

**KONINKLIJKE
VERENIGING
TER BEOEFENING
VAN DE
KRIJGSWETENSCHAP**

OPGERICHT 6 MEI 1865

Ereleden

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

generaal-majoor b.d.
E. R. d'Engelbronner

Z. E. luitenant-generaal b.d.
J. P. Verheijen

luitenant-kolonel b.d.
W. F. Anthonijsz

Bestuur

Voorzitter

mr. drs. C. Homan, genm marns

Vice-voorzitter

H.M. van Lent, kol gn

Leden

prof. G. C. Berkhof, lgen gn b.d.
J. A. van Diepenbrugge, kol cav
drs. F. J. J. Princen
R. Neervoort, kol KLu
drs. M.R. Jochems
R. A. A. Klaver, ktz
drs. M. de Haas, kap inf
(public relations)

Redacteur

T. de Kruijf, genm gn b.d.
Inst. Defensie Leergangen
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
bezoekadres:
Brasserskade 227a
2289 PA Rijswijk
tel.: (015) 2 15 27 06

Secretaris

J. Hardenbol, maj cav
Seringenlaan 25
7313 CH Apeldoorn

Penningmeester

M. P. Dekker, kol gn
Odenveelpark 15
3451 XA Vleuten

Ledenadministratie

J. J. M. Nijman
Karel Doormanlaan 274
2283 BB Rijswijk
Tel. (070) 3 94 78 36

MARS IN CATHEDRA

FEBRUARI 1996

NR 105

Voordrachten

Op dinsdag 5 september 1995 organiseerde de vereniging een bijeenkomst in de Ronde Zaal van het Defensie Voorlichtingencentrum met als thema:

“UITBREIDING VAN DE NAVO: ONDER WELKE VOORWAARDEN?”

Inleiders waren prof. dr. J.G. Siccama, Hoofd Afdeling Onderzoek Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael" en drs. G.M. de Vries, lid van de liberale fractie van het Europees Parlement.

Er was veel belangstelling voor deze lezingen en niet zonder reden, zoals blijkt uit het hierna volgende verslag.

Prof. dr. J.G. Siccama

Het debat over de uitbreiding van de NAVO is nog in volle gang. Hieraan zitten echter twee kanten. Enerzijds is op Amerikaans initiatief een studie gaande over uitbreiding. Dit verleent de kwestie klaarblijkelijk enige actualiteit. Anderzijds is de Muur al meer dan vijf jaar geleden gevallen en vergt het (net als bij de kruisraketten-kwestie) veel inspanning om nog nieuwe nuances in de argumentatie pro en contra te onderkennen. Zelf heb ik me in het begin van 1991 reeds uitgesproken voor een gelijktijdige uitbreiding van NAVO en Raad van Europa naar Centraal- en Oost-Europa, en eigenlijk heb ik aan mijn argumenten van destijds niet zo veel toe te voegen.¹ Hierbij gaat het om de gevolgen voor twee uiteenlopende regio's. Aan de ene kant voor Centraal- en Oost-Europa, waarbij de doelstelling 'Averting anarchy' nog steeds voorop staat.² Aan de andere kant de gevolgen voor ons eigen knusse 'home': loopt dat niet gevaar door allerlei hele of halve zwervers toe te laten?

Uiteraard krijgt dit vraagstuk zo langzamerhand wel zijn eigen momentum. Hoe lang zullen Centraal- en Oosteuropese landen nog op onze deur blijven kloppen zonder zich vernederd te voelen

¹ 'The Future of NATO', in: *Enjeux du Monde: Bilans et Perspectives 1991*, pp. 84-87.

² J. Snyder, 'Averting Anarchy in The New Europe', *International Security*, vol. 14, pp. 5-41.

en hun gezicht wederom in oostelijke of in ieder geval anti-westerse richting af te wenden?

Scenario's

Wellicht is het verstandig de politieke keuze in zake uitbreiding, afhankelijk te maken van drie mogelijke scenario's: (1) status quo plus; (2) collectieve veiligheid; (3) geleidelijk uitbreiden van de 'zone of peace'. Laat ik van te voren bekennen dat ik nog steeds voorstander ben van de derde optie.

ad (1) Het *status quo-plus* scenario houdt in dat de Centraaleuropese landen die willen toetreden tot de NAVO in de wachtkamer worden gezet. Bij of multilaterale samenwerking met deze landen wordt aangemoedigd, maar een concreet uitzicht op lidmaatschap wordt ze niet gegund. Naast het woord 'wachtkamer' is hierop de term 'quarantaine' van toepassing. Het 'Partnership for Peace Programme' (PfP), waartoe de NAVO op de top van januari 1994 heeft besloten, valt binnen dit scenario.

