

Van Lissabon tot Lissabon: het debat over EU-NAVO draait nog een rondje

De NAVO-top van 19-20 november 2010 in Lissabon resulteerde in een nieuw Strategisch Concept (SC). Een kort en leesbaar document deze keer. Wie ter voorbereiding van de Top de vorige, nogal langdradige versie van 1999 nog eens doorgenomen had, zal dat zeker weten te smaken.¹ De nieuwe tekst slaat geen gedurfde nieuwe weg in en beslecht evenmin langlopend debat. Dat is wellicht de reden waarom de publieke belangstelling luttele dagen na de Top alweer voorbij was. En toch mag de NAVO de Top terecht een succes noemen, want het Bondgenootschap had behoefte aan een nieuwe, duidelijke missieverklaring. De publieke opinie, maar ook vele regeringen, begonnen er immers aan te twijfelen of de eigenlijke bestaansreden van de NAVO, de collectieve verdediging van ons grondgebied, niet ondergraven werd door de uitzichtloze oorlog in Afghanistan.

Het nieuwe SC biedt de te verwachten antwoorden. Natuurlijk moet de NAVO zowel in staat zijn tot collectieve defensie ('Artikel 5') als tot mondiale *crisis management*-operaties ('niet-Artikel 5-taken'). Uiteraard blijft de NAVO toegewijd aan nucleaire ontwapening, maar houdt ze tegelijk vast aan nucleaire afschrikking: 'Zolang er nucleaire wapens bestaan, zal de NAVO een nucleair bondgenootschap blijven.' (SC §17)² Vanzelfsprekend is een 'sterk en constructief partnerschap met Rusland' (SC §34) beter dan een antagonistische koers. De missie van de NAVO en hoe die de komende jaren waar te maken: het staat allemaal kort en krachtig in het nieuw Strategisch Concept.

Toch leidde een krachtig SC niet tot meer zelfvertrouwen in de NAVO. Niet alleen omdat het bondgenootschap ook moet afslanken: de NAVO-structuren zullen krimpen van ongeveer 13.000 tot 8.000 personeelsleden. De veel diepere grond van het existentieel ongemak dat de NAVO vandaag de dag kenmerkt, is het verlies van haar centrale positie. Het SC bevat een aantal dubbelzinnigheden, omdat het twee strategieën om daarmee om te gaan probeert te verzoenen, die eigenlijk aan elkaar tegengesteld zijn. Moet de NAVO om relevant te blijven haar *core business* versterken of juist nieuwe *business lines* toevoegen?

Verschuiving van het politiek zwaartepunt

Tijdens de Koude Oorlog was het logisch dat verdediging tegen de vitale bedreiging van ons grondgebied hoog op de politieke agenda stond. Daarom stond de NAVO centraal in de multilaterale relaties van Europa en Noord-Amerika. Nu er geen vitale bedreiging meer bestaat, is het even logisch dat collectieve defensie en de organisatie die ze plant, hun centrale positie verliezen. Bovenaan de agenda staan nu andere kwesties: klimaatverandering, energieschaarste, het beheer van de mondiale economie en financiën, de rol van de opkomende grote mogendheden. Dit zijn geen bedreigingen die een onmiddellijk risico van conflict en geweld in zich dragen, maar uitdagingen. Die kunnen niet aangepakt worden met militaire middelen, maar vergen een mix van diplomatieke, economische, technologische en andere instrumenten. Kortom, dit gaat over *buitenlands beleid*, niet over defensie.

Het heeft geen zin zich tegen deze geleidelijke verschuiving van het politiek zwaartepunt te verzetten. Het is natuurlijk spijtig voor de NAVO als organisatie, maar eigenlijk is dit een luxeprobleem. We moeten blij zijn dat er géén vitale bedreiging tegen ons grondgebied meer bestaat en we het ons dus kunnen veroorloven andere prioriteiten te stellen. De NAVO is niet uitgerust om zich met die prioriteiten bezig te houden – *de NAVO kan geen buitenlands beleid voeren*. Proberen op een kunstmatige manier deze thema's op de NAVO-agenda te dwingen, kan alleen maar contraproductief zijn. De NAVO *kan* ze niet oplossen en riskeert dus slechts in diskrediet te komen, zonder hoop op succes. Tegelijk wordt de aandacht zo afgeleid van de echte kerntaak van de NAVO: collectieve defensie en crisisbeheer. De kerntaken houden de NAVO relevant – maar in een minder centrale positie dan voorheen.

