

# Een nieuwe richting voor de NAVO

## Een pleidooi voor een nieuw Strategisch Concept

Julianne Smith en Justin Wiseman

**Het huidige Strategisch Concept van de NAVO dateert uit 1999. De wereld waarin de NAVO anno 2007 opereert, is echter een drastisch andere. De veranderde veiligheidscontext vereist een nieuwe strategische leidraad voor het bondgenootschap.**

### Een veranderende veiligheidsomgeving

Na het einde van de Koude Oorlog en de val van de Berlijnse Muur werd de NAVO geconfronteerd met een existentieel dilemma. Het bondgenootschap dat eens verenigd was tegenover een duidelijk omlijnde dreiging, werd ineens gedwongen zijn kerntaak te herzien en interne politieke breuklijnen, die lang genegeerd waren, onder ogen te zien. De onvermijdelijke discussie over de inrichting van de organisatie werd echter uitgesteld, omdat deze zich voorbereidde op een uitbreiding van het aantal leden, en haar aandacht werd opgeëist door de oorlog in het ineens stortende Joegoslavië. Maar aan het einde van het decennium stroopte de NAVO alsnog de mouwen op en ging ze aan de slag met het moderniseren van haar Strategisch Concept. Dit moest de veranderingen weerspiegelen die het bondgenootschap had ondergaan, en de koers uitzetten voor de toekomst van de organisatie.

Het Strategisch Concept van 1999 markeerde een aantal belangrijke veranderingen in de alliantie. Allereerst vroegen de opstellers van het nieuwe document aandacht voor de opkomst van nieuwe en minder voorspelbare wereldwijde dreigingen, waaronder etnische en religieuze conflicten, falende staten en de proliferatie van massavernietigingswapens. Als teken van de veranderde tijden gaf de NAVO ook aan dat zij gereed moest zijn voor pogingen tot 'cyberaanvallen' van buitenaf, gezien haar groeiende afhankelijkheid van elektronische informatiesystemen. Als gevolg van de nieuwe dreigingen stelde het nieuwe Strategisch Concept dat de traditionele rol van collectieve territoriale verdediging, voortkomend uit de verplichting voor de lidstaten onder Artikel V, weliswaar nog steeds nodig was, maar niet langer voldoende. Daarom zou de NAVO nieuwe middelen nodig hebben en een grotere flexibiliteit in het reageren op een steeds breder wordend scala van strategische uitdagingen. Het bondgenootschap zou bereid moeten zijn om samen te werken met andere organisaties, zoals de Verenigde Naties en de OVSE, evenals met niet NAVO-leden, zoals Rusland, bij conflictpreventie en crisisbeheersing.

De visie zoals uiteengezet in het Strategisch Concept van '99 is nu echter gedateerd. Ze is niet meer geschikt voor een bondgenootschap dat opereert in een wereld met radicaal moslimterrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens. Het Concept van '99 werd aangenomen vóórdát de NAVO uitbreidde naar 26 lidstaten, en kwam vóór de aanslagen van 11 september 2001, de missie in Afghanistan, de oorlog in Irak, de terroristische aanslagen in Madrid en Londen, en de groeiende zorgen over energiezekerheid. Kort gezegd: de wereld waarin de NAVO heden ten dage opereert, is een drastisch andere dan die van 1999. Het grootste probleem is echter dat het Concept van '99 nalaat de belangrijkste strategische vraag die aan de NAVO gesteld wordt, te beantwoorden: is de NAVO te ambitieus? Met andere woorden: zou de NAVO moeten terugkeren naar haar kernactiviteit van collectieve verdediging en het blijvende belang van Art. V moeten onderstrepen, of zou zij voorbereidingen moeten treffen voor een breed scala van missies, zoals tegen een asymmetrisch optredende vijand, of voor operaties ver buiten het Euro-

Atlantische verdragsgebied? Met andere woorden: moet de NAVO haar strategische richting herzien?