Op zijn best valt deze optie te waarderen als een mogelijkheid tot praktische differentiatie van de landen van Centraal-Europa die reeds lang hunkeren naar het NAVO-lidmaatschap. Impliciet krijgen de Visegrad-landen binnen het PfP een voorkeursbehandeling, ook al worden met de Russische Federatie en Oekraïne 'speciale' (nog specialere?) relaties aangeknoopt. Beslissend nadeel is echter dat er geen tijdpad met concrete mijlpalen wordt aangegeven dat de aspirant-toetreders moeten doorlopen, om voor toetreding in aanmerking te komen, en waaraan ze een prikkel kunnen ontlenuen om inderdaad toegelaten te worden.

ad (2) Het *collectieve veiligheid-scenario* betekent herstructurering van de NAVO tot een regionale veiligheidsorganisatie ex hoofdstuk VIII van het Handvest der Verenigde Naties. Eigenlijk impliceert dit dat de NAVO wordt opgeslokt door de OVSE. Ofschoon de omgekeerde gedraglijn, waarin de NAVO was gefuseerd met de CVSE, in 1991 zeer wel mogelijk was geweest, behoort deze optie thans ten gevolge van het oprabbelen van de Russische Federatie tot de onmogelijkheden.

De voordelen van dit scenario zouden zijn dat de OVSE een verdragsmatige basis krijgt waarin alle lidstaten beloven dat een aanval op een lidstaat tegelijkertijd een aanval op henzelf is en dat de militair-geïntegreerde structuren van de NAVO de sterke arm van de OVSE gaan vormen. Hier staat echter tegenover dat bij de uitbreiding geen enkele relatie wordt gelegd met het democratische karakter van de aspirantleden alsmede hun mate van welslagen op de weg naar transformatie. Bovendien heeft collectieve veiligheid, vooral bij de Volkenbond, niet gewerkt.

ad (3) *Geleidelijke uitbreiding van de 'zone of*

peace'. Dit scenario komt neer op een fusie van de Raad van Europa (mits die zijn criteria strikter aanlegt) met de NAVO. Deze door mij aangehangen optie sluit geen enkele aspirant lidstaat tussen San Francisco en Vladivostok van het NAVO-lidmaatschap uit, maar legt objectieve criteria voor de uitbreiding aan. Het scenario wordt ondersteund door de resultaten van empirisch onderzoek, die aantonen dat van het gelijktijdig optreden van gemeenschappelijke bondgenootschappen, contiguiteit (geografische nabijheid) en de democratische staatsvorm een vredesbevorderende werking uitgaat.³ Het model breekt met het verleden, waarin autoritaire staten (Portugal onder Salazar, Griekenland onder de junta; Turkije, dat zelfs nu een vraagteken is) lid waren van het Atlantisch bondgenootschap. Terugval in de dictatuur of het totalitarisme zou in het vervolg tot schorsing van het lidmaatschap moeten leiden. Cruciaal is hierbij tevens de vraag of men Rusland hoe dan ook bij de NAVO wil hebben. De grote scheidslijn loopt ook in de gedachten van westerlingen nog steeds bij de Boeg.

Beslissend is uiteraard ook welke criteria moeten gelden voor de toetreding van nieuwe leden.

M. van den Doel heeft op dit punt tien overwegingen genoemd die zouden moeten beslissen over stapsgewijze integratie van de voormalige Warschaupact-landen.⁴ De belangrijkste hiervan lijken mij de stabiele behoefte aan een NAVO-lidmaatschap, de stabiliteit van de democratie in het betreffende land en het primaat van het burgerlijk bestuur over de strijdkrachten. Twee criteria zouden naar mijn idee per se *niet* mogen worden toegepast: interoperabiliteit in militaire uitrusting (al was het maar omdat ook de 'oude' NAVO op het punt van standaardisatie slecht scoorde, maar ook omdat het onbetaalbaar is) alsmede het opgelost zijn van alle latente territoriale conflicten. Aan dat laatste heeft ook onze bondgenoot Duitsland per slot van rekening nooit kunnen voldoen.

Argumenten

Er zijn drie belangrijke argumenten ten gunste van geleidelijke uitbreiding van de vredeszone: (1) de morele plicht; (2) het stabiliserende effect van integratie; (3) eigenbelang.

1. *Morele plicht*. Vijftig jaar lang heeft de NAVO beweerd dat het slechts een verdedigend bondgenootschap was. Vrijheid en democratie zouden beschermd moeten worden tegen het gevaar van het communistisch totalitarisme. Tussen 1989 en 1991 hebben de bevolkingen van de voormalige Warschaupactlanden zich - meestal geweldloos -

³ S.A. Bremer, 'Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War', *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36, Nr. 2, juni 1992, pp. 309-341.

