 <[www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches,2008/12/Openingsspeech-Defensieverkenningen.html](http://www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches,2008/12/Openingsspeech-Defensieverkenningen.html)>.

Dr Edwin Bakker is hoofd van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

## NIEUWE PUBLICATIE VAN HET CLINGENDAEL EUROPEAN STUDIES PROGRAMME (CESP)

### Etnisch separatisme in de voormalige Sovjet-Unie Door René Does

Prijs: € 10,00, ISBN: 978-90-5031-137-3, ± 40 blz.

Op 8 augustus 2008 viel het Georgische leger de opstandige deelrepubliek Zuid-Ossetië binnen in een poging het Georgische staatsgezag te herstellen. Rusland kwam de Zuid-Osseten militair te hulp en wist Georgië al na vijf dagen felle oorlogsvoering een nederlaag toe te brengen. Vervolgens erkende Rusland niet alleen de onafhankelijkheid van de Georgische deelrepubliek Zuid-Ossetië, maar ook die van Abchazië.

De gebeurtenissen maakten duidelijk dat etnisch separatisme in de voormalige Sovjetunie nog altijd een dringend politiek en militair vraagstuk is. Etnisch separatisme was in 1991 een van de belangrijkste oorzaken van de ondergang van de Sovjetunie, en ook na het uiteenvallen ervan bleef etnisch separatisme een bron van (potentiële) conflicten binnen en tussen de opvolgerstaten, zoals de twee Russisch-Tsjetsejeense oorlogen en de 'bevroren' separatistische conflicten rond de regio's Abchazië, Zuid-Ossetië, Nagorno-Karabach en Transdnestië lieten zien.

Dit Clingendael-paper behandelt de historische achtergrond van het etnisch separatisme in de voormalige Sovjetunie en de omstandigh-

eden waarin het tot een politiek en militair conflict kan uitgroeien. Bijzondere aandacht is er voor de zogenoemde 'bevroren conflicten' en de centrale rol van Rusland hierin. Verder wordt onderzocht welke oplossingen voor deze conflicten mogelijk zijn om zo de afronding van het ontbindingsproces van de voormalige Sovjetunie dichterbij te brengen.

René Does is als Ruslanddeskundige verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam. Hij is tevens hoofdredacteur van *Prospekt*, tijdschrift over Rusland, en redacteur van *Ablak*, tijdschrift over Midden-Europa en de Balkan. Informatie en/of bestellingen via het secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3245384, e-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldingsprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael, via e-mail ([cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)) of telefonisch: 070-374 66 28

# Van 'Plenty of Nothing' naar 'I Will Survive'

## Bij de 60ste verjaardag van een bondgenootschap

Het mag niet onbekend zijn dat op 4 april 1949, bij de bescheiden openingsceremonie ter gelegenheid van de oprichting van het Noord-Atlantisch Bondgenootschap te Washington, de huiskapel van het *Department of State* de stemming erin poogde te brengen door Gershwin's song *I've Got Plenty of Nothing* in te zetten.

Het zou te ver gaan om de dirigent van het orkestje nu, met de zestigste verjaardag van de alliantie in zicht, te vragen dit nummer straks maar weer te spelen in Brussel. Het is niet moeilijk om nog wat oude titels voor het komende feestje te suggereren (*Band on the Run, Déjà Vu, I just don't know what to do with myself, Help!*), maar even fair is het om de dirigent te instrueren de plichtigheid met *I Will Survive* af te sluiten. Want hoe crisisrijk en moeizaam de geschiedenis van de NAVO dan wel mag zijn, de werkelijkheid is ook dat het bondgenootschap een benijdenswaardig vermogen tot overleven heeft.

En 'crisisrijk' kan een teken van debat en levenslust zijn, en niet per definitie van nutteloosheid en verlamming. De troostrijke scepisis van Winston Churchill schiet ons hier weer eens te hulp: 'The only thing worse than fighting with Allies is fighting without them.'<sup>1</sup>

Deze visie is minimalistisch-optimistisch en geruststellend voor elk bondgenootschap, omdat zij de voordelen van het voortbestaan – ja zelfs louter het bestaan – als groter ziet dan het stoppen of niet-bestaan. Op de keper beschouwd is Churchills uitspraak natuurlijk behoorlijk geclausuleerd: hij gaat immers reeds uit van bondgenoten ('allies'), die de keus hebben om wel of niet samen op te trekken. De filosofische vraag hierachter is of zij in het laatste geval nog wel 'bondgenoten' kunnen worden genoemd, of reeds zijn gedegeerd tot solisten, die niet meer bereid zijn risico's op een onderling acceptabele wijze met elkaar te delen.

De wetenschappelijke onderbouwing van het institutionele overlevingsminimum is ons begin jaren negentig aangereikt in het discours tussen neorealisten en liberaal-institutionalisten. De eersten relativeren het belang van instituties – in ons geval dus ook van

een bondgenootschap als de NAVO – van oudsher, omdat zij nu eenmaal vertrekken vanuit het primaat van nationale staten en hun eigenbelang. Dat sluit samenwerking in bondgenootschappen weliswaar niet uit, maar deze school ziet hen vooral als tijdelijke constructies tussen staten die begrijpen dat zij (zie Churchill hierboven) een grotere externe dreiging slechts kunnen pareren door het aangaan van de alliantie als verstandshuwelijk. De liefde tussen de partners komt wellicht later, maar zeker niet vanzelfsprekend. Een verfijning van het neorealisme voorzagt zelfs nog minder ruimte voor duurzame coöperatie tussen staten dan de simpele redenering 'A en B zullen samenwerken zolang zij daar allebei baat bij hebben' toelaat. De Amerikaan Joseph Grieco voerde aan dat staten slechts bereid zullen zijn tot samenwerking, als ze ervan overtuigd zijn dat de marginale winst voor alle betrokkenen zodanig gespreid is, dat de onderlinge verhoudingen er niet door verslechterd zullen worden. Anders gezegd: als A er veel meer van profiteert dan B, zal B ondanks een absolute verbetering van zijn positie (en die van allen samen) de samenwerking blokkeren. Een bekende neorealist als John Mearsheimer voorspelde in 1994, na het einde van de Koude Oorlog, weinig goeds voor een instituut als de NAVO. Conform het boekje zou de gunstige wijziging in de wereldpolitieke machtsverhoudingen haar bestaan overbodig maken, al liet Mearsheimer die conclusie aan de lezer over na een uitvoerig exposé waarin hij met alternatieven van institutioneel optimisme afrekende. Uitdrukkelijk pessimistisch betoonde hij zich over de kansen dat de NAVO zich oostwaarts zou uitbreiden en, bij gebrek aan de oude afschrikkingsratio, zich bijvoorbeeld nog nuttig zou kunnen maken in een tweede leven als organisatie voor collectieve veiligheid in Europa.<sup>2</sup>

Liberaal-institutionele critici voerden aan dat instituties op een aantal terreinen wel degelijk levensvatbaar waren en tot op zekere hoogte zelfs een spelbepalende rol konden spelen. Binnen goed functionerende organisaties ontstaan baten in de vorm van transparantie, *efficiency* door het werken met vaste

spelregels, kordaatheid door het beschikbaar zijn van de nodige faciliteiten in tijden van crisis, en de mogelijkheid op basis van reciprociteit een cultuur van vertrouwen en compromissen op te bouwen.<sup>3</sup> Naarmate partners deze – moeilijk meetbare, maar dus ook moeilijk te betwisten – baten meer appreciëren, stijgt de levensverwachting van een instituut, al zal dat in een gevoelig domein als dat van ‘veiligheidspolitiek’ minder voor de hand liggen dan in onschuldiger domeinen van internationale samenwerking.

Zomin als de neorealisten volstrekt gelijk hebben gekregen in hun voorspelling dat instituties als de NAVO na de Koude Oorlog teloor zouden gaan, zo waar is het dat het bondgenootschap met het wegvallen van de Artikel 5-rol grote moeite heeft zich in nieuwe taken te bewijzen. Natuurlijk kan men zich amuseren met het opgewekte proza dat de slotcommuniqués na elke NAVO-top stevast opleveren. Het bondgenootschap is onmiskenbaar in trek bij landen die vroeger achter het IJzeren Gordijn lagen. Via een amper nog bij te houden stelsel van lidmaatschappen, kandidaat-lidmaatschapsprogramma's, partnerschapsprogramma's, regionale dialogen, het Istanbul Cooperation Initiative en *ad hoc*-samenwerking in concrete operaties (ISAF, KFOR) is een netwerk gegroeid, waarin een kern van 26 'echte' leden valt te ontwaren, maar dat in zijn grootste omvang inmiddels liefst 56 landen verbindt. Op de top in Boekarest (april 2008) werden de mondiale aspiraties van de NAVO onderstreept door het feit dat VN-secretaris-generaal Ban Ki Moon, officiële vertegenwoordigers van de EU, Japan, Australië en Afghanistan, van de Wereldbank en van 14 andere niet-NAVO-landen aanwezig waren.<sup>4</sup>

Het succes van deze verbreiding wordt in de ogen van diverse waarnemers echter niet weerspiegeld in een navenant grotere veiligheidsprestatie. Misschien is dat een onredelijk oordeel, maar het beeld van de NAVO in 2009 is dat van een instituut dat zijn bestemming nog niet heeft gevonden, dat de vereiste interne homogeniteit (lees: solidariteit) zeker niet heeft zien groeien na de (verleden, en nog te verwachten) uitbreidingsronden en, *last but not least*, in Afghanistan een wanhopige strijd tegen zichzelf lijkt te voeren. Bij de ISAF-missie komt, naast goede bedoelingen, veel bondgenootschappelijke malheur, die in honderden rapporten als droge probleemrijtjes wordt opgesomd, in één keer *live* aan het licht. Volgens menigeen is daarmee het punt bereikt dat het bestaan van de NAVO zelf daarmee in Afghanistan op het spel staat: als een over zichzelf afgeroepen ultimatum hangt de mantra *'we can't afford to fail'* over de operatie.<sup>5</sup>

## Oude en nieuwe problemen

Voordat ik hierop terugkom, dient eerst, in herinnering aan het succes van de NAVO-oude-stijl als winnend bondgenootschap in de Koude Oorlog, erkend te worden dat ook in die periode vóór 1989 het instituut door grote problemen werd gekweld. De doctrinaire rol van het tactische kernwapen in Europa, de medezeggenschap van Europa in de besluitvorming en in het bijzonder de rol van het lastige Frankrijk, de bijkans chronische twisten over lastenverdeling (*burden sharing*) en de ongemakkelijke omhelzing van dictaturen (Portugal, Griekenland, Turkije) binnen de NAVO-familie: het waren intense conflictbronnen, die 'the troubled partnership' voortdurend afleidden en misschien alleen maar dank zij de bindende kracht van de sovjetdreiging nooit werkelijk tot ontbinding leidden.<sup>6</sup> Sommige problemen bleven, andere verdwenen na het einde van de Koude Oorlog en een aantal nieuwe problemen kwam ervoor in de plaats.

Er is elders zoveel over geschreven, dat een korte schets hier mag volstaan. In de jaren negentig trok de uitbreiding met de voormalige Warschaupactstaten Polen, Tsjechië en Hongarije in 1997, later in 2002 gevolgd door het zevental Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië een grote wissel op het absorberend vermogen van de kern-alliantie, die sinds de oprichting in betrekkelijke homogeniteit samen was opgetrokken 'to get the United States in, keep the Soviets out and keep the Germans down'. De nieuwe lidstaten waren zeker verguld met het eerste, begrijpelijk maar ouderwets geobsedeerd door het tweede (nu in de vorm van de Russische Federatie), terwijl de oude (Europese) lidstaten zich nu juist begonnen af te vragen of de Europese Unie geen taken zou moeten overnemen van de NAVO en zich – mét Duitsland – zelfstandiger in de wereldpolitiek zou moeten manifesteren. Ook militair-technisch bleken de nieuwe leden vooralsnog géén duidelijke aanwinst voor de moderne 'oude' leden.

De ervaringen in o.a. Irak en de Balkan brachten al een kloof aan het licht tussen enerzijds landen die waren blijven steken in ouderwetse concepten van statische oorlogvoering en verdediging, en anderzijds gemoderniseerde beroepslegers van staten die *out of area*-missies en nieuwe stabilisatie- en crisisbeheersingstaken konden verrichten. De Amerikaanse frustraties over de organisatorische rompslomp van de NAVO-operatie *Allied Force* (Kosovo 1999) deed de pan overkoken en brachten de Verenigde Staten er twee jaar later toe de Artikel 5-clausule na de aanslagen van 9/11 liever te negeren en voor een gelegenheidscoalitie te kiezen in de oorlog tegen het

Afghaanse Taliban-bewind en Operatie *Enduring Freedom* tegen het terrorisme. Het woord 'relevant' begon steeds vaker te klinken vanuit Washington. Met een groot vraagteken, want de Amerikanen ontwierpen steeds nieuwe lakmoesproeven voor het bondgenootschap. Zo moest de oprichting van een moderne *NATO Response Force* (NRF) bewijzen dat de NAVO het Amerikaans leiderschap waard was. De boodschap was dat elk NAVO-lid bereid en in staat moest zijn een bijdrage aan de NRF te leveren, *ipso facto* mee te doen aan operaties die buiten het eigen, door Artikel 5 bestreken, verdedigingsgebied zouden liggen, en dat de NAVO daarbij ook niet gehinderd zou moeten worden door aparte Europese aspiraties in het kader van het EVDB. Zo transformeerde de oude bekende 'burden sharing'-discussie, die in vroeger jaren vooral ging over een redelijke *input* van de lidstaten in de vorm van defensie-uitgaven en voldoende materieel-investeringen, steeds meer in de richting van (ook) een redelijk aandeel in de nieuwe *output* van het bondgenootschap. Concreet hield dat in: meedoen op het slagveld, mee kunnen met de Amerikaanse *Field Manuals*, niet te veel gemekker over nationale *caveats*. Zo ontpopte de ISAF-operatie in Afghanistan zich als een tweede, voorname lakmoesproef voor het instituut NAVO.

### Discussies met conflictpotentie

Een momentopname van de lopende discussies binnen het bondgenootschap met conflictpotentie mag hier niet ontbreken, al zij bij voorbaat gezegd dat achter elk van de dossiers een lang verhaal schuilt, waaruit niet alleen de geur van crisis opstijgt.

\* **De uitbreiding van de NAVO** is geen vanzelfsprekend opschuiven van de oostgrens meer. Op de Balkan zal de incorporatie van de enclaves een kwestie van tijd zijn (Kroatië, Albanië, Macedonië), al zullen Servië en Kosovo hete aardappels blijken. Kunnen die nog veilig naar de toekomst worden verwezen, de dossiers Georgië en Oekraïne hebben al een hoog splijtzwamgehalte. Op de top in Boekarest (april 2008) kon Bush deze twee door Europese oppositie geen 'membership action plan' (MAP) bieden, maar slechts een algemene toezegging. Deze halfslachtigheid was even onvermijdelijk als funest. De Georgiërs misrekenden zich erdoor: bij hun poging in augustus 2008 militair orde op zaken te stellen in de afvallige provincie Zuid-Ossetië verwachtten ze ten onrechte rugdekking van de NAVO, terwijl de Russen onvervaard in het vacuüm der besluiteloosheid doken en hardhandig de *status quo* in hun voordeel wijzigden. Eind 2008 konden aan Georgië en Oekraïne, dat de oorlog met argus-

ogen had gevolgd, wederom niet meer dan een vage toezegging en een bilateraal strategisch akkoord met de Verenigde Staten worden geboden: *poor substitutes* voor een lidmaatschap en een bewijs van slecht management door (de Amerikaanse leider van) het bondgenootschap.

\* **De noodzaak van een raketschild**, in aanleg géén NAVO-plan maar een trilaterale onderneming van de Verenigde Staten, Polen en de Tsjechische Republiek. Het gehannes in Boekarest over de uitbreiding had intussen wel tot een tamelijk onverwachte concessie aan de regering-Bush geleid op dit andere controversiële dossier, namelijk NAVO-steun aan het Europese raketschild.<sup>7</sup> Maar ook dit riep de boosheid van Rusland op en belastte de Oost-Westbetrekkingen. Het Kremlin dreigde zelfs met het opstellen van *Iskander*-raketten in de exclave Kaliningrad. Onnodige escalatie, althans in de ogen van de nieuwe Amerikaanse regering, want deze is bereid het raketschild opnieuw te overwegen.<sup>8</sup>

\* De fundamentele discussie over **de scope van Artikel 5**: tegen welke veiligheidsrisico's biedt de NAVO-polis eigenlijk dekking? Vallen onderbrekingen van de energietoevoer (Bulgarije en Roemenië afgelopen winter) of de cyberaanvallen op Estland (voorjaar 2007) onder de bondgenootschappelijke bijstandsplicht? Geldt dat ook voor piraterij tegen NAVO-schepen en terreuraanvallen op – althans in – NAVO-landen (sinds 2001 zeker vier keer grootschalig, nl. 9/11, Istanboel 2003, Madrid 2004 en Londen 2005)? Zelfs de oorspronkelijke verdedigingsplicht ontsnapt niet aan metaalmoeheid. Zo onderhandelde Polen, in ruil voor plaatsing van eenheden voor het Amerikaanse raketschild, in 2008 met de Verenigde Staten over exclusieve veiligheids-garanties – alsof Artikel 5 niet genoeg is.<sup>9</sup>

\* De minstens zo fundamentele discussie over **de scope van een Global Partner programma**. Onder leiding van secretaris-generaal De Hoop Scheffer heeft het bondgenootschap zijn vleugels uitgeslagen tot ver buiten het verdragsgebied, in een netwerk van arrangementen met landen als Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, Zuid-Korea, Bahrein, Koeweit, Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten en Israël. Ook neutrale landen als Zweden en Finland werken (bijv. in Afghanistan) samen met de NAVO. De *praktische* discussie betreft de vraag of deze pseudo-uitbreiding niet een verdunnende werking heeft op de kerntaken van de NAVO. De *inhoudelijke* discussie gaat over de vraag tot waar de *out of area*-ambities van de NAVO eigenlijk reiken: is zij een louter instrumentele 'security provider' van

de Verenigde Naties, die niet in actie zullen komen zonder een onberispelijk mandaat van de VN-Veilighedsraad, of moet zij uitgroeien tot een ware Liga van Democratische Naties, die mogelijk zelfs als legitiem substituut van een haperende Veiligheidsraad kan optreden en bijvoorbeeld wél tot gewapende humanitaire militaire interventie zou kunnen overgaan? En de *formele* discussie, ten slotte, betreft de vraag of al deze relaties een formele band met de NAVO zouden moeten krijgen.<sup>10</sup>

\* De *'cost lie where they fall'-problematiek*. Is het al lastig afspraken over een billijke lastenverdeling te maken met betrekking tot taken die onder de Artikel 5-verplichting vallen, dat geldt *a fortiori* voor taken die daar niet toe worden gerekend. Wie de 'pech' heeft in het dienstrooster van de *NATO Response Force* aan de beurt te zijn voor een operatie, moet in het algemeen ook voor de kosten ervan opdraaien en kan dus niet putten uit een gemeenschappelijk fonds. Dit systeem is al aangeduid als een perverse loterij, die werkelijke deelname aan dure missies impopulair maakt en nationale begrotingsambtenaren grotelijks ergert. SACEUR heeft in de Amerikaanse Senaat gewaarschuwd dat de negatieve prikkels van het spelletje 'NATO chasing that rabbit every time' te groot zijn en het lot van de NRF op het spel zetten.<sup>11</sup> En daarmee dus ook het lot van het kritieke instrument waaraan de Amerikanen de relevantie van de NAVO zelf toetsen. Een eenvoudige oplossing, nl. een gemeenschappelijk fonds, heeft overigens ook zijn nadelen, want dat 'would risk dividing the Alliance into payers and players' en zou bovendien voor landen de prikkel kunnen weg nemen in de eigen defensie te investeren.<sup>12</sup>

\* *De relatie tussen de Europese Unie en de NAVO*. Hoewel de verhouding anno 2009 zeker niet te vergelijken is met die van 2003, toen zij zich rond de Operatie *Iraqi Freedom* op een dieptepunt bevond, is het werkelijke probleem nog altijd niet bevredigend opgelost. De aangekondigde Franse herintegratie in de militaire organisatie van de NAVO lijkt een grote stap vooruit naar *synergie*. Maar president Sarkozy heeft als prijs bedongen dat Europa zich op veiligheidsgebied zelfstandiger zal mogen en kunnen manifesteren. De Amerikanen waren er niet tegen, al blijven zij tegen *doublures*. Het Ierse 'nee' tegen het Verdrag van Lissabon doorkruiste de agenda van het Franse EU-voorzitterschap, dat beloofd had forse stappen te zetten. Eigenlijk weet niemand hoe *synergie* tussen EU en NAVO onder deze condities gestalte kan krijgen. Op de grond verloopt de samenwerking goed in Kosovo en Af-

ghanistan, maar het oordeel van deskundigen uit het Britse Lagerhuis is nog altijd vernietigend. De relatie is 'fraught with difficulties. It is plagued by mistrust and unhealthy competition, and characterised by a lack of communication and cooperation. Little progress has been achieved in recent years in improving a relationship which remained stalled and inefficient.'<sup>13</sup>

De scheidslijnen in bovenstaande dossiers blijken niet steeds dezelfde te zijn. In sommige dossiers lijkt het om een meningsverschil tussen oude en nieuwe leden te gaan, in andere om draagkrachtiger versus arme leden, in weer andere om voor- resp. tegenstanders van een zelfstandiger veiligheidsrol voor de EU. Daar kunnen we nog de kloof tussen de Verenigde Staten, onder de eerste ambtstermijn van Bush jr., en de rest van het bondgenootschap aan toevoegen, waar unilateralisme en multilateralisme leken te botsen. De Amerikanen beschouw(d)en de NAVO als gereedschapskist, wat bij de andere lidstaten de na de Koude Oorlog toch al bestaande vrees dat het bondgenootschap geen heilig verbond meer was, nog verder aanwakkerde.

### Afghanistan

Zorgt de optelsom van deze discussies al voor – volgens sommigen gezonde, volgens anderen fnuikende – spanning binnen het bondgenootschap, nergens worden de problemen verder op de spits gedreven dan in Afghanistan. Het kost geen moeite een lange bloemlezing van uitspraken samen te stellen, waaruit 1 twijfel en scepsis blijken ten aanzien van de vraag of de NAVO zich wel aan deze klus zou moeten wagen; 2 idem ten aanzien van het succes van de NAVO-ISAF operatie zelf, toen zij daar eenmaal aan begonnen was; en waarin 3 het succes van de missie zelfs wordt gekoppeld aan het voortbestaan van het bondgenootschap zelf. Vooral dit laatste verband legt zware druk op de missie en zou men zelfs het 'self-generating crisis machine'-effect kunnen noemen. *We can't afford to fail*, het eventuele mislukken van de missie, wordt niet slechts als een ongelukkige gebeurtenis voor Afghanistan zelf gezien, maar ook als ontbindingsvoorwaarde voor een vitaal instituut.

Sommige commentaren gingen zelfs zover de verantwoordelijkheid voor het institutionele leven bij individuele landen te leggen. Op de dag dat het Nederlandse parlement debatteerde over deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan, waarschuwde de *Wall Street Journal*: 'Dutch parliamentarians may today mothball the world's oldest military alliance. OK, technically,

the vote is on the deployment of its troops to Afghanistan. But the conspicuous case of existential Angst at NATO's Brussels HQ this week shows what's really at stake. [...] We are not talking about France, the perennial spoiler at NATO. [...] If the Dutch can't be counted on to take part in the battle against Al Qaida in Afghanistans Uruzgan province and elsewhere, then which European ally can? [...] Afghanistan is the most important litmus test of NATO's ability to become a transatlantic organization with global reach. [...] The security of the Netherlands and the 25 other countries depends on victory in Afghanistan. [...] It is great to see NATO take on (such) new roles outside Europe. To conclude with: Today's vote at the Hague will show whether the Dutch want this sort of Alliance to endure.<sup>14</sup>

Periodieke onderzoeksrapporten van het Amerikaanse Congres ademen zonder uitzondering dezelfde nu-of-nooit-geur. Wat onder leiding van George Bush jr. in Irak niet lukte, moet in Afghanistan wel lukken. "The ultimate outcome of NATO's effort to stabilize Afghanistan and U.S. leadership of that effort may well affect the cohesiveness of the alliance and Washington's ability to shape NATO's future."<sup>15</sup> ISAF-commandant David Richards ging september 2006 zover de NAVO een soort zelf-ultimatum te stellen: als de Taliban niet binnen zes maanden zou zijn verslagen, moest de missie als mislukt worden beschouwd. De Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO, Victoria Nuland, blikte een maand later vooruit op de NAVO-top in Letland, die al bij voorbaat een 'Transformation Summit' werd genoemd. 'If we can't do missions like that of Afghanistan, then we can't do our overall mission.'<sup>16</sup> Een jaar later was de situatie echter niet verbeterd. De Amerikaanse commandant Dan McNeill luchtte zijn hart in de Britse pers: 'I think all 26 members realise that from a military context, and that is primarily why NATO is here, this is a decision point. Either we are going to get it done, or we won't.'<sup>17</sup>

In wezen is er, ondanks vurige en soms boze oproepen aan de partners die relatief weinig aan ISAF bijdragen of relatief veel *caveats* hanteren bij de inzet van hun troepen, weinig veranderd. Eind 2007-begin 2008 viel minister Gates hard uit, zelfs naar landen die wel hun best deden, maar die naar Amerikaanse inzichten geen kaas hadden gegeten van *counter insurgency*.<sup>18</sup> Ondanks de verzekering dat de Europese partners er niet op moesten rekenen dat de Verenigde Staten ten langen leste weer extra troepen zouden sturen, gebeurde er weinig en kwamen de Amerikanen medio 2008 toch over de brug met de aankondiging van een

forse troepenuitbreiding in 2009. De opstand werd grimmiger en kreeg het karakter van een hybride, grensoverschrijdende oorlog, omdat vanaf augustus de Amerikanen zelf ook Taliban-doelen in Pakistan gingen aanvallen. Dat onderstreept dat het ontkoppelen – laat staan beëindigen – van *Operation Enduring Freedom* van de ISAF-missie geen stap dichterbij is gekomen. Dat was vier jaar geleden wel degelijk de bedoeling. De spagaat lijkt zich te verbreden: enerzijds groeit de overtuiging dat een militaire oplossing niet bestaat en de NAVO-missie ingebed moet worden in een *comprehensive approach*, anderzijds stijft de overtuiging (of is het Obama's hoop?) dat alleen een *surge* à la Irak de opstand van de Taliban, die Kaboel nadert, kan smoren. Ook de gezaghebbende *Military Balance* kwam onlangs tot de conclusie dat '[t]ensions within NATO over mission objectives have undermined the mission's effectiveness, and a broader debate is under way over how the international community should define "success" in Afghanistan.'<sup>19</sup>

### Tot besluit

Logischerwijze zou uit de ongelukkige ontwikkeling in Afghanistan nu de conclusie getrokken moeten worden dat 'The Death of NATO' aanstaande is.<sup>20</sup> Wie zichzelf als (vertegenwoordiger van een) instituut zo vaak de wacht aanzegt, moet de consequenties daarvan durven formuleren. Natuurlijk moet een flinke dosis interne retoriek worden verdisconteerd in de verwijten, en zelfs doods aankondigingen, over en weer. Sommigen schrikken al terug en berusten in de terugvalopties. Het zal wel meevallen, het is beter dan niets. Churchills oude woorden keren weer terug. De NAVO heeft in Afghanistan 'now reached the point where one can effectively speak of a two-tier alliance'.<sup>21</sup> Volgens Robert D. Kaplan is dat niets bijzonders en ook niet erg. 'NATO has always operated as a multi-tiered organization. Simply because NATO cannot be an alliance of equals does not mean that it won't play a significant role in our grand strategy to create a web of global arrangements and liberal institutions that will allow America to gradually retreat from its costly and risky position of overbearing dominance.'<sup>22</sup> Kaplans perspectief is nog altijd dat van het Amerikaans belang, het vinden van een modus voor effectief multilateralisme onder Amerikaans leiderschap, een kwestie van *alliance management*. Of dat het juiste perspectief is, en door alle leden gedeeld, laat ik hier in het midden. Realistisch is het op de korte termijn zeker wel.

De essentiële vraag is hoe een organisatie te onderhouden die onderscheid maakt tussen leden en niet-leden, rekening houdt met grote diversiteit naar

geschiedenis en draagkracht, met lidstaten die niet steeds dezelfde belangen hebben, maar verbonden zijn door democratie en rechtstatelijke waarden. Het antwoord is na zestig jaar een stuk positiever dan *Plenty of Nothing*. Misschien moet het huisorkest straks toch maar, op hoop van zegen, *I Will Survive* spelen.

## Noten

- 1 Churchill tegen Sir Alan Brooke, zijn Chief of the Imperial General Staff, in april 1945 in een terug- maar ook vooruitblik op samenwerking met de Verenigde Staten. In: Walter Reid, *Churchill 1940-1945 – Fighting with Allies, Under Friendly Fire*, Berlin Press, 2008.
- 2 John J. Mearsheimer, 'The False Promise of International Institutions', in: *International Security*, Vol. 19, No. 3, winter 1994/1995, blz. 5-49, in het bijzonder blz. 34, noot 114: '(...) NATO is not likely to expand eastward in any meaningful way.'
- 3 Voor een overzicht van genoemd discours zie: Stephen M. Walt, 'The Enduring Relevance of the Realist Tradition', in: Ira Katzelson & Helen V. Milner (red.), *Political Science – State of the Discipline*, New York/Washington: Norton/APSA, 2002, blz. 213 e.v.
- 4 Daniel Fried, Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, 23 april 2008. Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Europe, 'The Bucharest Summit and the Way Forward for NATO', [www.interNATOnalrelations.house.gov/110/fri042308.htm](http://www.interNATOnalrelations.house.gov/110/fri042308.htm).
- 5 Veelzeggend in dit verband is de titel van de periodieke rapportage van de Congressional Research Service: *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*. Cf. het laatste in de reeks: Paul Gallis & Vincent Morelli, CRS Report RL33627, updated 23 October 2008, <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf>>.
- 6 Naar de titel van Henry A. Kissinger, *The Troubled partnership – a reappraisal of the Transatlantic Alliance*, New York: McGraw-Hill, 1965.
- 7 Ko Colijn, 'Paraplu op, geen regen', in: *Vrij Nederland*, 17 mei 2008 <<http://www.vn.nl/Opinie/KoColijn/>>; zie ook het artikel van kosten in deze aflevering, blz. 153-157 (toevoeging eindred.).
- 8 Assistant Secretary of State Michelle Flournoy op 15 januari jl. tijdens haar *confirmation hearing* voor de Senaat. Flournoy zei dat het raketschild een goede kandidaat voor heroverweging zou zijn en dat president Obama er waarschijnlijk met de Russen over zou gaan praten. Europese diplomaten hadden al bij Obama's *would-be*-diplomaten gepleit voor zo'n raketschild-toenadering tot Rusland, in ruil voor bijv. een straffere aanpak van Iran zelf (*New York Times*, 3 januari 2009).
- 9 Mark Burgess, *NATO's Current Woes – 'The Trouble with NATO'*, Center for Defense Information, 8 september 2008 <[www.cdi.org](http://www.cdi.org)>.
- 10 De vérgaande variant van de *League of Democratic Nations* werd o.m. voorgesteld door presidentskandidaat McCain op 26 maart 2008. Het *Global Partnership Initiative*, in de variant van een formele band tussen partners en de NAVO, had een Amerikaanse voorkeur, maar stuitte in 2007 op protest van Frankrijk.
- 11 Robert Bell, 'Sisyphus and the NRF', in: *NATO Review*, herfst 2006 <<http://www.NATO.int/docu/review/2006/issue3/english/art4.html>>.
- 12 UK House of Commons Defence Committee, *The Future of NATO and European Defence: Government Response to the Committee's Ninth Report of Session 2007-08*, HC 660, 19 juni 2008, blz. 11-12.
- 13 *Ibid.*, blz. 19.
- 14 'Editorial', in: *Wall Street Journal*, 2 februari 2006. Deze waarschuwingen kwamen niet alleen uit de Verenigde Staten. Al in 2004 schreef de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot aan de Tweede Kamer: 'Afghanistan wordt door alle belanghebbende partijen beschouwd als lakmoesproef voor de geloofwaardigheid van het bondgenootschap, dat zich daar geen mislukking kan veroorloven.' ('Missie in Afghanistan, kwestie van erop of eronder', in: *NRC Handelsblad*, 29-30 juli 2006, Z-Bijvoegsel, blz. 5-7). NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer herhaalde in Kaboel (2006) het 'We can't afford to fail' in een zwakkere versie: 'but if you say it is very important for the further development and the credibility of the NATO alliance, that's quite true' ('Mission Impossible? Why stabilizing Afghanistan will be a stiff test for NATO', in: *Financial Times*, 31 juli 2006, blz. 9).
- 15 CRS NATO in Afghanistan: a test of the Transatlantic Alliance, RL 33627, updated 1 November 2006 <<http://fpc.state.gov/documents/organization/76900.pdf>>, blz. CRS-21.
- 16 Brooks Tigner, 'Afghan Challenges strike at core NATO Mission', in: *Defense News*, 23 oktober 2006.
- 17 Tom Coghlan, 'Afghanistan "putting NATO's future in peril"', in: *The Daily Telegraph*, 8 oktober 2007 <<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/10/08/wNATO108.xml>>.
- 18 Zie: Ko Colijn, 'Spanning NAVO-VS over Afghanistan, Gates stuurt troepen die NAVO weigert te leveren', op: *Collateral Damage*, 16 januari 2008 <<http://www.vn.nl/Verhalen/Blogs/CollateralDamage/>>.
- 19 Jonathan Chipman, directeur IISS, bij de presentatie van *The Military Balance 2009*, gecit. in: 'Afghanistan at Critical Point – Poll at Risk IISS', Reuters, 27 januari 2009 <<http://uk.reuters.com/article/featuredCrisis/idUKLR242968>>.
- 20 Nick Witney, *The Death of NATO*, European Council on Foreign Relations, 20 november 2008 <[http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_witney-the\\_death\\_of\\_NATO](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_witney-the_death_of_NATO)>.
- 21 Julian Smith & Michael Williams, 'What Lies Beneath: the Future of NATO through the ISAF-prism', in: CSIS and RUSI <[http://www.csis.org/media/csis/pubs/080331\\_NATO.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/080331_NATO.pdf)>.
- 22 Robert D. Kaplan, 'Equal Alliance, Unequal Roles', in: *New York Times*, 27 maart 2008 <<http://www.nytimes.com/>>.

Dr Ko Colijn is bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen, in het bijzonder Mondiale Veiligheid, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, gedetacheerd onderzoeker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en redacteur en columnist van *Vrij Nederland*.

# Nederland en het permanent aanpassingsproces van de NAVO *'This ain't your daddy's NATO'*

Op 3 en 4 april a.s. viert de NAVO haar zestigjarig bestaan met een topbijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de 26 lidstaten. Twintig jaar geleden, aan het einde van de Koude Oorlog, kon je vaak horen dat het ook snel afgelopen zou zijn met het Bondgenootschap. Nu, twintig jaar later, heeft de NAVO er tien nieuwe leden bij gekregen en een aantal andere staat in de rij. Een heel netwerk van partnerschappen is tot stand gekomen, met andere internationale organisaties en met een grote groep landen die geen ambitie hebben lid te worden, maar wel geïnteresseerd zijn in samenwerking met het Bondgenootschap. Verscheidene van die landen nemen ook deel aan zijn militaire operaties, zoals die in Afghanistan (ISAF) en Kosovo (KFOR), waarmee te zamen ongeveer 70.000 militairen zijn ingezet. Al met al staat de NAVO zó in de belangstelling, dat het risico bestaat dat eerder te veel dan te weinig van de organisatie wordt gevraagd.

De top zal plaatsvinden aan weerszijden van de Frans-Duitse grens bij Straatsburg. Duitsland en Frankrijk waren nog maar enkele jaren geleden onverzoenlijk in hun kritiek op het Amerikaanse Irak-beleid. Nu zijn zij samen gastheer van het jubileum van deze Amerikaanse mantelorganisatie, zoals sommigen de NAVO plegen te noemen. Bondskanselier Merkel heeft de koers van haar voorganger Schröder in transatlantische richting bijgesteld, zoals vervolgens ook het geval was in Italië en België na de regeringswisselingen in die landen. Meer dan dat: president Sarkozy heeft afscheid genomen van één van de dogma's van veertig jaar gaullistisch veiligheidsbeleid en aangekondigd dat, onder bepaalde voorwaarden, Frankrijk zal herintreden in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO. Niet alleen voor de NAVO, maar ook voor Nederland is dat een gunstige ontwikkeling. Onze positie is immers het sterkst als wij met alle drie 'Europese groten' over de volle breedte van onze betrekkingen een goede verhouding hebben.

Ook onderzoek van de publieke opinie geeft aan dat in verreweg de meeste Europese NAVO-landen,

net als in de Verenigde Staten, een duidelijke meerderheid van de bevolking het NAVO-lidmaatschap steunt (met wel een zorgwekkende neerwaartse trend in Turkije). De wonden die de kwestie-Irak in de transatlantische verhouding sloeg, zijn op politiek-diplomatiek vlak geleidelijk aan geheeld, terwijl de verkiezing van president Obama heeft bijgedragen tot een positiever beeld van de Verenigde Staten bij de publieke opinie. De nieuwe president wil duidelijk investeren in samenwerking met de Bondgenoten. In een recente brief aan de leden van de Noord Atlantische Raad schreef hij: 'The lesson of the 21st century is that the security of our nations and our peoples is shared. We face an extraordinary set of challenges, and must meet them together. That is why we must renew our alliance, respect every nation's contribution, and strengthen our capacity to meet the challenges of our young century.'

Aan deze kant van de oceaan neemt het besef weer toe dat een verzwakt Amerika niet in het voordeel van Europa is. Het Westen is op politiek gebied de afgelopen jaren internationaal in het defensief geraakt. Het westerse model is niet meer dominant, westerse opvattingen over mensenrechten, democratie en rechtsorde worden steeds vaker aangevochten. Nauwe samenwerking met de Amerikanen is noodzakelijk bij de verdediging en bevordering van onze waarden en belangen. De mate waarin de Verenigde Staten daarbij rekening zullen houden met de Europese opvattingen en prioriteiten, zal vooral afhangen van de mate waarin Europa een concrete bijdrage levert. De NAVO is daarvoor het uitgelezen instrument op veiligheidsgebied.