Wanneer de lidstaten deze vraag wordt gesteld, levert dat tal van verschillende antwoorden op. Velen van hen vragen zich af of het herschrijven van het Strategisch Concept een goed idee is. Sommigen zeggen dat de tijdens de Top in Riga (november 2006) aangenomen *Comprehensive Political Guidance* (CPG) een goede vervanging is van een nieuw Strategisch Concept, omdat het de veranderende NAVO-rol in de wereld onderkent en tracht het bondgenootschap de weg vooruit te wijzen. Anderen waarschuwen tegen het herschrijven van het Strategisch Concept zolang de NAVO zich in Afghanistan bevindt. Zij vragen zich af of de alliantie op dit moment verhitte debatten over haar toekomst kan verdragen, als de spanningen al zo hoog oplopen over de troepenbijdragen van de lidstaten aan ISAF en over tal van nationale tekorten. Weer anderen stellen dat het nutteloos is om nog te debatteren over de toekomst van de NAVO, omdat de organisatie allang een wereldwijde rol op zich heeft genomen.<sup>1</sup>

Deze argumenten onderstrepen echter nog eens de noodzaak om tot een nieuw Strategisch Concept te komen. Het moge mosterd na de maaltijd zijn: de NAVO heeft inderdaad een wereldwijde rol op zich genomen, maar veel lidstaten vragen zich af of dat in de toekomst wel de koers moet zijn voor de alliantie. En ja: de missie in Afghanistan heeft de organisatie onder grote druk gezet, maar die missie veroorzaakt vooral diepe strategische scheidslijnen tussen de NAVO-lidstaten. Sommigen stellen dat de NAVO 'Afghanistan' over tien jaar zal beschouwen als een precedent. Anderen zeggen dat het juist als een uitzondering zal (moeten) worden beschouwd: iets wat niet nog een keer gedaan zal worden. En hoewel de *Comprehensive Political Guidance* inderdaad de aandacht van de NAVO richt op de toekomst, helpt het weinig bij het daadwerkelijk *voorbereiden* op de toekomst. Teveel vragen over doelen en prioriteiten voor de organisatie blijven onbeantwoord:

- Moet de NAVO zich omvormen tot een leverancier van wereldwijde veiligheid? Welke rol heeft de Amerikaans-Europese veiligheidssamenwerking in het bestrijden van de 21<sup>e</sup>-eeuwse gevaren?
- Is Art. V van toepassing op nieuwe veiligheidsuitdagingen, zoals cyberaanvallen?
- Zijn de huidige NAVO-capaciteiten (zoals de *NATO Response Force*) geschikt en flexibel genoeg om te reageren op de hedendaagse veiligheidsproblemen? Is er overeenstemming onder de lidstaten hoe deze nieuwe capaciteiten gebruikt zouden moeten worden?
- Na pakweg een decennium lang 'out of area' gegaan te zijn, omdat de NAVO anders 'out of business' zou gaan, zou het dan nu niet het moment zijn voor de organisatie om haar takenpakket in balans te brengen en hernieuwde aandacht te schenken aan het voorkómen van catastrofaal terrorisme op haar grondgebied?
- Wat zou de toekomst moeten zijn voor de partnerschappen van de NAVO, inclusief die met de EU en Rusland?
- Zou de NAVO zich moeten gaan bezighouden met het uitvoeren van stabilisatie- en wederopbouwmissies? Zo ja: heeft zij dan nieuwe middelen nodig?

De antwoorden die de CPG geeft op deze vragen zijn onderhevig aan interpretatie. De NAVO wordt daarmee kwetsbaar voor stagnatie en voor nog meer intern politiek gekibbel. Daarom zou ze de CPG beter als een eerste stap in de richting van een nieuw Strategisch Concept kunnen zien. De NAVO-lidstaten zouden unaniem overeen moeten komen dat zij dit af willen ronden vóór de zestigste verjaardag van het bondgenootschap in 2009.

### **De zes uitdagingen voor de NAVO**

Het zou vanzelfsprekend zinloos zijn om iedere keer als er onenigheid ontstaat tussen de NAVO-lidstaten, de fundamentele strategie te herzien. Maar minder dan twee jaar voordat de

NAVO zestig wordt, wordt ze geconfronteerd met een zestal strategische kwesties die haar effectiviteit duidelijk ondermijnen. Het aanpakken van deze uitdagingen door het opstellen van een nieuw Strategisch Concept zal niet gemakkelijk zijn. Toch is het noodzakelijk om door te dringen tot de kern van de huidige onenigheid over welke strategie er nu gevolgd moet worden, vooral als de NAVO wil dat de top ter gelegenheid van haar zestigste verjaardag een succes wordt.