⁴ M. van den Doel, *Central Europe: The New Allies?* Boulder; Westview Press, 1993.

bevrijd van het communistische juk. Men heeft zich bekeerd tot de westerse democratie (en ook tot het marktmechanisme) en wil dolgraag lid worden van westelijke instituties als de Europese Unie (voornamelijk economisch) en de NAVO (militair). Wie geeft ons het recht om landen in Europa toetreding (mits die verantwoord is) te ontzeggen?

2. *Integratie in plaats van interventie.* Integratie, dat wil zeggen lidmaatschap van internationale organisaties, wordt gezien als een middel om de spanningen tussen landen te verminderen of weg te nemen. Politiek gaat het hier om toetreding tot de Raad van Europa en de CVSE, economisch tot de EU en militair tot de NAVO en de WEU. Hoewel economische integratie wellicht van grotere betekenis is dan militaire, duurt het (nog) langer voordat aan de infrastructurele voorwaarden tot uitbreiding van de EU is voldaan. Het Westen heeft de plicht zo spoedig mogelijke integratie mogelijk te maken waar dat maar kan. Militair komt dit neer op uitbreiding van de geïntegreerde structuren van de NAVO en uiteindelijk volledig lidmaatschap.

Het alternatief voor institutionele integratie is militaire interventie in gebieden die men in quarantaine probeert te houden. Onder meer het voorbeeld van het voormalige Joegoslavië toont aan dat militaire interventie een hachelijk avontuur is. Ten eerste neemt collectieve besluitvorming om de actie te legitimeren te veel tijd in beslag zodat het gewapende conflict reeds is geëscaleerd. Vrede bewaren op het slagveld is vervolgens onmogelijk. Ten tweede lopen de politieke doeleinden van de interventie vaak uiteen, zodat een warrig compromis ontstaat. Dit wreekt zich vooral bij tegenstrijdige mandaten (onder meer: strafacties uit de lucht of door een reactiemacht teneinde peacekeeping op de grond te kunnen continueren). Ten derde verlengt halfslachtige interventie de strijd, zodat er uiteindelijk meer doden vallen en het humanitaire doel van de operatie evenmin wordt gediend.

3. *Eigenbelang.* Wie de eerste twee argumenten pro uitbreiding te idealistisch vindt, kan terugvalen op dit realistische argument. Dat luidt: Nederland heeft belang bij voortzetting van de Europese integratie. Dit vereist een stabiel Duitsland, dat op zijn beurt weer gediend wordt door stabiliteit bij zijn oosterburen. Militaire integratie in de NAVO, die door Duitsland dan ook sterk wordt begeerd, is een bijdrage aan deze stabilisering van Centraal-Europa.

Welke argumenten tegen uitbreiding van de NAVO worden hiertegen in stelling gebracht? Laat ik beginnen met drie argumenten die volgens mij geen hout snijden: (1) De timing is verkeerd; (2) Rusland wil het niet; (3) Uitbreiding komt neer op het trekken van nieuwe scheidslijnen en discriminatie.

1. *Timing.* Vóór de mislukte augustuscoup van 1991 werd gesteld dat toetreding van de Visegrad-landen de positie van de hervormingsgezinde Gorbatsjov zou verzwakken. Nadat Gorbatsjov was opgevolgd door Jeltsin werd uitbreiding weerlegd met het argument dat tegen landen als Polen geen militaire dreiging aanwezig was en dat ze geen bescherming behoeften. Nu Jeltsin niet langer onvoorwaardelijk pro-NAVO is, zou zijn positie weer in gevaar worden gebracht door wél te besluiten tot uitbreiding. Uitbreiding komt derhalve *altijd* ongelegen. Met 'nu niet' wordt eigenlijk bedoeld: 'nooit'.

2. *Rusland wil het niet.* Toen Jeltsin nog geen bezwaar maakte tegen uitbreiding van de NAVO met Middeneuropese landen, werd de uitbreiding onnodig geacht. Nu de Russische Federatie zich in buitenlands-politiek opzicht weer enigszins afzet tegen het Westen beweert het Westen enerzijds dat Jeltsin geen 'droit de regard' heeft op uitbreiding, maar anderzijds wordt hem door het 'Partnership for Peace' wel een feitelijk veto toegerekend. Verwijdering van Rusland treedt ook al op nu de NAVO afziet van uitbreiding. Tegen Bolkestein's argument dat uitbreiding tot een self-fulfilling prophecy leidt, in die zin dat Rusland zich vijandig gaat opstellen, kan men derhalve inbrengen dat de huidige afwachende houding van het Westen ertoe bijdraagt dat Rusland zich weer anti-westers durft opstellen.