Dat betekent niet dat de NAVO niet over het klimaat of energie mag spreken, maar alleen voor zover er gevolgen zijn voor veiligheid en defensie. Het betekent evenmin dat de NAVO niet met niet-lidstaten mag spreken. Natuurlijk heeft al wie troepen ontplooit, recht op 'een structurele rol in het vormen van de strategie en de besluitvorming over de door

de NAVO geleide missies waaraan ze bijdragen' (SC §30). Misschien kan de NAVO zelfs komen tot 'politieke dialoog en praktische samenwerking met alle landen en relevante organisaties in de wereld die ons belang in vreedzame internationale betrekkingen delen' (SC §30). Ten minste, zolang de NAVO beseft dat ze *niet* het hoofdkanaal kan zijn waarlangs we onze betrekkingen met landen als China, India, Brazilië en zelfs Rusland voeren.

De simpele reden wordt het best uitgedrukt door een slagzin van de NAVO zelf: de *comprehensive approach* of brede aanpak. De NAVO is een politiek-militaire organisatie, en behelst dus *één enkele dimensie* van het buitenlands beleid: *veiligheid en defensie*. De wereldomvattende uitdagingen en de relaties met de grote mogelijkheden vergen een veel bredere aanpak, die *alle* dimensies omvat, van handel en ontwikkelings-samenwerking tot diplomatie en defensie. De NAVO kan hieraan bijdragen, maar kan dit niet leiden. Die leiding komt toe aan de regeringen van haar lidstaten, in het bijzonder de Verenigde Staten en die groep van leden en niet-leden die zichzelf georganiseerd hebben in de Europese Unie. De Verenigde Staten en de Europese Unie: zij zijn de actoren in Noord-Amerika en Europa die het buitenlands beleid voeren.

De EU-instellingen werden versterkt door het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking trad. In Lissabon, parallel aan de NAVO-top, ontmoette Herman Van Rompuy, de eerste permanente voorzitter van de Europese Raad, president Barack Obama voor bilaterale gesprekken. In een tijdperk waarin uitdagingen van buitenlands beleid gelukkig zwaarder doorwegen dan directe veiligheidsbedreigingen, treden de EU en de Verenigde Staten, en directe betrekkingen tussen die twee, logischerwijze op het voorplan.

Gerichtheid op de 'harde' kerntaken

De NAVO moet daarentegen wél een leidende rol blijven spelen op het gebied van 'harde' veiligheid, zowel collectieve defensie als mondiaal militair crisisbeheer. Daar ligt de kracht en het blijvende belang van het Bondgenootschap.

Hoewel er thans geen vitale bedreiging tegen ons grondgebied meer is, valt het niet uit te sluiten dat er in de toekomst een nieuwe grootschalige bedreiging ontstaat, of dat we geconfronteerd worden met de indirecte gevolgen van een klassieke oorlog tussen an-

dere grote mogendheden. Voor die gevallen is Artikel 5 onze ultieme verzekering. De vraag, vooral gesteld door de Oost-Europese landen, om Artikel 5 te herbevestigen, was begrijpelijk en legitiem. Vandaar de krachtige taal: 'NAVO-leden zullen elkaar altijd bijstaan tegen een aanval.' (SC §4) De geloofwaardigheid van dit engagement wordt echter niet geholpen door degenen die de reikwijdte van Artikel 5 willen uitbreiden. Wat betekent de verwijzing in dezelfde paragraaf naar 'ontluikende veiligheidsbedreigingen'? Het NAVO-verdrag is duidelijk: 'De Partijen komen overeen, dat een gewapende aanval tegen een of meer van haar in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen haar allen zal worden beschouwd.' Zodra men daar andere gevallen dan een gewapende aanval aan toevoegt, zoals energieveiligheid of *cyber security*, ontstaat er een grijze zone. De drempel voor het inroepen van Artikel 5 wordt dan al snel heel onduidelijk. Hoe lang moet bijvoorbeeld het gas afgesneden worden – een dag, een week, een maand? Hoe reageren op *cyber*-aanvallen door een losse verzameling individuen, inclusief minderjarigen?