#### 1. *Artikel V heeft herinterpretatie nodig*

De NAVO moet duidelijk maken op wat voor manier Art. V, de collectieve veiligheidsclausule in het oprichtingsverdrag, van toepassing kan zijn op de huidige veiligheidscontext. De fundamenteel andere aard van de hedendaagse bedreigingen, waaronder die van niet-statelijke actoren als terroristen, vereist een diepgaande discussie over verantwoordelijkheden en verplichtingen binnen het bondgenootschap. In die context moet de alliantie ook aangeven hoe ver buiten haar verdragsgebied zij van plan is op te treden, en op wat voor manier. Sinds 9/11 hebben sommige NAVO-leiders het idee van een 'wereldwijde NAVO' geopperd, waarbij ze voorstelden nieuwe partnerschappen aan te gaan, en waarbij ze in algemene termen over missies overal ter wereld spraken. Binnen de NAVO laat de terughoudendheid van sommige lidstaten om hun troepen deel te laten nemen aan gevechtshandelingen in het zuiden van Afghanistan zien dat het concept van een 'wereldwijde NAVO' nog zeker niet algemeen aanvaard is.

Het onvermogen van het bondgenootschap om een gemeenschappelijk antwoord te formuleren op de vraag welke relatie partners als Japan, Australië en Zuid-Korea zouden moeten hebben met de NAVO, zorgt voor onnodige belemmering van zijn mogelijkheden om samen te werken met welwillende en capabele partners. De *ad hoc* opgezette commandostructuur voor de operatie in Afghanistan was deels het gevolg van deze onduidelijkheid en van de problemen die partnerlanden hadden om met de NAVO samen te werken. Het zal moeilijk worden om consensus te bereiken over wereldwijde partnerschappen, maar het zou op zichzelf al winst zijn als de lidstaten hier een open discussie over zouden kunnen voeren.

Uiteindelijk zal het echter 'Afghanistan' zijn en niet de kwestie van 'wereldwijde partnerschappen' dat zal bepalen wat er terecht komt van de pogingen om de 'wereldwijde' toekomst voor de NAVO te definiëren. De waarschuwing dat de geloofwaardigheid van de alliantie hier op het spel staat, bevat een kern van waarheid. De toekomst van de NAVO hangt evenzeer af van Kandahar en Kaboel als van Brussel en Washington. Als ISAF uiteen zou vallen vanwege een gebrek aan militaire bijdragen, of omdat de NAVO het niet voor elkaar krijgt militaire en wederopbouwstrategieën in overeenstemming met elkaar te brengen, zal het aanzienlijk moeilijker worden voor de NAVO om nog met enige geloofwaardigheid over een Strategisch Concept te spreken dat verder reikt dan strikte zelfverdediging.

De NAVO dient bij het herschrijven van het Concept na te denken hoe zij zich moet voorbereiden op drie mogelijke toekomstscenario's: een waarin de NAVO nog altijd betrokken is in Afghanistan waarbij er voorzichtig gedacht wordt aan een 'overwinning'; een waarin de NAVO weliswaar blijft in Afghanistan, maar waarbij de twijfel groeit over de vraag of succes wel mogelijk is; en een waarin de NAVO zich begint terug te trekken uit Afghanistan, omdat het geconfronteerd wordt met zeker of zeer waarschijnlijk falen. Hoe zal de NAVO haar bestaansrecht legitimeren in dat laatste geval? Welke lessen dienen er geleerd te worden van NAVO's recente ervaringen in dat land? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan, wil het bondgenootschap in de toekomst opnieuw instemmen met een missie van een dergelijke omvang? De NAVO moet zich nu al voorbereiden op zulke vragen, voordat ze er daadwerkelijk mee geconfronteerd gaat worden.

## 2. *Een strategische visie voor de NRF*

De NAVO heeft een paar jaar geleden de *NATO Response Force* (NRF) opgericht, die bestaat uit eenheden van de verschillende krijgsmachtdelen van de lidstaten, en die in staat is om zeer snel overal ter wereld ingezet te worden. De oprichting ervan was een grote prestatie voor de NAVO. De NRF dient als de noodzakelijke katalysator voor de transformatie van de militaire capaciteiten van de lidstaten. De NAVO zelf heeft ook baat bij de gezamenlijke trainings- en operationele planning die de oprichting van de NRF met zich meebracht. Het is echter geenszins zeker of de lidstaten in de toekomst consensus kunnen bereiken over de vraag wanneer en hoe zij de NRF willen inzetten.