## **Toekomst van de NAVO**

Sombere studies over de toekomst van de NAVO kwamen niet pas in zwang na het wegvallen van de Sovjetunie als tegenstander. Ook al tijdens de Koude Oorlog was dat het geval. Bekendste voorbeeld is Henry Kissingers boek *The Troubled Partnership* uit 1966. Vanwaar toch dat onuitroeibare pessimisme? Voor een groot deel is de verklaring, naar mijn

indruk, dat de NAVO niet goed past in het gangbare begrippenkader voor de internationale politiek. Noch de realisten, die stellen dat de internationale politiek gebaseerd is op eigenbelang en macht, noch de internationalisten, die gedeelde belangen en samenwerking vooropstellen, weten er goed raad mee. Het is niet één van die klassieke bondgenootschappen, die na het eind van de strijd tegen een gemeenschappelijke vijand weer uiteenvallen. De NAVO is een waardengemeenschap, die de basis vormt voor haar interne verbondenheid en externe aantrekkingskracht, en waardengemeenschap is een begrip waar menig rechtgeaard 'realist' moeite mee heeft. Maar het is ook een politiek-militaire organisatie, met het vermogen – eventueel grootschalig – militair geweld te gebruiken, wat weer slecht past in het soms wat idealistische wereldbeeld van de internationalisten.

Deze combinatie van 'hard power' en 'soft power' is de sleutel tot blijvende relevantie van de NAVO. Zij maakte na het verdwijnen van het Warschaupact en de Sovjetunie mogelijk dat het Bondgenootschap zich, zonder in een identiteitscrisis te geraken, snel aanpaste aan de nieuwe veiligheidssituatie. Enerzijds hield dit een nieuwe politieke agenda in: samenwerking en partnerschap met de voormalige tegenstanders, inclusief Rusland, en een open deur naar lidmaatschap van de NAVO voor de nieuwe democratieën in Midden- en Oost-Europa. Anderzijds leidde het gewelddadige uiteenvallen van Joegoslavië tot het eerste militaire optreden van het Bondgenootschap in zijn geschiedenis, in Bosnië-Herzegovina en vervolgens in Kosovo. In 1999 werden deze ontwikkelingen samengebracht in een nieuw Strategisch Concept. Zoals de vorige secretaris-generaal, George Robertson, in die jaren al placht te zeggen: 'This ain't your Daddy's NATO.'

Dit aanpassingsproces bleef de NAVO ook na 1999 kenmerken. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 leidden ertoe dat de NAVO zich meer ging richten op dreigingen en risico's die van buiten Europa komen, met als belangrijkste resultaat de NAVO-operatie in Afghanistan, ISAF. De laatste twee à drie jaar is tegelijkertijd sprake van hernieuwde aandacht voor de veiligheidssituatie in Europa zelf, vooral vanwege de steeds hardere opstelling van Rusland; de discussie over uitbreiding van de NAVO met Oekraïne en Georgië; en de ontwikkelingen op de westelijke Balkan. Daarnaast dienen zich nieuwe problemen aan, zoals 'cyber warfare', piraterij en energievoorzieningszekerheid, terwijl de voort-

gaande proliferatie van massavernietigingswapens en rakettechnologie dreigender vormen aanneemt.

Kortom: het antwoord op de vraag naar de rol van de NAVO is dat die afhangt van de veiligheidsproblemen die zich aandienen. Het aanpassingsproces is geen uiting van een Bondgenootschap dat op zoek is naar een missie, maar van het belang dat de lidstaten blijven hechten aan de rol van de NAVO in een voortdurend veranderende veiligheidssituatie.

### **Militaire samenwerking als internationaal 'public good'**

Een belangrijke verklaring voor het belang dat de Bondgenoten blijven hechten aan de NAVO, ligt in haar structuur van militaire samenwerking. Daarmee beschikt het Bondgenootschap voor de voorbereiding en uitvoering van militaire operaties over capaciteiten die in de wereld verder niet voorkomen, zoals de geïntegreerde militaire structuur (die c. 12.500 militairen omvat, waarvan ongeveer 450 Nederlanders), met een groot aantal hoofdkwartieren, snel inzetbare eenheden, trainings- en opleidingsinstituten, en gespecialiseerde ondersteunende agentschappen. Daaraan gekoppeld is een praktijk van intensieve defensiesamenwerking via gezamenlijke oefeningen, defensieplanning, duizenden standaarden, e.d.

Deze vérgaande militaire samenwerking stamt uit de Koude Oorlog en was bedoeld om inhoud en geloofwaardigheid te geven aan Artikel 5 van het NAVO-verdrag, de wederzijdse-bijstandsverplichting. Naar buiten had zij de functie van afschrikking, naar binnen die van geruststelling. Ook in de huidige wereld is dat nog steeds relevant. Maar na het einde van de Koude Oorlog betekende zij ook dat de NAVO de enige internationale organisatie was die de veiligheid op de Balkan effectief kon waarborgen of een moeilijke operatie als ISAF op zich kon nemen. Daarnaast speelt zij een belangrijke rol bij de modernisering van de strijdkrachten van NAVO-landen, in het bijzonder die van de tien nieuwe leden.

De ervaring en expertise die de NAVO hiermee heeft opgebouwd, leidt er tevens toe dat zij ook een aantrekkelijke samenwerkingspartner is geworden voor landen die géén lid willen of kunnen worden, zoals de voormalige Europese neutralen (Zweden, Finland, Oostenrijk, Ierland, zelfs Zwitserland), landen rond de Middellandse Zee (o.m. Egypte en Israël) en in de Perzische Golf (o.m. Koeweit). Het netwerk van partnerlanden in Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië bevat thans meer dan

30 landen. Ook een internationale organisatie als de Afrikaanse Unie, die de ambitie heeft de veiligheidsorganisatie voor het Afrikaanse continent te worden, zoekt toenadering tot de NAVO met het oog op steun en advies. De diverse militaire missies die de NAVO uitvoert, zoals die in Afghanistan en Kosovo, en de trainingsmissie in Irak, vinden plaats op basis van een mandaat van de VN. Op deze manier ontwikkelt de militaire samenwerking binnen de NAVO, oorspronkelijk alleen gericht op de veiligheid van de bondgenoten zelf, zich steeds meer tot ook een 'public good' voor de internationale gemeenschap.

### De agenda

Allereerst blijft de NAVO echter het middel voor Europa en Amerika om gezamenlijk een antwoord te vinden op gemeenschappelijke veiligheidsproblemen. Haar functie als forum voor intensief politiek overleg en gezamenlijke besluitvorming is daarbij doorslaggevend. Dat is zeker een groot voordeel voor een land als Nederland, dat voortdurend het risico loopt bij samenwerking in kleiner verband buiten de boot te vallen.

De besluitvorming in de NAVO vindt bij consensus plaats; het politieke overleg heeft dan ook vooral de functie van 'consensus building', waarbij de analyses en aanbevelingen van de internationale staf en hun militaire collegae veelal de basis van de discussie vormen. Het vereiste van consensus is niet bedoeld landen een middel in handen te geven om besluiten tegen te houden. Consensus is niet een ander woord voor veto. Het betekent binnen een bondgenootschap vooral de wens te zamen naar een oplossing te zoeken, alsmede de bereidheid zich daarbij te laten overtuigen. Voor een Bondgenootschap van 26 landen, waarvan de geografische positie, belangen en prioriteiten uiteenlopen, is zo'n proces van 'consensus building' een noodzakelijk element voor behoud van de samenhang in een complexe en constant veranderende wereld. Wel is er naar de mening van Nederland verbetering mogelijk in de werkwijze van het hoofdkwartier in Brussel, door in de diverse comités onder de Raad meer flexibiliteit toe te passen ten aanzien van het vereiste van consensus. Uiteindelijk worden de politieke besluiten immers in de Raad genomen.

In een enkel geval is sprake van onoverbrugbare meningsverschillen. Dat laatste is thans bijvoorbeeld het geval bij de verhouding NAVO-EU, die slacht-

offer is geworden van de problemen tussen Turkije en Cyprus, c.q. de EU. Daar valt echter binnen de NAVO zelf geen oplossing voor te vinden. Thans zijn hoofdpunten in de discussie tussen de bondgenoten:

**1 Afghanistan.** Met de overname van het commando van de *International Security Assistance Force* (ISAF) in de zomer van 2003 begon de moeilijkste militaire operatie voor de NAVO tot nu toe. Deze omvat c. 55.000 militairen, waarvan 30.000 uit de Europese NAVO-landen. Ook voor ons land is dit thans de belangrijkste prioriteit voor de NAVO. Uitgangspunt voor Nederland, zoals voor het hele Bondgenootschap, is de noodzaak van een veelomvattende aanpak, de zg. 'comprehensive approach', wil Afghanistan niet terugvallen tot een falende staat en een vrijplaats worden voor extremisme en terrorisme. Deze omvat niet alleen militaire inzet en opbouw van een eigen Afghaans veiligheidsapparaat, maar ook steun aan wederopbouw en ontwikkeling, bevordering van 'good governance' en samenwerking met de buurlanden. Grootste problemen zijn daarbij de zwakke, dikwijls corrupte Afghaanse overheid en de grootscheepse infiltratie over de grens vanuit Pakistan.

Deze brede aanpak wordt dikwijls de 3-D-benadering genoemd: 'defence, diplomacy and development', een van oorsprong Canadese uitdrukking, waarmee ook het belang van samenwerking tussen Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking wordt onderstreept. Ook Hillary Clinton omschreef deze formule onlangs als richtlijn voor de nieuwe Amerikaanse regering. In ons land is deze samenwerking tussen de diverse betrokken ministeries al tot stand gekomen, waarbij lessen getrokken werden uit eerdere ervaringen in onder meer de Balkan en Afrika. Vergeleken met vele andere landen heeft Nederland hier zowel conceptueel als in de praktijk een voorsprong, die bijdraagt tot de vooruitgang die gemaakt wordt in Uruzgan.

Aan ontwikkelingshulp heeft Nederland sinds 2006 ruim 220 miljoen euro besteed in Afghanistan, zowel in Uruzgan als bij ondersteuning van nationale programma's. De militaire inspanningen zijn geconcentreerd op, maar niet beperkt tot, Uruzgan. Zij omvatten, naast de c. 1350 militairen in die provincie, o.m. F-16-jachtvliegtuigen, Apache-gevechtshelikopters en transporthelikopters. Deze omvangrijke militaire inspanning – waarmee Nederland is 'punching above its weight', zoals algemeen binnen



het Bondgenootschap wordt erkend – kan niet langdurig op dit niveau worden voortgezet.

2 **Militaire transformatie.** Afghanistan heeft nog eens onderstreept dat meer strijdkrachten van de Bondgenoten in staat moeten zijn tot operaties ver weg in moeilijke omstandigheden. Voortgaande militaire transformatie is daarom een tweede prioriteit. In Nederland is dit proces al sinds begin jaren '90 aan de gang, en ook op dit terrein zijn wij daarmee binnen het Bondgenootschap één der koplopers. De noodzaak van deze modernisering van de bondgenootschappelijke strijdkrachten blijkt ook uit het feit dat de NAVO-landen zo langzamerhand het plafond bereikt hebben van wat zij als verplichtingen kunnen aangaan. Dit als gevolg van het grote aantal operaties waaraan zij deelnemen, niet alleen in het kader van de NAVO, maar ook in dat van de VN en de EU, en in nationaal verband (de Amerikanen in Irak). De EU kent dezelfde problemen met de vulling van de 'battle groups'.

### **Consensus betekent binnen de NAVO de wens**

### **samen oplossingen te zoeken en de bereidheid zich te laten overtuigen**

Knelpunt wordt daarbij echter steeds meer de financiële ruimte. Als percentage van het bruto nationaal product is de begroting van het ministerie van Defensie de laatste twintig jaar bijna gehalveerd. In de meeste Europese NAVO-landen heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan. Hiermee wordt de kwestie van de 'burden sharing' tussen de Bondgenoten steeds meer op scherp gezet – een gevolg van het uit de tijd van de Koude Oorlog stammende systeem 'costs lie where they fall'. Dat was logisch bij een gezamenlijke verdediging in geval van een oorlog, maar een dergelijke afspraak sluit niet meer aan bij de huidige situatie, waarbij de Bondgenoten in feite zelfstandig besluiten wat zij bijdragen aan de uitvoering van gemeenschappelijk genomen besluiten. Daarmee worden de landen die veel bijdragen, 'gestraft' door hoge kosten. Nederland bepleit dan ook een eerlijker verdeling van kosten en lasten, vooral door meer gemeenschappelijke financiering. Een tweede oplossing is meer gezamenlijke, multinationale projecten, zoals tot stand gekomen bij

de aanschaf van een aantal grote (en dure) transportvliegtuigen, de C-17. Nederland is één van de deelnemende landen.

De financiële problematiek is ook één van de redenen waarom het niet goed gaat met de vulling van de *NATO Response Force (NRF)*. Ook zijn er problemen bij het vinden van de benodigde militaire eenheden voor operaties als ISAF, voor de NRF en voor de strategische en operationele reserves. Hiervoor moeten oplossingen gevonden worden. Daar aan gekoppeld zou het ook tot grotere samenhang en vereenvoudiging van het 'Defence Planning Process' moeten komen. Een laatste onderdeel van militaire transformatie waaraan Nederland waarde hecht, is een kleinere, goedkopere en meer mobiele commandostructuur, aangepast aan de eisen van de tijd. Over al deze onderwerpen is het overleg tussen de Bondgenoten in volle gang, met het oog op de komende Top.

3 **Nieuwe partnerschappen.** Afghanistan heeft ook geleid tot versterking en uitbreiding van het netwerk van partnerschappen van de NAVO. Allereerst vereist de 'comprehensive approach' hechtere en meer gestructureerde samenwerking en overleg met de VN en hun gespecialiseerde organisaties, de EU, de Wereldbank en niet-gouvernementele organisaties. Daarnaast hebben zich nieuwe partners aangediend, waarmee de NAVO tot dan toe niet of nauwelijks samenwerkte, in de vorm van landen die troepen bijdragen, zoals Australië doet in Uruzgan, of die ISAF op een andere manier ondersteunen. Met vier van hen (Australië, Japan, Zuid-Korea en Nieuw-Zeeland) heeft de NAVO intussen een op ieder van die landen toegesneden pakket van samenwerking afgesproken.

Het belang van de samenwerking met landen als deze reikt verder dan Afghanistan. Veel meer dan vroeger wordt de veiligheid van de NAVO-landen mede bepaald door ontwikkelingen elders in de wereld. Samenwerking met gelijkgezinde landen buiten Europa is daarbij niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk – landen die met dezelfde risico's en gevaren geconfronteerd worden, en die dezelfde belangen hebben bij de verdediging van vrijheid en democratie. Daarmee wordt de NAVO niet een wereldomvattend bondgenootschap of een 'Globocop', maar wel een mondiale speler in een team met andere organisaties en partners.

4 **De Westelijke Balkan.** De tweede grote militaire operatie van de NAVO is die in Kosovo, KFOR.

Deze omvat thans c. 16.000 militairen. Nederland neemt niet deel met militaire eenheden, gezien onze inspanningen elders. Maar ons land onderschrijft geheel het belang van de voortgezette aanwezigheid van KFOR, zeker in de huidige onzekere situatie na het uitroepen van de onafhankelijkheid van Kosovo. Dit standpunt wordt gedeeld door alle NAVO-landen, ook die landen die Kosovo niet hebben erkend. Pas als sprake is van grotere stabiliteit en een meer uitgekristalliseerde verhouding met Servië, dat de onafhankelijkheid van Kosovo niet aanvaardt, kan sprake zijn van eventuele beëindiging van KFOR. Servië is een partnerland van de NAVO, waarmee op een reeks van terreinen wordt samengewerkt. Voor eventuele verdere toenadering tot de NAVO, in de vorm van een geïntensiverde dialoog over lidmaatschapsaangelegenheden, is naar de mening van Nederland nodig dat eerst sprake is van volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal.

Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Kroatië en Albanië zijn eveneens partnerlanden van de NAVO. De laatste twee zullen binnenkort tot het Bondgenootschap toetreden, en ook Bosnië en Montenegro hebben aangegeven op termijn lid te willen worden. Voordat het zover is, zal er echter nog veel moeten gebeuren in beide landen. In Bosnië vormen de weer toegenomen spanningen tussen de twee entiteiten waaruit het land bestaat de laatste tijd weer reden tot bijzondere zorg.

**5 Oekraïne en Georgië.** Ook deze landen hebben aangegeven lid te willen worden van de NAVO. Het Bondgenootschap steunt hen in deze ambitie. Het 'Open Door'-beleid van het Bondgenootschap betekent daarbij niet dat ieder land dat lid wil worden recht heeft op snelle toetreding. In het geval van Oekraïne en Georgië is daarvoor in beide landen nog onvoldoende sprake van stabiele democratische verhoudingen en een duurzaam hervormingsproces. Evenmin hebben de Georgische inval in Zuid-Ossetië en de Russische inval in Georgië vertrouwen gegeven in een spoedige vreedzame oplossing van de conflicten inzake Abchazië en Zuid-Ossetië. En in Oekraïne is trouwens slechts een minderheid van de bevolking voorstander van NAVO-lidmaatschap. Voor toekenning van het zg. *Membership Action Plan*, het voorportaal van lidmaatschap, is het daarom naar de mening van Nederland en een aantal andere NAVO-landen te vroeg. Wel is op de bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO in december jl. besloten tot intensivering

van de samenwerking in de NAVO-Oekraïne- en NAVO-Georgië-Commissies. Dit is door Nederland gesteund als een welkom en werkbaar compromis, waarmee beide landen noch in de steek zijn gelaten, noch overhaast de weg naar het lidmaatschap is ingeslagen.

Dat Nederland geen voorstander is van snelle toetreding, betekent niet dat ons land Rusland een expliciet of impliciet vetorecht toekent. Ook voor Nederland staat vast dat onafhankelijke landen het recht hebben zelf te besluiten aan welke veiligheidsarrangementen zij willen deelnemen, en dat andere, grotere landen daar geen veto over hebben. Door Rusland is dit in de jaren '90 ook expliciet onderschreven, als deel van een reeks afspraken waarbij onder meer werd vastgelegd dat de NAVO geen omvangrijke gevechtseenheden zal stationeren in de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa, hetgeen ook niet is gebeurd.

**6 Rusland.** De hernieuwde aandacht van de NAVO, de laatste 2 à 3 jaar, voor de veiligheid in Europa is voor een belangrijk deel te herleiden tot de meer assertieve opstelling van Rusland, waarbij niet alleen de Verenigde Staten, maar ook de NAVO mikpunt zijn van een lange reeks Russische verwijten en beschuldigingen. Deze komen er in feite op neer dat het optreden, zo al niet het bestaan, van het Bondgenootschap een bedreiging van de Russische veiligheid vormt. De NAVO van haar kant heeft geen enkele behoefte aan een nieuw soort vijanden en een confrontatie met Rusland, gezien ook de vele nieuwe taken die zij op zich genomen heeft. Uitgangspunt, zeker ook van Nederland, voor de relatie van de NAVO met Rusland is de laatste jaren steeds geweest dat ons belang het beste gediend is met een politiek van 'constructive engagement'. De reactie van de NAVO-landen op bijvoorbeeld de Russische unilaterale opschorting van de verplichtingen onder het verdrag over Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE) was daarom ook zeer beheerst. Terwijl Rusland zijn verplichtingen niet langer uitvoerde, bleven de Bondgenoten aan hun kant dit wel doen. Wapenbeheersing vormt nog steeds een integraal onderdeel van de Bondgenootschappelijke veiligheidsagenda voor Europa. Niet de afbraak of vervanging, maar behoud en versterking van de bestaande wapenbeheersingsarchitectuur is daarbij voor Nederland het uitgangspunt.

Vooraf de Russische inval in Georgië (augustus 2008) heeft de hoop op een verhouding van samen-

werking en vertrouwen een duidelijke knauw geven. Op de bijeenkomst van de ministers van buitenlandse zaken in december 2008 is besloten toch weer te gaan werken aan een zorgvuldige, stapsgewijze normalisering van de betrekkingen. Daarvoor pleiten immers de gemeenschappelijke belangen van Rusland en de NAVO-landen bij de stabilisering van Afghanistan, het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens en de strijd tegen het internationale terrorisme. In de NAVO-Rusland Raad heeft het Bondgenootschap daarbij een instrument om een dergelijke meer constructieve verhouding van samenwerking en partnerschap te bevorderen en inhoud te geven.

Onderwerp van bespreking zal daarbij ook het Russische voorstel worden voor een verdragsmatig vast te leggen nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur. De Russische voorstellen zijn nog weinig uitgewerkt, maar zij lijken het beginsel te ondergraven dat de gemeenschappelijke veiligheid in Europa ook bepaald wordt door de binnenlandse situatie in een land, zoals het respect voor de mensenrechten. Ook zijn zij er duidelijk op gericht de NAVO zoveel mogelijk aan banden te leggen. Naar Nederlandse opvatting is het desalniettemin onverstandig de Russische voorstellen simpelweg af te wijzen. Zij zouden daarentegen aangegrepen moeten worden om eigen

voorstellen te ontwikkelen ter versterking van de Europese veiligheid, bijvoorbeeld op het gebied van wapenbeheersing.

### Slot

Na een periode van spanning ten gevolge van de kwestie-Irak zijn de verhoudingen tussen de NAVO-landen aanzienlijk verbeterd. Het besef neemt weer toe dat Europa en Amerika in een snel veranderende wereld uiteindelijk elkaars beste vrienden blijven. De verkiezing van president Obama heeft het vertrouwen vergroot dat de Verenigde Staten weer zullen inzetten op internationale samenwerking en overleg, waarbij de NAVO op veiligheidsgebied de centrale plaats zal innemen. De gemeenschappelijke veiligheidsagenda, met Afghanistan als eerste prioriteit, wordt daarbij eerder langer dan korter. Nieuwe dreigingen dienen zich aan, oude zijn hardnekkiger dan gedacht of gehoopt. Van Europa, dat de laatste jaren zo vaak de noodzaak van effectieve multilaterale samenwerking onderstreepte, zullen een actieve opstelling en een substantiële bijdrage worden verwacht.

Herman Schaper is historicus. Hij is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken als Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO.

## HEEFT U INTERNATIONALE AMBITIES?

### Van 21 september tot 11 december 2009 organiseert Instituut Clingendael de 64e Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding, bedoeld voor mensen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én U wordt getraind in een groot aantal beleidsvaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De Leergang is een belangrijke stap op weg naar een carrière in de internationale betrekkingen; terwijl professionals kunnen worden bijgeschoold of er hun kennis kunnen oprispen. De cursus biedt een uitdagend en gebalanceerd curriculum

voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere NGO's, maar ook buitenlandredacties van dagbladen. Individuele deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldingsprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael, via e-mail ([cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)) of telefonisch: 070-374 66 28.

# Van Europese naar Atlantische defensie – en retour: 60 jaar Belgische NAVO-politiek

6 december 1944. De Belgische minister van buitenlandse zaken Paul-Henri Spaak is terug in Brussel, na vier jaar ballingschap in Londen. In zijn hoofd heeft hij een plan voor een getrapte veiligheidsarchitectuur om de naoorlogse wereld te behoeden voor een nieuwe wereldoorlog.

Op de hoogste trap zag Spaak een verbeterde heruitgave van de Volkenbond, om toe te zien op de collectieve veiligheid. Die moest vervolgens geschraagd worden door krachtige pancontinentale organisaties. Als derde en onderste trap zag hij een nauwe militaire, monetaire en economische samenwerking onder West-Europese landen, onder leiding van Groot-Britannië – die overigens in goede verstandhouding zou leven met een soortgelijke groepering rond de Sovjetunie.

Zijn politieke energie stak Spaak bijna uitsluitend in die West-Europese groepering. Hij zag dit als een nieuw Locarnopact 1925, waarbij de deelnemers elkaar politieke en militaire steun toezegden in geval van een nieuwe Duitse agressie. De originaliteit van de Belgische visie was echter de koppeling van deze politiek-militaire samenwerking aan een politieke en economische dimensie: internationale politieke en militaire afspraken hadden in Spaaks ogen slechts zin, indien ze gedragen werden door gezonde economische fundamenteën. De visie van zijn Nederlandse collega Van Kleffens, die de naoorlogse problemen enkel vanuit een (Atlantisch) veiligheidsperspectief benaderde, vond hij daarom te eng.

Londen was echter niet geïnteresseerd. Winston Churchill had niet veel op met die West-Europese landen: 'The Belgians are extremely weak, and their behaviour before the war was shocking. The Dutch were entirely selfish and fought only when they were attacked, and then for a few hours. Denmark is helpless and defenceless, and Norway practically so.' Een junior partnerschap met de Verenigde Staten leek hem een veel betere optie om de Britse stem in de wereldpolitiek te laten horen.

## Het kanteljaar 1947

Toen de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken George Marshall in juni 1947 een somber beeld van de ondergang van Europa schetste en een economisch herstelprogramma van beperkte duur voorstelde, reageerde België aanvankelijk niet enthousiast. De Verenigde Staten waren in Belgische ogen weliswaar een bevriende natie, maar niettemin te veraf gelegen om de rol van leider van het Westen op zich te nemen.

Een week later bleek Spaaks houding echter omgeslagen. Hij had snel ingezien dat Washington de ontbrekende *hefboom* kon zijn voor zijn eigen blauwdruk van nauwe Europese politieke en economische samenwerking. Ook de geleidelijke integratie van Duitsland in Europa kon op die manier versneld worden. Het herstel van de Duitse economie was in Belgische ogen intussen doorslaggevend geworden voor de economische heropleving van Europa en daarmee ook voor behoud van de Belgische economie en de maatschappelijke stabiliteit van het land.

De stap naar een militaire alliantie onder de deelnemende staten vonden de Belgen echter overbodig. Spaak hield het bij zijn oorspronkelijke optie voor een Europese defensie, dat hij als een soort derde blok tussen beide supermogendheden zag. De voorkeur voor een West-Europese militaire constructie, zo schetste de Belgische ambassadeur in Ottawa het Belgische veiligheidsdenken in die dagen, was ingegeven door de vrees dat 'the United States would not be equal to the task of working out any great coalition which would defeat the Soviet. It had neither the wisdom nor the experience to bring about such a grand design; [it] too often acted on impulse with only short-range objectives in mind.'

Toen Washington eind juni 1948 besloot onderhandelingen aan te gaan voor een Atlantisch pact, reageerde Spaak dan ook terughoudend. Net zoals Frankrijk was België slechts geïnteresseerd in afspraken voor eventuele noodsituaties, bijvoorbeeld in de vorm van wapenleveringen. Eind augustus leidden de Belgische en vooral de Franse terughoudendheid

bijna tot het afbreken van de onderhandelingen in Washington.

Maar tegen september was Spaaks scepsis overwonnen. De Verenigde Staten hadden te verstaan gegeven dat landen die afzijdig bleven, niet hoefden te rekenen op Amerikaanse steun in geval van crisis. Een blijvende Belgische weigering om mee te gaan in de richting van een Atlantisch pact, zou dus enkel nadelen en geen voordelen hebben opgeleverd. Ook al mocht het dan afwijken van Spaaks oorspronkelijke blauwdruk van een Brits Europa, het was uiteindelijk de enige keuze die overbleef.

Het sovjet gevaar was voor België op geen enkel moment een prioritaire beweegreden om aan te sluiten bij de NAVO. Noch de gebeurtenissen in Praag, noch de explosie van de eerste sovjetatoombom in 1949 deden Spaak geloven in een militaire bedreiging van sovjetzijde. Het Noord-Atlantisch Verdrag was de consecratie en uitloper van de keuze die hij in 1947 had gemaakt met het oog op de nationale belangen van België.

### **Het tijdperk van de Atlantische Gemeenschap**

Het Atlantische Europa van 1947 en het supranationale Europa van 1957 waren onderling nauw verbonden projecten. Het eerste ging echter wel boven het tweede. Politieke consultaties over wereldproblemen hoorden, aldus Spaak, thuis in de NAVO, die moest uitgroeien tot het politieke centrum van het Westen. In 1955 zou hij expliciet schrijven dat 'the European idea is necessarily a limited idea' en dat de Europese constructie als een onderdeel van een 'Atlantic Commonwealth' moest worden beschouwd. De Europese constructie diende om de demonen van het verleden te bezweren, namelijk het nationalisme en het Frans-Duitse antagonisme, terwijl de NAVO de huidige en toekomstige gevaren het hoofd moest bieden.

De ontwikkeling van een Atlantische *Commonwealth* werd dan ook Spaaks *Leitmotiv* toen hij in december 1956 werd verkozen tot secretaris-generaal van de NAVO. In die functie ging Spaak zich inzetten voor een Atlantische economische en politieke Gemeenschap. Deze diende in zijn ogen het centrum te worden van de politieke besluitvorming van het Westen, met de NAVO-Raad als een soort 'directorium van de vrije wereld', zowel inzake de politiek van vreedzame co-existentie tussen Oost en West als inzake de problematiek van de ontwikkelingslanden. Ook economische vraagstukken dienden er aan bod te komen. Omdat de NAVO-Raad, die bij

unanimiteit besliste, niet bij machte was dringende situaties het hoofd te bieden, was hij voorstander van afschaffing van de unanimiteitsregel en aanhanger van 'volledige politieke integratie' in het kader van de NAVO.

In de eerste helft van de jaren vijftig hadden aldus de drie leidraden die het Belgisch buitenlands en defensiebeleid tijdens de Koude Oorlog zouden sturen, gestalte gekregen: het Atlantisme als overkoepelend referentiekader voor het buitenlands beleid; een Europese constructie, beperkt tot de economische sfeer; en in die constructie de supranationale methode om de positie van kleine staten te versterken.

### **De Belgische Oostpolitiek (1966-1973)**

Begin maart 1966 verkeerde de Atlantische alliantie in crisis. De Franse president De Gaulle had besloten zijn land terug te trekken uit de militaire structuur van de NAVO en dat bracht mee dat de NAVO-installaties naar buurland België zouden verhuizen. België had het hier maar moeilijk mee. Om de pil te verzachten, ging de kersverse minister van buitenlandse zaken Pierre Harmel systematisch de nadruk leggen op de noodzaak voor de NAVO een meer uitgesproken politieke rol te gaan spelen ter bevordering van de ontspanning tussen Oost en West. Van zijn NAVO-collega's kreeg Harmel de opdracht 'een nieuw evangelie' voor de alliantie te ontwikkelen. Dat leverde het zogeheten 'Harmel-rapport' op, dat in december 1967 door de NAVO-Raad werd goedgekeurd. Voor Harmel vormde de ontspanningspolitiek in zijn rapport overigens géén doctrine en nog minder een doel op zich zelf. Het einddoel legde hij vast in artikel 9 van zijn rapport: de detente maakte deel uit 'van een proces op lange termijn dat ten doel heeft de betrekkingen te verbeteren en een Europese regeling naderbij te brengen. Het uiteindelijke politieke doel van het Bondgenootschap is in Europa te geraken tot een rechtvaardige en blijvende vreedzame orde, vergezeld van passende waarborgen voor de veiligheid.'

De 'Europese regeling' werd door Harmel zelf gedefinieerd als het streven naar het 'totale Europa'. Dit pan-Europa was, zonder het met zoveel woorden te zeggen, gelijklopend aan het gaullistische Europa van de Atlantische Oceaan tot de Oeral, maar ook aan het soortgelijke concept van de Europa-idealist Graaf Coudenhove-Kalergi uit het interbellum. In tegenstelling tot Spaak had Harmel het opvallend weinig over een Atlantische 'Gemeenschap'. In zijn

ogen vormden Amerikanen en Europeanen slechts een 'alliantie', terwijl de term 'Gemeenschap' voor hem enkel op de Europese constructie sloeg. Hij was trouwens ook een uitgesproken voorstander van een 'Europese caucus' binnen de NAVO.

Net zoals De Gaulle opteerde Harmel voor een systematische bilaterale dialoog met landen van het Warschaupact. België wilde hierin onder meer de mogelijkheden aftasten op het gebied van wapenbeheersing in Europa. Maar vooral ging de Belgische diplomatie op zoek naar oplossingen voor de 'Duitse kwestie', in Harmels ogen immers dé grondoorzaak van de Koude Oorlog. De politieke detente, m.a.w. de Europese regeling waarvan sprake was in het Harmel-rapport, zag hij als het kroonstuk van de ontspanningspolitiek. Vanaf 1969 ging Harmel dan ook systematisch de *Ostpolitik* van Willy Brandt ondersteunen.

### **Richtingenstrijd: Europeanisme versus Atlantisme (jaren '70-'80)**

Het jaar 1975 vormde het hoogtepunt van de ontspanningspolitiek, met de ondertekening van de Slotakte van Helsinki (CVSE). Maar groeiende frustraties over de resultaten ervan leidden tegen 1979 tot een nieuwe Koude Oorlog.

Niet alleen qua inhoud, maar ook qua stijl werd het Belgisch buitenlands beleid opnieuw grijs en onopvallend. Dat stimuleerde in de Belgische politieke klasse en publieke opinie de groei van een tweedeling tussen 'Atlantici' – die volgens hun critici vasthielden aan een verouderd en achterhaald samenwerkingsverband onder Amerikaanse leiding – en 'Europeanen' (ook 'Europese gaullisten' genoemd) – die streefden naar een, overigens weinig nauwkeurig omschreven, post-confrontatie-Europa, dat zich liet inspireren door de Europese detentepogingen van de jaren '60 en '70. Deze tweedeling illustreerde voor het eerst hoezeer de eensgezindheid over het Atlantische Europa, waarbinnen Atlantische samenwerking en Europese constructie steeds waren samengevallen, aan het uithollen was.

Wat het verschil tussen beide stromingen concreet betekende, werd duidelijk toen ook in België het debat losbarste over de installatie van nieuwe kernwapens voor de middellange-afstand in Europa. Voor- en tegenstanders vertrokken vanuit een heel ander veiligheidsconcept. De voorstanders van de opstelling verwezen naar het militaire onevenwicht, de ideologische bedreiging door de Sovjetunie en de noodzaak zich eensgezind op te stellen, onder

leiding van de Verenigde Staten. De tegenstanders van hun kant beschouwden de wapenwedloop zelf als een groter gevaar dan de Sovjetunie en bepleitten een 'wederzijdse veiligheid', geïnspireerd op het gelijknamige concept van de Zweedse en West-Duitse sociaaldemocraten Olof Palme en Egon Bahr. De opstelling van Amerikaanse kernwapens in maart 1985 betekende een nederlaag voor deze laatste stroming, maar snel zou blijken dat de pro-Europese koers wortel had geschoten in het Belgische denken over internationale veiligheid.

### **Afscheid van de Koude Oorlog**

Zoals alle kanselarijen verraste het snelle einde van de Koude Oorlog ook de Belgische diplomatie. België had nooit negatief gestaan tegenover de Duitse hereniging als zodanig. Wat echter voor enige ongerustheid zorgde, waren de mogelijke gevolgen ervan, in het bijzonder hoe een Duitse hereniging verzoend kon worden met het blijvende EG- en NAVO-lidmaatschap van West-Duitsland. Indien Duitsland gedwongen zou worden te kiezen tussen hereniging en behoud van zijn westerse verankering, dan zou

## ***De betrekkingen tussen België en de Verenigde Staten zijn genormaliseerd***

het land wel eens voor het eerste kunnen kiezen, zo werd ook in Brussel gevreesd.

Net zoals in alle NAVO-lidstaten, ontspan zich ook in België een debat over de meest geschikte veiligheidsarchitectuur om de Duitse hereniging te omkaderen. Drie concurrerende blauwdrukken deden de ronde.

Geïnspireerd door Hans-Dietrich Genscher opkeerden vredesbeweging en sociaaldemocraten voor een *pan-Europees veiligheidsstelsel*, gebouwd op de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE). Minister van buitenlandse zaken Mark Eyskens vreesde daarentegen dat zulke pan-Europese structuren de Europese Gemeenschap zouden verwateren en hij koos voor een *politieke verdieping van de Europese Gemeenschap*, zodat deze een 'ankerpunt' kon worden in een snel veranderende wereld. Een minderheid onder de diplomaten geloofde op haar beurt niet dat de 12 EG-lidstaten ooit voldoende politieke wil zouden kunnen opbrengen

om gemeenschappelijk op te treden inzake veiligheid en defensie en hielden het daarom bij de *NAVO als het belangrijkste forum* voor de transatlantische politieke dialoog over de toestand in de wereld. De West-Europese Unie (WEU) zagen zij hoogstens als een discrete 'instantie van vooroverleg' in de NAVO.

Dit dispuut werd beslecht door de Golfoorlog van 1990-1991. Zonder dat dit meteen duidelijk was voor waarnemers en deelnemers, zorgde deze oorlog voor de uitkristallisatie van de nieuwe strategische koerswijziging in het Belgische veiligheidsbeleid.

De Golfoorlog bevestigde een nieuwe consensus binnen de Belgische politieke klasse om de Europese Gemeenschap met militaire bevoegdheden uit te rusten. Naarmate het conflict vanaf november 1990 een steeds uitgesprokener militaire dimensie kreeg, werd de Europese Gemeenschap naar de achtergrond gedrongen. Om een rol te kunnen spelen in de wereldpolitiek, diende de EG dus ook te beschikken over bevoegdheden op militair vlak. Als onderdeel van een mondiaal gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zouden militaire beslissingen als het ware kunnen worden ingekapseld in het geheel van diplomatieke, economische en politieke factoren.

Dat verklaart meteen waarom België in de gelijktijdige discussies rond het Verdrag van Maastricht de kant koos van de voorstanders van de ontwikkeling van de WEU tot het 'militaire instrument van de EU' – en niet van de landen, zoals Groot-Britannië, die de WEU wilden reduceren tot louter een 'Europese pijler binnen de NAVO'. Op een WEU-ministerraad in Bonn in oktober 1991 vertolkte minister van landsverdediging Coëme het regeringsstandpunt in opvallend duidelijke bewoordingen: 'Een politiek eengemaakt Europa moet een eigen veiligheids- en defensiebeleid hebben, niet ondergeschikt aan eender welke andere organisatie.'

