



MS2

003586

168

4

MILITAIRE SPECTATOR

in samenwerking
met het Marineblad



Vijftig jaar NAVO
Toen, nu, en hoe verder?



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap
E-mailadres: m.haas@kma.nl

Secretaris: I.M. de Jong
majoor der intendance
p/a Ledenadministratie
Telefoon (070) 318 72 79

Ledenadministratie:
Instituut Defensie Leergangen
mw. E.M. de Haas-De Ruijter
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag

HOOFDREDACTEUR

prof. J.M.J. Bosch
brigade-generaal der cavalerie
p/a Inst. Defensie Leergangen MPC 58B
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 215 27 00

ADJ. HOOFDREDACTEUR

D. Starink
commodore Koninklijke Luchtmacht

REDACTEUREN

drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel der cavalerie
ir. J.W. van Bommel
kolonel van de technische staf
drs. P.H. Kamphuis
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL
F.H. Meulman
kolonel Koninklijke Luchtmacht
drs. J. Terpstra
kolonel van de militair psychologische
en sociologische dienst

BUREAUREDACTIE/PRODUCTIE

mw. drs. A. Kool
p/a Ledenadministratie
Telefoon (015) 215 27 20

ABONNEMENTEN

f 40,- (studenten f 25,-) buitenland
f 50,- per jaar. Losse nummers f 4,-

ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit
Telefoon (0497) 53 15 31

DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink
Vormgeving: Trend-Set Snelzet v
ISSN 0026-3869

NADRUK VERBODEN



MILITAIRE SPECTATOR

- 166** Editoriaal:
Vijftig jaar NAVO
- 168** Voorwoord
- 170** Mededelingen
- 171** R. de Wijk:
De historie en politieke betekenis van
het NAVO-Bondgenootschap
- 176** P. Rusman, J. Colijn:
Good old NATO, wat nu?
- 183** V.C. Windt, P. van Uhm:
De interne aanpassing van de NAVO
- 198** P.W.C.M. Cobelens:
De NAVO vergelijkenderwijs
- 206** P. van Uhm:
De externe aanpassing van de NAVO
- 214** N. Arbatova:
Russia and NATO
- 222** R.J. Querido:
NAVO-defensieplanning
- 229** G.J. Folmer:
Het Militair Comité van de NAVO
- 237** D. Zandee:
Crisisbesluitvorming in de NAVO
- 242** M. Mihov:
Participation in PFP
An opportunity for achieving interoperability with
NATO-nations
- 247** H. van Bommel:
Koersen naar een andere defensie
- 251** J. van Harmelen, B.H. Hop:
AWACS
NAVO-samenwerking in de praktijk
- 259** Samenvattingen / Summaries

Vijftig jaar NAVO

Voor u ligt een speciaal nummer van de *Militaire Spectator* dat geheel is gewijd aan het vijftigjarig bestaan van het Noord-Atlantisch bondgenootschap en waarvan de artikelen gelijktijdig ook in het *Marineblad* verschijnen. Er zijn verschillende redenen om aan dit lustrum meer dan gewone aandacht te besteden. De actief diende lezers zijn uiteraard geheel opgegroeid met de vertrouwde wetenschap dat ons land voor zijn veiligheid is ingebed in een hecht netwerk van politieke en militaire samenwerking met de ons omringende landen rond de Atlantische Oceaan. Toch was het kort na de Tweede Wereldoorlog niet vanzelfsprekend dat Nederland zich zo hecht in een bondgenootschap zou verankeren.

De Duitse inval in mei 1940, gevolgd door de vestiging van de zetel van koningin Wilhelmina

en haar regering in Londen, betekende het feitelijke einde van een eeuw neutraliteit. Slechts een enkeling, waaronder de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken mr. E.N. van Kleffens, zag al tijdens de oorlog het ideaal van een Atlantisch Pact. Vooral de Amerikanen trachtten aan het einde van Tweede Wereldoorlog – in schril contrast met hun opstelling in 1918 – door de vorming van de Verenigde Naties de grote mogendheden tot blijvende samenwerking verbinden. Al gauw trad door de tegenstellingen tussen de Sovjet-Unie en de westerse mogendheden een toestand van Koude Oorlog in, met het berooide Europa als schaakbord.

Nadat ons land in Benelux-verband in maart 1948 toetrad tot het Frans-Britse verdrag van Duinkerken en daarmee lid werd van de Westerse Unie, kwam er weloverwogen een definitief einde aan de Nederlandse neutraliteitspolitiek. Het was vooral Nederland dat liever ook de Verenigde Staten in een veiligheidsconstellatie betrokken zag, zodat de vorming van de NAVO op 4 april 1949 te Washington aan het Nederlandse beleid tegemoet kwam, al zorgde de Indonesische kwestie op het laatste moment voor enige terughoudendheid. Zo kwam de NAVO dus als een passend alternatief voor de afgezworen neutraliteit voor Nederland en sindsdien heeft de Nederlandse bevolking deze keuze in grote meerderheid steeds gesteund.

De NAVO bood ook een uitstekend kader om met de royale Amerikaanse militaire hulp, onderdeel van de Marshall-hulp, de wederopbouw van de Nederlandse en andere West-Europese krijgsmachten te bespoedigen. Voorts kwam al na een jaar onder invloed van de Koreaanse oorlog de geïntegreerde militaire structuur tot stand die we hedentendage nog steeds roemen als één van de sterke punten van de NAVO-samenwerking. De aldus tijdens de jaren van de Koude Oorlog opgebouwde bondgenootschappelijke defensie, met inbegrip van een nucleaire Maginot-linie, heeft er zeker in belangrijke mate toe bijgedragen dat de Koude Oorlog oversloeg in een hete. En dat kon dankzij de samenwerking tegen een prijs die tegelijkertijd ook de enorme groei van de welvaart in ons deel van de wereld niet in de weg stond.

De Nederlandse strijdkrachten waren al die jaren in hun totaliteit dienstbaar aan de NAVO en hun samenstelling, doctrines en tactieken kwamen in NAVO-kader tot stand. Dat is de professionaliteit en de internationale geïntereerdheid van de Nederlandse militair zeer ten goede gekomen. Toen in 1989 de Oost-Westtegenstelling begon plaats te maken voor een onzekerder wereld met multipolaire veiligheidsproblemen, leek het even of de NAVO en daarmee ook het Nederlandse militaire apparaat daar niet onmiddellijk een passend antwoord op had.

Nu, tien jaar verder, kunnen we tevreden vaststellen dat de NAVO met haar tijd is meegegaan en voor ons land nog steeds de 'hoeksteen' van het veiligheidsbeleid vormt. Alle andere kaders waarbinnen sedert 1990 de inzet van de krijgsmacht aan de orde is geweest – variërend van de VN, WEU, OVSE en de ad-hoccoalitie in de Golfoorlog – ten spijt wordt de NAVO wereldwijd als de meest succesvolle veiligheidsorganisatie gezien.

Dat wil niet zeggen dat de interne en externe aanpassing van de NAVO zijn afgerond. Integendeel, tijdens de Top van Washington wordt niet alleen de vijftigste verjaardag gevierd, maar wordt een nieuw hoofdstuk geopend door de aansluiting van drie landen die tien jaar geleden nog tot het Warschaupact behoorden. De NAVO-taak ligt nu vooral buiten in plaats van binnen de grenzen van het bondgenootschappelijk territorium. Veel vragen behoeven een nieuw antwoord en veel nieuw beleid zal nog langs de weg van consensus tussen de bondgenoten moeten worden geformuleerd, en dat zal niet eenvoudig zijn nu de gezamenlijke dreiging niet meer zo'n duidelijk stempel drukt op de besluitvorming en de landen ook regelmatig hun eigen bedoelingen nastreven.

Deze overwegingen hebben meegespeeld toen de redactie dit themanummer over vijftig jaar NAVO de ondertitel 'toen, nu en hoe verder?' meegaf.

Met dit thema voor ogen hebben de redacties van de Militaire Spectator en het Marineblad, mede op initiatief en met medewerking van de Defensiestaf, een uiteenlopende serie artikelen voor dit speciale NAVO-nummer bijeengebracht. Met tevredenheid kunnen we constateren dat de

NAVO-vlag ook in de vaderlandse defensie een samenbindend karakter heeft!

Ten slotte rijst de vraag of de vijftigjarige ook zelf nog verjaardagswensen heeft. Op het moment dat u deze regels onder ogen krijgt, is de NAVO-topconferentie in Washington aanstaande, waar een nieuw Strategisch Concept het licht zal gaan zien en waarin het politieke en militaire bestaansrecht van het bondgenootschap ook naar de toekomst toe zal worden herbevestigd.

Al is de tijd voorbij dat de landen naar het oordeel van de NAVO-opperbevelhebbers nooit genoeg moderne strijdkrachten leveren, ook thans circuleert er onder de naam '*Defence Capabilities Initiative*' een wensenlijstje om het bondgenootschappelijke apparaat kwalitatief te verbeteren. Daarin gaat het vooral om de verbetering van de strategische en tactische mobiliteit, moderne en efficiënte (wapen)systemen, het logistieke voortzettingsvermogen om de snel inzetbare eenheden ook langdurig te kunnen ondersteunen, moderne C3 voor de NAVO-structuur en ten slotte de nodige maatregelen om de overlevingskansen van strijdkrachten en infrastructuur te verzekeren. Bij dit laatste valt vooral de verdediging tegen tactische ballistische raketten met massavernietigingswapens op – een onderwerp dat weliswaar op dit moment niet zo urgent lijkt, maar waaraan op termijn de nodige aandacht zal moeten worden besteed. Juist zo'n kostbare verdediging leent zich bij uitstek voor een gezamenlijke NAVO-aanpak.

Voorwoord

mr. F.H.G. de Grave*

An de vooravond van de conferentie van Jalta stelde Winston Churchill zich de vraag: *'What will lie between the white snows of Russia and the white cliffs of Dover?'* Vijfenvijftig jaar geleden was het bijzonder ongewis hoe het toekomstige Europa er uit zou zien en hoe de Sovjet-Unie zich zou ontwikkelen. Hoe anders de veiligheidssituatie vandaag de dag ook is vergeleken met de dagen van Churchill, zijn vraag blijft actueel. De ontwikkelingen in en rondom het voormalige Joegoslavië en de fragiliteit van de democratie in de Russische Federatie bijvoorbeeld, blijven onzekere factoren, die van grote invloed kunnen zijn op het Europa van de 21-ste eeuw.

De intensieve samenwerking op defensie- en veiligheidsgebied tussen de Verenigde Staten, Canada en een aantal West-Europese landen heeft decennialang succesvol de stabiliteit tussen Oost en West bevorderd. De prijs die hiervoor werd betaald was de Koude Oorlog. Pas aan het einde van de jaren tachtig verwaterden de ideologische tegenstellingen en nam de bereidheid tot wapenbeheersing en ontwapening sterk toe. Waar dit uiteindelijk toe geleid heeft, is bekend. In het verleden heeft geen enkel afbrokkelend wereldrijk zich achter de



Minister De Grave tijdens de persconferentie bij het bezoek van de secretaris-generaal van de NAVO aan Nederland op 28 januari 1999
(Bron: MinDef/H. Keeris)

oorspronkelijke grenzen teruggetrokken zonder verslagen dan wel ernstig verzwakt te zijn in een grote oorlog. Dat dit bij de Sovjet-Unie wel het geval was, kan mede op het conto van de NAVO worden geschreven.

In de Koude Oorlog presenteerde de Amerikaanse marine voor politieke en militaire beleidsmakers een standaardbriefing over de indrukwekkende sterkte van de Sovjet-vloot. De Amerikaanse vloot zou daar natuurlijk op moeten worden afgestemd. Met veel slides werd

aangetoond dat dit betekende dat er meer geld aan schepen zou moeten worden besteed. Op de vraag of een eventuele inkrimping van de Sovjet-vloot betekende dat dan ook de Amerikaanse marine capaciteit zou inleveren, antwoordde de briefer: 'Nee, in dat geval passen we de slides aan'.

De reactie van de NAVO op de veiligheids-politieke veranderingen is meer dan het vervangen van de slides om de bestaansgrond te rechtvaardigen. De interne en externe aanpassing die de NAVO heeft doorgemaakt, is ingrijpend en fundamenteel. Elders in deze uitgave wordt daar uitgebreid op ingegaan. Dat de NAVO zich overtuigend heeft aangepast aan de nieuwe omstandigheden blijkt onder meer uit de steun die zij tegenwoordig krijgt uit – tot voor kort – onverwachte hoek. Bij een onderwerp als vredesoperaties blijkt dat partijen en organisaties die voorheen moeite hadden met het militaire bedrijf, de Nederlandse krijgsmacht en de NAVO nu zien als geschikte instrumenten voor het uitvoeren van zulke operaties.

De viering van het vijftigjarig bestaan van de NAVO is niet alleen een gelegenheid om stil te staan bij wat geschied is, maar vooral bij wat nog moet gebeuren. De strategische omgeving zal in de 21-ste eeuw zeker zo ongewis en uitdagend zijn als die van de 20-ste. De Top van Washington, in april 1999, zal dan ook duidelijk maken dat er ook in de 21-ste eeuw nog vele taken voor het Bond-

* Mr. De Grave is sinds augustus 1998 minister van Defensie in het tweede (paarse) Kabinet-Kok. Daarvoor was hij vanaf juli 1996 staatssecretaris van Sociale Zaken in het eerste Kabinet-Kok.

genootschap zijn weggelegd. Het uitbreiden van de gemeenschap van landen die waarden als vrijheid en democratie delen, is een belangrijke taak. Drie nieuwe leden, landen die enkele jaren terug nog behoorden tot het Warschaupact, zullen toetreden. Hun integratie in de NAVO is een belangrijk onderwerp voor de komende jaren.

De deur van de NAVO blijft overigens ook na de Top van Washington openstaan voor nieuwe leden. Voor landen die te kennen hebben gegeven geïnteresseerd te zijn in het NAVO-lidmaatschap wordt een speciaal programma opgesteld dat hen dichterbij de NAVO brengt. Ook de samenwerking en consultatie met partners die vooralsnog geen interesse in het NAVO-lidmaatschap hebben, zal worden geïntensiveerd.

Vrede is helaas nog steeds geen vanzelfsprekendheid, zelfs niet in Europa. Het is iets waar hard aan gewerkt moet worden. De NAVO is daartoe bereid. Uit het nieuwe Strategische Concept, dat tijdens de Top van Washington zal worden aangenomen, zal blijken dat de NAVO in beginsel bereid blijft operaties zoals die in Bosnië-Herzegowina uit te voeren. Dergelijke operaties dragen bij aan een versterking van de stabiliteit in het Euro-Atlantische gebied. Belangrijk is dat partners deelnemen aan deze missies. Dit brengt NAVO-landen en niet NAVO-landen in politiek en militair opzicht dichterbij elkaar.

Naast militaire samenwerking blijft een voortdurende dialoog van belang. Dat

geldt niet alleen voor partners, in het bijzonder de Russische Federatie en Oekraïne, maar ook voor landen rondom de Middellandse Zee.

Nieuwe NAVO-initiatieven zijn op de komende Top te verwachten op het punt van het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen, en de bescherming tegen hun onverhoopte inzet. Inbedding van de nieuwste technologische ontwikkelingen is één van de grote uitdagingen waarvoor de NAVO-landen staan. Er moet een algehele kwaliteitsverbetering van de NAVO-strijdkrachten tot stand worden gebracht om tegemoet te komen aan de eisen die de nieuwe veiligheidsomstandigheden stellen. Binnen de NAVO is Nederland een van de grote pleitbezorgers voor een meer kwalitatieve benadering. Het gaat erom dat eenheden beschikbaar en inzetbaar zijn voor de uiteenlopende taken die het Bondgenootschap op zich wil nemen.

In de *Hoofdlijnnotitie*, die in januari jl. is gepresenteerd, wordt daarop al vooruitgelopen. Aan de middelen van de Nederlandse krijgsmacht die kunnen worden gebruikt voor alle hoofdtaken van de krijgsmacht wordt voorrang gegeven, omdat de vereisten voor artikel-5 operaties en crisisbeheersingsoperaties in elkaar overvloeien. Meer parate eenheden, meer middelen voor mobiliteit en meer nationale en internationale samenwerking zullen dan ook speerpunten zijn in de nieuwe Defensienota.

Hoe de Nederlandse krijgsmacht er ook uit komt te zien, zeker is dat kwaliteit, inzetbaarheid, interoperabiliteit, professionaliteit en doelmatigheid enkele van de sleutelbegrippen zullen zijn. Daarmee zal Nederland ook in de volgende eeuw een passende en volwaardige bijdrage aan het Atlantisch Bondgenootschap leveren.

Op haar vijftigste lijkt de NAVO aan een nieuw leven te beginnen. Een leven waarin confrontatie heeft plaatsgemaakt voor consultatie en samenwerking. Een leven waarin de NAVO, zonder afbreuk te doen aan de algemene verdedigingstaak, bereid en in staat blijft een bijdrage te leveren aan crisisbeheersingsoperaties.

De NAVO kan trots zijn op wat is bereikt in de achterliggende vijftig jaren. Het vasthouden aan de gemeenschappelijke waarden en belangen van democratische staten heeft bijgedragen tot een nieuwe politieke ordening in Europa. De oude deling van Europa is overwonnen. De opdracht voor de 21ste eeuw is te voorkomen dat zich een nieuwe scheiding voordoet. Daarbij is voor de NAVO een cruciale rol weggelegd.



Mededelingen



De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap nodigt leden en belangstellenden uit voor een bijeenkomst over:

'Het Strategisch Concept van de NAVO'

Een alliantie op de grens van de 21-ste eeuw

Begin april presenteert de NAVO in Washington het nieuwe Strategisch Concept. De alliantie, uitgebreid met nieuwe lidstaten, gaat hiermee de nieuwe eeuw in.

Over de inhoud van het Strategisch Concept, maar ongetwijfeld ook over de invloed ervan op de Nederlandse Defensienota, spreken:

Prof.dr. B.A.G.M. Tromp
(Rijksuniversiteit Leiden)

Generaal b.d. A.K. van der Vlis
(Voormalig Chef Defensiestaf)

Dr. R. de Wijk
(Instituut Clingendael)

Maandag 3 mei 1999

Defensievoorlichtingscentrum
Korte Houtstraat 21
Den Haag

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst vangt aan om 20.00 uur.
Gaarne aanmelden tijdens kantooruren: 076 - 527 32 09.

De historie en politieke betekenis van het NAVO-Bondgenootschap

prof.dr. R. de Wijk*

Inleiding

Sinds de jaren vijftig wordt de vraag gesteld of de NAVO nog bestaansrecht heeft als de dreiging is verdwenen. Het antwoord is gezocht in het 'politieker' maken van het Bondgenootschap. Transatlantische consultatie over allerhande veiligheidskwesties staat daarbij centraal. Bovendien paste de NAVO zich voortdurend aan de gewijzigde omstandigheden aan. Daarom is het Bondgenootschap van 1999 niet te vergelijken met dat van 1949. Hoewel velen nog steeds menen dat de NAVO een alliantie voor collectieve verdediging is, is het Bondgenootschap in de praktijk geëvolueerd naar een organisatie voor militaire samenwerking in algemene zin. De NAVO heeft daardoor het Warschaupact en de Sovjet-Unie overleefd. Maar kan het de nieuwste bedreiging overleven: interne politieke onenigheid?

De twaalf oorspronkelijk lidstaten hadden in de jaren veertig drie doelstellingen voor ogen. Het klinkt als een cliché, maar Lord Ismay, de eerste secretaris-generaal van de NAVO, vatte ze het meest kernachtig samen: „to keep the Soviets out, the Germans down and the Americans in.” De NAVO zou ten eerste een collectieve verdedigingsorganisatie moeten worden, gericht tegen de dreiging van de Sovjet-Unie. De vrees bestond dat

de leiders in het Kremlin actief zouden streven naar wereldcommunisme en dus West-Europa zouden trachten te ondermijnen. Onterecht was deze vrees niet, want de economische en sociale zwakte maakte het toenmalige Europa kwetsbaar voor ideologieën die een oplossing van alle misère zouden kunnen bieden. De opkomst van het communisme in Frankrijk en Italië leek dit te bevestigen. De vorming van het Warschaupact, daags na de toetreding van Duitsland in mei 1955 tot de NAVO, bevestigde voor veel West-Europeanen de juistheid van de stelling dat het Sovjet-communisme een reële dreiging betekende, hoewel volgens Moskou dit nieuwe bondgenootschap juist een reactie op de vorming van de NAVO en de toetreding van Duitsland was.

Ook speelde bij de oprichting van de NAVO de falende controle over kernwapens een rol. Zowel Amerikanen als Russen streefden vanaf het einde van de jaren veertig naar de opbouw van een omvangrijk nucleair potentieel; een bewapeningswedloop was geboren, die tot ver in de jaren tachtig zou duren.

De geschiedenis herhaalt zich. De nieuwe NAVO-leden, met name de Polen, maken er geen geheim van dat toetreding mede is ingegeven uit angst voor een herleving van de Russische dreiging. Dat is paradoxaal, omdat in ons deel van Europa niet langer met een herleving van de Russische dreiging rekening wordt gehouden. Wel houden sommigen rekening met de totale ineenstorting van de Russische Federatie, zodat een

nieuwe *failed state*, vergelijkbaar met Somalië of Soedan, kan ontstaan. De vluchtelingenstromen die daarvan het resultaat kunnen zijn, zouden een bedreiging van een geheel andere aard kunnen opleveren.

De Duitse kwestie

De tweede doelstelling van de NAVO was het onder de duim houden van Duitsland. Dit duidde op een tweede, interne pacificerende functie van de NAVO. Mede door de NAVO werd Duitsland verankerd in de Europese institutionele structuren. Later speelde het Bondgenootschap overigens tevens een belangrijke rol bij het dempen van conflicten binnen het Bondgenootschap, zoals de voortdurende spanning tussen Griekenland en Turkije.

Het duurde tot mei 1955 voordat de Bondsrepubliek Duitsland zou toetreden. Frankrijk was aanvankelijk zeer bevreesd voor de Duitse herbewapening en trachtte normalisering van de betrekkingen met de Bondsrepubliek Duitsland te verhinderen. Vlak na de oorlog, op 17 maart 1948, leidde de angst voor de Duitse dreiging reeds tot het verdrag van Brussel, de basis van de West-Europese Unie (WEU). De doorbraak kwam in 1950, toen Noord-Korea Zuid-Korea binnenviel. Omdat een direct verband werd gelegd met het opkomend communisme wist de Amerikaanse president Harry Truman Frankrijk ervan te overtuigen dat alleen een transatlantisch veiligheidsbeleid, uiteindelijk met deelname van West-Duitsland, de

* R. de Wijk is hoogleraar internationale betrekkingen aan de Koninklijke Militaire Academie en is tevens verbonden aan de afdeling onderzoek van het Instituut Clingendael.

veiligheid in Europa zou waarborgen. Duitse troepen zouden noodzakelijk zijn, als tegenwicht tegen die van de Sovjet-Unie. Om die reden annonceerde Truman in 1950 tevens dat Amerikaanse troepen permanent in Europa zouden worden gestationeerd. Frankrijk gaf aanvankelijk de voorkeur aan een Europese Defensie Gemeenschap (EDG), het zogenaamde Pleven-Plan, dat voorzag in de vorming van een Europees leger waarin West-Duitse eenheden zouden zijn ingebed. Daarmee zou West-Duitsland onder controle kunnen worden gehouden en zou de leidende rol van Frankrijk worden bevestigd.

Tijdens een gerucht makende zitting van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Financiën in Lissabon, in februari 1952, werd gesproken over de grote vorderingen op het gebied van de EDG. Uiteindelijk was het Frankrijk zelf dat het plan voor een EDG ter ziele hielp. Premier Pierre Mendes-France vreesde dat het verdrag voor de EDG niet door het Franse parlement zou komen en vroeg de andere ondertekenaars akkoord te gaan met wijzigingen. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak kwam met nieuwe verdragsteksten, die voor alle landen, behalve Frankrijk, aanvaardbaar waren. Toch legde een weinig geïnspireerde Mendes-France het verdrag voor aan het parlement, waar het sneuvelde met 319 stemmen tegen en 164 vóór. Echter, Frankrijk heeft het streven naar nauwe Europese defensiesamenwerking, liefst onder Franse leiding, nimmer opgegeven.

De 'transatlantic bargain'

Interessant was dat het genoemde Verdrag van Brussel, naast een harde

wederzijdse bijstandsclausule, tevens voorzag in vergaande sociale, politieke en economische samenwerking. Daarmee maakten de vijf ondertekenaars¹ de Verenigde Staten duidelijk dat zij hun onderlinge relaties beter zouden gaan structureren, zodat de stabiliteit en veiligheid zou zijn gewaarborgd. Dit was een belangrijke voorwaarde die de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken George C. Marshall in juni 1947 aan de Europese landen stelde die deel wilden nemen aan het *European Recovery Programme*. Bovendien zagen veel West-Europese leiders samenwerking met de Verenigde Staten als voorwaarde voor economische ontwikkeling, veiligheid en stabiliteit.

Het signaal dat met het Verdrag van Brussel werd afgegeven, werd in de Verenigde Staten door de Truman-administratie goed begrepen. Truman spoorde vervolgens de 'isolationist' Senator Arthur Vandenberg, voorzitter van het *Committee on Foreign Relations* tot een meer internationalistische koers. Na de ondertekening van het Verdrag van Brussel vroeg het *State Department* aan Vandenberg of hij een resolutie zou willen voorbereiden op basis waarvan er steun vanuit de Senaat zou komen voor het Europese samenwerkingsproject.

Vandenberg ging akkoord en kwam met een resolutie die onder meer opriep tot de ontwikkeling van „*the progressive development of regional and other collective self-defence*”.² De resolutie werd op 11 juni 1948 met grote meerderheid aangenomen en leidde tot het Noord-Atlantisch Verdrag, dat op 4 april 1949 werd getekend. Na de ondertekening van dit verdrag nam de NAVO de militaire taken van de WEU over, waardoor deze een slapende organisatie werd. Pas in de jaren tachtig werd de WEU uit zijn slaap gewekt. De lidstaten van de Europese Gemeenschap gaven toen meer diepte aan hun politieke samenwerking, door zich ook op de defensieaspecten daarvan te richten. De WEU zou deze aspecten voor zijn rekening moeten nemen.

Door het Noord-Atlantisch Verdrag werd de Verenigde Staten permanent aan de West-Europese veiligheid verbonden; de derde doelstelling van de NAVO.³ De Russische blokkade van Berlijn in juni 1948 bleek een belangrijke katalysator in een proces, dat wel de 'transatlantic bargain' wordt genoemd. Hierbij speelde tevens de West-Europese vrees een rol dat de Verenigde Staten zouden terugvallen tot isolationisme. Maar ook kan juist door de binding van de Verenigde Staten aan Europa, de NAVO als een *community of values* worden gezien. De NAVO bestaat immers uit een groep landen die typische westerse waarden delen, zoals democratie, mensenrechten, markteconomie en pluriformiteit. Deze typische waarden leidden tot een gemeenschappelijk belang: het beschermen van deze waarden. Interessant is dat de NAVO nog steeds een *community of values* is. Polen, Tsjechië en Hongarije hebben herhaalde malen kenbaar gemaakt om deze reden tot de NAVO te willen toetreden. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor de Baltische staten.

Versterking van de politiek rol

Gedurende de eerste jaren domineerde het militaire aspect ontegenzeggelijk. Maar al spoedig werd de vraag gesteld wat de toekomst van het Bondgenootschap zou zijn als de dreiging zou wegvallen. Deze vraag was niet zonder betekenis, omdat traditionele militaire bondgenootschappen hun bestaansgrond vinden in een concrete militaire dreiging. Uit de geschiedenis blijkt dat traditionele militaire allianties worden opgebroken als hun oorspronkelijke doelstelling verdwijnt.

Tijdens de eerder genoemde bijeenkomst van Lissabon werd besloten om van de Noord-Atlantische Raad een permanent comité te maken, inclusief een in Parijs gevestigde civiele bureaucratie. Daarmee werd een eerste stap gezet tot de ontwikkeling van de NAVO zoals we die nu kennen: een militaire organisatie met een

¹ Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland, België en Luxemburg.

² *The Vandenberg Resolution*, Senaatsresolutie 239, 80ste congres, 2e zitting, 11 juni 1948.

³ S.R. Sloan, *NATO's Future: Towards a New Transatlantic Bargain* (National Defense University Press), Washington DC, 1985, p. 3.

politiek besluitvormingsmechanisme, ondersteund door een omvangrijk ambtelijk apparaat. Dat betekende niet dat politieke consultaties direct veel voorstelden. Om die reden vroeg halverwege de jaren vijftig de Noord-Atlantische Raad 'drie wijze mannen' advies over „ways and means to improve and extend NATO cooperation in non-military fields and develop greater unity within the Atlantic Community”.⁴

De 'drie wijzen' stelden vast dat „NATO must become more than a military alliance” zo niet „it would disappear with the immediate crisis which produced it”. De hamvraag was „can a loose association of sovereign states hold together at all without the common binding force of fear?” De drie dachten van niet en onderstreepten de noodzaak van „the development of an Atlantic Community whose roots are deeper even than the necessity for common defence”. Derhalve moesten de economische en politieke samenwerking worden verdiept.

Frankrijk

De adviezen van de drie leidden niet onmiddellijk tot actie. Een verklaring is dat in die tijd de leiders van de NAVO andere zorgen hadden. Ten eerste trok in 1966 president Charles de Gaulle Frankrijk terug uit de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO. Van meet af aan hadden de Fransen andere belangen en doelstellingen dan de Amerikanen, die vooral gestoeld waren op een visie van een leidende continentale macht. Bovendien ontstond in Frankrijk het beeld van een onbetrouwbaar Washington. In de jaren vijftig weigerden de Amerikanen de Fransen te steunen in Indochina (Dien Bien Phu), in Algerië en tijdens de Suezcrisis. Voorts ontstond de overtuiging dat de Verenigde Staten geen nucleaire vernietiging zouden riskeren ter verdediging van Frankrijk. Slechts als Frankrijk zijn eigen kernwapenarsenaal zou hebben, zou Frankrijk dreigingen geloofwaardig kunnen afschrikken en werkelijk onafhankelijk kunnen zijn. Dit alles, gevoegd bij het falen van de EDG, leidde uiteindelijk tot het opzeggen van de militaire samenwerking. Bovendien vroeg De Gaulle alle NAVO-faciliteiten, inclusief het hoofdkwartier, per 1 april 1967 van Franse bodem te verwijderen.

De overige bondgenoten

Interessant was de reactie van de overige bondgenoten. Ze stelden zich terughoudend op, bouwden een nieuw hoofdkwartier in Brussel en gingen over tot de orde van de dag.

Ten tweede was een strijd gaande over de nucleaire strategie en de civiele controle over kernwapens. Dit debat moet in het licht worden gezien van het feit dat het streven naar versterking van de conventionele defensie niet tot de gewenste resultaten leidde. Tijdens een ministeriële bijeenkomst te Lissabon in 1952 werden *force goals* aangenomen, waarin onder meer de eis werd gesteld dat de NAVO over 50 divisies en 4000 vliegtuigen zou moeten beschikken. Deze doelstellingen werden in de meeste Europese lidstaten als irrealistisch gezien, zeker omdat sommige rekenmeesters tot de conclusie kwamen dat de Sovjet-dreiging wel meeviel.

In 1954 werd een nucleaire strategie aanvaard. Het geheime NAVO-document MC48 was expliciet in het gebruik van kernwapens: „superiority in atomic weapons and the capability to deliver them will be the most important factor in a major war in the foreseeable future”.⁵ Tevens werden de Militaire Autoriteiten geautoriseerd „[to] plan and make preparations on the assumption that atomic and thermo-nuclear weapons will be used from the outset”. De reden was dat „NATO would be unable to prevent the rapid overrunning of Europe unless

NATO immediately employed these weapons both strategically and tactically”. Veel elementen van dit document kwamen uiteindelijk terecht in het NAVO-document MC14/2 van 1957, dat bekend werd als de strategie van *Massive Retaliation*.

Het is niet verwonderlijk dat politici in Europa zich zorgen maakten over gebrek aan inspraak bij de inzet van kernwapens die massaal en in een vroeg stadium zou moeten plaatsvinden. Een *Multilateral Force* (MLF) zou de Europeanen medezeggenschap over de inzet van kernwapens kunnen geven. De MLF zou moeten bestaan uit 25 oppervlakteschepen, elk met acht Polaris-raketten. De schepen zouden een multinationale bemanning moeten krijgen en worden toegewezen aan de NAVO-opperbevelhebber, Saecur. De Amerikanen wilden echter een veto over de inzet van kernwapens kunnen uitspreken. De Gaulle zag hierin het zoveelste 'bewijs' dat de Amerikanen slechts lippendienst bewees aan het delen van nucleaire verantwoordelijkheden. Mede daardoor was de MLF was een doodgeboren kindje. Uiteindelijk kregen de Europese bondgenoten enige inspraak in nucleaire zaken via de in 1966 opgerichte *Nuclear Planning Group*.

Rond die tijd werd de strategie van *Massive Retaliation* alweer ter ziele gedragen omdat de massale inzet van kernwapens vanaf het begin van een conflict als antwoord op relatief kleinschalige agressie als ongeloofwaardig werd gezien. De Amerikaanse minister van Defensie Robert McNamara was reeds sinds het begin van de jaren zestig op zoek naar een alternatief dat hij *flexible response* noemde. Technisch zou het mogelijk moeten zijn kernwapens beheerst en beperkt in te zetten, zodat hij van de ongewenste noodzaak tot *Massive Retaliation* zou worden verlost. Langdurige debatten binnen de NAVO, waarin onder meer werd getwijfeld over de mogelijkheid een beheerste en beperkte kernwapenoorlog te voeren, leidden uiteindelijk in 1967 tot de aanvaarding van de strategie van *flexible response*. Deze was opgete-

⁴ Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO, goedgekeurd door de Noord-Atlantische Raad op 13 December 1956.

⁵ MC 48 (Final), *The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years*, 22 november 1954. Zie ook MC 48/1(Final) van 9 december 1954 en MC14/2 (Rev)(Final) *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, 23 mei 1955.

kend in het eveneens geheime NAVO-document MC 14/3 dat stelde: „(...) flexibility (...) will prevent the potential aggressor from predicting with confidence NATO's specific response to aggression, and which will lead him to conclude that an unacceptable degree of risk would be involved regardless of the nature of his attack”.⁶ Deze strategie bleef van kracht totdat deze in 1991 werd vervangen door het *Alliance Strategic Concept*, dat nu op zijn beurt vervangen wordt.

Naar een politieke strategie

De hiervoor genoemde documenten waren geheime militaire strategieën. Een politieke strategie ontbrak gedurende lange tijd. Tegen de tijd dat de twintigste verjaardag van het Bondgenootschap in zicht kwam, de storm rond Frankrijk en de kernwapenproblematiek was geluwd en sprake was van dooi in de Koude Oorlog, werd wederom de vraag gesteld of de NAVO zou kunnen overleven als de dooi zou doorzetten en de vijand mogelijk zou verdwijnen. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken Pierre Harmel was van mening dat de NAVO een oplossing voor dit vraagstuk zou moeten bedenken, zodat critici van de Alliantie de wind uit de zeilen zou worden genomen. Harmel stelde in navolging van de eerder genoemde commissie van drie wijze mannen dat te veel nadruk werd gelegd of de militaire samenwerking, wat politieke oplossingen voor het Oost-West probleem ondermijnde. Met name zou een politieke visie op wapenbeheersing moeten worden gevonden. Op basis van zijn initiatief ging vol-

gens goed NAVO-gebruik een commissie aan de slag. Zij zouden in 1967 een openbaar rapport over *The Future Tasks of the Alliance* moeten produceren. Het 'Harmel-Rapport', zoals het in de wandelgangen werd aangeduid, benadrukte de waarde van versterkte politieke consultaties en: „military security and the policy of detente are not contradictory but complementary”.⁷ De NAVO, aldus het rapport, had twee functies. De eerste was „to maintain adequate military strength and political solidarity to deter aggression and other forms of pressure and to defend the territory of member countries of aggression should occur”. De tweede functie was „to pursue the search for progress towards a more stable relationship in which the underlying political issues can be solved”.

Deze politiek van *Defense and Detente* verzoende politiek links en rechts binnen de NAVO. Bovendien was het Harmel-Rapport de eerste echte politieke strategie van het Bondgenootschap die naar het publiek toe kon worden gecommuniceerd. Ook leidde het rapport tot institutionele aanpassingen. Zo werd het *Senior Political Committee* in het leven geroepen ter versterking van de politieke structuur. Het comité zou op het niveau van plaatsvervangend ambassadeurs bijeenkomen. Voorts werd binnen de Internationale Staf een sectie gecreëerd die zich met wapenbeheersing ging bezighouden.

De Harmel-formule kwam onder vuur te liggen toen in de late jaren zeventig in toenemende mate werd getwijfeld aan voortzetting van de detente. Die werd vooral ondermijnd door de Sovjet-invasie in Afghanistan in 1979. President Jimmy Carter kondigde sancties af en beëindigde het overleg over reducties van strategische kernwapens door het SALT II-verdrag, dat aan de Senaat ter ratificatie was aangeboden, terug te trekken. In het begin van de jaren tachtig liepen de spanningen tussen Oost en West op. President Ronald Reagan betitelde de Sovjet-Unie als 'evil empire' en startte een bewapenings-

wedloop (*Star Wars*) die uiteindelijk mee hielp het Warschaupact, dat inmiddels rottingsverschijnselen begon te vertonen, verder te ondermijnen.

'The Alliance Strategic Concept'

Na het einde van de Koude Oorlog presenteerde de NAVO in november 1991 een nieuwe politieke strategie, het *Alliance Strategic Concept*. De vraag of de NAVO bestaansrecht had na het wegvallen van de dreiging, was niet langer hypothetisch, maar kwam niet aan de orde. De strategie werd geschreven in een uiterst onzekere tijd. Daardoor bleven al te radicale maatregelen uit. In het onzekere Europa bleef de NAVO, althans voorlopig, één van de weinige stabiele factoren.

In de nieuwe strategie werd gesteld dat de „threat of a simultaneous, full-scale attack on all of NATO's European Fronts has been effectively removed and thus no longer provides the focus for Allied strategy”.⁸ Veiligheidsrisico's waren nu „multifaceted in nature and multi-directional, which makes them hard to predict and assess”. Wel werd de NAVO-planning nog gebaseerd op de „Soviet military capability and build-up potential, including its nuclear weapons”. Enkele weken later was dat ook niet meer noodzakelijk, toen de Sovjet-Unie ineens stortte.

Achteraf bezien was de belangrijkste innovatie van de strategie de brede benadering van veiligheid. Veiligheid was nu meer dan alleen militaire veiligheid. Samenwerking en dialoog met de voormalige tegenstanders werden nu gezien als een zeer belangrijke bijdrage aan vrede en stabiliteit. Wapenbeheersing en ontwapening waren daarvan de kern. Overigens was het doel de dreiging tegen het NAVO-gebied verder te verminderen. In die tijd had men nog geen idee van de gevolgen van het aangaan van samenwerking met de voormalige tegenstanders. We kunnen nu vaststel-

⁶ MC 14/2 (Final) *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, 16 januari 1968.

⁷ *Report to the Council, The Future Tasks of the Alliance*, bijlage bij het slotcommuniqué van de Noord-Atlantische Raad, 14 december 1967.

⁸ *The Alliance's New Strategic Concept*, aangevaard tijdens de bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders, Rome 7-8 november 1991, paragraaf 7.

len dat het proces dat leidde tot de uitbreiding van de NAVO, reeds in 1990 is begonnen. In dat jaar vroeg de NAVO de voormalige landen van het Warschaupact diplomatieke vertegenwoordigers naar het NAVO-hoofdkwartier te sturen. Dit werd de start van steeds intensievere samenwerking, die uiteindelijk leidde tot de Noord-Atlantisch Samenwerkingsraad (1991), het Partnerschap voor de Vrede (1994), de Mediterrane dialoog (1994) de Euro-Atlantische Samenwerkingsraad (1997), de Gemeenschappelijke Permanente Raad (1997) met de Russische Federatie, het Partnerschap met Oekraïne (1997) en uiteindelijk de toetreding van nieuwe leden.

Het *Combined Joint Task Force* (CJTF) concept (1994) zou het operationele kader moeten worden voor militaire operaties met de partners. Overigens was reeds uitgebreid ervaring opgedaan met gezamenlijke operaties in het voormalig Joegoslavië waar NAVO-landen en partners nauw samenwerkten in UNPROFOR, IFOR en SFOR. Deze ontwikkelingen zouden de NAVO radicaal veranderen.

Heeft de NAVO bestaansrecht?

Artikel 5, de wederzijdse bijstandsclausule, wordt nog steeds als de belangrijkste samenbindende factor gezien en *de jure* ontleent de NAVO haar bestaansrecht hieraan. Het ter discussie stellen van deze clausule zal het Bondgenootschap ongetwijfeld ondermijnen, want artikel 5 is de enige zichtbare uiting van bondgenootschappelijke solidariteit. In wettelijkheid zegt in de nieuwe veiligheidssituatie artikel 5 echter weinig over onderlinge solidariteit. Er zal ten hoogste sprake zijn van regionale collectieve defensie in het geval van beperkte agressie tegen het NAVO-gebied. Artikel 5 is niet zo geformuleerd dat er een harde verplichting is tot wederzijdse bijstand. Bovendien zegt deze clausule niets over de aard en omvang van de bijstand. Een land

dat slechts een symbolische bijdrage levert aan de verdediging van de NAVO, voldoet aan zijn politieke plicht, maar ondermijnt wel het Bondgenootschap.

Gemeenschappelijke waarden

Daarnaast blijft de NAVO een community of values. De gemeenschappelijke waarden blijven een samenbindend element, hoewel er ook sprake is van desintegrerende elementen. Zo hebben de grotere NAVO-landen instrumentele kijk op de NAVO. Landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zien de NAVO over het algemeen als een nuttig instrument om hun nationale belangen, in een multinationaal kader te bevorderen. Kleinere landen, waaronder Nederland, hebben een meer idealistische kijk op de NAVO en zien het Bondgenootschap meer als de uitdrukking van de gezamenlijke wil de internationale rechtsorde en stabiliteit te handhaven en te bevorderen.

Meningsverschillen

Voorts is er een verschil van mening tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten. In de Verenigde Staten zouden velen de NAVO willen omvormen tot een mondiale speler en een instrument dat wereldwijd de belangen van de bondgenoten kan beschermen. De Europeanen zien de NAVO meer als een regionaal opererend Bondgenootschap, dat hoofdzakelijk binnen het gebied van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) actief is.

Tot slot zouden de Fransen graag een grotere rol voor de Europese defensiesamenwerking zien weggelegd, maar hebben inmiddels hun streven naar een separate Europese defensie buiten de NAVO in de ijskast gezet. Het doel is nu een Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit binnen de NAVO te ontwikkelen, die wordt gekoppeld aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat binnen de Europese Unie tot wasdom moet komen. Welke rol de WEU daarbij moet spelen, is vooralsnog onduidelijk.

Het Bondgenootschap is geëvolueerd van een traditionele collectieve

defensieorganisatie naar een organisatie voor militaire samenwerking in algemene zin, waarin overigens nog steeds plaats is voor collectieve defensie. Momenteel ontleent het Bondgenootschap zijn bestaansrecht de facto aan operaties buiten het verdragsgebied. Immers, rechtstreekse agressie is niet waarschijnlijk; terwijl de veiligheidsrisico's buiten het verdragsgebied legio zijn. Maar kunnen de NAVO-landen voldoende politieke solidariteit en eensgezindheid opbrengen voor gezamenlijke operaties om de vrede af te dwingen, de vrede te bewaren of menselijk lijden te verlichten? Er is immers volstrekt geen verplichting aan deze operaties deel te nemen.

Oeverloze discussies over wel of niet interveniëren in Kosovo, duiden op verschillende visies binnen het Bondgenootschap; visies die de potentie hebben de NAVO te ondermijnen. Dit wordt versterkt als politici spierballentaal gebruiken en daardoor verwachtingen bij het publiek wekken, terwijl de NAVO uiteindelijk toch niet intervenueert. De vraag of voor een interventie een mandaat van de VN-veiligheidsraad noodzakelijk is, is eveneens een onderwerp van discussie dat enige verdeeldheid tussen de Bondgenoten teweegbrengt.

Leiderschap

Er is consensus dat de NAVO, gezien de veiligheidsrisico's die ons omringen en gezien de wens bij te dragen aan een stabiele internationale rechtsorde, noodzakelijk is en blijft. Maar een verdeelde NAVO is een zwakke NAVO. Daarom kan de NAVO niet overleven zonder sterk leiderschap. Slechts de Amerikanen zijn daartoe in staat. Maar ook speelt *burden sharing* een rol: de Amerikanen willen niet alléén verantwoordelijk zijn voor het oplossen van problemen in Europa. Daarom moeten de Europeanen de handen ineenslaan, hun defensiesamenwerking verbeteren en hun politieke meningsverschillen in toom houden. Als dat te veel is gevraagd, gaat de NAVO turbulente tijden tegemoet.



Good old NATO, wat nu?

dr. P. Rusman, dr. J. Colijn*

Inleiding

Tien jaar geleden eindigde de Koude Oorlog. De westerse politiek van *containment* had na veertig jaar gezegevierd. Veertig jaar quasi-oorlog was een hoge prijs. Ook financieel: alleen al de VS betaalde in die periode ergens tussen de \$2 en \$3 triljoen voor de verdediging van Europa. Maar de opbrengst was op het eerste gezicht dan ook enorm. Aan de overkant stond niet zomaar een tegenstander die met ere had gecapituleerd, maar een uitgemergelde hegemoon, Rusland. Dat we met die zwaar zieke man van Europa de komende decennia verder moeten, was in 1989 even geen punt van zorg. Geen wonder dat de NAVO, de machtigste en meest efficiënte alliantie uit de geschiedenis, op het schild werd geheven.

Nu, tien jaar later, bestaat die NAVO nog steeds. In goede gezondheid, de omstandigheden in aanmerking genomen. Of is die gezondheid schijn?

* Dr. P. Rusman is verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en dr. J. Colijn is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij schrijven onder meer in het weekblad *Vrij Nederland* over defensie en buitenland.

¹ Olson, Mancur Jr. and Richard Zeckhauser, 'An Economic Theory of Alliances', *The Review of Economics and Statistics* (48,3) 1966, pp. 266-279.

² John L. Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford 1997, pp. 292-294.

³ George F. Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*, Baltimore 1962, p. 12; William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven 1962, pp. 32-76.

Veel plussen, weinig minnen

De balans opmakend kan men alvast een aantal conclusies trekken over de staat van dienst van de NAVO. Er waren in de afgelopen vijftig jaar weliswaar geloofwaardigheidscrisises, maar de solidariteit tussen de leden bleef intact. Door de dubbele verdedigingsring van redelijke conventionele strijdkrachten en een zeer goede atomaire dreigingsmacht kon men de problemen de baas blijven die allianties normaal gesproken dreigen uit te hollen. Zo was er veel ruimte voor de nationale belangen van de leden, al leidde dit tot grote gebreken in standaardisatie en interoperabiliteit. In elke alliantie neigt de gezamenlijke prestatie nu eenmaal naar suboptimaliteit en zullen de grotere staten, de alliantieleider voorop, zich méér moeten inspannen dan kleinere staten die onder hun paraplu kunnen schuilen.¹ De Amerikanen dwongen West-Duitsland aanvankelijk tot grote extra betalingen (de *Devisenausgleich*), reden de bondgenoten via organen als COCOM commercieel soms onaangenaam in de wielen, schonden hun afspraken met de Britten over de atoombewapening en deelden ferme tikken uit zoals in de Suezcrisis van 1956 en de rakettencrisis van begin jaren tachtig. Maar de besluitvorming was consensueel, niet autoritair en de VS maakte weinig openlijk misbruik van zijn leiderschap. *Last but not least*, men weerstond met succes de Sovjet-Unie. Deze slaagde er niet in de alliantie via intimidatie en agressie tegen elkaar uit te spelen.

Een minpunt blijft voorlopig de wel erg lange duur van de Koude Oorlog. Dit was vooral de schuld van de sovjets, maar er wordt wel eens gezegd dat na 1953 de grondreden onder de confrontatie was weggefallen. De geschiedenis moet hier (na de coups en contracoups van revisionisten en hun critici) nog oordelen.²

Motieven voor het voortbestaan

Na de Koude Oorlog viel de NAVO niet uit elkaar, hoewel het doel was bereikt. Dat uiteenvallen wordt wel min of meer voorspeld door de klassieke schrijvers over allianties.³ Waarom nu dan nog steeds een NAVO? Liska, een van die klassieken, onderscheidt veiligheid, stabiliteit en status als motieven voor alliantievorming. Laten we voor een moment aannemen dat zij ook voor het *handhaven* van allianties van belang zijn. Wat bleef er van die motieven over-eind?

Het veiligheidsmotief

Wat betreft het veiligheidsmotief kan men zeggen dat de NAVO in zekere zin inderdaad al gedeeltelijk is ontbonden. De militaire uitgaven zijn immers zeer sterk verminderd (vredesdividend) en bewegen zich nu waarschijnlijk op het minimumniveau dat de verbonden staten toch al wilden aanhouden. De grotere staten waren daarbij, zoals te verwachten, langzamer met ontwapenen dan Nederland. Maar de trend is ook bij hen duidelijk in de richting van vrij-

willigerslegers. Dat betekent dat er kleinere, expeditieachtige formaties in het veld worden gebracht. Het op de been brengen van grote manoeuvre-eenheden verdraagt zich niet met de opheffing van de dienstplicht. Alleen Duitsland, voor wie de traditionele dreiging meer *hautnah* is, heeft nog moeite met het definitieve afscheid van de strategie gebaseerd op de verwachting van 'standing start' sovjet-offensieven.

De NAVO-legers hadden altijd een duale functie. Want zeker voor een deel waren ze ook een 'bezettings'-macht, gelegerd in Duitsland. Het motief daarvoor was zowel te zoeken in overwegingen van veiligheid (Frankrijk) als van stabiliteit (België). Via institutionele maatregelen is dit opgevangen; de bezettingmachten zijn teruggetrokken of omgevormd tot multinationale legerkorpsen.

Afschrikking

Achter de herstructureringen wordt steeds meer ook een pragmatische variant van het veiligheidsmotief zichtbaar. De kosten van een redelijk verantwoorde defensie zijn te hoog geworden voor staten alléén. Wereldwijd komt meer en meer de nadruk te liggen op afschrikking (het verhogen van de kosten voor een agressor) en minder op sluitende verdediging. Een complete en brede defensie is technisch zelfs bijna onmogelijk geworden, een verzerkte aanvalscapaciteit overigens ook.

De handhaving van de geïntegreerde NAVO-structuur levert dus winst op. Dit overlevingsargument staat haaks

op het aloude denken over bondgenootschappen. Het vindt wel steun in de school van de liberaal-institutionele *regimetheoretici*. Deze gaan ervan uit dat regimes kunnen blijven bestaan, ook als de oorspronkelijke aanleiding is weggefallen, als er maar nieuwe redenen bijkomen en de leden geleerd hebben de 'shadow of the future' reeds in hun veiligheidsbeleid in te calculeren.⁴

Stabiliteit

En er is een goede reden om door te gaan met de 'lege BV NAVO', één bovendien die er eigenlijk altijd al was. In het door Liska genoemde motief van *stabiliteit* ligt de kern van de nieuwe NAVO-taak. De NAVO wordt gehandhaafd om instabiliteit in Europa tegen te gaan en wordt terwille van dit subdoel zelfs met nieuwe leden uitgebreid. De basisredenering lijkt hierbij op de aloude dominotheorie, waarbij de gedachte is dat vooral de aanwezigheid van etnische minderheden in buurstaten als katalysator van conflicten kan werken. Zowel in de Balkan als in Midden-Europa en het Balticum bestaan dergelijke situaties in overvloed. De NAVO kan aan het werk. Want individueel zijn de Europese landen onvoldoende gemotiveerd om in te grijpen of verplichtingen aan te gaan.

De Kosovo-crisis biedt een goed voorbeeld. Bij een oorlog in Kosovo worden naar alle waarschijnlijkheid Albanië en Macedonië (Griekse minderheid) betrokken door Servisch ingrijpen. Dat is voor Griekenland het sein zich actief op te stellen en defensieve posities in Albanië en/of Macedonië in te nemen, wat Turkije weer aanleiding geeft zich in de strijd te mengen. Ook Bulgarije, met handelsroutes over Kosovo, een Turkse minderheid en oude rivaliteiten met zowel Turkije als Griekenland, kan betrokken raken. Italië krijgt tegelijk problemen met de vluchtelingengolf uit Albanië en Kosovo.⁵

Conclusie: Kosovo is een NAVO-zaak en de NAVO moet de Balkan stabiliseren door het conflict te dempen. Maar het verloop van de Kosovo-crisis laat

zien dat de NAVO moeite heeft met die taak. De VS bleek nodig om de noodzakelijke leiding te geven.

De hier geschetste domino-redenering is historisch al eerder gebruikt (Vietnam) om Amerikaans ingrijpen te rechtvaardigen in situaties die de nationale veiligheid niet direct raakten. Ook daarom verliep de evolutie naar een steeds actievere Amerikaanse opstelling inzake Kosovo, en eerder Bosnië, wel zeer geleidelijk. En eenmaal uitgeoefend bleek dat leiderschap wel nodig om militaire druk op te bouwen, maar nog onvoldoende om politieke resultaten op te leveren. Conclusie: de NAVO vindt haar bestaansrecht voor een groot deel in de stabilisatiefunctie, maar is in die functie uitgesproken onwennig. Als organisatie speelt de alliantie zelfs alleen de faciliterende rol van vredesmacht in *spé*. Voor de politieke consultatie heeft ze de verkeerde samenstelling en moet de Contactgroep met Rusland als medelid het werk doen. De spanningen tussen de VS en elk van de grote NAVO-landen over Kosovo geven aan hoe weinig het bondgenootschap nog geschikt is voor politieke afstemming. Is dit een kwestie van verval, of moet men nog (veel) leren?

Voor de genoemde meer technische faciliterende rol heeft de NAVO duidelijk betere papieren. Veel lidstaten streven ernaar hun legers minstens voor een deel geschikt te maken voor operaties buiten het NAVO-gebied. De Nederlandse luchtmobiele brigade is een voorbeeld.

Status

Het derde motief dat Liska noemt is status. Als de (meest) succesvolle veiligheidsinstelling en de machtigste club die er is, geeft NAVO haar leden een gratis aura mee. Zolang niemand een dringende reden heeft om eruit te stappen, blijft de club althans in naam en als organisatievorm bestaan. Uiteraard is dit een afgeleid motief. En de NAVO kan niet teren op oude roem als de huidige prestaties ondermaats blijven. →

⁴ Robert. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984. Het oprichten van nieuwe regimes is immers bijzonder kostbaar, niet alleen in geld gemeten, maar ook in politieke inspanning.

⁵ Deze analyse weerspiegelt het officiële denken in de VS. Zie Barton Gellman, 'US Has Vital Interest in Containing Conflict', *Washington Post*, 21 Februari 1999, A1. Scherp bestreden overigens door bv. Henry Kissinger, 'Voor Inzet Amerikanen in Kosovo bestaan geen goede redenen', *de Volkskrant*, 6 maart 1999.

De transatlantische band

De conclusie mag luiden dat er voor een organisatie als de NAVO duidelijk plaats is, maar dat er niet per se overeenstemming bestaat over haar missie. Meer praktisch: het is de vraag of dit een stabiele situatie is. De NAVO is niet dood, maar zal zij niet *just fade away* bij gebrek aan relevantie?