Beslissend in het weerleggen van het Russische argument buitengesloten te worden, is uiteraard Rusland niet voor eens en altijd uit te sluiten van het NAVO-lidmaatschap. Je voelt je niet bedreigd als je tot een club mag toetreden. Op Rusland moeten dezelfde criteria worden toegepast, ook al betekent dit in de praktijk dat de toetreding veel langer op zich zal laten wachten.

3. *Nieuwe scheidslijnen.* Toepassing van objectieve criteria betekent niet dat alle Centraal- en Oosteuropese landen gelijktijdig worden toegelaten. Voor staten die goede voortgang maken met het proces van politieke- en economische transformatie gaat de deur eerder open. Dit is veeleer een beloning voor deze aspirant-leden dan een straf voor de landen die nog niet aan de criteria voldoen. Ook voor hen betekent trouwens het feit dat ze later op dezelfde condities óók lid mogen worden een geruststelling. Verderfelijk is wel dat het Westen op dit punt een tegenstrijdige politiek voert: terwijl het Partnership for Peace uitdrukkelijk bedoeld is om geen scheidslijnen te trekken, doet het geassocieerd lidmaatschap van de WEU dit wel.

Volledigheidshalve noem ik nog vier andere, naar mijn mening ongeldige, argumenten.

4. Er is niet sprake van militaire *dreiging* en als die wel herleeft, is er voor het Westen voldoende waarschuwingstijd. Is voorkomen van dreiging en crisis niet beter dan genezen?

5. Toetreding vergroot het militair overwicht van de NAVO op Rusland. Hier is sprake van een vijand-denken, waarin voor de mogelijke toetreding van Rusland geen plaats is. Hoe verhoudt dit argument zich trouwens met de bewering dat de NAVO alleen een toekomst heeft indien hij een vijand heeft? Moet er wederom een militair machts-evenwicht ontstaan? Overigens is dit argument strijdig met het vierde bezwaar.

6. *Uitbreiding kost veel geld.* De gevolgen van niet-uitbreiding in de vorm van de te zijner tijd nodige kosten voor herbewapening komt het Westen nog duurder te staan.

7. *De OVSE is geschikter dan de NAVO.* In het door mij voorgestane scenario neemt de NAVO als militair geïntegreerde organisatie als het ware de OVSE over. De OVSE legitimeert daarbij militair optreden van zijn sterke arm: de NAVO.

Eén argument laat zich niet weerleggen: namelijk dat het Westen nieuwe lidstaten niet kan en wil verdedigen. Iets begeren heeft geen zin als het onmogelijk bereikt kan worden. Is het voor de NAVO echter echt onmogelijk om Polen mee te helpen verdedigen indien het overwicht op Rusland qua CFE-criteria 3,7:1 bedraagt? Anders ligt dit voor de Baltische landen, waarvan verdediging op objectieve militaire gronden vrijwel onmogelijk lijkt, al gold dit destijds evenzeer voor West-Berlijn.

Daarnaast komt het inderdaad aan op de wil je toezegging gestand te doen: 'beter geen belofte dan een loze belofte' heeft mijn opponent terecht opgemerkt.⁵ Op dit punt kan slechts de integratie in de militair-geïntegreerde structuren vooraleer tot formele toetreding wordt overgegaan enig soelaas bieden. Men mag immers aannemen dat de wil om elkaar bij te staan, afhangt van de voorheen beoefende praktische integratie, zoals de gevolgde bottom-up benadering het succes van de NAVO kan helpen verklaren.

Overigens brengt mij dit wel op het verband met de recente uitbreiding van de EU. Is daarbij de bereidheid van de EU om bijvoorbeeld Finland, dat een grens van ruim 1300 km met de Russische Federatie heeft, wel voldoende overwogen? Kan de EU het zich hoe dan ook permitteren om een van zijn lidstaten (ook al wil die (nog?) niet toetreden tot zijn militaire component, de WEU) te laten veroveren? Of moet de militaire, inclusief de nucleaire bescherming ook hier weer komen van de NAVO, in casu de Verenigde Staten van Amerika. Nog ingrijpendere dan Finland is in dit opzicht de toetreding van de Baltische landen. Toch vrees ik dat ik over een aantal jaren wakker zal worden na een nachtmerrie waarin de Baltische landen lid zijn van de WEU (hoewel niet van de NAVO) en waarin de spanning met Rusland

krachtig oploopt. Maar dit is wellicht een thema voor een volgend debat.