Tot op heden zijn onderdelen van de *NATO Response Force* tweemaal ingezet: eenmaal na de aardbeving in Pakistan in het najaar van 2005, en eenmaal na de Orkaan Katrina in het zuiden van de Verenigde Staten. Tal van NAVO-landen, vooral Frankrijk, zijn er echter huiverig voor om de snelle reactiemacht voor rampenbestrijding in te zetten, en dringen er op aan dat het bondgenootschap deze capaciteit alleen voor traditionele militaire missies gebruikt. Maar veel lidstaten zijn ook tegen de inzet van de reactiemacht in Afghanistan. De NAVO heeft dus nog wel wat werk te verzetten voor zij hierover een bevredigend besluit kan nemen. Zou de NRF bijvoorbeeld als laatste middel beschouwd (en gebruikt) moeten worden, of eerder als een direct beschikbare en snel inzetbare macht die proactief reageert op crisissituaties? Zou de NAVO specifieke geografische grenzen moeten aangeven voor de inzet van de NRF? Riskeert de NRF in verval te raken als zij niet binnen tien jaar gebruikt wordt?

Er zijn gelukkig bemoedigende aanwijzingen dat de NAVO daadwerkelijk gebruik wil maken van haar meest indrukwekkende gezamenlijke capaciteit. De recente aankopen op het gebied van strategisch luchttransport (vier C-17's) en de stappen die gezet zijn in de richting van een gemeenschappelijk fonds voor operaties, hebben enkele belangrijke belemmeringen voor de inzet van de NRF weggenomen. Maar het optimisme wordt getemperd door het feit dat er nog steeds geen overeenstemming is over wat een 'passende missie' voor de snelle reactiemacht zou zijn. Verontrustender is het nog dat sommige NAVO-lidstaten hebben gesuggereerd dat de NRF maar ingekrompen moet worden om troepen vrij te maken voor Afghanistan. Hoewel dit ISAF op de korte termijn zou baten, zou het ook een duidelijk signaal zijn dat de NRF niet beschouwd hoeft te worden als een serieus inzetbare eenheid. Het onvermogen van de lidstaten om het eens te worden kan de reactiemacht ernstig verzwakken – nog voordat zij echt is ingezet.

## 3. *Een trans-Atlantisch antwoord op terrorisme*

Afgezien van de missie in Afghanistan heeft de NAVO maar beperkte ervaring opgedaan met terrorismebestrijding. Ze heeft wel AWACS-vliegtuigen ingezet om het Amerikaanse luchtruim te beschermen na 9/11, en het Tsjechische CBRN-bataljon ingezet om bescherming te bieden bij grote evenementen in Europa. De NAVO voert verder operatie *Active Endeavour* uit, een maritieme patrouillemissie in de Middellandse Zee die moet zorgen voor de veiligheid van de scheepvaart en die controleert op mogelijk illegale transporten en terroristische activiteiten. De NAVO-doctrine is ook aangepast, wat begon met het aannemen (in oktober 2001) van een achttal maatregelen ter ondersteuning van de strijd tegen het terrorisme, die gepreciseerd werden tijdens de toppen in Praag en Riga. Als men deze documenten leest, met hun verklaringen van gemeenschappelijke belangen en doelen op het gebied van terrorismebestrijding, is het moeilijk te begrijpen waarom de NAVO niet een veel krachtiger optreden heeft laten zien bij de bestrijding van terrorisme.

Het antwoord hierop is terug te voeren tot een probleem dat de NAVO al veel langer kwelt: de politieke wil sluit niet aan bij de bestaande capaciteiten. De NAVO spreekt bijvoorbeeld al een tijd over het oprichten van *joint* capaciteiten op het gebied van elite-eenheden (*Special*

*Operations Forces*), maar de eerste stap in deze richting werd pas tijdens de Riga-top afgelopen najaar gezet. Let wel: het versterken van de capaciteit om gezamenlijke speciale eenheden op de been te kunnen brengen, zou wel eens het beste gereedschap kunnen zijn die de NAVO kan ontwikkelen om robuuste contraterreurecapaciteiten te verwerven. Maar zelfs als de alliantie erin slaagt deze waardevolle capaciteit te ontwikkelen, zou er wel eens grote onenigheid kunnen ontstaan wanneer en hoe deze eenheid ingezet zou moeten worden – precies zoals met de *NATO Response Force*.