Deze vraag kan niet los worden gezien van de vraag of de transatlantische band zal worden gehandhaafd. Juist de artikel-5 veiligheidsgarantie van de VS bepaalt in hoge mate het karakter van de NAVO. Ervan uitgaande dat een alliantie als de NAVO niet kan blijven bestaan als dit niet de nationale belangen van de leden dient, moet men zich dus afvragen waarvoor Europa en de VS elkaar nodig hebben.

Europa heeft de VS nodig voor het vervullen van strategische kernfuncties. De eerste en meest praktische is de veilige aanvoer van grondstoffen, met name olie en de bescherming van de vitale handelsroutes.

Nucleaire afschrikking

De tweede kernfunctie betreft het managen van de nucleaire afschrikking. Zolang de Russische Federatie over een strategisch kernwapen beschikt is een Amerikaans tegenwicht geboden. Omdat Rusland niet over de middelen beschikt om een strategische kernmacht te blijven ontplooiën, is het niet te overzien hoe lang deze behoefte nog zal bestaan. Rekening houdend met de voortschrijdende veroudering van het Russische atoomarsenaal moet men echter ten minste rekening houden met een periode van tien jaar (er wordt dan van uitgegaan dat Rusland alleen bescheiden aantallen Topol-M raketten zal kunnen opstellen).

Hoewel dit een allesoverheersende reden voor Europa is om de NAVO-structuur te behouden, is zij dus in de

tijd mogelijk zeer beperkt. Een tweede factor die een grote rol speelt in de nucleaire krachtsvergelijking is een Amerikaans raketenschield. Er moet rekening mee worden gehouden dat over tien jaar belangrijke elementen van zo'n schild zullen zijn ontplooid. De aloude vrees voor ontkoppeling kan daarbij opnieuw de kop opsteken, al zal de beoogde Amerikaanse *Nationaal Missile Defence* (NMD) vermoedelijk beperkt van omvang blijven en zal vanwege het ontbreken van nucleair bewapende vijanden van de NAVO ook de Europese angstreactie kortstondig kunnen blijven.

Verdediging

Een derde kernfunctie betreft uiteraard het beschikbaar stellen en/of houden van Amerikaanse militaire middelen en infrastructurele voorzieningen ten behoeve van verdediging en interventie in de periferie van Europa. Dit aspect hangt samen met de welbekende Europese 'verslaving' aan overweldigende Amerikaanse middelen, die het Europa mogelijk heeft gemaakt een belangrijk deel van de kosten van verdediging te ontgaan. De oorzaak is, zoals met alle verslavingen, circulair. Europa is geen politieke eenheid en heeft dus geen unitaire defensiepolitiek.

Aan de andere kant wordt Europa ook niet gedwongen nieuwe elementen van een unitaire defensiepolitiek aan te dragen zolang de VS bereid blijft essentiële voorwaarden voor zijn verdediging te scheppen. Deze afhankelijkheid zal naar verwachting iets afnemen. Essentiële zaken als satellietwaarneming en -communicatie komen in de toekomst in militair relevante formats commercieel beschikbaar. Niettemin is er geen aanwijzing dat de Europese landen bij de incasserings van het vredesdividend aan dit probleem veel denkkracht hebben gewijd.

Amerikaans leiderschap

Een vierde kernfunctie betreft het bieden van Amerikaans leiderschap aan de militaire inspanning. Europese besluitvormingsmodellen zoals gepraktiseerd in de EU, zijn hiervoor

te omslachtig en te traag. Voor een geïntegreerde defensie bestaat behoefte aan een actor in het systeem die zich bezighoudt met strategische planning, het uitstippelen van beleid, het stimuleren van actie en het leveren van militaire leiders.⁶ Het zal een cultuuromslag vereisen als Europa deze functie ooit zelf moet verzorgen.

Tijdens de opsplitsing van Joegoslavië in 1992 bleek bijvoorbeeld dat de minister van Buitenlandse Zaken die fungerend EU-voorzitter was (dus aanvoerder van de buitenland-troika) in complexe situaties die specialistische beleidsvoorbereiding vragen over onvoldoende ambtelijke ondersteuning beschikte. Het antwoord van de EU was karakteristiek: geen bundeling van de know-how van de lidstaten maar, via het verdrag van Amsterdam, de oprichting van een kleine, commune planningscel. Hoeveel moeilijker zal het niet zijn, strategische beleidsbeslissingen, waarbij al gauw nationale zenuwen worden geraakt, in handen van een fungerend Europees voorzitterschap te leggen.

Politieke invloed

Een vijfde kernfunctie voor Europa is eigenlijk een afgeleide van het voorgaande. Zij bestond altijd in het via de veiligheidsgemeenschap beïnvloeden van de Amerikaanse politiek. De NAVO biedt daartoe een uitmuntend kanaal. Bij veel veiligheidsbedreigingen vormt de VS ook een deel van het probleem. Men denke aan de nonproliferatie, die mede wordt bemoeilijkt door het kernwapenbezit van de VS zelf. Of aan het treffen van maatregelen tegen *global warming*, waarbij de VS, samen met China, als een *veto power* kan worden beschouwd. En de militaire macht van de VS zelf kan in regionale situaties coalitievorming uitlokken die de spanning doet oplopen. Met name een land als Frankrijk beschouwt de actieve Amerikaanse diplomatie, met zijn gemengde realistisch-idealistische inspiratie, als een potentiële bron van escalatie.

Het moet gezegd, invloedsuitoefening via dit soort institutionele weg is niet

⁶ William T. en Annette B. Fox, *NATO and the Range of American Choice*, New York 1967, pp. 59-76.

altijd effectief. Maar de besluitvorming in Washington is vaak dermate ondoorgrondelijk dat een hoogwaardig communicatiekanaal toch van belang is. Men denke aan de geslaagde poging van Thatcher tijdens de SDI-episode om in samenspraak met Reagan commune grondbeginselen voor de invoering van SDI te formuleren. De Britse premier was wel niet gemandateerd, maar ze sprak Reagans taal en kon feitelijk namens de Europese bondgenoten optreden.⁷ Daarbij moet worden bedacht dat de NAVO een geprivilegieerd communicatiekanaal is gebleken. Tijdens de Koude Oorlog konden belangenbotsingen in de economische sfeer (zelfs bij de wapenproductie) de sfeer in de alliantie nooit werkelijk bederven.

Commerciële belangen van de VS

Van zijn kant heeft ook de VS de NAVO nodig voor het vervullen van strategische kernfuncties. Maar het zijn er minder dan andersom, zodat Europa de vragende partij lijkt te zijn. In de eerste plaats is weliswaar een deel van de Amerikaanse motivatie politieke sentimentaliteit en daarom onderhevig aan slijtage, veranderingen, en toevallige omstandigheden, maar een deel is wel degelijk door overwegingen van *grand strategy* en commercie ingegeven. De VS wil niet dat het Europese productievermogen gecontroleerd wordt of zelfs in handen valt van een vijandig gezinde mogendheid. Daarvoor heeft de VS zoals gezegd veel overgehald.

Afgeleid van deze functie is het feit dat de VS invloed wil kunnen uitoefenen in Europa, en dat dat het gemakkelijkst gaat in een multilaterale forum waarin het toevallig ook nog eens het belangrijkste lid is. Want politiek heeft Europa nog steeds geen adres en telefoon.

De militaire kant van de vergelijking is niet zonder belang. De voortgaande

daling van de reële Amerikaanse defensie-inspanning wordt verzacht doordat de inspanning van de bondgenoten bij die van de VS kan worden opgeteld. Europa levert ook strijdkrachten voor interventies, met name *peacekeeping*. Politiek van belang is ook dat de afrekening gaat via *cost sharing* formules, zodat meelifters meebetalers worden. Met andere woorden, Europese landen kunnen zich desnoods onttrekken aan de druk om algemene troepenniveaus te handhaven, maar moeilijker aan de verplichting een pondsgewijze bijdrage te leveren aan vredesoperaties.

Het voorgaande overdenkend signaleert men zonder moeite enige problemen.

Knelpunten

Ten eerste heeft het hiervoor gesignaleerde feit dat de VS op het oog Europa wat minder nodig heeft dan omgekeerd, zijn prijs. Goed, beide partijen kunnen een prijs aan elkaar vragen, want beide hebben elkaar nodig, maar de netto-situatie is in het voordeel van de VS. Deze zal altijd willen verhinderen dat Europa geheel zijn eigen weg gaat, maar dat alléén stelt Europa niet in staat in de toekomst voor een dubbeltje op de eerste rang te kunnen zitten. Washington kan de kaarten zetten op het idee van het einde van de ideologie en redeneren dat Europa in het Amerikaanse kamp zit en er nooit meer uitkomt, en dat er voldoende contacten en wederzijdse afhankelijkheid overblijven om een defectie van Europa naar de vijand (wie?) te verhinderen. De VS bezit dus aan het begin van de 21-ste eeuw een vrij grote handelingsvrijheid.

Onderlinge afhankelijkheid

In de tweede plaats stormen er allerlei vormen van wat men kan noemen 'nieuwe veiligheid' op de bondgenoten af. Vele daarvan hebben niet te maken met allianties en machtsevenwicht, maar met interdependentie. Men denke aan de veiligheidsproblemen die samenhangen met terrorisme,

grondstoffenuitputting, monetaire en financiële chaos, ecologische risico's, te grote afhankelijkheid van de computer, ontworteling en migratie van grote groepen mensen, enzovoort.

Dealignment, het zich van de anderen juist losmaken, is een van de strategieën om interdependentie te verminderen. Het vormen van allianties is soms de geprefereerde strategie van de VS maar de grotere EU-landen hebben de reflex graag *à la carte* te willen gaan bij het oplossen van dergelijke problemen, omdat ze geen cheques willen en kunnen uitschrijven waarop het bedrag niet is ingevuld.

De kosten

Met de opkomst van problematische vormen van 'nieuwe veiligheid' hangt samen dat de bereidheid om voor militaire middelen te betalen (nog meer) op losse schroeven komt te staan. Veiligheid is wel net zo ondeelbaar als soevereiniteit, maar de kosten van de veiligheidsfunctie in brede zin mogen niet zo torenhoog worden dat ze de levensvatbaarheid van staten aantasten. De militaire veiligheidscomponent komt dus onder druk te staan en moet zijn bestaansrecht meer dan vroeger bewijzen. Want elke soort veiligheid zal, gegeven een politieke achterban, zijn eigen claim willen leggen.

In hoeverre die claims worden gehonoreerd is een kwestie van politieke strijd. Met het afnemen van ideologische bindingen is 'de politiek' meer dan vroeger een membraam dat gevoelig is voor de wensen van de brede middenklasse. Diens voorkeur is ongewis en ambigue: in Nederland gaat een grote steun voor de NAVO en voor participatie aan vredesoperaties moeiteloos samen met een voorkeur voor bezuinigingen op defensie. Dat maakt het draagvlak onvoorspelbaar. Een dreigende gasaanval op Tel Aviv slecht bij wijze van spreken sneller dan honderd geleerde congressen de barrière om na te denken over raketverdediging.

Waar het om gaat is dat de uitkomst van dit type publieke allocatie niet bij

⁷ Ko Colijn en Paul Rusman, 'Westeuropese antwoorden op SDI', in: Ph.P.Everts (red.) *De droom der onkwetsbaarheid. Het Amerikaanse SDI en het belang van Europa*, Kampen 1986, pp. 132-133.

voorbaat vaststaat. Zij hangt niet langer af van een onomstreden dreiging maar van de keuze uit eigen ambities. Zelfs het veiligheidsbeleid is gedemocratiseerd en krijgt iets onvoorspelbaars dat het vroeger niet had.

Onzekere publieke steun

Een derde probleem is welbekend. Ook als de militaire middelen zijn gewaarborgd, is de publieke steun in de VS voor een actieve militaire rol in een gegeven situatie onzeker. Deze steun moet op zijn best telkens weer worden bevochten. Dat betekent niet dat de politieke leiders zich alleen hoeven te laten leiden door de angst voor militaire slachtoffers, maar het maakt ze wel voorzichtiger dan ooit tevoren met machtsontplooiing. Nu verkeert Europa in een betere positie tegenover de VS dan bijvoorbeeld Japan of Taiwan. Deze machten zijn geïsoleerder en hebben minder mogelijkheden om weerwerk te bieden. Europa is een hechte coalitie en een sterke economische macht. Voor zover Europa verdeeld is, is dit zelfs een extra motief voor de Amerikanen om een Europese presentie aan te houden. Verder is er de traditionele angst van de VS voor defectie. Dit laatste kan echter veranderen onder een nieuwe regering in de volgende eeuw.

Samenvattend: door het verdwijnen van het Europese veiligheidsprobleem wordt de NAVO niet per se op losse schroeven gezet. Veel is voorspelbaar, maar tot de meer onvoorspelbare zaken behoren veranderende sentimenten aan weerszijden van de oceaan. Zonder de disciplinerende functie van een tegenstander met een agressief ogende voorwaartse strategie kunnen die sentimenten zorgen voor een radicale koersverandering. Ongrijpbare of onvoorspelbare sentimenten bepalen voor een groot deel:

- (1) de definitie van nieuwe veiligheidsproblemen;

- (2) de bereidheid van de belastingbetaler om het vredesdividend niet langer op te eisen;
- (3) de neiging tot multilateralisme van de VS in de nabije toekomst, en
- (4) de fundamentele Europa- en Amerikaanse gezindheid aan weerszijden van de oceaan.

Collectieve veiligheid versus collectieve verdediging

Welke is nu de rol van de NAVO in de toekomst?

Vanuit het oogpunt van de systeem-bouwer is er iets vreemds aan de NAVO. Eigenlijk kan niemand overtuigend aangeven waarom die NAVO er nog is. Tegelijk lijkt de NAVO bijna oververklaard, zie hiervoor, wat een in slaap sussend effect heeft. Maar een slecht functionerende NAVO mist de spankracht om de problemen die op haar bord belanden goed aan te pakken en houdt op den duur de concurrentie met andere fora en met nationale oplossingen (onverschilligheid, dealignment, defectie) niet vol.

De enige lange-termijnstrategie die zinvol lijkt is de evolutie van de NAVO tot een collectieve-veiligheidssysteem. Dat vereist een ware omslag, want het verschil tussen het product van de NAVO, collectieve verdediging, en collectieve veiligheid is fundamenteel. Voor collectieve verdediging is een vijand nodig, voor collectieve veiligheid niet. Bij het laatste moet men eerder denken aan een buurtwacht of sociale controle in het groot, een soort regionale Verenigde Naties. Hierbij beloven de aangesloten landen te zullen optreden voor ordeherstel als een van hen agressie pleegt.

De ovse

Een probleem is dat de landen die er toe doen en dus die agressie moeten bestraffen zelf vrijwel immuun zijn voor die sanctie (denk aan de onaantastbare positie van de grote landen in de Veiligheidsraad). Zij kunnen hun gang gaan. In de EU-context is dit overigens een theoretisch probleem,

daarvoor is de integratie te ver voortgeschreden. Europa is dus meer dan welke regio ook rijp voor een collectieve-veiligheidssysteem.⁸

Niet toevallig hebben we al een embryonaal systeem, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Het voordeel van deze organisatie is het universele lidmaatschap. Maar er zijn geen kwaliteitsstemmen voor de groten zoals in de Veiligheidsraad van de VN, zodat een verlamdend veto door kleine landen de OVSE (te) gemakkelijk kan frustreren. Dat wekt geen vertrouwen. Zeker omdat een aantal landen aan de rand van Europa, niet toevallig allemaal orthodoxe landen (Belarus, Rusland, Joegoslavië, in iets mindere mate Oekraïne) niet wordt vertrouwd.

Uitgaande van de bestaande situatie biedt de NAVO dus toch een beter fundament dan de OVSE voor een evolutie naar een stelsel van collectieve veiligheid. Omdat er na de Koude Oorlog kennelijk niet de hogedrukpan-situatie bestond waarin oude instituties met een klap konden worden vervangen door nieuwe, heeft men heel pragmatisch de strategie van het softwarehuis gekozen. Deze houdt in dat steeds weer stukjes nieuwe software aan de oude architectuur worden vastgekoppeld (de oude software, dat was de NAVO). Deskundigen spreken van *interlocking institutions*. Die keus was politiek onvermijdelijk. Het vertrouwen en prestige dat de NAVO genoot waren onmisbaar. De uitbreiding van de NAVO moet dus de eerste fase zijn van een nieuw te vormen collectieve-veiligheidsstelsel.

Uiteenlopende motieven

De vraag is nu of dit geen verkeerde ontwerpstrategie zal blijken te zijn. De NAVO moest na 1989 overhaast strategische beslissingen nemen. Nog niet erg, maar de motieven voor de NAVO-uitbreiding liepen wel erg uiteen. Het ging de Polen onder Lech Walesa om de artikel 5-garantie, de Russen (aan wie in 1993 heel even een blokkerende stem is gegund) om westerse kredieten, de Duitsers om een stabiele oostgrens, en de Ameri-

⁸ J. H. Leurlijk, 'De organisatie van de vrede in Europa', in: A. van Staden (red.), *Tussen orde en chaos*, Leiden 1993, p. 42.

kanen maakten in december 1993 een ommezwaai waarbij ze kozen voor de nogal opportunistische *window of opportunity*-retoriek.

Het was als in elke situatie waarin een kleine groep beslissingen moet nemen: wie de eigen preferenties het best op een rijtje heeft krijgt meestal gelijk. Maar of het in dit geval niet het gelijk van de vismarkt was moet nog blijken.

Uitbreiding

Over de problemen van de uitbreiding is al heel veel geschreven. Bezien vanuit de mogelijkheden een collectieve-veiligheidssysteem in te richten laten zich, bijkans in telegramstijl, toch de volgende punten uitlichten.

- In de eerste plaats worden de vroegere sovjet-staten genegeerd, of zelfs gebruuskeerd. Men zou kunnen zeggen: zo ga je niet met ex-vijanden om. Intussen blijft Rusland een niet onbelangrijke schakel in een Europees stelsel van collectieve veiligheid, hoewel dit land zal moeten wennen aan het spelen van een weinig prominente rol. Een verkeerde start dus, want juist aan de oostelijke rafelrand van Europa zijn de veiligheidsproblemen te verwachten, zoals we tot onze schade merken.

- In de tweede plaats is het NAVO-lidmaatschap geen echt doorgangshuis, want de aspiranten moeten voldoen aan een aantal minimumvoorwaarden die zijn ontleend aan de *civil society*, niet aan veiligheid of strategische positie. Daarachter ging opportunisme schuil: de angst voor een overreactie van de slavisch-orthodoxe randstaten, vooral Rusland, en een afkeer van het idee van een verwaterde NAVO.

Allemaal niet erg, maar er wordt nu een paraplu met gaten opgehouden. Een aantal landen zal immers niet of alleen heel laat NAVO-lid kunnen worden. Dat maakt de doorgroei naar een collectieve-veiligheidssysteem twijfelachtig, temeer omdat het juist gaat om landen waarvan wordt aangenomen dat zij harden van instabiliteit kunnen worden.

- Een verdere complicatie is de disparallelie tussen de NAVO- en de EU-uitbreiding. Estland is bijvoorbeeld een EU-kandidaat, maar er is nooit beslist dat het NAVO-lid mag worden, al heeft Clinton in januari 1998 zich anders geuit. Omgekeerd is Turkije wel NAVO-lid, maar een EU-lidmaatschap zit er nog niet in. Dit is van belang, gezien de rol die de EU in de toekomst zou moeten spelen.

De rol van de EU

Want, zoals hiervoor al gezegd, heeft de EU voorlopig meer reden de VS in Europa te willen houden dan de VS zelf. Ooit zal de rol van de VS geringer worden, misschien al veel eerder dan wij denken als Washington geen tweede viool zal willen spelen. In de overgangsfase moet de EU dan een veel belangrijker sujet kunnen uitbeelden dan waartoe zij tot nu toe bereid was. Dat zal alleen gebeuren onder de dreiging van een verdere terugtrekking van Amerika. Want waarom zouden Europese staten risico's lopen als de VS dat voor ze wil doen? Aannemend echter dat de VS zich hard zal opstellen, kan de EU die nieuwe taak dan ook aan? Daar komt bij dat de VS in een overgangsfase niet echt kan weglipen. Zij moet infrastructuur beschikbaar blijven stellen, maar eist in ruil daarvoor zeggenschap over het gebruik. Dit leidt nu al tot wrijvingen in de NAVO, maar potentieel ook met (de Republikeinse meerderheid in) het Congres. De overgangsfase kan bovendien lang duren. Ook dan blijven tussen de grotere Europese mogendheden aanzienlijke verschillen bestaan in inschatting, bereidheid en interventiecultuur.

Toch is het de vraag of er een alternatief is. Een regionaal veiligheidssysteem met beperkte ambities heeft waarschijnlijk meer slaagkans dan het VN-systeem, omdat men het gemakkelijker over in geding zijnde belangen eens kan worden.

Een belangrijk aspect van het vermo-

gen van de Europese landen om in te grijpen, zal liggen in democratisering van de veiligheidspolitiek. Met name gaat het om het rijpen van de publieke meningsvorming en het versterken van het bestaande draagvlak voor vredeshandhavende activiteiten. Zo zou het van beperktheid getuigen als de interventiebereidheid alleen zou voortkomen uit humanitaire aandriften.

De rol van de VS

Het is echter ook onzeker of de politieke wil van de VS krachtig genoeg is (en zal blijven) om in de overgangsfase leiding te geven. Dat lijkt misschien vreemd in een tijd waarin Frankrijk (minister Hubert Védrine) gewaagt van een *hyperpuissance*, die de anderen (in de Contactgroep, inzake Kosovo) zijn wil oplegt. Maar de wil van de VS om als politieagent op te treden, is in de jaren negentig beproefd en niet overweldigend, zoniet afwezig, bevonden. En al was die wil er wel, dan nog beschikte de VS niet over het militaire instrumentarium om tegelijkertijd landen als Noord-Korea, Irak en ex-Joegoslavië aan de ketting te leggen.

Door de grote bezuinigingen in de jaren negentig bezitten de VS nog maar tamelijk beperkte mogelijkheden voor een militaire *alleingang* (al zijn ze nu ook weer de eersten om op te houden met bezuinigen). Dat beïnvloedt historisch ook het vermogen tot leiding geven in de NAVO. Vaak hing dit vermogen de afgelopen veertig jaar samen met een forse defensie-inspanning. Ten tijde van Nixon/Ford, die in de eerste helft van de jaren zeventig bezuinigden op defensie, zag men een afglijden van de Amerikaanse rol in de NAVO. Onder Carter, die aanvankelijk doorging met bezuinigen en de uitgaven pas later stabiliseerde, zette zich dat door. Onder Reagan gingen zowel de uitgaven als de Amerikaanse impulsen omhoog. Maar na de Koude Oorlog daalden de uitgaven weer snel (overigens niet

harder of eerder dan die van de bondgenoten), en namen Amerika's leidinggevende activiteiten in Evere nog vlugger af.

De Amerikaanse aarzeling om het roer in handen te nemen, is kennelijk ook een kwestie van politieke cultuur. Na de Tweede Wereldoorlog en ook na de Koude Oorlog zag men bij de VS een karakteristieke aarzeling om leiding te geven. Het beleid van Clinton borduurde voort op het onuitgewerkte script van zijn voorganger Bush (diens *new world order*), maar kenmerkte zich vooral door voortdurende bijstellingen en langdurige aarzelingen, zoals in Somalië, Bosnië en Kosovo.

De VS heeft dus de bondgenoten weer (meer) nodig. Maar ook hún spankracht is beperkt. De legers van het VK en Frankrijk zijn het meest toegesneden op interventie, en leverden een belangrijke bijdrage in Irak en Bosnië. Maar qua absolute omvang is hun maximale bijdrage niet groot.

Het Pentagon ziet zelfs het *Partnership for Peace* en de NAVO-uitbreiding (400.000 midden-Europese grondsoldaten!) expliciet als een middel om meer bronnen van militaire macht aan te boren.

En wie meent dat in de overgangssituatie de besluitvorming democratischer zal verlopen, wacht een teleurstelling. Verschillende aanzetten in de literatuur (zoals Riker, zie noot 3) en praktijk leren dat het aantal landen dat aan de besluitvorming in praktijkoperaties deelneemt juist inkrimpt. Het exclusieve karakter van de Contactgroep is hiervan een goed voorbeeld. De tijdens de Koude Oorlog vanzelfsprekende cohesie en solidariteit binnen de NAVO kunnen dus op gespannen voet komen te staan met de dynamischer *modus operandi* die wordt vereist in het systeem van collectieve veiligheid waarom Europa vraagt. Er is een klein, maar misschien doorslaggevend verschil tussen de *coalitions of the willing* (waartoe Nederland zich graag rekent) en de Rike-

riaanse *coalitions of the winning* die de dienst uitmaken.

Conclusie

Er pleit dus nogal wat tegen het gangbare optimisme dat de NAVO in staat zal zijn de noodzakelijke veranderingen door te maken. Het lijkt duidelijk dat het de visie en besluitvaardigheid van Europa, vooral van de Europese Unie, zijn waarvan de gewenste evolutie grotendeels afhangt.

De Unie heeft een gemengde staat van dienst. Er is duidelijk een crisisbewustzijn nodig om de alledaagse traagheid van het Brusselse bestaan te doorbreken. Zoals het Witboek uit 1986, te beschouwen als een schrikreactie op de Japanse economische hegemonie die zich toen leek aan te dienen. Ook de Economische Monetaire Unie stamt nog uit die bron. Misschien zal de leerschool in ex-Joegoslavië een overeenkomstig effect hebben.



De interne aanpassing van de NAVO

KTZT ir. V.C. Windt DIC en kolonel der grenadiers P. van Uhm*

Inleiding

Na de val van de Muur in november 1989, de hereniging van Duitsland in oktober 1990, de ineenstorting van de Sovjet-Unie in december 1991 en de dramatische veranderingen elders in Midden- en Oost-Europa kwam er een einde aan de Koude Oorlog. Als gevolg van deze veranderingen verdween de onmiddellijke dreiging voor de NAVO van een simultane, massale aanval van de landen van het Warschaupact over de gehele breedte van de Europese NAVO-grens. Deze historische ontwikkelingen en de transformatie van de Euro-Atlantische veiligheidsomgeving hebben een diepgaande invloed op het Bondgenootschap gehad.

Het einde van de Koude Oorlog maakte het voor de lidstaten van het Bondgenootschap mogelijk hun strijdkrachten aanzienlijk te reduceren en wijzigingen in de staat van gereedheid en ontplooiing door te voeren. Overeenkomstig de besluiten die door de staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO-lidstaten werden genomen tijdens hun topconferenties in Londen in juli 1990, in Rome in november 1991 en in Brussel in januari 1994, heeft de NAVO

zich aangepast aan de veranderde strategische en politieke omgeving.

Op deze laatste vergadering werd goedkeuring gegeven aan het plan om de NAVO-structuren en -procedures flexibeler en efficiënter te maken. Dit besluit vormde het startsein voor het interne aanpassingsproces van de NAVO, dat zou bestaan uit vier elementen: de *Long Term Study* (LTS), de ontwikkeling van een *European Security and Defence Identity* (ESDI), het ontwikkelen en implementeren van het *Combined Joint Task Forces* (CJTF) concept en de aanpassing van NAVO's *Strategic Concept* (SC).

Dit artikel behandelt deze vier elementen die de interne aanpassing van de NAVO gestalte geven.

NAVO's 'Long Term Study'¹

De opdracht van de regeringsleiders „(...) to adapt NATO's Command (and Force) Structure (...)” leidde ertoe dat in april 1994 door het Militair Comité (MC) in een sessie van de Chefs van Defensiestaven (MC/MS)² van de NAVO werd besloten tot de zogenaamde LTS. In het kader van de LTS worden voorstellen ontwikkeld over NAVO's commandostructuur³, infrastructuur en strijdkrachtenstructuur⁴.

De studie over de commandostructuur, die zou worden uitgevoerd in vier fasen, dat wil zeggen: de conceptuele fase, de fase van het ontwikkelen van modellen, de keuzefase en de implementatiefase, begon voortva-

rend en inmiddels zijn de eerste drie fasen voltooid en is een begin gemaakt met de implementatie van de nieuwe structuur. De herziening van NAVO's strijdkrachtenstructuur zal in een later stadium plaatsvinden.

Redenen voor de herziening

Voor de herziening van de NAVO-commandostructuur in 1994 was een aantal hoofdredenen: dalende nationale defensiebudgetten, de nieuwe taken van de NAVO, zoals onder meer deelname aan *Peace Support Operations* (PSO's), de toenmalige wens tot *Out of Area* (OoA)⁵ optreden en de ontwikkeling en implementatie van het CJTF-concept.

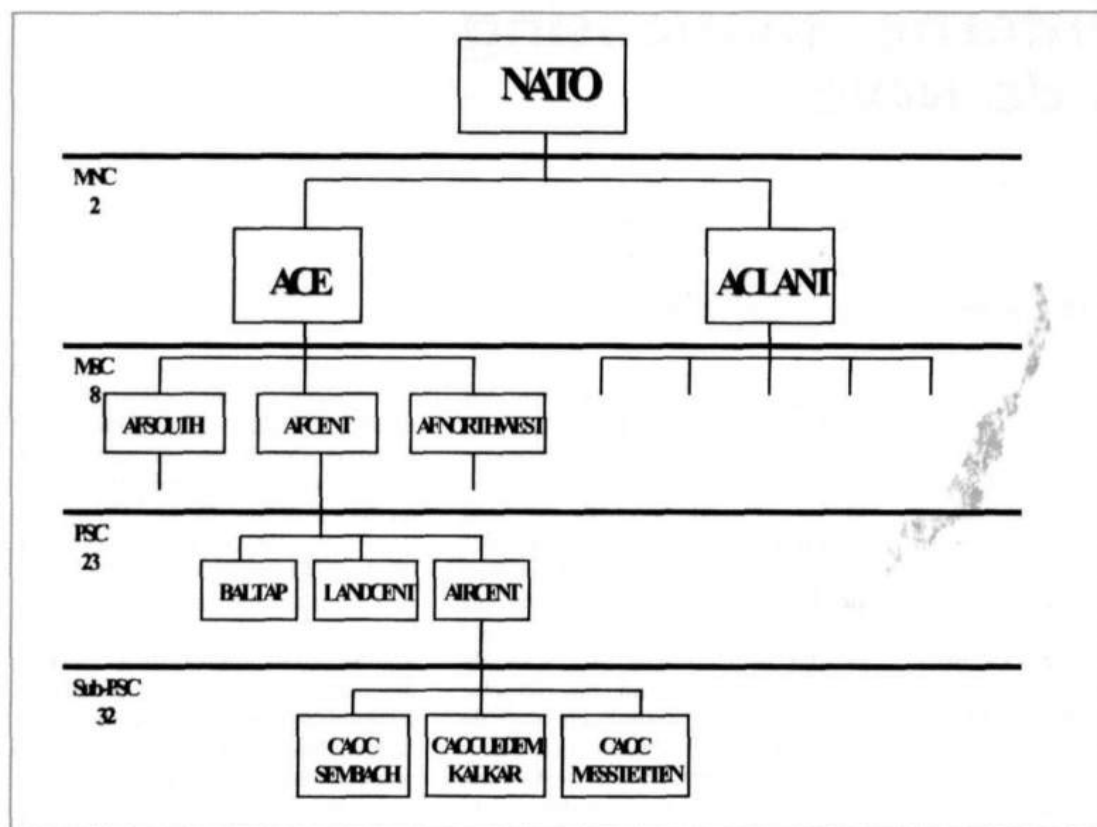
Daarnaast waren er twijfels gerezen over de bestaande bevelsstructuur, die uit vier lagen was opgebouwd.⁶ Het belangrijkste aspect was dat deze structuur nooit geheel ten uitvoer werd gebracht. In de zuidelijke regio van het *Allied Command Europe* (ACE) waren vanwege meningsverschillen tussen Griekenland en Turkije nog steeds problemen over de invulling van een aantal hoofdkwartieren in deze regio.

Er was bovendien geen sprake van een evenredige regionale verdeling, met twee regio's ten noorden van de Alpen en één ten zuiden hiervan. Het aantal hoofdkwartieren was bovendien groot (65), mede door een niet consequente scheiding tussen de NAVO-commando- en strijdkrachtenstructuur (zie afbeelding 1).

De bestaande commandostructuur was bovendien toegesneden op de collectieve verdedigingstaak⁷ en daar-

* Met bijdragen van lkol M.H.H.H. Kamphuis, lkol F.F.A. Kleyheeg, KLTZ C.J.H. Trimpe Burger, lkol D.M. van der Zwan, maj R.J. Querido.

De auteurs zijn werkzaam bij het ressort Internationale Plannen en Samenwerking van de Defensiestaf.



Afb. 1
De huidige NAVO-
commando-
structuur

door minder geschikt voor het plannen en uitvoeren van niet artikel-5 operaties.⁸ Tot slot werd het accent in het militaire optreden steeds nadrukkelijker verlegd naar interservice ('joint') operaties.⁹ Ook dit aspect kwam in de bestaande structuur onvoldoende tot uitdrukking.

Principes en criteria

Het leidende principe bij de herstructurering van de nieuwe NAVO-commandostructuur was militaire effectiviteit. Dat hierbij ook sprake was van politieke invloeden zal in een politiek-militaire organisatie als de NAVO geen verbazing wekken. Dit betekende dat het principe van militaire effectiviteit in evenwicht moest zijn met het principe van politieke haalbaarheid én betaalbaarheid.

Daarnaast gold als criterium dat één commandostructuur moest worden ontwikkeld gebaseerd op collectieve verdediging, maar voldoende flexibel om ook andere taken te kunnen uitvoeren. Er moest sprake zijn van een

plattere organisatie, waarin het CJTF-concept zou moeten worden geïntegreerd en waarbij samenwerking met niet NAVO-lidstaten en andere internationale organisaties mede in beschouwing moest worden genomen.

De ESDI zou in de nieuwe organisatie een duidelijke plaats moeten krijgen, zonder dat daarbij de transatlantische band¹⁰ uit het oog zou worden verloren. Tegelijkertijd zou een verdere uitbreiding van de NAVO zonder problemen moeten kunnen worden geaccomodeerd. Deze principes, criteria en de reeds genoemde tekortkomingen vormden de basis om te komen tot een nieuwe commandostructuur.

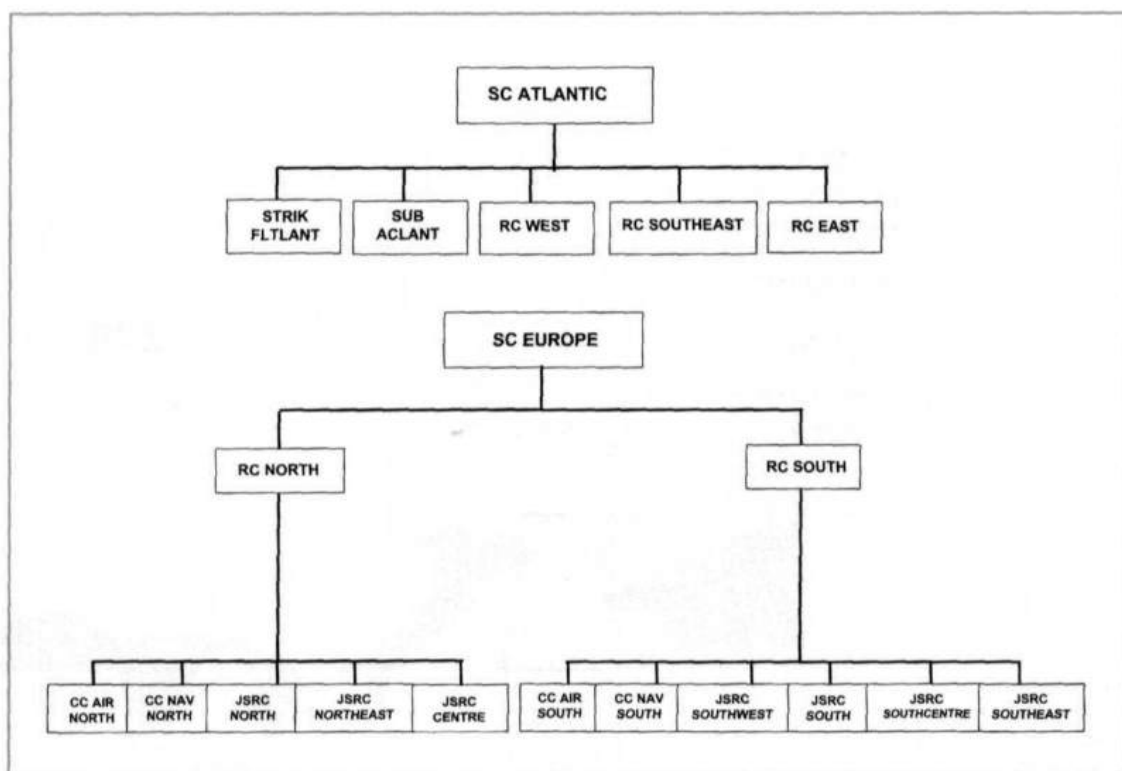
De nieuwe NAVO-commandostructuur

In afbeelding 2 en 3 is de nieuwe NAVO-commandostructuur respectievelijk hiërarchisch en geografisch weergegeven. Hieruit blijkt dat sprake is van een beter gestroomlijnde organisatie, een reductie van 65 naar

20 hoofdkwartieren en van vier naar drie bevelslagen. Door de integratie van het CJTF-concept werd aan de van huis uit statische commandostructuur de flexibiliteit gekoppeld om ook in niet artikel-5 situaties te kunnen optreden. Ook aan de reeds eerder genoemde criteria werd over het algemeen inhoud gegeven.

Als belangrijkste nadelen van de nieuwe commandostructuur kunnen worden genoemd dat de uitkomst een politiek-militair compromis is, waarbij de militaire effectiviteit zeker niet maximaal kan worden genoemd.¹¹ Uitgebreide en langdurige discussies hebben vooral in de eerste en tweede fase plaatsgevonden, met name over het aantal strategische en subregionale commando's. Een ander nadeel of anders gezegd, 'gemiste kans' is het ontbreken van Frankrijk in deze nieuwe NAVO-commandostructuur.¹² Onder meer het ernstige verschil van mening over de nationaliteit van de commandant van het toekomstige

Afb. 2
De nieuwe
NAVO-
commando-
structuur,
hiërarchische
weergave



regionale hoofdkwartier in de zuidelijke regio van SC-Europe speelde hier een zeer belangrijke rol.

Of de nieuwe NAVO-commandostructuur ook beter past bij de dalende nationale defensiebudgetten, zal nog moeten blijken. Hoewel van een vierlaagse bevelsstructuur werd teruggegaan naar een drielaag-structuur en er een vermindering plaatsvond van 65 naar 20 hoofdkwartieren, is de personele behoefte van de nieuwe commandostructuur nauwelijks afgenomen. Ook de overige *resource implications* duiden hierop. De uitbreiding van het aantal taken van het Bondgenootschap, met name de uitvoering van PSO's, is hier debet aan.

De implementatiefase

Na politieke goedkeuring in december 1997 van de nieuwe NAVO-commandostructuur, waarbij werd ingestemd met het aantal, type en de locatie van de hoofdkwartieren in de nieuwe structuur, begon de implementatiefase. In drie deelgebieden wordt gelijktijdig aan deze fase gewerkt. Als eerste wordt gewerkt aan het vaststel-

len van de benodigde infrastructurele middelen (*resources*), als tweede aan het vaststellen van de noodzakelijke personele middelen en vulling van de nieuwe structuur *Peacetime Establishments* (PE's) en ten slotte aan het herschrijven van aan de commandostructuur gerelateerde documenten. Op al deze deelgebieden wordt nauw samengewerkt tussen de verantwoordelijke instanties binnen het NAVO-hoofdkwartier en de twee *Major NATO Commanders* (MNC's).

Infrastructurele middelen

Met de goedkeuring van de nieuwe commandostructuur besloot het MC/CS tevens tot een beschouwing van alle *resource implications*. Dit vereiste een zeer uitgebreid onderzoek naar onder meer de gevolgen op het gebied van *manpower*, de gemeenschappelijk gefinancierde exploitatiekosten en investeringskosten die in relatie staan tot de implementatie van die nieuwe commandostructuur.

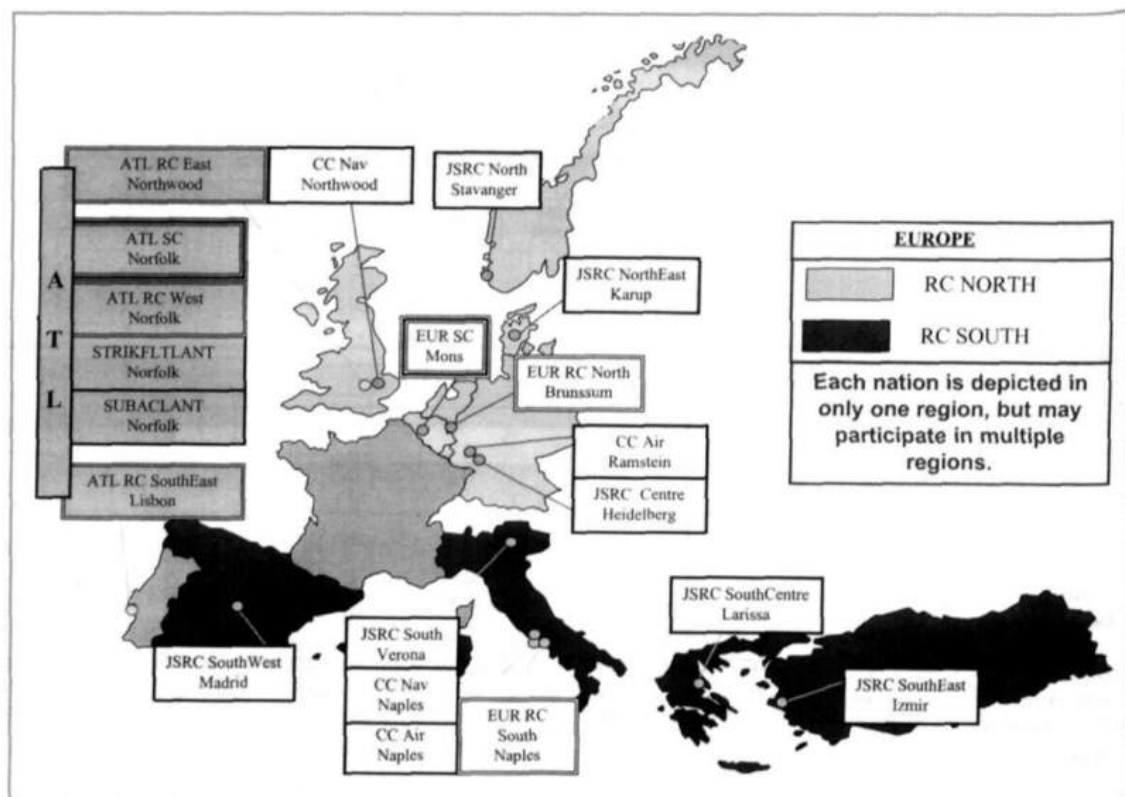
Het merendeel van de benodigde informatie vloeit voort uit de zogenaamde *Capability Packages* (CP's).

In een CP wordt de behoefte van de NAVO aan een specifieke militaire capaciteit beschreven alsmede de gerelateerde kosten voor investeringen, exploitatie en personeel. Ten behoeve van de nieuwe commandostructuur hebben de MNC's de bestaande CP's die beïnvloed kunnen worden door de noodzakelijk geachte wijzigingen, tegen het licht gehouden.

Daarnaast heeft Shape twee specifieke CP's ontwikkeld die zijn geënt op de nieuwe commandostructuur, te weten: de *ACE Northern Region Command Facilities CP* en de *ACE Southern Region Command Facilities CP*.

Deze CP's verlangen op termijn investeringen in de orde van grootte van circa 800 miljoen gulden voor de diverse infrastructurele aanpassingen van de NAVO-hoofdkwartieren en de daarbij behorende Communicatie-, en Informatiesystemen (CIS). Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat een gedeelte van deze investeringen onafhankelijk van de nieuwe commandostructuur noodza-

Afb. 3
De nieuwe
NAVO-
commando-
structuur,
geografische
weergave



kelijk zouden zijn, zoals de verplaatsing van het hoofdkwartier Afsouth in Napels (Italië).

Blokkades

De door Shape ontwikkelde CP's werden vervolgens de lidstaten ter goedkeuring aangeboden, hetgeen tot de nodige problemen zou leiden. Griekenland en Turkije hadden reeds eerder blokkades opgeworpen tegen elkaars CP's en de bekende tegenstellingen werden nu ook op de nieuwe CP's geprojecteerd, waarmee de implementatie van de nieuwe commandostructuur in gevaar zou komen. Het gegeven dat ook een aantal andere landen, waaronder Nederland, blokkades had opgeworpen tegen diverse Griekse en Turkse CP's, compliceerde de oplossing van het probleem. Het was uiteindelijk de voorzitter van het MC die met de nodige 'defensie diplomatie' dit dispuut wist te verhelpen.

Voor wat betreft Nederland zijn reeds NAVO-planningsfondsen aangevraagd

om de procedure voor de infrastructuurele aanpassingen van het hoofdkwartier RC North te Brunssum te initiëren. Deze locatie moet in april 2001 gereed zijn.

Investerings

De indicaties uit het resources onderzoek wijzen erop dat voor de nieuwe commandostructuur naar schatting eenmalige investeringskosten noodzakelijk zijn van circa 400 miljoen gulden. Deze investeringen zullen moeten worden gedragen door het NAVO Veiligheids Investerings Programma (NVIP).¹³

De analyse van de jaarlijkse exploitatiekosten is eveneens zeer complex en beperkt zich nog tot de activatie respectievelijk de sluiting van de NAVO-hoofdkwartieren. Nader onderzoek is noodzakelijk, maar de prognose is dat er sprake zal zijn van een lichte stijging in de exploitatiesfeer, wat van invloed zal zijn op het financiële plafond van het Militaire Budget (MB)¹⁴ waaruit de exploitatie wordt

bekostigd. De additionele investeringen uit het NVIP ten behoeve van de nieuwe commandostructuur worden in algemene zin *affordable* geacht. Wel zal één en ander ten koste kunnen gaan van de implementatie van andere CP's die een 'lagere' prioriteit kennen.

De uiteindelijke gevolgen voor het MB zullen op termijn inzichtelijker worden. Een brede analyse van alle resource implications zal dan worden opgenomen als onderdeel van het gedetailleerde implementatieplan. Op basis hiervan kunnen dan concretere uitspraken worden gedaan over de *overall affordability* van het NVIP en de noodzakelijke bijdragen van het MB die gepaard gaan met de realisatie van de nieuwe commandostructuur.

Personele consequenties

Ondanks de politieke goedkeuring in december 1997 ten aanzien van het aantal, type en de locatie van de toekomstige hoofdkwartieren van de nieuwe NAVO-commandostructuur,

bestond er geen duidelijk beeld van de feitelijke structuur en omvang van de nieuwe hoofdkwartieren. Duidelijk was wel dat vanwege de getalsmatige reductie van het aantal hoofdkwartieren, van 65 naar 20 en door het weghalen van een bevelslaag, het aantal militairen en burgers in de structuur nooit méér zou mogen bedragen dan het aantal in 1997; elk groter aantal werd als politiek onhaalbaar gezien.¹⁵

Door het MC/CS werd in april 1997 besloten om een zogenaamd *Manpower Study Team* (MST) op te richten. De taak van het MST bestond uit het geven van een gedetailleerd beeld van de omvang en structuur van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur. Deze ogenschijnlijk eenvoudige opdracht bevatte een aantal grote hindernissen. Allereerst waren de gegevens van de huidige organisatie niet eenduidig en betrouwbaar vastgelegd. Het beheer van de organisatiegegevens door het gebruik van computers stond nog in de kinderschoenen en van standaardisatie

van de structuur van de hoofdkwartieren was nauwelijks sprake.

Voorts moest rekenschap worden gegeven van het feit dat een studie naar de structuur en omvang van de nieuwe hoofdkwartieren samenviel met andere studies. Eén van de belangrijkste was het opzetten en beproeven van het CJTF-concept. Het beschikbaar hebben van personeel voor het vullen en instandhouden van de kern van een CJTF hoofdkwartier voor de uitvoering van niet artikel-5 operaties naast het uitvoeren van de werkzaamheden ter voorbereiding op artikel-5 operaties, kost normaal gesproken extra personeel. Op het moment dat het MST zijn werkzaamheden begon was verre van duidelijk hoe het CJTF-concept feitelijk gestalte zou krijgen. Daardoor bestond ook weinig zicht op de personele en organisatorische consequenties van dit concept.

Daarnaast waren de gewijzigde veiligheidssituatie en de eerste ervaringen opgedaan met de IFOR- en SFOR-

operatie in Bosnië-Herzegovina voor de meeste functionele gebieden aanleiding om nog eens kritisch te bezien of bestaande doctrines, operationele concepten en organisaties nog voldeden in de nieuwe tijd. Het logistiek functiegebied, de inlichtingenwereld, de communicatie- en informatiesystemen, het operationele concept met grote statische commandobunkers – allen werden aan een nauwgezet onderzoek onderworpen. Al deze onderzoeken zouden consequenties hebben voor de structuur en de omvang van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur.

De eerste fase

Ondanks al deze 'losse einden' startte het MST eind 1997 met zijn werkzaamheden. Gelet op het grote aantal onzekere factoren, alsmede vanwege het feit dat het MST zijn werk begon voordat er een formele goedkeuring was omtrent het aantal, type en locatie van de nieuwe hoofdkwartieren, werd in de eerste fase in een zeer beperkte kring een blauwdruk opge-



Afb. 4
Afnorthwest
zal in de
nieuwe
commando-
structuur
komen te
vervallen

steld van de nieuwe organisatiestructuren. Daarbij werd gebruik gemaakt van expertise vanuit de diverse functionele gebieden die daarmee tevens inzicht gaven in de laatste ontwikkelingen op het gebied van de reeds lopende studies.

De blauwdruk was in december 1997 gereed. Voorts ging men ervan uit dat gelijksoortige hoofdkwartieren een identieke structuur hadden. In de tweede fase zou aan de hand van onderzoeken bij de hoofdkwartieren zelf worden nagegaan of deze 'academische' oplossing ook in de praktijk werkbaar zou blijken.

De tweede fase

De tweede fase begon in januari 1998. Het MST werd uitgebreid met personeel dat door de landen tijdelijk ter beschikking werd gesteld. Na een korte inwerkperiode voor de nieuwe MST-leden brachten kleine groepjes bezoeken aan de bestaande hoofdkwartieren. Door middel van interviews en groepsdiscussies vormde men zich een beeld van de haalbaarheid van de blauwdruk uit de eerste fase. De ervaringen werden tussen de verschillende groepjes uitgewisseld zodat soortgelijke hoofdkwartieren konden worden vergeleken.

Uiteindelijk ontstond een zeer gedetailleerd beeld van de omvang en structuur van de hoofdkwartieren in de nieuwe NAVO-commandostructuur. Natuurlijk moest op sommige terreinen een voorbehoud worden gemaakt als gevolg van andere, nog lopende studies. Desalniettemin was men er in geslaagd om in een zeer korte tijd, amper drie maanden, de hele bestaande commandostructuur door te lichten en aanbevelingen te geven voor de inrichting van de nieuwe structuur. Deze aanpak bleek uniek te zijn in het bestaan van de NAVO.

Reducties

Het resultaat was een commandostructuur met een totale omvang van 12.702 functies. Hoewel in personele zin de totale besparingen redelijk beperkt waren, kon men op deelgebieden forse verschuivingen waarne-

men. Over de gehele linie was het aantal militairen en burgers werkzaam op het gebied van CIS fors teruggebracht. Daarbij bestond en bestaat feitelijk nog steeds, het vooruitzicht dat nog meer personeel kan worden bespaard als wordt geïnvesteerd in moderne communicatiemiddelen.

Voorts werden in de algemene ondersteuning van de hoofdkwartieren de nodige functies geschrapt. Tegenover de besparingen stond een groei van het aantal militairen en burgers werkzaam in de kernstaf van een hoofdkwartier. Niet onvermeld mag blijven dat de voorstellen van het MST ook voorzagen in een reductie van het aantal vlag- en opperofficieren en een neerwaartse bijstelling van het rangsniveau in het algemeen.

Het eindrapport

Begin april 1998 werd het eindrapport van het MST aangeboden aan het MC/CS. Het rapport bevatte een uitvoerige beschrijving van de structuur van ieder hoofdkwartier van de nieuwe commandostructuur. Per hoofdkwartier was een concept-organisatietabel opgesteld van alle functies. Er werd nadrukkelijk geen voorstel gedaan over het toewijzen van functies aan landen en/of krijgsmacht-delen.

In het MC/CS is nooit gestreefd naar besluitvorming over de inhoud van het rapport. Uiteindelijk heeft het rapport de status gekregen van *noted by the MC*, waarna vervolgens de twee MNC's, Saceur en Saclant, werden belast met de verdere uitwerking van de organisaties van de hoofdkwartieren. Het werk van het MST diende daarbij als de basis.

Het MC/CS heeft van het begin af aan verantwoordelijkheid op zich genomen voor het verdelen van de vlag- en opperofficiersfuncties. De discussies hierover namen een lange tijd in beslag; tot op het laatst is door verschillende landen hard gevochten over diverse functies. De eindfase werd ernstig vertraagd door de Britse wens om samen met Duitsland te roteren in de vulling van de functie van commandant van het toekomstige regionale hoofdkwartier RC North; het uiteindelijk bereikte compromis betekent dat Duitsland mee zal roteren in de vulling van de functie van *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (DSaceur), tot op heden een traditionele Britse functie.

De vlag- en opperofficiersfuncties die Nederland in de nieuwe commandostructuur gaat vullen, zijn vermeld in de afbeelding 5 en 6. Uit deze afbeeldingen blijkt dat Nederland in het aantal vlag- en opperofficiersfuncties en het aantal sterren reduceert ten opzichte van de huidige situatie. Echter, de nieuwe functies zijn gemiddeld op een hoger rangsniveau, in essentiële hoofdkwartieren en in belangrijker functiegebieden. Over het algemeen een uitstekend onderhandelingsresultaat.

De voortgang

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, zijn Saceur en Saclant belast met de verdere uitwerking van de MST-voorstellen. Naast het bezien van de omvang en structuur betekent dit ook het toewijzen van functies aan landen. Vanaf eind 1998 zijn de nieuwe organisaties met daarin de verdeling van functies over de landen voor een eer-

	Aantal functies		Aantal sterren	
Huidige situatie	9,0	(6,6%)	16,2	(6,2%)
Nieuwe situatie	6,3	(4,8%)	14,0	(5,4%)
Vershil	-2,7	(-1,8%)	-2,2	(-0,8%)

Afb. 5 Overzicht van huidige en toekomstige door Nederland te vullen vlag- en opperofficiersfuncties in de NAVO-commandostructuur

Hoofdkwartier	Functie	Rang	Type	Aandeel functie	Aandeel sterren	Krijgsmachtdeel
SC Atlantic	ACOS Strategy	**	GE/NL	0,5	1,0	KM
	ACOS CIS	**	NL/GE	0,5	1,0	KM
RC East	Deputy Com	***	NL/GE	0,5	1,5	KM
	Chief of Staff	**	GE/NL	0,5	1,0	KM
Subtotaal Aclant				2,0	4,5	
SC Europe	ACOS Intelligence	**	NL/NO	0,5	1,0	KL
	DACOS Intelligence	*	NO/NL	0,5	0,5	KL _u
CJPS	COS	***	NL/PO/SP	0,3	1,0	KM/KL/KL _u
RC North	Chief of Staff	***	NL	1,0	3,0	KL/KL _u
CC Air North	ACOS Operations	**	NL	1,0	2,0	KL _u
JSRC Centre	Chief of Staff	**	BE/NL	0,5	1,0	KL
JSRC Northeast	Deputy Com	**	IT/NL	0,5	1,0	KL
Subtotaal ACE				4,3	9,5	
TOTAAL				6,3	14,0	

Afb. 6
Overzicht
nationale
verdeling
vlag- en
opper-
officiers-
functies in
de nieuwe
NAVO-
commando-
structuur

ste commentaarronde aangeboden aan de bondgenoten. Zowel de omvang als de structuur zoals die is voorgesteld door het MST, zijn daarbij in grote lijnen gehandhaafd.