Eens te meer, het komt de relevantie van de NAVO niet ten goede militaire oplossingen naar voren te schuiven voor niet-militaire problemen. Energieveiligheid, *cyber security*, zelfs terrorisme kunnen beter worden aangepakt door een holistisch buitenlands en veiligheidsbeleid, waarin vooral politiek en justitie het initiatief nemen. Het militaire aspect is in deze enkel het ultieme middel.

Het is ook twijfelachtig of een raketschild een noodzakelijke en effectieve bijdrage aan de collectieve defensie betekent. Het risico op een raketaanval lijkt nogal klein. Het is zeker niet groter dan andere risico's, waartegen een raketschild niet helpt, zoals terrorisme, de enige rechtstreekse bedreiging tegen burgers op ons eigen grondgebied. Zou de combinatie van afschrikking en een proactief buitenlands beleid in samenwerking met andere grote mogelijkheden niet volstaan om landen met een betekenisvolle raketcapaciteit te beheersen en er idealiter zelfs tot een overeenkomst mee te komen? Intussen blijft de doeltreffendheid van de raketschild-technologie om ons gehele grondgebied te beschermen een groot vraagteken. Wel zeker is de enorme kostprijs. Die zal echter vooral door de Amerikanen gedragen worden, die de eigenlijke raketschild-capaciteit voor hun rekening nemen. De andere bondgenoten zullen het commandosysteem betalen: meer dan € 700 miljoen over tien jaar; € 200 miljoen daarvan werd in Lissabon toegevoegd, om de bescherming uit te breiden van troepen die ontplooid worden in operaties tot het grondgebied van de bondgenoten zelf. Hopelijk blijft het bij dat bedrag, want in het licht van de financiële crisis zouden de Europese bondgenoten hun

inkrimpende defensiebudgetten beter besteden aan ontplooibare capaciteiten voor crisisbeheer.

Europa en Noord-Amerika zullen zich immers moeten blijven engageren in crisisbeheer, ook al is de bereidheid daartoe na Afghanistan en Irak sterk afgenomen. Maar ook in de toekomst zullen er crises zijn waarin vitale belangen op het spel staan, inclusief 'de vitale communicatie, het transport en de transitroutes waarvan de internationale handel, de energieveiligheid en de internationale welvaart afhangen' (SC §13). En er zullen helaas nog steeds gevallen zijn van misdaden tegen de menselijkheid, waartegen wij in de context van de Verenigde Naties een verantwoordelijkheid tot bescherming ('Responsibility to Protect') hebben ten opzichte van andere bevolkingen. Crisisbeheer buiten het Noord-Atlantisch gebied is dus ook een kerntaak van de NAVO.

Via welke organisatie Europa en Noord-Amerika in welk geval moeten optreden, kan echter niet op voorhand worden vastgelegd. De NAVO, het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU of de VN: het meest geschikte kader zal *per geval* gekozen moeten worden. Wanneer Europeanen en Amerikanen samen willen optreden, zullen ze voor de NAVO opteren. Maar in andere gevallen zullen de Amerikanen andere prioriteiten hebben dan de Europeanen, of al elders geëngageerd zijn. Of is de NAVO, om politieke redenen, niet welkom in een bepaalde regio. Willen we in elke situatie kunnen optreden en op de snelste en veiligste manier troepen ontplooiën, dan zijn er dus *alternatieven voor de NAVO* nodig. Daarom moet ook het GVDB een volwaardige optie zijn. Dat vergt een permanente commandostructuur, om voortdurende situatieplanning mogelijk te maken, en adequate operatieplanning in crisismomenten, alsmede om alle soorten operaties te kunnen leiden, inclusief gevechtsoperaties, indien nodig. Nu de NAVO-commandostructuur juist met 5.000 man afgeslankt wordt, kunnen de lidstaten zeker de 300 officieren vinden die ze daartoe bij de EU zouden moeten detacheren. Een permanent EU-hoofdkwartier zou trouwens ook goedkoper zijn voor de vijf landen die nu hun nationaal hoofdkwartier ter beschikking stellen voor EU-operaties (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk).