Een van de redenen dat veel van dit soort capaciteiten hun volle potentieel niet weten uit te buiten, is de discussie over de vraag of antiterrorismeoperaties meer een juridische of een militaire aangelegenheid zijn. Als het gaat om politietaken bijvoorbeeld, is dat dan meer een rol voor de NAVO of voor de Europese Unie? Gezien haar recente successen in het oprichten en inzetten van politiecapaciteiten, is het onwaarschijnlijk dat de EU deze taak over zou willen laten aan de NAVO. Precies dit soort problemen kan opgelost worden door een nieuw Strategisch Concept op te stellen. De bondgenoten moeten nauwgezet afbakenen welke rol de NAVO dient te hebben op het gebied van terreurbestrijding, en hoe de middelen van de organisatie ingezet moeten worden om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Moeten er *joint* NAVO-elitetroepen komen die *standby* staan om te kunnen reageren op dreigingen als zij informatie krijgen van NAVO-bronnen? Of moet het bondgenootschap zich beperken tot het stimuleren van hervormingen in de lidstaten, zodat deze in staat worden om hun eigen eenheden sneller en veiliger in te zetten, en de daadwerkelijke antiterreuroperaties of het delen van informatie overlaten aan bilaterale *intelligence*-contacten tussen de lidstaten en tussen de VS en de EU? Kan de NAVO wel een rol van betekenis spelen bij binnenlandse veiligheidsvoorziening? Een nieuw Strategisch Concept zou tot doel moeten hebben de vaak wazige scheidslijnen tussen wetshandhaving en militaire operaties op te helderen, zodat het de verantwoordelijkheden voor alle betrokken partijen duidelijk maakt.

#### 4. De NAVO-EU relatie

Twee tot drie jaar geleden leek de NAVO-EU relatie langzaam maar zeker in de goede richting te gaan. Ze kreeg een positieve impuls door de soepele overdracht van SFOR (NAVO) naar EUFOR (EU) in Bosnië. Daarnaast vonden beide organisaties ondanks duidelijke communicatieproblemen manieren om samen te werken in landen als Soedan. Maar op dit moment lijkt de verstandhouding op z'n best stil te staan, en op z'n slechtst aan ontbinding onderhevig. De meeste leden van beide organisaties geven zelfs toe dat de verstandhouding wordt vergiftigd door wederzijds wantrouwen, ongezonde competitie en problemen rond het delen van informatie.

Als we kijken naar de lange lijst van om voorrang strijdende prioriteiten binnen beide organisaties, en naar de politieke verschillen tussen de lidstaten over de vraag of (en hoe) de NAVO-EU relatie versterkt moet worden, is het begrijpelijk dat er op zeker ogenblik een dood punt wordt bereikt. Op de langere termijn kan echter geen van beide organisaties het zich veroorloven om stil te blijven zitten of geen aandacht te besteden aan de problemen om haar heen. Met 19 landen in een overlappende geografische ruimte en met gemeenschappelijke belangen en uitdagingen, is NAVO-EU samenwerking zowel onvermijdelijk als noodzakelijk.

Om duplicatie van middelen, onduidelijke mandaten, en inefficiënt en ongecoördineerd optreden tijdens missies te voorkómen, moet de NAVO de leiding nemen bij het opzetten van een helder raamwerk voor toekomstige samenwerking. Het zou het beste zijn om deze poging te laten samenvallen met het opstellen van een nieuw Strategisch Concept.

Terwijl diplomatieke onenigheid tussen Turkije en de NAVO over Cyprus' en Malta's kandidatuur voor het Partnerschap voor de Vrede een belasting blijft voor de NAVO-EU betrekkingen, kunnen belangrijke wijzigingen in het politiek leiderschap van Europa en de

aankomende presidentswisseling in de Verenigde Staten nieuwe kansen bieden om de relatie tussen de twee organisaties op nieuwe leest te schoeien. De presidenten Bush en Chirac stonden aan de uitersten van het spectrum als het ging om de NAVO-EU relatie. Maar nu Bush zich langzamerhand gaat voorbereiden op het einde van zijn tweede termijn, en Nicolas Sarkozy is aangetreden als de nieuwe Franse president, zouden er wel eens creatieve nieuwe oplossingen voor de bestaande problemen kunnen worden bedacht.