Nadat op het niveau van de MNC's overeenstemming is bereikt, zullen de voorstellen worden aangeboden aan het NATO Defence Manpower Committee (NDMC) en het Military Budget Committee (MBC).¹⁶ Nadat het MC/CS akkoord is gegaan met de organisatievoorstellen dient de North Atlantic Council (NAC)¹⁷ nog haar finale goedkeuring te geven, waarna de nieuwe organisatie een feit zal zijn.

Nederland

Voor Nederland heeft de invoering van de nieuwe NAVO-commandostructuur ook personele gevolgen. Allereerst is ernaar gestreefd om de totale personele bijdrage enigszins terug te brengen; dit geldt voor alle categorieën. Het streven is om een personele bijdrage te leveren van circa vijf procent.¹⁸ Voorts wordt het wenselijk geacht om de Nederlandse aanwezigheid in de zuidelijke regio te versterken. Daarnaast is de kans aangege-

pen om vooral die functies te verwerven waarbij het mogelijk is invloed uit te oefenen op de diverse besluitvormingsprocessen. De eerste indicaties wijzen uit dat het erop lijkt dat Nederland over de gehele linie zijn doelstellingen weet te bereiken.

Er ligt echter nog een zware klus te wachten. Het opstellen van een nieuwe organisatie voor een hoofdkwartier is een complexe en moeizame zaak. Het vullen van de nieuwe organisatie onder het gelijktijdig afbouwen van de bestaande organisatie is een grote uitdaging voor de toekomst.

De 'European Security and Defence Identity'

De Britse premier Blair heeft in oktober 1998 de discussie over de veiligheidsarchitectuur in Europa nieuw leven ingeblazen. In deze discussie wordt een aantal begrippen gebruikt dat toelichting vereist. Wanneer men binnen de NAVO spreekt over het streven naar een grotere verantwoordelijkheid van de Europese bondgenooten voor de veiligheid en stabiliteit in Europa, dan spreekt men over de *European Security and Defence Identity* (ESDI).¹⁹ Binnen de Europese Unie (EU) wordt gestreefd naar het formuleren van een *Common Foreign and Security Policy* (CFSP).²⁰ Onderdeel van het CFSP zou een *Common European Defence Policy* (CEDP) moeten worden.²¹ De West-Europese Unie is in de huidige situatie de defensieorganisatie waarvan de EU²² gebruik kan maken voor de militaire implementatie van haar veiligheidsbeleid.

ten voor de veiligheid en stabiliteit in Europa, dan spreekt men over de *European Security and Defence Identity* (ESDI).¹⁹ Binnen de Europese Unie (EU) wordt gestreefd naar het formuleren van een *Common Foreign and Security Policy* (CFSP).²⁰ Onderdeel van het CFSP zou een *Common European Defence Policy* (CEDP) moeten worden.²¹ De West-Europese Unie is in de huidige situatie de defensieorganisatie waarvan de EU²² gebruik kan maken voor de militaire implementatie van haar veiligheidsbeleid.

Nauwe samenwerking

Een belangrijke stap naar nauwere samenwerking tussen de NAVO en de WEU werd gezet tijdens de NAVO-Top²³ van januari 1994, toen de zestien lidstaten van het Bondgenootschap hun volledige steun toezegden aan de ontwikkeling van een ESDI in de NAVO en aan de versterking van de Europese pijler van het Bondgenootschap door middel van de WEU als defensiecomponent van de EU. Om onnodige duplicaties te voorkomen, heeft de NAVO ermee ingestemd haar collectie-

ve middelen, na daarover in de NAC overleg te hebben gepleegd, in voorkomende gevallen ter beschikking te stellen voor WEU-operaties die door de Europese bondgenoten worden ondernomen in het kader van het CFSP.

Tevens bekrachtigden de staatshoofden en regeringsleiders het CJTF-concept als middel om bepaalde operaties te vergemakkelijken. Dit concept wordt thans zo uitgewerkt dat militaire middelen afzonderlijk maar niet gescheiden (*separable but not separate*) door de NAVO of de WEU kunnen worden ingezet in situaties die de veiligheid van Europa betreffen en waarbij de NAVO zelf niet is betrokken.

Tijdens de vergadering van de NAC in Berlijn in 1996 is de ontwikkeling van ESDI als doelstelling van de NAVO uitgewerkt. In het slotcommuniqué werd het volgende gesteld:

„The third objective is the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance. Taking full advantage of the approved CJTF concept, this identity will be grounded on sound military principles and supported by appropriate military planning and permit the creation of militarily coherent and effective forces capable of operating under the political control and strategic direction of the WEU”.

Als essentieel onderdeel van deze ontwikkeling bereidt de NAVO zich samen met de WEU voor op door de WEU geleide operaties. Hierbij zijn inbegrepen de planning en het oefenen van de elementen voor de bevelvoering en de eenheden. Sinds 1997 is de WEU dus betrokken bij het *NATO Defence Planning Process* (NDPP).

Een ander onderdeel van deze voorbereiding is de *double hatting*²⁴ van relevante functionarissen in de NAVO-commandostructuur zodat zij een eventuele WEU-operatie kunnen leiden. Een voorbeeld hiervan is het aanwijzen van de Europese DSaceur als commandant van een door de WEU geleide operatie van enige omvang.

Door de randvoorwaarde „geen onnodig dupliceren van middelen of capaciteiten van NAVO”, heeft de WEU geen eigen militaire operationele planningscapaciteit en kan de WEU Militaire Staf (WMS) ook niet als hoofdkwartier fungeren. Voor al deze zaken kan de WEU een beroep doen op de NAVO of op nationale bijdragen, de zogenaamde *Forces Answerable to WEU* (FAWEU).

De vier pijlers van ESDI

Binnen de NAVO zijn een viertal hoofdaandachtsgebieden geformuleerd waar het vormgeven van ESDI wordt geconcentreerd. Deze zijn:

– ‘Raamwerk overeenkomst voor de overdracht van NAVO-middelen en -capaciteiten’. De ontwikkeling van dit document vordert gestaag en behandelt de wijze waarop de WEU gebruik kan maken van middelen en capaciteiten van de NAVO voor een ‘Europese’ operatie.

– ‘Consultation and information sharing’. De relatie tussen de NAVO en de WEU is de afgelopen jaren getransformeerd van achterdocht naar een positieve verstandhouding, waarbij sprake is van een gestaag groeiend begrip van complementariteit. De voorbereidingen voor de geplande gecombineerde NAVO-WEU Crisis Management Exercise 2000 (CMX 2000) brengen veel contacten tussen beide organisaties met zich mee waardoor het begrip snel toeneemt. Ook op dit gebied is een document in ontwikkeling waarin alle formele consultatieprocedures zijn vervat.

– ‘The WEU’s involvement in Defence Planning’. In het NDPP is al in 1998 de Europese dimensie volledig meegenomen. Onderdeel ervan is dat de WEU dat jaar voor het eerst een bijdrage heeft geleverd voor NAVO’s *Ministerial Guidance*.²⁵

– ‘Military Planning and Exercises for Illustrative WEU missions’. Teneinde duplicatie met de NAVO te voorkomen, doet de WEU geen ope-

rationele planning. De WEU maakt wel *Illustrative Mission Profiles* voor PSO. Door de NAVO worden deze ‘profielen’ uitgewerkt. De gecombineerde CMX 2000 vereist een zeer vergaande harmonisatie van de planningsprocessen binnen de NAVO en de WEU en deze werkzaamheden zijn op dit moment in volle gang.

Katalysator

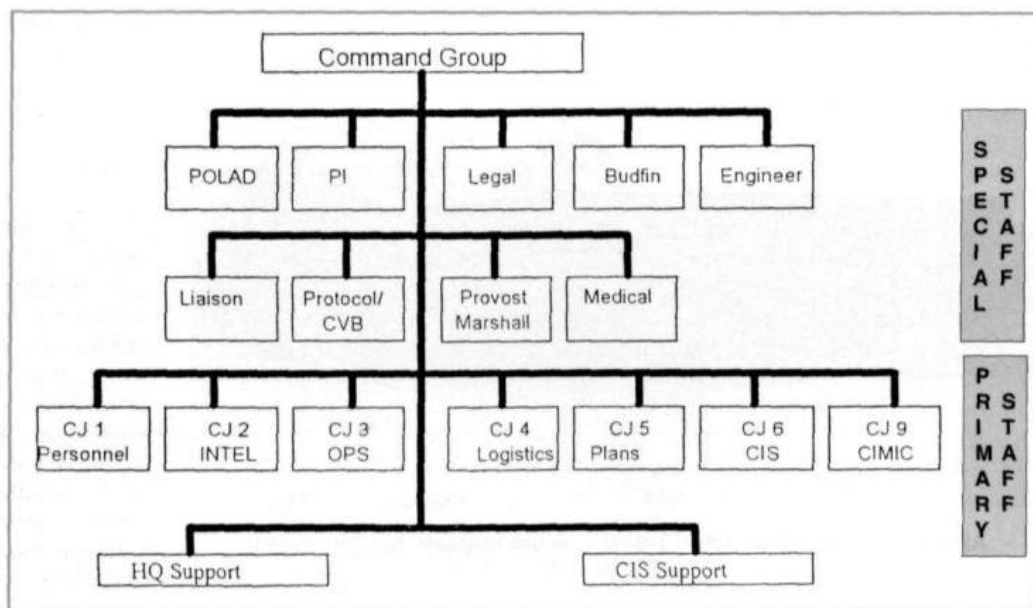
Het verschil in lidmaatschappen van beide organisaties bestaat uit de Verenigde Staten en Canada. De WEU kent echter vanwege de Europese dimensie de zogenaamde *Observers*, die wel lid van de EU maar geen NAVO-lid zijn en de *Associated Members* die wel NAVO-lid zijn maar geen EU-lid. Zowel de NAVO als de WEU hebben de relatie met Midden- en Oost-Europese landen geformaliseerd. De NAVO heeft dit gedaan door het PFP en de EAAPC.

De WEU heeft de relatie geformaliseerd in de vorm van het *Associated Partnership*. Door deze verzameling van verschillende lidmaatschappen vormt de WEU de scharnier tussen de NAVO en de EU.

De ontwikkelingen gedurende de laatste jaren rechtvaardigen de conclusie dat door de aanwezigheid van de WEU de afstand tussen de NAVO en de EU kleiner is geworden. De discussie over de toekomst van ESDI maakt de onder andere door de Nederlandse regering voorgestane keuze om de politiek-militaire adviesfunctie van de WEU onder te brengen bij de EU en de militaire uitvoering bij de NAVO, nu weer een realistische mogelijkheid. Indien deze optie realiteit wordt, dan heeft de WEU zijn ‘katalytische’ werk tussen de EU en de NAVO met succes uitgevoerd en zichzelf daarmee overbodig gemaakt.

De ontwikkeling en implementatie van CJTF

Het CJTF concept²⁶ is voor het eerst formeel naar voren gebracht op de NAVO-Top van 1994. De regeringslei-



Afb. 7 De samenstelling van een CJTF-hoofdkwartier

ders van het Bondgenootschap hebben destijds aangegeven dat de nieuwe taken voor de NAVO, met name voor niet artikel-5 operaties, andere eisen stelden aan commando-elementen: deze moesten multinationala en 'multi-service' zijn en ook buiten het verdraggebied kunnen optreden.

Voor de ontwikkeling van het CJTF-concept werd binnen de NAVO door de NAC de *Provisional Policy Coordination Group* (PPCG) opgericht. De PPCG heeft het CJTF-concept ontwikkeld en uitgewerkt in een *CJTF framework document*, dat vervolgens door de NAC in ministeriële sessie, in juni 1996 te Berlijn is goedgekeurd. Daarna is onder leiding van het MC/CS het NAVO-document MC389²⁷ ontwikkeld als een *living document*; dit werd vervolgens op 25 november 1996 en op 4 december van hetzelfde jaar goedgekeurd door respectievelijk het MC/CS en de NAC.

Definitie

In het CJTF framework document is de definitie van een CJTF Headquarters (HQ) vastgelegd. Deze luidt als volgt:

„A CJTF HQ is a deployable, multinational, multiservice Alliance HQ of variable size, formed to command and control combined joint

task forces for contingency operations including peacekeeping. It could be employed for Alliance and, when agreed by the NAC, for WEU operations. Provisions should be made for the possible involvement of non-NATO nations. It is assumed that a CJTF HQ should include personnel and equipment, together with the communications and logistic capabilities required by the HQ”.

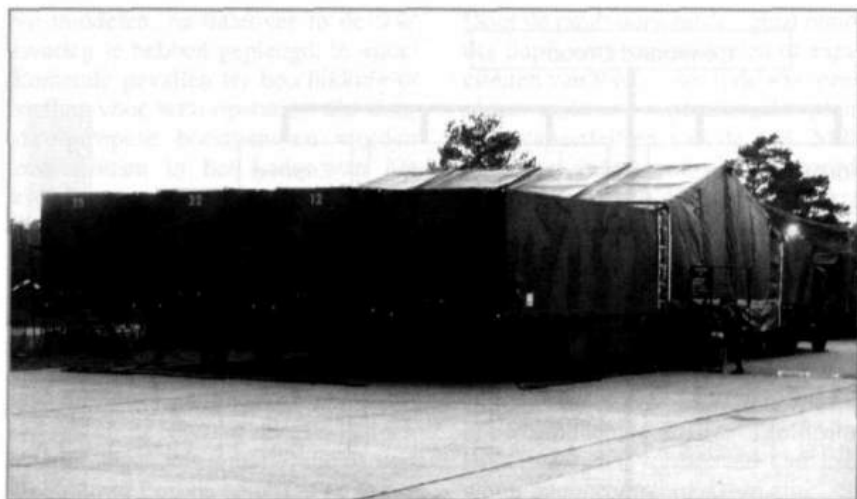
Uit discussies binnen de NAVO blijkt dat deze definitie als volgt wordt geïnterpreteerd. Het CJTF-concept is in eerste instantie bedoeld voor NAVO geleide, niet artikel-5 operaties; tevens wordt echter nadrukkelijk aangegeven dat het concept ook voor sommige artikel-5 operaties zou kunnen worden toegepast. Ook wordt aangegeven dat het concept ruimte moet bieden voor *involvement of non-NATO nations*²⁸; ook zouden regelingen moeten worden getroffen voor inbreng van NAVO-landen die niet participeren in de militaire structuur.²⁹

CJTF HQ's kunnen worden ingezet voor operaties die multinationale en multiservice coördinatie vereisen. Enerzijds is sprake van grootschalige operaties, waarbij het hoofdkwartier leiding moet kunnen geven aan maxi-

maal een legerkorps (en marine- en luchtmachteenheden van vergelijkbare grootte). Anderzijds, teneinde de flexibiliteit te vergroten en de overdracht van een CJTF HQ bij voorkomende gelegenheid aan de WEU mogelijk te maken, moeten er tevens CJTF-hoofdkwartieren voor kleinere operaties kunnen worden gevormd die in staat zouden moeten zijn om eenheden ter grootte van een brigade of divisie (en vergelijkbare marine- en luchtmachteenheden) te kunnen commanderen.

Zoals voorzien in MC389 zal het CJTF-concept geïmplementeerd worden in drie fasen. De eerste fase bestond uit het creëren van Parent HQ's ten behoeve van de 'trials'.³⁰ De Parent HQ's zijn hoofdkwartieren³¹ die een kernstaf aanleveren waaromheen een CJTF-hoofdkwartier kan worden geformeerd.

Hiermee moest de basis worden gelegd voor het vermogen van NAVO om CJTF HQ's op te bouwen voor *land- and sea-based* operaties, grootschalige- en kleinschalige operaties, zowel voor artikel-5 als niet artikel-5 scenario's. Beide 'trials' hebben informatie gegeven omtrent de exacte grootte van een CJTF-hoofdkwartier en welke hoofdkwartieren als 'Parent HQ' kunnen worden aangemerkt. →



Afb. 8 CJTF-trial 'Allied Effort': deel van het mobiele hoofdkwartier
(Bron: AVDKM)

Na de goedkeuring van het *Report on Military Implementation of the Alliance's CJTF Concept* in september 1998 is een werkgroep begonnen aan de belangrijkste onderwerpen van de tweede fase. Deze fase dient uiteindelijk het MC/CS in staat te stellen de NAC te adviseren over de „*capability to deploy small and large-scale, land- and sea-based CJTF HQ's and on the need to nominate additional CJTF nuclei Parent HQs.*”

Uiteindelijk moet fase twee beëindigd zijn tijdens de voorjaars-MC/CS in maart 1999, waarna vervolgens in de derde fase de volledige implementatie van het concept zal plaatsvinden.

Politieke richtlijnen

De politieke richtlijn omtrent het aantal CJTF-operaties is vorig jaar door de BI-MNC's³² als volgt geïnterpreteerd: de minimale operationele behoefte is CJTF HQ's voor twee NAVO geleide, grote CJTF-operaties en één WEU geleide grote CJTF-operatie. Deze behoefte is een interpretatie, immers in de politieke richtlijn is aangegeven „(...) minimaal twee hoofdkwartieren voor grootschalige operaties. Naast deze twee hoofdkwartieren is, ter bevordering van de flexibiliteit, behoefte aan hoofdkwartieren voor het leiden van kleinere operaties. Het aantal zal worden bepaald door de benodigde 'resources' (...)”.

De beide MNC's hebben dus geïnterpreteerd dat het aantal van drie CJTF HQ's voldoende is en dat er geen middelen voorhanden zijn of zullen komen om extra (meer dan drie) hoofdkwartieren te voorzien van een adequate (vooral CIS-) capaciteit. Vervolgens heeft men gekeken welke drie hoofdkwartieren in aanmerking zouden komen om Parent HQ te zijn. Alleen Afcant, Afsouth en Strikflant bleken voldoende capaciteit te hebben om, na een kleine aanpassing van

de organisatie en *Peacetime Establishment* (PE), een kern te creëren voor grote CJTF-operaties. Bovendien zullen deze nuclei (kernen) ook kunnen worden ingezet voor kleinere operaties.

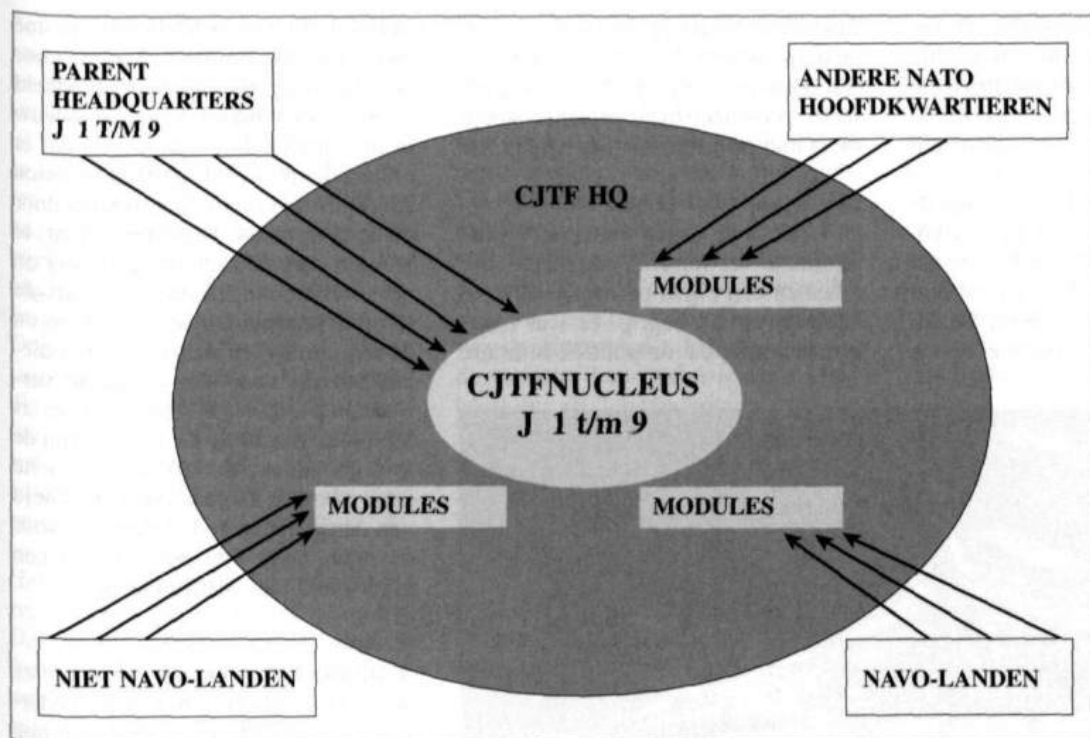
De keuze van de hoofdkwartieren lag ook in de lijn der verwachting. Deze drie zijn reeds (gedeeltelijk) omgevormd ten behoeve van de trials en hebben veel ervaring opgebouwd. Het aanwijzen van andere dan deze drie hoofdkwartieren zou meer kosten (opleiding, training en reeds aangekochte middelen ten behoeve van de trials), een hogere personeelsbehoefte ter aanvulling van de benodigde capaciteit en zou een achterstand in CJTF-ervaring tot gevolg hebben.

Andere NAVO-hoofdkwartieren

Extra aandacht moet worden besteed aan het betrekken van andere NAVO-hoofdkwartieren uit de commandostructuur bij de implementatie van het CJTF-concept. Dit kan bijvoorbeeld geschieden door de aanvulling van een CJTF HQ vooral uit de ('staande') NAVO-commandostructuur te laten plaatsvinden. Op deze manier kan de kans op 'verzuiling' tot artikel-5 en niet artikel-5 hoofdkwartieren binnen de structuur worden verkleind.



Afb. 9 CJTF-oefening 'Strong Resolve': het maritieme hoofdkwartier USS Mount Whitney (Bron: AVDKM)



Afb. 10
De organisatie
van een CJTF HQ

De mogelijkheid om hoofdkwartieren speciaal voor kleine CJTF-operaties aan te wijzen, wordt niet helemaal uitgesloten. Er is aanbevolen om eerst de drie genoemde hoofdkwartieren te implementeren en indien dit proces is afgerond, te bezien of er nog een extra behoefte is aan CJTF HQ's. Voordeel van deze volgorde is dat dan alle kosten en inspanningen voor het activeren van meer hoofdkwartieren bekend zijn. Bovendien wordt voorstanders van andere (bijvoorbeeld in de derde laag³³) CJTF HQ's 'de wind uit de zeilen genomen' om implementatie van de drie grote hoofdkwartieren te vertragen. Het zal duidelijk zijn dat deze voorstanders vooral te vinden zijn in de landen die een subregionaal hoofdkwartier op hun grondgebied gevestigd zullen krijgen.

De *size and structure* voor de CJTF HQ's zijn reeds goedgekeurd. Bovendien is besloten dat de grootte van CJTF-kernen voor grote en kleine CJTF-operaties gelijk is. Het generieke CJTF HQ model is geschikt voor het meest veeleisende scenario, en dit model zal als basis worden gebruikt bij het aanpassen van het CJTF HQ aan de eisen van een specifieke missie. De samen-

stelling en grootte van de CJ4 (logistieke) cel zal afhankelijk zijn van hoe het toekomstige *Multinational Joint Logistic Concept* (MJLC)³⁴ het CJTF HQ zal ondersteunen.

De residuele artikel-5 capaciteit zal *Alliance wide* worden ingeschat. Oogmerk is dat de NAVO-commandostructuur als geheel de noodzakelijke artikel-5 capaciteit behoudt, ook na uitzending van één of meerdere CJTF HQ's. In het proces voor de beslissing tot activering van een CJTF HQ zullen de MNC's een analyse maken van de residuele artikel-5 capaciteit ten aanzien van de specifieke missie.

Bovendien zullen de MNC's, zodra de door het MC/CS voorgestelde PE van de nieuwe commandostructuur beschikbaar is, een ondersteunende analyse maken van de residuele artikel-5 capaciteit in het algemeen.

Gekozen is om voortzetting/aflossing van een CJTF HQ te laten geschieden middels individuele aflossing, aangestuurd door de MNC's. Het gebruik van modules wordt hierbij niet uitgesloten. Het is onderkend dat hiervoor nieuwe databaseprocedures en trainingprogramma's benodigd zijn.

Oefenprogramma's

CJTF-oefeningen dienen in het NAVO-oefenprogramma ingepast te worden. Eventueel kunnen daarvoor reeds geplande oefeningen gebruikt worden door het CJTF-concept in te voegen. Er dient een BI-MNC schema voor CJTF HQ-oefeningen te worden ontwikkeld, in coördinatie met de landen, wederom als onderdeel van het NAVO-oefenprogramma. Voor de drie Parent HQ's is reeds een generiek schema ontwikkeld. De mogelijkheden voor CJTF-trainingsfaciliteiten en simulatiesystemen, in zowel Noord-Amerika als in Europa, moeten worden onderzocht. Op voorstel van Nederland is de nadruk gelegd op het ontwikkelen van NAVO-doctrine en NAVO-procedures, waarbij de niet artikel-5 gerelateerde onderwerpen toegankelijk dienen te zijn voor de partners.

Er zijn drie opties ontwikkeld voor *augmentation* (aanvulling): allereerst het leveren van getrainde modules vanuit één bron, ten tweede het aanleveren van functionele specialisten uit meerdere bronnen die na gezamenlijke training een module gaan vormen, en ten derde de individuele augmenta-

tion met functionele expertise. Gekozen is om de combinatie van de drie opties te hanteren als meest flexibele oplossing. Daar waar mogelijk zal de eerst genoemde optie de prioriteit hebben.

Om mogelijke 'verzuiling' binnen de NAVO-commandostructuur te voorkomen heeft Nederland ingebracht dat de augmentation-modules vooral dienen te komen vanuit de derde bevelslaag van Ace en de tweede bevel-

slaag van Aclant in de nieuwe commandostructuur. De ontwikkeling van een hiervoor benodigd geautomatiseerd personeelsmanagementsysteem moet met prioriteit worden opgepakt.

Termijnen

De discussie over *readiness* was uitermate verwarrend, aangezien alle lidstaten een eigen perceptie leken te hebben van dat begrip. Er was overeenstemming dat de politiek-militaire

richtlijn en MC richtlijn tot nu toe onvoldoende houvast boden voor de implementatie van een gereedheid voor een CJTF HQ en de nucleï. Nieuw in de ontwikkeling van CJTF is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de termijn waarbinnen door de CJTF-kernstaf begonnen dient te worden met de militaire planning en de voorbereidingen en anderzijds de termijn waarbinnen een CJTF-kern en de *main body* van het HQ gereed dienen te zijn voor een eventuele verplaatsing. Als vast referentiepunt is hierbij de *Initiating Directive*³⁵ van de NAC genomen. Als militaire behoefte is nu voor de nucleus een gereedheid van dertig dagen gedefinieerd en voor de *main body* van het CJTF HQ een gereedheid van veertig dagen.

Additionele Parent HQ's

Additional Parent HQ for Smaller Scale Operations is het enige onderwerp betreffende CJTF waarover nog geen overeenstemming is tussen de Bondgenoten. Turkije heeft altijd op het standpunt gestaan dat de mogelijkheid voor additionele Parent HQ's (lees: op het niveau van de derde bevelslaag) open gehouden moet worden. De mogelijkheid de behoefte opnieuw te overwegen, is formeel nog steeds aanwezig, echter niet met zekerheid en het tijdstip van een dergelijke evaluatie wordt niet exact gegeven („*once the HQ's of the new NATO military command structure are operational*” in plaats van een door Turkije gewenste datum).

Shape heeft onlangs een *resources workshop* gehouden, die een indicatie zou moeten opleveren van de kosten van het CJTF-concept. De conclusies van de workshop zijn in korte tijd opgesteld, niet in de laatste plaats vanwege de grote tijdsdruk om het MC/CS zoals beloofd te voorzien van informatie omtrent de kosten. De resultaten van de studie zijn nog niet in het bredere kader geplaatst van de bestaande en de reeds geplande capaciteiten van de Alliantie. Vanwege deze 'solitaire' benadering wordt in de eerste helft van 1999 opnieuw een studie gedaan naar dit onderwerp.



Afb. 11 Het 'Combined Joint Operations Centre' van een CJTF HQ
(Bron: AVDKM)

Aan het eind van de tweede fase kan vervolgens een uitgebalanceerde inschatting en een advies door het MC/CS aan de NAC worden gegeven.

In het tweede deel van fase 2, gedurende de periode tot april 1999, zullen naast de *resource study* nog een tweetal andere onderwerpen worden uitgewerkt. Deze zijn de partner-participatie en WEU-geleide operaties. Doelstelling is om tijdens de voorjaars MC/CS van 1999 een kort en bondig rapport te presenteren, ter afsluiting van fase 2. Dit rapport zal ook een voorstel voor het uiteindelijke advies van het MC/CS aan de NAC bevatten.

Het is zeer belangrijk dat andere concepten, zoals het MLC-concept en het *Deployable Communication Module* (DCM)¹⁶ concept in overeenstemming worden gebracht met het CJTF-concept.

Tot slot

Fase 2 van de implementatie van het CJTF-concept is in volle gang. Er moet nog veel werk worden verzet op het gebied van resources om de geplande voltooiing van deze fase in het voorjaar van 1999 te realiseren. Daarna volgt de implementatie van de CJTF-capaciteit binnen NAVO, een proces wat ook nog minstens twee jaar zal gaan duren. Zeker is echter dat de NAVO na implementatie slagvaardiger dan voorheen het nieuwe millennium ingaat.

Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO

Het Strategisch Concept (SC) heeft een tweeledige doelstelling. Als eerste wil het Bondgenootschap met dit document zo breed mogelijk uitdragen waar de NAVO voor staat en wat haar taken en functies zijn. Deze doelstelling richt zich zowel op de bevolking als op instanties binnen de NAVO-lidstaten en die daarbuiten. Als tweede wil men binnen de NAVO met dit document richting geven aan de defensieplanners.

Gezien hetgeen gesteld is in het Nederlandse Regeerakkoord over Defensie en met betrekking tot een op te stellen Defensienota 2000, is vanuit beide doelstellingen van het SC van de NAVO hiermee een relatie te leggen. De relatie met het geven van richting aan defensieplanning is evident. Maar ook de informatieve doelstelling past uitstekend in de meer open benadering in Nederland over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht, die de minister van Defensie voor ogen heeft bij de totstandkoming van de Defensienota 2000.

Redenen voor herziening

In 1991 is in Rome het huidige SC door de lidstaten van de NAVO goedgekeurd.¹⁷ Sinds 1991 heeft de wereld zeker niet stil gestaan en zijn er grote veranderingen in de veiligheidssituatie opgetreden. Het zal niemand zijn ontgaan dat de Sovjet-Unie als zodanig niet meer bestaat en dat de Russische Federatie (RF) net als de andere Midden- en Oost-Europese landen inmiddels partner van de NAVO is geworden in het kader van het PFP. Daarnaast wordt separaat van de overige partners door de NAVO contact onderhouden en overleg gevoerd met de RF en Oekraïne. Verder zal het duidelijk zijn dat de NAVO een operatie uitvoert in Bosnië-Herzegovina die niet is terug te voeren op het beginsel van collectieve verdediging, zoals verwoord in het artikel-5 van het Verdrag van Washington.

Deze operatie wordt uitgevoerd buiten het NAVO-verdragsgebied en in samenwerking met vele partners, waaronder voormalig Warschaupact-leden. Verder heeft de NAVO in 1992 reeds verklaard bereid te zijn missies uit te voeren onder de verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties dan wel de OVSE in Europa.

Drie van de Midden- en Oost-Europese landen, bekend als de 'V3' (Polen, Hongarije en de Tsjechische republiek) zullen toetreden tot de NAVO en de deur blijft open voor toetreding van nieuwe leden. Tevens moet worden vermeld dat de NAVO, mede als gevolg van veranderingen

van de veiligheidssituatie, reeds is overgegaan tot de hiervoor beschreven interne aanpassingen.

Kortom, voldoende aanleiding om het huidige SC te herzien, waarin bijvoorbeeld de rol van de strijdkrachten van de NAVO nog is gericht op de collectieve verdediging en de term 'crisismanagement' duidt op het beheersen van een situatie met een oplopende spanning naar een mogelijk grootschalig conflict (een artikel-5 operatie).

Het herzieningsproces

In juli 1997 is te Madrid een NAVO-Topconferentie gehouden, waarbij de *Terms of Reference* (TOR) voor de herziening van het SC zijn vastgesteld. Deze TOR houden onder meer in:

- het herziene SC dient te passen binnen de nieuwe Europese veiligheidssituatie;
- passages uit het huidige concept die passen in de huidige en toekomstige strategische omgeving van NAVO en die passen binnen de besluiten van de NAVO die sinds 1991 zijn genomen, moeten worden gehandhaafd;
- het belang van de collectieve verdediging en de transatlantische band moeten worden bevestigd;
- er moet rekening worden gehouden met de interne en externe aanpassing van de NAVO en de aanvaarding van nieuwe missies door de NAVO;
- beide doelstellingen van het SC, dat wil zeggen: informatiefunctie en richtlijn voor defensieplanners, moeten worden bevestigd;
- het herzieningsproces moet gereed zijn voor definitieve besluitvorming tijdens de NAVO-Top te Washington in april 1999;
- de V3 worden betrokken bij de herziening, hoewel zij nog niet aan de besluitvorming zullen deelnemen;
- wanneer gewenst zal de NAVO de partners informeren over de herziening.

Allereerst is men binnen de NAVO begonnen met een inventariserende fase. Hierbij heeft men, gebaseerd op het huidige SC en de gewijzigde vei-

ligheidssituatie, bezien welke aspecten voor herziening in aanmerking komen. In deze fase heeft Nederland een zogenaamd *non-paper* opgesteld waarin de Nederlandse visie op de herziening van het SC is weergegeven. Op hoofdlijnen betreft dit, naast de bevestiging van het gestelde in de TOR, onder andere de volgende aspecten:

- actualisering als gevolg van de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa en in andere internationale organisaties, de onderhandelingen op het gebied van de herziening van het CFE-verdrag³⁸, de toenemende instabiliteit en het toenemende gevaar van proliferatie van massavernietigingswapens;
- de bestaande kerntaak met betrekking tot het handhaven van de strategische balans kan worden vervangen door een tekst waarin de nieuwe missies van de NAVO beter tot hun recht komen en tevens moeten de consequenties hiervan worden opgenomen in de richtlijnen voor defensieplanning;
- de ervaringen in Bosnië-Herzegovina moeten worden meegenomen.

Op grond van de bevindingen in de inventariserende fase is men overgegaan tot een brainstormfase. Hierin heeft een vrije discussie tussen de lidstaten binnen de NAVO plaatsgevonden over alle aspecten die mogelijk voor herziening in aanmerking komen. Op deze wijze zijn de standpunten van de verschillende landen afgetast en is een basis verkregen voor het opstellen van een eerste concepttekst (*draft*) voor het nieuwe SC. Deze eerste concepttekst is in september 1998 opgesteld door de Internationale Staf (IS) van de NAVO. Hiermee is de 'drafting' fase begonnen. Aan de hand van dit eerste concept zijn door de lidstaten commentaren en tekstvoorstellen ingediend ter wijziging en zijn deze suggesties besproken.

Huidige stand van zaken

Men bevindt zich in de *drafting* fase. De discussie binnen de NAVO is nog in

volle gang. Het is dan ook niet te voorspellen wat de uitkomst zal zijn van de voorbereidende werkzaamheden en van de besluiten tijdens de NAVO-Top in april 1999 in Washington. In de discussie richt Nederland zich vooral op twee belangrijke aandachtspunten, die reeds in het Nederlandse *non-paper* zijn aangedragen, maar die naar onze mening nog niet afdoende zijn opgenomen in de voorliggende concepttekst.

Het eerste punt betreft de fundamentele veiligheidstaken van de NAVO. In het huidige SC is in artikel 21 opgenomen dat „Ter verwezenlijking van zijn essentiële doel vervult het Bondgenootschap de volgende fundamentele veiligheidstaken:

- 1 Te voorzien in één van de onmisbare fundamenten voor een stabiele veiligheidsomgeving in Europa (...)
- 2 Zoals neergelegd in artikel 4 van het Noord-Atlantische Verdrag, te dienen als een transatlantisch forum voor Bondgenootschappelijk overleg over iedere kwestie die de vitale belangen van de Bondgenoten raakt (...)
- 3 Te zorgen voor afschrikking van, en verdediging tegen iedere dreiging met agressie jegens het grondgebied van willekeurig welke NAVO-staat.
- 4 Het instandhouden van het strategisch evenwicht in Europa”.

De laatste taak was gebaseerd op de bipolaire situatie (NAVO versus Warschaupact) in Europa en kan als achterhaald worden beschouwd en kan dus vervallen. In plaats daarvan ziet Nederland een nieuwe vierde kerntaak komen, die recht doet aan het huidige en toekomstige belang van de nieuwe missies van de NAVO en die ook een weerspiegeling in de kerntaken geeft van wat in de alledaagse realiteit door NAVO wordt uitgevoerd. Kortom, een duidelijke referentie naar de niet artikel-5 taken.

Het tweede punt betreft het verkrijgen van een beter inzicht door de NAVO in de kenmerken van de strijdkrachten en de voorwaarden waaronder deze

strijdkrachten beschikbaar zijn voor NAVO-operaties. De huidige *force categories*³⁹ (*Reaction Forces, Main Defence Forces, Augmentation Forces*) zijn met name gebaseerd op artikel-5 optreden van de NAVO. Zij geven te weinig indicaties over de gereedheid en beschikbaarheid voor andere operaties binnen het gehele geweldspectrum. Als voorbeeld kan de situatie in Bosnië-Herzegovina dienen, waar eenheden uit verschillende *force categories* naast elkaar opereren in een niet artikel-5 operatie.

Van Nederlandse zijde wordt ernaar gestreefd een beter inzicht te krijgen in niet alleen de kwantitatieve, maar ook de kwalitatieve kenmerken van eenheden. Met dit kwalitatieve deel wordt onder meer bedoeld op aspecten die door de Britse minister van Defensie George Robertson onlangs zijn aangeduid als de vijf 'abilities', te weten: *deployability, sustainability, flexibility, survivability and mobility*.

Van Nederlandse zijde wordt er niet alleen naar gestreefd om dit op de juiste wijze verwoord te krijgen in het nieuwe SC, maar wordt er tevens op aangedrongen om dit op te nemen in het NAVO-defensieplanningsproces, waarbij met name moet worden bezien of het mogelijk is het deel uit te laten maken van de systematiek van de *Defence Planning Questionnaire* (DPQ).⁴⁰

Zoals eerder gesteld, is het in dit stadium van de onderhandelingen nog niet te overzien hoe het uiteindelijke resultaat, een vernieuwd SC, eruit zal zien. Het is echter overduidelijk dat het nieuwe SC een betere reflectie zal zijn van de gewijzigde veiligheids-situatie en van een vernieuwd Atlantisch Bondgenootschap.

Aanpassingen

Uit dit artikel moge duidelijk zijn dat er vele veranderingen binnen de NAVO plaatsvinden. Het Bondgenootschap, net als vele krijgsmachten die eraan bijdragen, past zich nadrukkelijk aan de gewijzigde veiligheids-situatie aan, met als doel relevant te blijven voor de toekomst.

¹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de nieuwe NAVO-commandostructuur MS 167 (1998)(6) 299 e.v.

² Het MC van de NAVO bestaat uit de militaire vertegenwoordigers van de zestien NAVO-lidstaten en is verantwoording schuldig aan de North Atlantic Council (NAC), het Defence Planning Committee (DPC) en de Nuclear Planning Group (NPG). Het MC vergadert minimaal één keer per week op het niveau van de nationale Permanente Militaire Vertegenwoordigers (MC/PS) en driemaal per jaar op het niveau van Chefs Defensiestaven (MC/CS).

³ Onder de NAVO-commandostructuur wordt verstaan: de bondgenootschappelijke geïntegreerde bevelsstructuur, zoals vastgelegd in het NAVO-document MC324. De bestaande commandostructuur dateert van 1992.

⁴ De bestaande NAVO-strijdkrachtenstructuur, zoals vastgelegd in het NAVO-document MC317, dateert van 1991.

⁵ NAVO-optreden buiten het verdragsgebied.

⁶ De eerste laag betreft twee Major NATO Commands, de tweede laag betreft acht Major Subordinate Commands, de derde laag betreft 23 Principle Subordinate Commands en de vierde laag betreft 32 Sub-Principle Subordinate Commands.

⁷ Optreden in het kader van artikel-5 van het Verdrag van Washington.

⁸ Optreden buiten het kader van collectieve (bondgenootschappelijke) verdediging.

⁹ Operaties waarbij meer dan één krijgsmachtdeel direct betrokken is.

¹⁰ Het samenstel van politieke en militaire relaties tussen de Noord-Amerikaanse NAVO-lidstaten enerzijds en de Europese NAVO-lidstaten anderzijds.

¹¹ Met name wordt hier bedoeld op het aantal subregionale hoofdkwartieren in de zuidelijke regio van SC Europe.

¹² Frankrijk maakt sinds 1966 geen deel meer uit van de geïntegreerde militaire structuur van het Bondgenootschap. Eind 1995 verklaarde Frankrijk onder bepaalde condities te willen (her)integreren. Na twee jaar toenadering stelde de Franse minister van Defensie Alain Richard tijdens de informele vergadering van ministers van Defensie in Maastricht dat Frankrijk „vooralsnog van integratie afziet. Frankrijk zal zich echter constructief

blijven opstellen in de discussies betreffende de nieuwe commandostructuur. Daarnaast wil Frankrijk (blijven) deelnemen aan de verdere ontwikkeling van het CJTF-concept en aan de militaire invulling van het enhanced PFP”.

¹³ In algemene zin bekostigt het NVIP de infrastructuur investeringen die zijn gebaseerd op geacordeerde CP's.

¹⁴ Uit het MB worden zowel de exploitatiekosten betaald van de militaire hoofdkwartieren van de NAVO-commandostructuur (met inbegrip van de kosten van burgerpersoneel) en agentenschappen, als van communicatiesystemen en dergelijke.

¹⁵ Op 1 januari 1997 omvatte de NAVO-commandostructuur 13.856 functies.

¹⁶ Het NDMC adviseert het MC/CS inzake functies van militair personeel en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de MNC's. Het MBC vervult een soortgelijke verantwoordelijkheid voor burgerpersoneel.

¹⁷ De NAC is het hoogste besluitvormingsorgaan van de NAVO.

¹⁸ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het Defensiestaf beleid met betrekking tot functies bij internationale organisaties: MS 167 (1998)(1) 5 e.v.

¹⁹ Oftewel: Europese Veiligheids en Defensie Identiteit (EVDI).

²⁰ Oftewel: Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB).

²¹ Oftewel: Gemeenschappelijk Europees Defensie Beleid (GEDB).

²² Volgens het in 1997 tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam.

²³ Politiek overleg tussen de regeringsleiders of staatshoofden van de NAVO-lidstaten.

²⁴ Onder 'double hating' wordt verstaan dat twee NAVO/WEU functies in één en dezelfde functionaris zijn verenigd.

²⁵ Tweejaarlijkse ministeriële politieke richtlijnen ten behoeve van het NDPP.

²⁶ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het CJTF-concept: MS 167(1998)(11) 566 e.v.

²⁷ MC389: 'Military implementation of the Alliance's Combined Joint Task Forces concept'.

²⁸ Hiermee worden landen bedoeld die deel uitmaken van NAVO's PFP-programma.

²⁹ Ten tijde van het opstellen van het CJTF-con-

cept maakten de NAVO-lidstaten Frankrijk en Spanje geen deel uit van de Geïntegreerde Militaire Structuur (GMS) van het Bondgenootschap. Inmiddels maakt Spanje per 1 januari 1999 deel uit van de GMS.

³⁰ De oefeningen Allied Effort 97 en Strong Resolve 98.

³¹ Na uitzending van de kernstaf blijft het hoofdkwartier in afgeslankte vorm functioneren binnen de commandostructuur.

³² Saceur en Saclant.

³³ Met name worden hiermee bedoeld de Joint Sub Regional Commands (JSRC's).

³⁴ Het MILC-concept beschrijft de gezamenlijke ('combined' en 'joint') logistieke ondersteuning van NAVO-operaties. In dit concept zijn drie mogelijke logistieke ondersteuningsconcepten ten behoeve van CJTF beschreven, variërend van een aanvulling van de CJ4 cel tot en met een Rear Area Command die meerdere taken gelijktijdig uitvoert. Afhankelijk van de vorm van ondersteuning zal de samenstelling en de grootte van de CJ4 cel wijzigen.

³⁵ De Initiating Directive omvat de eerste planingsrichtlijnen van de NAC aan het MC en de MNC's.

³⁶ Het BI-MNC DCM-concept betreft de formatie van mobiele communicatiemodules voor de nieuwe NAVO-commandostructuur om tegemoet te komen aan de geconstateerde cistekortkomingen in de huidige structuur en aan de nieuwe taken van het Bondgenootschap.

³⁷ Het concept is onder andere te vinden in het NAVO-zakboekje onder appendix IX blz. 191.

³⁸ Het Conventional Forces Europe (CFE) verdrag handelt over de beheersing van conventionele wapens in Europa. Het verdrag wordt thans herzien.

³⁹ Onder Force Categories wordt verstaan: de indeling van NAVO-strijdkrachten op basis van gereedheid (zie MC317).

⁴⁰ De Defence Planning Questionnaire (DPQ) is een jaarlijks terugkerend document waarin de NAVO aan de lidstaten informatie vraagt omtrent de nationale defensieplannen en de implementatie van de door de NAVO opgelegde planingsrichtlijnen.



De NAVO vergelijkenderwijs

drs. P.W.C.M. Cobelens*

Inleiding

Tien jaar geleden werd door de gebeurtenissen in Berlijn een nieuwe impuls gegeven aan het Euro-Atlantische veiligheidsdenken. De ontwapeningsonderhandelingen werden in 1989 nieuw leven ingeblazen; economische samenwerking tussen Oost en West kreeg een hoge prioriteit op de agenda's van zowel West- als Oost-Europese diplomaten. De wereld zag er in dat jaar een heel stuk veiliger uit. De oude Amerikaanse opvatting over internationale betrekkingen, waarvan 'commercie' de kern was, bleek in vervulling te zijn gegaan. De situatie in de rest van de wereld leek eveneens te ontspannen. In Zuid-Afrika, Cambodja en het Midden-Oosten tekenden zich positieve ontwikkelingen af. In deze 'steeds veiliger wordende wereld', werd defensie in tal van landen min of meer een sluitpost op de begroting. Diverse landen namen een voorschot op al deze ontwikkelingen en inden direct het 'vredesdividend'. Het bestaansrecht van de NAVO werd publiekelijk ter discussie gesteld.

Etnische conflicten

De Parijse verklaring van de Top van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) van november 1990 weerspiegelde de euforie van die dagen door te spreken van het begin van „a new era of

democracy, peace and unity in Europe".

Een half jaar na die verklaring klonken de eerste schoten in Joegoslavië. Die kondigden een tijdperk van geweld aan binnen Europa zoals het dat sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer had gekend. Nagorno-Karabach en Tsjetsjenië volgden. De vrees voor interstatelijke conflicten binnen Europa mocht dan zijn verdwenen, de relatief evenwichtige situatie van de Koude Oorlog maakte plaats voor een tijdperk met tal van intrastatelijke conflicten, die zich niet beperkten tot Europa en allen een etnisch karakter droegen; voorbeelden zijn de Koerden in Irak en Turkije, de Shi'iten in Irak, et cetera. Samenvattend kan worden vastgesteld dat de 'onveilige' maar evenwichtige bipolaire wereld van de Koude Oorlog is getransformeerd in een niet veel veiliger, veel onoverzichtelijkere multipolaire wereld, waarbij ook in Europa sprake is van etnische conflicten.

Veiligheidsdimensies

Door deze ontwikkelingen in de wereld blijft ook na de Koude Oorlog een effectieve Europese veiligheidsorganisatie van belang. Daarbij moeten consequenties worden getrokken uit het beëindigen van de Koude Oorlog, maar moeten er eveneens nieuwe waarborgen voor veiligheid worden geschapen. Veiligheid heeft een politieke dimensie die is gericht op de soevereiniteit van de staat, een militaire dimensie die is gericht op de integriteit van de staat, een economische dimensie gericht op de welvaart

van de staat, en een sociale dimensie die is gericht op het welzijn van de burgers in de staat.

De vraag voor Europa is op welke wijze de veiligheid gestalte zal worden gegeven en door welke organisatie. Eind 1990 kreeg de discussie over het West-Europese veiligheidsbeleid onder meer een politieke impuls in het kader van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) over de Europese Politieke Unie (EPU). Er is sindsdien hard gewerkt aan een Europees veiligheidsbeleid. In hoeverre de NAVO in dit beleid een rol blijft spelen, is de vraag.

Opzet

In dit artikel wordt een antwoord gezocht op de vraag in hoeverre de NAVO in de huidige tijd een geschikt instrument is voor het garanderen van de Europese veiligheid en in hoeverre zij een plaats heeft in het Europese veiligheidsdenken van de toekomst. Daartoe is gekozen voor een vergelijking met de West-Europese Unie (WEU), OVSE, Europese Unie (EU) en Europese organisaties die zich op het gebied van veiligheid manifesteren: WEU, EU en de Raad van Europa. Eerst wordt ingegaan op de veiligheidsrisico's voor Europa. Daarna worden de mogelijke taken voor een Europese veiligheidsorganisatie geëvalueerd. Vervolgens zal aan de hand van de structuren en de mogelijkheden van de eerder genoemde Europese veiligheidsorganisaties een vergelijking worden gemaakt met de NAVO. Aan de hand van deze vergelijking zal een conclusie worden getrokken.

* De auteur is officier Geleide Wapens bij de Koninklijke Luchtmacht en is werkzaam als hoofd van de afdeling Plannen & Evaluaties bij het ressort Operatiën van de Defensiestaf.

Veiligheidsrisico's voor Europa

Door het wegvallen van de tegenstellingen tussen Oost en West loopt de politieke dimensie van Europese veiligheid een verminderd risico in vergelijking tot het tijdperk van de Koude Oorlog. De veiligheidssituatie is echter als gevolg van de multipolair verhoudingen diffuser geworden. Een zorgvuldige beschouwing van de risicofactoren blijft dan ook belangrijk. In het huidige Europa is de publieke opinie overtuigd geraakt van een verminderd veiligheidsrisico ten aanzien van een aanval op Europa. In Midden-Europa schuilen geen directe gevaren. De Russische Federatie en Oekraïne betekenen voor de veiligheid van Europa slechts een indirect risico. Een verder economisch verval en het in de kaart spelen van conservatieve nationalistische communistische krachten zou de terugkeer tot autoritaire, antiwesterse structuren kunnen bewerkstelligen.

De belangen van een steeds meer verenigd Europa zijn van dien aard dat zij mondiaal moeten kunnen worden verdedigd. Er mag niet van worden uitgegaan dat de Verenigde Staten bereid zullen zijn de belangen van een economische concurrent blijvend op zich te nemen. Dit zal consequenties

hebben voor de taken van een Europese veiligheidsorganisatie. Interstatelijke veiligheidsrisico's binnen Europa zouden kunnen ontstaan als één van de staten binnen het zich steeds meer verenigende Europa een zo groot mogelijke machtspositie nastreeft. Het spel om de macht heeft in de geschiedenis immers al voor vele conflicten gezorgd. Etnische (sluimerende) conflicten kunnen zeer snel ontvlammen en leveren uiterst complexe verhoudingen op, die niet of nauwelijks meer zijn terug te draaien.

In Europa is sprake van een grote verscheidenheid aan etnische identiteiten, die verder strekken dan de internationaal erkende grenzen van staten. Deze grote diversiteit levert een potentieel gevaar op voor de veiligheid binnen Europa. Samenvattend is er dus sprake van een scala van veiligheidsrisico's waarop een Europese veiligheidsorganisatie moet zijn berekend.

Taken voor een Europese veiligheidsorganisatie

Een Europese veiligheidsorganisatie zal in staat moeten zijn een groot-schalig conflict zowel binnen als bui-

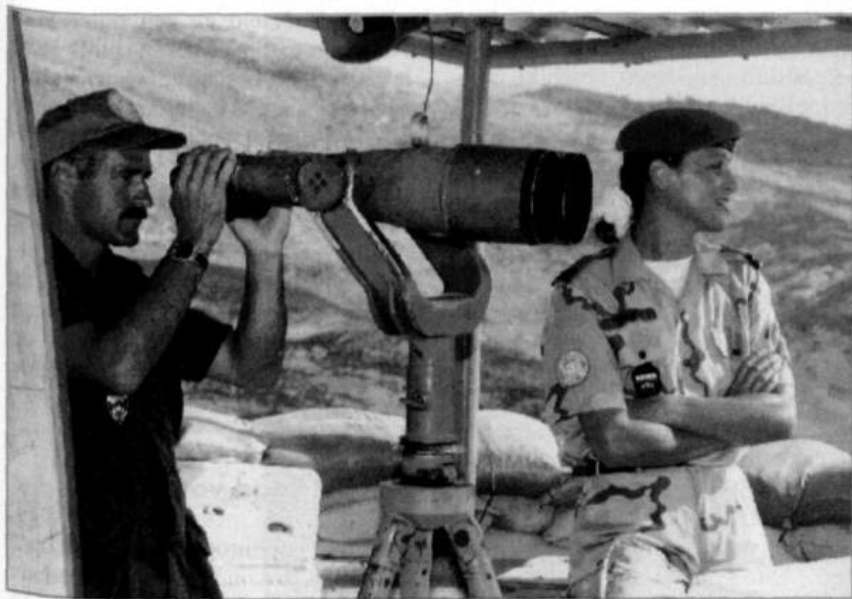
ten Europa te voorkomen. Hiervoor zijn politieke, economische en militaire taken weggelegd in het kader van crisispreventie. Ten aanzien van politieke taken zal moeten worden gestreefd naar een zo goed mogelijke geïntegreerd buitenlands- en veiligheidsbeleid. Dit kan leiden tot het integreren van de diverse bestaande veiligheidsorganisaties, waardoor de huidige divergentie in lidmaatschappen wordt opgeheven en daardoor niet vertragend werkt in het kader van snelle en doeltreffende besluitvorming.

Een dergelijke organisatie moet tevens zijn toegerust om wapen-beheersingsbesprekingen te voeren en (regionale) veiligheidsverdragen te sluiten.

De kans op herhaling van interstatelijke conflicten binnen Europa kan worden verkleind door goed overleg en door de hechte samenwerking tussen alle betrokkenen te verdichten. Een toekomstige Europese veiligheidsstructuur dient hier dan ook op in te spelen.

In het kader van economische taken dient als uitgangspunt dat de samenwerking het best floreert in een stabiele omgeving. Deze stabiliteit wordt bevorderd door economische maatregelen in de sfeer van hulp, samenwerking of zo nodig sancties. Deze maatregelen kunnen worden aangewend bij alle genoemde veiligheidsrisico's. Voor wat betreft militaire taken in de preventieve sfeer kan worden gedacht aan preventieve ontplooiing van militaire eenheden. Ook het sturen van waarnemers en het streven naar militaire samenwerking kan bijdragen aan crisispreventie.