Daarmee waren de nieuwe referentiepunten van het Belgisch veiligheids- en defensiebeleid uitgezet. *Europa* werd opnieuw het primaire kader voor de Belgische defensie- en veiligheidspolitiek, terwijl de *NAVO* naar het tweede plan werd verschoven. België keerde daarmee terug naar zijn *roots*, dat wil zeggen naar Spaaks oorspronkelijke project van een autonome Europese positie in de wereldpolitiek, gebaseerd op een eigen defensie- en buitenlandse politiek, maar wel opererend binnen het normatieve en legitimerende raamwerk van de Verenigde Naties.

### **België en de NAVO in de multipolaire wereldorde (1991-heden)**

Toen begin 1992 het Verdrag van Maastricht werd ondertekend, waren velen ervan overtuigd dat de versterkte onderlinge samenwerking inzake buitenlands en veiligheidsbeleid de Europese Unie de mogelijkheid zou bieden krachtig op te treden op het internationale toneel. Het nieuwe Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) ontmoette in de Joegoslavische burgeroorlog zijn eerste uitdaging.

De EU trachtte kort op de bal te spelen. Een Frans-Duits-Belgisch voorstel voor een (autonome) WEU-interpositiemacht had moeten verhinderen dat de gevechten in Slovenië en Kroatië naar Bosnië overwaaiden. Maar eind oktober 1991 spraken Groot-Britannië, Nederland en Portugal hun veto uit, om louter politieke redenen. In hun ogen dienden militaire operaties exclusief onder de NAVO te ressorteren. Europese initiatieven zagen zij als een uitholling van het Bondgenootschap.

Het zou tien jaar duren vooraleer het thema Europese defensie opnieuw ter sprake kwam. Frustraties over de Europese afwezigheid in Joegoslavië, in het bijzonder inzake Kosovo, brachten de Franse president Chirac en de Britse premier Blair ertoe in 1998 in *St. Malo* een nieuwe impuls te geven aan de Europese defensie. Die gewijzigde achtergrond bood de (paars-groene) regering van Guy Verhofstadt de gelegenheid om, dit keer bijzonder expliciet, de eerder ingeslagen pro-Europese defensiekoers te bevestigen. Premier Verhofstadt, maar ook minister van buitenlandse zaken Louis Michel bevestigden keer op keer de 'autonome' rol van de Europese Unie inzake defensiepolitiek. Het meest concrete initiatief dat de Belgische regering in dit verband nam, was de omstreden defensietop van april 2003, door tegenstanders smalend als 'pralinentop' bestempeld. België besprak er met Frankrijk, Duitsland en Luxemburg een reeks van concrete beleidsalternatieven ter versterking van de Europese defensiecapaciteit. De meest controversiële optie was de oprichting van een autonome planningcel voor Europese operaties. Ondanks de zware kritiek binnen de NAVO werden de meeste van de op de 'pralinentop' besproken initiatieven in daaropvolgende jaren niettemin in een of andere vorm uitgevoerd.

Parallel hiermee groeide de Belgische scepsis over de evolutie van de NAVO. Verhofstadt zei in een interview in juni 2002: 'Het lijkt er sterk op dat

de NAVO in de toekomst geen alliantie meer zal zijn. US drijven NAVO in de richting van een losse coalitie, die naargelang de vijand anders zal worden samengesteld en andere middelen zal inzetten. Men zal dus *à la carte* een coalitie tegen deze of gene vijand vormen.' In aanloop naar de NAVO-top in Praag in november 2002 toonde Verhofstadt zich bezorgd om de 'instrumentalisering' van de NAVO, m.a.w. de omvorming van de alliantie tot een 'toolbox' – een zelfbedieningswinkel, die gebruikt kon worden als het Washington goed uitkwam – als basis voor een wisselende reeks 'coalitions of the willing' onder Amerikaanse leiding.

Om een dergelijke instrumentalisering van de NAVO tegen te gaan, greep Verhofstadt vanaf 2003 terug naar een oud idee, namelijk een 'nieuw atlantisme', een alliantie gebouwd op twee gelijkwaardige pijlers, een Amerikaanse en een EU-pijler. Dit veronderstelde, aldus Verhofstadt, dat de EU haar samenwerking zou versterken op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid om te kunnen komen tot een Europese defensiemacht, die het vermogen zou bezitten autonoom te kunnen beslissen en optreden, en die in NAVO-verband een partnerschap zou vormen met de Verenigde Staten. De Belgische campagne voor Europese autonomie viel slecht in Washington. Daar werd van oudsher gevreesd dat een gestructureerde Europese defensie de Verenigde Staten voortdurend voor voldongen feiten zou plaatsen en de traditionele Amerikaanse neiging om in te spelen op Europese verdeeldheid zou bemoeilijken. Dit meningsverschil voegde zich bij de al bestaande Belgisch-Amerikaanse geschilpunten en droeg bij tot een dieptepunt in de Belgisch-Amerikaanse betrekkingen in de jaren 2002-2003.

Thans zijn de betrekkingen tussen Brussel en Washington genormaliseerd. Dat is mede te danken aan de Amerikaanse ommekeer onder de tweede regering-Bush inzake Europese autonomie op het vlak van defensie. Dit maakt het voor België gemakkelijker zijn 'Europese' voorkeur op defensiegebied te verbinden met Atlantische loyaliteit. Dat was in het afgelopen decennium immers soms een delicate evenwichtsoefening.

Anno 2009 hebben waarnemers de indruk dat de pro-Europese Belgische consensus op het vlak van defensie onder druk is komen te staan. Vooral christendemocratische politici, zoals voormalig eerste minister Yves Leterme, en zeker minister van defensie Pieter de Crem, leken immers een sterkere nadruk te

willen leggen op het 'herstel' van de transatlantische relaties dan in het verleden. Maar in een beleidsnota die minister De Crem eind 2008 presenteerde, verwees hij ook uitdrukkelijk naar de 'constructie van een echt Europees leger' als lange-termijndoelstelling voor België en naar de 'eigen actiecapaciteiten' die de EU zou moeten ontwikkelen.

Deze oenschijnlijke contradicties weerspiegelen wellicht eerder accentverschillen dan een nieuwe strategische koerswijziging. Alles lijkt er immers op dat de 'Europese' voorkeur in het Belgische veiligheidsbeleid onverkort zal blijven bestaan, nu met de dag duidelijker wordt dat het politieke zwaartepunt van de transatlantische relaties van de NAVO naar respectievelijk de Verenigde Staten en de Europese Unie aan het verschuiven is. Niet op de NAVO-Raad, maar in de rechtstreekse dialoog tussen de EU en de Verenigde Staten worden de internationale prioriteiten besproken – en die omvatten veel meer dan alleen veiligheidskwesties.

### Gebruikte bronnen

- Belgische diplomatieke stukken 1941-1960. Deel 2: Defensie*, Brussel: Koninklijke Academie van België, 1998.
- Foreign Relations of the United States (FRUS)*, Washington : GPO.
- B. Cramer, *Le discours européen entre l'atlantisme et l'euro-péisme*, Brussel; GRIP, Notes et documents 120-121, 1988.
- E. Reid, *Time of fear and hope. The making of the North Atlantic Treaty, 1947-1949*, Toronto: McClelland and Stewart, 1977.
- P.-H. Spaak, 'The atom bomb and NATO', in: *Foreign Affairs*, jrg. 33, nr. 3, april 1955.
- C. Wiebes & B. Zeeman, *Belgium, the Netherlands and alliances, 1940-1949*, Rijksuniversiteit Leiden, doctoraal proefschrift, 1993.

Prof.dr Rik Coolsaet is hoogleraar internationale politiek aan de Universiteit Gent. De volledige tekst van dit essay (met een omstandig notenapparaat) verscheen in het Engels als *Egmont Paper*, gepubliceerd door het Egmont-Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Brussel ([www.egmontinstitute.be](http://www.egmontinstitute.be)). De auteur dankt Sven Biscop voor zijn innovatieve bemerkingsen bij de eerste versie.

# Terug van weggeweest?: reïntegratie van Frankrijk in militaire commandostructuur van de NAVO

Het jaar van de 60ste verjaardag van de NAVO moet het jaar worden dat Frankrijk terugkeert in de geïntegreerde militaire commandostructuur van het bondgenootschap. Wat zijn de beweegredenen van Frankrijk en wat zijn de voor- en nadelen van een eventuele terugkeer voor Frankrijk en de NAVO?

In 1966 besloot Frankrijk onder leiding van president De Gaulle uit de militaire bevelstructuur van de NAVO te stappen. Veel touwtrekkerij en spanningen tussen de Verenigde Staten en Frankrijk gingen hieraan vooraf. Zo was het De Gaulle niet gelukt de alliantie 'Europeser' (lees: minder Amerikaans) te maken en was de 'speciale relatie' tussen de Britten en de Amerikanen de Fransen een doorn in het oog. Het was ook een strategische zet; de Franse nucleaire afschrikkingsdoctrine, de *force de frappe*, verwierf meer legitimiteit door het compleet nationale karakter. De *force de frappe*, de veronderstelling dat niemand het Franse grondgebied zal aanvalen vanwege de nucleaire represailles, garandeerde de Franse onafhankelijkheid en *grandeur* tijdens de Koude Oorlog. Deze overweging strookte met het Frans buitenlands beleid, dat traditiegetrouw onafhankelijkheid vooropstelt en ernaar streeft soevereiniteit te bewaren in fundamentele (militaire) vraagstukken. Zo houden ook nu nog de meeste politici de uitspraak van De Gaulle in gedachten dat '[L]a politique la plus coûteuse, la plus ruineuse, c'est d'être petit.' Tijdens de Koude Oorlog nam Frankrijk daarom een voortrekkersrol op zich binnen het Europese integratieproject en manoeuvreerde de *Hexagone* zich op internationaal niveau als diplomatieke vos tussen de grote mogendheden.

## Frans buitenlands beleid en het einde van de Koude Oorlog

Met de val van de Muur en het imploderen van de Sovjetunie kwam het inzicht dat Frankrijk de militaire en financiële capaciteiten alsmede de strategie ontbeerde om bepaalde nieuwe bedreigingen het hoofd te bieden. Zo toonde de gewelddadige desintegratie van Joegoslavië indertijd pijnlijk de Europese onmacht

aan, want wederom moesten de Amerikanen de Europeanen te hulp schieten. Daarenboven bleken de grote financiële uitgaven voor het Franse nucleaire wapenarsenaal zich niet uit te betalen in waterdichte veiligheids garanties en groeide het besef dat de Fransen te kort schoten op het gebied van conventionele oorlogvoering. In het Franse defensiewitboek van 1994 werd daarom getracht een antwoord te formuleren op de wereld van na de Koude Oorlog en kreeg de ontwikkeling van een gezamenlijk Europees defensiebeleid prioriteit.<sup>1</sup> 'France seeks reincarnation as Europe,' zo stelde de Amerikaan Brezinzsk.<sup>2</sup> Met deze woorden vatte hij de Franse verwachtingen en motivaties samen op het gebied van het Europees veiligheids- en defensiebeleid tijdens en na de Koude Oorlog. Wederom speelde na de Koude Oorlog het dilemma van enerzijds de noodzakelijke samenwerking op Europees niveau, om zo de Europese (en Franse) invloed en macht te vergroten, en anderzijds de voorkeur zo zelfstandig mogelijk op te kunnen treden.<sup>3</sup>

In bredere zin maakten Franse beleidsmakers zich zorgen over de verminderde Franse invloed in de wereld van na de val van de Muur. Zo bestond er wantrouwen tegenover het verenigde Duitsland – president Mitterrand was zelfs lange tijd tegen een hereniging – en baarde het idee van de Verenigde Staten als enig overgebleven grote mogendheid hun zorgen. Onder president Chirac (1995-2007) richtte het Franse beleid zich op het voorkomen dat de NAVO nieuwe taken naar zich toe zou trekken. Door een kleine speelruimte voor de NAVO hoopte Frankrijk de alliantie irrelevant te maken, met als uiteindelijk doel de Amerikaanse invloed in Europa te verkleinen. Dat neemt echter niet weg dat Frankrijk in 1995 terugkeerde in het *militaire comité* van de NAVO, waarmee het ook de werkrelatie met de militaire tak van de alliantie heeft versterkt. In 1996 stelde Chirac zelfs een complete reïntegratie voor, maar de onderhandelingen daarover liepen in 1997 stuk omdat de Fransen te hoog hadden ingezet op het binnenhalen van belangrijke posten. Het ging Frankrijk indertijd voornamelijk om het commando

over het zuidelijk hoofdkwartier in Napels, maar dit werd door de Amerikanen geblokkeerd.

In de jaren '90 zocht Frankrijk dus al betere samenwerking met de NAVO, maar ging het ook onverminderd door met verkenning van de mogelijkheden voor een Europese defensie, met als belangrijkste uitkomst de St. Malo-verklaring in 1998. Met deze Verklaring gaven de Britten en de Fransen, zij het wat voorzichtig, het startsein voor een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). In de Verklaring stellen de twee landen dat de EU een rol moet spelen op het wereldtoneel en autonoom missies moet kunnen uitvoeren. Primair is dat toezeggingen binnen NAVO-verband te allen tijde zullen worden nageleefd en duplicatie tussen het EVDB en de NAVO moet worden voorkomen. Madeleine Albright, destijds Amerikaans minister van buitenlandse zaken, was door dit voornemen onaangenaam verrast. Een versterkt Europees defensiebeleid zou volgens de Verenigde Staten de NAVO kunnen verzwakken of een polarisatie binnen de alliantie teweeg kunnen brengen.

De Amerikaanse houding ten opzichte van een Europees defensiebeleid is in een relatief korte periode gewijzigd. Hoewel onder de eerste termijn van president Bush de houding van Washington ten aanzien van het EVDB overwegend negatief was, waren er zelfs in 2000 al tekenen zichtbaar van een kentering. Zo gaf minister van defensie William Cohen in dat jaar aan een groot voorstander van het EVDB te zijn, omdat volgens hem dit versterking van de NAVO-capaciteiten inhoudt – overigens zonder verder te verduidelijken wat deze versterking concreet zou behelzen.<sup>4</sup> De ruzie tussen Frankrijk en de Verenigde Staten over de oorlog in Irak (2003) heeft de transatlantische relatie flink onder spanning gezet, maar de Amerikaanse positievere opvatting ten aanzien van het EVDB niet wezenlijk veranderd. Zo liet president Bush zich op de NAVO-top in Boekarest (2008) positief uit over het EVDB, omdat, zo stelde hij, de NAVO niet overal tegelijk kan zijn. De opstelling van de Verenigde Staten kan ook een teken zijn dat de Amerikanen afstand nemen van het transatlantisch verbond en zo langzamerhand verwachten dat Europa zelf voor zijn veiligheid gaat zorgdragen. De Amerikanen zetten wel vraagtekens bij de geboekte resultaten van het EVDB. Volgens hen willen de Europeanen alleen op *safe* spelen en zoeken ze vooral minder risicovolle missies uit.<sup>5</sup>

Wat voorts mee kan spelen is dat in de onzekere

wereld die zich lijkt af te tekenen zowel de Amerikanen als de Europeanen zich strategisch heroriënteren en besluiten de banden met bondgenoten aan te halen. Zo maakte president Sarkozy, soms wel de eerste Franse pro-Amerikaanse president genoemd, er bij aanvang van zijn presidentschap geen geheim van dat hij de transatlantische relatie wil verbeteren. Tijdens een speech in november 2007 voor het Amerikaanse Congres bracht Sarkozy voor het eerst een Franse terugkeer in de NAVO ter sprake. Dit zou inhouden dat Frankrijk weer plaatsneemt in het defensieplanningcomité en de militair geïntegreerde commandostructuur. Sarkozy stelde in deze toespraak de vriendschap tussen de Verenigde Staten en Frankrijk voorop en benadrukte dat Frankrijk, als mede-grondlegger van de NAVO, zijn oude plek binnen de alliantie weer behoort in te nemen. De Franse president had uiteraard wel een paar voorwaarden en tracht gedeeltelijk de uitzonderingspositie te handhaven. Hij blijft zo binnen de gaullistische traditie om Frankrijk een *partenaire libre et indépendante*

### ***Volgens de NAVO-secretaris-generaal zijn de Fransen eigenlijk nooit weggeweest***

te laten zijn. Zo blijft Frankrijk buiten de *Nuclear Planning Group* en zullen er geen Franse soldaten in vredetijd onder NAVO-vlag staan. De belangrijkste voorwaarde is dat een Franse terugkeer in de NAVO gepaard moet gaan met ontwikkeling en versterking van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid.<sup>6</sup> Dat zou bijvoorbeeld inhouden dat er meer defensiematerieel, zoals helikopters, beschikbaar komen om het expeditionair vermogen van de Europese Unie te verbeteren of om een Europees militair planning- en commandocentrum op te zetten. Zo kan de EU geheel autonoom, zonder hulp van de NAVO, missies uitvoeren. Wellicht speelt voor de Fransen ook een economische overweging mee; ontwikkeling van het EVDB impliceert immers opdrachten voor de Franse defensie-industrie.

De aankondiging terug te keren in de bevelstructuur van de NAVO is onderdeel van een bredere Franse strategische heroriëntatie, die is uitgewerkt in het Franse witboek van defensie en nationale veiligheid (2008).<sup>7</sup> Het defensiewitboek zet de reorganisatie van de Franse krijgsmacht uiteen en zoekt naar

wegen om beter op actuele dreigingen (zoals terrorisme, lange-afstands-raketten en cyberaanvallen) in te spelen. Het wil de operationele inzetbaarheid van de strijdkrachten vergroten en investeert in het ontwikkelen van satellietcapaciteit en informatievergaring. Behalve dat het omvangrijke witboek zeer sterk gericht is op het EVDB deed de passage over terugkeer in de NAVO veel stof opwaaien. Daarbij wordt soms vergeten dat dit minder schokkend is dan vaak wordt voorgehouden. Hoewel Frankrijk graag zijn onafhankelijkheid benadrukt, bleef het tijdens de Koude Oorlog uit machtspolitieke overwegingen verbonden met de militaire tak van de NAVO. Dit blijkt uit het zogeheten 'Ailleret-Lemnitzer akkoord' (1967) tussen de Franse opperbevelhebber generaal Ailleret en de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) generaal Lemnitzer. Het akkoord legde de mate van samenwerking vast tussen de NAVO en Frankrijk inzake de aanwezigheid van Franse troepen op Duits grondgebied.<sup>8</sup> Die overeenkomst is bijna 20 jaar geheim gehouden en wordt thans nog met discretie behandeld, omdat dit het imago van een volledig 'onafhankelijk' Frankrijk zou schaden.

### Winst voor de NAVO?

NAVO-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer sprak hoopvol over een Franse reïntegratie. Hij benadrukte wel dat het wat ongepast is van een terugkeer te spreken, omdat de Fransen eigenlijk nooit zijn weggeweest.<sup>9</sup> Zo is Frankrijk nu al, na de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, de vierde grootste financiële steunbeer van de NAVO. Bovendien levert Frankrijk troepen voor NAVO-missies, zoals het geval is in Afghanistan en Kosovo. Een Franse terugkeer is gunstig voor het bondgenootschap, omdat Frankrijk over een aanzienlijk leger beschikt, dat expeditionaire missies kan uitvoeren. In de toekomst zal blijken of de Franse militaire capaciteit de alliantie nog meer ten goede zal komen. Problematischer is de plaatsing van 500 tot 800 man aan Frans militair personeel, waarvoor volgens de Fransen desnoods nieuwe posten moeten worden gecreëerd. Het lijkt erop dat Frankrijk alleen genoeg zal nemen met een 'speciale plek' binnen de NAVO en zich niet als verlegen nieuwkomer zal opstellen.

Hierbij komt nog dat de Fransen er niet geheel in zijn geslaagd de argwaan bij sommige bondgenoten weg te nemen. Want hoe ziet Frankrijk de toekomst van de NAVO? Gaat het een substantiële bijdrage leveren aan de vernieuwing van de alliantie? Of

wil het van binnenuit de NAVO gaan verzwakken? De Franse traditie om een eigen lijn te trekken in het buitenlands beleid, draagt hieraan bij. Al met al zal de terugkeer van de Fransen waarschijnlijk niet helemaal zonder problemen verlopen. Het zal vooral afhangen van de opstelling van bondgenoten, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, en hun bereidheid mee te werken aan de Franse voorwaarde om het EVDB verder te ontwikkelen. Want zonder de steun van deze landen, en dan in het bijzonder van de Britten, zal er niets terechtkomen van deze Franse droom.

### De houding van bondgenoten

Duitsland liet zich al positief uit over de herintegratie van Frankrijk. Minister van defensie Franz Josef Jung liet weten dat hij Frankrijk graag weer als volwaardig lid terugziet in de NAVO, omdat dit de Europese pijler binnen het bondgenootschap versterkt en de relatie tussen Amerika en Europa zal verbeteren. Niet vergeten mag worden dat Duitsland altijd minder enthousiast is geweest over een versterkte Europese defensie. De NAVO blijft voor de Duitsers het eerste samenwerkingskader. Het EVDB moet in dienst staan van de NAVO en het bondgenootschap versterken en niet andersom.<sup>10</sup>

Het Verenigd Koninkrijk vindt het ook een goed idee als Frankrijk weer aanschuift, maar de Britten lopen als vanouds minder warm voor een autonoom EVDB. De Britten constateren ook dat terugkeer van de Fransen nog geen oplossing inhoudt voor de échte problemen waarmee de NAVO kampt, zoals het tekort aan troepen in Afghanistan.<sup>11</sup> Over een autonome Europese defensie zijn de Britten helder: de NAVO behoudt de Britse prioriteit. Wat het Verenigd Koninkrijk wel toejuicht is dat de Fransen, door te pleiten voor ontwikkeling van het EVDB, druk zetten op Europese lidstaten om hun defensie-budget te verhogen.

Minder te spreken is het Verenigd Koninkrijk over het Franse voorstel een permanent centrum voor militaire planning- en commandovoering op te zetten. Dit zou duplicatie en geldverspilling inhouden, aangezien de NAVO deze capaciteiten al in huis heeft en het EVDB daar volgens het Berlijn-Plus-akkoord (2003) gebruik van mag maken. Dit akkoord legt de samenwerking tussen de NAVO en het EVDB vast en moet voorkomen dat materieel dubbel wordt aangeschaft.

Nederland is ook positief over de Franse terugkeer,

maar wil net als het Verenigd Koninkrijk zoveel mogelijk duplicatie tussen NAVO en EVDB voorkomen. Toch valt op dat Nederland steeds positiever staat tegenover een grotere rol voor het EVDB en uitbreiding van de EU-missies in de toekomst.<sup>12</sup>

Behalve dat Frankrijk bondgenoten moet overtuigen van de goede intenties, moet op nationaal niveau ook een hobbel worden genomen. De politieke elite van zowel linker- als rechterzijde uitten kritiek. Zo meldde *Le Monde* dat Sarkozy met dit besluit afstand doet van de droom om Europa uit te laten groeien tot een grote autonome defensiespeler.<sup>13</sup> Ook de socialisten vinden dat Sarkozy de Franse onafhankelijke positie op het spel zet. Zo stelt voormalig minister van buitenlandse zaken Hubert Védrine dat Frankrijk door complete herintegratie net zo volgzzaam wordt als het Verenigd Koninkrijk en dat sterkere banden met de Verenigde Staten de Franse economische belangen op den duur zullen ondermijnen.<sup>14</sup> Vanuit rechtse en gaullistische hoek klinkt dezelfde kritiek. Frankrijk offert zijn strategisch initiatief op door zich teveel aan de NAVO (en daarmee Amerika) te binden. De invloed van deze meningen op het besluit van Sarkozy terug te keren in de NAVO, valt vooralsnog te bezien. Zeker omdat Sarkozy, ter verdediging van zijn standpunt, kan aandragen dat, zoals blijkt uit het defensiewitboek, de voorkeur van Parijs blijft uitgaan naar verdere ontwikkeling van het EVDB. De NAVO kan volgens hem daartoe wellicht een middel zijn.

## Conclusie

Voorlopig lijkt het Franse pragmatische besluit terug te keren in de geïntegreerde militaire commandostructuur tijdens de aanstaande NAVO-top in Strassbourg-Kehl onvermijdelijk. De gehele afwikkeling hiervan zal tijd in beslag nemen en niet zonder problemen verlopen. Het zal nog moeten blijken of er overeenstemming kan worden bereikt over de Franse voorwaarde van een autonoom EVDB. Dit hangt immers grotendeels af van de houding van de andere bondgenoten en hoe invulling zal worden gegeven aan de betere wisselwerking tussen de NAVO en het EVDB. Aan de goede wil van de Fransen zal het niet liggen. Een Franse diplomaat merkte fijntjes op dat ze zelfs bereid zijn gedurende de NAVO-top de officiële diners in het Duitse Kehl te nuttigen.

## Noten

1 Zie voor het defensiewitboek uit 1994: <<http://merln.ndu.edu/whitepapers/France1994part1.pdf>> (bezoekt op 21 januari 2009).

- 2 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Londen, 1998.
- 3 Claudia Major & Christian Mölling, 'Show Us the Way Forward, Asterix. Europe Needs the French Involvement in ESDP', CERJ, maart 2007.
- 4 Zie voor de speech van William Cohen: <<http://www.nato.int/docu/comm/2000/0010-brm/0010-brm.htm>> (bezoekt op 21 januari 2009).
- 5 Leo Michel, 'Comment faire cohabiter la défense européenne et l'OTAN?', in: *Revue Internationale et Stratégique*, voorjaar 2008, blz. 117-127.
- 6 Zie voor de speech van Sarkozy: <<http://www.elysee.fr/edito/index.php?id=23>> (bezoekt op 21 januari 2009).
- 7 Zie voor het Franse defensiewitboek en een Engelse samenvatting: <[http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/)> (bezoekt op 21 januari 2009). Zie ook: Kees Homan, 'Frankrijk stapt over op multilateraal defensiebeleid', in: *Internationale Spectator*, november 2008, blz. 580-584 [toevoeging eindred.].
- 8 Bijv. Sten Runnyng, *Changing Military Doctrine: Presidents and Military Power in Fifth Republic France (1958-2000)*, Westport, 2001.
- 9 Zie voor de speech van De Hoop Scheffer: <<http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080110a.html>> (bezoekt op 21 januari 2009).
- 10 'France's return to NATO can complement EU security', in: *Spiegel Online International*, 6 december 2008.
- 11 Tomas Valasek, 'France, NATO and European defence', in: *Policy Brief, Center For European Reform*, mei 2008.
- 12 Kamerbrief inzake appreciatie van de plannen van het Franse EU-voorzitterschap voor de Europese veiligheid en defensie, 28 augustus 2008 <<http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brieven-parlement,2008/08/Kamerbrief-inzake-een-appreciatie-van-de-plannen-v.html>> (bezoekt op 21 januari 2009).
- 13 Jean-Michel Boucheron, 'Réintégrer l'OTAN nous fragiliserait', in: *Le Monde*, 5 december 2007.
- 14 Zie voor het rapport van Védrine, *La France et la mondialisation*, 4 september 2007: <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000535/index.shtml>> (bezoekt op 21 januari 2009).

Annelène Damen studeerde politieke wetenschappen in Parijs; zij is project-assistent bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Tien jaar Polen in de NAVO: op zoek naar de ultieme waarborg

In de jaren negentig waren de Polen in grote meerderheid (80%) voorstander van toetreding tot de NAVO. Die steun voor de alliantie is vervolgens gedaald, tot een dieptepunt van 46% in 2007. In maart 2008 rekende 74% van de Polen op de Europese Unie als waarborg voor de veiligheid van het land en maar 11% op de Verenigde Staten. Daarentegen geeft de Poolse veiligheidsdoctrine uit 2007 de NAVO het primaat op veiligheidsgebied, terwijl de EU 'alleen in belangrijke mate de veiligheid van Polen bepaalt' en de Verenigde Staten gelden als de belangrijkste bondgenoot van Polen.

Voor minister van buitenlandse zaken Radosław Sikorski – die ambities heeft om secretaris-generaal van de NAVO te worden – is 'de NAVO de belangrijkste verdedigingsalliantie ter wereld'.<sup>1</sup> Maar zijn onderminister (protégé van president Kaczyński) karakteriseerde de NAVO als 'een hybride die laveert tussen uitdagingen, beschikbare middelen, instrumenten en een zekere politieke wil'.<sup>2</sup> Volgens hem is het grote succes van de alliantie sinds 1989 dat zij nog steeds bestaat.

## Gedreven land

De afgelopen tien jaar heeft Polen zich gemanifesteerd als een Atlantisch gezind land, dat de relatie met de Verenigde Staten vooropzet. Het tweede Poolse specialisme is bevordering van veiligheid en democratisering van zijn Oost-Europese buurlanden. Polen is een eigenzinnig en gedreven land, dat geen toeschouwer wil zijn. Marginalisering is het schrikbeeld van Warschau. Al in 1998 wilde Polen volwaardig meepraten over het nieuwe strategische concept van de NAVO om te voorkomen dat de traditionele missie – de collectieve verdediging – uit het zicht zou raken.

Polen zoekt invloed op het beleid en op de vormgeving van de instituties. Daarom schrikt Warschau er niet voor terug aan missies mee te doen: die van de NAVO, in Kosovo sinds 1999 en in Afghanistan sinds 2003; van de EU<sup>3</sup> en de Verenigde Naties – dit ondanks een brede basis in de publieke opinie die consistent tegen deelname van het Poolse leger aan buitenlandse missies in oorlogsgebieden is. Het

leger wordt namelijk vooral gezien als hoeder van de Poolse onafhankelijkheid.

In Moskou geldt Warschau als een koppige dwarsligger, die zich durft te verzetten. En West-Europa verbaast zich over het sterk pro-Amerikaanse beleid van Polen. Wat verwacht het land van de NAVO? Welke veiligheidsopties heeft Polen? Wat kunnen we van Polen verwachten? In de ontwikkeling van het Poolse defensie- en veiligheidsbeleid in de afgelopen twintig jaar zijn vijf keerpunten te identificeren, namelijk de jaren 1989, 1999, 2003, 2004 en 2008.

## 1989: pro-Westerse koers met Amerikaanse steun

In 1989 zette Polen een pro-Westerse koers in.<sup>4</sup> Het ging in augustus 1990 diplomatieke betrekkingen met de NAVO aan, maar de weg naar een NAVO-lidmaatschap voor Polen kwam pas vrij na het uiteenvallen van de Sovjetunie eind 1991.<sup>5</sup> Sinds 1992 is het NAVO-lidmaatschap *raison d'état* van Polen geworden. Het heeft nooit echt ter discussie gestaan (wat wel het geval was met het EU-lidmaatschap). In de Poolse politiek bestond, anders dan in Tsjechië en Hongarije, een algehele consensus over de wenselijkheid van toetreding tot de NAVO. Na 1989 voelde Polen zich met zijn herwonnen onafhankelijkheid niet veilig in de grijze zone tussen West-Europa en Rusland. 'To keep the Russians out, the Germans down, and the Americans in' – het oude NAVO-motto uit 1949, vormde voor Polen 40 jaar later nog een actuele drijfveer.

De geschiedenis en de geopolitieke ligging tussen Duitsland en Rusland bepalen het buitenlands en veiligheidsbeleid van Polen. Onafhankelijkheid en soevereiniteit zijn de *key issues* voor een land dat tussen 1795 en 1918 opgedeeld was door zijn grote burens, daarna tussen 1939 en 1945 Duitse en Sovjetbezetting te verduren kreeg, vervolgens een verschuiving op de kaart van Europa onderging, en tot 1989 door de Sovjet-overheersing beperkt werd in zijn soevereiniteit. Uit de oorlog trok men een harde les: Polen kan zichzelf niet verdedigen. Ook zijn veel Polen cynisch geworden over multilateralisme en allianties.

De Poolse scepsis over West-Europa had zijn wortels in de ervaring uit de periode 1939-1945: in 1939 door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in de steek gelaten, en in 1944 in Jalta door de Westerse geallieerden. Dank zij hun houding in de Koude Oorlog golden de Verenigde Staten als het enige land dat Duitsland en de Sovjetunie/Rusland tegenwicht kon en wilde bieden. Om deze reden zag Polen *instinctief* de Verenigde Staten als de belangrijkste garantie voor vrede en veiligheid in Europa.

Dank zij het leiderschap van president Clinton breidde de NAVO naar het Oosten uit, terwijl West-Europa nog nadacht over de gevolgen voor democratisering in Rusland onder Jeltsin. Van doorslaggevend belang was ook de oorlog in Bosnië (1992-1995): de Verenigde Staten bleven in Europa en de NAVO bleek relevant. Dit alles bewoog Polen ook om in 1994 zijn elitetroepen GROM mee te laten doen aan de Amerikaanse actie in Haïti (64% van de Polen was daar overigens tegen). Eind jaren negentig verliep de weg naar de EU moeizaam; Polen voelde zich niet welkom en men vond de Europese partners minder effectief en betrouwbaar dan de Amerikanen.

### **1999: tussen de Verenigde Staten en de EU**

De Poolse toetreding tot de NAVO op 12 maart 1999 was een groot feest: het einde van 'Jalta'. 'Nog nooit was Polen zo vrij en veilig als nu', zo was de stemming. Hoe zag Polen zijn rol in de NAVO? In april 1999 stelde minister van buitenlandse zaken Bronisław Geremek in het parlement: 'Polen wil en moet een positie in de NAVO bereiken die het ons mogelijk maakt de strategie en het beleid van de NAVO feitelijk mede te bepalen conform onze belangen, in het bijzonder die in Centraal- en Oost-Europa. Dank zij ons economisch en menselijk potentieel en cruciale geopolitieke ligging kan Polen binnen een paar jaar een van de belangrijkste spelers in de NAVO worden.' Maar hoe te manoeuvreren in het trans-Atlantische diepe, daar was nog weinig over nagedacht.

Warschau zag de NAVO als een club van gelijkwaardige leden. Maar het NAVO-lidmaatschap betekende ook een cultuuromslag in Polen; men moest zich ontdoen van oude Warschaupact-gewoonten, zoals het passief bevelen uitvoeren van Moskou, en men moest nieuwe zaken leren, zoals lange-termijn-*policy planning*, het formuleren van zelfstandig defensiebeleid en het streven naar consensus.<sup>6</sup>

Twee weken na toetreding deed Polen al zonder aarzeling mee aan de eerste offensieve *out-of-area-*

actie van de NAVO in Kosovo. Na 9/11 zijn de banden met de Verenigde Staten hechter geworden. In januari 2002 deed de Poolse elite-eenheid GROM mee aan operatie-*Enduring Freedom* in Afghanistan. Maar het hoogtepunt in het Poolse atlanticisme was de deelname aan de oorlog in Irak.

### **2003: harde lessen uit Irak**

Begin 2003 betuigde Polen, samen met andere landen uit Midden- en Oost-Europa, per brief zijn steun aan het beleid van Bush in Irak. De reden voor deze 'anti-anti-Amerikaanse' houding was een oprecht streven de transatlantische kloof te dichten. Polen wilde ook solidair zijn met de belangrijkste bondgenoot, aan wie het zoveel te danken heeft. Het land werd zo het boegbeeld van het 'Nieuwe Europa' van Donald Rumsfeld.

De deelname aan de oorlog in Irak in maart 2003 werd de meest controversiële onderneming in het buitenlands en veiligheidsbeleid van Polen sinds 15 jaar. Polen steunde de Verenigde Staten onvoorwaardelijk. Samen met het Verenigd Koninkrijk en Australië vormde het de *coalition of the willing* en was het, zij het heel bescheiden, militair betrokken bij de invasie. Na de val van het regime van Saddam Hoessein kreeg Polen de controle over een van de vier stabilisatiezones in Irak.

Met de legitimatie van de militaire actie tegen Irak worstelde men overal, behalve in Polen. Men vertrouwde op de argumenten van Bush. De meeste politieke partijen – behalve twee kleine nationalistisch-conservatieve partijen – onderschreven het beleid. Het publieke debat stelde weinig voor. Alle aandacht ging uit naar het EU-referendum in mei 2003 en naar *Rywingate* (de corruptie-affaire rond de filmproducent Lew Rywin). De publieke opinie werd pas wakker toen de eerste Poolse soldaten sneuvelen. Een meerderheid van de Polen (60-75%) bleef vervolgens tot het einde van de missie in oktober 2008 tegen de deelname van Poolse militairen in Irak.

Al gauw bleek het Poolse beleid in Irak ondoordacht. Niet de reprimande van de Franse president Chirac over de pro-Amerikaanse opstelling van Polen en consorten uit Midden- en Oost-Europa had effect op de Poolse publieke opinie, maar de kritiek uit Washington van Zbigniew Brzezinski. Hij stelde: '[D]e excessieve demonstratie van loyaliteit aan de Verenigde Staten is onnodig en schadelijk voor de relatie met Duitsland en Frankrijk.'

In de Verenigde Staten raakte Polen steeds meer teleurgesteld. De argumenten van Bush klopten niet en het optrekken met de Amerikanen leverde politieke noch materiële voordelen. Visverplichtingen bleven gehandhaafd. De les was: Polen moet een eigen beleid ten opzichte van de Verenigde Staten formuleren, met concrete, overzienbare doelen.<sup>7</sup> Aan de vooravond van de EU-toetreding eiste men herwaardering van Europa, maar 'zonder de megalomane gedachte dat wij zouden kunnen bemiddelen tussen de Verenigde Staten enerzijds en Duitsland en Frankrijk anderzijds'.

#### **2004: herwaardering van de EU**

Met de toetreding tot de Europese Unie op 1 mei 2004 is het hoofddoel bereikt: integratie in de Westerse structuren van NAVO en EU. Polen was onafhankelijk, soeverein en had veilige burens. Rusland vormde geen direct gevaar. De traditionele motieven van het Poolse pro-Atlantische veiligheidsdenken leken niet langer relevant.

Dank zij het EU-lidmaatschap ontwikkelde Polen zich van Amerikaanse protegé tot een constructieve speler in de EU.<sup>8</sup> Polen werd betrokken in de besluitvorming over de Europese veiligheidsdimensie, het werd minder sceptisch. Warschau ziet de EU graag uitgroeien tot een actieve speler op het wereldtoneel. De Europese Veiligheidsstrategie viel in goede aarde. Polen doet mee aan de Europese *Rapid Reaction Force*. Eind 2008 besloten Polen, Duitsland en Slowakije om medio 2010 samen een *Battle Group* operationeel te hebben. Warschau heeft echter beperkte financiële mogelijkheden (de defensieuitgaven beslaan 6 mld euro, d.w.z. 8% van de begroting voor 2008 en 1,95% van het BBP).