Ook in crisisbeheer moet het *primaat van het buitenlands beleid* erkend worden. Het militaire doel van een operatie is nooit een doel op zich zelf, maar altijd een tussenstap naar een veel breder politiek doel. Daarover wordt besloten door degenen die het buitenlands beleid voeren: de regeringen en, wanneer de Europese regeringen overleggen (wat ze altijd zouden moeten doen), de Europese Unie. Ongeacht het kader waarin ze hun troepen ontplooiën – NAVO,

De NAVO is een politiek-militaire organisatie, en behelst dus één enkele dimensie van het buitenlands beleid: veiligheid en defensie

GVDB of VN – bespreken de Europeanen het bredere buitenlands beleid steeds in EU-verband. Dat is het geval in Libanon, in het kader van het Europees Nabuurschapbeleid, hoewel de 8.000 man sterke Europese troepen daar als blauwhelmen zijn gestationeerd, onder VN-commando. Dat is ook zo voor Kosovo, hoewel de Europese soldaten er onder de NAVO-vlag opereren. En het zou ook moeten gelden voor Afghanistan, als de Europeanen ten minste enige *impact* willen hebben op de strategie ten aanzien van dat land en de regio.

Crisisbeheer vereist militaire capaciteiten. In Lissabon keurde de NAVO het *Lisbon Capability Package* goed, dat de financiering van een aantal multinationale projecten vastlegt. De soldaten ter plaatse moeten echter door de lidstaten geleverd worden. De Europese bondgenoten worstelen nog steeds met de lage efficiëntie van hun defensie-inspanning. Hun gezamenlijk defensiebudget zou veel meer ontplooibare capaciteiten moeten genereren. Maar in werkelijkheid is er niet één gezamenlijk budget: het probleem van de Europese defensie is de *versnippering*. Het antwoord is *integratie*: een combinatie van taakspecialisatie, van *pooling* van middelen en van afschaffing van redundante capaciteiten. Het antwoord is bovendien Europa: een dergelijke integratie kan alleen *tussen de Europeanen onderling* – de Verenigde Staten hebben geen behoefte aan *pooling* van hun strijdkrachten met anderen. *Het forum om de Europese defensie aan te pakken is dus het GVDB.*

Op 9 december 2010 keurden de ministers van defensie van de EU het zg. 'Gents Raamwerk' (*Ghent Framework*) goed, verwijzend naar hun eerdere informele ontmoeting in die stad in september. Elke EU-lidstaat zal zijn strijdkrachten analyseren om aan te wijzen welke capaciteiten het op nationaal vlak wil blijven organiseren; aan welke het enkel wil bijdragen via *pooling* met andere lidstaten; en aan welke het niet kan bijdragen en erop vertrouwt dat andere lidstaten ze in het kader van taakspecialisatie op zich zullen nemen. Als dit op een permanente en gestructureerde manier zou gebeuren, kan dit proces tot diepgaande samenwerking leiden, zoals is voorzien in de Permanente Gestructureerde Samenwerking, het nieuwe defensiemechanisme in het Verdrag van Lissabon. Het eindresultaat zal voor iedereen positief zijn, want er zullen meer effectieve capaciteiten beschikbaar zijn voor alle operaties, in EU-, NAVO- zowel als in VN-verband.

Geen uitbreiding naar de ‘zachte’ sector

Crisisbeheer is niet uitsluitend militair. In Lissabon besloot de NAVO een ‘gepaste maar bescheiden capaciteit voor civiel crisisbeheer’ te creëren, om ‘de *interface* met civiele partners’ effectiever te doen verlopen (SC §25). Maar ze ‘kan ook gebruikt worden om civiele activiteiten te plannen, benutten en coördineren tot de omstandigheden de overdracht van die verantwoordelijkheden en taken aan andere actoren toelaten’ (SC §25). De *interface* is ongetwijfeld noodzakelijk. Wanneer de NAVO gekozen wordt voor het uitvoeren van een militaire operatie, is er een regeling nodig om de actor die de politieke, economische en sociale taken zal uitvoeren, vanaf het begin te betrekken bij de NAVO-planning. De EU of de VN kunnen de civiele taken dan volledig gecoördineerd met de NAVO uitvoeren, maar onder hun eigen leiding. Ook hier geldt het primaat van het buitenlands beleid. Het hoogste *politieke gezag* dat de omvattende *politieke strategie* ten aanzien van het betrokken land zal vastleggen, zal altijd buiten de NAVO liggen, bij de EU en de Verenigde Staten, en ten slotte de VN. Het is niet aan de NAVO de diverse civiele aspecten van die omvattende strategie te bevelen.