Welke oplossing er uiteindelijk ook wordt gevonden, het in stand houden van de *status quo* is geen optie. De overlappende belangen van beide organisaties en hun groeiende wederzijdse afhankelijkheid maken het niet alleen onlogisch, maar eigenlijk ook onmogelijk voor de NAVO en de EU om hun betrekkingen te beperken tot een paar kernonderwerpen. Tijdens haar top in 2009 zal de NAVO meer moeten doen dan het belang van de relatie met de EU nog eens te onderstrepen. Zij zou haar zestigste verjaardag moeten gebruiken als startpunt voor een nieuw, sterker en uitgebreid partnerschap met de Europese Unie.

## 5. NAVO's relatie met Rusland

De relatie tussen Rusland en het Westen heeft tal van ingrijpende veranderingen ondergaan sinds het einde van de Koude Oorlog. Na jaren van toenemende en constructieve veranderingen leken de betrekkingen op hun hoogtepunt gedurende de eerste paar jaar na 9/11.<sup>2</sup> De afgelopen tijd is er echter diepe onenigheid ontstaan over een breed scala van politieke kwesties, waaronder raketverdediging en steeds verdere NAVO-uitbreiding. Dit heeft geresulteerd in een gespannen verhouding met de NAVO. De meer pragmatische samenwerking tussen de NAVO en Rusland op het gebied van kleinere, specifieke onderwerpen, zoals contraterrorisme, blijft goed, maar het lijkt erop dat de grote politieke lijnen steeds verder uiteen gaan lopen.

Het staat buiten kijf dat het Russische buitenlands beleid zich heeft ontwikkeld tot een duidelijk meer assertieve politiek. Dit is mede te danken aan de hoge prijzen op de wereldmarkt voor olie en andere exportproducten. Het energieconcern Gazprom vormt de hoeksteen van president Poetins grootse plan om Rusland te doen herrijzen als zogenaamde 'energiesupermacht'. Het land tracht economische en politieke invloed te winnen in zijn buurlanden en wil de VS en de NAVO zoveel mogelijk buiten deze landen houden. Rusland gebruikt zijn energiebronnen zelfs voor politieke chantage. Deze tactieken zijn niet onopgemerkt gebleven in het Westen. Tijdens de aanloop naar de NAVO-top in Riga, eind 2006, stelde de Amerikaanse senator Richard Lugar voor dat de NAVO zou moeten nadenken of ze het afsnijden van de energietoevoer naar haar lidstaten niet als een Artikel V-kwestie zou moeten beschouwen, en daar een eenduidig antwoord op zou moeten kunnen geven. Lugars voorstel bevestigt dat de veiligheid van energietoevoer een steeds belangrijker onderdeel wordt van vooral de Europees-Russische betrekkingen.

Ondanks de problemen moet de NAVO doorgaan met haar pogingen om de relatie met Rusland te versterken, en tegelijkertijd moet zij duidelijk maken dat Rusland geen veto heeft over het NAVO-beleid. Het is essentieel dat de samenwerking voortgezet wordt om misverstanden te voorkomen en om terreinen van gemeenschappelijk belang te identificeren. Dit zal helpen om bepaalde samenzweringstheorieën te ontkrachten die stellen dat de NAVO er belang bij zou hebben om Rusland te 'omsingelen' of te verzwakken. Op sommige terreinen, zoals energievoorziening, is de dialoog met Rusland van het grootste belang. Het land heeft eveneens een grote rol te spelen bij non-proliferatie, vooral in programma's zoals het 'Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction' van de G8, dat ten doel heeft om massavernietigingswapens en gerelateerd materiaal in de voormalige Sovjetunie (en daarbuiten) veilig te stellen. Mocht de NAVO besluiten tot uitbreiding van haar rol op dit gebied, is voortzetting van de dialoog met Moskou essentieel.

Het herschrijven van het Strategisch Concept zal weliswaar niet leiden tot een algehele vernieuwing van de NAVO-Rusland relatie, maar het zal wel een sterk signaal afgeven, zowel naar binnen als naar buiten toe. Naar binnen, omdat de Baltische lidstaten en de landen aan de oostflank van het bondgenootschap gerustgesteld dienen te worden door hun westerse burens dat hun zorgen over het Russische beleid serieus worden genomen, en dat deze niet overschaduwde zullen worden door de operaties die de NAVO uitvoert buiten haar verdragsgebied. Dat betekent dat uitgelegd moet worden hoe Art. V van toepassing is op toekomstige en asymmetrische dreigingen als cyberaanvallen en ook energie(on)veiligheid. Naar buiten toe dienen er tegelijkertijd twee boodschappen naar Moskou uit te gaan: allereerst dat de NAVO nauwe samenwerking met Rusland op een scala van onderwerpen verwelkomt, maar dat de NAVO tegelijkertijd Russisch sabelgekletter en politieke chantage niet licht opneemt.