Bij het uitbreken van een crisis moeten maatregelen worden genomen in het kader van crisisbeheersing. Van groot belang is een snelle en geloofwaardige wijze van besluitvorming door een veiligheidsorganisatie, waardoor deze organisatie aan geloofwaardigheid en prestige wint. De organisatie zal politiek in staat moeten zijn te besluiten of crisisbeheersing aan de orde is. Tevens kunnen



Afb. 1 VN-missie in het Midden-Oosten (UNTSO) (Bron: Ltkol Nuytens)

politieke middelen worden gebruikt om een land of bevolkingsgroep onder druk te zetten, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij de opschorting van het OVSE-lidmaatschap van Joegoslavië.

De veiligheidsorganisatie zal echter in het kader van crisisbeheersing diverse taken moeten kunnen uitvoeren op het militaire vlak. Allereerst zal doctrinair moeten zijn nagedacht over de militaire mogelijkheden bij diverse soorten van conflicten, waarbij rekening moet worden gehouden met een escalatieladder. Hier ligt een taak in de vorm van het voorbereiden van een militaire strategie die kan inspelen op scenario's over de gehele wereld, variërend van kleinschalige conflicten tot het voeren van een oorlog op grotere schaal. Zowel aan de rand als buiten Europa kan gebruik worden gemaakt van militair vlagvertoon in potentiële crisisgebieden. Bij een verdere escalatie kan militair optreden onontbeerlijk zijn, waardoor ook het vlagvertoon door de bereidheid tot inzet aan kracht wint.

De taken voor een Europese veiligheidsorganisatie zijn dus onder te verdelen in crisispreventieve en crisisbeheersende taken. De preventieve taken liggen grotendeels op economisch, maar ook op politiek en militair gebied. De crisisbeheersende taken liggen hoofdzakelijk op het militaire vlak. De vraag is of één bestaande Europese organisatie een dusdanige structuur heeft dat ze al die taken op zich kan nemen.

De West-Europese Unie

De West-Europese Unie bestaat uit tien 'kernlidstaten', die alle tevens lid zijn van de Europese Unie en de NAVO. Ze kan worden beschouwd als de militaire organisatie van de EU en als Europese pijler van de NAVO. Volgens het Verdrag van Brussel dienen bij een aanval op één van de lidstaten alle andere hulp te bieden; een veel dwingender bepaling dan die in het NAVO-verdrag. De WEU kan in

naam van de EU vredesopdrachten uitvoeren (de zogenaamde Petersberg-taken). In het Verdrag van Amsterdam is een mechanisme vastgelegd waarbij de EU gebruik kan maken van de WEU om de besluiten en maatregelen van de EU die gevolgen hebben op defensiegebied, uit te voeren en uit te voeren.

In de afgelopen acht jaar is de WEU uitgegroeid tot een politiek-militaire organisatie waaraan 28 Europese landen met verschillende status deelnemen en waarvan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie halfjaarlijks vergaderen. Bovendien vergaderen de Chefs van Defensiestaven van achttien van de deelnemende landen op halfjaarlijkse basis. De WEU kent noch een 'staande' commandostructuur, noch een dergelijke strijdkrachtenstructuur.

De NAVO

De aanvaarding van de Truman-Doctrine door het sluiten van regionale veiligheidsovereenkomsten die niet in strijd waren met het Handvest van de Verenigde Naties, leidde op 4 april 1949 tot het Noord-Atlantische Verdrag. Uiteindelijk werden zestien landen lid van de NAVO. De NAVO heeft een politieke leiding die in de Noord-Atlantische Raad bij consensus besluit. De NAVO beschikt over een geïntegreerde militaire structuur (waar Frankrijk echter niet aan deelneemt), een gemeenschappelijke doctrine, bevelvoering en procedures. De collectieve verdediging van het NAVO-verdragsgebied is de belangrijkste taak van de NAVO.

Na de Koude Oorlog verlangden de Verenigde Staten dat de Europese bondgenoten een belangrijker rol met betrekking tot de veiligheid in Europa zouden spelen. Voorts sprak de NAVO zich in 1990 in de Verklaring van Londen uit voor een nauwere samenwerking met voormalige tegenstanders. Dit mondde uit in het Partnerschap voor Vrede (PVV), vastgelegd te Brussel, in januari 1994. Dit

partnerschap beoogt een betere politieke en militaire samenwerking binnen Europa. Sinds 1997 is voorts een *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC) opgericht (zie afbeelding 7 voor de leden), ter versterking van de politieke dimensie tussen NAVO- en PVV-landen.

De Europese Unie

In 1957 werd de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht. De doelstelling van de EEG was het zeker stellen van een gestadige en stabiele economische groei, verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de landen. Op 7 februari 1992 kwamen de lidstaten van de Europese Gemeenschap (EG) in Maastricht het 'Verdrag betreffende de Europese Unie' overeen. Dit Verdrag van Maastricht vormde de basis voor intensievere economische en politieke samenwerking binnen Europa en leidde tot een nieuwe fase in de Europese integratie: de Europese Unie (EU).

Binnen deze unie, die inmiddels vijftien lidstaten telt, wordt gewerkt in drie pijlers: de gemeenschapspijler (economisch), een pijler voor het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid en een pijler voor binnenlandse zaken. In juni 1997 heeft dit zijn beslag gevonden in het Verdrag van Amsterdam, waarbij het gemeenschappelijke veiligheidsbeleid nog onvoldoende vorm heeft gekregen. Elk van de drie pijlers kent een eigen besluitvormingsprocedure (consensus, vetorecht, gekwalificeerde of gewone meerderheid). In de praktijk wordt echter bijna altijd naar consensus gezocht. De EU heeft op een aantal gebieden wetgevende macht.

De Raad van Europa

De Raad van Europa is opgericht op 5 mei 1949 in Londen, met als doel de vreedzame samenwerking tussen Europese landen te bevorderen op

cultureel, economisch en sociaal terrein. De Raad van Europa is dus geen onderdeel van de EU en heeft inmiddels veertig lidstaten. Evenmin als de WEU heeft de Raad geen wetgevende bevoegdheid. In 1986 is met de EEG overeengekomen dat er tussen beide organisaties regelmatig zal worden overlegd over gezamenlijke programma's, wederzijdse belangen en andere mogelijke gezamenlijke activiteiten.

In de Verklaring van de Raad van Europa wordt de rol van de Raad van Europa essentieel belang genoemd bij het verwezenlijken van een steeds grotere eenheid tussen de lidstaten op basis van de beginselen van een pluralistische democratie en mensenrechten. De Raad van Europa heeft geen wetgevende macht, maar stelt ontwerpverdragen op die vervolgens door de nationale parlementen moeten worden goedgekeurd.

De ovse

De OVSE is een uitvloeisel van de in 1975 in Helsinki opgerichte Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), een initia-

tief uit de jaren zestig van het toenmalige Warschaupact. Het aantal deelnemende landen groeide tot 55 (vanaf 1992 is Joegoslavië geschorst). Op de Top van 1990 in Parijs kreeg de CVSE een Handvest voor een democratisch Europa en richtte de conferentie voor het eerst permanente instellingen op. Om die permanente structuur weer te geven, werd begin 1995 de naam 'CVSE' in 'OVSE' omgezet.

De organisatie legt zich toe op vrede en veiligheid en tracht dit te bewerkstelligen door zo veel als mogelijk met andere veiligheidsorganisaties samen te werken. De OVSE draagt zorg voor tal van waarnemersmissies, waarvan de Kosovo-verificatiemissie de grootste is qua aantal waarnemers (tweeduizend). De OVSE heeft geen wetgevende bevoegdheden, maar werkt door middel van het sluiten van overeenkomsten of *Memorandums of Understanding* (MOU).

De taken van een Europese defensieorganisatie

Crisispreventie

De WEU heeft weliswaar politieke

mogelijkheden maar kan geen supranationale wetgeving maken. Als gevolg hiervan zal de organisatie geen rol kunnen spelen bij het afsluiten van veiligheidsverdragen. Evenmin kan zij als volwaardig partner deelnemen aan wapenbeheersingsbesprekingen, omdat op dat terrein een grote vervlechting met de transatlantische landen bestaat, die immers geen deel uitmaken van de WEU.

De WEU kan voor wat betreft de vervlechting van veiligheidsorganisaties, conform wat is gesteld in het Verdrag van Amsterdam, een belangrijke rol spelen voor het formeren van de formele defensiepool van de EU. De WEU is niet toegerust voor het uitvoeren van economische crisispreventie, maar moet in staat worden geacht alle geformuleerde militaire taken op zich te kunnen nemen.

De NAVO

De NAVO heeft een goed samenwerkend en op elkaar ingespeeld politiek apparaat, waar op basis van consensus alle politieke crisispreventieve maatregelen kunnen worden genomen. Door het PVV en EAPC initiatief is de politieke dimensie de afgelopen



Afb. 2
OVSE-waarnemer
in Kosovo
(Bron: MinDef)



Afb. 3
 OVSE-verificateurs
 in Kosovo
 worden aan-
 gehouden door
 de Servische
 politie
 (Bron: MinDef)

jaren aanzienlijk versterkt. De NAVO is evenals de WEU niet toegerust voor het nemen van economische crisispreventieve maatregelen. Door de politieke structuur van de NAVO met een permanente vertegen-

woordiging van ambassadeurs en raadscommissies, is het alleszins voorstelbaar dat er op het gebied van economische sancties aan beleidsvoorbereiding kan worden gedaan.

De EU

De EU is voor haar militaire veiligheid afhankelijk van de WEU en de NAVO en is dus momenteel niet toegerust om besprekingen te voeren over wapenbeheersing. Het Verdrag van Amster-

Crisispreventie											
	Politiek			Economisch				Militair			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
WEU	-	X	-	X	-	-	-	-	X	X	X
NAVO	X	X	X	X	-	-	-	-	X	X	X
EU	-	X	-	X	X	X	X	X	-	X	-
Raad van Europa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OVSE	X	-	-	-	X	X	X	-	-	X	-

Legenda:	6. Economische sancties.
1. Besprekingen betreffende wapenbeheersing.	7. Bestrijding van armoede.
2. Integratie van de EU op politiek en militair gebied.	8. Economische integratie in EU.
3. Regionale militaire veiligheidsverdragen.	9. Preventieve ontplooiing militaire eenheden.
4. Integratie van de diverse veiligheidsorganisaties.	10. Inzetten van waarnemers.
5. Economische steun en samenwerking.	11. Militaire samenwerking en integratie.

Afb. 4 Overzicht van de taken in het kader van crisispreventie

Crisisbeheersing						
	Politiek			Militair		
	12	13	14	15	16	17
WEU	1/2	X	X	X	X	X
NAVO	X	X	X	X	X	X
EU	X	-	-	-	-	-
Raad van Europa	X	-	-	-	-	-
OVSE	X	-	-	-	-	-

Legenda:

12. Politieke druk en sancties.
13. Het vaststellen wanneer wordt overgegaan van crisispreventie naar crisisbeheersing.
14. Militaire strategie.
15. Militair vlagvertoon.
16. Militair optreden ter verdediging Europa.
17. Low intensity conflict of groot conflict in "out of area" gebieden.

Afb. 5 Overzicht van de taken in het kader van crisisbeheersing

dam had moeten leiden tot een ferm gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Zoals bekend staat dit initiatief nog voor een groot deel 'in de steigers' en zal een integratie van deze beleidsgebieden nog geruime tijd op zich laten wachten. Voor het sluiten van regionale militaire veiligheidsverdragen is op dit moment dus ook geen basis. Alle economische crisispreventieve maatregelen kunnen door de EU worden getroffen. Ten aanzien van de militaire taken, heeft de EU alleen de mogelijkheid waarnemers te sturen, dan wel een verzoek te richten aan de WEU voor een militair optreden.

De Raad van Europa

De Raad van Europa is in het geheel niet toegerust voor het nemen van crisispreventie maatregelen. In alle gevallen dienen de ontwerpverdragen ter goedkeuring en ratificering aan de diverse nationale parlementen te worden aangeboden. Een slagvaardig beleid is dan ook niet mogelijk. Indien leden van de Europese Raad die geen lid zijn van de overige organisaties, bij een eventuele crisis betrokken raken, dan kan de Raad van Europa als onderhandelingsplatform worden benut.

De OVSE

De OVSE kan zeer wel dienen als een onderhandelingsplatform voor

besprekingen betreffende wapenbeheersing en heeft de mogelijkheid alle economische crisispreventieve taken per verdrag uit te voeren. De economische integratie van de EU dient daarbij echter te worden uitgesloten. Het grote nadeel van deze organisatie is dat het 54 landen telt en dat er bij consensus minus één, besluiten worden genomen. De combinatie van deze twee elementen maakt het besluitvormingsproces tot een zeer tijdrovende aangelegenheid. Zeer slagvaardig in het kader van crisispreventie zal er dus niet kunnen worden opgetreden. Ten aanzien van de militaire taken, heeft de OVSE alleen de mogelijkheid waarnemers te sturen.

Conclusie

Van de in totaal elf geformuleerde taken op het gebied van crisispreventie is de EU in staat er zeven te vervullen. De NAVO kan er eveneens zeven voor haar rekening nemen, de WEU vijf. Behoudens het feit dat de Raad van Europa een zeer goed onderhan-



Afb. 6 NL SFOR in Bosnië (Bron: MinDef)

delingsplatform kan zijn voor die landen die geen lid zijn van de andere organisaties, kan zij in het kader van de hier geformuleerde crisispreventieve taken geen rol spelen. Die taken die de EU niet kan vervullen, zijn wel te verwezenlijken door de NAVO; tezamen dekken zij dus alle taken op het gebied van de crisispreventie af.

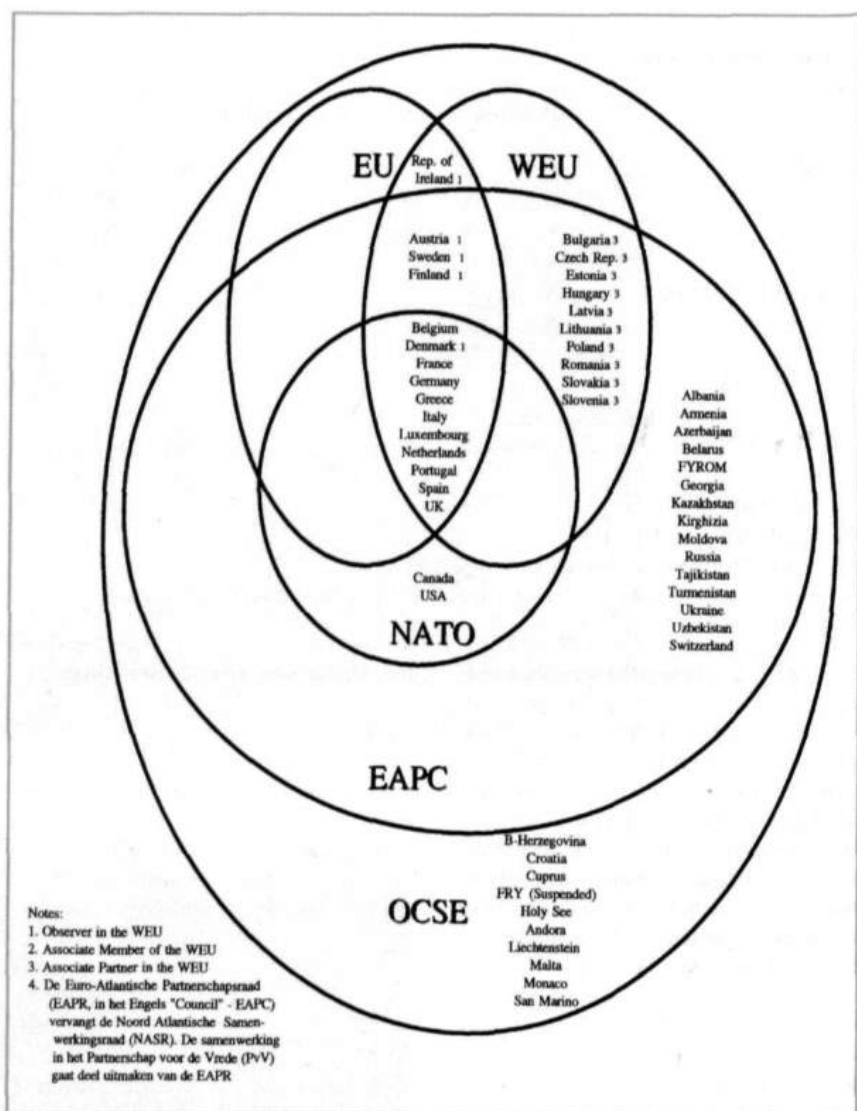
Wat betreft de economische taken van de EU dient echter wel rekening te worden gehouden met het feit dat, in tegenstelling tot de politieke taken van de NAVO, de transatlantische landen geen medezeggenschap hebben.

Crisisbeheersing

De WEU heeft politieke mogelijkheden en kan met de 28 deelnemende landen, waaronder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, politieke druk uitoefenen. Het implementeren van sancties kan de WEU niet zelfstandig. Door het ontbreken van de transatlantische landen, evenals een aantal Europese landen, ontbreekt de zeggenschap over een grote hoeveelheid slagkracht in Europa.

In het licht van deze beperkingen is de WEU niet in staat een omvattende militaire strategie te ontwerpen. Wel kan de WEU een aantal militaire taken uitvoeren. Het Noord-Atlantisch verdrag voorziet op dit moment niet in *out of area* operaties door de NAVO, desalniettemin is de NAVO daartoe wel degelijk in staat. In de eerste plaats in die gevallen waar een land om bijstand verzoekt (een PVV-land?), wat wordt afgedekt door artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Een andere mogelijkheid heeft zich inmiddels aangediend in de vorm van *Non-combattant Evacuation Operations* (NEO), waar het evacuatie van onderdanen van lidstaten betreft uit een ramp- of crisisgebied. De EU, de Raad van Europa en de OVSE zijn alleen in staat politieke druk uit te oefenen en sancties in te stellen.

De WEU kan ruim vier taken in het kader van de crisisbeheersing uitvoeren. De NAVO dekt het gehele spectrum van crisisbeheersingstaken af.



Afb. 7 Interlocking institutions

De EU, de Raad van Europa en de OVSE kunnen politieke druk en sancties uitoefenen; verder kunnen zij geen crisisbeheersende taken uitvoeren, maar wel dienen als platform voor onderhandelingen met landen die wel deel uitmaken van deze organisaties en niet van WEU, NAVO en/of EU.

Conclusie

Ten aanzien van de crisispreventieve taken blijken de EU en de NAVO elkaar naadloos aan te vullen. Bij de NAVO ligt de nadruk op de politiek-militaire

taken en bij de EU op de economische taken. Met name de Raad van Europa blijkt op dit gebied machteloos, gezien haar besluitvormingsproces. Zowel de OVSE als de Raad van Europa bieden echter de mogelijkheid van onderhandelingsplatform met die landen die niet zijn opgenomen in de NAVO en/of de EU (bijvoorbeeld de Russische Federatie). De WEU levert bij crisispreventieve maatregelen geen extra toegevoegde waarde ten opzichte van de andere organisaties. Het toenemende aantal leden, die op hoog politiek en militair niveau halfjaarlijks overleggen, zal zeker een bij-

drage leveren aan het voorkomen van crises.

Bij de crisisbeheersende maatregelen kunnen de NAVO en de WEU alle taken aan. De EU is hier weliswaar niet geheel machteloos maar levert geen extra politieke taken die niet door de NAVO kunnen worden uitgevoerd. De WEU neemt ten opzichte van de NAVO in belang toe, maar ontbeert met name een 'staande' geïntegreerde militaire organisatie voor effectief militair optreden. De overige organisaties zijn hier zo goed als machteloos, maar kunnen – evenals bij de crisispreventieve maatregelen – optreden als onderhandelingsplatform met die landen die niet zijn opgenomen in de NAVO.

Een sleutelrol

Aan de hand van de vastgestelde taken voor een toekomstige Europese veiligheidsorganisatie en de samenstelling van leden van de respectieve organisaties kan men concluderen dat geen enkele organisatie afzonderlijk al die taken kan vervullen. Tevens kan men de conclusie trekken dat de EU en NAVO tezamen noodzakelijk zijn voor het kunnen uitvoeren van alle vastgestelde taken. De WEU kan in de toekomst aan belang winnen, indien de

EU in staat is het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, met een daaraan verbonden defensiebeleid, van de grond te krijgen. Daarna moet de diversiteit aan lidmaatschappen nog worden opgelost, alvorens de WEU de Europese defensieorganisatie zou kunnen worden.

De NAVO speelt echter zowel bij de crisispreventieve als -beheersende taken een sleutelrol. In de huidige situatie kan men dus stellen dat de NAVO onmisbaar is als Europese veiligheidsorganisatie en derhalve een zeer geschikt instrument is voor het garanderen van de Europese veiligheid.

Een nieuwe structuur

In het proces van economische en politieke eenwording van Europa zal het mondiale belang toenemen en analoog daaraan het belang van een gemeenschappelijk buitenlands- en defensiebeleid. De eerste belangrijke stappen zijn gezet in het Verdrag van Amsterdam.

Door het toenemende aantal landen dat lid wordt van de diverse organisaties, vermindert de diversiteit in lidmaatschappen en kan er worden

gedacht aan een nieuwe structuur waarin de NAVO, EU, WEU en OVSE alle een belangrijke rol kunnen spelen.

De uitdaging zal zijn de relatieve slagvaardigheid van de NAVO in een dergelijke organisatie te handhaven. Voorshands is er binnen Europa geen sprake van één land met een natuurlijke leidersrol. Tot op heden bepalen de Verenigde Staten in grote mate de Europese veiligheidspolitiek; men kan dus stellen dat de Verenigde Staten van groot belang zijn en zullen blijven voor de veiligheid van Europa.

Ook een toekomstige veiligheidsorganisatie zal dus moeten beschikken over hechte en geloofwaardige transatlantische contacten. De enige organisatie die zeer strakke banden heeft met de Verenigde Staten, de NAVO, zal voor wat betreft de veiligheid van Europa dus een belangrijke (brug-)functie blijven vervullen.

De rol van de NAVO voor de Europese veiligheid is dus nog lang niet uitgespeeld en heeft zelfs aan belang gewonnen in een wereld waarin de internationale verhoudingen diffuser zijn geworden.

Literatuur

- Stanley R. Sloan, 'NATO in the 1990's', Pergamon-Brassey's, Brussel (1989), ISBN 00 8036 772 4.
Sam Nunn, 'Challenges to the NATO in the 1990's', *Survival*, February 1990, volume XXXII, nr 1.
Frans Verhagen, 'Amerika na de Koude Oorlog', *Intermediar*, maart 1990.
John J. Mearsheimer, 'Why we will soon miss the Cold War', *Atlantic monthly*, August 1990.
Peter Corterier, 'Quo Vadis NATO?', *Survival*, April 1990.
Rob de Wijk, 'VISIE: Haalt de NAVO de 21e eeuw?', *Atlantisch Perspectief*, december 1990.

- Jan Zielonka, 'Europe's security: a great confusion', *International Affairs*, I (1991).
M. Halma, 'Factsheet NAVO na de Koude Oorlog', *Atlantische commissie*, juli 1995.
Verdragstekst verdrag van Amsterdam 1997.
M. van der Stoep, 'Welk leger voor morgen?', Voordracht Brussel, 22 april 1997.
B. Donker en B. van der Velden, 'Hervorming instellingen doorgeschoven; Verdrag van Amsterdam na moeizaam overleg', NRC webpagina 18 juni 1997.
NATO brochure 1998, 'The role of NATO and its Partner Countries'.
P.J.Kautz, V.C.Windt, 'NAVO's long term study', MS 167(1998) 6.

- R v.d. Boer, 'Uncle Sam blijft betalen en betalen', webpagina NRC Handelsblad, 3 juli 1997.
ANP299, 'Van Aartsen wil opsplitsing WEU nader bestuderen', 16 november 1998.
B. Donker, 'Europa mist durf voor eigen defensie', *NRC Handelsblad*, 17 november 1998.
J. van der Meulen, 'Ook Blair brengt Europese Defensie niet naderbij', *Fin. Dagblad*, 19 november 1998.
Reuters Limited, Text of French-British European defence statement, 4 dec 1998.
J. Solana, *NATO Review* nr 4 1998, 'A firm anchor for both allies and partners'.
J.Solana, 'NAVO krijgt een Europees gezicht', *NRC Handelsblad*, 12 januari 1999.



De externe aanpassing van de NAVO

P. van Uhm - kolonel der grenadiers*

Inleiding

De laatste jaren een grote vlucht hebben genomen, zal een ieder duidelijk zijn. Dit wordt in de overige artikelen over vijftig jaar NAVO dan ook afdoende beschreven. Hoe de NAVO intern op deze ontwikkelingen heeft gereageerd en dat nu nog steeds doet, is ook op andere plaatsen aan de orde gesteld. Hierbij valt onder meer te denken aan de herziening van het Strategisch Concept en de herziening van de commandostructuur.

De NAVO heeft zich echter niet beperkt tot interne aanpassingen; ook extern heeft zij ingespeeld op de internationale ontwikkelingen op het gebied van veiligheid. In dit kader worden hierna de belangrijkste van deze externe aanpassingen besproken. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de Noord-Atlantische Samenwerkingsraad (NASR), die later is opge-

- volgd door de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR);
- het Partnerschap voor de Vrede (PVV¹);
- de samenwerking van de NAVO met de Russische Federatie onder de vlag van de Permanente Gemeenschappelijke Raad (PGR);
- de samenwerking van de NAVO met Oekraïne onder de vlag van de NAVO-Oekraïne Commissie (NUC²);
- de uitbreiding van de NAVO, en ten slotte
- de Nederlandse rol bij internationale militaire samenwerking met partnerlanden.

De oprichting van de NASR

Als gevolg van de toenmalige ontwikkelingen en gebaseerd op het verdrag van Washington, waarmee de NAVO is opgericht, is in 1991 in het Strategisch Concept³ opgenomen: „*Het essentiële doel van de NAVO (...) is door middel van politieke en militaire middelen de vrijheid en veiligheid van al zijn leden te waarborgen.*”

Elders in het Concept van 1991 wordt dit 'doorvertaald' in één van de vier fundamentele veiligheidsstaken:

„*Voorzien in één van de onmisbare fundamentele voor een stabiele veiligheidsomgeving in Europa, gebaseerd op de groei van democratische instellingen en de verplichting geschillen vreedzaam op te lossen.*”

Tevens wordt aangegeven dat „*(...) de bondgenootschappelijke veiligheids-politiek gebaseerd is op drie elkaar wederzijds versterkende elementen:*

dialog, samenwerking en het instandhouden van een collectief vermogen voor de verdediging”.

Dit zijn op zich mooie termen, maar de vraag is hoe deze in te vullen. Hiertoe werd eind 1991 de NASR opgericht met als doel een beter overleg en een betere samenwerking ten aanzien van politieke en veiligheids-aangelegenheden tussen de landen in het Euro-Atlantische gebied te realiseren. Van NAVO-zijde werd mede beoogd de deelnemende staten te ondersteunen bij het voldoen aan de afspraken die binnen het kader van de vroegere Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE⁴) waren gemaakt en bij het in diverse landen lopende democratiseringsproces.

Consensus

Het beginsel van consensus waarop de besluitvorming in de NAVO is gebaseerd, werd ook van toepassing verklaard op de werkzaamheden onder de vlag van de NASR. Deze werkzaamheden richtten zich vooral op het gebied van politiek overleg, veiligheidsaspecten van economische ontwikkelingen, voorlichting, wetenschap, milieubeheer, defensiematerieel, luchtvaartbeheer, civiele verdediging en militaire samenwerking. De activiteiten werden samengevat in een 'Werkplan voor Dialoog, Partnerschap en Samenwerking'.

Door de werkzaamheden die voortkwamen uit de NASR, ontstond behoefte aan een verdieping van de samenwerking tussen de NAVO en de

* De auteur is werkzaam als hoofd van de afdeling Militair Strategische Aangelegenheden bij het ressort Internationale Plannen en Samenwerking van de Defensiestaf.

¹ Het PVV wordt ook vaak aangeduid als 'PfP', naar de Engelstalige benaming 'Partnership for Peace'.

² NUC, naar de Engelstalige benaming 'NATO-Ukraine Commission'.

³ De tekst van het Strategisch Concept van de NAVO is onder meer te vinden op bladzijde 259 e.v. van het NAVO-handboek, uitgave 1996.

⁴ De CVSE is overgegaan in de huidige Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

partners.⁵ Begin 1994 besloot de NAVO om van start te gaan met een nieuw en vooral praktisch programma. Dit programma ging verder dan dialoog en samenwerking en was gericht op het smeden van een werkelijk partnerschap – een Partnerschap voor de Vrede (PVV).

Het Partnerschap voor de Vrede

Het PVV biedt de deelnemende landen de mogelijkheid hun betrekkingen met de NAVO te versterken in overeenstemming met hun eigen individuele belangen en mogelijkheden ('zelfdifferentiatie'). In het tempo en de omvang die de deelnemende partners zelf kunnen of willen realiseren, zal de NAVO met hen concreet samenwerken om de volgende doelstellingen te bereiken:

- doorzichtiger maken van nationale defensieplanning en begrotingsprocessen;
- bevorderen van de democratische controle over de strijdkrachten;
- instandhouden van het vermogen en de bereidheid om bij te dragen aan operaties onder het gezag van de Verenigde Naties en/of de CVSE;
- ontwikkelen van militaire betrekkingen met de NAVO teneinde het vermogen van PVV-deelnemers te versterken om vredeshandhavingsoperaties uit te voeren;
- ontwikkelen op langere termijn van strijdkrachten die beter in staat zijn samen op te treden met eenheden van de lidstaten van de NAVO.

Om de samenwerkingsactiviteiten te vergemakkelijken, konden en kunnen de deelnemende landen permanente verbindingsofficieren aanstellen bij het NAVO-hoofdkwartier en bij een toen op te richten Partnerschaps-

coördinatiecel (PCC), die te Mons, in België, werd gehuisvest. Deze PCC staat onder direct gezag van de Noord-Atlantische Raad en is verantwoordelijk voor de coördinatie van gemeenschappelijke militaire activiteiten in het kader van PVV.

Tevens kunnen militaire plannen voor de uitvoering van de Partnerschapsprogramma's bij de PCC worden uitgewerkt. Momenteel is een Nederlandse opperofficier directeur van de PCC. De PCC neemt tevens deel aan de evaluatie van reeds uitgevoerde militaire activiteiten.

Evaluatie

Nadat de NASR vijf jaar had gefunctioneerd en het PVV inmiddels volop werkte, werd de behoefte binnen de NAVO en de partners gevoeld om deze samenwerkingsvormen te evalueren. Deze evaluatie leidde tot de bevindingen dat de NASR en het PVV in grote mate hebben bijgedragen aan meer openheid en vertrouwen tussen de deelnemende landen en de bevordering van democratische waarden, en dat er een goede basis was geschapen voor praktische samenwerking. Maar het naast elkaar bestaan van een werkplan van de NASR en een PVV-werkprogramma, bleek niet bevorderlijk voor de effectiviteit van de samenwerkingsactiviteiten. Tevens werd geconstateerd dat de wereld niet had stilgestaan en dat er veel was veranderd in het Euro-Atlantische gebied sinds de oprichting van de NASR in 1991.

De Euro-Atlantische Partnerschapsraad

Om invulling aan deze conclusies te geven besloot de NAVO om in maart 1997 de NASR op te heffen en de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR) op te richten. De EAPR is het enige raamwerk waarin NAVO-lidstaten en partners elkaar consulteren over politieke en veiligheidsonderwerpen. Het richt zich tevens op een versterkt PVV. Hierbij zijn twee beginselen van de NASR en het PVV overgenomen. Ten eerste blijven alle mogelijkheden voor consultaties en samenwerking in dit raamwerk open voor

alle leden en partners; niemand kan dus worden uitgesloten. Als tweede punt blijft het reeds genoemde beginsel van zelfdifferentiatie gehandhaafd.

Inmiddels zijn er 43 landen lid van de EAPR⁶ en hebben 25 partners een permanente diplomatieke missie in het NAVO-hoofdkwartier ingesteld. Voor veel van de partners, maar ook voor de NAVO-lidstaten, vergde deze vorm van samenwerken een groot aanpassingsvermogen. Veel partnerlanden waren bekend met de 'samenwerking' in het Warschaupact en ook al wensten zij daar afstand van te nemen, toch waren zij een nogal directieve vorm van leidinggeven gewend. Dan is het op zijn minst een lichte cultuurverandering te noemen als je als partner terechtkomt in een samenwerkingsvorm waar consensus de boventoon voert bij besluitvorming.

Tevens bevonden veel van de partners zich in een nationale omwenteling, waarbij dan ook nog gelijke tred moest worden gehouden met ontwikkelingen van het PVV en de EAPR. Het verwerken van de veelheid aan onderwerpen, met de daaraan gekoppelde papierstroom, en het aansturen van hun diplomatieke missie bij de NAVO heeft zeker in het begin menige hoofdbrekens opgeleverd.

Interoperabiliteit

Met het versterken van het PVV heeft men het reeds bestaande *PfP Planning and Review Process* (PARP, PVV Plannings- en Herzieningsproces) verder ontwikkeld. Dit PARP heeft ten doel de doorzichtigheid van de nationale defensieplanning te bevorderen en de strijdkrachten van de partnerlanden beter voor te bereiden op samenwerking met die van de NAVO-lidstaten. Uiteraard is de deelname geheel gebaseerd op vrijwilligheid.

Momenteel nemen 19 partners in enige vorm deel aan het PARP. Met het reeds bestaande PARP werd getracht de interoperabiliteit tussen de strijdkrachten van de partners en die van de NAVO met betrekking tot alle PVV-activiteiten, waaronder dus ook opleidin-

⁵ Met 'partners' worden niet NAVO-lidstaten bedoeld die het Partnerschap voor de Vrede hebben ondertekend.

⁶ Inmiddels heeft Ierland te kennen gegeven te willen deelnemen aan elementen van het PVV en de EAPR, waardoor het aantal deelnemers op 44 komt.

gen, oefeningen en operaties, te verbeteren. Hiertoe werden in overleg met de deelnemende partners *Interoperability Objectives* (IO's) opgesteld. Deze zijn enigszins te vergelijken met de *Force Goals* (FG's) die in het reguliere NAVO-planningsproces gelden voor de NAVO-lidstaten. De IO's betreffen de interoperabiliteit van onder meer de communicatie, C2 en logistieke ondersteuning.

Het streven van zowel de lidstaten als de partners is om het PARP in de nieuwe opzet zo veel mogelijk te laten lijken op het NAVO-defensieplanningsproces. De doelstellingen zullen 'Partnerschapsdoelen' gaan heten en zullen niet alleen de interoperabiliteit betreffen, maar ook worden gericht op het vermogen van partners bij te dragen aan vredesondersteunde operaties.

Een ander uitvloeisel van het PVV is dat op diverse plaatsen in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO PVV Stafelementen (PSE's) zijn opgenomen. In de PCC is een zevental functies opgesteld voor officieren

uit partnerlanden. Dit zijn geen nationale vertegenwoordigers of liaisonofficieren, maar officieren uit partnerlanden die op een reguliere internationale functie binnen de NAVO werken, uiteraard wel op het gebied van PVV.

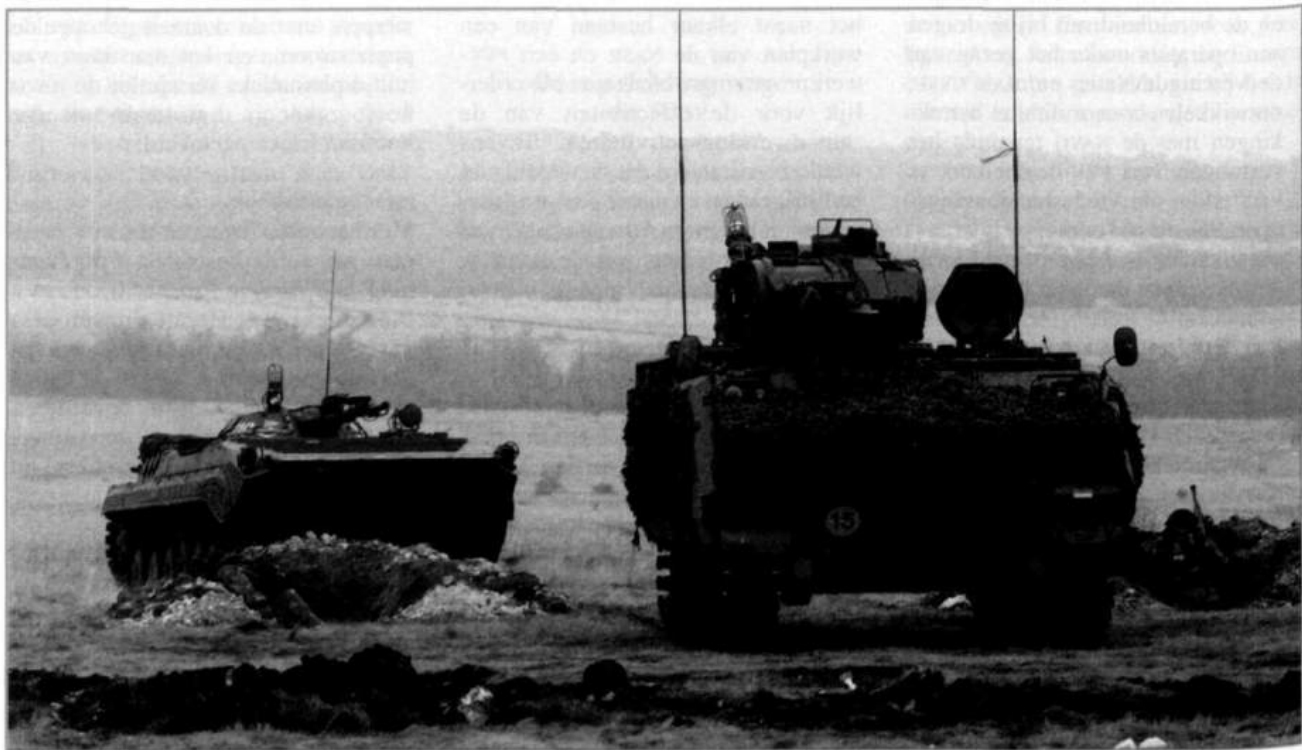
Met het versterken van het PVV tracht men tevens te komen tot een meer operationeel karakter. Hiertoe betreft men de partners meer bij de planning en uitvoering van PVV-oefeningen, breidt men het aantal samenwerkingsactiviteiten uit en bouwt men voort op de gezamenlijke ervaringen van IFOR en SFOR. In overleg met de partners wordt een Partnerschap Werkprogramma (PWP) opgesteld, waarin alle activiteiten, behalve oefeningen en operaties, die open staan voor alle partners, zijn opgenomen. Dit zijn cursussen, seminars, bijeenkomsten van deskundigen ten aanzien van een bepaald onderwerp, et cetera. De Individuele Partnerschap Programma's (IPP's), die tussen de NAVO en een partner worden opgesteld, worden beter op elkaar afgestemd om een hoger rendement uit de gezamenlijke

inspanningen te halen. De activiteiten in deze IPP's worden ook steeds meer afgestemd op de IO's.

De samenwerking nu en in het verleden, in met name Bosnië-Herzegovina maar ook tijdens oefeningen, heeft aangetoond dat wij op de goede weg zijn, maar dat er nog veel valt te verbeteren op het gebied van interoperabiliteit en samenwerking. Zo wordt er binnen de EAPR en het PVV gewerkt aan een politiek-militair raamwerk voor toekomstige NAVO-geleide PVV-vredesoperaties. Dit raamwerk moet voorzien in een zo groot en tijdig mogelijke betrokkenheid van partners in de planning, voorbereiding en uitvoering van dergelijke operaties, en tijdens het politiek overleg hierover.

Activiteiten

Onder de vlag van de EAPR en het PVV vinden veel verschillende activiteiten plaats, waarvan hierboven slechts enkele zijn genoemd. Daarnaast voeren de landen op eigen initiatief ook activiteiten door die in de geest van



Afb. 1 Van voormalig vijand naar samenwerkingspartner (Bron: MinDef)

het pvv worden uitgevoerd en vinden er een groot aantal bilaterale activiteiten plaats tussen lidstaten en partners en tussen partners, onderling. Zo heeft Nederland met veertien landen dergelijke bilaterale activiteiten. Op dit gebied ligt zeker nog een uitdaging aan alle deelnemers om een grotere openheid in dit hele scala van activiteiten te bewerkstelligen. Vervolgens kan een betere onderlinge afstemming leiden tot een effectievere en meer efficiënte benutting van alle mogelijkheden.

Een eerste aanzet daartoe heeft op Nederlands initiatief inmiddels gestalte gekregen. In zogenoemde 'clearinghouse sessions' wordt op basis van vrijwilligheid door alle betrokken landen bekend gesteld welke multi- en bilaterale samenwerkingsactiviteiten met iedere partner worden ondernomen. Zo kan men voorkomen dat bijvoorbeeld verscheidene NAVO-leden los van elkaar aan een partner aanbieden om te helpen bij het oprichten van een onderofficierskorps. Dit was immers een fenomeen dat men binnen het Warschaupact niet kende. Sommige partners wilden, zeker in de beginperiode van de samenwerking, geen nee verkopen aan de NAVO-lidstaten. Zij wilden laten zien dat zij zeer coöperatief waren. Dat het resultaat was dat men door meerdere en zeker niet gelijklopende adviezen, in het partnerland door de bomen het onderofficiersbos niet meer zag, bleef toen echter verhuld.

Initiatieven

In de aanloop naar de NAVO-Top te Washington is er eveneens een aantal andere initiatieven ontplooid om de werkzaamheden van de EAPR en het pvv te versterken. Als eerste wordt momenteel een consortium van defensieacademies en veiligheidsinstituten opgericht. Van Nederlandse zijde zullen hieraan het Instituut Defensie Leergangen, de Koninklijke Militaire Academie en het Instituut Clingendael deelnemen. Als tweede wordt bezien of de mogelijkheden voor ondersteuning van (pvv-) oefen-

ningen met behulp van simulatiemiddelen kan worden verbeterd en of hier mogelijk een computernetwerk voor is te benutten.

Tijdens de NAVO-Top te Washington zal daar ter plaatse een demonstratie worden gegeven van een computerondersteunde oefening in een niet artikel-5 scenario. Nederland zal hierbij het *air component command* leveren vanuit Nieuw Millingen. Het *ground component command* is in Hongarije gesitueerd en het *naval component command* in Zweden. Als laatste initiatief wil men bezien of er een verband kan worden gelegd tussen alle trainingscentra die zich met pvv-activiteiten bezighouden.

Naast de oprichting van de EAPR en het versterken van het pvv heeft de NAVO ingezien dat er meer maatregelen nodig zijn voor een verdere versterking van de veiligheid en stabiliteit in het Euro-Atlantische gebied, bijvoorbeeld de uitbreiding van de NAVO en een versterking van de Mediterrane dialoog. Ook de herziening van de relatie tussen de NAVO en Oekraïne en de NAVO en de Russische Federatie horen in dit samenstel van maatregelen thuis.

De NAVO en de Russische Federatie

Enkele weken voor de NAVO-Top van Madrid ondertekenden de NAVO en de Russische Federatie de 'Stichtingsakte inzake de Wederzijdse Betrekkingen, Samenwerking en Veiligheid', in het kort 'Stichtingsakte'⁷ genoemd. Hieruit kwam onder meer voort dat er een nieuwe vorm van overleg tussen de NAVO en de Russische Federatie over veiligheidskwesties werd ingesteld, de Permanente Gemeenschappelijke Raad (PGR). Deze raad komt regelmatig op het niveau van ambassadeurs bijeen en heeft ook een militaire variant, waarbij de permanente militaire ver-

⁷ Veelal wordt hiernaar gerefereerd als de *Founding Act*.

tegenwoordigers bij de NAVO regelmatig bijeenkomen. Tijdens ontmoetingen van ministers van Buitenlandse Zaken en/of Defensie van NAVO-lidstaten vindt veelal ook een vergadering van de PGR plaats. Dit gebeurt eveneens bij vergaderingen van de Chefs van Defensiestaven van de NAVO.

Onder de vlag van de PGR worden vele thema's aangesneden in een werkplan dat jaarlijks wordt opgesteld. Het omvat een grote variëteit aan onderwerpen voor overleg en samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn vormen en procedures voor vredeshandhaving, defensie-gerelateerde milieuproblemen en infrastructuur, (proliferatie van) massavernietigingswapens, naast overleg over actuele gebeurtenissen in Bosnië-Herzegovina, Kosovo en dergelijke. De gezamenlijke ervaringen in IFOR en SFOR zijn een goede basis om op verder te gaan, maar dat wil nog geenszins zeggen dat alle problemen en meningsverschillen uit de weg zijn. Dit laatste bleek eens te meer tijdens de aanloop naar de Kosovo-crisis. Vanuit het Russische Parlement (de Doema) werd toen zelfs de roep gehoord het overleg in de PGR te beëindigen. De Russische autoriteiten zijn hier niet op ingegaan en hebben de mogelijkheid tot overleg in de PGR niet uitgesloten.

Veelal vindt in de PGR alleen uitwisseling van gedachten en informatie plaats, zonder een diepgaande discussie. De Russische Federatie heeft zo geen formele invloed op de NAVO-besluitvorming. Het is echter evident dat de situatie in de Russische Federatie en de Russische visie op bepaalde onderwerpen in ieder geval worden meegewogen bij de besluitvorming. Soms leidt dit tot gemeenschappelijk uit te dragen standpunten, zoals ten tijde van de nucleaire testen van India en Pakistan of, meer recent, met betrekking tot de situatie in Kosovo.

Onvoldoende budget

Inmiddels heeft de Russische Fede-



Afb. 2 Van voormalig vijand via samenwerkingspartner naar NAVO-lidmaatschap; Hongaarse en Nederlandse militairen zij aan zij (Bron: MinDef)

ratie vorig jaar een permanente militaire vertegenwoordiger bij het NAVO-hoofdkwartier benoemd en wordt er gewerkt aan de opening van een militaire liaisonmissie van de NAVO in Moskou, naast het reeds aldaar bestaande NAVO-documentatie- en voorlichtingscentrum. Hiermee worden voorwaarden geschapen om de samenwerking verder te verdiepen. Een struikelblok bij de samenwerking is zonder meer de financieel-economische situatie waarin de Russische Federatie verkeert. Er is in wezen geen budget om de samenwerking te ondersteunen, waardoor al snel naar de NAVO en partners wordt gekeken. Nederland merkt dit eveneens bij de bilaterale militaire samenwerking. Overigens staat de Russische Federatie hier beslist niet alleen in.

De NAVO en Oekraïne

Zoals reeds gesteld heeft de NAVO ook haar relatie met Oekraïne herzien en is een 'Handvest over een 'distinctief'

Partnerschap tussen de NAVO en Oekraïne' in juli 1997 in Madrid ondertekend. Hieruit komt onder meer voort dat er een nieuwe vorm van overleg tussen de NAVO en Oekraïne over veiligheidskwesties is ingesteld, de 'NAVO-Oekraïne Commissie (NUC)'. Deze commissie komt regelmatig op het niveau van ambassadeurs bijeen en heeft ook een militaire variant, waarbij de permanente militaire vertegenwoordigers regelmatig bijeenkomen. Tijdens vergaderingen voor ministers van Buitenlandse Zaken en/of Defensie van NAVO-lidstaten vindt er veelal ook een vergadering van de NUC plaats. Dit gebeurt eveneens bij vergaderingen van de Chefs van Defensiestaven van de NAVO.

Ook de NUC stelt jaarlijks een werkplan op waarin alle onderwerpen van overleg en samenwerking worden opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn het versterken van de samenwerking bij vredeshandhaving en civiele rampenbestrijding, overleg over actuele

gebeurtenissen in Bosnië-Herzegowina en Kosovo. De gezamenlijke ervaringen in IFOR en SFOR zijn ook hier een goede basis om op door te gaan en tevens kan de NAVO op deze wijze gebruikmaken van de opgedane ervaring in Oekraïne bij de bestrijding van de ramp in Tsjernobyl.

Speciale aandacht is er voor de werkgroep die zich richt op de hervormingen van de strijdkrachten van Oekraïne, de 'Gezamenlijke Groep Defensiehervormingen' genaamd. Hier wordt bezien op welke wijze de NAVO en haar lidstaten Oekraïne met raad en daad kunnen bijstaan bij de ingrijpende hervormingen van z'n strijdkrachten.

Permanente militaire vertegenwoordiger

Net als de Russische Federatie heeft Oekraïne in 1998 een permanente militaire vertegenwoordiger aangesteld bij de NAVO. In Kiev is reeds een NAVO documentatie- en voorlichtingscentrum aanwezig en wordt

een NAVO-liasonofficier gestationeerd. Ook voor Oekraïne geldt dat de financieel-economische situatie in het land verdergaande samenwerking beslist niet bevordert en dat gesteund moet worden op de NAVO en haar leden. Nederland merkt dit nadrukkelijk bij het opstellen en uitvoeren van het bilaterale samenwerkingsprogramma. De Oekraïense chef Generale Staf heeft onlangs een bezoek gebracht aan de Nederlandse Chef Defensiestaf. Bij dit bezoek is de status van Nederlands militair personeel dat oefent in Oekraïne ter sprake gekomen ('Status of Forces Agreement'). Volgens Nederland valt dit oefenende personeel onder het pvv. Oekraïne heeft dit verdrag echter nog niet geratificeerd. Zolang dit zo blijft, zal operationele militaire samenwerking in Oekraïne worden belemmerd.

Middellandse-Zeedialoog

Het initiatief tot een Middellandse-Zeedialoog stamt uit begin 1995. Geleidelijk heeft dit initiatief aan belang gewonnen. Er zijn zes niet NAVO-landen die aan de dialoog deelnemen: Egypte, Israël, Jordanië, Mauretanië, Tunesië en Marokko. Het doel van de dialoog is de veiligheid en de stabiliteit in de Middellandse Zee regio te bevorderen, een beter wederzijds begrip te bereiken en een aantal misvattingen te corrigeren over de NAVO die bij sommige Middellandse-Zeelanden bestaan.

Met name ten aanzien van deze laatste doelstelling is de in 1998 bereikte overeenstemming van de geallieerden over het principe van het instellen van Contact Punt Ambassades in de Middellandse-Zeelanden een belangrijke stap.

Uitbreiding van de NAVO

Reeds enkele jaren is de gedachtevorming gaande over de uitbreiding van de NAVO als een verdergaande stap bij de externe aanpassing van het Bondgenootschap. Het geheel van hiervoor beschreven maatregelen kan dan ook niet los worden gezien van deze uitbreiding. Het is immers een feit dat door de totstandkoming van de dialoog en de (versterkte) samenwerking, die mede waren gericht op het ondersteunen van democratische beginselen en op het vergroten van de interoperabiliteit van strijdkrachten, een bijdrage is geleverd aan de invulling van voorwaarden voor het lidmaatschap van de NAVO.

Binnen de NAVO en de betrokken landen is uitvoerig gediscussieerd over en gestudeerd op de (on)mogelijkheden en gevolgen van een uitbreiding. Het NAVO-beleid in deze is in het kort gericht op een 'open-deurpolitiek'. In het Noord-Atlantisch Verdrag⁸ staat dit onder artikel 10 als volgt verwoord:

De partijen kunnen eenstemmig elke andere Europese staat, welke de verwezenlijking van de beginselen van dit Verdrag kan bevorderen en kan bijdragen tot de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied, uitnodigen tot het Verdrag toe te treden.

Uit de studies die binnen de NAVO zijn uitgevoerd, is een aantal criteria voortgekomen waaraan kandidaatlanden minimaal moeten voldoen. Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen automatisme bestaat tussen het voldoen aan alle criteria en de toetreding zelf. Uiteindelijk blijft er een politiek besluit van alle lidstaten benodigd voordat instemming met een uitbreiding wordt verkregen.

De toetreding

In juli 1997 heeft de NAVO tijdens de Top te Madrid besloten dat Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek zouden worden uitgenodigd. Als gevolg hiervan zijn er vele separate

activiteiten ontplooid om deze drie landen voor te bereiden op toetreding, uiterlijk tijdens de NAVO-Top te Washington in april 1999. In het tussenliggende traject zijn deze drie landen in toenemende mate betrokken geraakt bij NAVO-consultaties en -activiteiten en hebben zij steeds meer inzage gekregen in NAVO-documenten. Er is gezamenlijk naartoe gewerkt dat deze landen op het moment van toetreding op het politieke en diplomatieke vlak volwaardige leden kunnen zijn, en dat zij op het militaire vlak kunnen voldoen aan een aantal vooraf opgestelde vereisten. Een ieder is ervan overtuigd dat een volledige hervorming van hun stjdkrachten en het bereiken van een vergaande interoperabiliteit nog vele jaren zal vergen.

De toetreding van deze drie landen is inmiddels door alle NAVO-lidstaten geratificeerd⁹. De vraag is nu wat de datum van toetreding exact zal worden. Naar het zich laat aanzien, is een toetreding voor april 1999 zeer wel denkbaar.

Nieuwe partners

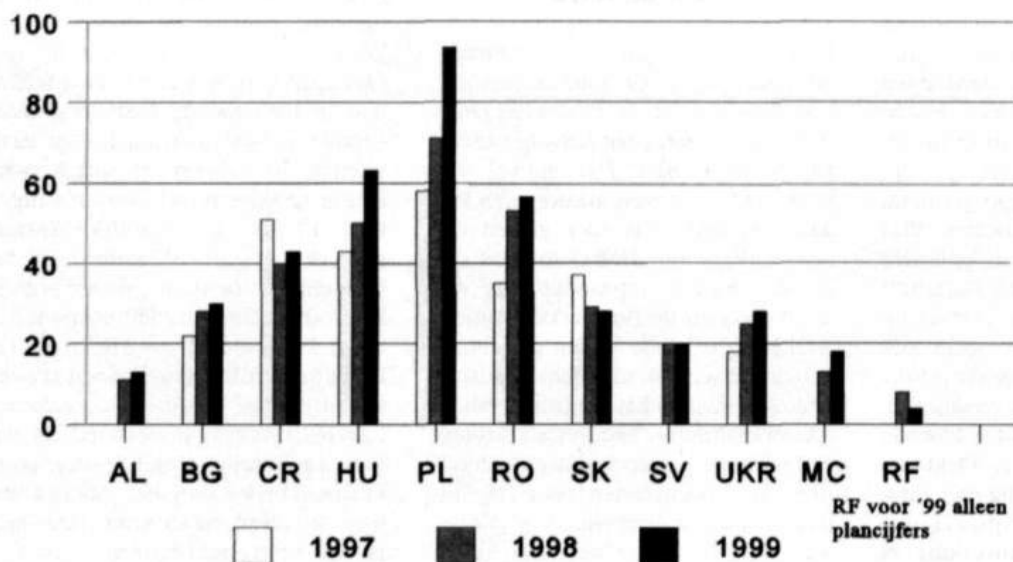
Een andere vraag die speelt is hoe verder te gaan met de uitbreiding van de NAVO. In Washington zullen vele landen, waaronder negen partners¹⁰ die te kennen hebben gegeven het lidmaatschap na te streven, met argusogen volgen wat de NAVO-Top daarover besluit. Het Nederlandse standpunt tot op heden is dat de deur van de NAVO open moet blijven, maar dat geen sprake meer kan zijn van een nieuwe 'toetredingsgolf'. Landen die het lidmaatschap nastreven, moeten van geval tot geval worden gezien, waarbij deze landen vanuit de NAVO en de lidstaten zo goed mogelijk moeten worden ondersteund om op termijn te voldoen aan de vereisten van het lidmaatschap.

Binnen de NAVO wordt gezien hoe aan dergelijke gedachten invulling kan worden gegeven. Aangezien hierbij wordt voortgebouwd op datgene wat tijdens de NAVO-Top te Madrid is besloten, wordt wel gesproken van

⁸ De tekst van het Noord-Atlantisch Verdrag is onder meer te vinden op bladzijde 255 e.v. van het NAVO-handboek, uitgave 1996.