Begrippen

OVSE = Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

CVSE = Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

Dr. G.M. de Vries

Ik wens mij niet op te stellen als tegenstander van de uitbreiding van de NAVO. Zo zwart-wit ligt die zaak niet. Ik ben voorstander van uitbreiding maar onder stringente voorwaarden. Waar ik tegenstander van ben, is van een discussie die geen discussie is, omdat de uitkomst al van tevoren vast staat, zonder het zorgvuldig wegeven van 'mitsen', 'maren', mogelijkheden en voorwaarden. Ik zou mijn verhaal, dat enigszins contra-punctisch kan worden beschouwd op dat van de heer Siccama, in drie stukjes willen knippen. Ik zou willen beginnen met een aantal zwakke argumenten te noemen, zowel voor als tegen de uitbreiding. Ik zou in de tweede plaats willen ingaan op een aantal aanzienlijk sterkere argumenten. En ook daar argumenten voor en tegen willen onderscheiden. Ten slotte, de beide categorieën afwegend, kom ik tot een aantal beleidsaanbevelingen.

Toen de landen van Centraal- en Oost-Europa, na de val van de muur, na het teloor gaan van het communisme, na de ontmanteling van het Warschaupact aansluiting zochten bij het Atlantisch Bondgenootschap, stootten zij al snel op bezorgde geesten in het Westen. Onder andere in de Verenigde Staten. Een van de toenmalig 'bezorgden', zeker toen de Clinton regering aan het bewind kwam, was Peter Tarnhof die toen nog verantwoordelijk was op het 'State Department' voor Rusland. Intussen is hij dat niet meer en is ook zijn bezorgdheid een stuk minder geworden. Maar de argumenten die toen werden genoemd, gelden tot op zekere hoogte nog steeds. Een van de argumenten die Tarnhof en de zijnen toen aanhaalden was: uitbreiding van de NAVO kan door Rusland uitsluitend worden gezien als een bedreiging voor zichzelf. Een variant op de oude omsingelingsangst die vroeger, terecht of ten onrechte, de Russen vaak is toegeschreven. Uitbreiding als anti-Russisch, uitbreiding als agressieve daad van het Westen en dus als veiligheidsrisico voor dat Westen op lange termijn. Ik vind dat geen sterk argument. Althans niet in zijn pure, onverwaterde zwart-wit vorm. Ik kom later nog op de nuance terug. Wanneer wij uitbreiding van de NAVO geheel afhankelijk zouden maken van de opvattingen en van de al of niet terechte angsten

⁵ In *Een Continent op drift*, Amsterdam: Van Oorschot, 1994, pp. 9-20.

van de Russen, geven we daarmee de Russen een veto over de organisatie van onze eigen veiligheid. Dat acht ik eerder in strijd met onze veiligheid.

Het tweede tegenargument is dat uitbreiding de positie van de hervormers in Rusland zou ondermijnen. Er zijn bij de toehoorders mensen die beter op de hoogte zijn van de situatie in Rusland dan ik zelf. Maar mijn persoonlijke indruk is dat dit argument de invloed van het Westen op de interne invloed in Rusland overschat. Dat is overigens een klassieke fout van het Westen. Gedurende de jaren zestig, zeventig en tachtig is voortdurend het Westen geneigd geweest zichzelf een te grote invloed, ten positieve of negatieve, op de interne ontwikkelingen van dat zeer grote, maar tamelijk autistische land toe te rekenen. Om concreet te zijn, mijn indruk is dat de komende Russische parlementsverkiezingen in elk geval nationalistische stromingen in dat parlement naar voren zullen doen komen, ongeacht wat het Westen doet. De kansen van partijen als 'Rusland's Keuze' of 'Jalkokov' lijken mij niet bijzonder groot.

Een derde argument dat ik niet als al te sterk zou willen betitelen, is het argument dat voorafgaand aan NAVO-uitbreiding de Europese Unie zich zou dienen uit te breiden. Het verhaal van de zogenoemde: 'Koninklijke weg'. Eerst West-Europa en dan pas de NAVO. Er zijn natuurlijk argumenten voor te geven. Het is zeker waar dat voor de stabiliteit van Centraal- en Oosteuropese landen de economische ontwikkeling in die landen van zeer grote, misschien van doorslaggevend betekenis is. Het Westen is in staat die economische ontwikkeling te bevorderen, met name via de Europese Unie, de Europese Gemeenschap als u het juridisch correct wil zeggen. Dat zou dus pleiten voor een zekere prioriteit voor de EU-uitbreiding. Daarvoor pleit ook, dat de EU primair een rechtsgemeenschap is. Wij weten allen dat in Centraal- en Oost-Europa het zich vestigen van zo'n rechtsgemeenschap één van de belangrijkste naderkende ontwikkelingen is sinds de val van het communisme.