De meerwaarde van een nieuwe NAVO-capaciteit ‘om civiele activiteiten te plannen, benutten en coördineren’ is dan ook twijfelachtig.³ Sowiezo moeten sommige civiele taken vanaf het begin worden uitgevoerd, tegelijk met de militaire operaties. De civiele capaciteiten daartoe moeten andere actoren leveren: de lidstaten (bijv. politie, gendarmerie, civiele bescherming), andere internationale organisaties (in het bijzonder de VN-agentschappen) en NGO’s. Die zullen altijd militaire bescherming nodig hebben. Een extra ‘civiel hoofdkwartier’ binnen de NAVO zou gewoon bestaande civiele commandostructuren dupliceren, vooral de *Civilian Planning and Conduct Capacity* (CPCC) van de EU, zonder extra capaciteiten aan te brengen. Dat zou bovendien een nutteloze duplicatie zijn, want zelfs al zou de NAVO bij het begin van een operatie zelf een aantal civiele taken uitvoeren, dan zullen de andere actoren er toch uiteindelijk steeds bij betrokken moeten worden. Of gaat de NAVO ook zelf een handels- en ontwikkelingsbeleid opzetten? Het is veel beter daarom civiel crisisbeheer in de strikte zin, op korte termijn, en de lange-termijndimensie in dezelfde handen te laten.

Het ‘identificeren en opleiden van civiele specialisten van de lidstaten’ (SC §25) door de NAVO zou evenmin erg nuttig zijn. Er bestaat al een veelvoud aan cursussen in EU- en VN-verband. De kwestie is niet politieagenten, rechters, enz. op te leiden voor ontplooiing in het buitenland – de kwestie is ze te vinden.

Besluit

De NAVO blijft het platform waarop Europa en Noord-Amerika hun collectieve defensie organiseren. Ze blijft ook een van de sleutelactoren via dewelke ze aan crisisbeheer en coöperatieve veiligheid doen. Dat zijn de drie ‘essentiële kerntaken’ die het Strategisch Concept definieert (§4). Hoe doeltreffender de NAVO die kerntaken kan uitvoeren, hoe relevanter ze zal zijn. Pogingen de NAVO-agenda uit te breiden naar civiel crisisbeheer en zelfs naar buitenlands beleid hebben geen enkele kans van slagen. Want het Bondgenootschap is een bondgenootschap, géén actor van buitenlands beleid. Dat kan dan ook alleen uitdraaien op het ondermijnen van de kerntaken en het ter discussie stellen van de NAVO. Wat het kunstmatig verbreden van de agenda niet kan verwezenlijken, is aan de NAVO de centrale plaats teruggeven die ze genoot tijdens de Koude Oorlog. En gelukkig maar, want dat de agenda van Europa en Noord-Amerika niet langer gedomineerd wordt door een vitale bedreiging is, simpelweg, goed.

Dat de NAVO thans een minder centrale plek inneemt, doet echter helemaal geen afbreuk aan de trans-Atlantische relatie. We mogen immers niet de vergissing begaan trans-Atlantische relaties uitsluitend door het prisma van de NAVO te bekijken. Wanneer defensie niet langer de hoofdzorg is, verschuift het debat logischerwijze naar andere fora, in het bijzonder naar de directe relatie tussen de EU en de Verenigde Staten. Die trans-Atlantische koppeling, tussen de volwaardige actoren van buitenlands beleid, moet verdiept en geoperationaliseerd worden. Binnen dat brede politieke partnerschap tussen de EU en de Verenigde Staten blijft de NAVO een belangrijke troef, de uitvoerende organisatie die Europeanen en Amerikanen gebruiken als ze samen militair moeten optreden. Laat ons hopen dat een doeltreffend buitenlands beleid die gelegenheden zoveel mogelijk kan beperken.

Prof. dr Sven Biscop is directeur van het programma ‘Europa in de wereld’ van Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen en hij doceert Europese veiligheid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege in Brugge.

Noten

- ¹ Zie ook: Hugo Klijn, ‘De niet zo nieuwe NAVO’, in : *Internationale Spectator*, februari 2011, blz. 63-66.
- ² Alle vertalingen van de hand van de auteur.
- ³ Zie Klijn, *a.w. noot 1*.