⁹ Nederland heeft als laatste NAVO-lidstaat in december 1998 de toetreding geratificeerd.

¹⁰ Deze negen landen worden veelal aangeduid als de 'aspiring countries'.



Afb. 3
Overeengekomen
bilaterale
samenwerkings-
activiteiten met
Midden- en Oost-
Europese landen

1997		22	51	43	58	35	37		18			1264
1998	11	28	40	50	71	53	29	20	25	13	8	1348
1999	13	30	43	63	94	57	28	20	28	18	4	1396

een 'Madrid-plus pakket'. Mogelijk zal dit leiden tot een aantal activiteiten dat wordt samengevat in een *Membership Action Plan* (MAP) voor (een aantal van) deze negen landen.

Internationale samenwerking met de partners

De Nederlandse rol

Nederland is vanaf het begin een voorstander van het PVV geweest en heeft de doelstellingen ervan dan ook volledig onderschreven. Nog steeds is het PVV het internationale kader voor defensiesamenwerking met de partners. Wel werd duidelijk dat niet direct alle mogelijke of gewenste activiteiten waren onder te brengen binnen het PVV. De tendens naar een toenemende operationele samenwerking binnen het PVV wordt met concrete Nederlandse initiatieven ondersteund. Zo is dit jaar Nederlandse deelname aan zeventien verschillende multilaterale PVV-oefeningen voorzien en zal Nederland de

komende jaren als gastheer voor een PVV-oefening optreden. Dit gebeurt telkens door zorg van een ander krijgsmachtdeel; dit jaar zal de Koninklijke Marine deze taak op zich nemen. In 2001 zal de Koninklijke Luchtmacht en in 2002 de Koninklijke Landmacht als gastheer optreden.

Netwerk

Ook bilateraal heeft Defensie sinds 1990 geleidelijk een netwerk van bilaterale samenwerkingsprogramma's opgebouwd met veertien verschillende landen in Midden- en Oost-Europa. De samenwerking richtte zich vooral op de overdracht van kennis en op praktische samenwerking. Dit gebeurde door te antwoorden op concrete verzoeken van de partnerlanden en door algemene programma's en speciale cursussen aan te bieden, zoals de *International Staff Officers Orientation Course* (ISOOC), die door het Instituut Defensie Leergangen wordt verzorgd. Men beoogde tevens om met deze

samenwerking de eigen operationele gereedheid te versterken door middel van oefeningen in deze landen en met de eenheden van deze landen. In 1999 zijn er in dit kader achttien bilaterale oefeningen dan wel uitwisselingen van operationele subeenheden gepland.

Eind 1997 besloot men tot een herschikking van de bilaterale samenwerking. De belangrijkste redenen hiervoor waren de beslissing van de NAVO om Polen, Hongarije en de Tjechische Republiek voor het lidmaatschap uit te nodigen en daarnaast de wens de samenwerking met de landen die geen uitnodiging ontvingen te intensiveren, om een duidelijk politiek signaal van blijvende betrokkenheid te geven.

De samenwerking met Polen, Hongarije en de Tjechische Republiek is momenteel meer gericht op de reorganisatie van hun krijgsmachten, vergroting van de interoperabiliteit met de strijdkrachten van de NAVO en op

de verdere voorbereiding van hun integratie in de NAVO. De bilaterale samenwerking is vooral operationeel van aard en zal ook na de toetreding binnen de NAVO worden voortgezet. Uiteraard zal het karakter van de samenwerking steeds meer vergelijkbaar worden met de reguliere samenwerking met de overige bondgenoten. Voor de samenwerking met de overige landen blijft het ontwikkelde instrumentarium van kracht. Allereerst zijn er samenwerkingsovereenkomsten in de vorm van een *Memorandum of Understanding* (MOU), waarin het raamwerk van de samenwerking is vastgelegd. Vervolgens worden samenwerkingsprogramma's van jaar tot jaar vastgesteld, met daarin gedetailleerde afspraken over activiteiten en stafbesprekingen, zowel op het niveau van de krijgsmachtdelen als op het niveau van het ministerie van Defensie.

Bij bilaterale samenwerking wordt ook rekening gehouden met de activiteiten die naast het PVV worden ondernomen door regionale organisaties en door andere NAVO-landen in die regio. Zo zijn de buurlanden van de Baltische staten intensiever dan Nederland betrokken bij samenwerking met deze staten. Voor een inzicht in de hoeveelheid van activiteiten met Midden- en Oost-Europese landen wordt verwezen naar afbeelding 3; hierin zijn de Baltische staten overigens niet verwerkt, aangezien Neder-

land geen bilateraal samenwerkingsprogramma met deze landen heeft. Wel neemt het ministerie van Defensie deel aan een aantal multilaterale activiteiten met deze landen.

In afbeelding 3 is een aantal incidentele of langer lopende activiteiten niet opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn medische hulp aan Oekraïne en de Russische Federatie, materiële schenkingen aan onder meer Macedonië (FYROM) en Albanië, en een project waarbij Nederland de Russische Federatie steunt bij het opruimen van chemische middelen. Tevens is Nederland in een vergaand stadium met de onderhandelingen over een project voor ondersteuning bij het ontmantelen van Russische nucleaire wapens. Als laatste mag de samenwerking met het Bulgaarse geniepeloton in het Nederlandse bataljon in Bosnië-Herzegovina zeker niet onvermeld blijven.

Een balans

In dit artikel is in vogelvlucht ingegaan op een aantal aspecten van de externe aanpassing dat de NAVO heeft ondergaan om te kunnen inspelen op de vele en snelle ontwikkelingen van het laatste decennium. Nieuwe fenomenen als de EAPR, PGR, NUC, het versterkte PVV en de uitbreiding van de NAVO moeten ertoe bijdragen dat het Bondgenootschap op een adequate

wijze kan blijven bijdragen aan de vrede, veiligheid en stabiliteit in het Euro-Atlantische gebied.

Op deze wijze wordt gezamenlijk gewerkt aan het wegnemen van wantrouwen en misvattingen. Het moet echter duidelijk zijn dat deze ontwikkelingen ook de tijd moeten krijgen om te groeien. Dit kan alleen via een stap-voor-stap benadering, waarbij het belang van de activiteiten en de onderwerpen langzaam toeneemt.

De ministeriële vergaderingen van de EAPR, PGR en NUC worden nu nog vaak benut als fora voor uitwisseling van formele standpunten, zonder diepgaande discussies. Wat men echter niet uit het oog moet verliezen is dat onder de vlag van deze fora een groeiend aantal activiteiten plaatsvindt, en dat er door een steeds groter wordende openheid ook een effectiever en efficiënter gebruik van deze activiteiten kan worden ontwikkeld.

Tevens moet men bij de externe aanpassing van de NAVO bedenken dat voortdurend een balans moet worden gevonden tussen enerzijds de noodzaak om samen te werken met partners en hen zo goed en tijdig mogelijk te consulteren over NAVO (-geleide) activiteiten, en anderzijds het behoud van daadkracht en vrijheid van besluitvorming en handelen van de NAVO (-lidstaten) zelf. ■



Russia and NATO

dr. N. Arbatova*

Nobody among serious politicians in Russia doubts the importance of NATO as one of the main security institutions in the post-bipolar Europe. At the same time NATO's enlargement opens a new period in the international relations, which will supersede the post-Cold War period of the early 1990's with its impressive achievements resulted in the euphoria in the NATO-Russia relations, big expectations and mishaps of all parties involved.

Russia's policy towards NATO

The main convolutions

In contrast to European integration and European Community, which even in the Soviet times were being regarded by the USSR leaders from more realistic positions (first of all because they felt that the very idea of European integration had brought a kind of polemic element in the Atlantic partnership), NATO was always envisaged by the Communist leadership of the USSR through the prism of a bipolarity – as a hostile military alliance conceived to defend against the Soviet Union. As Dean Acheson, fresh from founding the Atlantic Alliance, described it in

1950: „The only way to deal with the Soviet Union, we have found from hard experience, is to create situations of strength...”¹ Even in 1989, during the period of perestroika and new political thinking, Marshall S. Akhromeyev in an interview with a Polish correspondent from *Zolnierz Wolnosci* said: „Have a look at the statements made by the leadership of some of the NATO states, beginning with President Bush, Secretary of State Baker, and Defense Secretary Cheney. NATO leaders make statements in the same vein. They call us their enemy quite clearly”.² Such perceptions were part of the post-World War II security landscape created by the NATO – Warsaw Pact Treaty Organisation (WTO) political and military competition.

The naive approach

The collapse of the USSR, the emergence of newly born democratic Russia on the international scene, the post-bipolar euphoria in Russian-Western relations changed drastically Moscow's perceptions of Western institutions and in the first place those of NATO. With the end of bipolarity the West and its main institutions were being regarded by the new Russian leadership as one friendly alliance embodied in the United States as ‘a

leader of the free world’. President Yeltsin, who had to compete with the New Political Thinking of Gorbachev-Shevardnadze and their cautious rapprochement with the West, never lost an opportunity to demonstrate that he was more attached to the Western democratic values than the former Soviet leadership and that Russia was more reliable partner for the West than the Gorbachev USSR. Being quite inexperienced, if not naive, in the foreign policy issues President Yeltsin regarded Russia's relations with the West merely as part of the US-centered policy aiming at the rapid integration of Russia into the Western institutions. In fact, it meant that in early 90's the Yeltsin administration did not make any difference between the European Community (EC) and NATO – both were being seen from Moscow as integral part of the US-led Western community.

Undoubtedly it was a simplistic and naive approach, which resulted in controversial and hasty statements of President Yeltsin on Russia's readiness to join NATO on the morrow of the dissolution of the USSR and on Moscow's favorable attitude towards Poland's membership in NATO, which was refuted later.

This idealistic and irresponsible approach to the foreign policy issues, most vividly represented by Gaidar, Kozyrev, Chubais, Chernomyrdin, was distinguished by one-sided pro-Western policies with a heavy tilt towards economic determinism. They neglected the necessity to establish

* Dr. Nadia Arbatova is Head of the Department on European Political Studies, Institute for World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. She is Vice-President of the Academic Council on The Black Sea-Mediterranean Studies and a member of both the Governing Board of the

Russian Association on the Council of Europe and the Steering Board of the Euro-Atlantic Association.

¹ Henry Kissinger, *Diplomacy*, Simon & Schuster Rockefeller Center New York 1994, p. 509.

² Akhromeyev, *Zolnierz Wolnosci*, 9 November 1989.

new relations with the Former Soviet Union (FSU) republics and the former allies of the USSR in Eastern Europe having focused only on Russia's relations with the West, which, no doubt, were one of the main directions of Russian foreign policy, but not the only one. They did not realize that Russia's relations with FSU states – and in the first place with Ukraine – will go a long way to define its relations with the West. Like the Central and East European (CEE) region will remain an important factor for Russia's relations with the West as well as an active player in these relations.

Obstacles

The partisans of the urgent integration with the West did not recognize enormous obstacles, stemming from the uniqueness of Russian dimensions, current transitional state and heritage, and the implications of its specific geopolitical situation for its national interests. Neither did they assume a possibility, inspired by the end of ideological schisms, of significant divergence of Russia and the West on regional and global issues.

With all good intentions they discredited the very idea of partnership and cooperation with the West having failed to introduce a well-thought foreign policy strategy for Russia.³

The end of bipolarity, however, revealed the difference between the two main institutions of the West – EU and NATO. The enhancement of European integration became possible only with the end of the bipolarity, particularly, with the removal of the Soviet threat which diminished Europe's dependence on the US in the field of security, while the end of bipolarity deprived NATO of the very *raison d'être* and made it start the

process of adjustment to new political realities. This very process of NATO's readjustment to the post-bipolar world has drastically changed the image of Alliance in the eyes of Russian public opinion, which started to regard it as Russia's partner.

Missed opportunities

The late 80s – early 90s was a period of tectonic shifts in the international landscape: the crash of communism in the USSR and in Eastern Europe which resulted in reintegration of Europe, embodied in the reunification of Germany and disintegration of the Yugoslav and Soviet empires, a chain reaction of political, security, economic changes and realignments across Europe and the whole world. For the post-Communist CEE countries these years were a period of the final and irreversible retreat of Russia from this part of Europe. However, one consideration is of crucial importance. Russia contributed more than other countries to the removal of the Soviet threat and to the end of bipolarity: the Soviet Union would have never collapsed so quickly without efforts of Russia, which became the main driving force for the dissolution of the USSR.

But being secessionist in relation to the Soviet Empire, Russia was integrationist in relation to Europe. The end of bipolarity and Russia's strategy directed at building a functioning democracy and implementing a market economy removed political and ideological division in Europe. Both the CEE countries and Russia started to move (although with a different speed) in one direction. And this is essential for comprehension of Russia's attitude towards European integration in general and the EU enlargement in particular. Moreover, regardless of different assessments of Russia today, one cannot but recognize that if the USSR occupied Eastern Europe and the Baltic republics, it was Russia which brought freedom and independence to these states.

Perestroika

Usually in our history the changes of such scale happened as a result of world wars. Fortunately, this time the fundamental changes in the international relations didn't result from a bloody world war. And, fortunately, the CEE countries have not had to fight for their independence with arms in hands (maybe with the only exception of Romania). The process of perestroika in the Gorbachev USSR enhanced by the detente in the international relations dealt a final blow to the communist regimes in Europe and consequently to the bipolarity.

It took time for the international community to realize that the post-Cold War multipolar world is also far from being perfect. The threat of a global conflict removed with the end of bipolarity was superseded by new challenges to European security, less dramatic in scale but still dangerous. Not only the young inexperienced Russia but the leading countries of the West with their impressive democratic experience proved to be unprepared to the post-Cold War realities.

Newly Independent States

The disintegration of the Communist space resulted in the emergence of Newly Independent States (NIS), which are still in the process of the formation of their statehood and national consciousness, brought about new problems and challenges, and in the first place ethnic and territorial conflicts. Thus the interlacing and conflicting interests of the traditional and new actors have significantly reinforced subregional interdependence in Europe. In security terms one should also note that the 'de-globalization' of traditional security in the 1990's has had the negative effect of stimulating (sub-)regional conflicts.⁴

Although the previous binary security system in Europe was very simple (if not primitive), at the same time it provided Europe a certain stability and cohesion along the main dividing line. With the end of bipolarity nobo-

³ Alexei Arbatov, 'The vicissitudes of Russian politics' in: *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, ed. by Vladimir Baranovsky, SIPRI, Oxford University Press, 1997.

⁴ Dag Hartelius, 'Security Cooperation in the Baltic Sea Space: Time to Move Ahead', *IEWS Policy Briefs*, No 1, August 1998, p.1.

dy new where Europe ended. There exist different wordings of Europe, which might include or exclude Russia and other post-Soviet NIS. But the fact is that regardless of these different definitions of Europe, European security after the end of bipolarity is indivisible and it is impossible to achieve stability in Western Europe if there are bloodshed and destruction in its neighborhood.

A 'patchwork' security system

The international community made several serious and interrelated mistakes after the end of bipolarity. First, nothing was created to replace the old security system. The post-Cold War developments in FSU and in former Yugoslavia, as well as the international response to these developments have highlighted the key-problem which Russia and the major Western countries are being faced with – the absence of the post-bipolar security institution which might address the new security agenda. The vacuum in the absence of the new security institution was being filled by the emergence of new regional organizations like the Council of Baltic Sea States, the Barents Euro-Arctic Council and others which are functioning together and in addition to the old institutions OSCE, NATO, EU, WEU. The present 'patchwork' security system, however inefficient it may be, is undoubtedly better than nothing, but it is unforgivable that the international community lost the opportunity to create a genuine post-Cold War security system. The absence of a new security institution is the main problem the international community is being faced with now.

Irrelevant accusations

Second, since nobody knew where Europe ended, the post-Communist space was divided between two security institutions: the Organisation of Security and Cooperation in Europe (OSCE) became responsible for the post-Soviet space, and NATO for the rest of the post-Communist Europe. It was the first psychological division of

Europe after the end of bipolarity which afterwards resulted in its practical division – NATO's enlargement. Moreover, Russia's involvement in the post-Soviet conflicts stirred up Western suspicions about Moscow's intentions in the post-Soviet space. The Western view of Russian peacekeeping and peacemaking has been influenced by the Soviet past experience in Afganistan, Tbilisi, Baku, Vilnius, the presence of former Soviet military formations with vested interests in their own survival as well as the loss of centralized control over some local commanders.

The most illustrative example of this kind was the case of the 14th Army in the Trans-Dniester region in Moldova. This brought about suspicions of the West concerned about the revival of Russia's historical role as 'big brother'. At the same time the West has not shown any desire to get involved and 'to sort out the mess' in the post-Soviet space, while Russia cannot afford to stay aloof and just watch what is going on in Tadjikistan and other conflict-prone areas.

Therefore the Western position may hardly be called consistent. While no international institution can replace Russia and the Russian-led Commonwealth of Independent States (CIS) in peacemaking or peacekeeping operations in the FSU, all the accusations and suspicions vis-a-vis Russia are irrelevant.

The test of detente

Third, the process of NATO's enlargement eastwards has excluded Russia from the emerging NATO-centered security system in Europe which has reinforced Russia's concerns about its place in the post-bipolar security arrangements. There is a widespread opinion that the West and consequently NATO, as its main security institution, won the Cold War. The former USSR would have never lost the Cold War, because it was designed to oppose the West with its market economy and democratic values. The Soviet empire, by its generic economic, political, ideological and military proper-

ties was built for war since the end of the 1920s, had proved its resilience in the terrible test of 1941-1945, and was geared for a never-ending confrontation with the West and China during four ensuing decades. The Cold War was its natural way of existence, periodically advancing when opportunities appeared, or retreating when resources got overextended. The reason of the collapse of the Soviet empire is that the Soviet model didn't pass the test of detente. Undoubtedly it was the removal of the Iron Curtain which became the beginning of the end of the USSR, having initiated the long process of its transformation promoted by the periods of detente, but it was the erosion of bipolarity enhanced by the Gorbachev perestroika which deprived the USSR of its main *raison d'être*.

Even the USSR will remain in our history as a potential opponent of the West, to say nothing about Russia which has emerged on the ruins of the USSR as Western ally. But paradoxically Russia is being treated as a defeated country. And even more paradoxically that the Western international community which came to be very wise and magnanimous dealing with the defeated Germany after the end of the World War II, turned to be exclusive vis-a-vis the post-Soviet Russia.

Partnership for Peace

The NATO argument that Russia is not excluded because it has been offered Partnership for Peace (PFP), participation in the NATO-led IFOR/SFOR, and finally the Founding Act with its Permanent Joint Council (PJC) does not impress Russian political elite. In fact, there exists a big difference in Russia's and NATO's perceptions of partnership: Russia is interested in real relationship, while the West is interested merely in agenda. The PFP is a good idea per se (although it was offered to Russia as an alternative to NATO's enlargement). However, it is too narrow and technical a programme to be a basis for Russia's relations with NATO. It is rather a tool which needs

good hands to be put into. In this respect PFP might provide an important framework for making armed forces of the partners uniform and integrated for the functions of a new security institution in Europe.

The NATO-Russia experience in Bosnia (the current joint peace-keeping operation of NATO and Russian armed forces under IFOR/SFOR), however important it is, is not being regarded in Russia as a model for the future cooperation, while in the West it is always given as an example of successful cooperation and the model to be followed in the future. As for Russia, its decision to participate in IFOR and later in SFOR stemmed from the choice of a lesser evil ('a bad peace is better than a good war') and from the need to retain its involvement in the area, even though limited and subservient after its major policy failure in the Yugoslav conflict.

The criticism vis-a-vis Russia's participation in the NATO-led peace-keeping operation in Bosnia revolves around several issues. First, having accepted NATO's invitation to IFOR, Russia committed herself to the Dayton-peace and the process of its implementation regardless of all visible shortfalls. More hard-nosed opponents assert that Russia's presence in the NATO-led operation is nothing else but the recognition of the emerging NATO-centered status quo in Europe which undermines all arguments against NATO's expansion eastwards. Therefore, they claim, Russia should leave Bosnia.⁵

Second, Russia's participation is being regarded by Moscow as unequal and humiliating, since Russia does not have any say in NATO. The very fact of Russia's involvement is being interpreted by the NATO countries as a sign that everything is going well and there is no need to change anything in their partnership relations with Russia.

However disputable the arguments of the opponents may be, it should be recognized that the future of the NATO-Russia partnership is at stake now in Bosnia. If succeeded, the Bosnian experience will promote this partnership, if not, new problems would ensue. Therefore, it is of utmost importance to draw lessons from the NATO-Russia cooperation in Bosnia in order to transform it into a real model.

As for the Founding Act and PJC, recent US official declarations that under no circumstances would Moscow acquire decision-making authority through PJC is a clear evidence of this reality.

Responsibility

Recognizing all objective difficulties of the post-Communist period and praising Russia's contribution to the end of bipolarity, it would be wrong not to see any responsibility of Russian leadership for the missed opportunities. The retreat of Russian military power from CEE has created a chance for the development of new, mutually beneficial relations between Moscow and its former allies. But it happened that the CEE states and Russia became politically irrelevant after the end of bipolarity. As it has been mentioned earlier, after the demise of the USSR, Russia completely ignored the necessity to establish new relations with its former allies, which found themselves in a situation of political and economic turmoil, frightened by the collapse of Yugoslavia and by the prospect of other ethnic conflicts in their neighboring countries.

Moscow is guilty of the uncertainty and fear which it induces in the neighboring states. It is responsible for mismanaging its economics, military reforms and conversion. It has nobody but itself to blame for the lack of a new Russian realistic military and political doctrine for European security. And, finally, its ill-conceived policy in Chechnya was used by the CEE nations as a pretext to join NATO as soon as possible.

At the same time Russia's mistakes, however grave they may be, cannot justify NATO's extension eastwards, which formed a clear threshold in the post-bipolar international relations.

NATO's enlargement

Russia's view

It is well known that there exists a broad political consensus in Russia on the question of NATO's extension. Thus it is commonly recognized that NATO expansion is at odds with Russia's security interests, since there are three main imperatives for Russia in the field of security after the end of bipolarity.

The first imperative for Moscow should be to avoid the revival of confrontation between Russia and the West, which would once again make NATO a military alliance united against a common enemy in the east of Europe.

The second imperative is that the space created by the withdrawal of Russia's military power from Central and Eastern Europe should not be filled by Western armies or those of any coalition of states which is hostile to Russia or which does not include Russia as a member state.

Third, facilitating the creation of such a system which would preserve and if necessary enforce peace in the post-Communist space and prevent the exclusion of Russia from the post-Cold War European security arrangement.

Even a year later after the Paris and Madrid summits, the fundamental questions in Russia's relations with NATO still remain unresolved: if NATO expands as a military alliance with a three-fold superiority over Russia, it would be expedient to ask what is the threat for the new member states that would warrant such an expansion. And if it expands as a new security institution for coping with the post-bipolar challenges, why is Russia excluded from this emerging security system? Why, instead it is offered only Partnership for Peace and yet

⁵ Vladimir Frolov 'What are we doing in Bosnia?' in: *Independent Military Review* N7, 22-28.02.1997, p.2.

another consultative committee PJC while the CEE countries are offered full membership? And if PJC and PFP are good enough for Russia, why are they considered insufficient for new members? And finally, why all this rush and why are Russia's concerns not taken into account?

Propaganda

The argument of the partisans of NATO's expansion that NATO doesn't threaten anyone reminds of those arguments which were often used by the Soviet propaganda – „it is well-known that the USSR does not threaten anyone (...) the capitalists, although they clamour for propaganda purposes, about the aggressiveness of the Soviet Union, do not themselves believe that it is aggressive, because they are aware of the Soviet Union's peaceful policy and know that it will not itself attack capitalist countries”.⁶ But nobody believed in the peaceful policy of the USSR, which had enormous military power and a three-fold superiority in conventional weapons. According to the same logic Moscow has to take into account not just intentions, but huge military capabilities of NATO, which are, in fact, still an important criterion of intentions. Besides, NATO's extension closer to Russian borders without any threat from Russia is being envisaged by the majority of Russian political and strategic elite as much more illustrative evidence of intentions than official NATO declarations.

No external security threats

Turning to the external vulnerabilities to the security of the CEE countries, it doesn't appear that territorial defence of these countries is an immediate problem; there are no direct territorial threats perceived by any of them. More immediate challenges to Europe's security are likely to arise from the spillover of conflicts that

may occur on its southern, south-eastern or eastern peripheries.

Another factor of risk is related to the emergence of a new dividing line in Europe which may reverse the positive trend of reorientation of forces to different contingencies and missions than a large scale East-West war in Europe and become a border of new hostility and confrontation. And, finally, the last challenge would be a failure of democratic reforms in Russia which could be exacerbated by developments outside Russia, and would have most serious foreign policy consequences.

Nevertheless, for the time being the CEE region is one of the most stable and prosperous part of Europe and the CEE motivations to join NATO are not primarily dictated by external security threats. NATO's membership for the CEE countries is being regarded by the would-be members as a necessary condition for reunification with the Western Europe. Undoubtedly the EU enlargement suits much better the goal of Europe's reunification. But the process of European integration, if compared to the NATO enlargement, is less dependent on the considerations of political expediency and most would-be EU members still have a lot economic and social adjustments to make themselves before they can be welcomed into the Community without causing frictions. Therefore the CEE states hope to 'return to Europe' – if not through the main door, the EU, then at least through the 'side door', which is NATO – and eliminate the vacuum that has emerged in the CEE region with the end of bipolarity.

For this reason NATO's enlargement has been presented as a process complementary to the EU enlargement. The Visegrad states' proclaimed goals for joining NATO are as follows: integration into Western Europe, domestic stability and territorial integrity, capital investment, access to markets, and incentives for economic cooperation. But in order to meet the NATO

standards the CEE countries will have to spend 80 percent of their defense budget during 12 years to meet NATO's standards. By 2001, \$ 60.4 bn must be spent for integrating Poland, Hungary and the Czech Republic plus \$ 64 bn more for the infrastructure developments in new member states. So the cost of expansion cannot but affect in a negative way investments into civilian sectors of economies and the prospects of economic growth, which is the necessary condition for full membership in the EU.

EU and WEU membership

For this reason NATO's enlargement has been presented as a process complementary to the EU enlargement. Russia, by contrast, regards the CEE reunion with the rest of Europe only in terms of European integration. The assets are that the EU enlargement could bring to Europe, contribute to a more balanced grouping of interests and preferences. Meanwhile the NATO enlargement is a policy which could bring greater security for a few more nations but at the cost of repartitioning the continent into Western and Russian spheres of influence. As it is seen from Russia, membership in the EU and the WEU corresponds far better to the Visegrad states' proclaimed goals. NATO membership is not a necessary condition for the EU membership and NATO membership does not represent a sufficient criterion for joining EU – the chances of non-NATO Cyprus for EU membership are far much better than those of Turkey.

Since both the EU and NATO enlargement affects a very important issue, which is Russia's relations with the CEE countries, it would be expedient to address it more thoroughly. There exists a very strong temptation both in the West in the CEE to put the bulk of responsibility for the former policy of the USSR in the region on Russia. Since the past grievances of East Europeans were part of the NATO enlargement campaign, the key-question is whether Russia is responsible for the sins of the USSR. However good or bad the post-Soviet

⁶ Joseph Stalin, 'Economic Problems of Socialism in the USSR', in: Bruce Franklin, ed., *The essential Stalin: major Theoretical Writings 1905-1952*, N.Y., Anchor Books, 1972, p. 471.

Russia may be, it cannot be responsible for the policy of the USSR, because it is a new country.

A new country

Russia differs from the USSR not only because it has new state symbols, flag, emblem and anthem, but because in contrast to the USSR which had been conceived to oppose the West, Russia emerged on the international scene after the collapse of the Soviet empire as Western ally. Its immediate goal was to become part of the civilized international community. Despite all difficulties of the transitional period, Russia does not want to come back to the authoritarian rule, which was proved by the last presidential elections.

Furthermore, regardless of all disappointment at the Western policy on NATO's enlargement, Russia wants to avoid any revival of old confrontation. So, Russia should be responsible for its own mistakes (and unfortunately Russian leaders made a lot of mistakes after the dissolution of the USSR), but not for those of the Soviet Union.

The past grievances matter when they are fueled by current policies. Russia doesn't threaten anyone and its geopolitical presence in the CEE region became virtually nonexistent. Moscow also has neither intentions nor sufficient military capabilities to pursue expansionist policy towards the CEE countries. Despite all uncertainties and political infighting Russia is still on the way towards democracy. Nothing extraordinary happened after the dissolution of the USSR to be a reason for NATO's enlargement. The arguments that Russia's political situation is unpredictable, cannot justify the rush of the CEE countries to join NATO because there is a big difference between the likely and the inevitable.

Selective sentimentalism

The most frequent explanation of the Western support of new would-be NATO members – the Poles, Czechs and Hungarians – is an emotional

obligation to them because of the West's abandonment of these countries, first to German and then to Soviet domination during the 1930s and 1940s. This approach was defined by American historian John Lewis Gaddis as a kind of selective sentimentalism which recognizes that the Czechs, the Poles and the Hungarians suffered more during the past half century than did the people the West proposes to leave out – all of whom (including Russians themselves) were, in one way or another, victims of German and/or Soviet oppression.

„The historic plight of some peoples appears to move us more than does that of the others, despite the fact they all have compelling claims as victims.”⁷

The impact of the Madrid decisions

Russia's foreign policy and security perceptions

The Madrid decisions have already had a very negative impact on the security perceptions of Russian political elite and consequently on Russian foreign and security policy. First, they reinforced Russia's suspicions about the objectives of NATO's extension, since the fundamental questions in the NATO-Russia relations were not resolved. The predominant opinion in Russia is that, regardless of all fig leaves, NATO extends as a defensive alliance designed to defend against (deter, threaten or isolate) nobody else but Russia. The NATO vague and non-binding position on non-deployment of tactical nuclear weapons in Central Europe, on non-redeployment of conventional forces and military infrastructure beyond the territories of sixteen old member-states and

on maintaining purely consultative character of NATO-Russian Joint Council cannot but reinforce Russia's security concerns.

Russian nationalists

Second, the Madrid decisions have destroyed one of the main achievements of the perestroika period, which was Russia's willingness to live and to play according to commonly accepted rules on which the Cold War era was ended. One of the lessons drawn by Russian political elite in this respect (and this is the most depressing result of Madrid!) is that any attempts to be better and to become part of the civilized international community won't be appreciated and paid off politically if you are weak and if you are not inducing fear: nobody liked the USSR but its position could not be ignored, at least because it was a strong military power. So Russia may be tempted to come back to more self-assertive if not nationalist course in order to revive its prestige and power and to improve the terms of its relations with the West. In sum, what Russian nationalists failed to do – to destroy New Political Thinking – was done by NATO's extension.

Russian democrats

As for Russian democrats (of whom only small and marginal group is in favour of NATO's extension) who contributed personally to the process of democratization and liberalization of the USSR and Eastern Europe, they have now a bitter feeling of having been betrayed and abandoned by their former political allies in the United States, Western and Central Europe. Paradoxically ten years later Russian democrats became a target for criticism and attacks both in the West and in Russia. Outside of Russia they are being criticized by the architects of NATO's extension and by those who are striving to get into NATO. In Russia they are face to face with Russian communists, conservatives and nationalists, who are being tremendously strengthened by NATO extension and who are accusing them of having

⁷ John Lewis Gaddis, 'What History Teaches about Grand Strategy', the National Defense University symposium, "Strategy and the Formulation of National Security Policy", Washington D.C. October 7, 1997, p.7.

destroyed the USSR and sold out Russia's national interests to the West.

Cold Peace

And finally, the current slide towards new Cold Peace resulted from the Madrid decisions may reverse the major positive trend in the international relations, which was the re-orientation of forces of former opponents to different contingencies and missions than to a large scale East-West war in Europe. The major security challenges are now related to the West and stages of NATO extension. As for the challenges from the South and East, they are taken into account, but the West is no longer seen as an ally in countering those dangers, but rather as a rival, which may use Russia's weakness. It could oblige Russia to search for other allies of its own in these regions.

In respect with Russian defense policy the Madrid decisions may result in Moscow's higher reliance on nuclear weapons (if there is no progress on the issue of tactical nuclear weapons in Central Europe or on CFE-2), since Russian conventional forces are too weak as a consequence of disintegration of the USSR, economic crisis in Russia and failures of the military reform. The prospect of NATO having an almost three-fold superiority and coming directly to Russian western borders within a few hundred km from the Moscow military district which has turned from the deep rear area into the forward edge of Russian defence, clearly makes nuclear deterrent the only hope of strategically-minded Russians. The need to ensure Russia's security in the face of NATO's enlargement by means of higher reliance on nuclear forces will be enhanced by the severe shortage of financial resources.⁸

Arms control issues

Of all arms control treaties and negotiations, only talks on CFE-2 and ratification of 'Open Skies' agreement are directly affected by NATO's extension. But having created a certain political climate inside of Russia, NATO's extension has already affected, if only indirectly, other arms control issues, and in the first place the financial problems of arms control. The aggregate cost of implementation of arms control treaties and agreements during next ten years (1996-2006) is estimated at about 15 bln dollars. Being faced with severe cuts in other budget items, the State Duma would be certainly searching for additional areas of savings. In this respect NATO's expansion politically makes arms control appropriations most tempting as a victim of budget cuts. Besides, the Madrid decisions have diminished freedom of maneuvers of Yeltsin and the executive institutions to press Duma on the arms control issues in order to push the treaties through parliament for ratification.

Since both the Paris and Madrid decisions are regarded by Russian political elite as Russia's major foreign policy failure, Russian President and the heads of the interested ministries and agencies will be obliged to take this factor in account, in order not to become a vulnerable target for the right-wing opposition.

The talks on CFE-2 will be heavily and directly affected by NATO's extension. In view of NATO's enlargement, the West, insistence on indirectly (through national and territorial limits) preserving the old CFE ceilings, looks suspicious indeed and contradicts the NATO thesis about a 'friendly alliance which is coming closer to Russian borders'.

The limit on reinforcement and stationed (foreign) forces at the territories of new NATO member-states is another serious problem. In view of the reduction of Central European national forces for economic reasons below national ceilings, the specific limits on foreign forces will be of utmost

importance. While Russia insists on stringent limits on NATO forces, that could be deployed beyond the territories of the sixteen old NATO states, the West proposes much more liberal limitation – two or even three times higher. In sum, if radical steps on CFE-2 are not taken now in Vienna, the CFE-2 treaty would never be ratified by the State Duma.

It follows from the above that the NATO-Russia relations are undergoing a deep crisis. The beginning of NATO expansion, which, undoubtedly, will reinforce positions of anti-Western hardliners in Moscow, may start once again a cycle of Russia's distancing itself away from the West. It would seriously undermine cooperation between Russia and the West on conflict-resolution and peacekeeping, arms control and non-proliferation of weapons of mass destruction and missile technologies.

Nevertheless, it is still possible to stop the current slide towards new Cold Peace. Several issues should be in the center of NATO-Russian dialogue and their efforts to reach a compromise: next phases of NATO enlargement; the issue of non-deployment of tactical nuclear weapons in Central-Eastern Europe and on the movement of NATO military infrastructure to the east; Russia's role in NATO-Russian Joint Council including the prospects of its participation in the decision-making process and finally radical steps at CFE-2 talks.

Towards a new European Order

None of the existing security institutions is capable to cope alone with the post-bipolar challenges to European security. In general, our history knows only two models of security institutions: the model of a defensive military alliance like NATO and the former Warsaw Pact, which were conceived to defend against external threats and the unlike and the OSCE-like model of a collective security organization, created to cope with

⁸ Alexei G. Arbatov, *Military Reform, Dilemmas, Obstacles and Prospects*, 97-01, Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, September 1997.

challenges inside of the security system.

Undoubtedly, with the end of bipolarity, the second model by its concept suits far better for performing this role, but both the UN and the OSCE have serious and well-known deficiencies.

NATO's deficiencies

The efficiency of the UN as the collective security organization to take care of European problems is quite doubtful. The UN is a global organization, and consequently it is spread too thin in its capabilities, its financial and personnel resources, its ability to take quick and decisive actions, implying application of armed forces, if necessary on a massive scale. The UN experience in former Yugoslavia is an evidence of this reality.

As for the OSCE, one of its advantages is universal representation of all states concerned and involved directly into European security affairs. Another advantage is that Russia has an equal say in the OSCE with the US and major European states. But there are obvious deficiencies as well. First, its mandate does not provide the OSCE with strong authority for effective peace-enforcement or peacekeeping. Second, the decision-making procedure predicated on consensus of all states (and even on consensus minus one) is so low and inefficient, that it makes this organization much more a forum for policy discussions, than an operational body.

Third, it lacks decision-making and especially policy-implementation apparatus, as well as financial, material and personnel resources.

NATO's major deficiencies regarding its potential role as a new European security institution result from its Cold War origins. As a military orga-

nization, NATO depends on political decisions as well as on strategies of post-conflict development of other international institutions. Consequently, NATO may become a hostage of its military missions in the absence of any clear-cut idea about the political outcome of peacekeeping and peace-enforcing. The present situation in Bosnia is the best illustration to this conclusion. The implementation of the military component of the Dayton-peaceplan was successful, and in this particular sense NATO proved to be very efficient. But at the same time NATO became responsible for the future of the state which cannot exist without a military support from the outside, which is proved by the fact that NATO three times had to prolong the peacemaking mandate of multinational forces.

Furthermore, the post-bipolar European security based on NATO cannot be efficient without a full and equal participation of one of major European states - Russia. At the same time by definition Russia cannot be a member of Alliance if there is no common threat. So, if Russia is to be a full member, NATO has to be fundamentally reformed into a new international organization, dealing with conflict-management and peacekeeping and covering the whole Europe. But this reform should be carried out before or at least in parallel with NATO expansion, not afterwards.

Equal rights

As it seen from Moscow, whatever the format and structure of such organization (it may be a profoundly reformed NATO or OSCE, or expanded and strengthened EU/WEU, or some combination of all these institutions) it must include Russia and the US as full members with equal rights and

authority to major European states (along the model of OSCE). This system must have an operational decision-making mechanisms and efficient provisions for taking collective decision and action as well as efficient collective military forces for conflict-resolution, peace-enforcement and peacekeeping (like in NATO). In this case the PFP program and the Russia-NATO joint cooperation in Bosnia might be of utmost importance for Russia's integration into collective military forces.

Otherwise, NATO's expansion with the exclusion of Russia will inevitably create a new dividing line in Europe and consequently new tensions. Although in the foreseeable future Russia will be far weaker than the USA and NATO in military power, it will still remain a nuclear power with substantial conventional military capabilities and huge export potential in nuclear technology and arms trade.

Transformation

Deep and radical reforms of NATO directed at transforming it into a genuine post-bipolar European security system are in the interests of NATO itself. Otherwise, with the emerging integrated Europe (embodied sooner or later in the EU/WEU merger) NATO will become more and more marginal in European affairs. After the end of the East-West confrontation, NATO started a process of unprecedented reforms which radically changed the security environment in Europe.

The historic duty of NATO, which survived the most dramatic periods in the international relations, is to promote this process and to transform the present expansion fraught with new dangers into non-confrontational expansion covering the whole Europe.



NAVO-defensieplanning

R.J. Querido - majoor der infanterie*

Inleiding

The aim of NATO's defence planning is to provide a framework within which national and NATO defence planning can be harmonised so as to meet the Alliance's agreed military requirements, including support for WEU-led operations, in the most effective way.¹

NATO Defence Planning is the total of all planning disciplines within NATO which ensures the preparedness of Allied forces and supporting structures to contribute to the Alliance's broad approach to security.²

Sinds haar oprichting verwacht de NAVO een bijdrage van de bondgenoten om zo de uitvoering van de taken van de NAVO mogelijk te maken. Om dit gestructureerd te laten verlopen, werd het NAVO-defensieplanningsproces (NDPP) ingevoerd. In de tijd van de Koude Oorlog stond in dit proces de collectieve verdediging centraal. Sinds enige jaren is de NAVO ook betrokken bij de zogeheten *Peace Support Operations*. Hiermee worden de missies bedoeld die buiten het kader van artikel-5 van het NAVO-verdrag (betreffende de collectieve verdediging) worden uitgevoerd.

Om voor de uitvoering van het gehele takenspectrum de juiste middelen ter beschikking te hebben, is gedegen planning en een open consultatie met de lidstaten een vereiste. Daarmee wordt voorkomen dat er een overschot of een tekort aan bepaalde middelen ontstaat. Het NDPP komt er in het kort op neer dat vanuit de NAVO middelen worden gevraagd en die vervolgens door de landen ter beschikking worden gesteld.

Dit klinkt eenvoudig, maar het is niet moeilijk voor te stellen dat er bepaalde middelen zijn die veel geld kosten en/of zelden benodigd zijn, en die daarom door weinig bondgenoten ter beschikking worden gesteld.

Het tijdig onderkennen van een mogelijk tekort en het verwerken daarvan in de plannen moet nauwgezet gebeuren om te verzekeren dat de benodigde middelen op het juiste moment ter beschikking kunnen staan en ervoor te zorgen dat de lasten evenwichtig over de bondgenoten worden verdeeld. Hiermee fungeert het NDPP gelijktijdig ook als 'cement' voor de solidariteit tussen de lidstaten.

Opzet

In dit artikel beschrijf ik het NAVO-defensieplanningsproces; waar nodig

geef ik toelichtingen. Na een algemene inleiding geef ik aan hoe het NDPP vanuit het NAVO-hoofdkwartier in Brussel gestalte krijgt. Vervolgens ga ik in op één van de planningsdisciplines, de *Force Planning*. Afsluitend beschrijf ik een aantal probleemgebieden en mogelijke oplossingen.

De zeven planningszuilen

Het *Alliance Strategic Concept* is de basis voor de planning binnen de NAVO en de NAVO-lidstaten. De missies van de militaire commandanten (de *Major NATO Commanders* (MNC's): Saceur en Saclant) zijn van dit concept afgeleid.³ Enerzijds bereiden de MNC's de uitvoering van die missies voor door operationele plannen op te stellen. Anderzijds houden zij zich bezig met de planning voor het onderkennen van behoeftes en het ter beschikking krijgen van de militaire middelen (personeel en materieel) die benodigd zijn voor de uitvoering van die operationele plannen.⁴ Vervolgens wordt de lidstaten gevraagd hieraan bepaalde bijdragen te leveren. Uiteraard zijn de procedures hiervoor in NAVO-documenten vastgelegd.

In de loop der jaren is binnen de NAVO-bureaucratie verzuiling opgetreden. Dit betekent dat er diverse NAVO-defensieplanningsactiviteiten zijn ontstaan en ondergebracht in zeven 'planningszuilen'. Sommige activiteiten zijn ondergebracht in vaste cycli, anderen vinden plaats op ad-hocbasis. Deze zuilen zijn: de *Force Planning*, *Armaments Planning*, *CIS Planning*,

* De auteur is nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de doctrine en opleidingen voor de Luchtmobiele Brigade. Hij is na de Hogere Militaire Vorming geplaatst bij de afdeling Internationale Planningsaangelegenheden van de Defensiestaf.

¹ DPC-D(93)7, 9 juni 1993.

² DPC-D(95)5, 23 mei 1995.

³ MC 109, *Missions of the Major NATO Commanders (MNCs) and the Canada-United States Regional Planning Group*.

⁴ Vastgelegd in MC 299/5, *MC Guidance for Defence Planning* en de *MNC Guidance for Defence Planning*.

Resource Planning (waaronder de planning voor *Manpower, Budget* en *Infrastructure*), *Logistics Planning*, *Nuclear Planning* en *Civil Emergency Planning*.

Aansturing

De planningszuilen worden veelal door specifieke comités aangestuurd. Voorbeelden van deze *Senior NATO Committees* zijn: het *NATO Air Defence Committee* (NADC), de *Conference of National Armaments Directors* (CNAD), de *Nuclear Planning Group* (NPG) en de *Senior NATO Logisticians Conference* (SNLC). Omdat de comités onafhankelijk van elkaar interne procedures vastleggen, ontstaat er een diversiteit van methodieken waarmee de planning geschiedt binnen de afzonderlijke planningszuilen. Daarnaast vallen ze veelal direct onder de Noord-Atlantische Raad (NAR) of het *Defence Planning Committee* (DPC).

Door die constructie zijn deze laatste organen verantwoordelijk voor de onderlinge afstemming van de planningsdisciplines. In de praktijk blijkt dit een moeizaam geheel; hier kom ik later op terug.

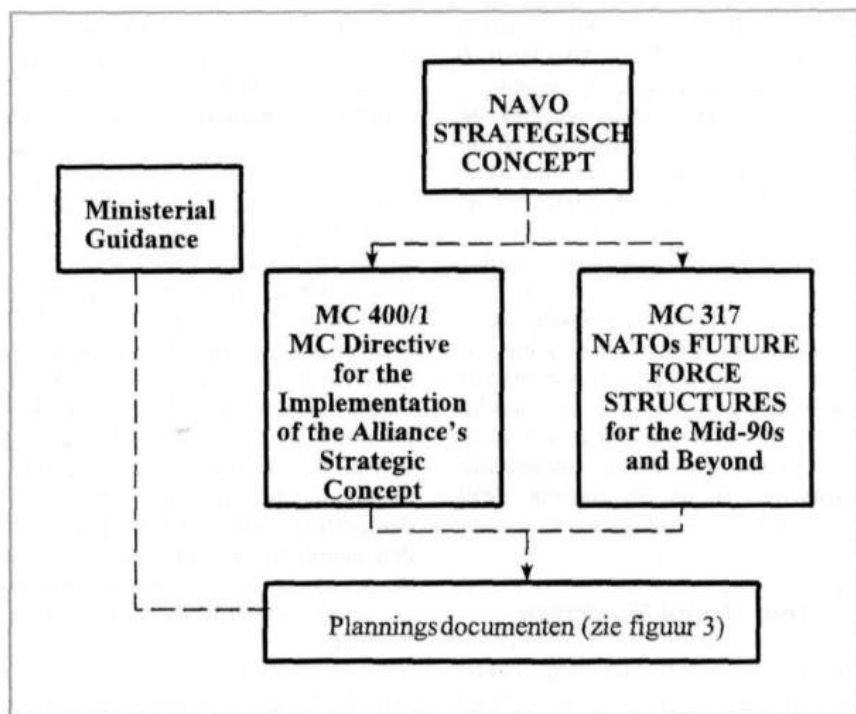
Richtlijnen

Indien al de planningsdisciplines zorgvuldig gecoördineerd worden uitgevoerd, is de NAVO in staat voorwaarden te scheppen voor het harmoniseren van de nationale defensieprogramma's van de bondgenoten. De activiteiten in dit kader moeten uitmonden in het zeker stellen van tijdige planningsrichtlijnen aan de lidstaten voor de korte, middellange en lange termijn. Alleen op die wijze kunnen de landen op de juiste wijze bijdragen aan de implementatie van de NAVO-strategie.

De conceptuele basis

Twee documenten

Zoals gezegd is het Strategisch Concept van de NAVO de conceptuele basis voor de taken van het Bondgenootschap en daarmee ook van het daarop gebaseerde NDPP. Daartoe is



Afb. 1 De conceptuele basis

het concept uitgewerkt in een tweetal documenten. In de eerste plaats in het document over de militaire implementatie van het Strategisch Concept⁵ en in de tweede plaats in het *NATO Force Structure for the mid-90's and beyond* (MC 317). Samen met de *Ministerial Guidance*, die later in dit artikel wordt behandeld, vormen deze twee documenten de overkoepelende conceptuele basis voor de defensieplanning.

Het document over de militaire implementatie van het Strategisch Concept geeft richtlijnen voor enerzijds het ontwikkelen van concepten en plannen, en anderzijds voor de kwaliteit en structuur van de strijdkrachten. Om dit gericht te kunnen doen, verdeelt het document de *overall* missie van NAVO's strijdkrachten in *Principal Mission Requirements* (PMR's), die op hun beurt in detail

moeten worden uitgewerkt door de MNC's.

Ook worden richtlijnen aan de bondgenoten gegeven voor de langere termijnplanning. Ten slotte geeft het Militair Comité (MC) via dit document opdracht aan de twee MNC's om ondersteunende documenten uit te geven waarin de behoefte van beide MNC's gedetailleerd wordt beschreven.⁶

Enkele voorbeelden van PMR's als essentiële elementen voor het uitvoeren van de missies van NAVO's strijdkrachten zijn:

- Collectieve Verdediging;
- Peace Support Operations;
- Militaire samenwerking met de WEU;
- NAVO's houding ten opzichte van proliferatie van massavernietigingswapens.

Het NAVO-document omtrent de Force Structure, vult het bovengenoemde implementatiedocument aan. Het beschrijft het brede scala van beno-

⁵ MC400/1, *Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept*.

⁶ Dit gebeurt met de *Bi-MNC Guidance for Defence Planning*.

digde middelen voor NAVO's strijdkrachtenstructuur (Force Structure) in termen van concepten, organisatie en capaciteiten. Het vormt hiermee de basis voor de implementatie van de strijdkrachten via de NAVO-defensieplanningsprocedures en geeft militaire onderbouwing aan de bijbehorende behoeftstellingen aan de bondgenoten.

In aanvulling hierop voeren de MNC's gezamenlijk iedere twee jaar een *Defence Requirements Review* (DRR) uit, waarin een herijking en zonodig een herziening van de militaire behoeftstelling en/of organisatie plaatsvindt. In het voorjaar van 1999 zal de DRR 99 verschijnen.

Ministerial Guidance

Om het jaar wordt door toedoen van de Internationale Staf een *Ministerial Guidance* ontwikkeld. Dit document omschrijft in algemene termen de planningsdoelen (de prioriteiten en de tekortkomingen) van het Bondgenootschap voor een periode van zes jaar. Het geeft de politieke, economische, technologische en militaire factoren weer die invloed kunnen hebben op de NAVO-strategie. Het onderkent probleemgebieden en stelt prioriteiten voor bondgenootschappelijke defensieplanning. De Ministerial Guidance dekt het volledige spectrum van NAVO-operaties af, inclusief WEU-geleide operaties, waarbij gebruik gemaakt wordt van NAVO-middelen en -capaciteiten.

De Ministerial Guidance geeft bovendien de conceptuele basis voor de langere termijnplanning. De prioriteitsstelling (en dus indirect van de Ministerial Guidance) van de NAVO oefent op deze wijze invloed uit op de prioriteitsstelling bij de nationale plannen van de bondgenoten en vice versa. Hiermee is het startpunt voor het gehele planningsproces vastgelegd. De ministers van Defensie van de lidstaten keuren de Ministerial Guidance goed in de maand december van de even jaren. Zij krijgen bij de totstandkoming van dit document

ondersteuning van het MC, dat een militair advies geeft voor de planning van de volgende zes jaar en vaak ook voorbij deze periode.⁷

Het MC heeft de eigen planningsrichtlijnen ook vastgelegd in een document.⁸ Uiteraard is dit document afgestemd op de Ministerial Guidance. Ook houdt het rekening met de laatste ontwikkelingen op het gebied van risicoanalyse, technologie en wapenbeheersing. Het geeft de lidstaten en de MNC's richtlijnen voor de defensieplanning op militair-strategisch niveau. Dit gebeurt op een dusdanige manier dat prioriteiten kunnen worden gesteld en besluiten kunnen worden genomen over de wijze waarop de personele en materiële middelen zo goed mogelijk kunnen worden besteed.

Verder werkt het de PMR's uit en onderkent een twintigtal specifieke Militaire Functiegebieden (MF) waaraan aandacht moet worden gegeven. Enkele voorbeelden zijn de MF 01 *Command and Control*, MF 05 *NBC Defense* en MF 11 *Combined Joint Operations*. Het MC draagt de MNC's op behoeftes te onderkennen door deze MF'en verder uit te werken. Op deze wijze vormt dit document dus de basis voor de *MNC Guidance for Defence Planning*. Op zijn beurt zal deze MNC Guidance weer de basis zijn voor de activiteiten in de diverse planningszuilen.

Criteria

De richtlijnen van de MNC's bestaan uit twee delen. Het eerste deel beschrijft de missies van de MNC's in vrede-, crisis- en oorlogstijd. Het stelt planningscriteria vast en onderkent planningsprioriteiten voor alle krijgsmachtdelen. Het tweede deel bevat uitvoerige uitwerkingen van elk MF. Deze missie-georiënteerde analyse mondt uiteindelijk uit in een gedetailleerde, kwalitatieve opsomming van behoeften, onderkent essentiële

tekortkomingen en legt de planningsprioriteiten vast per MF. Vanwege de gedetailleerdheid is het voornamelijk bedoeld voor de experts uit de diverse planningszuilen.

De planningstermijnen

Lange-termijnplanning

De defensieplanners van de NAVO evalueren de uitdagingen voor de toekomst en de daaruit voortvloeiende behoeftstelling. Deze manier van werken geeft de bondgenoten de mogelijkheid hun langere termijn-defensieplannen af te stemmen op de (verwachte) toekomstige militaire en de economische situatie, maar ook op de technologische veranderingen en andere veranderende omgevingsfactoren. Zoals eerder beschreven, vormt de Ministerial Guidance de conceptuele basis voor dit proces. Resultaat hiervan zijn de militaire behoeftes voor de langere termijn, die aan de lidstaten worden voorgelegd. Dit zijn behoeftstellingen die niet kunnen worden afgedekt met reeds ontwikkelde (en geproduceerde) middelen. Deze *Long Term Requirements* dienen als basis voor onder meer de lange-termijnplanning van de *Force Planning* en de *Armaments Planning*.

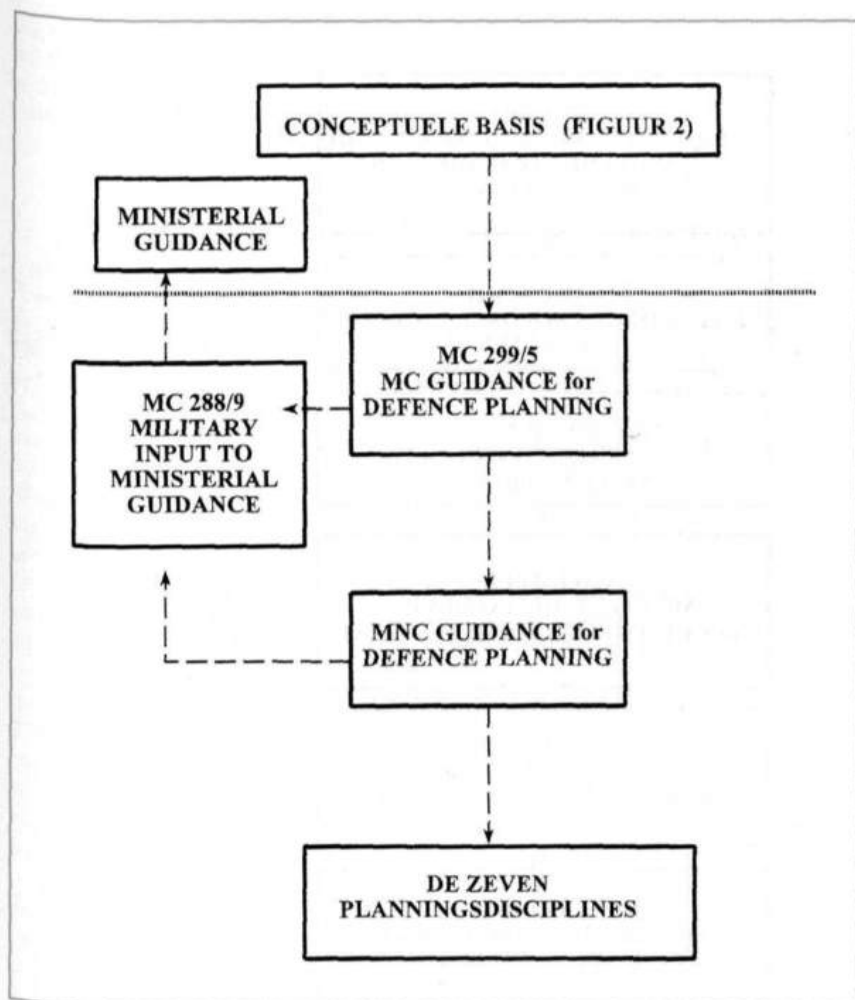
Korte en middellange termijnplanning

De behoeftes van NAVO die door de bondgenoten kunnen worden voldaan met bestaande middelen, worden in de vorm van Force Goals opgedragen aan de lidstaten. Deze opdrachten zijn van uiteenlopende aard; zo kan gevraagd worden om de strijdkrachten te moderniseren, de infrastructuur aan te passen of logistieke middelen aan te schaffen.