## 6. *Stabilisatie en reconstructie*

Tenslotte zou de NAVO ook moeten bepalen welke missies zij wel wil ondernemen en welke niet. Er is veel te zeggen voor een grondige aanpassing van haar operationele capaciteiten zodat zij beter beantwoordt aan de vereisten van de huidige veiligheidssituatie. De aard van de huidige en toekomstige conflicten vereist meer en meer dat de NAVO capaciteiten ontwikkelt om post-conflict stabilisatie- en reconstructie missies uit te kunnen voeren, bovenop de puur militaire gevechtsoperaties.

Dit standpunt wordt echter niet door iedereen gedeeld. Er zijn er die vrezen dat een 'NAVO Stabilisatie- en Reconstructiemacht' zal concurreren met de *NATO Response Force*, en dat het zal leiden tot een onnodige trans-Atlantische werkverdeling: de Europese krijgsmachten zullen de voorkeur hebben om deel te nemen aan wederopbouwoperaties vanwege hun grote ervaring op dit gebied. Critici maken zich ook zorgen over een gebrek aan transparantie over de verhouding tussen deze NAVO-macht en de capaciteiten die de EU aan het ontwikkelen is onder de paraplu van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Uiteindelijk zullen degenen die een eigen capaciteit voor de NAVO voorstaan, benadrukken dat er niets mis is met het bezitten van vergelijkbare capaciteiten door beide organisaties, omdat het de betrokken partijen alleen maar ten goede zal komen als de NAVO in staat is haar eigen operaties van begin tot einde uit te voeren.<sup>3</sup>

## **Conclusie**

De bovengenoemde uitdagingen komen allemaal voort uit hetzelfde fundamentele probleem: een gebrek aan strategische richting voor de NAVO. De huidige problemen van de verdragsorganisatie worden in ieder geval ten dele veroorzaakt door het onvermogen van haar leden om gezamenlijk te bepalen wat het betekent om lid te zijn van een collectieve veiligheidsorganisatie. Zolang deze situatie voortduurt is succes niet mogelijk. Het klopt dat het erg lastig zal zijn om een nieuw Strategisch Concept op te stellen in de huidige veiligheidssituatie, gegeven de problemen die de lidstaten hebben om de vereiste troepen te leveren voor de operatie in Afghanistan, de filosofische verschillen tussen hen over de vraag hoe terrorisme het beste bestreden kan worden, en een in essentie bevroren relatie met de EU. De onderhandelingen zullen zwaar zijn, en er is geen garantie dat de NAVO die hieruit tevoorschijn komt alle bovenstaande uitdagingen tegemoet zal kunnen treden op een manier die critici graag zouden zien. Desondanks moet niet vergeten worden dat lapwerk en voorlopige oplossingen het maar een korte tijd uithouden. Het opstellen van een nieuw Strategisch Concept is *de* uitdaging die de NAVO moet ondernemen als ze in staat wil zijn om de veiligheidsproblemen van de toekomst krachtig tegemoet te treden.

J. Smith is directeur van het Europa-programma van het *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) in Washington D.C. J. Wiseman is als stafmedewerker verbonden aan het CSIS.

Vertaling: David den Dunnen

1. Ivo Daalder, James Goldgeier, 'Global NATO', *Foreign Affairs* 85, no. 5 (september/oktober 2006). De auteurs stellen dat het scala van missies die de NAVO uitvoert gedurende de afgelopen 15 jaar (in Europa, Noord-Amerika, Azië en Afrika), de organisatie feitelijk in een wereldwijde alliantie heeft veranderd.
2. Bijna onmiddellijk na de aanslagen van 11 september besloot Rusland om zijn luchtruim open te stellen voor de internationale coalitie ten behoeve van hun operatie in Afghanistan, en om *intelligence* te delen als ondersteuning van de strijd tegen het terrorisme.
3. Hans Binnendijk, 'Postwar Planning: A New, but Necessary, Job for NATO', *International Herald Tribune*, 9 april 2004.