Zwakke kanten

Maar ook de argumenten voor uitbreiding hebben hun zwakke kanten en ook daar zou ik er een paar van willen noemen. Allereerst het argument van de Russische agressiviteit in het verleden. Mensen als Brezinski, niet voor niets een gevluchte Pool, hameren er voortdurend op dat Rusland zich in zijn geschiedenis voortdurend onbetrouwbaar en agressief heeft getoond ten opzichte van zijn land en buurlanden. Dat valt niet te ontkennen. Maar evenmin valt naar mijn gevoel te ontkennen dat van Rusland op afzienbare termijn geen militaire dreiging lijkt uit te gaan op juist landen als Polen, Hongarije en Tsjechië. Ik open een haakje en zeg in hele kleine lettertjes: misschien wel op andere landen in die regio. Maar in elk ge-

val niet op de landen die in onze beleving als eerste in aanmerking zouden komen voor het lidmaatschap.

Een tweede wat zwak argument vind ik het argument dat uitbreiding van de NAVO stabiliteit in Centraal- en Oost-Europa zou kunnen bevorderen; als het gaat om risico's die niet voortvloeien uit Russische agressiviteit of vermeende agressiviteit, maar voortvloeien uit etnische conflicten binnen die regio. Ik vraag mij af of het lidmaatschap van de NAVO werkelijk etnische spanningen in dat gebied in de hand kan houden of verlagen. Men zou ook het tegenovergestelde argument kunnen hanteren en kunnen zeggen: zo lang het NAVO-lidmaatschap afhankelijk wordt gesteld van een effectieve waarborg van minderheidsrechten in landen als Roemenië, is dat een stimulans voor de Roemenen serieus aan de minderheidsrechten te werken. Iets waartoe zij anderszins niet bijzonder genegen zouden zijn.

Een derde zwak argument voor uitbreiding vind ik het morele argument. Zeker, er is morele druk op West-Europa, maar we mogen niet vergeten dat de NAVO de enige, goed functionerende veiligheidsorganisatie op dit continent is en op afzienbare termijn zal blijven. Met zo'n organisatie moet uiterst voorzichtig worden omgesprongen. Ik geloof niet dat goed bedoelde gebaren, sympathieke gestes voorkeur dienen te hebben boven een harde analyse van de eigen belangen. Die kan overigens tot dezelfde conclusie leiden, maar niet op grond van het morele argument als zodanig.

Sterke argumenten

Ik wil nu iets zeggen over de naar mijn gevoel sterkere argumenten tegen en voor uitbreiding. Allereerst een drietal sterkere argumenten tegen de uitbreiding.

In de eerste plaats de vraag van het risico van het scheppen van nieuwe scheidslijnen. Ik vind dat een reële vraag, we moeten die onder ogen zien. Als men Polen doet toetreden, maar Litouwen niet, als men Hongarije doet toetreden, maar Roemenië niet, als men Tsjechië doet toetreden, maar Slowakije niet, dan heeft men daarmee onvermijdelijk een zekere spanningsverhouding in de relatie tussen die betrokken landen extra aangebracht. Men kan zich de vraag stellen of die belangrijk is; ik denk dat het vrij moeilijk te ontkennen is. Daarbij komt dat het risico toeneemt dat naarmate meer landen toetreden tot de NAVO, Rusland zich genoodzaakt ziet, of vrijwillig bereid is uit eigen beweging, grotere druk uit te oefenen op de Baltische landen en op de Oekraïne. Dat zou wel eens uiterst destabiliserend kunnen werken. Ik denk dus, dat als het gaat om die uitbreiding, deze factor aanleiding zou moeten zijn voor een zekere voorzichtigheid voor wat betreft het tempo van de uitbreiding.

De tweede toch niet onbelangrijke factor vind ik de financiële. Als de Randcorporation schat dat de uitbreiding met de landen van Centraal- en Oost-Europa tussen de 20 en 50 miljard dollar over een periode van tien jaar zou kunnen kosten, dan praten we over belangrijke bedragen in een tijd dat de defensiebegrotingen in elke lidstaat van de NAVO onder druk staan en zelfs dalen. De vraag is dus: zijn wij bereid het financiële offer te brengen wat met uitbreiding samenvalt, als wij dat namelijk niet zijn, dan moeten wij de kant op die Siccama al een beetje suggereert, namelijk dat we ze dan toelaten als zwakkere broeders. Niet volledig interoperabel, zelfs niet een beetje interoperabel, men moet niet vergeten dat die landen decennia lang gewend zijn geweest aan Russisch materieel, aan Russische trainingsmodaliteiten, aan Russische strategie, dat integreert zich niet makkelijk en niet zonder kosten. Men kan kiezen voor een integratie als 'security consumer' van Centraal- en Oost-Europa, maar de vraag is of de NAVO daarmee is gediend.