Deze Force Goals worden verwezenlijkt via de korte en middellange termijnplanning van de zeven afzonderlijke planningsdisciplines. De opdrachten kunnen aan één land worden gegeven, maar het kan ook gaan om collectieve opdrachten. Iedere twee jaar worden de Force Goals opnieuw overwogen en indien noodzakelijk herzien.

⁷ MC288/9, *Military Input to Ministerial Guidance*.

⁸ MC299/5, *MC Guidance for Defence Planning*.



Afb. 2 De planningsrichtlijnen

Force planning

Zonder de andere disciplines van het NAVO-defensieplanningsproces tekort te willen doen, zal vervolgens het *Force Planning Process* worden beschreven. De reden hiervan is in de eerste plaats dat het de oudste planningsdiscipline van het gehele defensieplanningsproces betreft, waaruit in de loop van de tijd de andere planningszuilen zijn ontstaan. Ten tweede is het de bekendste NAVO-planningsdiscipline, vooral omdat het de omvang en structuur van de strijdkrachten van de NAVO mede bepaalt. Ten slotte blijkt in de praktijk het misverstand te bestaan dat de Force Planning dé NAVO-defensieplanning is. Door de Force Planning uit te wer-

ken, zal ik aangeven wat de werkelijke plaats is in het geheel.

Kort na de oprichting van de NAVO werden vijf planningsregio's opgezet, die tot doel hadden de benodigde middelen voor de missies in iedere specifieke regio te verkrijgen aan de hand van een Force Planning Process. Van deze regio's bestaat er slechts nog één, de *Canadian-United States Planning Group*. De overige regio's zijn opgegaan in het integrale *NATO Force Planning Process*.

Het NATO Force Planning Process kan worden onderverdeeld in drie elementen: de Ministerial Guidance, het Force Goal proces (ieder in een tweejaars cyclus) en de *Annual Defence Review* (in een éénjaars cyclus).

Daarnaast bestaat er op ad-hocbasis de mogelijkheid van *out-of-cycle* consultaties. Deze elementen worden hierna kort beschreven.

De Ministerial Guidance is reeds behandeld in het algemene deel over defensieplanning. Zoals dit document het startpunt vormt voor de gehele defensieplanning, is het dit ook voor de Force Planning.

Het Force Goal proces

Het Force Goal proces is een tweejarige cyclus (zie afbeelding 3). Het bouwt voort op de conclusies van de Ministerial Guidance en geeft specifieke planningsdoelen aan voor individuele landen. Op deze manier kan het Bondgenootschap worden voorzien van alle personele en materiële middelen, benodigd voor het uitvoeren van het volledige spectrum van taken, met inbegrip van eerder genoemde WEU-geleide operaties. Het eindresultaat van dit proces is niet zomaar een verzoek aan een land, maar moet worden gezien als een gewenste prioriteit in de defensieplanning voor het desbetreffende land.

Dit vereist wel de wil van een land om zijn planning bij te stellen en in de gestelde richting uit te voeren om het Bondgenootschap te kunnen voorzien van de gevraagde middelen. Voordat een land een Force Goal opgedragen krijgt, vindt altijd consultatie plaats of de behoefte is in te brengen in de nationale plannen en de mogelijke gevolgen hiervan. Deze consultatie is zeer open van karakter. Van nationale zijde, maar ook van de zijde van het NAVO-hoofdkwartier én van de andere bondgenoten, kunnen alle positieve en negatieve kanten van een behoefte worden toegelicht. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om het pakket aan Force Goals dat aan een lidstaat wordt gegeven, een *reasonable challenge* te laten zijn. Dit impliceert dat iedere bondgenoot een bij zijn (economische, technologische, et cetera) situatie behorend pakket krijgt.

De Annual Defence Review

De Annual Defence Review is het jaarlijkse collectieve onderzoek naar

(en de beoordeling van) de defensie- en financiële plannen van individuele bondgenoten. Dit onderzoek wordt uitgevoerd tegen de achtergrond van de NATO Force Goals en resulteert in een ministeriële goedkeuring van *NATO's Five-Year Force Plan*, waarvan het eerste jaar bindende verplichtingen oplegt aan de lidstaten. Het gehele proces begint in april van ieder jaar met het toesturen van de *Defence Planning Questionnaire* (DPQ, zie afbeelding 4). De nationale antwoorden worden verwerkt in een Ontwerp Landenhoofdstuk dat vervolgens wordt getoetst in trilaterale (met vertegenwoordigers van het betreffende land, de Internationale Staf, de Internationale Militaire Staf en de MNC's) en multilaterale examens (alle deelnemers aan de trilaterale plus vertegenwoordigers van de overige lidstaten). Tijdens deze, per land gehouden, vergaderingen wordt de bijdrage van elke lidstaat bezien in het grote geheel van de NAVO-planning. Behalve complimenten kunnen ook kritische kanttekeningen worden gemaakt door alle aanwezigen. Het doorlopen van dit proces onderstreept de openheid tussen alle betrokken lidstaten en de solidariteit aan de Alliantie. Uiteindelijk wordt per lidstaat een 'Landenhoofdstuk' vastgesteld, een bijlage bij een *General Report*, met daarin een beoordeling van de plannen van de bondgenoten, wordt in de maand december ter goedkeuring voorgelegd aan ministers van Defensie van de NAVO. Feitelijk zijn de antwoorden op de DPQ de weergave van de nationale plannen voor de komende vijf jaar. Bovendien geven zij de mate van realisatie van de opgedragen Force Goals weer.

Afgelopen najaar is tijdens de 'Multilaterals' uitgebreid gesproken over de gevolgen van de actualisering van de Prioriteitnota. Behalve een positieve beoordeling van de toen bekendgemaakte maatregelen, werden kritische kanttekeningen geplaatst bij het teruglopend Nederlandse Defensiebudget. In 1997 was dit 1,91 procent van het BNP. De NAVO-norm was destijds gemiddeld 2.22 procent.



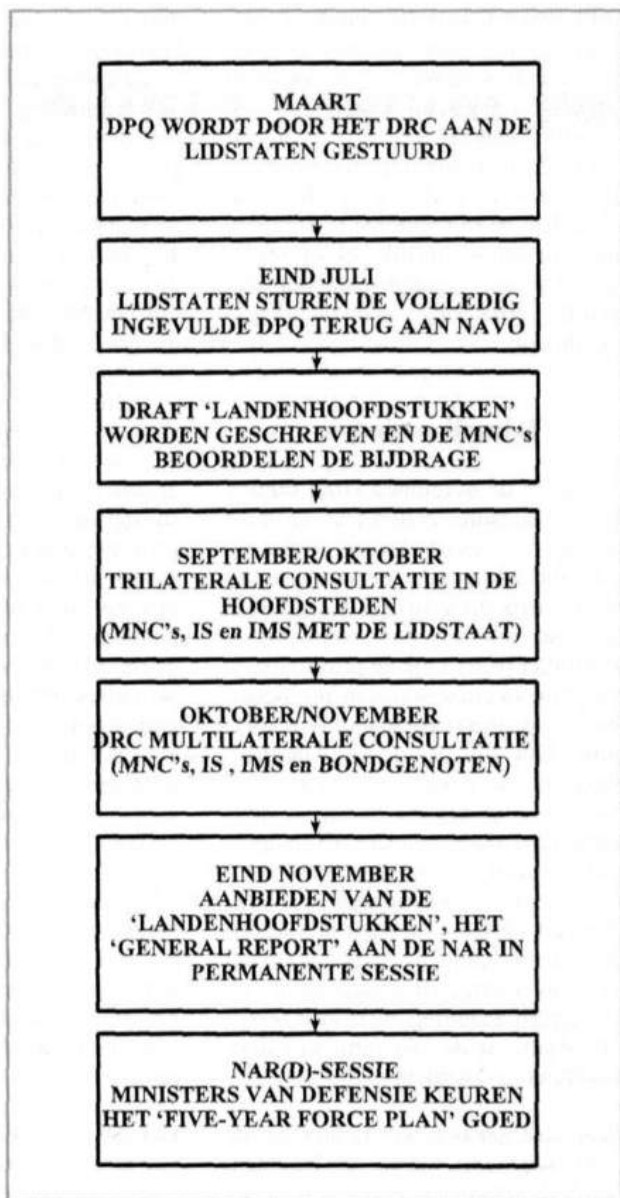
Afb. 3
Het 'Force
Goal' proces

Consultatie

Van de out-of-cycle-consultation wordt gebruik gemaakt indien een land belangrijke wijzigingen ondergaat ten opzicht van de goedgekeurde plannen in het Force Goal of Defence Review proces. Het is een tussentijdse toelichting van de gewijzigde nationale plannen, om de NAVO en de bondgenoten te vrijwaren van verrassing in de reguliere jaarlijkse cyclus. Zo'n consultatie kan worden geïnitieerd door elke individuele lidstaat. Daarnaast kan de NAVO ook zelf

besluiten dat een out-of-cycle-consultation nodig is.

In 1996 werd het 'Report on Improvements for Alliance Military Capabilities to Address NBC Proliferation Risks' gepresenteerd. In het rapport werden de (toekomstige) risico's voor de NAVO op het gebied van proliferatie van NBC-wapens beschreven en werden aanbevelingen gedaan om deze risico's te beperken. Vanwege de ernst van de onderkende risico's en aangezien de reguliere



Afb. 4
De DPQ-cyclus

Force Goal-cyclus net was afgerond voor de komende twee jaar, besloot men om de benodigde militaire capaciteiten in een out-of-cycle procedure aan de landen voor te leggen.

Planningszuilen en hun onderlinge relaties

Zonder in te gaan op de procedures die zich afspelen binnen de andere planningszuilen (deze lopen namelijk zeer uiteen), zal ik nu ingegaan op de

coördinatie die dient plaats te vinden tussen de planningszuilen. De uitgangspunten voor de zeven planningsdisciplines worden, zoals beschreven, van bovenaf vastgesteld. De uitwerking en terugkoppeling (dus de controle) gebeurt vrijwel altijd per discipline afzonderlijk. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden:

- De Force Planning stelt iedere twee jaar een Force Goal pakket samen voor de lidstaten en op basis hiervan

beantwoorden de landen ieder jaar een DPQ, waarin de realisatie van de opgedragen Force Goals wordt weergegeven.

- De Armaments Planning geschiedt voornamelijk op basis van de aan hun discipline gerelateerde Force Goals uit de Force Planning, maar de terugkoppeling geschiedt met een tweejarij rapport, waarbij de coördinatie met de Force Planning vaak pas naderhand kan plaatsvinden.
- Binnen de Civil Emergency Planning bestaan twee afzonderlijke cycli, die elk de militaire tekortkomingen uit de Force Planning met civiele middelen trachten af te dekken. Deze cycli zijn twee- en vierjarig en lopen niet synchroon met de andere planningszuilen. Om deze reden en omdat binnen het NAVO-hoofdkwartier de Civil Emergency Planning wordt behandeld door een ander comité dan de overige disciplines, heeft deze planningszuil zelfs een eigen Ministerial Guidance.

Geen overkoepelende planning

Er is binnen de NAVO geen sprake van een geformaliseerd, alles overkoepelend planningsraamwerk. Omdat de NAVO geen supranationale organisatie is, wordt haar rol beperkt tot het beïnvloeden van de defensiepolitiek van de bondgenoten met advies en coördinatie. Deze manier van werken vereist wel openheid van de lidstaten en draagt daardoor bij aan de transparantie binnen de Alliantie als geheel. Het is dus aan de bondgenoten onderling, maar ook aan de nationale en de NAVO-planningsfunctionarissen binnen elk land afzonderlijk, om ervoor te zorgen dat interactie plaatsvindt tussen de planningszuilen die elkaar beïnvloeden.

Het blijft essentieel dat alle zuilen afzonderlijk de individuele planning blijven doen binnen de bredere context van NAVO-defensieplanning als geheel. Ook moeten de functionarissen uit de individuele zuilen weten

wanneer hun beslissingen de andere zuilen beïnvloeden, zodat binnen alle kaders dezelfde actuele situatie bekend is.

Terugkoppeling

Uiteindelijk vindt er natuurlijk terugkoppeling plaats naar de organen die richtlijnen en opdrachten hebben gegeven de defensieplanning. Ieder jaar of iedere twee jaar (afhankelijk van de discipline) worden de *reviews* van de MNC's en staven van het NAVO-hoofdkwartier en de rapportages van de Senior Committees/Conferences aan de NAR en/of het DPC aangeboden. Deze rapportages worden zowel door de permanente vertegenwoordigers bij de NAVO als de ministeriële sessies behandeld, en zo nodig wordt de defensieplanning met de in dit artikel besproken documenten bijgestuurd om de ontstane tekortkomingen te herstellen.

Afgezien van het feit dat het door gebrek aan overzicht moeilijk is voor de leden van de NAR of DPC om een totaal van tekortkomingen te onderkennen, is dit ook niet de plaats waar dit voor de eerste keer dient te gebeuren. Onderlinge coördinatie, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarlijkse rapportage tussen de planningszuilen onderling, dient vroegtijdig plaats te vinden op MNC-niveau. Maar ook op nationaal niveau is de coördinatie voor verbetering vatbaar. Nationaal wordt het gebrek aan communicatie onder meer veroorzaakt door de diversiteit aan planningsonderwerpen die door verschillende directies binnen de centrale organisatie en de staven van de krijgsmacht delen worden behandeld.

Door de coördinatie van de defensieplanning in zijn geheel te verbeteren, kan vroegtijdig worden bijgestuurd in één of meer zuilen gelijktijdig en kunnen tekortkomingen worden onderkend en verwerkt binnen de tweejaarlijkse bijstelling van de Ministerial Guidance. Het verdient dan ook aanbeveling om tussen het MNC-niveau en de NAR/DPC een coördinerend orgaan te plaatsen. Dit Senior Defen-

ce Planning Board, bestaande uit bijvoorbeeld de voorzitters van de planningscomités en/of afvaardigingen van de planningszuilen, zou ter voorbereiding van de NAR of DPC bijeen kunnen komen om de planningsresultaten van de zuilen met elkaar te bespreken en in harmonie te brengen. Maar dit zou natuurlijk ook op regelmatige basis kunnen plaatsvinden, puur ter verbetering van de planningscoördinatie.

Tekortkomingen

Er zijn in de afgelopen jaren binnen diverse planningszuilen tekortkomingen geconstateerd. Veelal probeerde men dit binnen de planningszuilen afzonderlijk op te lossen, wat in deze tijd van relatieve schaarste steeds moeilijker werd. Ook de prioriteitstelling van tekorten was een probleem, omdat de overkoepelende visie ontbrak. Om dit probleem Alliantiebreed aan te pakken, is dit jaar het *Defence Capabilities Initiative* (DCI) gelanceerd, dat een belangrijke impuls moet krijgen tijdens de NAVO-Top in april dit jaar te Washington. Door dit initiatief worden niet alleen alle tekortkomingen van de afgelopen jaren op een rij gezet, maar vindt ook een prioriteitstelling van deze tekorten plaats en de planning om deze tekorten te verhelpen.

Daarnaast zal DCI zich richten op de *technology gap* tussen de lidstaten. Een bijkomende mogelijkheid is dat de hiervoor beschreven rol voor een Senior Defence Planning Board (tijdelijk) kan worden vervuld door de in het kader van de DCI op te richten *High Level Steering Group* (HLSG). Dit is een commissie van tijdelijke aard, die sturing geeft op een bepaald beleidsgebied. In het geval van de HLSG voor DCI zal het beleidsgebied zeer breed zijn.

Betere coördinatie

Het NAVO-defensieplanningsproces heeft sinds de oprichting van de NAVO

zijn waarde bewezen. Het heeft het Bondgenootschap in staat gesteld met succes haar doelstellingen en taken te verwezenlijken. Het is echter duidelijk geworden dat het op sommige punten voor verbetering vatbaar is. Vooral de coördinatie tussen de diverse planningszuilen en de toetsing en afstemming van de behoeftes verdienen extra aandacht. Mogelijk kan het DCI het hele proces 'doorlichten' om de doelstellingen en taken voor de toekomst weer op efficiënte wijze aan te kunnen.

Het zal ook duidelijk zijn dat er veel documenten worden uitgegeven die sturing geven aan het NAVO-defensieplanningsproces. Diverse autoriteiten geven sturing aan de verschillende niveaus en/of zuilen van de defensieplanning. Echter, op het moment dat de terugkoppeling en coördinatie van behoeftes meerdere planningsdisciplines omvat, ontbreekt het aan één autoriteit die dit bewaakt beneden het strategisch niveau. Zowel op MNC-niveau als op nationaal niveau is deze coördinatie voor verbetering vatbaar.

Indien dit kan worden gerealiseerd, betekent het dat efficiënter en effectiever kan worden gepland op zowel nationaal als bondgenootschappelijk niveau, en dit was immers het uitgangspunt van de NAVO-defensieplanning.

Het Defence Capabilities Initiative kan in deze een belangrijke rol gaan spelen. Gezien het verwachte profiel van DCI tijdens de Top van Washington kan het er tevens toe bijdragen de afstemming van de nationale plannen op de collectieve behoeftes in de NAVO een bredere publieke en politieke basis te geven. ■



Het Militair Comité van de NAVO

Luitenant-generaal b.d. G.J. Folmer*

Inleiding

Zeseneenhalf jaar directe betrokkenheid bij het Militair Comité (MC) maakt je een expert, of een factotum of een meubelstuk. In alledrie de benaderingen zit iets van waarheid. In dit artikel over het MC van binnenuit zal ik van iedere benadering iets gebruiken. Ik doe verslag van wat ik in Brussel heb ervaren, niet in een chronologische volgorde, maar op mijn manier thematisch gerangschikt en zonder prenties.

Ik informeer over een organisatie die het militaire aspect probeert over te brengen in een politieke wereld en die dat doet door de grenzen van het militaire mogelijke in te passen in het politiek wenselijke. Ik zeg op voorhand dat dit soms frustrerend kan zijn, maar soms ook heel bevredigend. En dan nog dit: wat u wellicht aanziet voor conclusies, zijn eerder suggesties die voor sommigen open deuren zullen zijn. Dat laat zich niet vermijden als er een 'meubelstuk' aan het woord is.

* Luitenant-generaal Folmer was van 1991 tot 1994 Nederlands Permanent Militair Vertegenwoordiger bij het Militair Comité van de NAVO. Van 1994 tot 1997 was hij directeur van de Internationale Militaire Staf.

¹ Met 'raad' wordt in dit artikel bedoeld de Noord-Atlantische Raad, het hoogste besluitvormingsorgaan van de NAVO.

² Het permanente lid van het MC wordt in NAVO-spraak aangeduid met de afkorting van 'Military Representative': Milrep.

De mensen

Voor de zoveelste keer was er weer discussie ontstaan over wie er nu voor de hoofdingang mocht uitstappen. De raad¹ had een kloek besluit genomen en bepaald dat er een stringent beleid zou worden gevoerd; alleen ambassadeurs en hun persoonlijke gasten behielden dit zo belangrijke privilege. Een kleine storm stak op en één van de Milreps² vroeg om een informele bijeenkomst van het MC (een zgn. MC-informal). In deze vergadering eiste hij dat de voorzitter van het MC (CMC) zich subiet naar de secretaris-generaal (SG) zou begeven om hem voor te houden dat deze maatregel ten aanzien van Milreps moest worden teruggedraaid. Tenslotte was hij naar nationale maatstaven hoger in rang dan zijn ambassadeur.

Het MC bestaat uit de hoogste militairen van ieder van de lidstaten, de chefs van Defensiestaven, in de dagelijkse wandeling 'Chods' geheten. Het voorzitterschap is in handen van één van hun vroegere gelijken. Voor de dagelijkse gang van zaken hebben alle Chods een vertegenwoordiger op het drie-sterreniveau in Brussel. (De eerste uitzondering is Luxemburg, waar de Chod, een kolonel, door een luitenant-kolonel wordt vertegenwoordigd; de tweede uitzondering is IJsland, dat als land zonder strijdkrachten door een functionaris van Buitenlandse Zaken wordt vertegenwoordigd).

Vroeger was dat anders, en werden het Verenigd Koninkrijk en de Ver-

enigde Staten door een vier-sterrenopperofficier vertegenwoordigd, maar met Orwell in het hoofd („all animals are equal...”) was dat niet meer nodig. Nu heeft alleen Frankrijk nog een generaal met vier sterren, maar daar begint het tellen dan ook met twee.

Informele omgang

Het belangrijkste kenmerk van het MC is dat het het hoogste militaire orgaan is van de NAVO waarin de lidstaten direct invloed op het militaire beleid van het bondgenootschap kunnen uitoefenen. Zij beseffen dat het MC een uniek forum is, waarvan gebruik moet worden gemaakt wil het aan zijn doel beantwoorden. Alle landen beseffen dat het MC een uniek forum is waarvan gebruik moet worden gemaakt. Interessant is in dit verband het verschil in positie tussen de Milreps onderling. In principe hebben allen te maken met nationale instructies, die ze feitelijk letterlijk zouden moeten volgen in vergaderingen waar besluiten worden genomen. In de praktijk hebben we echter te maken met zeer verschillende mandateringen, en is duidelijk te merken welke Milrep beleidsspeelruimte heeft gekregen en welke niet.

Het is niet aan mij daar voorbeelden van aan te halen, ik laat dat het 'geheim van Brussel' blijven. Het moet genoeg zijn op te merken dat de Nederlandse Milrep niet slecht zit.

Naast deze formele leden van het MC zijn er nog twee vertegenwoordigers, namelijk die van de Major NATO Commanders (MNC's), tegenwoordig

Strategic Commanders (sc) geheten. Zij mogen de mening van hun bazen uitdragen, en hebben dus spreekrecht, maar geen stemrecht. Meestal komen ze dan ook het laatst aan het woord. Ook de CMC heeft geen stemrecht. Het is een meedenkend voorzitter, die met behulp van zijn rechterhand, de Directeur Internationale Militaire Staf (DIMS), probeert de standpunten bij elkaar te brengen.

De CMC vertegenwoordigt voorts het MC in de Raad, waar hij een vaste plaats aan de vergadertafel heeft en een veelgehoord spreker is.

De Internationale Militaire Staf

Natuurlijk functioneert het MC niet in een vacuüm. Alle Milreps beschikken over hun eigen staf, in grootte variërend van één secretaresse voor de Luxemburgse Milrep tot vele tientallen voor de grotere landen zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Daarnaast staat het MC een eigen staf ter beschikking, de Internationale Militaire Staf (IMS). De omvang van deze staf bedraagt ongeveer 350 personen, van wie de helft stafofficieren afkomstig uit alle NAVO-landen met uitzondering van IJsland.

De verdeling over de lidstaten is volgens een overeengekomen verdeelsleutel, behalve voor een beperkt aantal wisselfuncties en voor de generaalsfuncties. Voor deze functies kunnen de landen kandidaten stellen, waaruit het MC in geheime stemming de in hun ogen meest geschikte kiest. Aan deze verkiezing gaat uiteraard een zeker lobbyproces vooraf, maar dat heeft door de inbouw van een aantal *checks and balances* maar een beperkte invloed. Het is namelijk zo dat geen enkel land meer dan twee opperofficierfuncties tegelijkertijd mag vervullen, met inbegrip van de CMC en zijn plaatsvervanger (DCMC), die altijd een Amerikaan is.

Voorts moeten de CMC en de DIMS van verschillende nationaliteit zijn, wat ook geldt voor de DIMS en de *Executive Coordinator* (ExCo) en de plaatsvervangend DIMS (D/DIMS). Deze randvoorwaarden beperken de

mogelijkheden en verhinderen tot op zekere hoogte voorafgaande afspraken. Omdat het hier om dertien functies gaat, kunnen theoretisch vrijwel alle landen aan bod komen.

Internationaal denken...

De officieren van de IMS worden geacht volstrekt internationaal te denken en te handelen. Dat houdt niet in dat ze hun afkomst moeten verloocheunen, maar wel dat ze hun oordeel niet door hun nationaliteit moeten laten vertroebelen.

Dat leidt soms tot ironische situaties, zoals in het geval van de Griekse staf-officier belast met de infrastructuur, die mij kwam uitleggen wat er precies verkeerd was aan het Griekse standpunt over bepaalde apparatuur voor een NAVO-hoofdkwartier in Turkije. Een ander pikant voorbeeld is dat de leider van het projectteam belast met de ontwikkeling van de nieuwe commandostructuur een Fransman is, terwijl Frankrijk niet aan deze structuur deelneemt.

De IMS is voorts niet ondergeschikt aan de CMC, maar aan het MC als totaliteit. De DIMS, in zijn rol van chef-staf van het MC, behoeft dus niet noodzakelijkerwijs en onverkort aanwijzingen van de CMC (*if any*) op te volgen, maar kan en mag zijn eigen interpretatie van wat het MC wil volgen. In de praktijk zijn daardoor CMC en DIMS tot elkaar veroordeeld en gedwongen hun standpunten goed af te stemmen. Dat heeft mijn tijd als DIMS alleen maar interessanter en bevredigender gemaakt.

De methodes

Na een buitengewoon lange vergadering gloorde uiteindelijk de overeenkomst over het heikele thema van de inzet van luchtmacht in het kader van de NAVO operatie 'Deny Flight'. Opgelucht begon de CMC aan een laatste ronde, waarin hij in alfabetische volgorde alle landen de gelegenheid gaf met finale opmerkingen te komen. Voor de Nederlandse Milrep zag dat er goed uit. Ik had kans gezien de meeste

punten uit mijn instructie in het document verwerkt te krijgen. Met één uitzondering, te weten: de volgorde van taken in een bepaalde opsomming. Daar hadden we het al eerder over gehad. Maar het probleem was van zijn scherpe kanten ontdaan door in het document op te nemen dat uit de volgorde geen prioriteiten konden worden afgeleid. Toen ik aan de beurt was heb ik gevraagd of een taak die nu als negende was opgenomen naar de tweede plaats kon verhuizen. Dat maakte immers niets uit als er toch geen sprake was van prioriteiten en ik zou een goede beurt maken bij mijn 'national authorities'. Hoewel sommige Milreps zich duidelijk 'not amused' betoonden, konden ze slecht om de argumentatie heen en accepteerden ze meesmuilend het voorstel.

Eigenlijk heb ik de NAVO (als organisatie wel te verstaan) er nooit op kunnen betrappen dat zij zelf via een geordend planningproces zoals we dat nationaal kennen met een belangrijk initiatief kwam. Dat klinkt raar, want er zijn toch nogal wat baanbrekende initiatieven geweest de afgelopen jaren. Denk aan *Partnership for Peace* (PFP), denk aan de uitbreiding, denk aan *Combined Joint Task Forces* (CJTF). De waarheid is dat al deze initiatieven uit nationale kokers komen en eerst in de wandelgangen in de week worden gelegd alvorens na een beslissing van raad of MC aan de sta- ven ter uitwerking worden gegeven.

Partnerschap voor de Vrede

Laat ik eens wat nader ingaan op PFP. Al geruime tijd vóór de geplande topontmoeting in januari 1994 te Brussel begon het te gonzen in het gebouw. Op een topontmoeting moeten immers topbeslissingen of -initiatieven worden genomen. Regeringsleiders behoren niet de halve wereld af te reizen voor een informeel gesprek.. Het hoort er misschien wel bij, maar het is geen *bon ton* het toe te geven. Vooral het onderwerp van de verhouding met de voormalige Warschaupactstaten was onderwerp van

gesprek. Diverse ministers van wat inmiddels de 'Cooperation Partners' heette, bezochten de NAVO; de SG en de CMC waren meer op pad dan op het hoofdkwartier en de geluiden dat er iets méér dan een praatclubje moest komen, overstemden het gebruikelijke geroezemoes.

Hoe het ook zij, op de jaarlijkse informele bijeenkomst van ministers van Defensie, in Travemünde stond een nieuw samenwerkingsverband, PFP dus, levensgroot op de agenda. De ministers betoonden zich enthousiast over dit Amerikaanse initiatief. In hoeverre een aantal van hen heeft gedacht dat het een prima middel was om uitbreidingsdiscussies te vermijden, onttrekt zich aan mijn beoordeling. Dat ze in dat geval bedrogen zouden uitkomen, heeft de geschiedenis intussen geleerd. Zoals gezegd, dit besluit was genomen op de informele vergadering, en die nemen nu eenmaal geen echte besluiten. Dus moest het nog naar de raad, waar een kleine horde in de vorm van Frankrijk genomen moest worden. Frankrijk maakt immers geen deel uit van de geïntegreerde militaire structuur en was er dus in Travemünde niet bij. Dat had natuurlijk wat voeten in de aarde; enkele aspecten van het oorspronkelijke voorstel moesten licht worden aangepast om het initiatief voor allen aanvaardbaar te maken, maar uiteindelijk werd het concept op de ministeriële bijeenkomst van 2 december 1993 goedgekeurd voor behandeling tijdens de top.

Coördinatie

Dat betekent niet dat men klaar is, want bij een topontmoeting moet een redelijk voldragen stuk voorliggen. De Internationale Staf verheugde zijn inspanningen om het zogenaamd 'Framework Document' gereed te maken. Het MC wordt bij dit soort besprekingen vertegenwoordigd door een opper/vlagofficier van de IMS. Hoewel hier hetzelfde geldt als voor de vertegenwoordigers van de MNC's in het MC, geen stemrecht dus, wordt er duidelijk rekening gehouden met zijn inbreng. Dat wordt veroorzaakt doordat de vertegenwoordiger in veel

gevallen rechtstreeks terugrapporteert aan het MC en diens zienswijze vraagt. Deze terugkoppeling stelt de Milreps in staat de militaire inbreng ook langs de weg van hun nationale delegaties aan te orde te stellen, wat de politiek-militaire coördinatie in niet geringe mate bevordert.

Consensus

Op basis van het geaccordeerde Framework Document zijn vervolgens door de IMS de uitvoeringsbepalingen voor de militaire NAVO-structuur uitgewerkt. Dit gebeurt aan de hand van een door de IMS op te stellen basisdocument, dat vervolgens onder leiding van een IMS-voorzitter met nationale vertegenwoordigers uit de Milrep-staven wordt besproken. Hieruit volgt een grotere invloed van het duo CMC/DIMS en van de IMS dan wel wordt verondersteld, omdat ook hier geldt dat van het oorspronkelijk geschrevene ondanks nationaal geïnstigeerde wijzigingen meestal het grootste deel overeind blijft.

Het zal duidelijk zijn dat niet altijd alle problemen in de werkgroep opgelost kunnen worden. Van tijd tot tijd wordt het MC ingeschakeld om een bijzonder hoge horde te nemen. Als het een bijzonder heikel probleem is gaat aan de formele behandeling in het MC vaak een MC-informal vooraf. Een dergelijke vergadering, waarvan geen notulen worden gemaakt, heeft als voordeel dat de Milreps vrijuit kunnen spreken en de grenzen van het mogelijke aan het licht worden gebracht. Deze brainstormachtige sessies klaren de lucht en geven de IMS nieuwe impulsen voor compromis of standvastigheid.

Finale goedkeuring moet ten slotte worden verkregen in een formele zitting van het MC. Deze systematiek lijkt omslachtig, maar is noodzakelijk om de standpunten van zestien lidstaten te verzoenen. Consensus is het zout in de NAVO-pap, die anders dan velen menen geen dun aftrekseltje is.

Goedkeuring

Het is logisch dat bepaalde MC-documenten goedkeuring van de raad als

hoogste besluitvormende instantie van de NAVO behoeven. Als alle landen in het MC akkoord gaan met een document is dit meestal een weinig opwindende vertoning. Consensus in het MC is meestal congruent met consensus in de raad. Een uitzondering kan zijn indien een land zich in het MC zuchtend bij de meerderheid heeft neergelegd, en in de raad alsnog zijn punt probeert te maken. Dat is een weinig gewaardeerde handwijze, die als solidariteitsbreuk wordt beschouwd.

Er is nog een consensus-bevorderende methodiek, die gebruikmaakt van het feit dat geen enkel land graag met de zichtbare Zwarte Piet blijft zitten. Hierbij wordt aan de raad geen geaccordeerd *Military Committee Memorandum* (MCM) gezonden, maar stuurt de CMC zijn persoonlijk memorandum naar de raad, waarin hij gebruikmakend van termen als 'grootst mogelijke meerderheid' op beleefde maar besliste wijze een land confronteert met het adagium 'wie breekt moet de scherven opruimen'. Geen enkel land vindt dit prettig en ze wringen zich doorgaans in alle bochten om dit te verhinderen.

In al mijn jaren bij NAVO heb ik het zelden zover zien komen, hoewel ik ook heb meegemaakt dat een niet nader te noemen land een *Chairmans* memorandum toeliet om daarmee te voorkomen dat het aan politiek onwelgevallige besluiten werd gebonden. De overige landen lieten zich daardoor echter niet van de wijs brengen en ongeveer een jaar, twintig vergaderingen op diverse niveaus en vele informele gesprekken later, sloot de outsider zich weer aan en trok de karavaan verder.

De onderwerpen

Het was een donderdag zoals alle donderdagen waarop het MC traditioneel bijeen komt. De enige uitzondering was dat er aan het einde van de lange agenda - die zulke uiteenlopende onderwerpen omvatte als de inlichtingenbriefing, de toe-

stand in Bosnië-Herzegovina, de stand van zaken van de commando-structuur, het uitvechten van de verschillende inzichten in het MC over de beschikbaarstelling van geclassificeerde documenten aan de WEU, ook afscheid zou worden genomen van onze nestor, de Luxemburgse Milrep. In zijn afscheidstoespraak memoreerde de CMC droogjes de onderwerpen die op de eerste vergadering van deze Milrep, zo'n jaar of tien geleden, hadden gestaan. Opening, inlichtingenbriefing, volgende vergadering, 'any other business'. De tijden zijn wel veranderd.

Ja, de tijden zijn veranderd. En daarmee het scala van onderwerpen waaraan het MC zich wijdt. Debet daaraan is in de eerste plaats de verandering van de strategische situatie, die in het kort kan worden gekenschetst als van dreiging naar risico. Het belangrijkste gevolg daarvan werd al ergens in 1990 ingezien door een stafofficier van de IMS, die vernieuwing van de strategie bepleitte. Aanvankelijk werd dat wat zonderling gevonden; tenslotte was NAVO met de uit 1967 stammende strategie van het aangepaste antwoord (MC 14/3) zonder kleerscheuren uit de strijd gekomen. Maar de aanhouder won, en zelfs op onvermoede wijze. Want niet alleen kwam er een nieuwe strategie – die overigens veel elementen uit de vorige bevatte – maar ook maakte het civiele huis van de NAVO zich van dit werk meester. Als teken van de nieuwe tijd werd de NAVO-strategie voor de eerste maal ongeclassificeerd en openbaar. Persoonlijk waardeer ik dit als een onverwachte ommekeer in het NAVO-denken met een grotere invloed dan de meesten gedacht hebben. Ondanks het zeker niet hemelbestormende karakter van haar strategie presenteerde de NAVO zich hiermee als een meer open en veranderingsgezinde organisatie.

'Nieuwe taken'

Voor het militaire NAVO-huis had dit ook grote gevolgen. Het MC werd namelijk gedwongen op basis van de strategie een militair uitvoeringsdocument te ontwerpen. Dit document

(MC 400) regelde meer aspecten dan in MC 14/3 het geval was. Het ging in op de militaire taken en de daarvoor benodigde middelen en structuren. Het permitteerde zich in voorzichtige bewoordingen iets over 'nieuwe' taken te zeggen. Het MC kreeg door dit werk een grotere invloed op de militaire structuur dan voorheen, wat in de jaren negentig zijn uitwerking niet zou missen.

Planning

Intussen herstructureerden de landen hun strijdkrachten. Zij inden ieder op de eigen manier hun deel van het vredesdividend. Daarbij speelde het aloude NAVO-planningproces een summiere, volgens sommigen volstrekt onzichtbare rol. Het was dan ook verrassend aan het eind van de rit te bespeuren dat de samenhang van de NAVO-strijdkrachten nog alleszins acceptabel was. Opgemerkt moet worden dat het planningproces er ondanks aanpassingen nooit meer helemaal bovenop is gekomen.

Tekenend voor de marginale rol die het tegenwoordig speelt, zijn de wijze waarop het Britse *Defence Review* en nu de Nederlandse *Hoofdlijnnotitie* tot stand zijn gekomen. Dit belooft weinig goeds voor dit belangrijke, de synergie binnen NAVO bevorderende proces, dat zijn doel mist als het achteraf wordt geconsulteerd in plaats van vooraf gebruikt.

Het was ook logisch dat parallel aan de nationale bezuinigingen de roep om herziening van de NAVO-structuur luider werd. En zo werd er opdracht gegeven de geïntegreerde structuur te stroomlijnen en te verkleinen. Hier beging het MC een fout, die het later niet zou herhalen. Het gaf deze opdracht namelijk aan de direct betrokkenen. Dat leidde bij de behandeling van de voorstellen in het MC tot onverkwikkelijke discussies, omdat zelfs (of juist?) militaire organisaties niet erg geneigd zijn in het eigen vlees te snijden. Bij de wel in het MC gevoerde discussie over de *flags to posts* (wie krijgt welke functie) bleek veelal het hemd nader dan de rok. Hier werden de gewenste bezuinigingen dan ook niet gehaald.

Voormalige vijanden

Het is een historische ironie van enige omvang dat men later wellicht zal constateren dat de echte redding voor NAVO kwam van de kant van haar voormalige vijanden – die zich verdrongen om er ook bij te komen – en een ongewenste crisis in de Balkan, die de NAVO dwong haar operationele mogelijkheden te bewijzen. De voormalige vijanden hebben de NAVO gedwongen van een gesloten naar een open organisatie te evolueren. Dat ging niet zonder horten of stoten en het is interessant te constateren dat de militaire rol daarbij van doorslaggevend betekenis is geweest.

Er schijnt toch iets van gelijkgestemdheid te bestaan tussen soldaten onderling. Bij de betrokkenheid met de crisis in Bosnië ging het tot op zekere hoogte andersom. Hier waren de politici aanvankelijk voortvander dan de militairen, waarschijnlijk omdat ze niet ten volle beseften wat het allemaal zou inhouden. We (de militairen) hebben dan ook in de beginfase veel moeten afremmen, waarbij ik overigens moet opmerken dat we in een wederzijds leerproces verwickeld waren. Voor de militairen was het ook *terra incognita*, een optreden tussen echte oorlog (wat we begrepen) en vredesoperaties (wat we ten dele begrepen). Maar het is gaandeweg terechtgekomen en ik durf te zeggen dat de snelheid waarmee binnen de NAVO de plannen voor Kosovo zijn opgesteld voor een groot deel op het conto van dit leerproces geschreven moet worden.

Herziening Strategisch Concept

Het leerproces had aan militaire zijde een ander, onverwacht, vervolg. Al zeer snel begreep het MC dat MC 400 niet toereikend was en nog te veel stelde op het 'oude denken' in zeg maar rustig Koude-Oorlogstermen. Daarom gaf het MC medio 1994 opdracht aan de IMS om via het vertrouwde medium van een werkgroep MC 400 te herzien. De leden van het MC waren zich welbewust van de draagwijdte van hun opdracht, want de aanvankelijke discussies draaiden vooral om de vraag of dit wel kon, bij

een immers gelijkblijvend strategisch concept. De troostvolle woorden van de CMC dat het ging om *updating*, *not uprooting* misten hun uitwerking echter niet, en zo begon de IMS in 1994 aan de drukste periode uit haar geschiedenis, want tegelijkertijd met MC 400 werd er gewerkt aan de resultaten van de Brusselse Top (januari 1994), te weten PFP en CJTF.

Ondanks de verzekeringen van de CMC was het uiteindelijke resultaat in de vorm van MC 400/1 ingrijpender dan aanvankelijk voorzien en gingen de gedachten over NAVO's nieuwe taken in dit document daadwerkelijk verder dan in het strategisch concept beschreven.

Vooraf door Nederland werd dit van meet af aan beseft, en de nu plaatsvindende herziening van het strategisch concept is dan ook geen loze exercitie, maar een noodzakelijke om de nieuwe taken van NAVO hecht te verankeren. Op de nu aan de gang zijnde herziening van de commandostructuur, die een logisch gevolg is van de gecombineerde effecten van alle bovengenoemde activiteiten plus die van de uitbreiding, zal ik hier niet ingaan, behoudens dan de opmerking dat het MC er verstandig aan heeft gedaan dit in eigen hand te houden en niet aan de 'slachtoffers' uit te besteden.

De uitbreiding

Er was in deze periode natuurlijk nog veel meer te doen. Het werk rond de uitbreiding nam een grote vlucht met daaromheen bemoeienissen om de bittere pil voor Rusland te vergulden of, beter gezegd, van een suikerlaagje te voorzien. Tegemoetkomingen aan Rusland zijn vooral gezocht in verklaringen over de uitbreiding van de (nucleaire) NAVO-infrastructuur. Geen enkel moment heeft de NAVO overwogen Rusland enige vorm van medezeggenschap te geven, ondanks de heftige pogingen die dat land daartoe deed.

Dat deed zich het sterkst gevoelen in de periode van onderhandeling over de *Founding Act*. Vooral het eerste ontwerp, dat door Rusland tamelijk verrassend werd ingediend, vertoonde

dergelijke trekjes. Om ere te geven aan wie ere toekomt, niemand zag dat beter dan een Duitse kolonel van de IMS die hier de bal aan het rollen bracht. Dit leidde tot sterke interventies van de CMC rechtstreeks bij de SG en een volledig nieuwe (NAVO) ontwerp tekst. Uiteindelijk moest pendeldiplomatie de doorslag geven, waarbij de SG onopvallend terzijde werd gestaan door de DCMC en bovengenoemde kolonel. Uit deze episode blijkt de grote waarde van oplettende stafofficieren, die niet aarzelen met hun boodschap de algemene euforie te verstoren.

Er zou veel meer te vertellen zijn. Anekdotisch, leerzaam en pikant. Het moet echter genoeg zijn te constateren dat het MC bij alles wat in NAVO speelt nauw betrokken is en niet meer hoeft te zoeken naar zijn rol, omdat die door de kwaliteit van het geleverde automatisch wordt bevestigd. De molens draaien voor de buitenstaander langzaam, maar de aandrijfraden soms vreselijk snel.

Verschillen in opvattingen

Colin Powell stond bovenaan de trap die naar onze kamers leidde. We hadden een plezierige avond doorgebracht als gasten van de Kamer van Koophandel van San Diego. Een groots opgezette barbecue als afsluiting van een inspannende vergaderdag die voor veel zaken van de nieuwe commandostructuur een oplossing had gebracht, maar niet voor alle. We verlangden naar ons bed. 'Let's call it a day' hoorde je allerwegen. Lachend wenste Colin iedereen een goede nacht toe. Nu ja, niet allen. Een paar Chods en de (toen nog 3) MNC's dirigeerde hij zonder veel omhaal naar zijn kamer. Niet voor een laatste drankje en een informeel gesprekje, zoals ze misschien gehoopt hadden, maar om in de kring van meest betrokkenen een oplossing te vinden voor het heikele probleem van de grenzen tussen Saceur en Saclant; een probleem dat voor sommige landen souve-

reiniteits-implicaties had. Het werd een lange nacht, die Alma Powell, terwijl de mannen op en over de kaart kropen die op het bed was uitgespreid, grotendeels in de badkamer doorbracht.

Hoewel de sfeer in het MC als positief en resultaatgericht kan worden gekenschetst, is het niet altijd boter bij de vis. Verwacht en onverwacht komen er kleinere en grotere conflicten aan de oppervlakte die meestal een strikt nationale achtergrond hebben en maar al te vaak raken aan datgene wat landen als een inbreuk op hun soevereiniteit ervaren. Het behoud van de nationale soevereiniteit is binnen de NAVO een van de meest gekoesterde fenomenen. Vandaar dat dit soort conflicten het moeilijkst zijn te doorbreken. Waarbij ik nog aanteken dat buitenstaanders ze vaak niet eens als zodanig ervaren!

Spanje versus Portugal

In de kleine anekdote hiervoor speelde de ondeelbaarheid van het nationale grondgebied, met inbegrip van de territoriale wateren, de cruciale rol. Sommige landen oordeelden het als onacceptabel dat nationaal water en nationaal land zouden worden gescheiden en onder een afzonderlijke NAVO-commandant zouden kunnen komen. Dit onderwerp heeft ook voor boeiende discussies gezorgd bij de meest recente herziening van de commandostructuur. Ditmaal werd het veroorzaakt door uiteenlopende opvattingen tussen Spanje en Portugal. In de vorige ronde maakte Spanje nog geen deel uit van de geïntegreerde militaire structuur en was het logisch dat het Portugese territorium (met inbegrip van de Azoren) deel uitmaakte van Saclant. Bij de in 1997 plaatsvindende discussies hield Portugal aan dit principe vast, terwijl Spanje zijn toetreding tot de geïntegreerde militaire structuur koppelde aan indeling bij het Strategisch Commando Europa. Volgens strikt militaire logica zou deze indeling voor het gehele Iberische Schiereiland gelden, maar Portugal was niet te vermurwen. Spanje voegde nog een nieuwe

dimensie aan het conflict toe door te eisen dat ook de Canarische Eilanden, als deel van het Spaans territorium, onder Saceur zouden vallen. Zelfs de Deense argumentatie dat zij jarenlange goede ervaringen hadden met Groenland onder Saclant en Denemarken onder Saceur mocht niet baten. De wederzijdse nationale standpunten, die er vrij vertaald op neerkwamen dat de oudste onaangetaste territoriale grens in Europa onaangetast moest blijven, prevaleerden. Het MC handelde zoals zo vaak in dit soort gevallen. Eerder dan het op een breuk te laten aankomen, werd gezocht naar een *modus vivendi*. Dit werd uiteindelijk gevonden in handhaving van de status quo en terugverwijzing van de problemen die dat met zich meebrengt naar de beide Strategische Commandanten. Het sleutelwoord wordt dan *Coordinating Agreement*, waarbij beide partijen in hun waarde worden gelaten en het militaire huis in een wellicht ingewikkelde maar zeker werkbare oplossing kool en geit spaart.

Griekenland versus Turkije

Ook in het langdurige en diepgaande conflict tussen Griekenland en Turkije blijkt deze benadering op termijn resultaat te boeken. Het is hier niet de plaats uitputtend in te gaan op de historische wortels van het conflict, die in de Ottomaanse overheersing van de Balkan liggen. Ook de meer recente aspecten, zoals Cyprus, de mogelijke uitbreiding van de territoriale wateren in de Aegeïsche Zee van zes tot twaalf mijl met alle gevolgen voor de status als internationaal water in dit eilandrijke gebied, het territoriale luchtruim boven de Griekse Archipel, en de demilitarisering van het eiland Lemnos laat ik hier onbesproken.

Het zij genoeg te constateren dat het MC, door zich in formele vergaderingen van partijkeuze te onthouden, voorkomt dat het conflict in dit forum escaleert. Dit laat overigens onverlet dat veel Milreps op min of meer persoonlijke titel bemiddelend optreden en proberen de partijen tot enig begrip voor elkaars standpunt te bewegen.

Ook in informele vergaderingen wordt geprobeerd de partijen nader tot elkaar te brengen. De belangrijkste reden waarom formele vergaderingen zich hier minder voor lenen, is dat het moeilijk is op openbare standpunten terug te komen, waarbij vermeend gezichtsverlies, vooral intern, een overheersende rol speelt.

Interessant is daarom dat na discussies die zich zeker over anderhalf jaar hebben uitgestrekt Griekenland en Turkije ten slotte het bestaansrecht van gelijkwaardige NAVO-hoofdkwartieren op ieders grondgebied hebben erkend. Nog interessanter is wellicht dat beide landen hebben ingestemd met deelname van hun officieren aan de wederzijdse hoofdkwartieren. Dit resultaat, dat ik niet aarzel als een doorbraak te kwalificeren, is eerder te danken aan de voortdurende bemoeiingen van de leden van het MC (met de huidige voorzitter van het MC, generaal Naumann, voorop) om het gesprek gaande te houden, dan aan confrontatie zoekende discussie.

Tot zover enkele beschouwingen over interne verschillen die het MC met enige regelmaat bezighouden. Toegegeven, de werkzaamheden worden er door belemmerd en vertraagd, maar nooit belet. De manier waarop het MC met meningsverschillen van deze aard omgaat, moet eerder gezien worden als basale solidariteit dan als inherente zwakte.

Externe verschillen

Er zijn echter ook externe verschillen die het werken beïnvloeden. Hiervan wil ik in de eerste plaats noemen de verschillende benaderingswijzen tussen NAVO en Verenigde Naties (VN). Vooral in de tijd van UNPROFOR speelde dit fenomeen met volle kracht, zoals Sir Michael Rose, voormalig commandant van UNPROFOR, mij nog recent bevestigde. Wat hem daarbij het meest verbaasd en gestoord had, was dat nationale vertegenwoordigers in verschillende fora met verschillende tongen spraken. Inderdaad herinner ik mij dat het ook vanuit de NAVO moeilijk was de heersende opvatting dat de tijd rijp was voor een meer robuust optreden, over te brengen op

de VN. Daar zit een zekere logica in, omdat NAVO niet uitging van een 'blauw', maar overduidelijk van een 'groen' optreden, zoals dat later in IFOR ook verwezenlijkt werd. Gaandeweg is deze kloof verdwenen, waaraan de plaatsing van een IMS-liaisonofficier in New York aantoonbaar heeft bijgedragen. Maar ook de interne politiek-militaire verhoudingen binnen NAVO zijn veranderd, met als gevolg meer begrip voor de moeilijke positie waarin de VN soms verkeren.

Een ander twistpunt is jarenlang de verhouding met de WEU geweest. De WEU is naar Brussel gekomen om zich te operationaliseren, iets waarover aanvankelijk in de NAVO wat geringschattend werd gedacht. Inderdaad waren de eerste ervaringen niet onverdeeld positief. De manier waarop de samenwerking in de Adriatische Zee voor de handhaving van het embargo tegen Servië en Montenegro tot stand kwam, verdiende zeker geen schoonheidsprijs, doordat de noodzaak voor de WEU een eigen gezicht te tonen, een meer efficiënte oplossing aanvankelijk in de weg stond.

In een later stadium verminderde deze gevoeligheden doordat NAVO zich moeizaam schikte in de omstandigheid dat het fenomeen WEU bestond en dat samenwerking vanuit een positieve grondhouding verkieslijker was dan narrig volharden in het eigen gelijk.

De conferentie in Berlijn in 1996 zorgde tenslotte voor een zekere doorbraak, door vast te leggen dat de WEU in bepaalde omstandigheden gebruik kon maken van NAVO-middelen voor het uitvoeren van operaties die de NAVO om enigerlei reden niet zelf kon of wilde uitvoeren. De grootste verdienste van dit besluit is dat het duplicatie van militaire structuren in Europa heeft voorkomen. De gevonden oplossing is zonder meer complex te noemen, met ingewikkelde regelingen voor de commandovoering en enigszins bureaucratische afbakening van de bevoegdheden van de beide betrokken Raden. Of het

werkt zal de praktijk moeten leren; de eerste oefening is als ik de pers³ moet geloven geen onverdeeld succes geworden.

Beide voorbeelden bewijzen echter dat als het MC er eenmaal van overtuigd is dat een oplossing tot stand moet komen, het deze opdracht met militair pragmatisme uitvoert. Sommige oplossingen mogen qua letterlijke tekst zo goed als onleesbaar zijn; de geest van de overeenkomst ligt in de positieve benadering, en die prevaleert.

De operaties

Het was toch nog een lange vergadering geworden. Onverwacht waren er kleine, maar o zo belangrijke problemen gerezen die de finale goedkeuring van het operatieplan voor IFOR in de weg stonden. Telkens werd de vergadering van de raad geschorst voor nationale consultatie, gevolgd door bi- en trilaterale gesprekken. De SG bemiddelde waar mogelijk. De CMC werd voortdurend om advies gevraagd. In de pauzes zat generaal Joulwan er verloren bij. De troepen waren er klaar voor. Het wachten was alleen nog op het 'go' signaal dat, toch nog onverwacht, kort voor het middernachtelijk uur werd gegeven. Het was een emotioneel moment toen de SG formeel verklaarde dat NAVO voor de eerste maal in haar bijna vijftigjarige historie met troepen van alle krijgsmachtdelen in actie zou komen. Ongeveer een uur later tekende ik op mijn kantoor het officiële uitvoeringstelegram.

Velen hebben het zich tot lijfspreuk gemaakt te verklaren dat 'NAVO na de muur' meer politiek en minder militair was geworden. Misschien is dat wel zo, maar we moeten wel onder ogen zien dat die meer politieke NAVO volop militaire operaties uitvoert. Iets waar die oude NAVO (gelukkig) nooit aan toe was gekomen. Dit wapenfeit

is van grote invloed geweest op het functioneren van de geïntegreerde militaire structuur, van het MC en van de raad.

De geïntegreerde militaire structuur van de NAVO heeft vanaf de oprichting een belangrijke rol als bindmiddel van de NAVO gespeeld. Ieder hoofdkwartier had zijn duidelijk omschreven planningstaken, waarvoor het binnen een geografisch afgebakend gebied van verantwoordelijkheid over bepaalde militaire middelen kon beschikken. Dat gaf een zekere doelgerichtheid aan de structuur, die in de huidige periode van diffuse risico's ontbreekt. In negatieve zin hebben daardoor de huidige hoofdkwartieren vooral een symbolische waarde als uitdrukking van solidariteit en bereidheid, omdat die planningstaak verloren is gegaan.

Een nieuw elan

Gelukkig gaat dit niet gepaard aan doelloosheid, omdat de deelname van de NAVO aan diverse aan de crisis in Bosnië-Herzegovina gerelateerde operaties voor een nieuw elan heeft gezorgd. Voor het MC heeft dit fenomeen een geheel andere betekenis. Vóór 1990 was de operationele rol van het MC, oneerbiedig gezegd beperkt tot het zonder veel discussie goedkeuren van operatieplannen ('rubberstamping'). Dat leidde tot twijfel over nut en noodzaak van dit comité, en ik herinner mij dat in mijn eerste jaar als Milrep de toenmalige CMC tot vervelens toe wenste te vergaderen over de rol van het MC. Daar werden we het natuurlijk niet over eens, maar gelukkig kwam de oplossing geheel vanzelf, zij het vanuit een op zich verfoeilijke situatie.

Momenteel vervult het MC een bijkans operationele rol op het snijvlak van militaire mogelijkheden en politieke wenselijkheden. Sommige zaken zijn daarbij niet veranderd. Nog steeds worden de operatieplannen gemaakt door de uitvoerende commandant ('in theater') op basis van aanwijzingen van zijn naasthogere commandant (in de regel een SC). Echter, vroeger kreeg de SC slechts summiere aanwijzingen van de kant van het MC, omdat

het strategisch uitgangspunt (verdediging van het NAVO-gebied conform de richtlijnen van de strategie van het aangepaste antwoord) zo voor de hand liggend was. Thans is er sprake van een politiek-militair voortraject dat zich grotendeels in Brussel afspeelt. Startpunt van dat traject is het aanvankelijk weinig gespecificeerde gevoel 'dat er wat moet gebeuren'. Als iedereen het daarmee eens is, wordt doorgaan een keuzeproces uit militaire opties in gang gezet. Dit schept slechts schijnbaar tijd en ruimte voor contemplatie, want meestal krijgen de NATO *Military Authorities* (NMA's) daarvoor niet bijzonder veel tijd. De opties vervullen bij latere behandeling in de raad, op basis van het militaire advies van het MC, een bijzondere rol als referentiekader voor de afweging van de soms zeer uiteenlopende ambities en beperkingen van de lidstaten.