'We willen twee aanvullende verzekeringspolis-sen,' zo verklaarde minister van buitenlandse zaken Sikorski in mei 2008. 'Op termijn kan het EVDB een tweede pijler van de Poolse veiligheid worden, gelijkwaardig aan de NAVO,' stelde het Burger Platform (de partij van premier Donald Tusk) in zijn verkiezingsprogramma 2007. Maar 'gezien de militaire en politieke zwakte van de EU zijn de garanties van Washington voor landen als Polen de enige mogelijkheid om de eigen veiligheid zeker te stellen'.<sup>9</sup> Sommige Poolse haviken dromen ervan dat Polen eenzelfde speciale status van strategische partner van Washington verwerft als het Verenigd Koninkrijk, inclusief de Amerikaanse veiligheidsgaranties.

En de NAVO-garanties dan? 'We vertrouwen op

de NAVO en Art. 5 – dat is onze enige veiligheids-optie.' Polen streeft naar meer NAVO-infrastructuur en zou graag een NAVO-hoofdkwartier op eigen grondgebied hebben. Tot nu toe is er alleen het *Joint Forces Training Centre* in Bydgoszcz. Wat de modernisering van het leger betreft móet Polen zich wel wenden tot de Verenigde Staten wegens de superieure kwaliteit van de wapens en de geboden financiële steun, luidt het in Warschau. In 1992 koos Polen op politieke gronden voor de F-16.<sup>10</sup> De financiële steun van Washington aan het Poolse leger in de periode 1991-2007 bedroeg \$370 miljoen.

#### **Conservatieve revolutie**

Maar na 2005 maakte Polen de conservatieve revolutie van de gebroeders Kaczyński door. Oude historische reflexen kregen de bovenhand, het land keerde naar binnen. Verbaal werd Warschau eurosceptisch, anti-Duits en anti-Rusland, maar het pro-Amerikaanse beleid bleef overeind. Speerpunt van president Lech Kaczyński werd de onvoorwaardelijke plaatsing van het Amerikaanse raket-schild in Polen teneinde Warschau te positioneren als strategische partner van Washington. Polen stelde zich opnieuw eigenzinnig op, buiten EU- en NAVO-verband.

De veiligheidsdoctrine van Polen uit 2007 draagt het stempel van de gebroeders Kaczyński. Daarin staat dat de Verenigde Staten de belangrijkste bondgenoot van Polen zijn. Polen streeft naar verdieping van de bilaterale betrekkingen met de Verenigde Staten. Wat de militaire veiligheid betreft – de verdediging van Polen – acht men de kans op militaire conflicten klein (in de veiligheidsstrategie uit 2003 kwam nog 'het verdedigen tegen een potentiële militaire aanval op Polen' voor). Toch wil Warschau dat de NAVO *contingency*-plannen voor Polen opzet.

Wat wil Polen in de NAVO? Polen streeft naar een sterke NAVO, anders verliest deze haar relevantie, en voor Polen is dat het waarborgen van de stabiliteit in Europa. De NAVO moet haar collectieve verdedigingsfunctie behouden en haar capaciteiten aanpassen aan externe uitdagingen. Polen steunt de NAVO-missies buiten Europa, op voorwaarde dat de alliantie de capaciteiten en volledige bereidheid behoudt om Art. 5 van het NAVO-verdrag te effectueren. Polen streeft ook naar behoud van militaire (en niet-militaire) aanwezigheid van de Verenigde Staten in Europa als 'waarborg voor de veiligheids- en stabilisatiefunctie van politiek-militaire betrekkingen in Europa'. De Poolse prioriteit is het behouden van

aandacht voor Oost-Europa en de Kaukasus. Uitbreiding van de NAVO met Oekraïne en Georgië is ook een Poolse wens.

Een nieuwe prioriteit is energieveiligheid.<sup>11</sup> Voor Polen is dit niet louter een economische maar ook een geopolitieke kwestie, die het op de agenda van de NAVO wil zetten en houden. Dat deze kwestie is opgenomen in de Verklaring van Riga (2006), genoemd naar de in de Letse hoofdstad gehouden NAVO-top, ziet Polen als een succes.

### **2008: de Russische inval in Georgië en het Amerikaanse raketschild**

Het conflict in Georgië is een van de belangrijkste gebeurtenissen van dit decennium, die de veiligheid in Oost-Europa voor de komende jaren bepaalt.<sup>12</sup> 'Voor het eerst sinds de opheffing van het Warschau-pact is er een reëel gevaar van de kant van Rusland gekomen, gericht op zijn burens,' zo stelt minister van defensie Bogdan Klich. Het heeft Europa duidelijk gemaakt wat al langer in Polen leefde, namelijk de dreiging van een Russisch imperialisme.

De oorlog in Georgië en de toenemende angst voor Rusland hebben tot een ommekeer in de Poolse publieke opinie geleid. In augustus 2008 is het percentage voorstanders van de komst van een Amerikaans raketschild gestegen van 40% naar 60%. Volgens Polen heeft de Russische inval in Georgië de Amerikanen overtuigd van de noodzaak van extra veiligheidsgaranties aan Polen. Op 20 augustus 2008 hebben Polen en de Verenigde Staten een verdrag over het raketschild ondertekend. Washington is akkoord gegaan met Poolse eisen, die tot dan toe onbespreekbaar waren. De regering-Tusk zag het schild als risico en vroeg de Amerikanen in ruil voor de plaatsing van tien onderscheppingsraketten voor de lange afstand om de levering van één batterij Patriot-raketten.<sup>13</sup> Polen wil hiermee een schild boven de hoofdstad Warschau optrekken – een afschrikking tegen gevaren uit het Oosten. De Verenigde Staten zullen het Poolse leger helpen moderniseren, o.a. met de levering van meer Patriot-raketten.

De belangrijkste winst voor de regering-Tusk is ook het binnenhalen van de Amerikaanse veiligheidsgarantie. De overeenkomst over de verdiepte Poolse-Amerikaanse strategische samenwerking bevat een passage over een wederzijdse verplichting om elkaar te helpen in geval van militair en niet-militair gevaar. Warschau ziet het als een aanvulling op Art.

5, dat niet preciseerd dat de assistentie van militaire aard zou moeten zijn.

President Kaczyński is ook zeer tevreden met het schild zelf. Het beschermt Polen niet tegen een aanval van Rusland op korte afstand, zoals onlangs in Georgië, maar 'het schild bindt ons aan de Verenigde Staten',<sup>14</sup> aldus Kaczyński.

Het verdrag kan in Polen zonder problemen geratificeerd worden. De grote politieke partijen zijn ervoor, ook al is de helft van de burgers tegen. De sleutel ligt nu in Washington. Zal president Obama de verplichtingen jegens Polen nakomen? Het schild zou vanwege de economische crisis kunnen worden uitgesteld. En Obama heeft straks Rusland nodig om de mondiale problemen aan te pakken. Rusland ziet het schild als een politieke belediging en een ontkenning van zijn status.<sup>15</sup>

Om deze redenen verkopen Amerikanen het schild als NAVO-project. Sinds de NAVO-top in Boekarest in april 2008 onderzoekt de NAVO mogelijkheden om het Amerikaanse raketschild te verbinden met een toekomstige NAVO-brede raketverdedigingsarchitectuur. De uitkomsten zijn gepresenteerd op de bijeenkomst van de NAVO-ministers in Kraków in februari 2009.<sup>16</sup>

Hoe het ook zij, Polen ziet graag een harde lijn van Washington tegenover Rusland. Herhaling van het Georgische scenario is voor Polen onaanvaardbaar. Moskou opereert nu echter slimmer, met economische wapens: de gasoorlog van begin 2009 diende onder meer om controle op Oekraïne te krijgen.

### **Perspectieven**

De afgelopen tien jaar maakte Polen een grote evolutie door wat betreft zijn buitenlands en veiligheidsbeleid, gevangen als het land is tussen het verleden en de hedendaagse uitdagingen, tussen de eigen ambities en mogelijkheden. Polen blijft een actieve bondgenoot en partner van de EU, de NAVO en de Verenigde Staten. De 'europeanisering' gaat door. De invloed van de EU op Polen en van Polen op de EU zullen steeds toenemen. Polen moderniseert dank zij de EU. Over 20 jaar zal het veiligheidsdenken door de Europese integratie anders zijn, verwacht de Poolse defensienota *Het Poolse Leger tot 2030*. De NAVO is niet populair en de publieke steun voor het bondgenootschap vrij laag. De Verenigde Staten hebben veel aantrekkingskracht verloren. De Polen zijn voorstanders van nauwe samenwerking tussen de Verenigde Staten en de EU.<sup>17</sup>



Maar Polen blijft Atlantisch gezind. Het hoogtepunt in de relatie met de Verenigde Staten was Irak. De plaatsing van het Amerikaanse raketschild bevestigt dat voor Polen de Verenigde Staten de ultieme waarborg voor veiligheid in Europa zijn. De traditionele kijk op veiligheid blijft. Terwijl in Polen de trauma's uit het verleden hun kracht verliezen onder overvloed van nieuwe uitdagingen die het EU-lidmaatschap met zich brengt, blijft de geopolitieke ligging een bron van zorg. 'Polen zal een normaal Europees land zijn wanneer het aan beide kanten van de grens normale Europese bureaus heeft,' zo verklaarde minister Sikorski bij de presentatie van zijn beleid in mei 2008. Zolang Parijs en Berlijn andere opvattingen over Moskou houden, blijft het Rusland-beleid het geschilpunt, en dat heeft gevolgen voor de transatlantische agenda.

Het nieuwe gevaar is het assertieve Rusland. Daarom wil de regering-Tusk zowel in NAVO- als in EU-verband samenwerking met Rusland bevorderen. Polen is bezig, samen met Zweden (niet-NAVO-lid), het EU-beleid voor een Oostelijk Partnerschap te ontwikkelen. Hiermee kan de EU Oekraïne en Georgië met *soft power* effectiever helpen te transformeren dan de NAVO. Maar voor crisispreventie en management in de eigen regio verwacht men meer van de NAVO als politiek-militaire alliantie. Als de NAVO Moskou in de eigen achtertuin niet op afstand kan houden, dan verliest het bondgenootschap zeker aan belang.

## Noten

- 1 'De NAVO steeds nodig', in: *Gazeta Wyborcza*, 2 april 2008.
- 2 Witold Waszczykowski, in conferentiebundel *The Future of the NATO*, Warschau, maart 2007. Hij was tot 11 augustus 2008 de hoofdonderhandelaar over het Amerikaanse raketschild.
- 3 In 2003 nam Polen als kandidaat-lidstaat van de EU deel aan alle drie missies van de EU in Bosnië-Herzegovina, Macedonië en Congo.
- 4 Robert Kupiecki, 'Atlanticism in Post-1989 Polish Foreign Policy', in: Roman Kuźniar (red.), *Poland's Security Policy 1989-2000*, Warschau, 2001.
- 5 Krzysztof Skubiszewski in een lezing in maart 2007 (<http://www.skubi.net/nato.html>). Skubiszewski was de eerste minister van buitenlandse zaken van Polen na 1989 (tot 1993) en is de grondlegger van het pro-Westerse buitenlandbeleid van Polen en de toenadering tot Duitsland in het bijzonder.
- 6 Stanisław Koziej, 'Polish Defence Policy's Evolution', in: Kuźniar, *a.w. noot 4*.
- 7 Olaf Osica in: *Reports and analysis* (4/2005), een publicatie van het Center for International Studies, Warschau.
- 8 Kerry Longhurst & Marcin Zaborowski, *The New Atlanticist - Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, The Royal Institute of International Relations, Chatham House, 2007.
- 9 *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 7/8, 2008, een kwartaalblad van het Nationale Veiligheidsbureau, dat een pro-Kaczyński bolwerk is.
- 10 Barre R. Seguin, 'Why Did Poland Choose The F-16?', in: *Connections*, voorjaar 2008, vol. VII, no 1.
- 11 Het plan van premier Kazimierz Marcinkiewicz voor een 'Energie NAVO' uit 2006, gelanceerd in de nadagen van het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne, droeg het stempel van de Kaczyński's. Het werd prompt afgeschoten.
- 12 Paweł Świeboda, *Het conflict in Georgië en zijn gevolgen voor de regio - het Poolse perspectief* (in het Pools), Heinrich Böll Stiftung, november 2008.
- 13 Begin 2007 is Sikorski als minister van defensie uit de regering-Kaczyński getreden, omdat hij het Amerikaanse aanbod niet aanvaardde, terwijl de Kaczyński's met de Amerikanen wilden instemmen.
- 14 *Gazeta Wyborcza*, 10 januari 2009.
- 15 Zie wat betreft het raketschild het artikel van Karel Koster, in deze aflevering blz. 153-157.
- 16 De slotverklaring van de NAVO-top in Brussel, 3 december 2008.
- 17 45% van de Polen was ervoor, vgl. met 26% van de Britten, Duitsers en Nederlanders, zie *Transatlantic Trends 2008*.

Mw drs Małgorzata Bos-Karczewska is hoofdredacteur van Polonia.NL, het webportaal van de Poolse gemeenschap in Nederland. Eerder schreef zij in dit blad over 'De nieuwe opening in de Polen' (februari 2008, blz. 74-77).

# Publieke opinie over de NAVO in Nederland en elders

## Op zoek naar draagvlak

Sinds de NAVO in 1949 werd opgericht, is het lidmaatschap van deze organisatie door achtereenvolgende kabinetten beschouwd als de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Alleen in een nauw bondgenootschap met de Verenigde Staten kan, zo luidt dit geloofsartikel, de Nederlandse veiligheid worden verwezenlijkt. Dat uitgangspunt overleefde ook moeiteloos het einde van de Koude Oorlog, waarmee de dreiging van de Sovjetunie verdween. Nieuwe, meer diffuse dreigingen kwamen daarvoor in de plaats.

Het is dan ook begrijpelijk dat de mate van instemming in de samenleving met het Nederlandse NAVO-lidmaatschap door velen werd (en misschien nog wel wordt) gezien als de lakmoesproef bij uitstek voor de maatschappelijke steun voor het buitenlands beleid in haar algemeenheid, en dat over weinig andere onderwerpen in het gangbare onderzoek naar de publieke opinie zo vaak vragen zijn gesteld.

In dit artikel zullen de publieke opinies over de NAVO, haar beleid en haar betekenis in kort bestek worden besproken en geanalyseerd, voor zover daaraan in de loop der jaren in het onderzoek aandacht is besteed. Dit zal gebeuren tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de opvattingen in andere Europese landen.

Voor Nederland (en andere Europese landen) geldt dat het moderne publieke-opinie-onderzoek pas vanaf de jaren zestig v.d.v.<sup>1</sup> ook voor het terrein van de buitenlandse politiek een beetje op gang komt. Pas sinds die tijd geven tijdreeksen – maar nog steeds zeer beperkt in aantal – ons inzicht in het patroon van de ontwikkelingen door de tijd heen van de opvattingen over bepaalde zaken.<sup>2</sup> Voor de opvattingen in de samenleving in ruwweg de eerste twintig jaar van het bestaan van de NAVO zijn wij dus aangewezen op andere, indirecte bronnen.<sup>3</sup>

### Twee manieren van meten

Door de jaren heen wordt de steun voor de NAVO – in Nederland en elders – grofweg op twee manieren gemeten. De eerste manier is de rechtstreekse

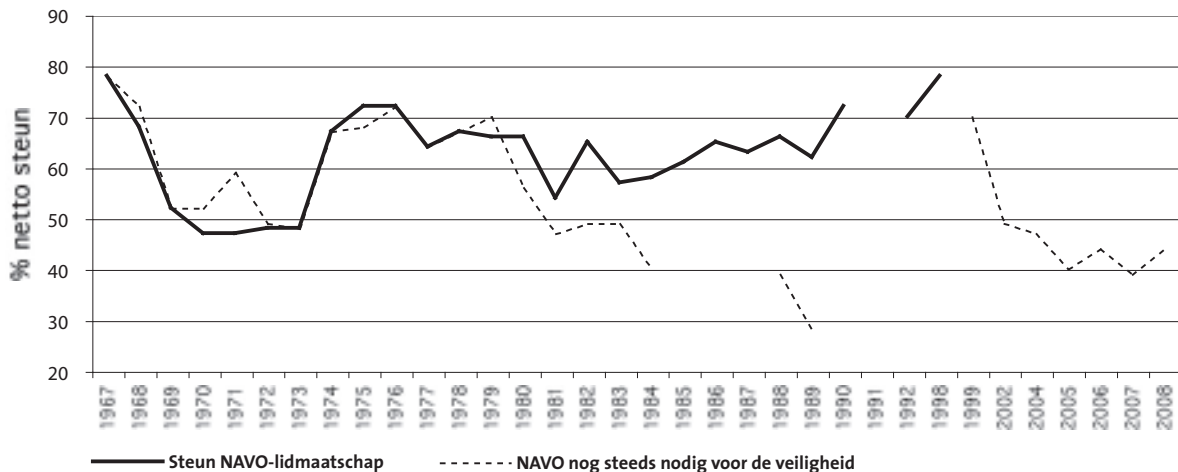
vraag (met af en toe kleine afwijkingen) of men vóór of tégen het NAVO-lidmaatschap van het eigen land is; de tweede vraag is als volgt geformuleerd: 'Is de NAVO nog steeds essentieel/nodig voor onze veiligheid?'<sup>4</sup> Een interessante vraag is of beide vragen hetzelfde meten, maar ook of die aldus gemeten steun door de tijd heen constant is gebleven dan wel aanzienlijke fluctuaties vertoont, waarbij uiteraard de vraag opdoemt of het einde van de Koude Oorlog hier (ook) als waterscheiding heeft gefungeerd.

In de literatuur is de laatste jaren een revisionistische stroming dominant, die wat dit betreft het accent eerder legt op de stabiliteit en consistentie van de publieke opinie dan op de vroeger dominerende opvatting dat de publieke opinie vooral op het terrein van de internationale politiek zich kenmerkte door onkunde, emotionaliteit en heftige fluctuaties.<sup>5</sup>

### Continuïteit en fluctuaties

Figuur 1 laat allereerst zien hoe de steun voor de NAVO zich in Nederland volgens beide indicatoren door de jaren heen ontwikkelde. Vanaf 1967 zijn gegevens bekend. Helaas is de vraag naar het NAVO-lidmaatschap echter de laatste tien jaar niet meer gesteld.

De uitkomsten zijn in verscheidene opzichten opmerkelijk. Politiek het meest belangwekkend is de uitkomst dat op geen enkel moment in de geschiedenis het NAVO-lidmaatschap serieus in gevaar is geweest op het niveau van de massa-opinies. Zelfs tijdens het begin van de jaren zeventig, die historisch gezien het dieptepunt vormden, bleef nog een ruime meerderheid voorstander van dit lidmaatschap en overschreed het aantal tegenstanders de 20% niet. In de jaren daarna traden wel fluctuaties op, die wellicht mede te maken hebben met de kwestie van de kernwapens die toen de gemoederen erg bezighield, maar gevaarlijk voor de continuïteit van het beleid werd het tijdens de Koude Oorlog nooit. Met het openlijk in twijfel trekken van het centrale geloofsartikel van het Nederlandse veiligheidsbeleid viel politiek geen garen te spinnen. Opvallend is ook dat



**Figuur 1.** Steun voor de NAVO in Nederland, 1967-2008 (in percentages 'netto steun', d.w.z. het percentage vóór verminderd met het percentage tegen)

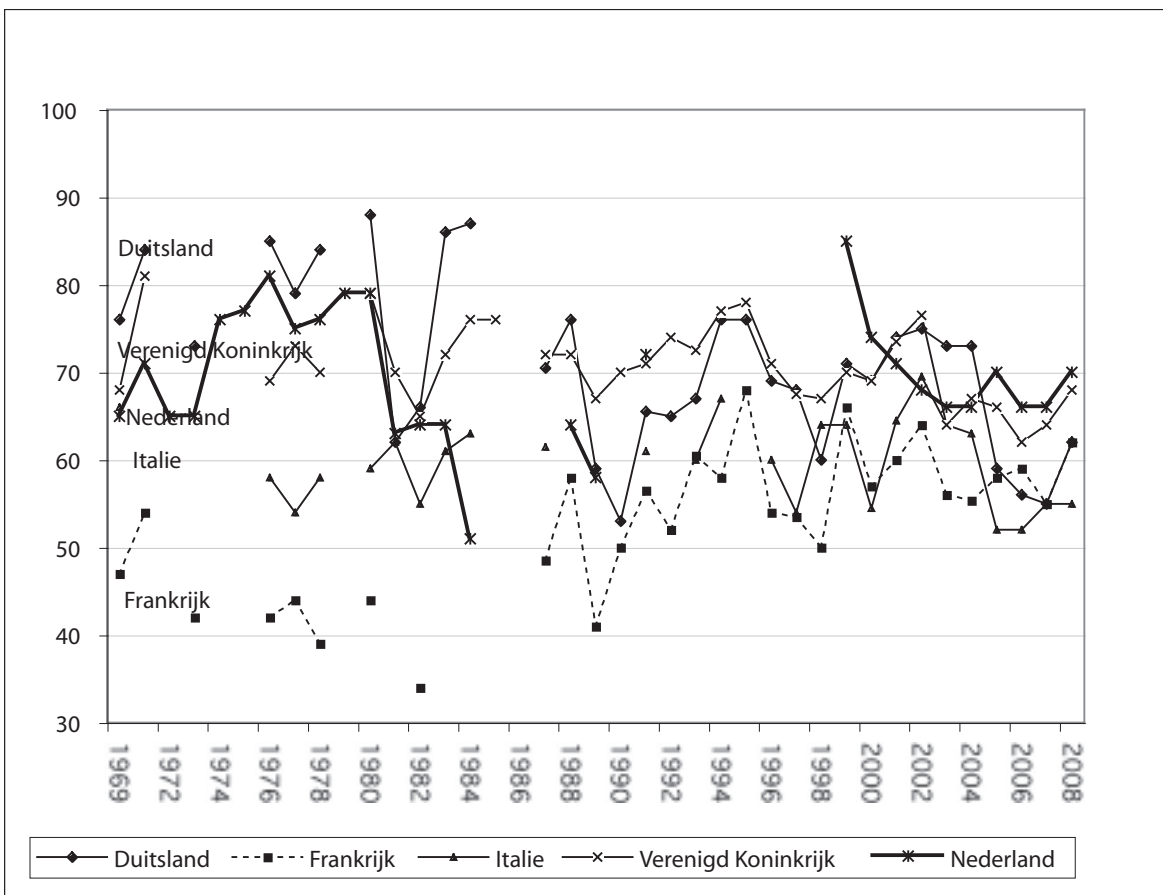
in die periode de scores voor beide indicatoren elkaar nauwelijks ontlopen. Beide lijken hetzelfde te meten, te weten instemming met de notie dat de NAVO de garantie vormde voor het voorkomen van oorlog via een stevige band met de Verenigde Staten en dank zij het handhaven van een militair machtsevenwicht in Europa.

### Het einde van de Koude Oorlog

Met het einde van de Koude Oorlog werd dit alles in principe anders. De dreiging van de Sovjetunie viel weg en daarmee, zo zou men kunnen zeggen, verviel althans de noodzaak van de NAVO en de veiligheidsband met de Verenigde Staten. De NAVO werd, zeiden sommigen, een organisatie op zoek naar een missie, maar het publiek leek het zekere voor het onzekere te verkiezen en bleef de NAVO steunen, zeker in beginsel. Na een korte dip steeg de steun voor het lidmaatschap opnieuw tot grote hoogten (om daar vermoedelijk te blijven, maar, zoals gezegd, de gegevens om dit te onderbouwen, ontbreken). Wat de andere indicator betreft, de instemming met de gedachte dat de NAVO nog steeds nodig is voor de veiligheid, was daarentegen al in de laatste jaren van de Koude Oorlog gaan dalen, en daalde na de Koude Oorlog eerst nog verder. Het herstel kwam pas enige jaren later, toen de NAVO

haar nieuwe draai gevonden leek te hebben. Meer recentelijk, sinds 1998, trad echter opnieuw een scherpe daling in. De meest recente gegevens suggereren wel een mogelijke omkering van deze trend (waarover hieronder meer in figuur 4). Ook voor de uitbreiding van de NAVO met nieuwe lidstaten was groeiende steun.<sup>6</sup>

Zijn voor de fluctuaties in de post-Koude Oorlogperiode wel redelijke – althans redelijk klinkende – verklaringen te vinden, moeilijker ligt dat met de sterke daling aan het begin van de jaren zeventig, die enige jaren aanhield. De eerste gedachte die zich opdringt, is dat die afnemende steun samenhangt met de oorlog in Vietnam, die zware schade toebracht aan het Amerikaans prestige. Voor de grote meerderheid der Nederlanders gold immers jarenlang – in navolging van achtereenvolgende regeringen – dat vraagstukken van internationaal beleid primair werden benaderd vanuit een pro-Amerikaanse 'Atlantische reflex'<sup>7</sup> – en de NAVO was bij uitstek de belichaming van die Atlantische band, die op zijn beurt door de oorlog in Vietnam onder druk kwam te staan.



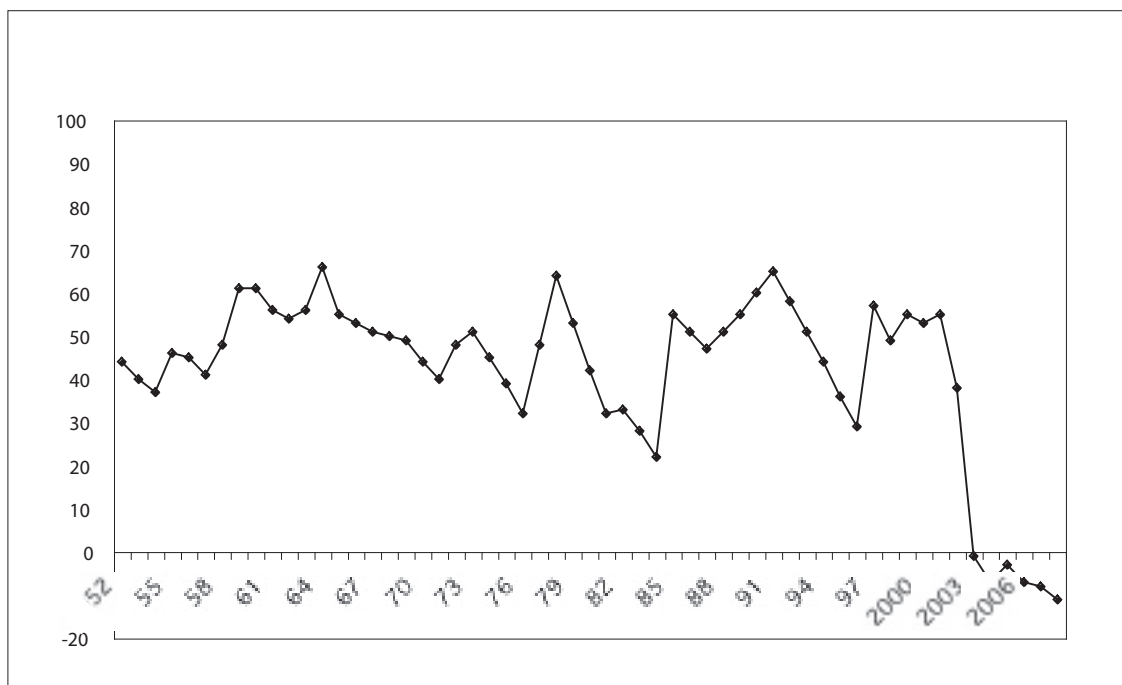
**Figuur 2.** 'Is de NAVO nog steeds nodig?' (Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, in percentage 'ja')

### Een internationale vergelijking

Voor deze verklaring valt ook wel (maar de data zijn beperkt en niet eenduidig) steun te vinden in gegevens voor andere (grote) Europese landen (zie figuur 2). Overigens laat figuur 2 ook een aantal andere zaken zien. In de eerste plaats blijkt dat Nederland wat de publieke opinie betreft, zowel tijdens de Koude Oorlog als daarna, als het om sympathie voor de NAVO ging, een middenmoter was. Een tweede conclusie die zich opdringt, is dat terwijl de gevoelens tijdens de Koude Oorlog nogal eens sterk uiteenliepen tussen staten, zij nadien flink naar elkaar toe gegroeid zijn. In beide perioden zijn er weliswaar soms sterke fluctuaties, maar vóór 1989 bestonden er wat dat betreft grote verschillen tussen de staten, terwijl de fluctuaties nadien meer synchroon verlopen. Dat wil waarschijnlijk zeggen dat de oorzaken

van fluctuaties in de Koude Oorlog meer *endogeen* zijn, m.a.w. in de afzonderlijke betrokken landen zelf gezocht moeten worden, maar sinds 1991 *exogeen* zijn, dat wil zeggen in veranderingen in de internationale situatie moeten worden gezocht.

Overigens bracht het einde van de Koude Oorlog wel een 'paradigmawisseling' mee, maar die wisseling verliep, wat de publieke opinie betreft, betrekkelijk soepel, zoals we hierboven al zagen wat betreft de steun voor de NAVO.<sup>8</sup> Ook in andere opzichten bleef veel gelijk (*tout ça change...*), zoals de opvattingen over de noodzaak van de krijgsmacht, terwijl de taken van de krijgsmacht-nieuwe-stijl ruime steun kregen en 'het communisme' als disciplinerende boeman moeiteloos plaatsmaakte voor 'het internationale terrorisme'.



**Figuur 3.** Gemiddeld 'netto' gunstig oordeel over de Verenigde Staten in vier Europese landen: Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk, in deze periode 1952-2008 (in percentages)

Bron: Eurobarometer, PEW, USIA (data verzameld door Ph. Everts, Universiteit Leiden, en P. Isernia, University of Siena)

### Het internationaal prestigeverlies van de Verenigde Staten: een historisch dieptepunt

In de eerste jaren van deze eeuw is echter sprake van een andere, wellicht even diep ingrijpende verandering, te weten het internationaal prestigeverlies van de Verenigde Staten en het ontstaan van wat toch wel de transatlantische kloof mag heten. Dit heeft ogenschijnlijk veel te maken met het presidentschap van George W. Bush, maar het kan daaruit niet geheel worden verklaard.

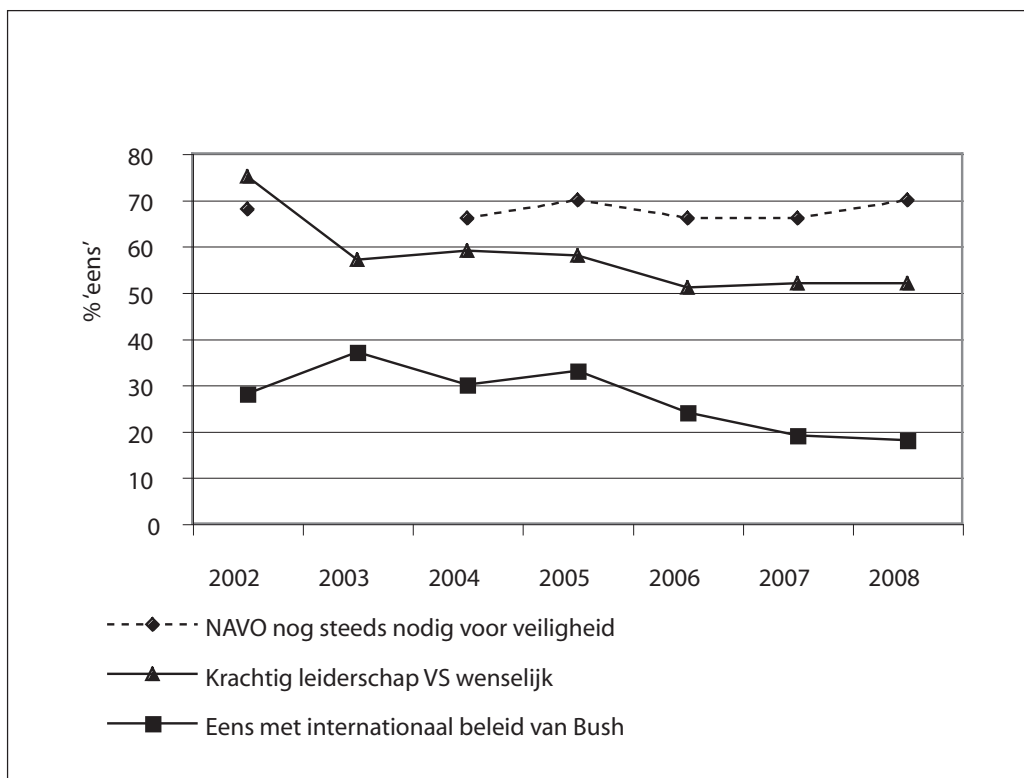
Dat had ook effect op de Nederlandse publieke opinies. De ontwikkelingen daarin volgen weliswaar lang niet altijd het internationale patroon, als er al zoiets is, maar de trends zijn wel min of meer dezelfde. Stonden de sympathie en steun voor de Verenigde Staten na de terroristische aanslagen in 2001 op een hoogtepunt, met ingang van 2001 zette zich een sterke daling in, die pas na enige jaren afnam en een soort bodem bereikte (zie figuur 3).

### Toch blijvende steun voor de NAVO

Interessant is overigens dat de verwijdering tot de Verenigde Staten tot nu toe, in Nederland nog minder dan in andere Europese landen, nauwelijks effect had op een afname in de steun voor de NAVO, zoals blijkt uit figuur 4.<sup>9</sup>

### Steun voor de NAVO slechts beperkte betekenis

Biedt dat wellicht hoop aan de NAVO-adepten, het kan ook worden opgevat als een teken dat die aldus gemeten steun in algemene zin misschien maar heel weinig zegt over gevoelens over andere, verwante zaken. Zo verhinderde de wijdverbreide steun voor het lidmaatschap begin jaren tachtig niet dat de publieke opinie, georganiseerd en niet-georganiseerd, zich in meerderheid keerde tegen een centraal element van het NAVO-beleid, de doctrine van de nucleaire afschrikking en de plaatsing van nieuwe kernwapens in West-Europa om het evenwicht met de Sovjetunie te bewaren. En evenmin leed, omgekeerd, die steun sterk onder die controversen. Op dezelfde wijze betekent het feit dat de NAVO en het lidmaatschap



**Figuur 4.** Blijvende steun voor de NAVO in Nederland, ondanks groeiende Atlantische kloof (in percentages)

van Nederland daarin thans volstrekt niet-controversieel zijn, in het geheel niet dat de publieke opinie daarmee en daarom ook in meerderheid achter de militaire operaties van die zelfde NAVO in Afghanistan staat.<sup>10</sup>

### De NAVO als bron van legitimiteit

Daar staan twee (positieve) dingen tegenover, zo bleek eerder uit de *Transatlantic Trends Survey*. Het *eerste* is dat voor instemming van het publiek met militair geweldgebruik internationale legitimatie een belangrijke, zo niet de belangrijkste voorwaarde vormt, terwijl die legitimatie in de ogen van het publiek niet alleen door de VN maar óók door de NAVO kan worden verschaft.<sup>11</sup> Legitimiteit is echter, zo blijkt, wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde. Het *tweede* aspect dat nog vermelding verdient, is het feit dat juist het bewaren van de band met de Verenigde Staten en de door de NAVO geboden mogelijkheid het Amerikaanse beleid te *beïnvloeden*, als een belangrijk voordeel van de NAVO worden gezien.<sup>12</sup>

### Fundamentele onzekerheid

De dubbelzinnigheid van de situatie en de fundamentele onzekerheid over de transatlantische relatie komen echter tot uiting in het gegeven dat in hetzelfde onderzoek niet minder dan 70% het ook eens bleek te zijn met de stelling 'De NAVO wordt gedomineerd door de VS. Europa zou zijn eigen defensie-organisatie moeten hebben, los van de VS.' En dat past weer in de uitkomsten van de hofjaarlijkse *Eurobarometer*-peilingen, die stevast opleveren dat overgrote meerderheden vinden dat een *gemeenschappelijke buitenlandse politiek en defensie* een taak van de Europese Unie behoren te zijn.<sup>13</sup>

De steun voor de NAVO is dus minder duidelijk dan men vaak doet voorkomen; en wat die steun betekent, is zo mogelijk nog minder evident.

### Noten

- 1 Wij danken deze afkorting van 'van de vorige eeuw' aan H.J.A. Hofland.
- 2 Voor Nederland zijn inventarisaties gemaakt van de uitkomsten van het opinieonderzoek over internationale vraagstukken.

