

NAVO en partners, van Alaska tot Amman?

De NAVO heeft sinds kort 26 leden. Slovenië, Slowakije, Roemenië, Litouwen, Letland, Estland en Bulgarije mochten al enkele maanden de NAVO vergaderingen bijwonen, maar zijn nu ook officieel lid. De uitbreiding zal vooral veranderingen teweegbrengen voor het aangezicht van de NAVO-partnerschappen. Waar tot nu toe in het Partnerschap voor Vrede programma (PvV) aandacht werd besteed aan het omvormen van oude defensie-apparaten in Centraal-Europa zal de aandacht van NAVO nu uitgaan naar de partnerlanden in Centraal-Azië en de Kaukasus en de NAVO-EU overlap van landen zal groter worden.

DOOR JOANNEKE BALFOORT

De partnerschappen van de NAVO zijn veelzijdig en het onderhouden daarvan wordt vaak niet als doelstelling genoemd, maar bij de veiligheidstaak van de NAVO zijn deze onontbeerlijk. Met een overzicht van deze lappendeken van partners van velerlei pluimage zal ik trachten deze stelling te illustreren.

De Euro Atlantische Partnerschapsraad (EAPR) bestaat uit 46 landen, die allen lid zijn van het Partnerschap voor Vrede programma (PvV). Het PvV is in 1994 opgezet met het oogmerk om de landen uit het Oostblok te assisteren bij het omvormen van oude defensiestructuren en ze gereed te maken voor een eventueel NAVO-lidmaatschap. De EAPR beslaat de gehele Euro-Atlantische regio. Alleen Bosnië-Herzegovina en Servië en Montenegro zijn nog geen PvV-lid en maken nog geen deel uit van de EAPR. Bosnië-Herzegovina zal, indien voldaan is aan de gestelde voorwaarden van defensiehervormingen en samenwerking met het Joegoslavië tribunaal (ICTY) waarschijnlijk in Istanboel PvV-lidmaatschap worden aangeboden. PvV-lidmaatschap voor Servië en Montenegro is nog ongewis. Met de uitbreiding zal de EAPR drastisch wijzigen. Een deel van de actieve partners behoren nu tot het bondgenootschap en de overblijvende 20 landen hebben uiteenlopende belangen. Rusland en Oekraïne hebben bovendien een speciale samenwerking met de NAVO. Om deze verschillende partners te accommoderen moet het instrumentarium (breed scala aan PvV activiteiten, maar ook individuele actieplannen, actieplannen defensie opbouw en terrorisme) flexibel ingezet kunnen worden. De landen vallen in drie groepen onder te verdelen: kandidaat-lidstaten, Centraal-Azië en Kaukasus en West-Europese partners. Moldova en Belarus vallen hier niet onder te groeperen. NAVO heeft geen actieve partnerschapsrelatie met Belarus, maar Moldova wordt bijgestaan met concrete projecten en assistentie bij defensiehervormingen.

Kandidaat lidstaten

Macedonië, Albanië en Kroatië maken onderdeel uit van het Membership Action Programme (MAP) en zijn daarmee kandidaat-lidstaat. Zoals de recente toetreders worden zij door middel van het indienen van een Annual National Plan jaarlijks getoetst aan de hand van politieke en militaire criteria of zij gereed zijn voor het NAVO-lidmaatschap. De drie landen hopen in Istanboel te horen wanneer zij lid kunnen worden. Gezien de staat van politieke en defensiehervormingen in de drie landen is het echter onwaarschijnlijk dat er nu al een datum geprikt gaat worden.

Centraal Azië en Kaukasus

De landen in Centraal-Azië en Kaukasus lopen nog ver achter op andere landen van het voormalig Oostblok. De rozenrevolutie in Georgië is een uitzondering en het is maar de vraag

of dit voorbeeld gevolgd zal worden. De meerderheid van de landen in deze regio worden geleid door dictatoriale regimes waar het schenden van mensenrechten aan de orde van de dag is. De landen zijn onderling verschillend zowel in democratisering als in participatie aan NAVO activiteiten. De crisis tussen Armenië en Azerbeidzjan beleefde een dieptepunt toen tijdens een PvV cursus een Armeense officier werd vermoord door een Azeri. Stabiliteit in deze regio is van groot belang voor de NAVO en enkele landen zijn instrumenteel bij terrorismebestrijding. NAVO zal in Istanboel waarschijnlijk het besluit nemen om deze regio, die tot nu toe niet erg actief heeft geparticipeerd in Partnerschap voor Vrede programma, meer aandacht te geven en bij te staan bij defensiehervormingen en democratische controle over de strijdkrachten.