Op basis van de politieke keuze voor een militaire optie begint dan het daadwerkelijke planningproces, waarvoor het MC de militair-strategische aanwijzingen ontwikkelt. Deze vertaling van de politieke randvoorwaarden in militaire vaktaal heeft zich tot een ware kunst ontwikkeld.

Commentaren

Zo beschreven lijkt dit proces behoorlijk doelgericht en fatsoenlijk afgebakend. De materie wil echter wel eens weerbarstiger zijn dan aanvankelijk werd aangenomen. Dat kan leiden tot een stortvloed van commentaren op het eenmaal ontwikkelde operatieplan, die de DIMS er ooit toe genoopt heeft de Milreps te verzoeken hun commentaren in het vervolg te rubriceren in 'essentieel', 'belangrijk' en 'editoriaal' om zodoende nog enige greep op de zaak te houden. Bij de behandeling van de commentaren wordt men van tijd tot tijd met de neus op het feit gedrukt dat het MC geen zuiver militair adviesorgaan is, maar dat ook politieke overwegingen met een militaire context een rol spelen.

Ook wordt de commentaarfase soms gebruikt om tijd te rekken. Dit leidde bij de behandeling van het operatie-

³ Defense News, 15 February 1999.

plan van IFOR tot een zeer late goedkeuring, veroorzaakt door de onzekerheden over de omvang van de Amerikaanse bijdrage als uitvloeisel van de presidentsverkiezingen.

De belangrijkste onderwerpen die in deze commentaarfase een rol spelen zijn de *Rules of Engagement* (ROE's); de precieze omschrijving van het operationele concept en de samenstelling van het hoofdkwartier. Bij dit laatste komt tot uiting dat troepenleverende landen een vinger in de pap willen hebben, als het even kan in de vorm van een generaal en met een relatie tot de omvang van hun bijdrage. De problemen rond de ROE's hebben te maken met de zeer verschillende wetgeving in de diverse landen. De Verenigde Staten hanteren zeer robuuste ROE's, die door bijvoorbeeld Canada en het Verenigd Koninkrijk niet volledig kunnen worden onderschreven. De reden daarvan is dat de troepen zich niet in een oorlogssituatie bevinden en daarom in die landen mede onderworpen zijn aan de civiele wetgeving. Dit komt vooral tot uiting in de toepassing van zogenaamd dodelijk geweld (*deadly force*). Ook de ROE's waarin sprake is van vergelding zijn veelvuldig onderwerp van discussie. Als voorbeeld een discussie die tijdens de *no-fly* operaties boven Bosnië speelde. Hier was het de vraag of enige tijd na de aanval op een vliegtuig een vergeldingsmissie tegen de luchtafweerbatterij mocht worden gevlogen. Voor Amerika was dat volledig aanvaardbaar, andere landen achtten dat niet proportioneel, en handhaafden de stelling dat alleen onmiddellijke reactie was toegestaan. Omdat dit soort discussies een aantal malen niet tot overeenstemming leidde, waardoor het gehele operatieplan gevaar liep, is het compromis gesloten dat landen voor hun eigen troepen van de ROE's naar beneden mogen bijstellen. Zij moeten dat uiteraard bekend stellen en de commandant ter plaatse moet hiermee kunnen leven.

Operatieplannen

De meer politieke NAVO toont zich ook in een diepgaande behandeling van de operatieplannen in de raad.

Aanvankelijk wenste Frankrijk, als niet-deelnemer aan de militaire structuur en daardoor niet-betrokkene bij het planningproces, dat het gehele operatieplan integraal door de raad zou worden behandeld. Doordat tegenwoordig de plannen voor niet artikel-5 operaties in een speciale, in formele zin niet tot de SC-staf behorende planningcel worden ontwikkeld waaraan wel Franse officieren deelnemen, is dat niet meer het geval. De raad beperkt zich nu tot een klein aantal onderwerpen en volstaat voor de overige met kennisneming van het standpunt van het MC. Hieraan heeft ook bijgedragen dat Frankrijk zijn vertegenwoordiger bij het MC, die vroeger slechts een *chef de mission* was, heeft opgewaardeerd tot een volwaardige Milrep. Parallel daaraan heeft Frankrijk besloten te participeren in de IMS, die beschouwd wordt geen deel uit te maken van de geïntegreerde militaire structuur.

Als conclusie mag gelden dat de meer politieke NAVO ook een meer operationele NAVO is. Wat vroeger eerder een hoofdkantoor was, draagt thans de naam 'hoofdkwartier' met recht en reden.

De toekomst

Er zijn geen anekdotes over de toekomst, uitsluitend veronderstellingen. Een van die veronderstellingen is dat er haast is met de toekomst omdat ze je anders inhaalt. Een andere veronderstelling is dat de toekomst maakbaar is, althans verdiend moet worden. Laten we het maar bij het laatste houden.

Als ik terugblik naar wat ik geschreven heb, ben ik mijns ondanks verbaasd over de positieve teneur. Je zou bijna denken dat het voor de NAVO allemaal rozengeur en maneschijn is. In zekere zin is dat waar, omdat de positie van de NAVO als enige organisatie in de wereld met een operationele militaire capaciteit niet (meer) ter discussie staat. De NAVO heeft, dat moeten we nuchter vaststellen, de tekenen van de tijd begrepen. Dat ze

daarbij soms een duwtje in de rug heeft gekregen, is ook waar. De NAVO kan dan ook haar vijftigjarig jubileum met gepaste trots vieren, mits zij zich van een aantal vooral interne gevaren bewust blijft. Uitbreiding van het ledenbestand van de NAVO is vooral te waarderen als de projectie van stabiliteit en is als zodanig een groot goed. Het moet echter niet leiden tot bestuurlijke verlamming, bijvoorbeeld omdat de nieuwe leden zich onvoldoende consensus-bewust tonen. Consensus is niet de simpele optelsom van uitsluitend datgene waarover men het a priori eens is. Consensus ontstaat uit begrip voor elkaars standpunten en de bereidheid om in dat kader het eigen standpunt niet heilig te verklaren. Zo gezien is consensus een van de belangrijkste solidariteitsversterkende elementen van de NAVO.

Landen dreigen tegenwoordig hun eigen eenzame weg te gaan op het gebied van de opbouw en samenstelling van hun strijdkrachten. Het verlies van synergie dat hiervan het gevolg is, knaagt op termijn aan NAVO's wortels. In deze zin moet ook worden gewaakt voor het verwaarlozen van het belangrijkste samenbindende element van NAVO, de bondgenootschappelijke verdediging. De artikel-5 verplichtingen zijn de basis van de NAVO-solidariteit en kunnen niet door nog zo humanitaire maar naar hun aard vrijblijvender artikel-4 taken worden vervangen. Dat betekent niet dat het belang van deze taken moet worden onderschat, het tegendeel is waar en het bestaansrecht van de NAVO is nauw verbonden aan de bereidheid een crisissituatie vroegtijdig aan te pakken, maar de samenhang en solidariteit van het bondgenootschap toont zich nu eenmaal het duidelijkst en weegt het zwaarst in de verplichtingen die de leden jegens elkaar zijn aangegaan.

En ten slotte; ik heb geschreven over de meer politieke NAVO en ik vond die ontwikkeling niet verschrikkelijk. Maar die verschuiving kon alleen tot stand komen op basis van het sterke militaire instrument dat de politiek ondersteunt. Moge dat zo blijven.



Crisisbesluitvorming in de NAVO

drs. D. Zandee*

Inleiding

„De NAVO is een militaire club. Tijdens de Koude Oorlog hield ze de Russen buiten de deur, thans doet ze iets op de Balkan. De NAVO bevindt zich in Brussel. Ja, Nederland is lid van die organisatie. Wie nog meer? Nou, de andere West-Europese landen en natuurlijk Amerika. Die maakt min of meer de dienst uit. Oh, er komen straks ook een paar Oostbloklanden bij. Wat ik van de NAVO vind? Wel goed, maar ze zou eens wat harder moeten optreden tegen dat tuig in Joegoslavië!”

Aldus een verzonnen citaat van een willekeurige Nederlander, gevraagd naar zijn of haar mening over de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. Het *NOS Journaal* en *RTL 4 Nieuws* bepalen de gemiddelde opvatting in hoge mate. Ze melden dat „de NAVO vandaag besloten heeft...” en ondersteunen dit met sprekende opnames van F-16s,

tanks of marineschepen. Het moet simpel en begrijpelijk zijn.

De gevorderde krantenlezer, tevens de kijker of luisteraar van actualiteitenrubrieken, komt al een eind verder. Hij weet dat de militairen de besluiten van de NAVO-Raad uitvoeren en dat beslissingen veelal compromissen zijn tussen de verschillende standpunten van de lidstaten. De Verenigde Staten hebben de meeste invloed, gevolgd door de grotere Europese landen zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Nederland doet actief mee als de grootste van de kleinere landen. Ook weet de meer ingewijde kijker of lezer dat de NAVO niet zomaar op eigen houtje kan ingrijpen in conflicten zoals in Kosovo. Het Bondgenootschap moet immers rekening houden met Rusland en heeft in beginsel een mandaat nodig van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in New York, hoewel in oktober 1998 dit principe terzijde is geschoven. Toen bleek een specifiek VN-mandaat politiek onhaalbaar vanwege Russische obstructie en heeft de NAVO-Raad toch de *Activation Order* voor luchtaanvallen tegen Servië goedgekeurd.

De dagelijkse praktijk aan het NAVO-hoofdkwartier aan de Boulevard Leopold III in Brussel is nog aanzienlijk ingewikkelder dan het bovenstaande doet vermoeden. Dit geldt in het bijzonder voor de besluitvorming over NAVO-optreden ter beteugeling van hedendaagse crises, die uitermate complex zijn en waarbij een breed scala van actoren, binnen en buiten het bondgenootschap, is betrokken.

Nationale vertegenwoordigingen

De NAVO is een intergouvernementele organisatie, met andere woorden: de nationale regeringszetsels nemen gezamenlijk de besluiten. Ze zijn allen vertegenwoordigd in de NAVO-Raad, die beslissingen neemt op basis van consensus. In beginsel kan een kleine lidstaat, zoals Luxemburg, een besluit blokkeren, maar in de praktijk gebeurt dat zelden of nooit. Wel verschaft de consensusregel de kleinere lidstaten de mogelijkheid vergaande invloed uit te oefenen op besluiten wanneer nationale belangen in het geding zijn. Zo heeft België begin 1996 deelname aan de militaire component van de VN-vredesmacht UNTAES¹ onder meer afhankelijk gemaakt van de beschikbaarheid van NAVO-luchtsteun. De NAVO-Raad heeft het Belgische verzoek ingewilligd en de *Implementation Force* (IFOR) in Bosnië opdracht gegeven *Close Air Support* te verlenen alsmede capaciteit beschikbaar te houden voor ondersteuning van een terugtrekking van UNTAES in noodsituaties.

Teneinde hun nationale standpunten in het bondgenootschappelijk overleg in te brengen, beschikken de hoofdsteden over Permanente Vertegenwoordigingen bij de NAVO onder leiding van een ambassadeur (PV NAVO). Hij vertegenwoordigt de hele regering. Zijn delegatie bestaat hoofdzakelijk uit ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, die hun land vertegenwoordigen in de vele comités die onder de Raad functioneren. →

* De auteur is namens het ministerie van Defensie verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. In de periode 1993-1997 was hij werkzaam bij de Internationale Staf van de NAVO. Als lid van de *Bosnia Task Force* was hij nauw betrokken bij de besluitvorming over de vredesoperaties in voormalig Joegoslavië.

¹ UNTAES: *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*. Deze vredesmacht voerde in de periode 1996-1998 tijdelijk het bestuur over het door Serviërs bezette oostelijke deel van Kroatië en bereidde de overdracht voor van het gebied aan de Kroatische autoriteiten.

De omvang van een delegatie kan variëren van vijf personen (IJsland) tot ruim honderd functionarissen (Verenigde Staten). De Nederlandse PV bestaat uit dertig tot veertig personen (staf en ondersteunend personeel) en staat momenteel onder leiding van ambassadeur dr. N. Biegan. Bij crissoverleg is naast de ambassadeur meestal een klein aantal medewerkers betrokken. De delegatie staat uiteraard voortdurend in nauw contact met de regeringszetel om verslag uit te brengen van de beraadslagingen en instructies te verkrijgen voor de volgende bijeenkomst. Ook moet de PV op de hoogte zijn van regeringsoverleg met het parlement, van eventueel rechtstreekse bilaterale contacten en van andere ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor de bondgenootschappelijke besluitvorming.

Militaire betrokkenheid

NAVO-betrokkenheid bij crisisbeheersing houdt meestal direct verband met mogelijke inzet van militaire middelen ter ondersteuning van politieke doeleinden, bijvoorbeeld om beëindiging van gevechtshandelingen af te dwingen, zoals in Kosovo in oktober 1998, door te dreigen met luchtaanvallen tegen Servië.

De inbreng van de militaire autoriteiten in het NAVO-overleg is hierbij van essentiële betekenis. Het hoogste militaire orgaan, het Militair Comité (MC), beoordeelt de voorstellen van de NAVO-commandanten, brengt daarin zo nodig wijzigingen aan en zendt deze, na goedkeuring, door aan de NAVO-Raad voor de politieke besluitvorming. In het MC zijn de nationale militaire autoriteiten vertegenwoordigd via het Hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging (HPMV), meestal een drie-sterrengeneraal of een vice-admiraal.

De PMV is dus ook een nationale voorpost bij de NAVO en ontvangt, evenals de PV, instructies van de hoogste nationale militaire autoriteit (de Defensiestaf, in het geval van Nederland). Ook de omvang van de mili-

taire delegatie verschilt per land. De Nederlandse PMV bestaat uit ongeveer tien officieren en vier onderofficieren.

Bij crisisbesluitvorming bestaat overigens zelden een strikt onderscheid tussen militaire afwegingen in het MC en de politieke beoordeling in de Raad. Via hun PMV kunnen de regeringszetels de aanbevelingen van het MC aan de Raad beïnvloeden. Dat biedt de mogelijkheid militaire plannen, opties of adviezen, die om politieke redenen meer of minder gewenst zijn, al in het MC 'bij te schaven' teneinde afwijzing respectievelijk aanvaarding in de Raad te bewerkstelligen. De nauwe politiek-militaire relatie blijkt ook uit de regelmatige aanwezigheid van het HPMV in de Raadsvertegenwoordiging van zijn land om de ambassadeur direct met militair advies te kunnen bijstaan. Met de toenemende betrokkenheid van de NAVO bij crisisbeheersings- en vredesoperaties is de politiek-militaire verwevenheid in het voorportaal van de Raad meer zichtbaar geworden. Verschillende comités komen bijeen in een 'versterkte vorm', dat wil zeggen, met een militaire of defensievertegenwoordiger naast een diplomaat aan de vergadertafel. Een belangrijk nieuw forum is de *Policy Coordination Group*, dat functioneert als politiek-militaire schakel tussen MC en de Raad en dat de besluitvorming voorbereidt.

Internationale staven

Het voorzitterschap van Raad en MC is in internationale handen. De secretaris-generaal (sinds najaar 1995 de voormalige Spaanse minister van Buitenlandse Zaken Solana) zit de NAVO-Raad voor en de *Chairman MC* (CMC) het Militair Comité. De huidige CMC is de Duitse generaal Naumann, die overigens op 6 mei zal worden opgevolgd door de Italiaanse admiraal Venturoni. Beiden worden bijgestaan door een internationaal samengestelde ambtelijke ondersteuning, de (civiele) Internationale Staf (IS) respectievelijk de Internationale Mili-

taire Staf (IMS). Uiteraard pogen de lidstaten via personeelsbenoemingen invloed te verwerven in deze internationale staven. De SG en de CMC kunnen weliswaar zelf geen beslissingen nemen, maar ze bereiden veelal de besluitvorming voor door *draft decisions* op te stellen en andere voorbereidingen te treffen. Hoe urgenter de crisis, des te intensiever de contacten zijn tussen de delegaties en de internationale staven.

Hetzelfde geldt uiteraard voor de relaties tussen de PV en de PMV alsmede tussen de IS en de IMS. Er is veelal sprake van koortsachtig overleg, waarbij persoonlijke banden een belangrijke rol kunnen spelen om informatie te verkrijgen of invloed uit te oefenen. Veelal worden besluiten 'voorgekookt' door de voorzitter tijdens informeel overleg. Ook is er elke dinsdag een lunchbijeenkomst van de secretaris-generaal met de ambassadeurs, waar nieuwe voorstellen of compromissen kunnen worden getest op hun politieke haalbaarheid. In het formele Raadsoverleg op woensdagmorgen verwijzen de secretaris-generaal en de ambassadeurs regelmatig naar het overleg in 'the other forum' zoals de lunchbijeenkomst verbloemend wordt aangeduid.

Formeel vallen de NAVO-commandanten buiten het besluitvormingscircuit. In werkelijkheid is met name de NAVO-opperbevelhebber in Europa (SACEUR), thans de (Amerikaanse) generaal Clark, een frequent bezoeker van de burelen van de secretaris-generaal en bij tijd en wijle komt hij zijn standpunten uiteenzetten in de Raad. SACEUR draagt de militaire verantwoordelijkheid voor operaties onder NAVO-leiding zoals in Bosnië-Herzegovina. Dat maakt zijn rechtstreekse betrokkenheid bij bondgenootschappelijk overleg in de Raad over de voorbereiding of uitvoering van dergelijke operaties logisch, hoewel dit voor de CMC immer een gevoelige competentie-aangelegenheid is.

Vaak bestaat de indruk dat hoofdkwartieren van internationale organisaties een enorme omvang hebben.

Bij de NAVO in Brussel werken ongeveer 3150 personen, waarvan 1400 bij nationale delegaties en militaire vertegenwoordigingen. De is bestaat uit ongeveer 1300 personen, maar het merendeel werkt bij de gespecialiseerde agentschappen die zich niet bevinden in het hoofdgebouw. De IMS omvat zo'n 350 medewerkers. Ter vergelijking: de stad Groningen heeft ongeveer 2700 ambtenaren in dienst, niet veel minder het totale aantal op het NAVO-hoofdkwartier.

Andere organisaties

Crisisbesluitvorming binnen de NAVO voltrekt zich in een complex overlegstelsel tussen hoofdsteden, nationale delegaties, internationale staven en NAVO-commandanten. Dit gold ook voor crises tijdens de Koude Oorlog. Na de val van de Berlijnse Muur zijn er evenwel nog andere actoren bijgekomen, die de besluitvorming verder compliceren.

NAVO's eerste nieuwe missie buiten het eigen verdragsgebied begon in de zomer van 1992. NAVO-schepen gingen toezien op de naleving van het wapenembargo tegen geheel voormalig Joegoslavië en de sancties tegen de Federale Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). Later in het jaar veranderde het mandaat van *monitoring* in afdwinging (*enforcement*). Vanaf eind 1992 raakte de NAVO met luchtoperaties ook steeds meer betrokken bij het conflict in Bosnië-Herzegovina. Het zou uiteindelijk leiden tot de campagne van *air strikes* in de nazomer van 1995, die een einde maakten aan de Bosnische Servische artilleriebeschietingen van Sarajevo. In november stemden alle partijen in met het Dayton-akkoord. Een vredesmacht onder leiding van de NAVO – eerst IFOR, thans *Stabilization*

Force (SFOR) geheten – ziet sinds eind 1995 toe op de naleving van dat akkoord. *Out-of-area* was geen taboe meer voor de NAVO. Het was in drie jaar tijd een nieuwe taak geworden.

Met de nieuwe missies ontstonden rechtstreekse verbanden tussen de NAVO en andere internationale organisaties. Het betrof allereerst de Verenigde Naties (VN), die al met troepen in voormalig Joegoslavië aanwezig waren voordat de NAVO betrokken raakte bij het conflict. In de periode 1993-1995 waren de verhoudingen tussen de NAVO en de VN gespannen, ondanks het feit dat snel op allerlei niveaus contacten tot stand kwamen die voordien niet bestonden. Oorzaak was de 'dubbele sleutel', die impliceerde dat NAVO-luchtaanvallen onmogelijk waren zonder toestemming van de VN. Zoals eerder vermeld, kwam in de late zomer van 1995 een einde aan deze onverkwikkelijke periode.

Mandaat

Met het Dayton-akkoord brak een nieuwe periode aan. De NAVO kreeg de leiding van de vredesoperatie om de naleving van de militaire aspecten van het vredesakkoord te garanderen. De troepenmacht kreeg een mandaat onder hoofdstuk VII van het VN Handvest (vredesafdwinging) en was, zeker bij aanvang, 'zwaar' uitgerust om desnoods de partijen met inzet van geweld tot de orde te kunnen roepen. Aan de civiele kant kreeg de Hoge Vertegenwoordiger de algemene coördinatie van talloze activiteiten waarbij evenveel internationale organisaties betrokken waren: UNHCR voor de begeleiding van de terugkeer van honderdduizenden vluchtelingen en ontheemden; de OVSE voor onder meer de organisatie van verkiezingen; de VN voor de hervorming van het politie-apparaat; de Wereldbank en andere financiële instellingen voor economische wederopbouw, et cetera.

Ondersteuning

Spoedig bleek dat deze organisaties zonder de ondersteuning van IFOR hun taken niet konden uitvoeren. Carl

Bildt, Hoge Vertegenwoordiger tot medio 1997, trok als eerste aan de bel. Hij deed een beroep op transport en logistieke steun van de goed uitgeruste vredesmacht. IFOR was aanvankelijk volledig geconcentreerd op terugtrekking van de troepen van de partijen en de opslag van zware wapens. De militaire leiding was bevreemd voor *mission creep* wanneer de troepenmacht de uitvoering van de civiele aspecten van het Dayton-akkoord zou ondersteunen. Bildt benaderde vervolgens de secretaris-generaal van de NAVO en de lidstaten teneinde die steun alsnog te verwerven via de Raad. Dat geschiedde in het voorjaar van 1996.

Ook op andere onderdelen van het Dayton-akkoord zou de NAVO-Raad aanvullende richtlijnen verstrekken teneinde ondersteuning van IFOR/SFOR aan de OVSE, UNHCR en andere internationale organisaties gestalte te geven. Zelfs de ondersteuning van het Internationale Tribunaal in Den Haag, lange tijd een moeizaam hoofdstuk, bereikte in juli 1997 een mijlpaal met de eerste SFOR-acties tegen oorlogsmisdadigers. Later zou SFOR meer beschuldigten oppakken en overleveren aan het Tribunaal. In december 1997 waren ook Nederlandse troepen direct betrokken bij een dergelijke actie in de buurt van Vitez.

Andere internationale organisaties hebben een belangrijke invloed op crisisbesluitvorming in de NAVO omdat het bondgenootschap niet alleen opereert bij de beheersing van de nieuwe conflicten van het post-Koude-Oorlogtijdperk. Het wekt geen verwondering meer wanneer de Hoge Commissaris van de Vluchtelingen, mevrouw Ogata, of het Hoofd van de OVSE-missie in Kosovo de NAVO-Raad toespreekt. Ook op NAVO-stafniveau (IS/IMS, SHAPE²) is een netwerk van contacten ontstaan met andere internationale organisaties en zelfs met niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Deze interactie is een reflectie van de civiel-militaire samenwerking die voor de NAVO een andere inhoud heeft gekregen door de nieuwe missies.³ →

² SHAPE: *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*; dit is het hoofdkwartier van SACEUR bij Mons (België).

³ Zie hiervoor: Dick Zandee, *Building Blocks for Peace. Civil-Military Interaction in Restoring Fractured Societies*. Clingendael Study 4, September 1998.

Partnerlanden

Vanaf begin jaren negentig heeft de NAVO steeds bredere contacten en relaties opgebouwd met landen die voordien tot het Oostblok behoorden. Een breed scala van samenwerkingsactiviteiten kwam tot stand, met name na de lancering van het *Partnership for Peace*-programma in 1994. Regelmatig vonden consultaties plaats met vertegenwoordigers van de partnerlanden over veiligheidsaangelegenheden, waaronder het conflict in voormalig Joegoslavië. De NAVO-autoriteiten verstrekten de landen die deelnamen aan UNPROFOR nadere informatie over de luchtacties. Ze werden tevens in bijzondere bijeenkomsten op de hoogte gehouden van de planning en de besluitvorming aangaande de IFOR-vredesmacht. Zo kon men reeds in 1995 voor dit overleg op het NAVO-hoofdkwartier – behalve vertegenwoordigers van de Midden- en Oost-Europese landen – diplomaten of militairen aantreffen van onder meer Maleisië, Egypte en Jordanië, vanwege de deelname van deze landen aan UNPROFOR.

Naarmate de start van IFOR dichterbij kwam, namen ook de contacten met de VN toe, wat verband hield met allerlei regelingen voor de overgang van UNPROFOR naar IFOR. Het aantal niet-NAVO-landen dat deel zou nemen aan IFOR/SFOR liep tijdens de operaties op tot 22. Hieronder bevinden zich voormalige Oostbloklanden, maar ook neutrale staten zoals Oostenrijk, Zweden en Finland en enige niet-Europese naties. Vanwege de moeizame samenwerking tussen de NAVO en Rusland werd de Russische deelname zeer belangrijk geacht. Rechtstreeks overleg tussen de Amerikaanse en Russische ministers van Defensie was nodig om de deelname van de Russische Federatie zeker te stellen.

De uitkomst was een speciale commandoregeling voor het Russische contingent. Deze werd vervolgens overgenomen in de C2-structuur van IFOR. Een goed voorbeeld van bilateraal overleg ten dienste van de NAVO.

De besluitvorming

De deelname van deze landen aan een vredesoperatie onder NAVO-leiding had uiteraard gevolgen voor de besluitvorming. Op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel werden speciale structuren opgezet voor politieke consultaties met de 'N-landen' (niet-NAVO-landen), zoals ze aanvankelijk werden aangeduid. In het begin lag het accent tijdens deze vergaderingen op informatieverstrekking van NAVO-zijde, maar bij de overgang van IFOR naar SFOR (eind 1996) kregen de N-landen inspraak op de besluitvorming. De Raad bleef de beslissingen nemen, maar pas nádat de N-landen waren geconsulteerd. Met Rusland vonden speciale consultaties plaats. Na de oprichting van de Permanente Gezamenlijke Raad in mei 1997 werden deze consultaties vast onderdeel van de agenda van dit structurele overleg tussen de NAVO en Rusland. Voor de operationele afstemming werd op SHAPE het *International Coordination Centre* (ICC) opgericht. Via hun ICC liaison-officieren raakten de N-landen betrokken bij de planning van de operaties en konden hun militaire bijdragen worden afgestemd op de operationele behoefte.

Toenemende werkdruk

De NAVO anno 1999 is wezenlijk anders dan de NAVO in 1989. Tot de val van de Berlijnse muur verliep het dagelijkse leven op het hoofdkwartier volgens geijkte patronen. Het Militair Comité, de NAVO-Raad en de ondersteunende comités vergaderden op vaste dagen en gezette tijden. Tweemaal per jaar piekten de activiteiten in het kader van bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, namelijk aan het eind van het najaar en tegen het begin van de zomer. In augustus ging het hoofdkwartier over op een minimale personeelsbezetting wanneer nagenoeg iedereen met vakantie ging.

Tegenwoordig bestaan deze vaste patronen niet meer. Toenemend overleg met Rusland, Oekraïne, de part-

nerlanden en, voor wat betreft de vredesoperaties, ook met andere troepenleveranciers, hebben tot wildgroei van het aantal vergaderingen geleid. Kwam de Raad vroeger gemiddeld vijftig keer per jaar bijeen, tegenwoordig nadert het aantal de tweehonderd. Een groot deel van de extra vergaderlast is rechtstreeks verbonden met crisisbesluitvorming. Ook bij het MC is sprake van enorme toename van de werkdruk.

Crisis houden niet op vrijdagmiddag om zes uur op, om maandagmorgen weer verder te gaan. Vergaderingen in het weekend zijn niet meer uitzonderlijk. Zelf ben ik eens van een feestje weggeroepen voor een Raadsvergadering die begon om tien uur op zaterdagavond. Bij de recente besluitvorming over mogelijke NAVO-acties in de Kosovo-crisis is de Raad ook verscheidene malen in het weekend bijeengekomen, met inbegrip van zondag. Voor diegenen die betrokken zijn bij crisisbesluitvorming is grote souplesse vereist. Vrije tijd is een relatief begrip en vakanties kunnen beter niet lang van tevoren worden geboekt.

Daar staat tegenover dat de besluitvormingsprocessen zeer boeiend zijn, vooral omdat bij crisisbeheersing veelal nieuwe paden worden betreden en 'nieuw beleid' tot stand komt. Discussies vinden plaats onder grote tijdsdruk en veelal op het scherpst van de snede. Uiteindelijk is er een gevoel van tevredenheid wanneer blijkt dat de betrokkenheid van de NAVO juist het verschil heeft uitgemaakt om een doorbraak in een internationale crisis te bewerkstelligen.

Crisisbeheersing in crisis?

Na het einde van de Koude Oorlog hebben internationale veiligheidsorganisaties veel kritiek gekregen voor gebrek aan daadkrachtig optreden bij de nieuwe conflicten. Aanvankelijk had vooral de VN het zwaar te verduren in verband met gefaalde missies in onder meer Somalië, Rwanda en

Bosnië. Inmiddels is de omvang van VN-operaties nog ongeveer eenzevende van het aantal blauwhelmen dat eind 1994 wereldwijd actief was. In de tweede helft van de jaren negentig hebben regionale en andere internationale organisaties de dominante rol van de VN overgenomen. De NAVO, de enige internationale organisatie met een militair geïntegreerde structuur, heeft een vooraanstaande positie gekregen bij de crisisbeheersing in voormalig Joegoslavië.

In Bosnië-Herzegowina was het NAVO-optreden een belangrijke factor van invloed ter beëindiging van het conflict. De vredesmacht IFOR/SFOR is essentieel voor de moeizame maar gestage vooruitgang bij de uitvoering van het Dayton-vredesakkoord. Ook in de Kosovo-crisis heeft de NAVO weer een belangrijke rol gespeeld ter ondersteuning van diplomatieke pogingen een politieke oplossing voor het conflict te zoeken.

Internationale organisaties zoals de NAVO zijn instrumenten van samenwerking tussen landen. De NAVO is met haar militaire structuur een uniek instrument voor crisisbeheersing. Effectief gebruik is echter alleen mogelijk wanneer overeenstemming bestaat over de wijze en aard van de

inzet van het instrument. De massale dreiging tijdens de Koude Oorlog maakte de definitie van het gemeenschappelijke belang betrekkelijk eenvoudig. Hoewel ook toen de besluitvorming in de NAVO soms moeilijke perioden meemaakte – men herinnere zich de plaatsing van kruisvluchtwapens – sloten de gelederen zich meestal bij acute crises vanwege de allesoverheersende Oost-Westconfrontatie.

De gezamenlijke belangen van de internationale gemeenschap bij de nieuwe conflicten zijn lastiger onder een noemer te brengen omdat die conflicten geen bedreiging vormen voor de wereldvrede. Uiteenlopende nationale belangen treden sneller aan het daglicht en beïnvloeden de besluitvorming veel meer dan tijdens de Koude Oorlog.

De nieuwe conflicten raken niet alle leden van het bondgenootschap op gelijke wijze. Ook stabiliteit is per regio verschillend. Turkije bevindt zich in een onstabiele omgeving, maar in West-Europa is oorlog ondenkbaar geworden.

Binnenlands-politieke factoren, die per land verschillen, hebben grotere invloed gekregen op het veiligheids-

beleid. De terughoudendheid van het Congres voor wat betreft Amerikaanse deelname aan militaire interventies of vredesoperaties had vergaande gevolgen voor de internationale benadering van het Bosnië-conflict. Het vetorecht van Rusland in de VN-Veiligheidsraad – een van de weinige politieke machtsmiddelen die Moskou nog kan aanwenden – heeft maandenlang een verlamme werking gehad op de besluitvorming in de NAVO over luchtacties tegen Servië. Verschillende NAVO-leden achtten een specifiek VN-mandaat voor een dergelijk ingrijpen immers noodzakelijk.

Voorzover sprake is van een crisis in crisisbeheersing – bestaat deze niet per definitie? – ligt de hoofdoorzaak niet bij de NAVO, de VN of een andere internationale organisatie. Het is inherent aan de veel complexere veiligheidssituatie die met de val van de Berlijnse muur is ontstaan. De besluitvorming in de vijftigjarige NAVO is hierdoor ingewikkelder geworden. Het bondgenootschap blijkt evenwel over voldoende vitaliteit en aanpassingsvermogen te beschikken om een essentiële rol te blijven vervullen bij crisisbeheersing en versterking van de internationale stabiliteit. ■



Participation in PfP

An opportunity for achieving interoperability with NATO nations

General M. Mihov*

Introduction

The elimination of block opposition in Europe has led to fundamental changes in military and political situations which have an enduring effect upon the development of social and international relations on the continent. The importance of the political factor for guaranteeing security has increased; confidence and transparency in the military sphere are growing; military cooperation is dynamically developing.

As a result, a new comprehensive model of security in the 21-st century is being built, based on interaction and mutual commitment between the European and Euro-Atlantic structures, such as the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the West European Union (WEU) and NATO. They are a source, a carrier and a guarantee of this new model of security. A dominant trend in this process is the expansion of the North Atlantic Alliance.

Full membership

By Resolution no. 192 (17.02.1997) of the Council of Ministers, the Republic of Bulgaria made its choice and explicitly declared its desire for gaining a full NATO membership. This is an important step in the process of our state's integration in the European

and Euro-Atlantic security structures, and of finding, step by step, our place and role in this process.

We must, however, declare in a categorical way that the desire of the Republic of Bulgaria for a NATO membership is not directed against other states. A major direction of the international military and political relations of our country is the enhancement of our cooperation with the OSCE, WEU, NATO and the West European states.

In a purely military-technological sense a basic element of Bulgaria's integration in NATO is the achievement of interoperability in the military sphere, which could allow for an adequate inclusion of the Bulgarian Army in the Alliance's military structures.

Interoperability is the capability of systems and military units to service or be serviced by other systems or military units in such a way that this exchange process could allow for an effective interaction between them. It is achieved through acceptance and application of NATO standards, which is natural, having in mind our striving for a NATO membership, and also through signing of bilateral frame agreements.

Standardization

Standardization is a process of development of concepts, doctrines, procedures and projects for the achievement and maintenance of a most

effective level of coordination, compatibility, interchangeability and analogy in the areas of operations, administration and logistics. The purpose of the standardization is to enhance the Alliance's effectiveness and to improve the rational use of the existing resources.

According to NATO's official concepts, the standards are voluntary and not compulsory. Practice has shown that in the various areas of application not all Standardization Agreements (STANAG's) are really strictly observed. As far as language training requirements are concerned, as well as communications and information equipment, C2 system (command and control procedures) and topogeodetic basis, no discrepancies exist there. These four factors are the necessary basis upon which interoperability is built.

Activities

Our efforts to achieve interoperability with NATO forces are expressed in the creation of conditions for applying the established standards to the legal, command, operational, logistical and all other areas related to the functioning of the army mechanism.

To achieve this purpose, the following major trends for the activities of the Bulgarian Army have been laid down:

- to carry out a reform in the Army in accordance with the Program for Organizational Building and Structure of the Bulgarian Army up to 2010;

* General Miho Mihov is Chief of the General Staff of the Bulgarian Army.

- to establish an organization in compliance with the new planning requirements and combat training of the forces;
- to realize a reform in military education;
- to improve the qualification of the personnel;
- to ensure a regular exchange of information on the problems of military security;
- to unify medical military service and medical insurance;
- to provide formations for participation in multinational peacekeeping operations;
- to participate in rescue and humani-

tarian operations on land and sea;
 • to solve problems of living-conditions etc.

This is not an easy process for us, since it requires great efforts and hard work in the different areas of army life. It is well-known that owing to the force of circumstances, the functioning of our army mechanism has been set up according to principles, standards, procedures and technological indices differing from those of the NATO armies. Now, in a very short period of time we have to organise ourselves and accept the new standards, which will give us an opportu-

nity for functioning together with the Alliance's armed forces.

The current situation

What has been done by now? In the first place, the Program for Organizational Building of the Bulgarian Army is being realized through reducing and restructuring of the formations and units, the final purpose being to create an Army characterised by a defensive structure and a higher degree of combat readiness, capable of reliably defending the territorial integrity and sovereignty of the Republic of Bulgaria.

The transition to a corps-and-brigade structure increases the flexibility of the formations and their capabilities for functioning together with the NATO armed forces. The new structures provide opportunities for participation in multinational forces in the organization and conducting of peacekeeping and humanitarian operations under the auspices of the United Nations, WEU and NATO. The whole program is being realised in a strict compliance with the CFE Treaty.

Preparations

Under way is the implementation of a detailed integration program, worked out by the Ministry of Defence and the General Staff (GS), which covers all structures of the Bulgarian Army. Its realization will lead to the desired state of the Army, whereupon it (or part of it) will be able to successfully take part in joint actions with the NATO armies. The bulk of this program will be implemented in 1999 which is a crucial year for the process of our integration.

Communication & information

Up to now in the General Staff and the Armed Forces' Services humble but hopeful results have been achieved in interoperability. Thus for example in one of the most important areas of communications and infor-



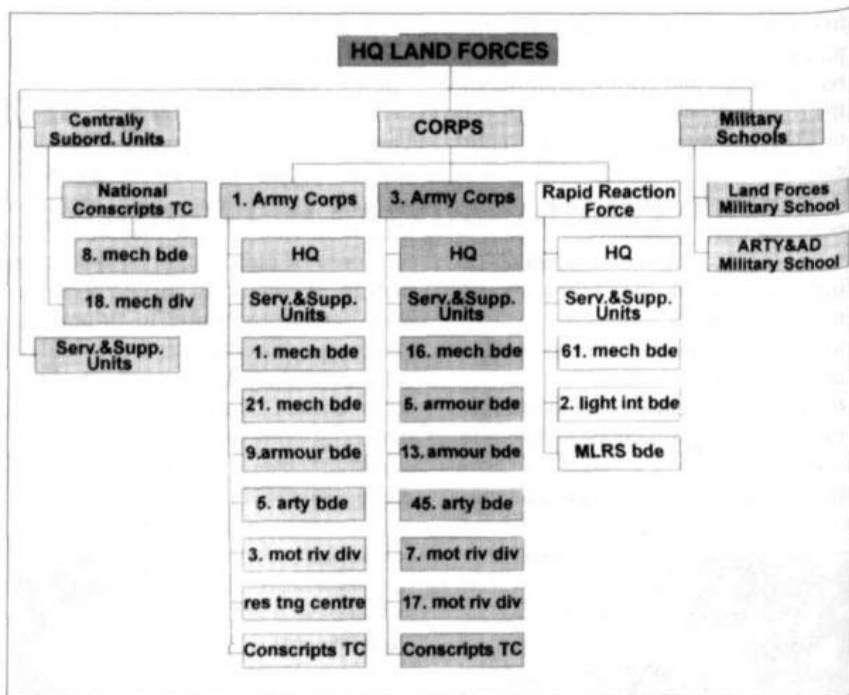
Afb. 1 The Bulgarian ministry of Defence

mation systems successfully worked out were the problems related to HF and UHF radio communications compatibility, as a result of which no problems exist currently with regard to radio information exchange between our and NATO's command posts. We are also successfully working on standardization of the multichannel wire and radio-relay communications. To make these two equal to the new standards, considerable monetary investments are necessary.

Forthcoming is the elaboration of an information (computer) system interoperable with the NATO one, for which purpose there are certain ideas in the Directorate. Their realization, however, depends above all on our NATO partners since we are coming into an area of information massifs, databases and logical tasks systems where, for the time being, everything is classified and is not placed at partner-nations' disposal.

The Military Topographic Service of the GS has made great efforts to master MERCATOR grid system and NATO's Integrated Target Indicator System. As a result, we already have the first map sheets of our territory produced according to NATO standards. In a phase of completion is the production of the 1:50.000 scale map sheets of the disposition areas of the Land Forces' and the Air Forces' units which are envisaged for participation in peacekeeping operations. A handbook of instructions for work with topographic maps and a table of NATO map symbology is being worked out.

At the Land Forces, Air Forces and Navy Headquarters, during the recent years, independently and systematically the respective STANAG's were translated and studied. As a result, there is already both a willingness for their application and a practical realization of some steps in this respect. Thus for example, with regard to compliance with the requirements for air traffic control, the equipping of the Air Forces' aircraft, which are in good working order, with transponders according to ICAO standards was completed.



Afb. 2 Structure of the Land Forces

In the Navy, there are currently well-trained officers and partially prepared ships for conducting basic tactical manoeuvres in interaction with NATO ships.

Definite positive results have been achieved by the military medical units with regard to standardization of blood procedures as well as a capability for joint work of surgical teams.

Bilateral initiatives

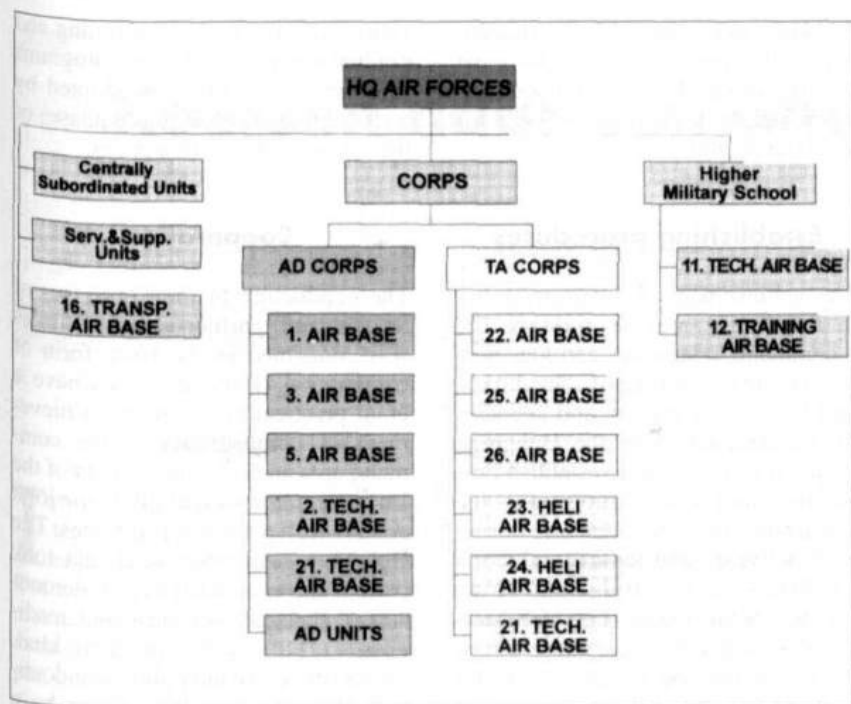
The preparation of the Bulgarian Army for its NATO integration is being realized through its participation in a great number of bilateral initiatives and programs and above all in the Partnership for Peace initiative.

In the estimation of the Speaker of the White House on the occasion of the visit of President Peter Stoyanov to the United States in February, Bulgaria is an extremely successful participant in NATO's PFP initiative. In various ways it has demonstrated its interest in a future close military cooperation and close relationships with NAVO.

The Partnership for Peace program is a form of cooperation enabling the Republic of Bulgaria and other nations to be brought closer and join NATO. Its realization is an evolutionary process which is based on relationships of equality among partner nations; it takes into account their interests in the area of security and earmarks security guarantees for the future.

The Republic of Bulgaria joined the Partnership for Peace initiative through signing a frame document in 1994. During the same year a document for representation of the state was submitted to NATO, which stated its needs, interests and expectations about this partnership. Declared therein was the aim of gaining a full membership in the organization and the intention of fulfilling the respective requirements. The areas and the activities of cooperation representing special interest to the Republic of Bulgaria were also indicated. For example:

- regular consultations and exchange of information and views on securi-



Afb. 3 Structure of the Air Forces

- ty and defence issues;
- control of arms and disarmament;
- defence policy, planning and management;
- command, control and communications;
- crisis management and conflict prevention;
- standardization and interoperability in the command and administration and in logistics areas;
- air defence;
- civil defence;
- participation in joint planning, training and exercises.

An Individual Partnership Program

An Individual Partnership Program was prepared and constantly updated where these interests were formulated.

In accordance with the agreements reached with the Supreme Allied Command Europe (SACEUR) at the close of 1997, a survey was made of the Individual Partnership Program implementation up to that moment and the activities for the following period were planned. For 1998 is had been planned that the Bulgarian Army

achieved 40 interoperability objectives. They have covered the most important areas in the activities of the staffs and forces – the command and control process, procedures of the servicemen's and the units' behaviour during their participation in multinational peacekeeping and humanitarian operations and also in joint naval operations, the basic types of combat and logistic support, air traffic and air navigation control, maps, symbols, language training by the personnel et cetera.

The realization of these objectives will allow us to prepare from now on for participation in peace-support operations one mechanised, one engineer and one chemical battalion, part of the Air Force and Navy Forces.

The process of achievement of part of these objectives will continue the coming year. This can be achieved through meeting the requirements of 75 STANAG's and more than 20 NATO allied publications, the majority of which concern a study and an application of a series of standardization

documents. This is a large-scale activity, requiring great efforts, much time and considerable funding – a great problem for the Bulgarian Army. And since our time is short and our funds are limited, we compensate for them by our increased efforts, professionalism and enthusiasm.

At the moment a hard work is being done in all directions in parallel. The STANAG's are being intensively translated, studied and introduced in the troops' life. This is a simultaneous process running both in the MoD and the GS and in the Services' Headquarters. In MoD, GS and Services' Headquarters a military theory is being elaborated in accordance with the plans, and the respective guiding and reference documents are being prepared to regulate and ensure the introduction of these standards in the Bulgarian Army. The GS has worked out a project for the establishment of an integrated information system on NATO cooperation.

Difficulties

In the process of achieving the interoperability objectives, we come upon a lot of difficulties and problems. One of the most important is the language training of the Bulgarian officers. Even if all other objectives have been perfectly achieved, the insufficient language knowledge might make the joint activities of the different nations' units impossible.

In order to improve foreign language training at our War College and our higher military schools courses for beginners and for advanced learners are carried out and in many of the staffs and establishments of the Bulgarian Army there are internal courses, mainly in English, German and French, organized for the officers. The linguistic education in the curricula of the higher military schools and the War College has been extended. The officers have the opportunity to attend linguistic courses at civilian educational institutions as well, and part of the costs in these cases is born by the MoD. →

Training

An interesting and at the same time a problem issue is the requirement for the Republic of Bulgaria to have units trained for participation in peacekeeping activities. Due to financial difficulties, the training period of a unit of that kind lasts about 60 days and the requirements are for a much shorter time. Furthermore, there are obstacles of a legal character: the legislation in Bulgaria does not allow for the use of conscript soldiers for peacekeeping activities. Therefore, the conscripts who are trained and prepared for participation in PfP initiative activities are registered and kept in special files for the purpose of using them more easily in future.

Lack of software

Another problem is the production of topographic maps of scales 1:50 000 and 1:25 000 of the country's territory, according to NATO standards. This problem will be solved in the quickest and most effective way by using a Geographical Information System (GIS). The main problems in building GIS are connected with the shortage of technological means and basic software as well as the training of a sufficient number of specialists for mastering the production process.

Problems exist also with the translation of the STANAG's due to the great quantity of standardization documentation and the short time available for their translation.

Establishing procedures

The achievement of interoperability in the three areas of military life – command, operations and logistics – necessitates a building of a legal basis and training of experts and agencies on standardization in the Bulgarian Army. It is necessary to establish procedures and methodology for the application of NATO standards during joint activities and their introduction in phases in the Bulgarian Army for the achievement of interoperability objectives.

As a result of the Bulgarian Army's participation in PfP-activities, our skills for joint actions with Partners have improved. The number of Bulgarian officers having knowledge of the methodology instruments and procedures of work at headquarters of various NATO command units with regard to planning, organizing and conducting activities of different scope and nature has increased. Conditions were created for familiari-

zation with the cycle of planning and gradual complication of the programs for Partners' training, as adopted by NATO, aimed at achieving in phases of the interoperability objectives.

Cooperation

The conducting of joint exercises of NATO's and partner-nations' forces was confirmed as the basic form of cooperation. These exercises have a great practical effect on the achievement of compatibility in the command area and on improvement of the Bulgarian Army capabilities for joint actions with NATO's armed forces. The Bulgarian Army personnel that took part in these activities have demonstrated their preparedness and readiness to fulfil tasks of such kind. Furthermore, we have shown undoubtedly that we are also able to be a host-nation of such exercises. The exercises *Cooperative Determination-96*, *Breeze-96*, *Partnership-96*, *Herald Hermes-96*, *Cooperative Partner-97*, *Peaceful Eagle-97* have won the recognition of both all participating nations and NATO leadership. A confirmation of this is Bulgaria's hosting *Cooperative Determination-98* Exercise in December. Our participation in the forces in Bosnia-Herzegovina was also successful.

As a result of the hard economic situation of our state and the lack of provision of funds for the Army, there is an aggravation of the state of equipment and armaments which leads to a constriction of the Army units and ships capable of participating in joint operations with the NATO nations. The increased number of tasks carried out by the Bulgarian Army in connection with its participation in international peacekeeping operations, humanitarian and search and rescue operations, the activities related to international military cooperation require a timely solution of the problems and a complete achievement of the planned objectives of interoperability, for which Bulgaria makes all necessary efforts.



Afb. 4 A Bulgarian officer and a Dutch sergeant on a SFOR mission in Bosnia and Herzegovina



Koersen naar een andere defensie

drs. H. van Bommel*

Inleiding

In ons land wordt pas fundamenteel over defensie gesproken als er bezuinigingen in aantocht zijn. Dat was in 1994 het geval en dat is nu niet anders. Dat is eigenaardig, omdat verhoudingen in de wereld het afgelopen decennium ingrijpend zijn gewijzigd, wat gevolgen zou moeten hebben voor onze kijk op veiligheid en krijgsmacht. Minister De Grave heeft aangekondigd een maatschappelijk debat te willen met iedereen die het interesseert. Met zijn *Hoofddlijnennotitie* heeft hij de eerste stap naar dat maatschappelijk debat gezet. De Socialistische Partij neemt aan dat debat graag deel.

In ons denken over defensie is tot op heden het uitgangspunt geweest dat het een soeverein recht is om, zolang als dat noodzakelijk is, een leger in stand te houden dat in staat is de nationale onafhankelijkheid te verdedigen. Daarnaast zou ons land, bij voorkeur met vreedzame middelen, moeten meehelpen aan het oplossen van internationale conflicten. Om zelfstandig onze internationale koers te kunnen bepalen, hebben we ons steeds verzet tegen het lidmaatschap van de NAVO. Die uitgangspunten zijn vandaag de dag nog steeds geldig. Op basis daarvan bepalen we in deze discussie ons standpunt over de taken en de omvang van het Nederlandse leger. Daarnaast bespreken we de eventuele deelname aan vredesoperaties en

gaan we in op de ontwikkelingen die de NAVO doormaakt.

Aanpassingen

Sinds het einde van de Koude Oorlog is ons leger qua omvang beperkt en qua inrichting geherstructureerd. De taken ervan zijn vastgelegd in de Prioriteitennota van 1993 en bestaan uit het leveren van een bijdrage aan de verdediging van het NAVO-gebied alsmede het beschikbaar hebben van voldoende troepen voor gelijktijdige deelname aan vier vredesoperaties op bataljonsniveau. De krijgsmachtsonderdelen land- en luchtmacht, marine en marechaussee hadden in 1990 in totaal 123.500 mensen in dienst. In het jaar 2000 zal dat aantal zijn teruggebracht tot circa 70.000 personen.

De veranderingen bij de krijgsmacht zijn samen te vatten als de overgang van een leger van bewapende mannen naar een leger van bemande wapens. Met steeds minder mensen worden steeds duurdere wapensystemen beheerst. Dat blijkt ook uit de omvang van de begroting die in 1999, ondanks de forse afname in personeel, net als in 1990 zo'n veertien miljard gulden bedraagt.

In zijn *Hoofddlijnennotitie* geeft De Grave aan hoe de krijgsmacht de komende tien jaar zou moeten veranderen. Naast een structurele bezuiniging van 375 miljoen gulden wordt de krijgsmacht aangepast om nieuwe doelstellingen te kunnen dienen. Kenmerkend is een accentverschui-

ving van de algemene verdedigings-taak naar het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde. Dit houdt in dat het aantal militairen dat op korte termijn kan worden uitgezonden, moet worden vergroot. De landmacht krijgt er achthonderd parate militairen bij, de marine driehonderd. Om dat te bereiken, zullen er honderdvijftig van de driehonderdertig mobilisabele tanks verdwijnen, neemt het aantal fregatten met twee af tot veertien, en blijven er van de honderdacht F16 gevechtsvliegtuigen negentig over. Ten slotte gaan er drie van de dertien marinevliegtuigen weg. Deze kaasschaafmethode is bij de krijgsmacht in het algemeen goed ontvangen maar in de politiek is er ook kritiek geuit, omdat echt snijden efficiënter is en meer keuzes mogelijk maakt. De SP deelt die kritiek.

Geen reële bedreiging

Omdat er geen reële bedreiging van het Nederlands grondgebied is, kan het deel dat voor de algemene verdediging in stand wordt gehouden veel verder worden verkleind. De mobilisabele tanks kunnen allemaal verdwijnen en het aantal gevechtsvliegtuigen kan veel verder naar beneden. Het hoge aantal dat na uitvoering van de *Hoofddlijnennotitie* overblijft, is louter te herleiden tot het NAVO-lidmaatschap dat voor lidlanden tot een gedeeltelijke taakspecialisatie leidt. Het bestaansrecht van de marine is afhankelijk van de vraag in welke mate dit krijgsmachtsonderdeel ingezet wordt bij vredesoperaties. →

* Drs. Van Bommel is defensiewoordvoerder van de Socialistische Partij.

De onderzeedienst kan in ieder geval verdwijnen. De inzet van deze dienst bij vredesoperaties beperkt zich tot het aan land zetten van verkenners en het af luisteren van radioverkeer. Dat geringe takenpakket verhoudt zich slecht tot de kosten die moeten worden gemaakt om onderzeeboten in de vaart te houden.

De Luchtmobiele Brigade met haar Apache-gevechtshelikopters heeft geen verdedigingsdoel, maar is slechts opgericht om met geweld in te grijpen. Omdat duurzame vrede in onze optiek niet met geweld kan worden afgedwongen en we in principe uitgaan van het vreedzaam oplossen van conflicten is het onzinnig om dit onderdeel aan te houden.

De omvang van de pantserinfanterie is afhankelijk van de mate waarin we willen deelnemen aan internationale vredesoperaties. Er is geen aanleiding om de voorgestelde uitbreiding met drie compagnieën, van in totaal vijfhonderd man, te steunen. Om te bepalen welke reducties verder kunnen worden doorgevoerd, is het van belang eerst stil te staan bij het vraagstuk van deelname aan internationale vredesoperaties.

Vredesoperaties

Door het einde van de Koude Oorlog verdween de patstelling tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Voortaan zouden de Verenigde Naties kunnen optreden als mondiale politieagent en als de Veiligheidsraad daartoe besloot, zouden lidstaten militair in actie kunnen komen.