- Zie F.M. Roschar (red.), *Buitenlandse politiek in de Nederlandse publieke opinie - Inventarisatie van in Nederland in de periode 1 januari 1960 tot 1 januari 1975 gehouden onderzoek naar meningen en attitudes t.a.v. de buitenlandse politiek*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, 1975; en Ch.H.J. Vaneker & Ph.P. Everts (red.), *Buitenlandse politiek in de Nederlandse publieke opinie, 1975-1984*, Den Haag: Instituut 'Clingendael', 1985. De gegevens uit deze onderzoeken zijn meer systematisch gepresenteerd en geanalyseerd in: Ph.P. Everts, 'Public Opinion on Nuclear Weapons, Defense and Security: The Case of the Netherlands', in: G. Flynn & H. Rattinger (red.), *The Public and Atlantic Defense*, Londen: Croom Helm, 1985, blz. 221-275; *ibid.*, 'Wat denken 'de mensen in het land'? Ontwikkelingen in de publieke opinie over problemen van buitenlandse en defensiepolitiek, 1983-1992, Cahier 55, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1992 (tot begin jaren negentig) en (voor de jaren sindsdien), *ibid.*, *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies sinds de Koude Oorlog*, Assen: Van Gorcum, 2008. [in dit nummer besproken door Ben Schennink; eindred.]
- 3 Zie voor Nederland bijv. J. Hoffenaar & G. Teitler (red.), *De koude oorlog: maatschappij en krijgsmacht in de jaren '50*, Den Haag: SDU, 1992; en B. Schoenmaker & J.A.M.M. Janssen (red.), *In de schaduw van de Muur. Maatschappij en Krijgsmacht rond 1960*, Den Haag: SDU, 1997.
  - 4 Zie voor een overzicht van de beschikbare data en de bronnen tot begin jaren negentig, waarop ook dit artikel mede is gebaseerd, Ph.P. Everts, 'Belief in NATO as an international institution. A comparative trend analysis', in: P. Manigart (red.), *The Future of Security in Europe. A comparative analysis of European public opinion*, Brussel: Royal Military School, 1992, blz. 41-66, *ibid.*, 'NATO, the European Community and the United Nations', in: O. Niedermayer & R. Sinnott (red.), *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1995, blz. 402-428; en Everts (2008), *a.v. noot 2*. De 'NAVO nog steeds nodig voor de veiligheid?'-vraag werd jarenlang vooral gebruikt in het, destijds niet-publieke, onderzoek van de USIA. (Voor zijn hulp bij het verzamelen van gegevens ben ik veel dank verschuldigd aan Richard Eichenberg, Tufts University.)
  - 5 Zie voor de these van 'het rationele publiek': B.I. Page & R.Y. Shapiro, *The Rational Public. Fifty years of trends in Americans' policy preferences*, Chicago: University of Chicago Press, 1992. De these van Page en Shapiro werd voor Nederland bevestigd in: Ph.P. Everts, 'Vluchtig of stabiel? Een langetermijn-perspectief op de publieke opinie', in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 29, 2000, nr 4, blz. 502-525. Zie ook de daar aangehaalde literatuur.
  - 6 Everts (2008), *a.v. noot 2*, blz. 190-193.
  - 7 Een (onschuldig) schoolvoorbeeld daarvan is het volgende. In de jaren tachtig verrichtte een interuniversitaire werkgroep een aantal *case studies* naar de implementatie van Nederlandse initiatieven in het buitenlands beleid, waaronder een initiatief voor de ontwikkeling van het Caraïbisch gebied. Daarover geïnformeerd, zond onze toenmalige ambassadeur in Jamaica een telegram met slechts één zinnetje naar Den Haag, luidende 'Weet Washington hiervan?'; zie verder: Ph.P. Everts. & G. Walraven (red.), *The Politics of Persuasion. Foreign Policy Implementation by the Netherlands*, Aldershot: Gower Publishers, 1989.
  - 8 Zie daarover Philip Everts, *Democracy and Military Force*, Basingstoke/Londen: Palgrave, 2002, blz. 70-95. In Everts (2008), *a.v. noot 2*, zijn de ontwikkelingen in de publieke opinie sinds het einde van de Koude Oorlog (respectievelijk de afwezigheid van veranderingen) in kaart gebracht.
  - 9 De gegevens in figuur 4 zijn ontleend aan de *Transatlantic Trends Survey*, een jaarlijks (sinds 2002) door het German Marshall Fund of the United States georganiseerd opinie-onderzoek in de Verenigde Staten en eerst zes en nu twaalf Europese landen. Het onderzoek beoogt systematisch de ontwikkelingen in de Atlantische betrekkingen op het niveau van de publieke opinie in kaart te brengen (zie voor resultaten: [www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org)).
  - 10 Zie de maandelijkse Monitor publieke opinie Uruzgan van het Ministerie van Defensie ([http://www.defensie.nl/missies/afghanistan/actueel/monitor\\_publieke\\_opinie](http://www.defensie.nl/missies/afghanistan/actueel/monitor_publieke_opinie)) en de gegevens in Everts (2008), *a.v. noot 2*. Daarbij speelt waarschijnlijk ook een rol dat men – terecht of ten onrechte – vindt dat Nederland 'al zoveel doet' en dat anderen nu maar eens de kastanjes uit het vuur moeten halen. Doorslaggevend en passend bij de gegroeide diepe weerzin tegen de Verenigde Staten lijkt echter de overweging dat hoewel militair optreden soms noodzakelijk kan zijn, men zich wat dit betreft met de Verenigde Staten in slecht gezelschap bevindt. Dat gold ook al voor de missie naar Irak.
  - 11 *Transatlantic Trends Survey 2003*; zie ook Ph.P. Everts & P. Isernia, 'European Public Opinion on Security Issues', in: *European Security*, jrg 5, 2006, nr 4, blz. 451-469.
  - 12 *Transatlantic Trends Survey 2005*.
  - 13 Everts (2008), *a.v. noot 2*, blz. 289.

Dr Ph.P. Everts is verbonden aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

# Het raketschild: opmaat naar een nieuwe Koude Oorlog?

In augustus 2008 ondertekenden Polen en de Verenigde Staten, na jarenlange onderhandelingen,<sup>1</sup> een verdrag waarin de plaatsing van tien lanceerinrichtingen op het grondgebied van Polen werd geregeld. Voor het vestigen van een bijbehorende radarinstallatie op Tsjechisch grondgebied moest bij dit schrijven nog toestemming worden gegeven door het parlement in Praag. Volgens de oorspronkelijke Amerikaanse planning zou het systeem in 2013 operationeel moeten zijn.

Wat is de strategische grondgedachte achter de bouw van het Amerikaanse raketschild in Oost-Europa? Dat is een vraag die dringend beantwoord moet worden, gezien de verschuivende machtsverhoudingen, zowel binnen de NAVO als tussen de NAVO en de rest van de wereld. Daarbij hoort ook de vraag of president Obama het bouwprogramma van zijn voorganger doorzet of zich rekenschap geeft van de vele bezwaren. Voorts is een duiding van het wapensysteem van belang: is het offensief of defensief?

## Doel

Het doel van het raketschild is vorig jaar door de Nederlandse regering als volgt omschreven: 'Dat ook de NAVO zich op enigerlei wijze dient voor te bereiden op mogelijke gevolgen van de nog steeds voortschrijdende verspreiding van ballistische raketten is evident. Nederland is van mening dat raketverdediging, in welke constellatie dan ook, daarin een rol kan spelen en bij kan dragen aan de veiligheid van NAVO-landen, mits er goede afstemming is tussen verschillende programma's en systemen.'<sup>2</sup>

Tegelijk erkent de regering dat er geen sprake is van urgentie: 'In hoeverre deze beschikbaarheid van capaciteiten ook tot een daadwerkelijke dreiging leidt, hangt mede af van de intenties en de geloofwaardigheid van degene die de raketten in bezit heeft en van de waarschijnlijkheid dat hij bereid is deze capaciteiten in te zetten. Met andere woorden, het staat niet vast dat landen die over een ballistische raketcapaciteit beschikken, daarmee per definitie een bedreiging voor het (gehele) grondgebied van de NAVO vormen.'<sup>3</sup> In antwoorden op Kamervragen stelde de regering bovendien dat 'raketverdediging – in welke opstelling

ook – defensief van aard is...'<sup>4</sup>

De Amerikaanse regering is specifiek in haar beweringen. Het Pentagon gaat bijvoorbeeld expliciet uit van een raketdreiging door Iran.<sup>5</sup> Die zou bestaan uit raketten met een middellang of zelfs intercontinentaal bereik, uitgerust met kernkoppen, nu of in de toekomst. Maar de bedreiging door Iran is niet bewezen. Iran heeft volgens het Internationaal Atoom-Energie Agentschap (IAEA) géén kernwapens of een kernwapenprogramma.<sup>6</sup> Er zijn geen operationele raketten met het noodzakelijke bereik, in ieder geval geen met kernkoppen uitgeruste raketten. Wél wordt gewerkt aan het vergroten van het bereik van operationele raketten met conventionele lading.<sup>7</sup>

## Technische en tactische problemen

Over het technisch functioneren van het Amerikaanse raketschild bestaat al jaren twijfel. De Oost-Europese lanceerbasis is een uitbreiding van bestaande Noord-Amerikaanse installaties, in Alaska en Californië. Ook de derde, Oost-Europese raketbasis wordt straks door de Amerikaanse strijdkrachten gecontroleerd. Maar volgens een onderzoek van de Amerikaanse *Union of Concerned Scientists*<sup>8</sup> is aan een essentiële voorwaarde voor het operationeel maken van het systeem niet voldaan: namelijk de mogelijkheid voor de radar-zoeksystemen een onderscheid te maken tussen echte en namaak-kernkoppen ('decoys'). Een land dat een raket met kernkop kan lanceren, heeft ook de technische mogelijkheid zulke namaakkoppen mee te sturen (bijvoorbeeld in de vorm van ballonnen die een radar-echo afgeven, gelijk aan die van een kernkop). Door dit gebrek kunnen de afweersystemen de doelen niet vinden.

De proeflanceringen van het systeem tegen intercontinentale raketten hebben dit probleem niet opgelost. Van de 14 onderscheppingen door het Amerikaanse BMD-systeem zouden er acht succesvol zijn geweest. Maar deze vonden plaats onder kunstmatige testomstandigheden, niet vergelijkbaar met operationele inzet.<sup>9</sup> Zelfs een door het Pentagon ingesteld onderzoek concludeerde in 2008 dat de systemen te snel operationeel werden gemaakt, voordat ze inzetbaar waren.<sup>10</sup>

Ook als de technische bezwaren zouden worden overwonnen, blijft er een probleem voor het Europese systeem: eventueel neergeschoten raketten zouden uit elkaar spatten over Europees grondgebied en zo zouden de radioactieve fragmenten van de kernkoppen daar neerkomen.<sup>11</sup> De vraag is gerechtvaardigd waarom een onvoltooid en niet werkend systeem (althans tegen raketten) toch in dienst wordt genomen. Mogelijk speelt de grote macht van de industriële lobbies in het Amerikaanse Congres hier een rol. Het werkgelegenheidsargument wordt ook vaak ingezet om technische bezwaren te bezweren.

Gesteld dat een potentiële tegenstander, ook in het licht van deze bezwaren, nooit helemaal zeker weet of het systeem werkt, dan wordt die toch gedwongen naar alternatieven te zoeken. Die zijn ook voorhanden, door het inzetten van een ander overbrengingssysteem dan een raket, zoals een vliegtuig, schip of vrachtwagen. Men kan een mini-kernbom zelfs in een rugzak te voet dragen. Daarmee worden de dure antiraketsystemen op een kostenefficiënte manier omzeild.

### Defensief én offensief

Een scherp onderscheid tussen offensief en defensief bestaat eigenlijk niet. In de wereld van nucleaire afschrikking worden deze begrippen gekoppeld aan wapensystemen en lijken ze een aanwijzing te zijn voor de politieke bedoelingen van de gebruiker: aanvaller of verdediger. Maar Amerikaanse strategen zien het raketschild als onderdeel van de volledige Amerikaanse slagkracht, de strategische triade. Die bestaat uit conventionele en nucleaire aanvalssystemen, de passieve en actieve verdediging (waaronder het raketschild) en de ondersteunende structuur, zoals de industriële basis en de informatiesystemen.<sup>12</sup>

Om die reden is het onzinnig het raketschild als louter defensief te omschrijven, want het maakt deel uit van een geheel dat zowel offensief als defensief kan optreden. Het is vergelijkbaar met het schild en het zwaard van een Griekse hopliet of, op operationeel niveau, de uitrusting van een Griekse falanx, die haar schilden gebruikt tegen een aanval, om vervolgens (of als eerste, wetend dat men een schild heeft) zelf met zwaard en speer aan te vallen.

Daarnaast wordt het raketschild ook beschouwd als onderdeel van een toekomstige strategie voor oorlogvoering in de ruimte. De volgende stap zou, in weerwil van eerdere afspraken, het permanent stationeren van wapensystemen in een baan om

de aarde zijn.<sup>13</sup> Tot op heden hebben de Verenigde Staten zich verzet tegen verdragsvoorstellen om dit te verhinderen.<sup>14</sup>

Het bestaan van een effectief schild betekent dat er effectiever en agressiever offensief kan worden opgetreden: men waant zich immers veilig achter een schild. Gecombineerd met een strategie die het als eerste aanvallen van een tegenstander die massavernietigingswapens bezit als uitgangspunt heeft,<sup>15</sup> kan een functionerend raketschild de kans op vergelding verkleinen. Dit maakt het mogelijk een aanvalsoorlog ongestraft te voeren. In die zin is een schild onderdeel van een offensief concept. Dit offensieve concept kan worden toegepast op zowel intercontinentaal niveau (dus bij een strategische atoomoorlog tussen Rusland en Amerika) als op regionaal niveau, bijvoorbeeld bij een aanval op Iran. In het *eerste* geval wordt een 'first strike'-doctrine een realistische optie. Deze zou zich als volgt kunnen afspelen: de Verenigde Staten voeren een nucleaire aanval op Rusland uit en vernietigen de meeste nucleair-bewapende systemen. Datgene wat er aan Russische systemen over is voor een tegenaanval, wordt door het raketschild neergehaald. In het *tweede* geval kan een door de NAVO ingezette amfibische expeditie worden beschermd tegen raketaanvallen. De invoering van dergelijke wapensystemen heeft dus militaire consequenties, die in de politieke besluitvorming kunnen doorwerken.

Ook bij een minder offensief concept kunnen de radarsystemen een belangrijke rol spelen in een kernoorlog en dus de strategische balans verstoren. Hoewel de raketten misschien niet of nauwelijks werken tegen andere raketten, kunnen ze wel gebruikt worden om langzaam bewegende wapensystemen neer te schieten, of systemen met een gemakkelijk te voorspellen baan. Op tactisch niveau zijn dat zoals vanouds vliegtuigen, maar ook kruisvluchtwapens (onbemande straaljagers). Op strategisch niveau kan men satellieten neerhalen, omdat die in een voorspelbare baan om de aarde bewegen en dus gemakkelijker te raken zijn dan raketten. Zowel China als de Verenigde Staten hebben aangetoond dat dit praktisch haalbaar is.<sup>16</sup> Het vernietigen van de vijandelijke satellieten is voorwaarde voor het uitvoeren van een 'first strike'-doctrine, een verrassingsaanval, omdat de bevels- en verkenningssystemen van de vijand onklaar worden gemaakt. Dat is overigens precies de reden dat zo'n wapenwedloop in de ruimte zeer gevaarlijk is – het verlies van die waarschu-



wingssystemen in de ruimte kan een reden zijn om een kernoorlog te beginnen.

### Russische reactie

Over de defensieve functie van het systeem heeft de Russische regering, misschien op grond van vergelijkbare overwegingen, een andere mening dan die van de Verenigde Staten. Zo verklaarde toenmalig president Poetin tegenover de *Wall Street Journal*: 'It's obvious that if part of the strategic nuclear potential of the US is located in Europe, which in the opinion of our military experts represents a threat, we will take the corresponding steps in response. Of course we will have to get new targets in Europe.'<sup>17</sup> Bovendien zouden de Oost-Europese installaties kunnen worden uitgebreid met extra radarsystemen en raketten. In bredere geopolitieke termen beschouwt Rusland het systeem als onderdeel van een Amerikaanse 'omsingelingsstrategie', die begon met de initiële uitbreiding van de NAVO en in de ogen van Moskou nog steeds wordt voortgezet. Daags na de verkiezing van president Obama verklaarde president Medvedev dat hij raketten in Kaliningrad zou plaatsen om het raketschild te neutraliseren.<sup>18</sup> Hij was er kennelijk niet van overtuigd dat het systeem alleen tegen Iran bedoeld is.

Gezien de achterliggende Amerikaanse oorlogsdoctrines zijn de Russische protesten tegen het raketschild niet noodzakelijkerwijs overdreven. Ze worden ondersteund door de Amerikaanse onderzoeker Postol, die stelt dat de lanceersystemen in Polen, in weerwil van Amerikaanse regeringsverklaringen, bruikbaar zijn om Russische raketten na lancering te onderscheppen.<sup>19</sup> Vandaar het aanbod van Rusland om een waarschuwingssysteem tegen een Iraanse aanval in de Kaukasus te plaatsen, onder gezamenlijke Amerikaans-Russische controle. Amerikaanse onderhandelaars hebben dit aanbod echter afgewezen.

Sindsdien zijn Russische tegenstappen aangekondigd, zoals de mogelijke plaatsing van Iskander-M-raketten in Kaliningrad, waarmee de Poolse antiraketinstallaties binnen bereik zouden komen. Daarnaast worden de strategische strijdkrachten verder uitgebreid en de paraatheid verhoogd.<sup>20</sup> Tegelijk neemt Moskou tegenstappen elders. Het CFE-verdrag, waarin limieten werden vastgelegd wat betreft de aantallen conventionele wapensystemen die zijn toegestaan in de grensgebieden van de NAVO en Rusland, is in 2007 opgeschort.<sup>21</sup> Voorts hebben er geopolitieke conflicten plaatsgevonden, zoals in

Georgië en rondom de gasleveranties aan Europa. Zo gezien is het raketschild niet de directe oorzaak van het Russische beleid, maar wel een krachtig symbool voor toegenomen confrontaties.

Van het nut van het raketschild zijn niet alle Europese leiders overtuigd. De Franse president Sarkozy verklaarde in november 2008 dat de Europese veiligheid er niet door verhoogd zou worden.<sup>22</sup>

### NAVO-plannen

De uitbreiding van het Noord-Amerikaanse raketschild naar Oost-Europa (Euro Missile Defense – EuroMD) is door de NAVO achteraf goedgekeurd.<sup>23</sup> Daarnaast werd in opeenvolgende communiqués aangekondigd dat de al in aanbouw zijnde systemen op elkaar zouden worden afgestemd. Zo werd op de top van Riga (november 2006) besloten om alle korte afstand (TMD)-systemen te coördineren en te verenigen in één systeem, het *NATO Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System*.<sup>24</sup> Dit systeem zou dus ook bescherming bieden tegen aanvallen met middellange- of korte-afstandsraketten.<sup>25</sup> Daar kan de Nederlands regering zich ook in vinden: minister Verhagen verklaarde in december 2007 in

### *Gezien de Amerikaanse oorlogsdoctrines kan men de Russische protesten tegen het raketschild niet overdreven noemen*

de Kamer dat hij het eens is 'met de opvatting van de secretaris-generaal van de NAVO dat een geïntegreerd raketverdedigingssysteem nodig is, want ook op dit punt moeten de ondeelbaarheid en de veiligheid van de NAVO vooropstaan.'<sup>26</sup>

Al eerder, in juni 2007, besloot de NAVO een studie te verrichten naar een aan het EuroMD 'aangekoppeld' antiraketsysteem voor Zuidoost-Europa.<sup>27</sup> Een geografisch voor de hand liggende volgende stap is het koppelen van de NAVO-systemen aan het Amerikaans/Israëliëse Arrow-antiraketschild tegen raketten met korte en middellange dracht.<sup>28</sup> Een dergelijke koppeling zou vérgaande gevolgen hebben voor de politieke verhoudingen tussen Europa en het Midden-Oosten.

Een in februari 2008 geopende NAVO-testinstallatie in Den Haag bestudeert de onderlinge afstemming

van de systemen.<sup>29</sup> Bovendien worden er stappen ondernomen om de NAVO-systemen te integreren met EuroMD.<sup>30</sup> Minister Verhagen bevestigde in de Kamer: 'Eventuele NAVO-initiatieven op dit vlak zullen uiteraard worden vervlochten met het Amerikaanse initiatief.'<sup>31</sup> Op 10 november 2008 verklaarde staatssecretaris De Vries, in antwoord op vragen hierover in de vaste Kamercommissie voor defensie: 'Ja, het kan op elkaar worden aangesloten.'<sup>32</sup>

Voorts bestaat er een geheime NAVO-studie naar een BMD-systeem voor geheel Europa, *Missile Defence for the Alliance Territory, Forces and Population Centres (MD)*, dat dus het Noord-Amerikaanse stelsel zou aanvullen dan wel dupliceren, maar dan met een zwaardere Europese inbreng en zeggenschap. Deze 'feasibility study' werd voltooid in 2005 en in het slotcommuniqué van de NAVO-Top van Riga (2006) werd verklaard: 'At Prague we initiated a Missile Defence Feasibility Study in response to the increasing missile threat. We welcome its recent completion. It concludes that missile defence is technically feasible within the limitations and assumptions of the study. We tasked continued work on the political and military implications of missile defence for the Alliance including an update on missile threat developments.'

In een *paper* van de Adenauer stiftung<sup>33</sup> wordt o.a. voorgesteld een variant van dit laatste, nog geheime plan (dat volgens de auteurs een aantal opties aanbied die in kosten uiteenlopen van enkele honderden miljoenen tot 20 miljard euro) te koppelen aan het EuroMD-programma in Polen en Tsjechië. Dit zou moeten gebeuren door gebruik te maken van de bestaande 'dubbele petten'-commandostructuur van de NAVO en betekent *de facto* dat de Amerikanen een beslissende controle op het systeem uitoefenen. Het houdt ook in dat er een tweede anti-raketbasis in Noordwest-Europa moet worden gebouwd.

De opties die uit de NAVO-studie voortvloeien, zullen op de NAVO-Top in april 2009 worden gepresenteerd. In vorige NAVO-communicés wordt steeds verklaard dat men bereid is de mogelijkheden te onderzoeken om de anti-raketssystemen van de NAVO, de Verenigde Staten en Rusland aan elkaar te koppelen.<sup>34</sup> Gezien de confrontatie over EuroMD lijkt dit slechts een papieren optie.

### Een nieuwe Koude Oorlog?

De plannen voor het Oost-Europese raketschild staan niet op zich zelf. In de ogen van de Amerikaanse strategen vormen ze een opstap naar een

ambitieuw overkoepelend project, waarin geleidelijk de afzonderlijke systemen tegen alle typen raketten, met zowel kort, middellang als intercontinentaal bereik, geïntegreerd kunnen worden. De positie van de nieuwe Amerikaanse regering is onduidelijk. Direct na de verkiezingszege van Obama verklaarde zijn naaste adviseur Denis McDonough: 'His position is as it was throughout the campaign, that he supports deploying a missile defence system when the technology is proved to be workable.'<sup>35</sup> Dit geeft maximale politieke flexibiliteit. Stemmen uit de Amerikaanse defensie-industrie hebben opheldering geëist.<sup>36</sup> In december 2008 verklaarde een delegatie van het Amerikaanse Congres in Praag zich voorstander van het raketschild.<sup>37</sup> Bovendien gaat het niet alleen om Europa en de NAVO. Washington is betrokken bij een scala van plannen die met bondgenoten worden uitgewerkt. Bekend zijn overeenkomsten en projecten met Japan, Zuid-Korea, Israël, Australië en India.<sup>38</sup>

Zo zijn de twee bilaterale afspraken van de Verenigde Staten met Polen en Tsjechië een breekijzer voor een veel ambitieuzer project dat uit de aard der zaak in zijn ontwikkelde vorm centraal gecontroleerd wordt door de Amerikaanse militaire bevelstructuur. Vanwege de korte waarschuwingstijd bij een raket-aanval moeten besluiten immers zeer snel genomen worden. Dat betekent dat door zulke internationale samenwerking militaire en dus ook politieke controle uit handen wordt gegeven. Gezien de vérgaande politieke gevolgen en de problemen die voortvloeien uit de bestaande projecten, is een dergelijke ontwikkeling sterk af te raden.

### Noten

- 1 Zie Arjan van den Assem, 'Het Amerikaanse raketschild in Europa: droom of nachtmerrie voor internationale veiligheid?', in: *Internationale Spectator*, september 2007, blz. 429-431.
- 2 *Regeringsnotitie over raketverdediging*, DVB/NN-124/08, 25 maart 2008, blz. 10 (3<sup>de</sup> alinea).
- 3 *Ibid.* blz. 3 (4<sup>de</sup> alinea).
- 4 Antwoord op kamervragen leden Van Bommel, Van Velzen en Poppe over raketafweerininstallatie in Den Haag, nr 1791 (beantwoord op 26 maart 2008).
- 5 Zie *Proposed US Missile Defense Assets in Europe*, US Department of Defense, 15 juni 2007.
- 6 Zie rapport directeur AlBaradei aan de IAEA-bestuursraad, GOV/2008/59, 19 november 2008.
- 7 Richard L. Garwin, 'When could Iran deliver a nuclear weapon?', in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 17 januari 2008.

- 8 *Technical Realities: An Analysis of the 2004 Deployment of a U.S. National Missile Defense System* <[www.ucsusa.org](http://www.ucsusa.org)>.
- 9 'Missile Defense Success Questioned', in: *The Independent*, 21 december 2008; Center for Defense Information, *Missile Defense Flight Tests*, 28 april 2008.
- 10 Joe Cirincione, 'New Pentagon Report Slams Missile Defense Agency', in: *Huffington Post*, 20 oktober 2008.
- 11 Zie: 'Onderschepte raket valt wel op Europa'; in: *NRC Handelsblad*, 1 mei 2007.
- 12 Rapport van de Congressional Research Service, 10 augustus 2006, blz. 24 <<http://fpc.state.gov/documents/organization/71873.pdf>>
- 13 Amy Butler, 'USAF Eyes Counter-ASAT System in 2011', in: *Aviation Week & Space Technology*, 16 maart 2008 <[www.aviationweek.com](http://www.aviationweek.com)>.
- 14 Zie: *U.S. National Space Policy 2006*: 'The President authorized a new national space policy on August 31, 2006 that establishes overarching national policy that governs the conduct of U.S. space activities. This policy supersedes Presidential Decision Directive/NSC-49/NSTC-8, National Space Policy, dated September 14, 1996.'
- 15 De Amerikaanse *pre-emptive doctrine* van 2002: 'National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction' <[http://www.sourcewatch.org/index.php?title=National\\_Strategy\\_to\\_Combat\\_Weapons\\_of\\_Mass\\_Destruction](http://www.sourcewatch.org/index.php?title=National_Strategy_to_Combat_Weapons_of_Mass_Destruction)>
- 16 Peter Grier & Gordon Lubold, 'U.S. missile shoots down satellite – but why?', in: *Christian Science Monitor*, 22 februari 2008.
- 17 APS Diplomat News Service, *The Wider US-Russian Issue Over Missile Defence*, 11 juni 2007.
- 18 'Kremlin Signals Intent To Wait for Bush to Go', in: *Moscow Times*, 10 november 2008.
- 19 Theodore Postol (MIT), 'Proposed US Missile Defense in Europe: Technological Issues relevant to Policy', Presentation Capitol Hill, Washington DC, 28 augustus 2007.
- 20 'Russia may place nuclear missiles in Belarus. Moscow orders 70 strategic nuclear missiles by 2011', 24 december 2008 <[http://www.thenews.com.pk/daily\\_detail.asp?id=153547](http://www.thenews.com.pk/daily_detail.asp?id=153547)>.
- 21 'NAVO schrikt van opschorting', in: *NRC Handelsblad*, 27 april 2007.
- 22 Nicolas Sarkozy, 'Missile defense shield bad idea', UPI, 15 november 2008.
- 23 'Nato to back US missile defence', BBC News, 3 april 2008; Final communiqué Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers, Brussels, para. 32 (2008) 153, 3 december 2008.
- 24 'The signature of the first major contract for a NATO Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence system which is a major step towards improving the protection of deployed NATO forces.' (para. 24, laatste streepje, van de *Riga Summit Declaration*, 29 november 2006).
- 25 Zie voor details: Joris Janssen Lok, 'Grand Designs', in: *Defense Technology International*, maart 2007.
- 26 Verslag van een algemeen overleg van 4 december 2007 met minister Verhagen over de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO van 6 en 7 december 2007 (Handelingen Tweede Kamer 28 676, nr. 42).
- 27 'NAVO overweegt koppeling raketschild', in: *Nederlands Dagblad*, 15 juni 2007; zie voor debat binnen de NAVO: *Aviation Week & Space Technology*, 11 juni 2007; en Janssen Lok, *a.v. noot 25*.
- 28 Aron Heller, 'Israel, U.S. Test Missile Defense', in: *Washington Post*, 18 maart 2007.
- 29 'NAVO opent testinstallatie raketafweer in Den Haag', 13 februari 2008 <[www.nu.nl/news/1434754/](http://www.nu.nl/news/1434754/)>.
- 30 NAVO-communiqués van 3 april 2008 en 3 december 2008.
- 31 Verslag algemeen overleg, 11 juni 2008, blz. 9: zie Handelingen Tweede Kamer 28 676, nr 60.
- 32 Handelingen Tweede Kamer 31 700 X, nr 56, blz. 20.
- 33 In: *Analysen & Argumente*, nr 40, maart 2007.
- 34 NAVO-communiqué van 3 december 2008, para. 32.
- 35 'Obama denies Poland missile vow', BBC News, 8 november 2008.
- 36 Baker Spring, Peter Brookes & James Jay Carafano, *Obama needs to resolve contradictory positions on BMD policy*, UPI Outside View Commentators, 13 januari 2009.
- 37 'U.S. Congresswoman confirms in Prague USA needs missile defence', 18 december 2008 <<http://www.ceskenoviny.cz>>.
- 38 Voor Japan zie: Robert Maginnis, *The Pacific Arms Race*, 1 april 2008 <<http://www.humanevents.com/article.php?id=24285>>; en voor India, *U.S. Consider Missile Defense Cooperation* <[http://www.nti.org/d\\_newswire/issues/2008\\_2\\_27.html#53524A2F](http://www.nti.org/d_newswire/issues/2008_2_27.html#53524A2F)>.

Karel Koster is verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van de Socialistische Partij (SP).

# Somalië: wel piraten, geen terroristen

In de eerste maanden na de aanval op de *Twin Towers* in 2001 is er in Washington wekenlang overlegd over de vraag of de Verenigde Staten Somalië binnen moesten vallen, omdat zich daar mogelijk al-Qaida-verdachten zouden bevinden. De grote invasie werd ten slotte op Irak gericht, maar ook Somalië werd een front in Amerika's *global war on terror*. Maar doordat er geen westerse militairen sneuvelen, is er internationaal weinig aandacht voor de strijd in Somalië. Nu de Ethiopische invasiemacht zich onlangs uit het land heeft teruggetrokken, staan de Verenigde Staten en de Europese Unie opnieuw voor de vraag: hoe verder met Somalië?

Somalië heeft al 18 jaar geen functionerende regering; het land staat in de *Failed States Index 2008* op de eerste plaats. Een van de oorzaken van de ontwrichting is de zware staatkundige hypothec die de westerse koloniale mogendheden op de Somaliërs hebben gelegd. De Somalische bevolking werd indertijd over vijf landen verdeeld. In 1960 werden twee van deze vijf gebieden verenigd in de onafhankelijke Republiek Somalië, twee andere Somalische gebieden vielen onder Ethiopië en Kenia, terwijl Djibouti onafhankelijk werd.

Het streven naar hereniging van het Somalische volk heeft sinds de onafhankelijkheid de politiek van Somalië gedomineerd. Dit leidde twee maal tot een oorlog met Ethiopië (1963-1964 en 1977-1978) en tot een *guerrilla*-oorlog in het grensgebied met Kenia (1963-1967). Kenia en Ethiopië sloten in 1963 een verdedigingsverdrag tegen Somalië, dat in 1980 en 1987 werd hernieuwd. De onderlinge vijandigheid tussen Somalië en Eritrea enerzijds en Kenia en Ethiopië anderzijds speelt ook in het huidige conflict een hoofdrol.

Tijdens de Koude Oorlog werd Somalië wegens zijn strategische ligging aan belangrijke scheepvaartroutes een speelbal tussen Oost en West. Omdat Somalië aartsvijanden Kenia en Ethiopië door de Verenigde Staten werden bewapend, kreeg Somalië aanvankelijk steun van de Sovjetunie. Toen echter in 1974 in Ethiopië een 'marxistische' dictatuur werd gevestigd, verschoof de voorliefde van de Sovjetunie naar het nieuwe Ethiopische regime. Daarop besloten de Verenigde Staten Somalië te steunen, en wel met levering van honderden miljoenen dollars aan moderne wapens.

Met het einde van de Koude Oorlog viel die Amerikaanse steun weg. De dictatuur van Barre in

Somalië kon haar verdeel-en-heerspolitiek niet langer voortzetten. Omdat de soldaten geen soldij meer ontvingen, verkochten ze de wapens uit de grote opslagplaatsen aan de bevolking. De overvloed aan wapens onder de nomadische clans bestendigde de chaos die sindsdien in het land heerst.

In dezelfde tijd werd Somalië getroffen door een periode van grote droogte. Om de internationale hulp aan de Somaliërs te beschermen, gingen de Verenigde Naties in 1992 akkoord met een door de Verenigde Staten geleide vredesmacht. Aanvankelijk werden de Amerikanen door de Somaliërs als bevrijders verwelkomd. Maar de stemming sloeg al snel om, door het onthutsend gemak waarmee het Amerikaanse leger het vuur op de bevolking opende. Toen de vredesoperatie-*Restore Hope* na negen maanden werd afgebroken, waren er 6.000 tot 10.000 Somaliërs gedood. De Amerikanen maakten nog een tweede fout: ze verdeelden de clanleiders al snel in 'goeden' en 'slechteriken' (die vernietigd moesten worden). De Amerikaanse militairen waren niet opgeleid voor een vredesmissie, terwijl de Amerikaanse generaals weliswaar alles wisten van oorlogvoering – zij hadden een uitgebreide Vietnam-ervaring – maar niets van Somalië en van vredeshandhaving.

De stemming onder de Somaliërs sloeg voorgoed om toen helikopters 16 antitankraketten afvuurden op een bijeenkomst van vijftig gerespecteerde clanhoofden. De beelden van uitzinnige Somaliërs die de verminkte lijken van 18 gedode *Rangers* door de straten van de hoofdstad Mogadishu sleepten, hebben de Amerikaanse publieke opinie langdurig beïnvloed.<sup>1</sup> De Amerikaanse troepen werden overhaast teruggetrokken; het personeel van de Amerikaanse ambassade en de CIA-post in Mogadishu moesten per helikopter worden ontzet. Sindsdien heeft geen enkel westers land het meer gewaagd om met 'vredestroepen' in Somalië in te grijpen.

## Voorlopige federale regering en warlords

Na de val van de dictatuur van Barre in 1991 zijn 15 pogingen ondernomen om een Somalische regering te vormen. Deze Nationale Verzoeningsconferenties vonden in het buitenland plaats, werden op initiatief van het buitenland gehouden en door het buitenland gefinancierd, waarbij dit buitenland grote invloed op de uitkomst had. Telkens weer werd geprobeerd 'top

down' een regering te formeren, op basis van samenwerking tussen de verschillende clans. Tot op heden is het echter niet gelukt een functionerende regering te vormen.

Op de laatste Verzoeningsconferentie in Kenia werd na twee jaar van onderhandelingen (2002-2004) een *Transitional Federal Government* (TFG) ingesteld, die het land moest herenigen en voorbereidingen moest treffen voor in 2009 te houden vrije verkiezingen. Tekenend voor de situatie was dat deze TFG pas jaren later onder grote druk van de donorlanden het veilige Nairobi verliet en verhuisde naar het Somalische stadje Baidoa, waar een lokale *warlord* heerste die werd vertrouwd.

Binnen de TFG werd de bittere machtsstrijd tussen de clans voortgezet die de Verzoeningsconferentie jarenlang had verlamd. Over alles heerste onenigheid en al vanaf het allereerste begin waren er afsplitsingen. Alle waarnemers zijn het erover eens dat deze clan-regering een mislukking is, omdat ze er niet in slaagde het vertrouwen te winnen van de bevolking die ze claimt te vertegenwoordigen. De feitelijke macht in het land – ook in de hoofdstad Mogadishu – bleef als voorheen in handen van lokale krijgsheren.

Daar de TFG voor haar voortbestaan geheel afhankelijk was van buitenlandse steun, stond ze voortdurend bloot aan druk van Kenia, Ethiopië, de Europese Unie en de Verenigde Staten. Voor veel Somaliërs was de TFG daarom niets anders dan een werktuig van Ethiopië en het Westen.

### **De 'Islamitische Gerechtshoven' als derde speler**

In 2005 verscheen er naast de TFG en de lokale krijgsheren een derde speler op het toneel, die in de media werd aangeduid als de 'Islamitische Gerechtshoven'. Deze Gerechtshoven zijn sinds 1994 ontstaan als lokale initiatieven om in een regeringsloze samenleving veiligheid en recht te herstellen. Ze hielden zich niet alleen bezig met rechtspraak en politietaken, maar boden ook onderwijs en gezondheidszorg aan.

Tegenover de clans, die zorgen voor verdeeldheid, is de islam de voornaamste bindende kracht in Somalië. Ook de TFG besloot dat 'the Islamic sharia shall be the basic source for national legislation' (art. 8.2 van het Handvest). De Somalische islam wordt algemeen omschreven als gematigd, met weinig belangstelling voor jihadistische tendensen.

In 2006 verenigden de Gerechtshoven in de volkswijken van de hoofdstad Mogadishu zich en werden

ook de milities uit de wijken samengevoegd. Ondernemers en rijke Somaliërs zorgden voor de financiering, later kwamen er ook bijdragen van islamitische organisaties uit het buitenland. De invloed van deze Gerechtshoven begon een bedreiging te vormen voor het zaken-imperium van de corrupte krijgsheren in Mogadishu. In deze tijd ontstond ook de autonome militante jongerenbeweging Al-Shabab (de Jeugd), die naar men aanneemt voor een deel wordt geleid door 'jihadis'. Op 29 februari 2008 werd Al-Shabab door Condoleezza Rice aangewezen als een 'Foreign Terrorist Organisation'.

### **Somalië meegesleept in de 'global war on terror'**

Somalië groeide in deze jaren uit tot een van de strijdtoneelen in Amerika's *global war on terror*. In 2002 werd in Djibouti een Amerikaanse militaire basis gevestigd (Camp Lemonnier), van waaruit al-Qaida in de Hoorn van Afrika en Jemen wordt bestreden.<sup>2</sup> Na de opkomst van de Islamitische Gerechtshoven werden de activiteiten in Somalië verder opgevoerd. Eind 2005 begon de CIA met het betalen van krijgsheren en clanleiders voor het kidnappen of liquideren van vermeende aanhangers van

### ***De Somaliërs hebben een verschrikkelijke prijs***

### ***betaald voor de Amerikaanse/Ethiopische invasie***

de Gerechtshoven of van al-Qaida. De opgepakte Somaliërs werden voor verhoor per helikopter overgebracht naar Amerikaanse oorlogsschepen voor de Somalische kust of naar geheime Amerikaanse bases in Ethiopië. Door deze heimelijke activiteiten nam bij de bevolking en bij de Gerechtshoven de vijandigheid tegen de Verenigde Staten toe.

Begin februari 2006 ging de CIA een stap verder door een organisatie van krijgsheren op te richten, de *Alliance for the Restoration of Peace and Counter-Terrorism* (ARPCT). Formeel waren de terroristen nog steeds al-Qaida, maar in werkelijkheid ging het om het aanbinden van de strijd met de Gerechtshoven. Iedere krijgshere ontving 100.000 tot 150.000 dollar per maand – een groot bedrag voor Somalische begrippen. De geldstroom was zo enorm, dat de Somalische shilling revalueerde. Wapens werden – in strijd met het VN-wapenembargo – geleverd door Select Armor, een *Private Military Company* uit

Virginia.<sup>3</sup> De TFG protesteerde krachtig tegen deze Amerikaanse steun aan haar tegenstanders.