Een derde en naar mijn gevoel belangrijkste argument dat noopt tot enige voorzichtigheid bij de uitbreiding, is het argument van de steun onder de bevolking, de rol van de openbare mening, de opvattingen van de burgers en met name de bereidheid van de burgers in Amerika, in Canada en in West-Europa zich in noodgevallen offers te getroosten. Ik acht deze factor buitengewoon belangrijk. In de Verenigde Staten is de inkeer naar binnen onmiskenbaar. Die was er al onder Bush, heeft zich onder Clinton voortgezet, zowel bij de Democraten als bij de Republikeinen. De Republikeinen zijn een interessant geval, niet alleen, maar toch in belangrijke mate, omdat ze nu een meerderheid in het Congres hebben. Ik lees u - ter illustratie van het Republikeinse standpunt - een citaat voor uit een boek "Contract with America", dat als handleiding heeft gediend voor de Republikeinen bij de afgelopen Congresverkiezingen, met het standpunt van de Republikeinen over NAVO-uitbreiding. Dat Amerika zou moeten werken aan, en ik citeer: "Renewing our commitments to a strong North Atlantic Treaty Organisation (NATO) might work in the Clinton-Administration to proceed with full NATO membership discussions, with nations that are striving to raise democracy and act free market economic reforms and place their armies under civilian control". Ik kan dat maar op één manier lezen namelijk: hoe komen wij van dit probleem het meest elegant af? Niet concreet noemen van landen en niet concreet noemen van uitbreiding als doelstelling van de Republikeinen voor de Amerikaanse regering. Maar laten wij niet alleen naar de overkant van de Atlantische Oceaan kijken, laten we kijken naar West-Europa, laten we kijken naar bijvoorbeeld de reactie die in Duitsland optrad toen in het kader van de Golfoorlog Duitse toe-

stellen werd gevraagd te opereren vanaf Turks grondgebied.

Ten slotte de discussie die in Nederland en buurlanden speelt naar aanleiding van het ingrijpen in ex-Joegoslavië leert naar mijn mening één ding: dat de bevolking in West-Europa en die in de Verenigde Staten zich nog niet heeft ingesteld op de wereld na 1989, de wereld waarin niet de verdediging van het eigen grondgebied de belangrijkste doelstelling in de praktijk van het Atlantisch bondgenootschap meer is, maar het projecteren van militaire kracht elders op het continent een centrale rol begint te vervullen. Dat daarvoor Nederlanders of Amerikanen zouden moeten sneuvelen, is geen zaak waarvoor grote steun onder de bevolking bestaat en politici moeten bij het geven van veiligheidsgaranties, denk ik, voor een deel zich van deze werkelijkheid zeer bewust zijn. Dat is geen argument tegen uitbreiding, het is een argument voor het informeren van de bevolking en het vragen van steun bij die bevolking voorafgaand aan uitbreiding.

Doorslaggevende argumenten

Ten slotte wil ik een drietal argumenten (en die zijn wat mij betreft doorslaggevend) voor uitbreiding de revue laten passeren.

Allereerst de rol van de Verenigde Staten. Amerika, de Amerikaanse betrokkenheid, Amerikaanse presentie (ik zet Canada bewust tussen haakjes) zijn voor de veiligheid van West-Europa voor de komende jaren van doorslaggevende betekenis. Het is essentieel dat Amerika zich betrokken blijft voelen bij het continent. Die betrokkenheid neemt af, bij de bevolking is die altijd al laag geweest, zij het dat een Amerikaanse president met een moreel beroep en met een vijandbeeld dat er zijn mocht, de bevolking in beweging heeft kunnen krijgen voor de verdediging van West-Europa in verschillende oorlogen. Als het zo is, en ik denk dat het zo is, dat een niet onaanzienlijke steun in de Verenigde Staten is voor bijvoorbeeld de toetreding voor een land als Polen; dan vind ik dat een belangrijke factor. Alles wat wij kunnen doen om Amerikanen zich bij West- en Oost-Europa betrokken te laten blijven voelen, is wat mij betreft een belangrijke factor, we moeten die betrokkenheid verder legitimeren.