West-Europese partners

Interoperabiliteit tussen de strijdkrachten is een prioriteit voor NAVO en partners, zodat deelgenomen kan worden aan door NAVO geleide vredesoperaties. De vijf West-Europese Partners (Zwiserland, Oostenrijk, Ierland, Zweden en Finland) voldoen reeds aan dat criterium en hebben binnen het Partnerschap voor Vrede programma dan ook behoefte aan andere activiteiten, zo willen zij deelname voor partners aan de NATO Response Force (NRF) en CBRN bataljon.

NAVO-Oekraïne

Vanaf 1997 bestaat er een speciale relatie met Oekraïne, de NAVO Oekraïne Commissie. Een NAVO Oekraïne werkgroep defensiehervormingen begeleidt Oekraïne en adviseert over plannen voor aanpassingen binnen Oekraïense strijdkrachten. Oekraïense strijdkrachten nemen op grote schaal deel aan vredesoperaties, zoals KFOR en vormen de tweede grootste troepenleverancier in Irak. De positieve ervaringen met de NAVO hebben er mede toe geleid dat Oekraïne besloot in 2002 het NAVO lidmaatschap als een lange termijn doel aan te nemen. NAVO hield directe toenadering af, maar stemde wel toe met het ontwikkelen van een verdergaand partnerschap. In het nieuwe actieplan worden jaarlijks gedetailleerde afspraken gemaakt over politieke, economische en militaire doelstellingen, zoals bijvoorbeeld over de mediavrijheid, vrijheid van vergadering en verkiezingswetgeving. Niet altijd tot groot genoege van Oekraïne kunnen op deze manier bijeen-

komsten van de NAVO Oekraïne commissie gebruikt worden om misstanden in de politieke arena in Oekraïne aan de kaak te stellen.

NAVO Rusland Raad (NRR)

In 2002 werd de NAVO Rusland Raad opgericht als een forum voor 20 gelijkwaardige leden, NAVO leden en Rusland. Onder de NAVO Rusland Raad, die eenmaal per maand op Ambassadeursniveau bijeenkomt, werden verschillende werkgroepen opgericht die zich met uiteenlopende zaken bezighouden. Het brede scala aan onderwerpen betreft onder andere Theatre Missile Defence, non proliferatie (dreigingsanalyse), civiele verdediging, defensiehervormingen, terrorisme, maar ook politieke dialoog over bijvoorbeeld situatie in Afghanistan, Kosovo en Georgië. De sfeer tussen NAVO en Rusland is aanzienlijk veranderd sinds de NRR en de samenwerking verloopt constructief. Natuurlijk heeft Rusland geklaagd over de uitbreiding, het CSE verdrag en het recente besluit van NAVO om *air policing* op zich te nemen in de Baltische staten, maar de toon waarop dit gebeurt lijkt toch aanzienlijk milder te zijn dan voorheen.

Mediterrane Dialoog

Egypte, Marokko, Israël, Algerije, Mauritanië, Jordanië en Tunesië maken deel uit van de Mediterrane dialoog. Tot nu toe is er nog niet veel samenwerking, men komt een maal per jaar bijeen op niveau van Ambassadeurs en er is op kleine schaal militaire samenwerking. Mede in het kader van samenwerking bij terrorismebestrijding is het idee opgevat om de dialoog te versterken door middel van een samenwerkingsprogramma op basis van vrijwilligheid. De landen zullen op deze basis deel kunnen nemen aan een deel van het Partnerschap voor Vrede programma.