Na de oprichting van de ARPTC begrepen de Gerechtshoven dat ze niet langer konden afwachten. Op 20 februari 2006 gingen ze in de aanval, op 16 juni waren de krijgsheren uit Mogadishu gevlucht, en enkele maanden later was praktisch heel Somalië in handen van de Gerechtshoven. Deze snelle omwenteling was alleen mogelijk door de steun van de bevolking en doordat lokale clan-milities zich bij de strijdmacht aansloten. Alleen de stad Baidoa – waar de TGF, beschermd door het Ethiopische leger, zetelde – werd niet aangevallen.

### Het jaar der bevrijding

Het jaar 2006 zal voor vele Somaliërs nog lang gelden als het jaar van hun bevrijding. Voor het eerst was de macht van de corrupte clanleiders en krijgsheren gebroken. De Gerechtshoven bleken goed georganiseerd, gedisciplineerd, effectief en niet corrupt. Ze brachten het ondenkbare tot stand: door het opruimen van de *roadblocks* werd de hoofdstad Mogadishu voor het eerst in 16 jaar weer verenigd. Voor het eerst kon men weer veilig en onbevreesd over straat lopen, zelfs 's nachts, en door het land reizen. De voedselprijzen daalden, doordat het verkeer niet langer bij wegversperringen werd afgeperst. Het huisvuil in de straten werd opgeruimd. De Gerechtshoven regeerden weliswaar met harde hand en namen soms onpopulaire puriteinse maatregelen,<sup>4</sup> maar dat nam de bevolking graag op de koop toe. Na elf jaar werd het internationale vliegveld heropend, evenals de haven. Honderden Somaliërs keerden terug uit ballingschap.

In eerste instantie juichte de TFG de opkomst van de Gerechtshoven toe als een 'volksopstand' tegen de krijgsheren die haar hadden verhinderd zich in de hoofdstad te vestigen. Kort daarop keerde de TFG zich echter af van de Gerechtshoven. Ondanks deze ommezwaai vonden er de tweede helft van 2006 toch diverse bijeenkomsten plaats om tot een verzoening tussen de TGF en de Gerechtshoven te komen. Beide partijen hadden iets wat de ander miste. De TFG had een zekere internationale erkenning, terwijl de Gerechtshoven de effectieve controle uitoefenden over een groot deel van het land.

De Europese Unie heeft herhaaldelijk kritiek geuit op de CIA-operaties tegen de Gerechtshoven en zij heeft er bij de Amerikanen op aangedrongen een werkrelatie met de Gerechtshoven op te bouwen. De Unie vreesde dat een oorlog in Somalië zich over de

gehele Hoorn van Afrika zou kunnen uitbreiden. Zo steunde Eritrea, dat al jarenlang op voet van oorlog met Ethiopië staat, de Gerechtshoven met wapens en militaire trainingen. Eritrea werd door de Amerikanen aangemerkt als een 'pariah state', een 'state sponsor of terrorism'. En op 14 december 2006 verklaarde het *State Department* dat de Gerechtshoven beheerst werden door al-Qaida. Alleen Italië en Noorwegen protesteerden tegen deze ernstige beschuldiging; de andere Europese landen zwegen.<sup>5</sup>

De EU, daarentegen, zette zich actief in voor toenadering tussen de Gerechtshoven en de TFG. Eurocommissaris voor Ontwikkelingshulp Louis Michel vloog herhaaldelijk naar Somalië om te bemiddelen. Op 22 december 2006 kon hij aankondigen dat zijn inspanningen vruchten hadden afgeworpen: de Gerechtshoven en de TFG hadden een wapenstilstand gesloten en zij waren zonder voorwaarden akkoord gegaan met fusiebesprekingen onder leiding van de Europese Unie.

### Ethiopische inval, met Amerikaanse steun

Twee dagen na dit Europese succes werd het vredesproces getorpedeerd door een massale invasie van het Ethiopische leger met Amerikaanse ondersteuning. Dit betekende in feite een frontale botsing tussen de Europese lijn van dialoog en verzoening en de Amerikaanse politiek van geweld en confrontatie.

De Amerikanen wilden zich namelijk niet neerleggen bij hun (tweede) nederlaag in Somalië. Het *State Department* besloot Somalië niet langer aan de CIA over te laten, maar de zaak zelf in handen te nemen. De macht van de Gerechtshoven moest worden gebroken. Er werd gewerkt aan een kleine Afrikaanse vredesmacht (AMISON) van enkele duizenden militairen, maar die zou daartoe niet in staat zijn en had hiertoe geen mandaat. Het enige land dat dit kon, was de aartsvijand van de Somaliërs, Ethiopië. Het Ethiopische leger was al jarenlang door de Verenigde Staten gefinancierd, bewapend en ondersteund in het grensgebied met Somalië getraind. Ethiopië had alle belang bij nauwe banden met de Verenigde Staten en bij het aan de macht brengen van een bevriend regime in Somalië. De Europese Unie wilde echter alleen akkoord gaan met een nieuwe vredesmacht, als alle partijen in Somalië ermee zouden instemmen. Opmerkelijk is dat de Europese Unie – anders dan in het geval van Afghanistan en Irak – de Amerikaanse rol bij de invasie van 2006 afwees.

Op 6 december 2006 was een Amerikaanse resolutie voor het zenden van een interventiemacht in de VN-Veiligheidsraad aangenomen. Nu het voor het eerst – na 16 jaar chaos – in Somalië rustig was, moest er een ‘vredeasmacht’ heen ‘to restore peace and stability’. Frankrijk had de tekst van de resolutie aanzienlijk afgezwakt, terwijl de Britten weigerden als co-sponsor op te treden als Ethiopië, Kenia en Oeganda niet van deelname aan de ‘vredeasmacht’ werden uitgesloten.

Enkele weken later viel een door de Verenigde Staten opgeleide en bewapende Ethiopische legermacht van 20.000 man Somalië binnen, begeleid door de Amerikaanse *Special Forces* en ondersteund door Amerikaanse satellietinformatie.<sup>6</sup> De Gerechtshoven waren zo verstandig geen frontale strijd met de Ethiopische tanks, vliegtuigen en helikopters aan te gaan. Maar de invasiemacht kon het verzet van de Somaliërs niet breken.

De Europese Unie riep, net als de Arabische Liga, de Afrikaanse Unie, de secretaris-generaal van de VN en denktanks als de International Crisis Group en Chatham House, op tot onmiddellijke terugtrekking van de Ethiopische invasiemacht. Toen het Ethiopische leger in de hoofdstad hele stadswijken in de as legde, eisten zowel de EU, in het bijzonder het Europees Parlement, een onderzoek naar oorlogsmisdaden. Kort daarop veroordeelde de EU publiekelijk de Amerikaanse bombardementen op Somalische dorpen. ‘Dit optreden is op de lange termijn niet bevorderlijk, alleen een politieke oplossing kan uitzicht bieden op vrede en stabiliteit in Somalië.’

Met steun van de EU werd in augustus 2007 opnieuw een Verzoeningsconferentie opgezet, nu met 3.000 deelnemers. Maar de conferentie was al mislukt vóór zij begon, omdat de TFG onder grote Amerikaanse druk deelname van de Gerechtshoven blokkeerde. Desondanks bleef de EU al deze jaren de grootste donor van de TFG.<sup>7</sup>

Langzamerhand heroverden de Somaliërs hun land op het christelijke Ethiopische regime. Thans, na twee jaar strijd, heeft Ethiopië besloten zich terug te trekken; het land is door de oorlog uitgeput. Bovendien heeft het Ethiopische regime het leger hard nodig om het verzet tegen de dictatuur in eigen land te breken. De regering-Bush wilde zich echter niet neerleggen bij deze derde Amerikaanse nederlaag in Somalië. Maar de VN hebben onlangs geconcludeerd dat geen enkel land bereid is zich in een oorlog te storten om

de impopulaire TFG te redden.

We kunnen ons ten slotte afvragen waarom de Somaliërs in deze verschrikkelijke oorlog gestort moesten worden. Ze beschikten niet over massavernietigingswapens, ze bouwden geen atoombommen; het ging de Amerikanen alleen om de mogelijke aanwezigheid van drie al-Qaida-verdachten. Een recent Israëliisch onderzoek naar de radicale islam in Somalië komt echter tot de conclusie dat er geen al-Qaida-gevaar in Somalië was. ‘Ranking al-Qaida operatives in Somalia probably numbered less than half a dozen. Several Western countries host larger and more sophisticated Jihadi networks.’ Bovendien toonde al-Qaida geen belangstelling voor de Gerechtshoven toen deze hun om hulp vroegen. ‘Al-Qaida confined itself to a passive and verbal support.’<sup>8</sup>

### **Contraproductief beleid: taak Europese Unie**

De Europese Unie kreeg gelijk: de Amerikaanse politiek was contraproductief. De anti-Amerikaanse en anti-westerse gevoelens zijn door het Amerikaanse optreden alleen maar versterkt, evenals de jihadistische tendens binnen de islam. Bovendien hebben de Somalische organisaties nu de strijdmethoden met berrmbommen en zelfmoordaanslagen overgenomen.

De Somaliërs hebben een verschrikkelijke prijs betaald voor de Amerikaanse/Ethiopische invasie. Van de veiligheid en stabiliteit onder de Gerechtshoven in 2006 is niets over. Het aantal doden als gevolg van de Ethiopisch-Amerikaanse inval is mogelijk 15.000.<sup>9</sup> In Modagishu is een derde van alle gebouwen vernietigd, de helft van de twee miljoen inwoners is de stad ontvlucht, 70% van de bevolking is ondervoed zonder dat er sprake is van effectieve voedselhulp. De VN spraken van de grootste humanitaire crisis in Afrika. Zal de nieuwe Amerikaanse president zich dit aantrekken en een fonds vormen waarmee de aangerichte schade kan worden hersteld, de families van de gedode Somaliërs kunnen worden ondersteund, de vele tienduizenden gewonden medische hulp krijgen? Daarnaast zou er een onderzoek naar oorlogsmisdaden moeten komen, zoals de EU dat eiste, en een Internationaal Straf Tribunaal om de verantwoordelijken te berechten.

Het is te hopen dat de Europese Unie haar beleid van dialoog en verzoening voortzet en haar eis handhaaft dat alleen vredestroepen naar Somalië mogen gaan als alle partijen in het land daarmee instemmen. De VN-gezant voor Somalië, Ould-Abdallah, suggereerde onlangs een *Arabische* vredesmacht. De



buitenlandse bemoeienis moet terughoudend en belangeloos zijn en gebaseerd op respect voor de rechten van de Somaliërs. Dit betekent dat de Amerikaanse en de Ethiopische regering zich meer dan in het verleden op de achtergrond moeten houden. Het resultaat van hun activiteiten is immers contraproductief en uiterst schadelijk gebleken. De inzet van de EU moet niet langer gericht zijn op het vormen van een regering van ruziënde en corrupte krijgsheren, maar vooral op samenwerking met het opkomend maatschappelijk middenveld, met prominente religieuze leiders en het bedrijfsleven.

Daarbij kan lering worden getrokken uit de ontwikkelingen in de noordelijke helft van Somalië. Somaliland (voormalig Brits Somalië) scheidde zich in 1991 van de rest van het land af, en in 1998 werd in Puntland autonomie geproclameerd. Hoewel deze afscheidingen door geen enkel land zijn erkend, heerst in beide gebieden een relatieve stabiliteit dank zij een verstandig beleid van demobilisatie en het opkopen van wapens.

Ten slotte, de aandacht van de Westerse wereld voor Somalië is thans vooral gericht op het tegengaan van de piraterij, op eigenbelang dus. Zouden we onze activiteiten, gefinancierd uit het budget ontwikkelingssamenwerking, niet tegelijk kunnen inzetten om een eind te maken aan de illegale visserij door buitenlandse schepen en aan de illegale praktijk om Europees (vaak Italiaans) huisvuil en gevaarlijk nucleair en chemisch afval op de Somalische kust te dumpen?. Dan tonen we aan de Somaliërs dat ook hún belangen ons na aan het hart liggen.

## Noten

- 1 De gebeurtenissen in Somalië na 1991 zijn vastgelegd: Mark Bowden, *Black Hawk Down: a Story of Modern War*, Atlantic Monthly Press, 1999; en Scott Peterson, *Me against my Brother*, Routledge, 2000.
- 2 Zie: <<http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/cjtf-hoa.htm>>.
- 3 *New York Times*, 8 juni 2006; *The Observer*, 10 september 2006; *Le Monde Diplomatique*, 29 september 2006; John Prendergast & Thomas Jensen, 'Blowing the Horn', in: *Foreign Affairs*, maart/april 2007.
- 4 Het ging alleen om lokale maatregelen, zoals een verbod op het gebruik van *kwat*, kledingvoorschriften en het zien van bepaalde films, dansen, enz.
- 5 'Somalie: Al-Qaïda a pris le contrôle des tribunaux islamistes, selon Washington', Agence France Presse, 15 december 2006;

Roland Marchal, 'Somalie, un nouveau front antiterroriste?', in: *Les études du CERI*, no 135, juni 2007; *The Economist*, 3 juli 2008.

- 6 *Washington Post*, 12 januari 2007; *Guardian*, 13 januari 2007; *New York Times*, 23 februari 2007; *New York Times*, 9 november 2008; Steve Bloomfield, 'Somalia: The World's Forgotten Catastrophe', in: *The Independent*, 9 februari 2008; Pauline Jelinek, 'U.S. Special Forces in Somalia', in: *Washington Post*, 10 januari 2007; en 'A Loveless Liaison', in: *The Economist*, 3 april 2008.
- 7 Human Rights Watch eist een VN-onderzoek naar oorlogsmisdaden in Somalië, waarbij ook de Europese Unie in de beklagdenbank zou kunnen komen, als donor van de van oorlogsmisdaden beschuldigde veiligheidsdiensten van de TFG. Zie: Human Rights Watch rapport 'So much to Fear: War Crimes and the Devastation of Somalia'. 8 december 2008 <<http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/08/so-much-fear>>.
- 8 Moshe Terdman, 'Somalia at war between radical Islam and Tribal Politics', SADC, Tel Aviv University, maart 2008.
- 9 Human Rights Watch gaat uit van 6.000 doden in 2007, terwijl 'many more civilians have been killed in 2008'. Zie: Human Rights Watch, *a.w. noot 7*.

**Sietse Bosgra** was jarenlang actief betrokken bij de ondersteuning van de anti-apartheidsstrijd in Zuid-Afrika.

**Naschrift** De laatste maanden hebben de ontwikkelingen rond Somalië een positieve wending gekregen. President Yusuf van de TFG, die steeds besprekingen met het islamitisch verzet had geblokkeerd, werd gedwongen om af te treden. Daarop werd door het parlement van de TFG eenstemmig besloten tot een samengaan met een grote groep voormannen van de Islamitische Gerechtshoven. Het uitgebreide Somalische parlement benoemde vervolgens de vroegere leider van de Gerechtshoven, Sheikh Sharif Ahmed, tot nieuwe president van Somalië. Vervolgens werd met opmerkelijke eensgezindheid (414 tegen 9 stemmen) de nieuwe minister-president Sharmarke gekozen. Diens voorname taak zal zijn toenadering te zoeken tot de islamitische verzetsgroepen, zoals de radicale Al-Shabab, die het Ethiopische leger tot de aftocht dwongen.

# Het Speciale Tribunaal voor Libanon

Op 1 maart 2009 ging in Leidschendam het zogeheten Speciale Tribunaal voor Libanon van start. Onder auspiciën van de Verenigde Naties wordt de moord op de voormalige Libanese minister-president Rafiq Hariri voor de strafrechter gebracht. Libanon is zelf niet in staat recht te spreken over deze politieke misdaad en dus heeft de internationale gemeenschap de zaak onder haar hoede genomen. De vraag is of dit speciale Tribunaal de rechtsstaat in Libanon zal steunen of juist zal belemmeren en wat de gevolgen van het Tribunaal voor de binnenlandse ontwikkelingen in Libanon zullen zijn.

## Politieke context in Libanon

De politieke geschiedenis van Libanon is voor een groot deel bepaald door instabiliteit. Libanon is een land vol tegenstellingen tussen clans en religieuze gemeenschappen. Van 1975 tot 1990 vond er een burgeroorlog plaats. Onder druk van de Arabische Liga werd een vredesakkoord getekend, dat de verhoudingen tussen de strijdende groeperingen opnieuw vastlegde. Belangrijke publieke functies zijn verdeeld over religieuze groeperingen: de president is altijd een Maronitische christen, de minister-president een soennitische moslim en de parlementsvoorzitter een sji'itische moslim. Ook andere religieuze groepen zijn evenredig vertegenwoordigd in de openbare ambten.

Rond de 30.000 Syrische militairen werden in Libanon gelegerd om toe te zien op de naleving van de vredesovereenkomst. Met behulp van de Syriërs kon het Libanese leger zijn controle uitbreiden en de militias ontwapenen. De enige militia die haar wapens mocht behouden, was de radicale sji'itische organisatie Hezbollah. Als reden werd de aanwezigheid van Israëliëse troepen in het zuiden van Libanon aangevoerd. In 2000 trok Israël zijn troepen terug, maar ook toen behield Hezbollah zijn wapens. Hezbollah was en is zowel een gewapende beweging als een politieke partij. In de zomer van 2006 vond een korte maar hevige oorlog plaats tussen Israël en Hezbollah.<sup>1</sup>

Rafiq Hariri won met zijn partij voor de soennitische moslims de eerste parlementsverkiezingen na de burgeroorlog en werd minister-president. Hij zette zich in voor de wederopbouw van Libanon, maar moest de Syrische aanwezigheid in Libanon aanvaar-

den. Syrië bemoeide zich intens met de Libanese politiek en steunde Hezbollah in zijn strijd tegen Israël. In 2004 wist Syrië een amendement op de Libanese grondwet af te dwingen, dat het mogelijk maakte de ambtstermijn van de pro-Syrische president Lahoud met drie jaar te verlengen. Libanese parlementsleden werden daartoe onder druk gezet of zelfs met de dood bedreigd. Minister-president Hariri moest met deze verlenging akkoord gaan, maar diende in oktober 2004 zijn ontslag in.

De Veiligheidsraad van de VN verzocht in resolutie 1559 (september 2004) terugtrekking van alle buitenlandse troepen uit Libanon en respect voor de soevereiniteit en politieke onafhankelijkheid van het land. Dit was een verwijzing naar de Syrische bemoeienis met Libanese binnenlands-politieke aangelegenheden. Hariri besloot zich opnieuw kandidaat te stellen voor de verkiezingen van het voorjaar van 2005, als aanvoerder van een coalitie van anti-Syrische politieke krachten. Op 14 februari, tijdens de verkiezingscampagne, kwam Hariri, samen met 22 anderen, bij een bomaanslag in Beiroet om het leven. Daarmee was in één klap een einde gekomen aan de relatief stabiele en welvarende 15 jaren na de burgeroorlog.

Na Hariri's dood kreeg de voortgezette campagne veel steun, onder andere vanuit de christelijke gemeenschap. Tijdens een protestdemonstratie tegen de moord en tegen de Syrische aanwezigheid in Libanon kwamen er meer dan een miljoen mensen op de been, een kwart van de bevolking van Libanon. Ook eisten de demonstranten een onderzoek naar de moord. Binnen een maand trok Syrië zijn troepen terug. De verkiezingen werden gewonnen door de partijen die met de aanhang van Hariri een lijstverbinding waren aangegaan, de zogeheten '14 Maart Coalitie'. Deze werd geleid door Saad, de zoon van Rafiq Hariri, in samenwerking met partijen van Druzen en christenen. Daartegenover stond een pro-Syrische coalitie van onder andere de sji'itische partijen Amal en Hezbollah, en de 'Vrije Patriotische Beweging', een maronitisch-christelijke partij geleid door de in 2005 uit ballingschap naar Libanon teruggekeerde Michel Aoun.

Er kwam een coalitiekabinet tot stand onder leiding van Fouad Siniora, een partijgenoot van Hariri. Voor het eerst waren echter ook vertegenwoordigers van

Hezbollah in het kabinet opgenomen. De politiek bleef uitermate instabiel. Er was verdeeldheid tussen religieuze gemeenschappen en tussen voor- en tegenstanders van nauwe betrekkingen met Syrië. De vrijvingen leidden tot rellen en moorden. Dit was grofweg de politieke situatie in Libanon op het moment dat de VN-Veilighedsraad besloot een internationaal onderzoek naar de moord op Hariri in te stellen.

### Internationale bemoeienis

Een dag na de moord op Hariri legde de voorzitter van de VN-Veilighedsraad een *verklaring* af, waarin hij de aanslag veroordeelde als een terroristische daad en de Libanese regering opriep de daders te berechten.<sup>2</sup> Terrorisme is in VN-termen een aanslag op de internationale vrede en veiligheid. De Veilighedsraad zond vervolgens Peter FitzGerald, adjunct-hoofdcommissaris van de Ierse politie, op *missie* naar Libanon, die in februari en maart 2005 *onderzoek* verrichtte naar de waarheid omtrent de aanslag op Hariri.

In zijn onderzoek concludeerde FitzGerald dat hulp van de VN nodig was om een onafhankelijk onderzoek te kunnen verrichten. Libanon werd geacht daartoe niet in staat te zijn.<sup>3</sup> De VN richtten een *International Independent Investigation Commission* (IIIC) op, die in juni 2005 begon met haar onderzoek naar de moord op Hariri en andere daarmee verband houdende terroristische aanslagen. De Commissie is nog steeds met haar werkzaamheden bezig. Aanvankelijk suggereerde de eerste onderzoeksleider, de Duitse openbaar aanklager Detlev Mehlis, dat het besluit Hariri om te brengen niet genomen had kunnen worden zonder goedkeuring van hooggeplaatste Syrische veiligheidsbeambten en niet kon worden uitgevoerd zonder samenspanning met bondgenoten in de Libanese veiligheidsdiensten.<sup>4</sup> Doel van de gepleegde aanslagen zou zijn Libanon binnen de Syrische invloedssfeer te houden.<sup>5</sup>

Eind 2008 schreef de Onderzoekscommissie (S/2008/752) dat een netwerk van individuen de aanslag zou hebben uitgevoerd en tevens betrokken zou zijn bij andere aanslagen. Wie deze individuen zijn en of Syrië hier inderdaad bij betrokken is, werd niet vermeld.<sup>6</sup> In haar latere verslagen is de Commissie nog voorzichtiger. Kennelijk waakt zij ervoor de spanningen in het land verder te vergroten en de leden van het onderzoeksteam in gevaar te brengen. Zo moest Mehlis in januari 2006 Beiroet verlaten, omdat er volgens Westerse inlichtingendiensten aan-

slagen op hem werden beraamd.<sup>7</sup>

Naast de Onderzoekscommissie kwam er op verzoek van de minister-president van Libanon een internationaal Tribunaal om de daders van de aanslagen op een eerlijke manier en volgens internationale strafrechtelijke maatstaven te berechten. Voor berechting in Libanon lag de zaak te gevoelig, maar aangezien de moord sterk onder de bevolking leefde, zouden de daders niet ongestraft kunnen blijven. Om de daders van de aanslagen te berechten en tegelijk de kwetsbare politieke orde te beschermen, meende premier Siniora dat hij een *internationaal* Tribunaal zou moeten bewerkstelligen.<sup>8</sup>

Dit internationale Tribunaal kwam in november 2007 tot stand, op basis van een overeenkomst tussen de VN en de regering van Libanon. Officieel moest het Libanese parlement de overeenkomst ratificeren, maar de sji'itische parlementsvoorzitter, Nabih Berri, weigerde het parlement daartoe bijeen te roepen.<sup>9</sup> Daarop vroeg premier Siniora de VN-Veilighedsraad of de Raad tot oprichting van het internationale Tribunaal zou willen besluiten. Op die manier zou de noodzaak van ratificatie door het Libanese parlement kunnen worden omzeild. Bij Resolutie 1757 besloot de Veilighedsraad in juni 2007, op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, tot invoering van een Speciaal Tribunaal voor Libanon. Het Tribunaal kreeg de opdracht de daders te berechten van de aanslag van 14 februari 2005 en eventuele andere aanslagen die vanaf 1 oktober 2004 zijn gepleegd en in verbinding staan met de aanslag op Hariri.<sup>10</sup>

Slechts tien leden van de Veilighedsraad stemden voor de resolutie. China en Rusland onthielden zich van stemming. Veel gehoorde bezwaren waren de schending van de soevereiniteit van Libanon en de angst dat een resolutie uit hoofde van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest Libanon verder zou destabiliseren.<sup>11</sup> De Europese Unie steunde de resolutie. Volgens het Duitse voorzitterschap gaf deze een belangrijk signaal af dat politieke misdaden ook in Libanon niet ongestraft mochten blijven.<sup>12</sup> Syrië was fel tegen. De Syrische minister van buitenlandse zaken, Walid al-Moallem, beschreef het Tribunaal als 'een van de instrumenten van de Verenigde Staten om Syrië en de regio te ondermijnen'.<sup>13</sup>

Bij alle ambten in het Tribunaal is gezorgd voor een combinatie van internationale en Libanese functionarissen. De Libanese regering stelt een lijst van twaalf rechters samen, waaruit de secretaris-generaal

van de VN een keuze maakt en de rechters benoemt. Het Tribunaal heeft een mandaat van drie jaar; en zal bij zijn rechtspraak het Libanese strafrecht toepassen, maar binnen zijn jurisdictie heeft het Tribunaal primaatschap over de nationale hoven van Libanon.<sup>14</sup> Dit houdt in dat de Libanese regering zelf geen amnestie kan verlenen en dat internationaal recht wordt toegepast in die gevallen waarmee een uitspraak met het Libanese recht in strijd zou zijn.

Het Tribunaal wordt gehuisvest in het voormalige AIVD-gebouw in Leidschendam. Werving en benoeming van personeel waren begin februari nog volop aan de gang. Vanwege de veiligheid van in het bijzonder de Libanese rechters werden de geselecteerden nog niet bekend gemaakt. De huidige leider van de Onderzoekscommissie IIIC, Daniel Bellemaire, zou per 1 maart als aanklager bij het Tribunaal aan de slag gaan.<sup>15</sup>

Het 'Hariri Tribunaal' verschilt in een aantal opzichten van andere internationale tribunalen. Zo is het opgericht om strafzaken die spelen *binnen* Libanon, te behandelen. De meeste internationale tribunalen die door de VN tot stand zijn gekomen, houden zich bezig met misdaden tegen de menselijkheid, die onderdeel zijn van het internationale recht. Voorts is het mandaat van het Tribunaal beperkt tot berechting van verdachten van de moord op Hariri, en is het Tribunaal gebaseerd op een *overeenkomst* tussen de regering van Libanon en de VN.

### **Binnenlandse gevolgen**

Het Tribunaal is tot stand gekomen in een periode van politieke instabiliteit en politiek geweld in Libanon. Naast de oudere tegenstellingen tussen religieuze gemeenschappen is er een scheidslijn tussen pro- en anti-Syrische politici. Dit blijkt ook uit de opvattingen over het Hariri Tribunaal in de Libanese politiek. Net als Syrië was ook Hezbollah tegen oprichting van het Tribunaal. Het zou een schending van de soevereiniteit van Libanon zijn en de politieke crisis vergroten. Hassan Nasrallah, leider van Hezbollah, vreest dat de VN het Tribunaal voor eigen politieke doeleinden gaan gebruiken.<sup>16</sup>

Ook de Libanese media zijn verdeeld. De oppositionele kranten *al-Akhbar*, *al-Safir* en *al-Diyar* zien het Tribunaal als ondermijning van de Libanese instituties en als bron van onrust en verdeeldheid. Ook de *Daily Star* van 5 december 2008 verwacht verdeeldheid, als gevolg van de reacties op het Tribunaal en op de aanklachten die het Tribunaal zal

uitvaardigen. Daarentegen ziet de regeringsgezinde pers het Tribunaal juist als een positief teken van internationale solidariteit met Libanon.<sup>17</sup> De Libanese ambassadeur in Nederland, Zeidan al-Saghir, verwacht dat het Tribunaal een bijdrage zal leveren aan de wederopbouw van Libanon. Volgens hem kan er stabiliteit komen als de waarheid aan het licht komt, aangezien dit een einde maakt aan de straffeloosheid van politieke misdaden in Libanon.<sup>18</sup>

Tegelijk spelen nog steeds dezelfde problemen die ook aan het onvermogen van Libanon ten grondslag liggen om de daders van de moord te berechten. Het orgaan dat de lijst van Libanese rechters moet samenstellen, het Libanese Hooggerechtshof, is net zo verdeeld als de andere instellingen in het politieke systeem. Niet alleen is er een scheidslijn tussen voor- en tegenstanders van nauwe banden met Syrië, ook is het Hof samengesteld uit twee soennieten, drie sji'ieten, drie Maronieten, een Grieks-Katholiek, een Grieks-Orthodox en een Druze-lid.<sup>19</sup> Dat heeft geleid tot grote vertraging in de benoeming van nieuwe rechters in Libanon en in de aanwijzing van rechters voor het Tribunaal.

In een aantal opzichten kan het Tribunaal inderdaad bijdragen aan de versterking van de rechtsstaat. Het kan duidelijk maken dat plegers van politieke misdrijven niet vrijuit gaan. Voorts doen de Libanezen die meewerken aan het Tribunaal, ervaring op. De vraag is echter of ze die ervaring thuis kunnen toepassen. De zaken die het Tribunaal behandelt, zijn zeer gevoelig. Daarom is het afwachten of de rechters, getuigen en andere Libanezen die hun medewerking verlenen, veilig kunnen terugkeren. Die spanning is nu al duidelijk te merken. Volgens het dagblad *l'Orient le jour* van 22 april 2008 was al drie keer ingebroken in het huis van rechter Ralph Riachi, die door de Libanese regering was aangewezen om samen te werken met de VN in het opzetten van het Tribunaal. Dit zijn pogingen hem en anderen te intimideren. Een veelgehoord bezwaar is dat het Tribunaal een inbreuk vormt op de soevereiniteit van Libanon. Daar staat tegenover dat de regering van Libanon er zelf om heeft gevraagd; het Tribunaal is haar niet opgelegd.

### **Conclusie**

Michel Suleiman, de president van Libanon, heeft eind 2008 verklaard dat zijn regering alles in het werk zal stellen om het Tribunaal te helpen en dat het zich moet concentreren op zijn hoofdtaak en niet

verwikkeld moet raken in de politiek.<sup>20</sup> Dit zal erg moeilijk worden. Het Tribunaal kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de rechtsstaat in Libanon. Daartoe hangt veel af van de vraag of het Tribunaal zelf integer en onafhankelijk te werk zal gaan en zich niet voor een politiek karretje zal laten spannen. Als het Tribunaal inderdaad slaagt en al het personeel veilig naar Libanon kan terugkeren en daar zijn werkzaamheden kan hervatten, dan zal de opgedane kennis en ervaring zeker ten goede komen aan de Libanese rechtsstaat. Misschien stelt dat het land in staat in het vervolg wél recht te spreken over politiek gevoelige zaken.

### Noten

- 1 Zie Hans Schippers, 'Twee gezichten van Hezbollah', in: *Internationale Spectator*, oktober 2006, blz. 533-536.
- 2 Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2005/4), UNSC, 15 februari 2005
- 3 Report of the Fact-Finding Mission to Lebanon inquiring into the causes, circumstances and consequences of the assassination of former Prime Minister Rafik Hariri (S/2005/203), UNSC, 24 maart 2005.
- 4 *Report of the International Independent Investigation Commission (S/2005/662)*, UNSC, 19 oktober 2005, blz. 43, punt 124.
- 5 Max Rodenbeck, 'Lebanon's Agony', in: *The New York Review of Books*, 28 juni 2007, blz. 8 <<http://www.nybooks.com/articles/20311>>.
- 6 David Bellemare, Eleventh Report of the International Independent Investigation Commission (S/2008/752), Beiroet, december 2008
- 7 Joshua Hammer, *Getting away with murder?* (<http://www.theatlantic.com>), december 2008.
- 8 'Lebanon's Siniora: "We don't want to be a battlefield"' (<http://www.time.com/time>), 1 maart 2007.
- 9 *Handbook on the special tribunal for Lebanon (International Center for transitional justice)*, 10 april 2008, blz. 14.
- 10 *Factsheet: Special Tribunal for Lebanon*: <<http://www.un.org/apps/news/infocus/lebanon/tribunal/factsheet.shtml>>.
- 11 *A.v. noot 9*.
- 12 'EU's German Presidency welcomes Libanon Tribunal' ([www.nowlebanon.com](http://www.nowlebanon.com)).
- 13 'Politics and economics: Lebanon Tribunal in Peril; Unrest could derail plan to try suspects in Hariri killing', in: *The Wall Street Journal*, 22 mei 2007.
- 14 UN Security Council Res. 1757, 30 mei 2007.
- 15 S/2008/734: Third report of the Secretary General, 26 november 2008.
- 16 'Nasrallah rejects tribunal under Chapter 7, will not give up "defensive" weapons' (<http://www.naharnet.com>), 7 mei 2007.
- 17 'Press divided on Hariri Tribunal' ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/6708587.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6708587.stm)), 31 mei 2007.
- 18 'The realisation of the Special Tribunal for Lebanon', Speech International Criminal Law Network, 2007.
- 19 'I'll be the judge of that. Who is responsible for stalling judicial appointments?' <[www.nowlebanon.com](http://www.nowlebanon.com)>.
- 20 'Germany helping Lebanon improve border security with Syria' (<http://www.dw-world.de>), 3 december 2008.

Dr Theo Brinkel is Oud-Tweede-Kamerlid voor het CDA; hij is Universitair hoofddocent Internationale Veiligheidsstudies aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie (NDA). Mw. Daisy Marlet is masterstudent Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief aan de Universiteit Utrecht en Thans stagiaire bij de NDA.

# Amerika de machtigste, maar niet almachtig

Aan de vooravond van de machtsovername door Barack Obama publiceerde de *National Intelligence Council* (NIC), een koepel van Amerikaanse inlichtingendiensten, zijn vierjaarlijkse voorspelling van de trends voor de komende twintig jaar.<sup>1</sup> *Global Trends 2025* haalde meteen het wereldnieuws. De *Guardian* blokletterde: '2025: the end of US dominance', terwijl *NRC Handelsblad* stelde: 'Macht van de VS neemt komende decennia af.' Iets voorzichtiger, wierp de *Financial Times* de vraag op: 'Is America's New Declinism for Real?'

Volgens het rapport evolueren we de komende twintig jaar van een unipolair wereldsysteem, met Amerika als enige supermogendheid, naar een complexe multipolaire wereld, met de Verenigde Staten, de Europese Unie, Japan, Rusland en de opkomende mogendheden China, India en Brazilië als grote spelers. Een wereld waarin bovendien niet-gouvernementele organisaties (NGO's), transnationale bedrijven en internationale organisaties een steeds grotere rol spelen.

## Unipolaristen versus multipolaristen

Aan het einde van de Koude Oorlog maakte de wereld een unieke situatie mee. Een internationaal systeem verdween door de implosie van de Sovjetunie in enkele maanden tijd van de kaart. De Verenigde Staten bleven achter als de enige supermogendheid en vrij snel ontspoon zich in Amerikaanse wetenschappelijke kringen een debat over de vraag hoe lang die overweldigende Amerikaanse dominantie zou duren. Kwam er tot diep in de 21ste eeuw een unipolair systeem, met de Amerikaanse hegemonie als spil? Of was er slechts sprake van een kortstondig unipolair moment? Zou de Amerikaanse overmacht vrij snel afnemen door de opkomst van nieuwe grote mogendheden, zoals China, waardoor een complexe, multipolaire wereld zou ontstaan?

De neorealist Kenneth Waltz verdedigde, vanuit het klassieke mechanisme van machtsevenwicht, de *multipolaire* stelling: de Amerikaanse overmacht zou onvermijdelijk tegenreacties oproepen van andere grote mogendheden.<sup>2</sup> Andere neorealisten stelden vast dat dit klassieke balanceergedrag uitbleef en

verklaarden de wereld daarom *unipolair*. Veel van de neorealistische literatuur van de laatste twee decennia bestaat uit pogingen het traditionele denken rond machtsevenwicht met die unipolaire situatie te verzoenen. Nu hebben realisten vooral aandacht voor *hard power*: voor economische en vooral voor militaire macht. Op dat laatste vlak hebben de Verenigde Staten tot de dag van vandaag inderdaad lengtes voorsprong op de rest van de wereld, zodat hun unipolaire stelling niet zo verwonderlijk is.

Maar ook analisten uit de liberale school, met meer aandacht voor niet-materiële machtsmiddelen, geloven in de mogelijkheid van bestendiging van het Amerikaanse overwicht. Zo stelde Joseph Nye dat de Verenigde Staten nog lange tijd de machtigste staat ter wereld zullen blijven: een maatschappijmodel gebaseerd op waarden als vrijheid van informatie en ondernemen, biedt immers een onvergelijkbaar voordeel in een tijdperk waarin informatie een doorslaggevend economisch, cultureel en militair gegeven wordt.<sup>3</sup>

De populaire historicus Paul Kennedy onderzocht de band tussen economische en militaire macht en argumenteerde dat de economische opkomst van nieuwe wereldspelers tot economische en militaire verzwakking van oude grote mogendheden leidt.<sup>4</sup> Kennedy waarschuwde voor *overstretch*: het krampachtig vasthouden aan de macht via te grote betrokkenheid en militaire avonturen, zonder adequate economische basis. In de nadagen van de Koude Oorlog voorspelde hij ietwat voorbarig de neergang van de Verenigde Staten ten faveure van de Aziatische mogendheden China en Japan. Maar de ondergang van de Sovjetunie en de aantrekkingskracht van het democratisch-kapitalistisch model werden door critici van deze *declinist school* aangegrepen om zijn gehele analyse naar de prullenbak te verwijzen. Velen putten daarentegen inspiratie uit de hegemonische stabiliteitstheorieën, die stellen dat elk tijdperk zijn leidende mogendheid kent. Die hegemonie verspreidt zijn politieke, ideologische en economische waarden over de rest van de wereld en garandeert zo vrede en stabiliteit. Anno 2009 kijken we iets genuanceerder naar de ideologische en poli-

tieke aantrekkingskracht van de Verenigde Staten, maar in de jaren negentig was één ding duidelijk: die hegemoon konden alleen de Verenigde Staten zijn.