In de periode 1948-1989 zijn er dertien VN-operaties geweest, nadien niet minder dan zesendertig. Het doel van die vredesoperaties varieerde van het bewaken van vredesakkoorden, het waarnemen van staakt-het-vuren, het patrouilleren in gedemilitariseerd gebied, het vormen van een buffer tussen strijdende partijen tot het oplossen van lokale conflicten die het risico van escalatie naar de regio in zich dragen.

Economische en politieke belangen

De bekendste vredesoperatie is die naar het voormalig Joegoslavië: UNPROFOR. Met instemming van de strijdende partijen werd humanitaire hulp verleend en toezicht gehouden op bestandsakkoorden. Deze *peace-keeping* missie eindigde in 1995 uiteindelijk toch in geweld toen de Amerikanen en de NAVO de regie overnamen en met een grond- en luchtoffensief de strijdende partijen naar de onderhandelingstafel in Dayton bombardeerden. Daar ging het rampzalige debacle in de moslim-enclave Srebrenica aan vooraf.

Een andere missie waar geweld werd ingezet vond plaats in Somalië, in 1992. Wat begon als een humanitaire actie, eindigde in betrokkenheid bij het conflict. Vervolgens werd getracht om gewapenderhand vrede af te dwingen. Met deze *peace-enforcing* werd gebroken met het taboe op inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een land. Nadat achttien Amerikaanse militairen waren gesneuveld, blies de vredesmacht in 1994 de aftocht.

Een soortgelijk scenario speelde zich af in Rwanda. De VN-missie trok na de dood van tien Belgen het grootste deel van de mensen terug. In een periode van vier maanden werden 1 miljoen Tutsi's letterlijk afgeslacht. In Rwanda werd duidelijk dat de afwezigheid van economische of politieke belangen van de permanente leden van de Veiligheidsraad leidt tot aarzelend optreden. Deze drie missies tonen bovendien aan dat de aanwezigheid van VN-militairen de veiligheid van onschuldige burgers lang niet altijd kan garanderen.

Niet-militaire oplossingen

Om een kans van slagen te hebben, moeten vredesoperaties volgens de VN de instemming hebben van de overheden die daartoe het verzoek doen, en mag geen van de partijen worden bevoordeeld. Er moet een duidelijk en praktisch mandaat zijn en medewerking van alle partijen bij de uitvoering ervan. Vredesoperaties die niet aan deze eisen voldoen, lijken tot mislukken gedoemd. Als SP hebben

we steeds gepleit voor grotere terughoudendheid bij internationale militaire interventies en gesteld dat we daar in zijn algemeenheid niet aan moeten deelnemen. De actieve inzet van militaire middelen leidt er automatisch toe dat je partij wordt in het conflict, waardoor je geen bemiddelaar meer kunt zijn aan de onderhandelingstafel. Naar onze mening moet Nederland vooral pleitbezorger zijn van niet-militaire oplossingen.

Een duidelijk VN-mandaat

Deelname aan vredeshandhaving sluiten we echter niet op voorhand uit. Er moet dan wel aan een aantal eisen worden voldaan. Om te beginnen moet er een duidelijk politiek doel zijn en dient de komst van VN-militairen te worden gesteund door alle strijdende partijen. De inzet van troepen moet tijdelijk zijn en de operatie moet vallen onder een duidelijk VN-mandaat. Het spreekt vanzelf dat de risico's voor de troepen aanvaardbaar moeten zijn. Het conflict in Kosovo leent zich op dit moment naar onze opvatting niet voor een vredesoperatie. Een deel van de etnische Albanezen, vooral zij die deel uitmaken van het bevrijdingsleger UCK, streeft naar onafhankelijkheid terwijl de federale regering hooguit een zekere mate van zelfbestuur wil toestaan. Als die partijen geen overeenstemming kunnen bereiken, zal het sturen van grondtroepen vrijwel zeker leiden tot betrokkenheid bij het conflict. Daar is geen enkel belang mee gediend.

Pretentieuze ambities

Zolang niet aan de genoemde eisen wordt voldaan, is het maximale wat kan worden gedaan het bieden van humanitaire hulp. In de praktijk betekent dat het beschermen van voedselkonvoien, het verzorgen van gewonden en het in de regio opvangen van vluchtelingen. De ambitie van de internationale gemeenschap om overal ter wereld – maar vooral daar waar economische of politieke belangen van Amerika in het geding zijn – con-

flicten te beheersen, is veel te preten-
tius. Die ambitie heeft geleid tot de
wens om een soort snel inzetbaar VN-
leger op te richten. De Nederlandse
regering steunt dat idee en werkt mee
aan de totstandkoming van de multi-
nationale *Stand-by Forces High
Readiness Brigade*. Deze brigade
moet binnen vijftien tot dertig dagen
na een politiek besluit in actie kunnen
komen. De beschikbaarheid van een
dergelijke brigade maakt het sneller
inzetten ervan aannemelijk. Om die
reden steunen wij de deelname aan
die brigade niet.

Het uitgangspunt dat ons land gelijk-
tijdig op bataljonsniveau aan vier
vredesoperaties moet kunnen deelne-
men, is ook gebaseerd op overspan-
nen verwachtingen omtrent de kans
van slagen van dergelijke operaties.
Voor elk uitgezonden bataljon moet
aflossing klaarstaan en bovendien is
er geen standaard-bataljon voor vre-
destaken te maken waardoor er ook
nog eens verschillende soorten batal-
jons beschikbaar moeten zijn.

Kritischer kijken naar deelname aan
vredesoperaties heeft tot gevolg dat
de beschikbaarheid tot twee bataljons
kan worden teruggebracht. Het idee
van een Europese defensiemacht,
aangestuurd door het ondemocrati-
sche Brussel, verdient evenmin steun.
Internationale samenwerking binnen
en buiten Europa moet zich richten op
conflictpreventie in plaats van con-
flictbeheersing.

De humanitaire situatie in landen of
regio's komt vaak pas ter sprake
als deelname aan vredes- of crisisbe-
heersingsoperaties wordt overwogen
omdat er economische of politieke
belangen in het geding zijn. In zijn
algemeenheid is dat is veel te laat.
Nederland zou voorop moeten lopen
in het aan de orde stellen van uitbui-
ting en onderdrukking in de wereld en
moeten pleiten voor meer steun bij de
opbouw van de minder ontwikkelde
landen en jonge democratieën, men-
senrechtenbeleid en het helpen ont-
mantelen van verouderde nucleaire
installaties in het voormalige Oost-
blok. Daarnaast moeten de westerse

markten worden opengesteld voor
producten uit de ontwikkelingslanden
zodat daar economische groei kan
plaatsvinden en er werkgelegenheid
ontstaat.

Een identiteitscrisis

Door het wegvallen van de tegenstel-
ling tussen Oost en West is het NAVO-
bondgenootschap in een identiteits-
crisis terechtgekomen. Al geruime
tijd werkt de NAVO aan het opstellen
van een nieuwe strategie die dit jaar
zal worden vastgesteld. Uitgangspunt
daarbij is dat er niet langer een groot-
schalig aanval vanuit het Oosten te
verwachten is. Het uiteenvallen van
het Warschaupact heeft landen uit
het voormalige Oostblok tot kandi-
daat-lid van de NAVO gemaakt. Dit
jaar nog zullen de Tjechische Repu-
blik, Hongarije en Polen toetreden
tot het bondgenootschap. Die landen
zullen als gevolg daarvan hun defen-
sieapparaat moeten aanpassen en de
uitgaven verhogen. De sociale gevol-
gen daarvan zijn niet te overzien.
Desondanks pleit onze regering voor
toetreding van een groot aantal ande-
re voormalige Oostbloklanden.

De uitgebreide NAVO moet zich vol-
gens de nieuwe strategie vooral
bezighouden met bedreigingen in de
vorm van escalatie van geweld in
instabiele landen in Oost-Europa en
aan de periferie van het verdragsge-
bied. Daarnaast moet de organisatie
bijdragen aan de bestrijding van ter-
rorisme, het voorkomen van de ver-
spreiding van massavernietigingswa-
pens en de bescherming van de
kwetsbare aanvoer van vitale grond-
stoffen. Deze doelen moeten worden
bereikt met behoud van de collectieve
verdediging en via een grotere rol
in de crisisbeheersing. Met name de
definitie van de dreiging van escalatie
van geweld buiten het verdragsgebied
en de bescherming van de aanvoer
van grondstoffen als een veiligheids-
risico voor lidstaten, kan ertoe leiden
dat de NAVO ver buiten het verdrags-
gebied gaat ingrijpen. Dit hoeft niet
de NAVO als geheel te zijn, een coali-

tie van enkele lidlanden, bijvoorbeeld
de VS en Groot-Brittannië is voor de
hand liggend. Tussen beide landen
lijkt een bijzondere militaire band
te bestaan, getuige het gezamenlijke
optreden in aanvallen op Libië in de
jaren tachtig en recentelijk op Irak. In
de opzet voor het nieuwe Strategisch
Concept is nergens sprake van een rol
voor de Veiligheidsraad van de VN.
De aanvallen op Irak zijn op te vatten
als een voorproefje van wat uitvoe-
ring van het nieuwe Strategisch Con-
cept in de praktijk zal opleveren.

Ontmanteling van de NAVO

In plaats van uitbreiding van de NAVO
moet worden gestreefd naar ontman-
teling. Ons land kan een eerste stap in
die richting zetten door zelf uit de
verdragsorganisatie te treden. Neder-
land zou daarmee niet het eerste
West-Europese niet-NAVO-lid worden.
Zwitserland, Oostenrijk en Zweden
zijn ook geen lid van de NAVO. Dat
laatste land heeft een krijgsmacht die
in staat zou moeten zijn om het eigen
grondgebied te verdedigen omdat het
geen deel uitmaakt van een militaire
alliantie. Gezien de afwezigheid van
een reële dreiging heeft echter ook
Zweden besloten op defensie te
bezuinigen. Het land neemt overigens
wel deel aan internationale vredes-
missies.

Opzegging van het NAVO-lidmaats-
schap houdt in dat ons land zelfstan-
dig kan beslissen over de omvang en
de inrichting van de defensieorganisa-
tie. Nederland hoeft dan niet meer
over NAVO-taken te onderhandelen en
het noodzakelijke jaarlijkse 'examen'
voor het *Defense Review Committee*
komt te vervallen. Er kan dan een
eind komen aan de lichte taakspecia-
lisatie waar nu sprake van is.

Behalve het hoge aantal F 16 gevechts-
vliegtuigen is ook het forse aantal
maritieme patrouillevliegtuigen en de
mijnendienst, met niet minder dan
vijftien mijnenjagers, uitsluitend te
herleiden tot dat lidmaatschap. Het
effect op de defensie-uitgaven laat
zich gemakkelijk raden. →

Een principiële beslissing

Uitvoering van vorenstaande ideeën zal leiden tot veel verder reikende bezuinigingen dan nu gepland. Aanvullend op de al genoemde maatregelen kan de Marineluchtvaartdienst in zijn geheel verdwijnen, waardoor het Marinevliegkamp Valkenburg kan sluiten. Als gevolg daarvan zal de Fokker 70 van Hare Majesteit, die daar met enige regelmaat landt, in de toekomst naar de luchthaven Schiphol moeten uitwijken. De staven van de verschillende krijgsmachtsonderdelen kunnen worden samengevoegd en de marechaussee, die voor tachtig procent civiele taken verricht, kan onder de verantwoordelijkheid van Binnenlandse Zaken gaan functioneren. Voor de twintig procent overige taken kan een qua omvang beperkte militaire politie blijven voortbestaan. Al deze maatregelen zullen leiden tot overtollig materieel en personeel. Voor het personeel dat moet afvloeien heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid. Velen onder hen

hebben zich jarenlang naar eer en geweten ingezet voor de defensietaak zoals de Nederlandse politiek die had geformuleerd. Nu de situatie in de wereld een andere rol voor defensie met zich meebrengt, is de overheid verplicht om overtollig personeel een goede omscholing te bieden en te begeleiden naar ander werk. Door de geringere personeelsbehoefte vervalt de legitimatie om steeds jongere recruten te werven. De SP is sowieso altijd tegenstander geweest van het trainen van zeventienjarigen en het interesseren van zestienjarigen voor defensiewerk.

Met het overtollig materieel moet veel minder lichtvaardig worden omgesprongen dan tot nu toe het geval was. Waar mogelijk moet materieel worden omgebouwd voor civiel gebruik of overgegaan tot sloop en hergebruik van onderdelen. Het overtollig materiaal dat resteert, dient te worden vernietigd, aangezien de verkoop ervan vrijwel altijd leidt tot onzekerheid over de eindbe-

stemming en het uiteindelijke gebruik. Het realiseren van deze voorstellen zal zeker een langere periode in beslag nemen. Door nu een principiële beslissing te nemen, wordt echter voor iedereen duidelijk wat de toekomst van de defensieorganisatie is. Het alternatief is dat bij elke formatie een compromis moet worden gevonden over een bezuiniging van een paar honderd miljoen gulden op de defensiebegroting..

Minister De Grave heeft ervoor gekozen om het fundamentele debat over defensie aan te gaan. Dat is moedig, omdat het traditioneel zo gesloten defensiebastion zich niet aan maatschappelijke discussie mag onttrekken. Van belang is wel dat de minister zich iets van de uitkomsten van dat debat aantrekt. Zijn Hoofdlijnennotitie mag wel begin maar hoeft niet noodzakelijkerwijs het eindpunt van de discussie te zijn. Op voorhand is niet uit te sluiten dat er in onze samenleving heel anders over defensie wordt gedacht.



AWACS

NAVO-samenwerking in de praktijk

J. van Harmelen - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*
ir. ing. B.H. Hop - luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Het *Airborne Warning And Control System* (AWACS)-programma wordt vaak genoemd als het meest succesvolle operationele samenwerkingsprogramma binnen de NAVO. Met uitzondering van Frankrijk en IJsland nemen alle bondgenoten¹ deel aan dit programma, dat officieel wordt aangeduid als het *NATO Airborne Early Warning & Control* (NAEW&C)-programma. In de volksmond wordt echter vaak gesproken over de AWACS-vloot, zoals de radarvliegtuigen ook bij de Amerikaanse luchtmacht bekend staan.

Al sinds 1982 leveren de radarvliegtuigen van de NAVO een belangrijke, zichtbare bijdrage aan de gemeenschappelijke verdediging van het Noord-Atlantisch Bondgenootschap. Was deze in de jaren tachtig vooral gericht tegen de luchtdreiging van de voormalige Sovjet-Unie, sinds de jaren negentig levert de AWACS-vloot een daadwerkelijke bijdrage van betekenis aan crisisbeheersing en vredesondersteunende operaties, met name in het voormalige Joegoslavië. Dit



artikel belicht de gezamenlijke inspanningen van de deelnemende landen bij de verwerving en exploitatie, de operaties, alsmede de toekomstige modernisering van deze unieke NAVO-eenheid.

Het ontstaan

Sinds de luchtslag om Engeland in de zomer van 1940 is radar niet meer weg te denken uit luchtoperaties. Mede dankzij de aaneengesloten keten radarwaarschuwingstorens langs de Engelse kust konden de Britse jagers tijdig worden gewaarschuwd voor een Duitse luchtaanval. Diezelfde radar maakte het voor de gevechtsleiders op de grond mogelijk de jagers naar hun doelen te geleiden en ze na afloop van het luchtgevecht weer veilig naar hun basis terug te laten keren. Dit concept werd in de jaren vijftig en zestig ook door de

NAVO gehanteerd bij het opzetten van *NATO's Integrated Air Defence* (NATI-NAD), de gezamenlijke bondgenootschappelijke luchtverdediging tegen de massale luchtdreiging ten tijde van de Koude Oorlog. Een belangrijk bestanddeel van de NAVO-luchtverdediging was het met gemeenschappelijke gelden gefinancierde *NATO's Air Defence Ground Environment* (NADGE), een stelsel van radar- en gevechtsleidingsstations van de Noordkaap in Noorwegen tot in Oost-Turkije. Dankzij dit stelsel kon de geallieerde opperbevelhebber in Europa, SACEUR, zijn verantwoordelijkheid voor de integriteit van het bondgenootschappelijke luchtruim en de luchtverdediging in vredes- en oorlogstijd uitoefenen.

De eigenschap van radarstralen is dat ze zich rechtlijnig voortplanten en geen rekening houden met de kromming van het aardoppervlak. Daarom is het radarbereik tegen laagvliegende vliegtuigen beperkt, vooral in geaccidenteerd gebied en boven zee. Het gemis aan afdoende radardekking op lage hoogte werd pijnlijk duidelijk tijdens de Tsjecho-Slowaakse crisis van 1968, toen de NAVO-luchtverdediging onvoldoende beeld had van de vliegbewegingen op lage hoogte en zo dus in het ongewisse verkeerde omtrent de bedoelingen van de luchtmacht van het Warschaupact.

Inmiddels hadden de Amerikanen bij hun luchtoperaties boven Noord-Vietnam ervaring opgedaan met radarvliegtuigen van het type EC-

* Kolonel Van Harmelen is plaatsvervangend commandant/chef-staf van de *NATO Airborne Early Warning Force/E-3A Component* te Geilenkirchen. Luitenant-kolonel Hop was tot voor kort beleidsmedewerker bij het directoraat-generaal Materieel en in die functie Nederlands logistiek vertegenwoordiger in diverse AWACS-fora.

Spanje is in 1998 toegetreden tot het AWACS-programma en het ligt in de verwachting dat de drie nieuwe NAVO-leden zich ook spoedig zullen aansluiten.

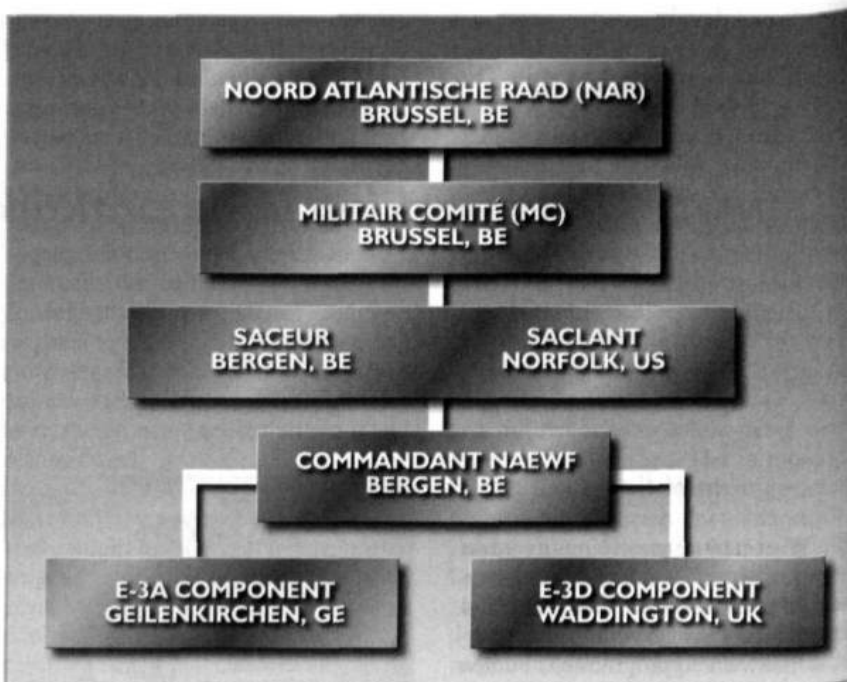
121, waarmee niet alleen vroegtijdig tegen vijandelijke jagers kon worden gewaarschuwd (*early warning*), maar tevens de aanvalsoperaties centraal konden worden geleid (*control*). Deze ervaringen leidden in de jaren zeventig tot de ontwikkeling van een nieuw AWACS met viermotorige Boeing 707 vliegtuigen, uitgerust met een grote ronddraaiende radar op de rug. Met deze AWACS-vliegtuigen kreeg de Amerikaanse luchtmacht de beschikking over een lange-afstand *look-down*-radarbeeld van doelen op lage hoogte dat veel verder reikte dan dat van de radars op de grond.

In navolging van de Verenigde Staten kwamen twaalf bondgenoten, waaronder Nederland, na lange discussies in 1977 tot de slotsom dat ook in NAVO-verband behoefte was aan vliegende radarstations in aanvulling op de NADGE-radarketen en dat de aanschaf van zo'n kostbaar systeem alleen via gezamenlijke aanpak mogelijk was. Deze landen richtten toen de *NATO Airborne Early Warning & Control Programme Management Organization* (NAPMO) op met het *NAEW&C Programme Management Agency* (NAPMA) als uitvoerend agentschap, gevestigd te Brunssum. Het beoogde systeem zou moeten bestaan uit een lucht- en een grondcomponent, beide geïntegreerd in het bestaande NADGE-stelsel.

Het NAEW&C-programma

Het gezamenlijke aanschafprogramma ging van start toen op 7 december 1978 de ministers van Defensie van de deelnemende landen het *Multilateral Memorandum of Understanding* (MMOU) tekenden. Daarbij werden in een *charter* tevens de juridische NAVO-status² van het programma, de verantwoordelijkheden van de

² De NAVO-status van het programma houdt in dat de uitvoerende organen een zogenaamde *NATO Production and Logistics Organisation* (NPLO) vormen in de zin van artikel 4 van het verdrag van Ottawa, dat wil zeggen: vallend onder de rechtspersoon van de NAVO.



Afb. 1 De inbedding van de NAEWF in de politieke en militaire structuur van de NAVO

NAPMO-bestuursraad ten opzichte van de NAVO-raad en de bevoegdheden van de directeur van NAPMA, doorgaans een Duitse generaal, vastgelegd. De bestuursraad, met per land één vertegenwoordiger, wordt geadviseerd door een tweetal expertcomité's op de gebieden *Legal, Contract and Finance* (LCF) en *Operations, Technical and Support* (OTS), alsmede door een *Depot Level Maintenance* (DLM)-stuurgroep.

Het oorspronkelijke gezamenlijke aanschafprogramma omvatte veel meer dan alleen de verwerving van de achttien Boeing E-3A radarvliegtuigen. Daarnaast werden veertig grondradarstations van het NADGE-stelsel, waaronder ook het Nederlandse luchtmacht-radarstation te Nieuw-Milligen, zodanig aangepast dat zij *real-time* het radarbeeld van de vliegende radarstations op hun beeldschermen konden ontvangen. Ook moest voor de onderbrenging van de AWACS-vloot de nodige infrastructuur worden verzorgd op de *Main Operating Base* (MOB) Teveren bij de

Duitse stad Geilenkirchen, vlak over de Nederlandse grens bij Brunssum, alsmede op een drietal *Forward Operating Bases* (FOB) op NAVO's zuidflank, namelijk bij het Turkse Konya, het Griekse Aktion en het Italiaanse Trapani. Op de Noorse basis Oerland werd tenslotte een *Forward Operating Location* (FOL) ingericht om patrouilles op de noordflank te ondersteunen. Het is weinig bekend dat de Nederlandse regering destijds ook de vliegbasis Woensdrecht in de aanbieding had gedaan als MOB voor de AWACS-vloot.

Gelijktijdig met de aflevering van de AWACS-vliegtuigen, die tussen 1982 en 1985 vanuit de Boeing-fabriek in Seattle en via de apparatuurbouw bij Dornier in Oberpfaffenhofen plaatsvond, moest door NAPMA ook een uitgebreide logistieke organisatie in het leven worden geroepen. Dit betrof niet alleen de onderhoudsdienst op de operatiebases maar ook op depot-niveau, waarbij het *NATO Maintenance & Supply Agency* (NAMSA) in het Luxemburgse Capel-



Afb. 2 De structuur van de NAEWF

len optreedt als aanschaffende dienst voor de bevoorrading en het hogere onderhoud. Zo zien we dus dat NAPMA verantwoordelijk is voor het voorzien-in proces vanuit het speciaal gecreëerde aanschaffbudget, terwijl de NAEWF-organisatie en NAMSa gezamenlijk de exploitatie en instandhouding voor hun rekening nemen via het bestaande NAVO-budget voor de militaire organisatie.

De aanvankelijke raming voor het totale aanschaffprogramma bedroeg in 1979 een budget van \$ 3,8 miljard, waarvan \$ 1,83 miljard was gemoeid met de aanschaf van de achttien vliegtuigen met reservedelen. Overeenkomstig het MMOU draagt Nederland voor 4,5 procent bij aan het aanschaffbudget en aan de jaarlijkse kosten voor NAPMA.

De E-3A en E-3D Componenten

Het Verenigd Koninkrijk besloot in 1979 slechts op beperkte schaal aan het gezamenlijke aanschaffprogramma deel te nemen, namelijk alleen aan de integratie met NADGE en aan het hoofdkwartier van de *NATO Airborne Early Warning Force* (NAEWF) op het SHAPE-hoofdkwartier te Bergen. Om industrie-politieke redenen kozen de Engelsen ervoor hun eigen radar-vliegtuig te ontwikkelen vanuit het Nimrod maritieme patrouillevliegtuig. Toen deze ontwikkeling op een

kostbare mislukking was uitgelopen, besloot het Engelse ministerie van Defensie uiteindelijk ook zeven Boeing AWACS-vliegtuigen in Amerika aan te schaffen, die in 1991 en 1992 in gebruik werden genomen op de eigen Britse basis te Waddington (MOB). St. Mawgan kan worden gebruikt als FOB.

In tegenstelling tot de door NAVO aangeschafte en op Geilenkirchen gestationeerde vliegtuigen van het type E-3A met de nogal luidruchtige TF33-turbofan motoren, die worden aangeduid als de E-3A Component, hebben de Britse toestellen nieuwere, geluidsarme CFM56-motoren. Ook hebben ze enige kleinere afwijkingen, waaronder een alternatief *air-refueling*-systeem en staan dan ook bekend als de E-3D Component. Deze E-3D Component maakt als een nationale eenheid ook deel uit van de NAEWF. Overigens schafte Frankrijk gelijktijdig met Groot-Brittannië een viertal gelijksoortige E-3F AWACS-vliegtuigen aan, maar deze worden doorgaans geheel nationaal ingezet en maken geen deel uit van de NAEWF.

De politieke en militaire inbedding in de NAVO

De NAEWF is via 'korte lijnen' ingebed in de politieke en militaire structuur van de NAVO (zie afbeelding 1). Terwijl de NAEWF dienstbaar is aan

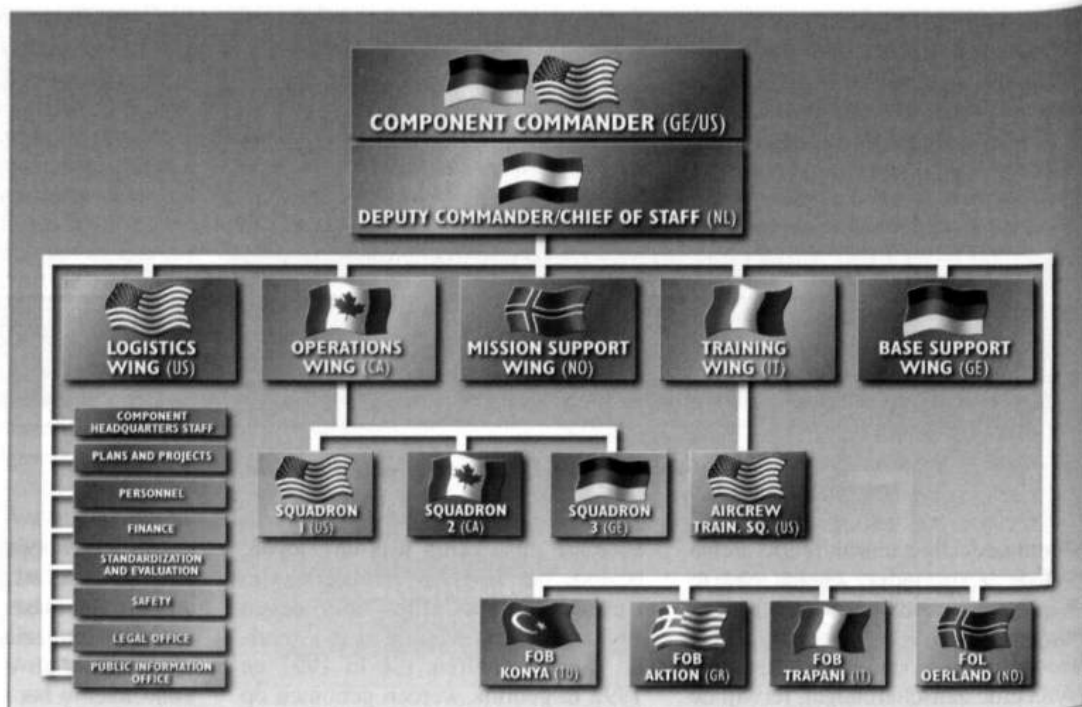
beide NAVO-opperbevelhebbers, SA-CEUR en SACLANT, kan er geen competentiestrijd tussen deze autoriteiten ontstaan aangezien eerstgenoemde is aangewezen als *executive agent*, ook voor inzet in het SACLANT-gebied.

De NAEWF wordt aangestuurd door de *Force Commander* en zijn staf van ongeveer tachtig formatieplaatsen. De huidige structuur is weergegeven in afbeelding 2, waarbij opvalt dat de functie van *Force Commander* afwisselend wordt vervuld door een Amerikaanse en een Duitse generaal-majoor. Ook de functie van *E-3A Component Commander* roteert 'tegengesteld' tussen een Duitse en een Amerikaanse brigade-generaal. Gezien de betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk in de NAEWF wordt de functie van *Deputy Force Commander/Chief of Staff* altijd vervuld door een Britse commodore (van de RAF of de Royal Navy).

De NAEWF nader bekeken

Hoewel de E-3D Component tot de NAEWF behoort, heeft het Verenigd Koninkrijk met toestemming van de andere NAVO-partners besloten deze component geheel nationaal te bemannen. De zeven E-3D vliegtuigen staan onder het commando van een *Group Captain* (kolonel) van de RAF op de basis Waddington. In totaal omvat de E-3D Component ongeveer 1.500 formatieplaatsen. →

Afb. 3
Organisatie-
schema van de
E-3A Component



De E-3A Component

In tegenstelling tot de E-3D Component is de E-3A Component wat de militaire formatieplaatsen betreft internationaal samengesteld door de twaalf deelnemende landen. Luxemburg levert overigens geen personeel aan de E-3A component, maar de E-3A vliegtuigen zijn geregistreerd in Luxemburg en vliegen dus met de Luxemburgse leeuw op de staart. Sinds begin 1999 neemt ook Spanje deel aan het NAEW&C-programma en de integratie van Spaans personeel zal in de komende drie jaar plaatsvinden. In afbeelding 3 is een organisatieschema van de E-3A Component weergegeven.

De E-3A Component omvat ongeveer 2.800 formatieplaatsen, waarvan er 1.500 door militairen en 1.300 door burgermedewerkers worden vervuld. Inclusief de *National Support Units*, de *Standort Verwaltung* (een soort DGW&T) en het winkel- en clubpersoneel zijn ongeveer 3.000 personen werkzaam op Geilenkirchen. Met de operationele en materiële exploitatie van de E-3A Component is jaarlijks een bedrag van DM 338 mil-

joen gemoeid, waaraan Nederland een bijdrage van 3,75 procent levert. De militaire bijdrage van Nederland in de organisatie van de E-3A Component komt gezien dit percentage uit op 56 formatieplaatsen. Daarnaast zijn er ook nog drie 'nationaal' geplaatste militairen in de *Liaison Group* te Geilenkirchen, behorend tot de *National Support Unit* (NSU) Rheindahlen onder de NASAG-vlag (*Netherlands Armed Forces Support Agency*) te Seedorf. Momenteel zijn één KL-militair, drie KMar-militairen, drie KM-militairen (twee navigators en één boordwerktuigkundige), en 52 KLu-militairen werkzaam op NAVO-basis Geilenkirchen. Van de burgermedewerkers op de basis hebben ongeveer 380 personen (ofwel 39 procent) de Nederlandse nationaliteit.

De E-3A vliegtuigen

De E-3A Component omvat thans zeventien vliegtuigen, nadat één toestel in juli 1996 door een ongeval moest worden afgeschreven. Met hun grote, op de romp gemonteerde rondzoekradar kunnen de AWACS-vliegtuigen op een hoogte van negen kilometer een gebied van 312.000 vierkante

kilometer bestrijken. Laagvliegende doelen kunnen op een afstand van 400 kilometer worden waargenomen en die op middenhoogte zelfs op een afstand van 520 kilometer. De vliegtuigduur bedraagt ruim tien uur, maar kan door tanken in de lucht worden verlengd.

Afbeelding 4 bevat een opengewerkte tekening van een E-3A toestel waarin een goed beeld wordt gegeven van de hoeveelheid personeel aan boord tijdens een operationele vlucht. In de cockpit bevinden zich twee vliegers (waarvan één *aircraft commander*), een boordwerktuigkundige (*flight engineer*) en een navigator. Het *mission crew*-gedeelte bestaat momenteel uit:

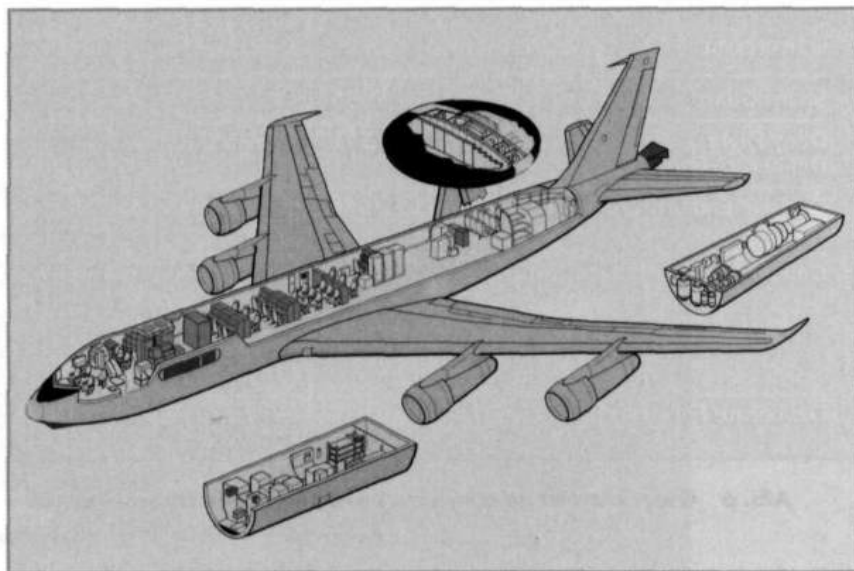
- één *tactical director* (ook wel *mission commander* genoemd);
- één *fighter allocator* en twee *weapon controllers*;
- één *surveillance controller* met drie *surveillance officers*;
- één *passive defence controller*;
- één *communications operator*;
- één *communications technician*, één *display technician* en één *radar technician*.

De benaming 'technician' werkt enigszins verwarrend, aangezien deze functionarissen ook (en soms vooral) operationele taken uitoefenen. De huidige minimum bemanning bedraagt dus 17 personen (m/v). Ná de *mid-term modernisation*, waarover later in dit artikel meer informatie volgt, zullen vijf extra werkposities beschikbaar zijn, voornamelijk ten behoeve van weapon controllers.

Training and Cargo Aircraft (TCA)

Sinds 1990 beschikt de E-3A component over een drietal zogenaamde TCA's, te weten: tweedehands Boeing 707 vliegtuigen in combi-uitvoering voor het vervoer van vracht en passagiers. De cockpit van deze toestellen is nagenoeg identiek uitgevoerd aan de cockpit van de E-3A en daarom worden deze vliegtuigen veel ingezet ten behoeve van de conversietraining van vliegers en boordwerktuigkundigen, zonder dat daarvoor de operationele AWACS-vloot moet worden gebruikt.

Tevens is een *air-refuelling receptacle* geïnstalleerd waarmee *dry hook-ups* aan een tankvliegtuig (bijvoorbeeld KC-135, KC-10 of KDC-10) kunnen worden beoefend. Het daadwerkelijk overpompen van kerosine is bij de TCA's echter niet mogelijk. Daarnaast verrichten de TCA's uitstekende diensten in het kader van de operatiën, zoals boven het voormalige



Afb. 4 Schets van een E-3A toestel

Joegoslavië. Wekelijks worden vluchten uitgevoerd met personeel, materieel en reserveonderdelen tussen de MOB's Waddington en Geilenkirchen en de FOB's te Aviano, Trapani en Aktion, ter ondersteuning van de beide E-3 Componenten. In afbeelding 5 is een TCA weergegeven.

Operaties van de NAEWF

De missie van de NAEWF luidt:

„The NAEW Force will provide a multinational and immediately avail-

able airborne surveillance, warning and control capability in support of Alliance objectives”.

De oorspronkelijke hoofdtaken van de NAEWF gedurende de Koude Oorlog omvatten *early warning* van Warschaupact-operaties, door het samenstellen van een *recognized air picture* van het luchtruim achter het IJzeren Gordijn ten behoeve van de NADGE-grondstations en -commando-centrales. Een tweede hoofdtak betrof de *intercept control* met behulp van de boord-gevechtsleiders. Al deze taken werden uitgevoerd in het kader van artikel-5 van het NAVO-verdrag. Reeds in 1986 kondigde zich een wijziging in het takenpakket aan na de Amerikaanse luchtaanvallen op Libië in april 1986. De NAEWF werd betrokken bij de bewaking van het luchtruim boven het centrale deel van de Middellandse Zee.

De volgende krachtproef voor de NAEWF vond plaats als gevolg van de Golfoorlog. Turkije verzocht en verkreeg AWACS-ondersteuning ter bewaking van het zuidoostelijk deel van het land. De patrouilles onder de naam operatie *Anchor Guard* werden gevlogen vanaf de FOB te Konya. Vanaf augustus 1990 tot het einde van



Afb. 5 Een Training and Cargo Aircraft (TCA)

NAAM OPERATIE	AANTALLEN MISSIES	UREN	BIJZONDERHEDEN
Sharp Guard	881	6.635	· VN Embargo FRY
Deny Flight/ Deliberate Force	4.662	37.572	· Galeb Shootdown · CSAR: Capt O'Grady
Decisive Endeavour	1.369	10.984	· Dayton Agreement · IFOR
Deliberate Guard	1.272	10.034	· SFOR · Verlies van een E-3A t.g.v. een vogelaanvaring te Aktion (GR) op 14 juli 1996
Deliberate Forge	271	2.033	· Vanaf 20 juli 1998

Afb. 6 Overzicht van de operaties boven Bosnië-Herzegowina

de Golfoorlog werden meer dan 8.000 uren gevlogen ter bewaking van het NAVO-luchtruim.

Vanaf mei 1992 is de NAEWF intensief betrokken bij alle operatiën rond het voormalige Joegoslavië, zowel met de E-3A Component van Geilenkirchen als met de E-3D Component van Waddington. Vanaf eind 1992 zijn ook de Franse AWACS-collega's, de zogenaamde E-3F vloot vanuit de Franse basis Avord, betrokken bij deze operatiën, ondanks het feit dat Frankrijk nog steeds niet is geïntegreerd in de militaire structuur van het bondgenootschap. In afbeelding 6 is een overzicht gegeven van de verschillende operaties boven Bosnië-Herzegowina sinds 1992.

In totaal hebben de E-3A vliegtuigen 8.455 missies en 67.258 uren ter ondersteuning van operatiën in voormalig Joegoslavië gevlogen (tot 11 januari 1999).

De onrust rond het voormalige Joegoslavië is nog niet voorbij, ondanks de progressie naar normalisatie van het dagelijks leven in Bosnië-Herzegowina. Eind 1998 liep de spanning op in de deelrepubliek Kosovo. Begin 1999 nam de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) de taak op zich verificateurs te leveren ter controle van een staakt-het-vuren in dat gebied. Bij het afsluiten van dit artikel was nog niet te

voorspellen of de OVSE-missie een lang leven is beschoren. In ieder geval werden eind januari 1999 opnieuw extra *midlife-updated* F-16's van de KLu naar de basis Amendola in Italië gezonden als onderdeel van een NAVO-strijdmacht die mogelijk zou worden ingezet tegen het romp-Joegoslavië (Servië en Montenegro). Voor de NAEWF zal een en ander een additionele inzet kunnen betekenen. Want voor de AWACS-vloot, die fungeert als 'ogen van de NAVO', geldt immers het credo: *'first in, last out'*.

Moderniseringsprogramma's

In 1987 besloot de NAPMO-bestuursraad op basis van de gunstige financiële situatie bij de besteding van het oorspronkelijke aanschafbudget alsnog over te gaan tot uitrusting van de E-3A vliegtuigen met een *Electronic Support Measure* (ESM)-systeem. De behoefte aan dit passieve sensorsysteem voor identificatie en classificatie van actieve vijandelijke radars was bij de initiële aanschaf om financiële redenen niet vervuld. Het ESM-systeem werd vervolgens samen met de Amerikaanse luchtmacht ontwikkeld. Gelijktijdig werden ook nieuwe operationele wensen door de NAVO-commandanten geformuleerd om het AWACS-systeem ook op langere termijn operationeel inzetbaar te hou-

den, wat ertoe heeft geleid dat het *NAEW System Improvement Plan* (NASIP) in december 1987 werd geformuleerd met modernisering in drie fasen op korte, middellange en lange termijn.

Het *near-term modernization* programma werd in 1991 door de NAVO-raad aan NAPMA in uitvoering gegeven voor een bedrag van \$ 700 miljoen. Naast de al genoemde ESM valt dit programma in twee belangrijke delen uiteen, die in verband met een snelle invoering en toch ook de kosten- en risicobeheersing separaat werden uitgevoerd. Het eerste deel loopt onder de naam *'Block One Upgrade'* en omvat de vervanging van monochrome beeldschermen door *multi-color displays*, een uitbreiding van het aantal *Have Quick II* UHF-radio's met *anti-jamming* en het installeren van een *Link-16* dataverbinding voor de communicatie met grondradarstations, schepen en andere vliegtuigen. Voor deze aanpassingen was ook een uitbreiding van het geheugen van de centrale boordcomputer noodzakelijk. Dit gedeelte van het programma is in 1997 afgerond. Het tweede deel van de korte-termijnmodernisering betrof de verbetering van de grote rondzoekradar, teneinde via een grotere detectie-afstand het gebied dat per vliegtuig kan worden bestreken, te kunnen vergroten. Gelijktijdig wordt het radarsysteem beter bestand gemaakt tegen *Electronic Counter Measures* (ECM). Na een gezamenlijke ontwikkeling van deze radarverbetering, die samen met de USAF is uitgevoerd, zal de invoering van deze *Block Two Upgrade*, ook wel bekend onder de naam *'Radar System Improvement Programme'* (RSIP) in het jaar 2000 zijn afgerond.

Nadat de AWACS-vloot gedurende ruim 10.000 operationele vluchten voor de verschillende VN- en NAVO-operaties boven het vroegere Joegoslavië en elders is ingezet, wordt duidelijk waar de technologische veroudering van de systemen het hardst voelbaar is. In nauw overleg met SHAPE werden de operationele eisen



Afb. 7
Een E-3A
vliegtuig

voor een mid-term modernization opgesteld en in de tweede helft van 1994 via het Militair Comité en de NAVO-raad aan NAPMO voorgelegd. De behoeften werden daarbij in drie groepen van verschillende prioriteit ingedeeld, waarbij vanuit Nederland tevergeefs is getracht de vervanging van de motoren van de E-3A door geluidsarme CFM56-turbofans in de hoogste groep geplaatst te krijgen. Uiteindelijk bleken de in NAPMO samenwerkende landen bereid om voor een totaalbedrag van \$ 800 miljoen een negental behoeften uit de hoogste prioriteitsgroep te realiseren onder het mid-term modernization programma, waarover in 1998 overeenstemming werd bereikt. Het programma zal de volgende deelprojecten omvatten:

- verbetering van de *Man-Machine-Interface (MMI)*;
- integratie van het moderne GPS-navigatiesysteem;
- vervanging van verouderde analoge verbindingsmiddelen door digitale systemen;
- multi-sensorintegratie;

- verbeterde verwerking van *Identification Friend or Foe (IFF)*-informatie;
- plaatsing van extra werkposities met beeldschermen en apparatuur;
- aanbrengen van satellietcommunicatie.

Met de voorbereiding van het mid-term modernization programma heeft ook een nieuwe wijze van acquisitie zijn intrede gedaan, waartoe door NAPMA een aantal *Integrated Product Teams (IPT)* is gevormd. Deze teams bestaan uit specialisten van NAPMA, de gebruikers, de hoofdaannemer (Boeing) en de toeleveranciers. Deze teams hebben de operationele behoeften van de gebruikers geëvalueerd en vastgesteld hoe deze met zo gering mogelijke risico's kunnen worden gerealiseerd.

Om de projectrisico's in termen van product, tijd en geld te verkleinen werden de nodige risicoanalyses uitgevoerd, waarbij aandacht is besteed aan de aspecten techniek, ontwerp, prestatie van toeleveranciers en de acceptatie door de gebruiker. Aan de

hand van prototypes zijn technische oplossingen getest en keuzes gemaakt voor de uiteindelijke oplossing. Zo konden aan het eind van de studiefase voor alle deelprojecten de risico's worden teruggebracht tot de categorie laag-middelmatig. Dat heeft ertoe geleid dat voor de *Engineering & Manufacturing Development (EMD)*-fase een vaste-prijscontract kon worden bedongen.

Industriële participatie

Eén van de elementen die het NAEW&C-programma tot een succes hebben gemaakt, is de wijze van inschakeling van de industrie van alle deelnemende landen bij de ontwikkeling, productie en het onderhoud van de AWACS-vloot. Een programma wordt pas goedgekeurd wanneer er zekerheid bestaat over de inschakeling van de nationale industrieën, waarbij uitgangspunt is dat de Amerikaanse hoofdaannemer ervoor zorgt dat voor honderd procent compensatie wordt geboden voor de bijdragen van de Europese landen en

Canada. Deze compensatie kan bestaan uit directe of indirecte opdrachten. Bij het mid-term modernization programma is contractueel vastgelegd dat de hoofdaannemer zeventig procent directe deelname aan het programma, zowel in de ontwikkelings- als in de productiefase, garandeert en de overige dertig procent met indirect werk invult.

Naast de industriële inschakeling bij de aanschaf- en moderniseringsprogramma's speelt het onderwerp *Industrial Benefits* (IB) ook een belangrijke rol bij de uitvoering van *Depot Level Maintenance* (DLM). Voor de verdeling van dit hoger onderhoudswerk heeft de NAPMO-bestuursraad percentages vastgesteld, waarop ieder land recht heeft. Omdat de Verenigde Staten ruimschoots heeft geprofiteerd van de investeringsprogramma's delen zij niet mee in de DLM-werkverdeling. Van 1985 tot 1991 was de Duitse firma Dornier verantwoordelijk voor de verdeling van het onderhoudswerk tussen bedrijven in Europa en Canada. In 1990 hebben de meest bij het onderhoud betrokken bedrijven, in

Nederland onder meer de KLM, zich in een consortium verenigd. Dit consortium is onder de naam '*International Aerospace Management Company*' (IAMCO) gevestigd in het Italiaanse Mestre. Sinds 1992 is deze firma ervoor verantwoordelijk dat de deelnemende landen over een periode van tien jaar bekeken hun vastgestelde IB-percentages halen. Het gaat daarbij om het hoger onderhoud van 17 E-3A vliegtuigen met negentig motoren en circa tweeduizend vliegtuig- en systeemcomponenten, alsmede de drie TCA-vliegtuigen met zeventien motoren en circa achthonderd componenten. Met dit onderhoud is jaarlijks een bedrag van DM 100 miljoen gemoeid.

De toekomst

Voorshands is besloten dat de E-3A vliegtuigen zeker tot 2025 in de vaart blijven. Mogelijk zal het AWACS-deel van het vliegtuig, dus achter de cockpit, nog een *final modification* ondergaan ná de implementatie van het mid-term programma. Ook in de cockpit zullen de technologische ver-

beteringen die in de burgerluchtvaart plaatsvinden (*glass cockpit*) op termijn in de E-3A worden aangebracht. In de komende jaren zal tevens moeten worden nagedacht over een opvolger van het AWACS-systeem. Ook de E-3A vloot van de USAF is rond dat tijdstip aan vervanging toe. Ondanks de ontwikkelingen met *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's) en satellieten zal mogelijk een Combi-AWACS benodigd zijn ná 2025. Zo'n Combi-AWACS zou kunnen bestaan uit een deel 'ouderwetse AWACS' met actieve en passieve radarsensoren, een deel *Airborne Ground Surveillance* (AGS), een deel *Airborne Combined Air Operations Centre* (ACAOC) en een deel verantwoordelijk voor de directe verwerking van UAV- en satellieteninformatie.

Gezien het succes van 'de enige multinationale direct inzetbare operationele eenheid van de NAVO' zal de Combi-AWACS naar alle waarschijnlijkheid een identieke multinationale eenheid opleveren als de huidige, met een acquisitie-organisatie die is gebaseerd op het beproefde concept van NAPMO en NAPMA.



Samenvattingen

R. de Wijk. De historie en politieke betekenis van het NAVO-Bondgenootschap

Al terugkijkend besteedt de auteur aandacht aan de Duitse kwestie, de 'transatlantische bargain', de rol van Frankrijk en de nucleaire dimensie. Het Harmel-rapport betekende het begin van een nieuw tijdperk: de geboorte en groei van een politieke strategie. Overeenstemming over leiderschap en 'burdensharing' is belangrijk voor het bestaansrecht van de NAVO.

P. Rusman, J. Colijn. Good old NATO, wat nu?

De NAVO laat zien meer te zijn dan een willekeurige groep verdragsondertekenaars. De auteurs gaan in op de complexe relaties die haar toekomst beïnvloeden. Als veiligheidsorganisatie zou de NAVO een antwoord op de problemen van morgen kunnen zijn.

V.C. Windt, P. van Uhm. De interne aanpassing van de NAVO

De transformatie van de Euro-Atlantische veiligheidsomgeving vroeg om interne aanpassingen van het Bondgenootschap. Hoekstenen van dit proces zijn: de 'Long Term Study' (LTS), de 'European Security and Defence Identity' (ESDI), het 'Combined Joint Task Forces' (CJTF) concept en de aanpassing van NAVO's Strategisch Concept.

P.W.C.M. Cobelens. De NAVO vergelijkenderwijs

Conflictpreventie en conflictbeheersing zijn de hoofdtaken van welke Europese veiligheidsorganisatie dan ook. De auteur vergelijkt de wijze waarop de NAVO, de WEU, en de OVSE hieraan kunnen bijdragen. Zijn conclusie luidt dat de NAVO een sleutelrol blijft vervullen.

P. van Uhm. De externe aanpassing van de NAVO

Een nieuwe omgeving beïnvloedt en kan beïnvloed worden. Dit geldt ook voor de NAVO. De auteur schetst de externe aanpassingen en besteedt daarbij aandacht aan verschillende fora en activiteiten. Hij gaat ook in op de Nederlandse percepties over en bijdragen aan dit proces.

N. Arbatova. Russia and NATO

De auteur confronteert de lezer met de andere kant van de medaille: de Russische werkelijkheid, Russische verwachtingen en percepties. Zij is van mening dat de NAVO een uitbreiding zou moeten bevorderen die niet tot confrontatie leidt en die heel Europa omvat.

R.J. Querido. NAVO-defensieplanning

De auteur beschrijft het belangrijke en tegelijkertijd complexe defensieplanningsproces binnen de NAVO. Het 'Force Planning Process' is - in tegenstelling tot wat velen denken - maar een van de diverse elementen. Tevens bespreekt hij de aanpassingen die gewenst lijken.

G.J. Folmer. Het Militair Comité van de NAVO

Het Militair Comité balanceert tussen wat militair noodzakelijk en politiek wenselijk is. De auteur deelt zijn observaties over het functioneren van het comité binnen de NAVO-structuur.

D. Zandee. Crisisbesluitvorming in de NAVO

De auteur richt zich op het 'hoe' en 'wat' van crisisbesluitvorming binnen het Bondgenootschap. Hij gebuikt zijn bevindingen rond IFOR en SFOR ter verduidelijking van de relevante spelers en processen.

M. Mihov. Participation in Partnership for Peace

In februari 1997 stelde de Bulgaarse Ministerraad vast dat het land volwaardig lid van de NAVO wenst te worden. Generaal Mihov geeft aan wat het belang is van Partnerschap voor de Vrede voor het verwerven van interoperabiliteit, en daarmee voor de incorporatie in het Bondgenootschap.

H. van Bommel. Koersen naar een andere defensie

De Socialistische Partij is altijd tegen het NAVO-lidmaatschap geweest. Nederland moet - aldus de auteur - uit het Bondgenootschap treden. Deze stap maakt het mogelijk een nationale koers te kiezen. De auteur doet voorstellen voor een nieuwe defensieorganisatie en voor verdere bezuinigingen.

J. van Harmelen, B.H. Hop. AWACS

Met uitzondering van Frankrijk en IJsland participeren alle 'oude' NAVO-lidstaten in het 'Early Warning & Control' programma, beter bekend als 'AWACS'. De auteur beschrijft de historie, de NAVO 'Airborne Early Warning Force', zijn modernisatie en zijn toekomst.

Summaries

R. de Wijk. History and political relevance of NATO

Looking back, the author touches on the 'German Question', the 'transatlantic bargain', the role of France and the nuclear dimension. The Harmel-report marked a new era in the birth and growth of a political strategy. Consensus in leadership and burden-sharing is relevant for NATO's right to exist.

P. Rusman, J. Colijn. Good old NATO... what's next?

NATO as an alliance proves to be more than just a mix of signatures to a treaty. The authors describe the complex relationships that are influencing its future. As a security organisation NATO might be an answer to tomorrow's problems.

V.C. Windt, P. van Uhm. The internal adjustment of NATO

The transformation of the Euro-Atlantic security environment demands internal adjustment. Cornerstones of this process are: the Long Term Study (LTS), the European Security and Defence Identity (ESDI), the Combined Joint Task Forces (CJTF) concept and the adjustment of NATO's Strategic Concept.

P.W.C.M. Cobelens. NATO by comparison

Conflict-prevention and conflict-control are the main tasks of any European security organization. The author compares the possible contributions by NATO, the WEU and the OCSE. His conclusion is that NATO remains a key player.

P. van Uhm. The external adjustment of NATO

A new environment shapes and can be shaped. This also counts for NATO. The author presents the external adjustments, touching on various fora and activities. He also deals with the Dutch perceptions of and contributions to this process.

N. Arbatova. Russia and NATO

The author confronts the reader with the other side of the coin; the Russian realities, expectations and perceptions. According to her view NATO has to promote a non-confrontational expansion covering the whole of Europe.

R.J. Querido. NATO- Defense Planning

The author describes the important but also complex planning process within NATO. The Force Planning Process is - contrary to what a lot of people think - only one element. The author also touches on the need for desirable adjustments.

G.J. Folmer. The Military Committee of NATO

The Military Committee balances between military necessities and political desirabilities. The author shares his observations on the inner workings of this committee within NATO structure.

D. Zandee. Crisis decision-making in NATO

The author focusses on the 'who' and 'what' of crisis decision-making within the Alliance. Observations concerning IFOR and SFOR are instrumental in explaining the relevant players and processes.

M. Mihov. Participation in Partnership for Peace

In February 1997 the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria declared its desire for full membership of NATO. General Mihov explains the importance of PFP in gaining interoperability in the military sphere, allowing an adequate inclusion in the Alliance's structure.

H. van Bommel. Make for another defense

The Socialist Party always apposed Dutch membership of NATO. The Netherlands should - as the author states - retire the Alliance. This step allows shaping a national course for a defense-organization. The author presents options to shape this organization and to economize.

J. van Harmelen, B.H. Hop. AWACS

With the exception of France and Iceland, all the 'old' member-countries participate in the NATO Early Warning & Control programme, better known as 'AWACS'. The author describes the history, the NATO Airborne Early Warning Force, and its modernization and future.