Greater Middle East (GME)

Vorig jaar is in de VS een initiatief ontwikkeld met als doel politieke en maatschappelijk hervormingen in de landen in het Midden-Oosten te bevorderen. In eerste instantie wordt hierbij gedacht aan een groot aantal landen (inclusief landen van Mediterrane dialoog en Irak) variërend van Marokko tot Pakistan. EU/NAVO en G8 partners zouden verschillende elementen uit moeten werken. VS en VK hebben in de NAVO onder de noemer "Istanboel Coöperatief Initiative" de NAVO aangezet om

het veiligheidsrozet van het initiatief in te vullen. Dat de NAVO een grote rol krijgt bij het veiligheidsspoor van het wijdere Midden-Oosten wordt nog niet door iedereen omarmd. Discussie is volop bezig en is nog niet uitgekristalliseerd. De recente ontwikkelingen in het Israëliisch-Palestijns conflict zijn ook niet bevorderlijk. Frankrijk is nog niet overtuigd van een NAVO rol in het GME concept en vindt verdieping van de Mediterrane dialoog voldoende. VS streeft naar verdieping MD en een vergelijkbaar aanbod voor het bredere aantal GME landen. Op termijn zouden deze twee kunnen fuseren. Over het geografische bereik is men het ook niet eens. VS en VK willen bepaalde terroristische regimes uitsluiten (Iran, Syrië, mogelijk Palestijnse Autoriteit). Frankrijk wil de 7 MD landen buiten het initiatief houden. Anderen, waaronder Nederland, staan een inclusieve benadering voor waarbij niet a priori landen worden buitengesloten. Of Afghanistan en Pakistan ook bij het initiatief behoren is eveneens onderwerp van discussie.

NAVO-EU

Sinds enkele jaren werkt de EU voortvarend aan de middelen, structuren en procedures om vredesoperaties op te zetten. Daarmee wordt de relatie met de NAVO relevant, aangezien de NAVO immers al langer vredesoperaties uitvoert. Het feit dat de lidmaatschappen van beide organisaties grotendeels overlappen (en met de uitbreiding van EU en NAVO verder zullen overlappen) speelt daarbij ook een rol.

Op een aantal terreinen is inmiddels door de EU en de NAVO afspraken gemaakt. Het gaat dan vooral om de samenwerking in de aanloop naar een militaire vredesoperatie en samenwerking op het gebied van capaciteitsontwikkeling (in het jargon 'Berlijn plus'). De EU heeft in het verleden de NAVO-operatie in Macedonië overgenomen en thans staat de overname door de EU van de NAVO-operatie SFOR hoog op de agenda. Dat

is een lakmoesproef of alle regelingen voor samenwerking ook in de praktijk goed zullen werken. Steeds meer wordt evenwel duidelijk dat de samenwerking eigenlijk breder zou moeten zijn. Beide organisaties richten zich met hernieuwde aandacht op het 'Greater Middle East'. De NAVO is verder verantwoordelijk voor de vredesoperatie ISAF in Afghanistan en het zou voor de hand liggen om intensief samen te werken met de EU, die in dat land ook op velerlei terrein actief is. Een ander onderwerp betreft terrorismebestrijding waar beide organisaties, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, een belangrijke rol spelen.

De tijd dat beide organisaties, zo dicht bij elkaar in Brussel gelegen, 'in splendid isolation' werkten, is gelukkig ver achter ons, maar een pragmatische samenwerking kan en moet verder worden ontwikkeld. De NAVO-top in Istanboel eind juni kan daar hopelijk een duw aan geven.

Nieuwe praatclub

De partners van de NAVO vormen een bont gezelschap, zeker wanneer landen zoals Qatar, Bahrein en mogelijk Pakistan deel uit gaan maken van het Greater Middle East initiatief en betrokken raken bij de NAVO. NAVO staat voor vrede, veiligheid en stabiliteit en dat de reikwijdte steeds verder van oorspronkelijke grondgebied reikt is een logisch gevolg van de politieke ontwikkelingen (overname ISAF in Afghanistan). Het vormen van nieuwe partnerschappen en het consolideren en verdiepen van de bestaande partnerschappen blijft een belangrijke taak voor de NAVO. Zolang praktische samenwerking voorop staat en deze zich concentreert op bevorderen interoperabiliteit, deelname aan vredesoperaties, defensiehervormingen en terrorisme kan voorkomen worden dat NAVO een nieuwe praatclub wordt.

De auteur heeft een achtergrond in internationale betrekkingen en internationaal recht.