### **The indispensable nation**

Het debat tussen unipolaristen en multipolaristen, 'declinists' en 'hegemonists', is vaak aanzienlijk verward door het niet-uniform gebruik van concepten als hegemonie en polariteit. Bovendien vloeit deze discussie snel over in een politiek debat over de uitgangspunten van het buitenlands beleid, wat de zaak nog complexer maakt.

Voor de goede orde, niet alle multipolaristen zijn per definitie ook voorstander van een multilaterale aanpak, evenmin als alle unipolaristen unilateralist zijn. Nogal wat aanhangers van de multipolaire thesissen verwerpen elke vorm van beperking van de Amerikaanse handelingsvrijheid via multilaterale afspraken, omdat in de realistische logica het nationale belang altijd vooropstaat. Daartegenover leggen liberale unipolaristen en aanhangers van de hegemonische stabiliteitstheorie de nadruk op de mogelijkheden die multilaterale organisaties bieden om de Amerikaanse waarden overal ter wereld gestalte te geven. In hun visie zal het Amerikaans gezag alleen blijvend zijn, als men zich niet al te arrogant gedraagt, oog heeft voor belangen van anderen en onnodig unilateraal optreden vermijdt.<sup>5</sup>

Toch was vanaf de tweede helft van de jaren negentig de tendens tot Amerikaans unilateraal optreden minstens gedeeltelijk geworteld in een groeiend unipolair zelfbeeld. Weliswaar sprak president Clinton nooit openlijk van Amerikaanse hegemonie en prefereerde men termen als *benevolent hegemon* of Madeleine Albright's *indispensable nation*, maar achter dit liberale taalgebruik ging wel degelijk een visie schuil die de Verenigde Staten zag als de enige leidende mogendheid. De tekenen des tijds wezen, aldus de unipolaristen, ook in die richting: de Amerikaanse economie kende een ongeziene groei, terwijl Japan met een aanhoudende economische crisis kampte. China was politiek geïsoleerd na Tienanmen; Duitsland, de andere kandidaat-grote mogendheid, trachtte de eenwording te verwerken; en Rusland likte zijn wonden. De Midden- en Oost-Europese landen stonden te trappelen om lid te worden van de NAVO, terwijl de Europese Unie, aldus de Amerikanen, worstelde met 'Maastricht' en niet in staat bleek het conflict in haar Bosnische achtertuin op te lossen.

Die tendens om de Verenigde Staten als enige supermogendheid te zien, zou zich onder G.W. Bush verder versterken. Maar daar waar het uitgangspunt van de Clinton-administratie omschreven kan worden als 'multilateraal als het kan, unilateraal als het moet', werd nu unilateralisme de regel en multilateralisme de te mijden uitzondering. Er is in dit verband veel inkt gevloeid over de invloed van *neoconservatieven*. We beperken ons daarom tot de vaststelling dat deze lobbygroep in de unilaterale-unipolaire hoek gesitueerd kan worden: de Amerikaanse strategie moest er bewust op gericht zijn de hegemonie van de Verenigde Staten tot diep in de 21ste eeuw te bestendigen, niet via multilaterale organisaties, maar wél via een assertief buitenlands beleid, inclusief unilateraal militair optreden.

Dat deze kleine lobbygroep erin slaagde zo'n invloed uit te oefenen, wordt meestal verklaard door het klimaat dat in Amerika heerste na 9/11. Men vergeet hierbij weleens dat rond de eeuwwisseling het geloof in de onvermijdelijkheid en de noodzaak van de dominantie van de Verenigde Staten in brede Amerikaanse kringen werd gedeeld. Men was het vooral oneens over de basis van die dominantie en over het beleid om die te bestendigen. Kritische stemmen als Samuel Huntington, die in 1999 stelde dat we evolueren naar een hybride 'uni-multipolaire' wereld,<sup>6</sup> of Charles Kupchan, die in dezelfde periode drie grote regionale polen voorzag (de Verenigde Staten, Oost-Azië en de EU) en waarschuwde voor groeiende transatlantische spanningen,<sup>7</sup> konden vooral buiten Amerika op bijval rekenen.

Daar plaatst men al langer vraagtekens bij de Amerikaanse hegemonie. De Russen waren hier het meest uitgesproken. Sinds midden jaren negentig verzetten zij zich tegen het Amerikaans hegemonisch discours en werd in Rusland multipolariteit een centraal beleidsconcept. Dit uitte zich onder meer in toenadering tot China, in een strakkere houding in de conflicten op de Balkan en in de poging tot het ontwikkelen van een as Moskou-Berlijn-Parijs tijdens en na de Irak-crisis.<sup>8</sup> Voor de Russen is multipolariteit overigens zowel een na te streven *doel* als een feitelijk *gegeven*, zoals Poetin in zijn roemruchte speech van februari 2007 München illustreerde. De opkomst van de BRIC-landen leidt volgens hem tot een groeiende multipolariteit en het is niet alleen onverstandig maar ook moreel verwerpelijk hiermee geen rekening te houden. Want alleen een multipolaire wereld garandeert de soevereiniteit

en de internationale democratie.<sup>9</sup> Die visie is een exact *spiegelbeeld* van die van de Amerikaanse *neo-cons*: de Amerikaanse unipolariteit is een feit en moet bestendigd worden omdat het Amerikaanse systeem het beste is.

### **'American decline?'**

Dat neemt niet weg dat ook in de Verenigde Staten zelf er in de tweede ambtstermijn van Bush steeds meer vraagtekens rezen bij het unipolaire/unilaterale discours. De opkomst van de nieuwe economieën, maar vooral het falen van de Verenigde Staten in Irak en Afghanistan waren hier uiteraard niet vreemd aan.

*Global Trends 2025* geeft een goede illustratie van deze gewijzigde perceptie. Volgens de redactie is de voorspelling dat de wereld in 2025 multipolair zal zijn, hét grote verschil met de vorige editie uit 2004. Toen ging men nog uit van Amerikaanse hegemonie; nu wordt gesteld dat er 'een multipolair wereldsysteem in opkomst is met de groei van India, China en andere landen. Terwijl ook de macht van niet-statelijke actoren... zal toenemen.'<sup>10</sup> Van een *volte face* in vergelijking met 2004 lijkt echter géén sprake, eerder van nuancering en vooral ook van gewijzigd taalgebruik. In de editie van 2004 vroeg men zich immers ook al af hoe lang de unipolariteit nog kon duren en waarschuwde men ervoor dat andere landen allerlei tactieken zouden ontwikkelen om de Amerikaanse invloed terug te dringen of militaire maatregelen zouden nemen tegen de Amerikaanse overmacht. Alles bij elkaar gaat het hier dus meer om nuanceverschillen dan om radicaal nieuwe analyses.<sup>11</sup>

De auteurs van *Global Trends 2025* wijzen inderdaad op de toenemende invloed van opkomende economische mogendheden als China, India en Brazilië. De Verenigde Staten krijgen daarentegen inderdaad te maken met een 'relative decline'. Maar tegelijkertijd poneert het rapport ook dat het zeker is dat de Verenigde Staten de komende vijftien tot twintig jaar op het wereldgebeuren nog steeds meer invloed zullen uitoefenen dan om het even welke andere staat. Dat is een belangrijke nuance, die in de lijn ligt van wat reeds in 2004 werd gezegd. Ook toen werd de opmars van nieuwe grote mogendheden aangekondigd, zij het zonder dat men daarom het woord multipolariteit in de mond nam; ook toen werd gesteld dat de Verenigde Staten een overwicht zouden behouden.

Dat overwicht blijkt trouwens ook uit een grafiek die voor 2005 en 2025 de relatieve macht van

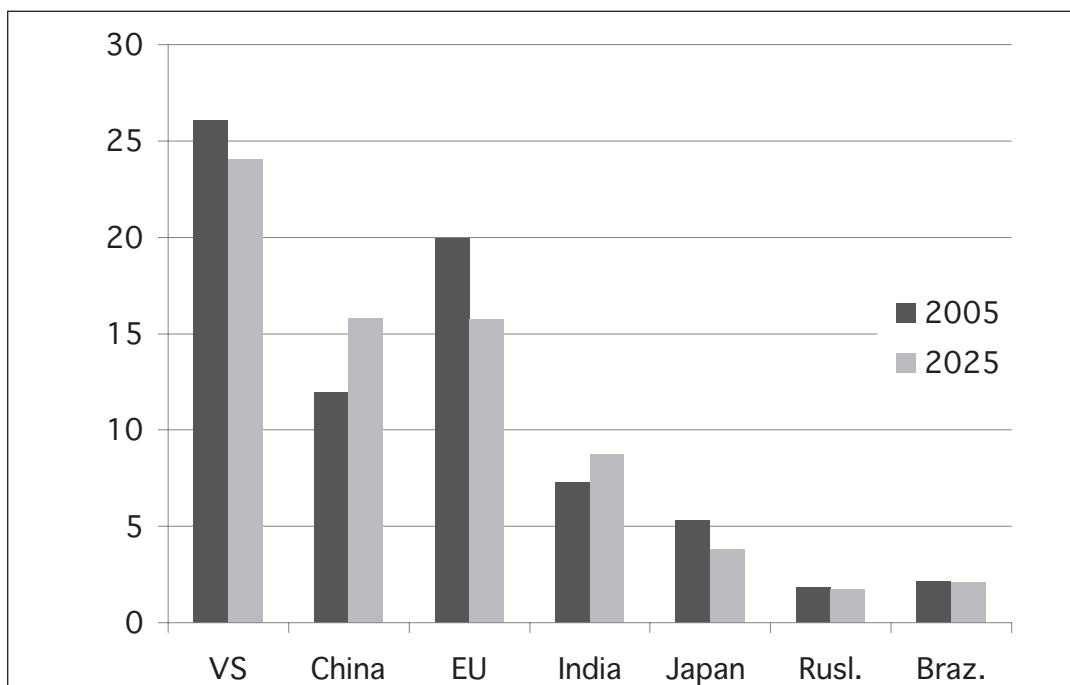
de zeven grootste landen vergelijkt, op basis van een combinatie van economische, technologische, demografische en militaire factoren. Deze gegevens zijn afkomstig van het *International Futures Model*, een door de NIC gesponsord computermodel dat toekomstige trends voorspelt (zie grafiek 1 op de volgende blz.).<sup>12</sup> Nu kan men altijd kritiek leveren op dit soort kwantitatieve benaderingen van het fenomeen macht. Zo doet het beperkte gewicht dat hier aan Rusland wordt toegekend, zeker vragen rijzen. Maar al bij al geven die cijfers wel een verrassende kijk op de machtsverhoudingen in de wereld.

De Verenigde Staten waren volgens die grafiek in 2005 goed voor zo'n 26% van de wereldmacht, in 2025 zijn ze dat nog voor 24%. Alle andere grote mogendheden volgen op respectabele afstand, en dat is in 2025 ook nog zo. Dit roept twee bedenkingen op. Ten *eerste*, kunnen we anno 2005 nog spreken van unipolariteit als de Verenigde Staten 'slechts' 26% van de wereldmacht opeisen? Veel hangt uiteraard van definities af. Hoe groot moet de macht van een land hiervoor zijn? Ten *tweede* valt het met die Amerikaanse neergang nogal mee: van 26 naar 24% is nauwelijks een achteruitgang te noemen. Eerder lijkt hier dan ook sprake van consolidatie van de Amerikaanse macht en de opkomst van nieuwe spelers, in het bijzonder China. Zoals Fareed Zakaria het samenvatte: het gaat niet om 'American decline', maar om de 'rise of the rest'.

Inderdaad, als er in het rapport al sprake is van machtsverschuivingen, dan liggen ze elders. Het zijn volgens de NIC vooral *Europa en Japan* die verliezen ten voordele van *China en India*. In geografische termen: een verschuiving van de Atlantische wereld naar die van Azië en het Verre Oosten, met Brazilië als joker in het zuiden. China wordt de grootste economische en op termijn ook militaire concurrent; Rusland een land met grootmachtpretenties, dat zich het meest expliciet tegen de Amerikaanse overmacht verzet; de Europese Unie een moeilijk in te schatten fenomeen, waarvan de politieke en militaire toekomst, ondanks het economisch gewicht, meer vraagtekens dan antwoorden oproept.

Tegen deze achtergrond is de conclusie van het rapport dat we evolueren naar een multipolaire wereld opmerkelijk. Zij weerspiegelt vooral het groeiende Amerikaanse besef dat de absoluut machtigste zijn nog niet betekent dat je zomaar je wil kan opleggen, eerder dan het resultaat van een grondige analyse van toekomstige tendensen.





**Grafiek 1.** Machtsverdeling in de wereld, 2005-2025 (in %)   
 Bron: Global Trends 2025 en IFs-databank

**Soft power?**

Volgens Zakaria lag het hoogtepunt van de Amerikaanse macht in de zomer van 2002. Na een decennium van economische groei bewezen de Verenigde Staten dat ze in staat waren krachtig te reageren op de aanslagen van 9/11: het defensiebudget werd van de ene op de andere dag verhoogd, terrorisme stond nummer één op de internationale agenda, Rusland en de NAVO boden hun diensten aan en in een paar weken tijd werd korte metten gemaakt met het Taliban-regime in Afghanistan.<sup>13</sup> Die tijden zijn intussen voorbij: de diplomatieke crisis rond Irak in 2003, de aanslepende oorlogen daarna, het eigengereide optreden van de Russen in Georgië en de ineenstorting van het internationale financiële systeem hebben getoond dat zelfs de Verenigde Staten niet almachtig zijn.

Of dit alles nu onvermijdelijk leidt tot het einde van de Amerikaanse supermacht, valt nog te bezien. Dat is de laatste vijftig jaar al een paar keren voorspeld, maar ook hier kunnen we ons te sterk laten leiden door het debacle in Irak of Afghanistan. Dat een klein volk het een grote natie behoorlijk lastig kan maken, is geen nieuwheid: het is een les die de tsaren in de Kaukasus leerden, de Britten in de

Boerenoorlog, de Sovjets in Afghanistan en – naar we dachten – de Amerikanen in Vietnam. Maar de geschiedenis leert ons ook dat dit niet per definitie het einde van een grote mogendheid betekent. Evenmin is het de eerste keer dat de Verenigde Staten de wereld meesleuren in een financiële en economische crisis (denk maar aan 1929), zonder dat dit op langere termijn hun economische positie echt aantastte.

Niemand ontkent dat de Verenigde Staten de grootste militaire mogendheid ter wereld zijn: de enige met een uitgebreid én operationeel nucleair arsenaal, met een capaciteit voor interventie waar ook ter wereld, en een verpletterend overwicht te land, ter zee en in de lucht. Dit is ongeëvenaard in de geschiedenis en het valt te betwijfelen of iemand de komende 25 jaar in staat zal zijn ook maar in de buurt van de Amerikanen te komen. Niemand zal ontkennen dat het land, ondanks het economisch gewicht van het zich verenigend Europa, de razendsnelle opkomst van China en India en de wederopstanding van Rusland, nog altijd een economisch zwaargewicht is, dat zijn stempel op de gehele wereldeconomie drukt en dat in de toekomst ook zal blijven doen.

Tegen die achtergrond is het niet verwonderlijk dat veel Amerikanen lang het slachtoffer bleven van wat David Calleo de tirannie van een valse unipolaire fantasie heeft genoemd.<sup>14</sup> De les die ze onder Bush Jr tegen wil en dank hebben geleerd, is dat militaire en economische macht niet vanzelf omgezet worden in politieke invloed en legitimiteit.

Men mag in redelijkheid aannemen dat de Amerikaanse *soft power* in de herfst van 2008 tot een historisch dieptepunt is gedaald. Weenigen zullen vandaag nog onverkort de superioriteit van het Amerikaanse economische model verdedigen. Wie gelooft in de onvermijdelijke wereldomvattende doorbraak van de democratie, komt met twee voeten op de grond terug. Het Amerikaans imago heeft zwaar geleden onder Irak, Guantánamo, enz. Tegelijk presenteert Rusland zich als een nieuw type, 'soevereine' democratie, anders dan de westerse. Het Chinese model is met zijn combinatie van autoritair leiderschap en economische groei een regelrechte weerlegging van het Amerikaanse axioma dat welvaart, vrije markt en vrije politiek hand in hand gaan. Het oefent vooral in Azië een zekere aantrekkingskracht uit.

De evidente legitimiteit die de Verenigde Staten in de confrontatie met het sovjet-maatschappijmodel hadden, is verdwenen. De wereld is niet langer gepolariseerd in twee kampen, waardoor traditionele bondgenoten van de Verenigde Staten als de EU of Brazilië meer speelruimte krijgen, ook al blijven ze militaire dwergen in vergelijking met de Amerikaanse reus. In politiek opzicht is de wereld daarom inderdaad multipolair.

### **Besluit: *primus inter pares*?**

De verdienste van *Global Trends 2025* is dan ook niet dat men het Amerikaanse verval zou voorspellen. Net als vier jaar geleden stelt men dat de Verenigde Staten de machtigste staat ter wereld blijven. Maar het taalgebruik waarbij de term multipolariteit expliciet wordt gehanteerd, wijst op een veranderd zelfbeeld bij de Amerikanen en een groeiend besef van de beperkingen waarmee elke staat, hoe machtig ook, wordt geconfronteerd in een complexe, geglobaliseerde context van soevereine staten, niet-statelijke actoren en multilaterale instellingen. De auteurs van *Global Trends 2025* hopen dat conflicten met andere grote mogendheden vermeden kunnen worden, zodat een vlotte overgang mogelijk wordt naar een multipolair systeem waarin de Verenigde Staten *first among equals* zijn. De Verenigde Staten als *primus*

*inter pares* doet dan ook denken aan de positie van Groot-Britannië in het 19de-eeuwse Europa: de machtigste staat, maar zeker niet almachtig. Qua beeld is het wellicht maar een nuance, maar tegelijkertijd ook een hemelsbreed verschil met de *neoon*-droom van een Amerikaanse wereldomvattende hegemonie.

### **Noten**

- 1 NIC, *Global Trends 2025: a Transformed World*, november 2008 <[www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html)>.
- 2 Kenneth Waltz, 'Structural Realism after the Cold War', in: *International Security*, jrg. 25, nr 1, blz. 5-41.
- 3 Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- 4 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House, 1987.
- 5 Voor een goed overzicht van deze discussie zie: John Van Oudenaren, 'Unipolar versus Unilateral: Confusing Power with Purpose', in: *Policy Review*, april-mei 2004 <[www.hoover.org/publications/policyreview/](http://www.hoover.org/publications/policyreview/)>; en Frank Umbach, 'Multipolariteit gestalten? Kritische Anmerkungen zur asiatischen und europäischen Debatte und die Notwendigkeit der Stärkung eines "effektiven Multilateralismus"', in: *KAS-AI*, 2006, nr. 7, blz. 80-101.
- 6 Samuel Huntington, 'The Lonely Superpower', in: *Foreign Affairs*, vol. 78, nr. 2, blz. 35-50.
- 7 Charles A. Kupchan, *The End of the American Era*, New York: Knopf, 2002.
- 8 Zie o.m. Thomas Ambrosio, *Challenging America's Global Pre-eminence: Russia's Quest for Multipolarity*, Aldershot: Ashgate, 2005.
- 9 Vladimir Putin, *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy, 2 February 2007* <http://www.securityconference.de/konferenzen/>.
- 10 NIC, *a.w. noot 1*, blz. IV.
- 11 NIC, *Mapping the Global Future, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, december 2004, blz. 63-64 <[www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf](http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf)>.
- 12 NIC, *a.w. noot 1*, blz. 28; en Barry B. Hughes *International Futures*, versie 3.06, 1998-2008 <[www.ifs.du.edu/index.asp](http://www.ifs.du.edu/index.asp)>.
- 13 Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York: W.W. Norton & C., 2008, blz. 216-217.
- 14 David Calleo, 'The Tyranny of False Vision: America's Unipolar Fantasy', in: *Survival*, oktober-november 2008, blz. 61-78.

Goedele De Keersmaecker is als doctoraal onderzoeker rond multipolariteit in de 21ste en 19de eeuw verbonden aan de Onderzoeksgroep Global Governance van de Universiteit Gent.

## De vele dimensies van *human security* onder de loep

**Monica den Boer & Jaap de Wilde (red.):**  
**The Viability of Human Security.**  
 Amsterdam: Amsterdam University Press,  
 2008; 269 blz.; 39,95 euro;  
 ISBN: 978-90-5356-796-8, NUR 741

Veiligheid is na de Koude Oorlog een containerbegrip geworden, dat vele dimensies kent. Zo hanteert de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) de begrippen *comprehensive security* en *cooperative security*. *Comprehensive security* is te vertalen met 'alomvattende veiligheid' en betekent dat veiligheid niet alleen in militaire termen wordt gedefinieerd. Aan het begrip *cooperative security* ligt de gedachte ten grondslag dat veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken landen of partijen en dat deze daarom niet tegen maar met de ander tot stand dient te worden gebracht. In beide benaderingen staat vooral de veiligheid van de staat centraal, maar de operationalisering van beide concepten blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk.

Dat laatste geldt tevens voor *human security*, een andere nieuwe loot aan de veiligheidsboom, die zich echter voornamelijk richt op de veiligheid van het individu. Het *United Nations Development Programme* (UNDP) introduceerde dit concept in 1994. Sindsdien heeft *human security* zich een prominente plaats verworven in het veiligheidsdebat. Onmisbaar in dit debat zijn sinds enkele jaren de data uit de jaarlijkse rapporten van het *Human Security Centre*.

Hoe is de opkomst van dit nieuwe veiligheidsconcept te verklaren? *Human security* is beïnvloed door een aantal ontwikkelingen. Zo nemen

velen afstand van economische groei als de hoofdindicator voor ontwikkeling en van het bijbehorende idee van *human development* als een manier om mensen hun lot in eigen hand te laten nemen. Daarnaast valt er een toename van interne conflicten te constateren en is er de *impact* van globalisering op het verspreiden van transnationale gevaren als terrorisme en pandemieën. Ten slotte bestaat er na het einde van de Koude Oorlog een toenemende aandacht voor mensenrechten en humanitaire interventie.

Het concept van *human security* is echter bepaald niet onomstreden. De bestaande definities neigen ernaar bijzonder uitgebreid en vaag te zijn. Zij variëren van fysieke veiligheid tot psychologisch welzijn en bieden beleidsmakers weinig richting voor het stellen van prioriteiten. Voor academië is het concept te weinig onderscheidend om te bepalen wat er precies bestudeerd moet worden. Een voorbeeld van zo'n uitgebreide omschrijving van *human security* is die van Kofi Annan, die stelde dat *human security* niet langer alleen begrepen kan worden in puur militaire termen, maar ook economische ontwikkeling, sociale rechtvaardigheid, bescherming van het milieu, democratisering, ontwapening en respect voor mensenrechten en de rechtsstaat omvat.<sup>1</sup> Een andere kritiek op het begrip *human security* is dat het de rol van de staat als leverancier van veiligheid verwaarloost.

Ondanks de talrijke definities, interpretaties en accenten kennen de concepten van *human security* toch een aantal gemeenschappelijke kenmerken. *Human security*:

- \* neemt eerder personen en de gemeenschappen waarin zij leven als uitgangspunt, dan staten;

- \* benadert de veiligheid van personen en staten als een integraal onderdeel van internationale vrede en veiligheid;
- \* erkent dat de veiligheid van staten essentieel is, maar niet voldoende om de veiligheid en het welzijn van mensen te verzekeren;
- \* richt zich op bedreigingen voor personen, waarbij die bedreigingen zowel een militaire als niet-militaire oorsprong kunnen hebben; en
- \* beschouwt veiligheid als een continuüm, dat begint met conflictpreventie tot aan interventie, uiteindelijk leidend tot conflictoplossing.<sup>2</sup>

Het boek *The Viability of Human Security* onderstreept nog eens het brede terrein dat academië met het concept van *human security* bestrijken. De bijdragen in deze bundel zijn verdeeld in *top-down*- en *bottom-up*-benaderingen van *human security*. Bij de laatste benadering speelt de *civil society*, in het bijzonder in de vorm van niet-gouvernementele organisaties (NGO's), een belangrijke rol.

*Mary Kaldor* gaat in het bijzonder in op de internationale legale en ethische context van *human security*. Zij bepleit onder meer dat militairen meer zoals de politie worden georganiseerd. De *human security*-benadering impliceert volgens haar ook nauwere samenwerking tussen burgers en militairen. In het Barcelona-rapport, *A Human Security Doctrine for Europe*, waar haar naam aan is verbonden, heeft zij in 2005 al praktische aanbevelingen op dit terrein gedaan.<sup>3</sup> Deze op verzoek van Javier Solana verrichte studie, die vooral gericht is op 'vrijheid van angst', bepleit onder meer de oprichting van een *Human Security Response Force*, met ruwweg de omvang van een divisie (15.000 personen), voor twee derde

militairen en voor één derde burgers, zoals politiemensen, douanebeamten, administrateurs en mensenrechtenspecialisten. *A Human Security Doctrine for Europe* heeft vooralsnog geen officiële status. Er is blijkbaar nog onvoldoende politieke wil binnen de Europese Unie om het op de agenda van de Europese Raad te zetten.

Willy Bruggeman beschrijft nieuwe dreigingen, zoals terrorisme, genocide en etnische conflicten, en kijkt naar de eventuele rol van het Internationaal Strafhof als *human security*-instrument. Hij bepleit dat mondiale verdediging en rechtvaardigheid onderwerp worden van een geïntegreerde, benadering, die een betere, evenwichtige interactiviteit tussen nationale en internationale fora mogelijk maakt. Deze moet garanderen dat ernstige schendingen van mensenrechten en andere ernstige vormen van misdaad en terrorisme onderwerp worden van een structurele en geïntegreerde, preventieve en repressieve benadering. Vooralsnog acht Bruggeman mondiale rechtvaardigheid echter een droom.

Monica den Boer stelt de toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid in de Europese Unie aan de orde. Zij analyseert vanuit deze invalshoek drie relatief nieuwe vormen van transnationale rechtshandhaving in de EU, te weten EU-politiemissies; een geïntegreerd grensmanagementsysteem in de vorm van een Europese grenswacht; en EU-anti-terrorisme-inspanningen binnen het kader van externe relaties en veiligheidsbeleid. Een van haar belangrijkste conclusies is dat, aangezien deze nieuwe initiatieven ingebed zijn in een intergouvernementele bestuurscontext, er sprake is van een democratisch deficit, omdat het Europees Parlement vrijwel geen bevoegdheden heeft.

Het gebrek aan coherentie tussen

intern en extern veiligheidsbeleid in de EU vormt onderwerp van analyse voor *Cyrille Fijnaut*. De verdeling van het veiligheidsbeleid over drie pijlers acht Fijnaut kunstmatig. Hij richt zich in het bijzonder op bestrijding van de georganiseerde misdaad en het terrorisme, waarvan hij constateert dat het in de praktijk ontbreekt aan een zeer gewenste geïntegreerde pijleraanpak.

De bijdrage van *Joseph Soeters* gaat in op gevolgen van de veranderende veiligheidssituatie voor de militair. Bij de nieuwe militaire operaties constateert hij een verschuiving van staatsveiligheid naar *human security*. Dit betekent dat de militairen hun relaties met de civiele omgeving moeten herdefiniëren. Dat militairen tegenwoordig in multinationale eenheden opereren, impliceert dat militairen hun innerlijke loyaliteiten moeten heroverwegen. Soeters betoogt dat de militair dan ook 'ambidextrous' moet worden, hetgeen betekent dat hij op gelijkwaardige wijze over vaardigheden moet beschikken in (schijnbaar) tegengestelde competenties. Hij verwerpt vanwege de gewenste flexibiliteit van operationele middelen een specialisering in 'vechters' en 'vredeshandhavers'. Uiteindelijk is immers de kern van het militaire beroep, indien noodzakelijk, het uitoefenen van geweld. Soeters pleit dan ook voor een militair die generalist is en die in staat is onmiddellijk van communiceren en onderhandelen over te stappen op het gebruik van geweld.

Gezien de beschikbare ruimte wordt hier voor de *bottom-up*-benadering volstaan met de onderwerpen en auteurs: 'Human security, militairen en de (Israëlische) staat' (Eyal Ben-Ari); 'Vrijheid van angst en vitale reddingsoperaties' (Mient Jan Faber); 'Palestijnse burgers' beschermingsstrategieën, 1988-2005' (Walid Salem); en 'Lokale veiligheidsnetwerken in Nederland' (Jan Terpstra). Het betreft hier de

activiteiten van NGO's en netwerken, veelal aangeduid als *civil society*. *Human security* van onderop gaat in deze bundel over verzet en bevrijding, maar ook over activiteiten om het leven draaglijker te maken.

In het laatste hoofdstuk geeft *Jaap De Wilde* een verfrissend realistische visie op *human security*. Zo merkt hij op dat een van de problemen van een concept als *human security* is dat men er niet tegen kan zijn, maar onvoldoende de consequenties hiervan doordenkt. De Wilde vindt dat vanuit een theoretisch gezichtspunt de waarde van *human security* beperkt is, maar acht de praktische betekenis, met alle kanttekeningen die men hierbij kan plaatsen, toch een verworvenheid.

Terwille van de analyse geeft hij de voorkeur aan een mensenrechtenperspectief boven een *human security*-kader: 'In termen van mensenrechten is het mogelijk daders en slachtoffers te definiëren; in het geval van *human security* rijst er een probleem over wiens veiligheid het eerste komt en welke legitieme middelen er zijn te verdedigen of te verkrijgen.' De Wilde rekent ook af met een paar mythen. Zo bestrijdt hij de mythe dat de wereld na het einde van de Koude Oorlog onveiliger is geworden en dat veiligheid ondeelbaar zou zijn. Ook een mondiaal *human security*-beleid is volgens hem niet nieuw, want zo gaat de mondiale strijd tegen slavernij terug tot de achttiende eeuw.

Al met al biedt de bundel een aantal interessante bijdragen, die ingaan op uiteenlopende aspecten van *human security*. Maar in feite is er sprake van een beschrijving en analyse van belangrijke ontwikkelingen op veiligheidsgebied, zoals de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid, intrastatelijke conflicten en de nieuwe complexe vredesoperaties, civiel-militaire samenwerking, de opkomst van niet-statelijke actoren

en de rol van mensenrechten. Een belangrijke rode draad die door het boek loopt, is dat niet alleen de grenzen tussen oorlog en vrede vervagen, maar als gevolg hiervan ook het onderscheid tussen militairen, politie en inlichtingendiensten.

Het lezen van het boek vanuit deze veiligheidscontext zij van harte aanbevolen. Wie na lezing echter antwoord zoekt op *The Viability of*

*Human Security* zal eerst voor zichzelf een eigen opvatting over *human security* moeten vormen.

#### Noten

- 1 Kofi Annan, *Towards a Culture of Peace: Letters to Future Generations*, UNESCO, 2005.
- 2 Paul Heinbecker, 'The Concept of Human Security', in: *RUSI Journal*, december 2000, vol. 145, No. 6, blz. 27-32.

- 3 *A Human Security Doctrine for Europe*, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, 15 september 2004.

Kees Homan

Generaal-majoor der mariniers b.d. mr drs Kees Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

## Leren omgaan met kernbewapening

### Godfried van Benthem van den Bergh: Naar een nucleaire wereldorde.

Amsterdam: Uitgeverij Mets & Schilt, 2008; 158 blz.; 18,- euro; ISBN: 978-90-5330-610-9

Het lijkt een realistische optie die Van den Bergh ons in dit essay voorhoudt: kernbewapening is nu eenmaal een onomkeerbare realiteit en zij kan niet worden teruggedraaid. Daarom moeten de naties leren ermee om te gaan: niet met het oog op volledige nucleaire ontwapening, noch het bruikbaar maken van kernwapens, maar om een stabiele vorm van afschrikking te creëren – een nieuwe nucleaire wereldorde.

Om deze stelling te onderbouwen geeft Van den Bergh in vijf hoofdstukken een beknopte maar grondige analyse van de geschiedenis van de nucleaire doctrines en bewapening, geplaatst in het kader van de internationale machtsverhoudingen. Centraal in zijn beschouwing staat de verspreiding van kernwapens vanuit de oorspronkelijke kernwapenstaten. Van den Bergh stelt dat de grondslag voor een nucleaire wereldorde al tijdens de Koude Oorlog is gelegd. De

rol die oorspronkelijk aan kernwapens werd toegeschreven, verschoof van een soort superexplosief, bruikbaar voor militaire en dus politieke doeleinden, naar die van een beschaving-eindigend monsterwapen, dat vanzelfsprekend geen functie kon hebben. De omslag naar deze toestand van MAD (*Mutual Assured Destruction*) zou als gevolg van de Cuba-crisis in 1962 hebben plaatsgevonden. Vanaf die crisis vond de rivaliteit tussen de supermogendheden slechts plaats in het nauw omschreven kader van een gedeeld veiligheidsbelang – de kernwapenwedloop was onder controle gebracht en kon door uitvoerige afspraken binnen veilige perken worden voortgezet. De nucleaire doctrines, de *war fighting scenarios* – het waren eigenlijk een soort tewerkstellingsprojecten voor 'door burgers bemande denktanks', projecten die van generlei nut waren. De invloed van het militaire apparaat zou vanaf de Cuba-crisis ingeperkt zijn (althans in de Verenigde Staten – de situatie in andere kernwapenstaten wordt niet beschreven).

Deze stabiliteit werd echter steeds verder ondermijnd door de verspreiding van kernwapens. De nieuwe nucleaire bewapende staten verstoorden de moeizame balans. Het Nucleaire Non

Proliferatieverdrag heeft volgens Van den Bergh dit proces vertraagd, maar niet gestopt. Daarom is langzame verspreiding de beste manier om met kernbewapening om te gaan. De nucleaire kennis is nu eenmaal aanwezig, betoogt hij, en radicale tegenmaatregelen, of het nu om sancties of oorlog gaat, resulteren in een situatie die slechter is dan de toestand waarin nieuwe kernwapenstaten geleidelijk worden opgenomen in het gezelschap van nucleaire bewapende landen. Eigenlijk komt dit neer op een pleidooi voor voortzetting van de bestaande internationale nucleaire orde.

Toch valt er op deze these wel wat af te dingen. Van doorslaggevend belang voor het concept van voortschrijdende gewinning aan de kernbewapening is de politieke rationaliteit van de bestaande kernwapenmogendheden. Van den Bergh beschrijft de recente gewelddadige pogingen van vooral de Amerikaanse regering om proliferatie een halt toe te roepen als een onfortuinlijke afwijking van het eerdere beleid.

Maar hij vergist zich op een wezenlijk punt. De *casus belli* van de Verenigde Staten was niet gericht op de fictieve kernbewapening van Irak: het ging niet zozeer om de verkeerde

inlichtingen over Iraakse massavernietigingswapens, als wel het onderdrukken van alle inlichtingen die strijdig waren met een beleid dat al bepaald was – namelijk *regime change* in Bagdad. Dat is geen geringe kwestie. Als de Amerikaanse beleidsdoelen of die van andere kernwapenstaten niet zozeer gericht zijn op co-existentie als wel op vernietiging van een maatschappelijke orde, dan wordt het pleidooi voor een geleidelijk proces van nucleaire proliferatie twijfelachtig.

Dat is wellicht de reden dat Van den Bergh het agressieve beleid van de regering-Bush afwijst. Maar de wortels van dat beleid zijn dieper en dateren al van voorgaande regeringen. Het door president Eisenhower in 1959 aangeklaagde 'militair industrieel complex' is niet weg, integendeel – het is sterker dan ooit. Bovendien werd, zoals gebeurde bij de nucleaire bewapening van Pakistan, zonodig de non-proliferatiewetgeving van de Verenigde Staten ondergeschikt gemaakt aan een geopolitiek doel. Als het Amerikaanse beleid of dat van andere kernwapenstaten langere-termijn-doelen najaagt die strijdig zijn met

de gewenste nucleaire co-existentie, dan werkt dat als een stroomversnelling voor de proliferatie en voor de uiteindelijke inzet van kernwapens.

Daarom is het onontkoombaar om bredere buitenlands-politieke doelen in de analyse te betrekken. Daarin spelen kernwapens een rol: niet zozeer als een 'achtergrondgegeven' waarvan de inzet wordt verhinderd door rationele argumenten, maar als beleidsinstrument van buitenlandse politiek. Met de inzet van kernwapens is dan ook herhaaldelijk gedreigd in de naoorlogse geschiedenis; het laatst bekende geval was tegen Irak bij de aanloop naar de Golfoorlog van 1991.

De nieuwe Amerikaanse strategische triade combineert de inzet van conventionele middelen en kernwapens.

Het besluit van steeds meer landen om kernwapens te bouwen is een reactie op dit beleid. Verspreiding van kernwapentechnologie vindt niet plaats in een politiek vacuüm, maar zij is onderhevig aan de prioriteiten van een bredere militair-politieke strategie. Dat betekent dat de door Van den Bergh gewenste *geleidelijk*

opgebouwde wereldorde afhankelijk is van de buitenlandspolitieke doelen van de belangrijkste staten. Te vrezen valt dat die minder terughoudend zijn dan door Van den Bergh gewenst.

De voortdurende confrontatie van grote mogendheden is wellicht te omschrijven als een *balance of terror*. Maar hun nucleaire slagkracht, gecombineerd met een offensieve buitenlandse politiek, nodigt uit tot nucleaire bewapening van de potentiële rivalen. Alleen om die reden is het streven naar volledige nucleaire ontwapening nog steeds een wenselijk doel, zeker als het alternatief een nucleaire wapenwedloop is. Een wapenwedloop die helaas voortvloeit uit Van den Berghs analytisch concept.

Van den Bergh haalt een citaat uit de Indiase Bhagavit-gita aan, opgeschreven door de Amerikaanse wetenschapper Oppenheimer na de eerste nucleaire testexplosie, maar vergeet daarbij de belangrijkste zin: '[I]k ben de dood, de vernietiger van werelden.'

Karel Koster

Karel Koster is verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

## Éminence grise van de Franse journalistiek over de Koude Oorlog

**André Fontaine:**

**Het Rode Gevaar. De geschiedenis van de Koude Oorlog 1917-1991.**

Amsterdam: Mets & Schilt, 2007; 509 blz.; 49,90 euro; ISBN: 978-90-5330-465-5

In 2007 verscheen de vertaling van *La tache rouge – Le roman de la guerre froide* (2004), een monumentaal werk over de geschiedenis van de Koude Oorlog, van de hand van André Fontaine. Deze *éminence grise* van de Franse journalistiek was als journalist,

redacteur buitenland, hoofdredacteur en uitgever, een groot deel van zijn werkzame leven (1947-1991) verbonden aan *Le Monde*. Hij schreef in totaal zes boeken over deze periode van de Oost-Westconfrontatie.

Fontaine, die als journalist vele hoofdrolspelers in het conflict van nabij heeft meegemaakt en geïnterviewd, beoogt naar eigen zeggen met dit meer dan 500 pagina's tellende epos drie dingen. Hij wil, ten eerste, géén deelstudie schrijven, zoals zo vaak gebeurt in publicaties over de Koude Oorlog, maar een synthese

tot stand brengen tussen allerlei gebeurtenissen, fasen en ontwikkelingen in het Oost-Westconflict. Voorts wil hij de gevestigde opvattingen over dit conflict toetsen aan de nieuwe gegevens uit inmiddels geopende archieven in Oost en West. Tot slot stelt hij de noodzaak 'met bezinning en distantie' te herschrijven wat 'in het heetst van de strijd' is geschreven. Het wordt de lezer al snel duidelijk dat hij niet doelt op zijn eigen interpretaties in de loop van zijn lange loopbaan, maar dat hij met dit boek veel hoger inzet: geen 'beknopte samenvatting'

van het voorafgaande, maar 'een volledige herinterpretatie' van de Koude Oorlog.

Deze ambities kan hij niet waarmaken en dat heeft meerdere oorzaken. Fontaine is volstrekt niet in staat zijn verhaal zo te structureren en voor het voetlicht te brengen, dat de lezer in de gelegenheid wordt gesteld een goed overzicht te krijgen van nieuwe interpretaties, verrissende syntheses of interessante invalshoeken. Het boek gaat ten onder aan de overdaad aan feiten, namen en details. En dat is jammer. De auteur heeft een vlotte pen, beschikt over enorme kennis, maakt veelvuldig gebruik van pas geopende Russische archieven en weet als geen ander de sfeer uit de periode van de Koude Oorlog bij de lezer thuis te brengen. Hij schetst met behulp van citaten, anekdotes en soms zijn persoonlijke herinneringen schitterende portretten van de hoofdrolspelers in de achtereenvolgende fasen van het conflict. Wel speelt zijn achtergrond hem soms parten. Op de raarste momenten – en meestal zonder de context goed aan te geven – gaat Fontaine in op de Franse rol en reacties ten tijde van de Koude Oorlog. Dit leidt vaak onnodig af van de hoofdlijn van zijn betoog.

Het is zonder meer al een gemiste kans voor de betrokken redacteuren dat er niet beter is nagedacht hoe dit overzichtswerk te structureren en van een rode draad te voorzien. De hoofdingeling – van de Russische revolutie tot Stalins dood in 1953; de periode van de destalinisatie tot de Cuba-crisis in 1962; en tot slot de fase van beginnende détente tot de neergang van het communisme in 1991 – is helder. Het probleem ligt veel meer binnen de hoofdstukken zelf. De grote hoeveelheid verwickelingen, allianties, verdragen, bijeenkomsten, coups, diplomatieke conferenties en actoren waarlangs de auteur ons

voert, ontnemt de lezer herhaaldelijk het zicht op de hoofdlijnen van de problematiek. In dit verband doet het gemis aan 'leading questions' zich extra voelen. Fontaine is, waarschijnlijk mede hierdoor, ook niet in staat op een eind van een paragraaf of hoofdstuk een coherente samenvatting of analyse van het voorafgaande te geven. En dat zou wel het minste zijn wat men mag verwachten van een overzichtswerk dat volgens de auteur een synthese wil bieden van alle ontwikkelingen en volgens de uitgever bij uitstek geschikt is om te gebruiken bij het geschiedenisonderwijs.

Als handboek is het, ook door het ontbreken van een zakenregister, een bibliografie en bijlagen met kaarten enz. echter totaal ongeschikt. Er is voorts vaak te veel voorkennis en historische achtergrond vereist om de verwickelingen in deze brede studie te kunnen volgen. Het gemis aan elementaire zaken, zoals jaartallen in het lopende verhaal, komt de leesbaarheid evenmin ten goede. In een eventuele tweede druk zou nog eens grondig en kritisch moeten worden gekeken naar de wijze waarop de hoofdlijnen van het betoog en de herinterpretaties beter voor het voetlicht gebracht kunnen worden. In dit verband moet nog wel worden opgemerkt dat *Het Rode Gevaar* vooral een beschrijving geeft vanuit het politiek-diplomatieke perspectief. De economische en militaire aspecten van de Oost-Westverhoudingen, bijvoorbeeld de besprekingen over ontwapening, blijven onderbelicht, terwijl die toch een belangrijke rol spelen in het verloop en de uitkomsten van de Koude Oorlog.

Resumerend, het is maar weinigen gegeven het standaardwerk te schrijven over welk onderwerp dan ook. Er zijn ook maar weinigen – de meeste publicaties zijn tegenwoordig

deelstudies – die het aandurven een overzichtswerk te publiceren over een bepaalde periode. De tachtiger André Fontaine is die uitdaging aangegaan en dat pleit voor hem. Het resultaat is een uitputtende, rijkelijk van bronnen voorziene studie, van de hand van een scherpzinnige persoonlijkheid die de gehele Koude Oorlog zelf als journalist heeft meegemaakt. De kleine groep van experts betreffende Oost-Europa of de Koude Oorlog zal zeker waardering kunnen opbrengen voor de geweldige inspanningen die de auteur zich heeft getroost. Het is bepaald geen sinecure om zoveel uiteenlopende facetten van de problematiek voor het voetlicht te willen brengen en te willen verbinden. Fontaine's inlevingsvermogen, bronnengebruik en kennis van zaken staan hierbij buiten kijf. Het heeft echter duidelijk ontbroken aan een krachtig redactionele hand. En dat is een gemiste kans.

*Sipke de Hoop*

Dr Sipke de Hoop is verbonden aan de afdeling Geschiedenis van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij werd verkozen tot docent van het jaar 2008 van de Faculteit der Letteren

## Nederlanders blijken nog niet in de greep van het provincialisme

**Philip Everts:**

**De Nederlanders en de Wereld: Publieke Opinions na de Koude Oorlog.**

Assen: Van Gorcum, 2008; x + 382 blz.; 45,- euro; ISBN: 978-90-232-4408-0

Zijn we in de greep van het provincialisme? Het buitenlandse beleid was immers vrijwel afwezig in de verkiezingscampagnes van 2003 en 2006, terwijl media en overheid weinig doen om de internationale belangen en activiteiten van Nederland in beeld te brengen. Met deze vraag en verzuchting start Philip Everts zijn nieuwe boek over de publieke opinie betreffende vraagstukken van buitenlandse politiek en defensiebeleid na de Koude Oorlog. Hij laat in zijn onderzoek vrijwel alle beschikbare opiniepeilingen de revue passeren en komt aan het eind van zijn boek tot de conclusie dat deze peilingen *geen afnemende betrokkenheid* laten zien en dat de Nederlandse burgers niet in de greep zijn van het provincialisme. Men kan bijna niet anders dan daaruit de slotsom trekken dat het provincialisme vooral kenmerkend is voor politici en media, en dat de blijvende betrokkenheid van de Nederlandse burgers bij buitenlandse beleid een beter lot verdient.

Everts geeft vanaf 1983 overzichten van de ontwikkelingen in de publieke opinie voor het *Jaarboek Vrede en Veiligheid*. De eerste tien jaar daarvan heeft hij – in 1992 – samenvattend beschreven in *Wat Denken 'de mensen in het land'?* Het hier besproken boek is gebaseerd op het materiaal dat hij na de Koude Oorlog verzamelde, dus vanaf 1992. Hij begint met twee algemene hoofdstukken. Het eerste over hoe Nederlanders tegen de wereld

aankijken en wat hun betrokkenheid is bij internationale vraagstukken. Hoofdstuk 2 gaat over hoe Nederlanders zichzelf en andere volken en landen zien. Uit het eerste hoofdstuk blijkt dat de luiken niet dicht zijn. Nederlanders blijven betrokken bij de problemen en conflicten in de wereld en vinden dat Nederland aan de oplossing daarvan moet bijdragen. In het tweede hoofdstuk blijkt onder meer dat Nederlanders de laatste vijf jaar negatiever over de Verenigde Staten denken en dat sinds de aanslagen van 9/11 de vrees voor moslims aanzienlijk gegroeid is. Ook de moslims in Nederland worden door een groeiend deel van de publieke opinie als bedreiging van onze cultuur gezien.

In de drie volgende hoofdstukken gaat Everts in op de rol van de krijgsmacht en de inzet van Nederlandse militairen bij diverse conflicten, in het bijzonder natuurlijk Srebrenica, Irak en Afghanistan. Daarbij besteedt hij expliciet aandacht aan de lijkzakkenhypothese, ofwel de veronderstelling dat de steun voor deelname aan vredesoperaties aanzienlijk zou afnemen als men veel slachtoffers vreest.

Everts herhaalt hier de conclusie uit 1996 en stelt dat er ook op basis van de meer recente gegevens geen reden is in die hypothese te geloven. Politici die zich daarop beroepen, zoeken volgens Everts waarschijnlijk een alibi om hun verantwoordelijkheid te ontlopen. De afnemende steun voor de missie in Uruzgan en voor de verlenging daarvan schrijft hij toe aan kritiek op het Amerikaanse optreden in Afghanistan, waarbij de Nederlandse militairen ingeschakeld worden.

De verslechterde relatie met de Verenigde Staten komt in hoofdstuk 7 aan de orde. Daar blijkt dat die relatie vooral verslechterd is door het

beleid van president Bush. De oorlog in Irak, waartoe Bush in 2003 besloot, speelt daarin een belangrijke rol. Dat wordt beschreven in hoofdstuk 8, waar de kijk van de publieke opinie op de belangrijkste conflicten sinds 1991 belicht wordt. Uit hoofdstuk 6 is te leren dat Nederlanders niet zoveel op hebben met het unilateralisme van Bush en veel waarde hechten aan multilaterale samenwerking in internationale instituties, zoals de NAVO en de Verenigde Naties.

De Nederlanders vonden in meerderheid de reactie van de Verenigde Staten op de aanslagen in 2001 wel gerechtvaardigd, zo blijkt uit hoofdstuk 9. Die aanslagen hebben ook bij de Nederlanders het terrorisme stevig op de kaart gezet. Zij hadden ook tot gevolg dat moslims in Nederland kort na de aanslagen meer discriminatie zelden te vrezen en te ervaren, en dat in 2006 zowel moslims als niet-moslims in Nederland vrijwel unaniem vonden dat hun wederzijdse relatie sinds 2001 verslechterd is.

Na de Koude Oorlog werd de Europese integratie een belangrijk onderwerp. Dat begon al in 1992 met het Verdrag van Maastricht, waarin de weg geplaveid werd voor de euro, en loopt door tot in 2007, toen de regering besloot over het nieuwe Europese verdrag geen referendum te houden. Aan de kijk van de publieke opinie op Europese integratie besteedt Everts terecht een uitgebreid hoofdstuk. Daarin probeert hij de vraag te beantwoorden of de verwerping van de Europese grondwet in het referendum in 2005 een uiting was van een langzaam groeiende frustratie met Europese samenwerking. De gegevens die Everts aandraagt wijzen in die richting, maar een echt overtuigend antwoord op zijn vraag

vindt hij niet. Zo constateert hij dat de steun voor het lidmaatschap van de EU geleidelijk met zo'n 15% terugloopt, maar uit de bijbehorende grafiek blijkt dat dan nog altijd 70% voorstander is van het lidmaatschap. Hij houdt het er daarom op dat het 'nee' niet een plotselinge uitbarsting is, maar wel de 'uitkomst van een samenloop van omstandigheden', waarin vooral de ongelukkige hand van de overheid bij de opinievorming een belangrijke rol heeft gespeeld. Dat is een van de schaarse plekken waarin gepoogd wordt de inhoud van de publieke opinie te koppelen aan de wijze waarop hij gevormd en gemobiliseerd wordt.

In hoofdstukken 11 en 12 komen respectievelijk ontwikkelingssamenwerking en 'varia' aan de orde. Voor ontwikkelingssamenwerking blijft het draagvlak groot. Niet alleen blijft circa driekwart van de Nederlanders vóór handhaving of vergroting van het budget voor ontwikkelingssamenwerking, ook blijkt dat bijna driekwart in 2005 geld heeft gegeven aan organisaties of acties op dat gebied. De betrokkenheid bij de problemen in de wereld en de inzet voor internationale samenwerking blijven een constante in de Nederlandse publieke opinie, zo blijkt niet alleen uit dit hoofdstuk. In het hoofdstuk 'varia' komt dat ook terug, als Everts nagaat of de publieke opinie in 2003 vond dat buitenlandse

politiek tijdens de verkiezingscampagne meer aandacht verdiend had. Men vond dat in gelijke mate – 45% – wel en niet. De mensen die dat niet vonden, zijn overigens in belangrijke mate wel voorstander van een actieve rol van Nederland in de wereld, want 78% van de publieke opinie bepleitte dat in 2003.

Everts concludeert dan ook in het slothoofdstuk dat er geen sprake is van provincialisme en dat er nog steeds een grote mate van 'permissive consensus' bestaat die beleidsmakers de ruimte biedt buitenlands politieke doelen in te vullen. Het boek draagt veel materiaal aan waaruit blijkt dat de publieke opinie een redelijk stabiele factor is en dat zij rationeel is. Dat is een weinig verrassende conclusie voor wie het werk van Everts kent. Die rationaliteit betekent ook dat als die opinie verandert, daar meestal ook een goede reden voor is. Het blijft daarom belangrijk dat beleidsmakers naar de stem van de publieke opinie luisteren. Kennisname van dit boek is niet alleen voor hen van belang, maar ook voor al diegenen die het buitenlands beleid willen beïnvloeden of bestuderen. Het is te hopen dat Everts doorgaat met het zichtbaar maken van wat het publiek denkt over vraagstukken van buitenlands beleid.

Het boek laat zich niet in één ruk uitlezen. Het is, zoals Everts in de inleiding schrijft, 'inductief' geschreven.

De inhoud wordt voor een belangrijk deel bepaald door het beschikbare materiaal. Dat betekent dat vrijwel alle onderwerpen die de afgelopen jaren in de aandacht hebben gestaan, aan de orde komen. Het betekent ook dat het soms moeilijk is daar een rode draad in te ontdekken. Hier en daar wordt de lezer geholpen doordat Everts wat deductiever te werk gaat, bijvoorbeeld als hij de rol van de krijgsmacht en de lijkzakkenhypothese behandelt. Dat had van mij wat vaker gemogen. Ook was het nuttig geweest iets meer aandacht te schenken aan de statistische kant van opiniepeilingen. Hier en daar wordt gerept van 'significante' verschillen, maar wat dat betekent, wordt nergens uitgelegd. Verschillen zijn statistisch gezien significant als ze niet kunnen worden toegeschreven aan steekproefschommelingen. Dat betekent dat in opiniepeilingen waargenomen verschillen niet altijd hoeven te duiden op werkelijke verschillen. Omdat in het boek veel peilingen met elkaar vergeleken worden, was een korte technische bijlage over steekproeven en statistische significantie nuttig geweest.

*Ben Schennink*

**Ben Schennink** is verbonden aan het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse en -Management (CICAM) van de Radboud Universiteit Nijmegen.

### **Respons Michael van der Valk**

N.a.v. Thijs Van der Graaf, 'De wedloop om de Noordpool', in: Internationale Spectator, januari 2009, blz. 24-28; en reactie Barend ter Haar op dit artikel, februari 2009, blz. 105.

De heer Ter Haar merkt terecht op dat – anders dan Thijs Van de Graaf in zijn artikel op blz. 24 stelt – het ijs van de Noordpool in zee drijft en dientengevolge bij smelting geen zeespiegelstijging zal veroorzaken. De Wet van Archimedes verklaart dit.

Niet belicht in het overigens interessante artikel over de Noordpool is de intrusie van het koude zoete water richting het zuiden. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de Warme Golfstroom, die vanuit de Golf van Mexico de Atlantische

Oceaan in stroomt en van groot belang is voor het weer, en in het bijzonder de temperatuur, in West-Europa. Een verandering in de sterkte van de Golfstroom brengt extra onzekerheden teweeg bij de bepaling van de te verwachten klimaatverandering. Bij het wegvallen van de Warme Golfstroom, wat overigens niet wordt verwacht, kunnen de temperaturen dalen tot die op dezelfde breedte in Noord-Amerika. Enkele jaren geleden werd een verzwakking van de Golfstroom waargenomen. De meeste klimaatmodellen prognosticeren evenwel een verwarming van West-Europa. **Michael van der Valk** is hydroloog en wetenschappelijk secretaris van het Nationaal Comité IHP-HWRP, een interdepartementale adviescommissie van de ministeries van V&W en OCW.

**Steven Blockmans: The European Union's Relations with the Western Balkans.**

*The Hague: T.M.C Asser Press, 2007; XXXVI + 421 blz.; £ 60,-; ISBN: 978-90-6704-258-1*

Deze studie bevat een gedetailleerde analyse van de huidige betrekkingen van de Westelijke-Balkanlanden met de Europese Unie en aanverwante instellingen. Het gaat om Kroatië, Bosnië en Herzegovina, Servië, Montenegro, Macedonië en Albanië. Stond de EU in de jaren '90 nog aan de kant en liet zij de Verenigde Staten en de NAVO ('that acted decisively to stop the war in Bosnia-Herzegovina and the crisis in Kosovo') het werk opknappen, in de nasleep van de Kosovo-crisis kwam de Unie zelf in actie: ze vaardigde sancties uit, bemiddelde in politieke overeenkomsten, 'launched its first-ever police and military missions and directed economic legal and administrative reforms'. Deze grotere bemoeienis met de Westelijke Balkan ging overigens wel gepaard met verwarring en onzekerheid binnen de EU. Toch acht Blockmans het uiterst noodzakelijk dat er stabiliteit komt in deze regio. Een verkeerde aanpak van de nog bestaande etnisch-territoriale en constitutionele knelpunten kan ernstige en destabiliserende gevolgen hebben, zoals een verhoogde kans op politiek extremisme, georganiseerde misdaad, illegale economische activiteiten, terrorisme, gewapend conflict en nieuwe verplaatsingen van groepen mensen. Tegen deze achtergrond geeft de auteur een grondige analyse van bemoeienis en rol van de diverse internationale organisaties (in het bijzonder de EU en met haar verbonden instituties), die zich met de genoemde landen hebben beziggehouden en nog bezighouden. Hierbij komt het begrip 'conditionality' (aan welke voorwaarden moeten de betrokken landen voldoen om zich nauwer bij de EU te kunnen aansluiten) uitgebreid aan de orde. Kroatië (het land dat het verst is gevorderd op het traject richting EU en waarmee 'accession negotiations' zijn begonnen) staat model voor de rest van de landen van de regio.

De auteur doet aanbevelingen ter versterking van de rol van de Europese Unie in de Balkan. Hij pleit voor een nieuwe impuls aan hervormingen op diverse gebieden en aan een (herziene) vorm van betrokkenheid van de Balkanlanden bij de 'Euro-Atlantic security organisations', onder het leiderschap van de EU. De EU dient de Balkanlanden op zijn minst het perspectief van een EU-lidmaatschap te bieden, zodat zij kunnen integreren in de 'European Mainstream'. En voor een eventueel lidmaatschap dienen zij te voldoen aan 'tough political, economic and legal conditions'. (F.v.d.B.)

**Frans Becker, Menno Hurenkamp & Monika Sie Dhian Ho (red.): Het ongemak over Europa [Wiardi Beckman Stichting (WBS) Jaarboek 2008].**

*Amsterdam: WBS/Uitgeverij Mets & Schilt; 2008; 216 blz.; 25,- euro; ISBN: 978-90-5330-641-3*

De Partij van de Arbeid bevindt zich in een moeilijke positie. Terwijl zij de Europese integratie omarmt qua beleid en activiteiten, kan zij er niet omheen dat een steeds grotere groep in haar achterban beduidend eurosceptischer is. Met deze gedachte in het achterhoofd is het zeer interessant het jaarboek van het wetenschappelijk instituut van de PvdA, de Wiardi Beckman Stichting, te lezen. Dit boek, *Het ongemak over Europa*, behandelt het ongemak van in het bijzonder de sociaal-democratie met het fenomeen 'Europa'. Het tracht een verklaring te vinden voor de verdeeldheid binnen de achterban: 'de scheidslijn tussen meer positief gezinden en de critici van de Europese integratie loopt dwars door de eigen achterban en het electoraat heen.' Vooral het gebrek aan democratisering, politisering van de discussie over Europa en de agressieve lastercampagne van de SP ter linkerzijde worden in het boek als de oorzaken naar voren gebracht. Het boek omvat een uitgebreide en vaak treffende analyse van het ongemak van de sociaal-democratische achterban met het Europese integratiepro-

ces. Ligt de interne markt, de rechtspolitiek van het Europese Hof of het feit dat het een eliteproject betreft ten grondslag aan het Nederlandse ongemak? Of moeten we de basis daarvan toch meer zoeken buiten Europa, in de afwezigheid van Europa op het internationale toneel en een voor Nederland teleurstellend Atlantisch bondgenootschap? De vraag blijft echter in hoeverre een analyse van het ongemak over 'Europa' relevant is. De machtsconstellatie 'Europa' kan ook worden opgevat als een gegeven, waarbinnen (veel interessantere en voor Nederland relevantere) discussies en onderhandelingen over diverse Europese beleidskeuzen plaatsvinden. Tegenwoordig lijkt de EU echter een populair onderwerp om onvrede over te uiten. In het bijzonder de linker- en rechterflanken van het politieke spectrum bedienen zich al langer van een luidruchtige kritische houding ten opzichte van Europa. Is dit een reden voor de PvdA om haar standpunten te heroverwegen? Uiteraard niet, maar het zou enkele constatering uit het jaarboek van de WBS mee kunnen nemen tijdens de campagne voor de traditioneel impopulaire Europese verkiezingen van juni a.s. (J.M.)

**J. van der Putten: Chinese tekens.**

*Amsterdam: Uitgeverij Mets en Schilt, 2008; 290 blz.; 20,- euro; ISBN: 978-90-5330-341-2*

Ronkende rochels, ferm uitgestoten fluimen, het thema toilet; het zijn de alliteraties die de auteur van *Chinese tekens* niet wil behandelen, omdat het de bekende verhalen over China zijn. Het doel van het boek is volgens de auteur daarentegen de clichés over het land onderuit te halen. Obscure eetgewoonten, de ondoorgrondelijke gevoelsloze Chinees, de discussie over het beleid van Mao Zedong, en de uitwassen van de één-kind-politiek zijn o.a. de thema's die wél behandeld worden. Dit maakt echter

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Jurriaan Middelhoff (J.M.), tot 1 februari jl. verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP); Sanne Kamerling (S.K.) en Sico van der Meer (S.v.d.M.), beiden werkzaam bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); en door Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

deel uit van de vrij standaard reeks van onderwerpen waar interesse voor is in het Westen. Bovendien gaat dit juist uit van de clichébeelden die het Westen zou hebben ten opzichte van China. In deze zin is het boek tegenstrijdig te noemen. Ook qua schrijfstijl is het boek niet geheel logisch. Los van ouderwetse stijlvormen als alliteraties, die vaak erg gezocht overkomen, lopen de alinea's voor de lezer niet altijd vloeiend in elkaar over. De logische lijn of argumentatie wordt daardoor soms onderbroken. Gelukkig zijn er ook genoeg positieve dingen over het boek te vertellen. Zo worden ook maatschappelijke misstanden behandeld, inclusief schokkende details over kinder- en vrouwenhandel, het toenemend belang dat aan geld en materie wordt gehecht, alsmede het taboe op seksuele voorlichting, veroorzaakt door een preutse generatie ouders. Dit leidt tot verbazingwekkende verhalen, geïllustreerd door anekdotes. Dit zijn de meer interessante passages van het boek over het hedendaagse China. Het voorstellen van de auteur een andere invalshoek te kiezen, komt dus niet geheel uit de verf, maar toch is *Chinese tekens* een informatief boek, vooral door de gedetailleerde informatie en (persoonlijke) anekdotes. Want hoewel anekdotes geen sterk bewijs zijn om algemene clichés te ontcrachten, zijn ze wel gemakkelijk om te lezen en tot de verbeelding sprekend. (S.K.)

**Frank Kuipers: No Dream Ticket to Security. PNR Data & Terrorism.**

*The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Security Paper No. 5, 2008; 69 blz.; ISBN: 978-90-5031-754-2*

Als een middel ter bestrijding van het terrorisme verplichtte de Europese Commissie op 6 november 2007 de Europese vliegtuigmaatschappijen de 'Personal Name Records' (PNR's) van hun passagiers vrij te geven, teneinde een risicoanalyse van deze passagiers te kunnen

maken. Kuipers zet uiteen wat PNR's zijn, waarin ze verschillen van gewone passagierslijsten en hij gaat na of ze werkelijk bijdragen aan de veiligheid. Hij betwist, als conclusie, vooralsnog de waarde van PNR-data. In elk geval is er sprake van onduidelijkheid of zij werkelijk bijdragen tot grotere veiligheid, mede als gevolg van 'lack of information on how to frame the results achieved thus far'. Een probleem is het gebrek aan openheid van de kant van de beleidsvoerders ('policymakers'). Zij die verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen van het counterterrorismebeleid, blijken steeds opnieuw niet bereid het publiek mee te delen welke informatie hen ervan overtuigde 'that PNR data contributes to counterterrorism efforts'. Dit kan twee dingen betekenen: ofwel er zijn geen duidelijke resultaten, ofwel die worden geheim gehouden. In elk geval kan men zich geen oordeel vormen over de effectiviteit van de maatregel. Een van de suggesties van de auteur om te komen tot een beter begrip in Nederland van de werking van de maatregel, zou het ontwikkelen van een 'pilot program' van een 'tijdelijke Passenger Information Unit' kunnen zijn. Men kan dan nagaan hoe dit werkt en 'get acquainted with the program's merits and detriments through first-hand experience'. De voorlopige resultaten van die studie zouden dan wel openbaar gemaakt moeten worden (blz. 58). (F.v.d.B.)

**Anoushiravan Ehteshami & Mahjoob Zweiri (red.): Iran's Foreign Policy. From Khatami to Ahmadinejad.**

*Reading: Ithaca Press, 2008; 149 blz.; \$ 54,50; ISBN: 978-0-863-72324-7*

Deze bundel is de weerslag van een conferentie over het Iraans buitenlands beleid onder president Khatami, die al in maart 2005 in Groot-Britannië werd gehouden. Dat het boek pas in 2008 verscheen, is als rijkelijk laat te karakteriseren. Hoewel de

samenstellers in het voorwoord laten weten dat de negen opgenomen bijdragen na de conferentie nog zijn bijgewerkt om de ontwikkelingen sindsdien mee te nemen, maakt dit slechts ten dele iets goed. Er is sinds 2005 immers nogal wat veranderd in de buitenlandse betrekkingen van Iran: de gematigde, relatief pro-Westerse Khatami werd als president opgevolgd door de veel radicalere Ahmadinejad, hetgeen de verstandhouding tussen Iran en de rest van de (Westerse) wereld aanzienlijk heeft verslechterd. Doordat de nadruk van deze bundel, ondanks de titel, toch vooral op het bewind van Khatami ligt, lijkt het vooral een boek met historische waarde te zijn. De auteurs schrijven echter niet uitsluitend vanuit een historische invalshoek, zodat de aard van het boek onduidelijk blijft. Is het nu een boek over de recente Iraanse geschiedenis of over de recente én huidige internationale betrekkingen van Iran? Indien dat laatste is beoogd, voldoet het boek zeker niet aan de verwachtingen. Houdt men echter het eerste, historische doel voor ogen, dan bieden de bijdragen best een aardig inkijkje in het buitenlands beleid van president Khatami. Toch wreekt zich ook hier het enigszins onsamenhangend karakter van de bundel. In de negen relatief korte hoofdstukken worden diverse thema's behandeld, die elkaar soms overlappen, maar tegelijk grote gaten laten vallen. Zo behandelen maar liefst twee hoofdstukken de relaties tussen Iran en Groot-Britannië, terwijl de verhouding met de Verenigde Staten slechts aan de orde komt in relatie tot de kwestie-Irak. Het boek biedt geen totaaloverzicht en de waarde ervan blijft daardoor beperkt tot detail-observaties die voor de kenner interessant kunnen zijn, maar voor de geïnteresseerde leek moeilijk in het grotere plaatje te passen zijn. Wellicht dat het boek alsnog aan actuele waarde wint indien Khatami in juni opnieuw tot president wordt gekozen. (S.v.d.M.)

### **NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer**

suggests that the Alliance's 60th anniversary Summit is the ideal moment to initiate work on a new Alliance Strategic Concept. He argues that a new Strategic Concept would provide the opportunity to: explain where NATO can add value in dealing with security challenges; provide an updated definition of the Alliance's 'solidarity clause' in light of challenges such as terrorism, energy security, cyber attacks, and climate change; explain how NATO can co-operate with other international organizations to apply the necessary civilian and military means in a coordinated manner; address the balance between capabilities for collective territorial defence and for NATO's new missions; signal clearly that the enlargement process will continue; identify how to give further impetus to NATO's relationship with Russia; and promote the Alliance as the forum for security consultations between all Allies – North American and European.

### **Edwin Bakker**

focuses on the development of NATO in the years following the Iraq crisis. Back in 2003, the organisation was extremely divided over the US-led invasion of Iraq. At the eve of its 60th anniversary in April, the unity of NATO has improved significantly. Nonetheless, it is still divided over various (sometimes quite fundamental) issues. The author takes stock of the most important ones by analyzing differences of opinion concerning three major recent conflicts in which NATO or its member states have been involved: Iraq, Afghanistan and Georgia. In addition, the author explains why – despite disputes and division – NATO has managed to overcome the 2003 crisis. The author concludes with an assessment of the impact of the new Obama administration on the unity of NATO in the coming year. Although this Presidency holds the promise of further strengthening the transatlantic ties, much will depend on the attitude and actions of the European NATO partners.

### **Ko Colijn**

elaborates on the state of the Atlantic Alliance. While NATO's 60 years' history is full of crises and internal disputes, it is equally true that the Alliance has demonstrated an enviable capacity to survive. Although the 'old style' NATO proved successful in the Cold War, it should be admitted that even in

the pre-1989 period the Alliance was tormented by serious problems. Some of them remained, others disappeared with the end of the Cold War, and were replaced by new ones, such as NATO's enlargement with ten former Warsaw Pact states making a demand of the Alliance's absorbent capacity; and American frustrations with the organisational bureaucracy of NATO operation *Allied Force*. The author presents a random picture of the current discussions within the Alliance that may culminate into conflict: further enlargement; European missile defence, the fundamental discussions on the scope of Article 5 of the Washington Treaty and on that of a Global Partner programme; the 'cost lie where they fall' problem; and, last but not least, the relationship between NATO and the European Union. Whereas all these discussions create serious tension within the Alliance, it is NATO's ISAF mission in Afghanistan where the problems, doubts and scepticism concerning the Alliance are driven home. ISAF, called a litmus test for NATO's future *raison d'être*, might even reveal a paradoxical dilemma: are missions for the protection of the institution, or are institutions (still) for the missions?

### **Herman Schaper**

elaborates on NATO's perpetual adaptation process. In both Europe and America a renewed desire to strengthen transatlantic cooperation manifests itself. NATO's strength and endurance flow from the combination of soft and hard power: shared values and principles, and the most formidable international military organisation in the world. NATO's integrated military structure is increasingly put to use to assist countries outside the Alliance and other international organisations, acquiring the function of a public good for the international community. The history of NATO is characterized by a process of perpetual adaptation to changes in the security environment, which ensures its continued relevance. NATO's present agenda is a very full one: operations such as those in Afghanistan and Kosovo, the transformation of the Allied armed forces, enlargement, relations with Russia, cooperation with partners both in Europe and in other parts of the world, as well as old and new security challenges such as proliferation of weapons of mass destruction, terrorism, cyber warfare, piracy and energy security.

### **Rik Coolsaet**

explores the successive policy orientations of Belgian defence policy since the Second World War. In 1945, Belgium pursued an original security architecture, with the new United Nations at the top and the closest possible cooperation between Western European countries at its basis. This regional structure was described in terms of a 'generalised Locarno Pact' with military, political but also economic arrangements linking the countries of Western Europe under British leadership. British reluctance and the growing importance of the United States sealed the fate of this proposal. In the Summer of 1948, Belgium decisively opted for an Atlantic Europe, not out of fear for Soviet expansionism, but largely due to the crucial importance of the United States as provider of the much needed economic and political stability within European countries. At the end of the Cold War, however, Belgium returned to its roots when it again increasingly identified with the European Union as the primary reference point in its defence policy to the detriment of the Atlantic Alliance.

### **Annelène Damen**

focuses on France's return into NATO's integrated military command and its ambiguous relationship with NATO during and after the Cold War. The author points out how, traditionally, France's foreign policy strives to increase its influence while seeking to preserve its independence on fundamental military issues. Due to the necessary strategic reorientation after the fall of the Berlin Wall, France sought closer ties with NATO. This resulted in a failed attempt to return to the integrated military command in 1996. Nevertheless, France's priority has been and remains the development of a common European Defence. The return of France would be symbolic and rooted in pragmatic considerations that it should lead to further development of the European Security and Defence Policy (ESDP). But, for this latter to happen depends on the position of NATO and EU partners on ESDP as well as how NATO and ESDP will be able to optimize their cooperation in the future.

### **Małgorzata Bos-Karczewska**

looks at the first ten years of NATO membership of Poland. Poland joined the Alliance in March 1999 to overcome its perpetual geopolitical trap (sand-

wiched between Germany and Russia). Atlanticism and a strong attachment to the United States is the most distinctive feature of Polish foreign policy after 1989. The second key characteristic is promotion of Eastern enlargements. In order to secure its future Poland aspires to be an important player shaping Western institutions and their policies. This policy evolved due to external events and experience gained from membership of both NATO and EU. With the accession to the EU in 2004 Poland's status fundamentally changed: one could speak of the demise of geopolitics and Poland becoming a medium-sized power with regional interests. Warsaw reappraised the value of the European Security and Defence Policy (ESDP) and started shaping the EU's Eastern policy. But with the Russian invasion in Georgia in 2008 geopolitics returned to Polish security thinking. The deal on the missile shield on Polish soil was quickly struck. Warsaw goes for a collective defence alliance, but also for NATO as a provider of regional security in the East. The author concludes that Europeanization of Polish foreign and security policy will continue; the EU could be more helpful while NATO will remain relevant if it can help keep Moscow at a distance. Paradoxically, after ten years Poland is once again looking to the United States as the ultimate guarantor of its security.

### **Philip Everts**

surveys (in particular Dutch) public opinion towards NATO. Although opinions have fluctuated considerably over time, strong majorities in public opinion in the Netherlands have always (since polling began in the late 1960s) supported NATO, defined as an affirmative answer to either the necessity of the organisation for security or the desirability of membership. Both measures do not always coincide over time. Thus support for this cornerstone of security policy has never been in political danger. It has easily survived the end of the Cold War. In recent years what may amount to a similar watershed, the transatlantic estrangement has considerably affected international relations. However, support in principle for NATO, the embodiment of the relationship between Europe and America has so far not suffered much. Support for NATO, however, does not necessarily imply support for NATO's policies, as shown for instance by the massive public opposition to NATO's policies in the field of deterrence and de-

ployment of nuclear weapons in the early 1980s and the absence of support for NATO's operations in Afghanistan. NATO's importance to the Dutch public, on the other hand, lies primarily in the fact that it facilitates some influence on American policies and that it provides legitimacy to international collective military action.

### **Karel Koster**

surveys the development of the United States' missile defence shield in Eastern Europe. He explores the strategic rationale of the American construction plans in Poland and the Czech Republic, an important issue in light of the changing power relations, within NATO as well as between NATO and the rest of the world. A further question is: will President Obama continue the building plans of his predecessor or is he prepared to give account of the many objections? The author further analyses the protests from Moscow and current research conducted in the framework of NATO.

### **Sietse Bosgra**

surveys current events in Somalia, which tops the *Failed States Index* of 2008. The country has lacked a well-functioning and internationally recognized central government since 1991. The clans are a dividing factor whereas Islam is the uniting force. After 9/11 Somalia became one of the battlefields in America's 'global war on terror'. The CIA started to recruit gangs of unsavory warlords to kill or kidnap religious leaders, thereby fuelling public frustration and strengthening support for the 'Islamic Courts', that had become the dominant system of governance and administration in the country. After the European Union had appealed in vain to Washington to enter into a working relationship with the 'Courts', it succeeded in starting a dialogue between the 'Courts' and the Transitional Government of Somalia, which resulted in December 2006 in a power-sharing agreement between both parties. Yet, three weeks after that agreement was signed, Somalia was invaded by an Ethiopian army of 30.000 soldiers, backed by the United States. The EU strongly condemned the invasion. The Somali's, however, were able to resist the foreign occupation and in December 2008 the Ethiopian troops announced their withdrawal from Somalia. As a result of the invasion the country is destroyed, more than 10.000 civilians were killed and over one million people have fled their homes.

### **Theo Brinkel & Daisy Marlet**

deal with the Special Tribunal for Lebanon which on March 1<sup>st</sup> began its work in Leidschendam, in the vicinity of The Hague. The Tribunal is investigating the murder of former Lebanese Prime Minister Rafiq Hariri, who was killed in a car bomb attack in Beirut four years ago. The authors focus on the effects of the Tribunal on the rule of law in Lebanon. If the Tribunal will perform its task with integrity and independently and if, after the conclusion of the trial, the Lebanese personnel will be able to return home safely, the Tribunal may encourage the development of justice within Lebanon.

### **Goedele de Keersmaecker**

discusses the prediction of the National Intelligence Council (NIC), an umbrella organization of US intelligence agencies, that the world will move towards multipolarity by 2025, and puts it in the broader context of the American debate on the current and future structure of the international system. She argues that while the contradiction between unipolarists and multipolarists is no simple duplication of the contradiction between unilateralists and multilateralists, the tendency to define the world in terms of American hegemony or unipolarity has nevertheless increased the unilateral inclination of American foreign and defence policy. However, the rise of new economic powers as well as the Iraqi and Afghan crises have shown that there are limits to American power. As a consequence American self-perception is slowly changing as well. The predicted evolution towards multipolarity and the self-image of the United States as a 'primus inter pares' rather than 'hegemon' are signs of the acknowledgment of the limits of power rather than the reflection of a real decline.