Een tweede reden, Siccama noemde hem, is Duitsland. Alles wat maakt dat Duitsland zich stabiel voelt op dit continent, komt de stabiliteit van het continent ten goede. Duitsland is niet toe aan het vervullen van een rol van militair en politiek leiderschap. Ook de Fransen en Engelsen zijn niet toe aan een rol van politiek- en militair leiderschap. Er heerst dus een leiderschapsvacuum in West-Europa. Voor dat leiderschap blijft Amerika onmisbaar, dat is geen Duits belang maar, en dat

is mijn derde argument voor uitbreiding, dat is een Westeuropees belang. West-Europa, de West-Europese Unie, heeft de komende jaren een buitengewone ambitieuze agenda, een te ambitieuze agenda, denk ik weleens. Het tot stand brengen van de Economische en Monetaire Unie is een gigantische taak, die naar mijn gevoel in brede kring wordt onderschat. Het tot stand brengen van een effectieve aanpak van de internationale criminaliteit is dat evenzo, ook daar staan we pas aan het begin van een langdurig en moeilijk proces. West-Europa is niet klaar voor belangrijke veiligheidstaken, West-Europa heeft dus blijvend behoefte aan die Amerikaanse presentie als zij zich op de niet-militaire taken effectief wil kunnen toeleveren. Mijn stelling is dus: als de Europese Unie datgene wil doen waartoe zij geëigend is, namelijk economisch en politiek optreden als stabiliserende macht, dan moet de militaire dimensie voorlopig niet aan die Unie worden toegekend. Het derde belang dat ik zou willen noemen.

Conclusies

Ik kom dan ten slotte tot mijn conclusies. De eerste conclusie is, ik noem u er zeven, de NAVO zal worden uitgebreid. Ik doe die voorspelling op grond van een taxatie van de verkiezingscampagne die zich volgend jaar in de Verenigde Staten zal onrollen. Er is een aantal belangrijke etnische lobbies in de V.S. De Joodse lobby, de Griekse lobby staan daarbij traditioneel voorop, maar ook de Poolse lobby mag er zijn. Er zijn negen miljoen Amerikanen van Poolse afkomst. Als u alle Amerikanen optelt die hun afkomst uit Centraal- en Oost-Europa opgeven, komt U aan 23 miljoen. Dan praat U over zo'n 5% van de kiezers in maar liefst twaalf staten van de Verenigde Staten en dan gaat het om belangrijke industriële staten van de noordoost-kust tot het middenwesten, van Connecticut tot Illinois. Geen Amerikaanse presidentskandidaat kan zich veroorloven om dit kiezerspotentieel van zich te laten vervreemden. Zowel de Democratische als de Republikeinse kandidaten zullen dus tijdens de campagne volgend jaar beloften doen voor wat betreft Amerikaanse 'commitment' voor de uitbreiding van de NAVO.

In de tweede plaats, ik vat mijn argumenten nog kort samen, vind ik NAVO-uitbreiding ook wenselijk, wenselijk met het oog op de relatie met de V.S., wenselijk met het oog op de stabiliteit van Duitsland en wenselijk om de Europese Unie zich te kunnen laten toeleggen op die dingen waar de Unie het sterkst in is en dus ook indirect een veiligheidspolitieke rol mee kan vervullen. Wenselijk ook om Rusland geen veto te geven op onze eigen ontwikkeling.

Maar, en nu komen de 'maren', ik denk dat die uitbreiding niet met teveel landen tegelijk zou

moeten plaatsvinden, dat het beter in de tijd gespreid zou moeten worden. We moeten het argument van de Russen niet onderschatten, dat uitbreiding van de NAVO met en Polen en Hongarije en Tsjechië en wellicht nog een land als Roemenië erbij in een klap wel een heleboel is. Dan wekt men ongewenste krachten op die te voorkomen zijn, door die uitbreiding wat geleidelijker te laten plaatsvinden.

Mijn tweede 'maar' is dat er aan voorwaarden voldaan moet worden. Voorwaarden voor wat betreft de bereidheid met de nieuwe partners ook wezenlijk te integreren, ook als dat geld kost. Ik hamer daar nogmaals met nadruk op voor wat betreft steun onder de bevolking. Wij moeten geen garanties geven zonder dat wij bereid zijn die garanties ook gestand te doen. Onze politici moeten geen garanties geven zonder dat zij het gevoel hebben dat een parlement eventueel als er doden vallen ook die garanties gestand wil doen. In de derde plaats voorwaarden voor wat betreft het vermijden van tweeslachtigheid. Dit punt heb ik nog niet aan de orde gesteld en ik ga hierop heel kort in. Welke veiligheidsgarantie geven wij als wij uitbreiden? De Amerikanen hebben traditioneel, impliciet de bescherming van de Westeuropese bondgenoten altijd meer nucleair gezien. Geldt dat nog bij uitbreiding? Het Amerikaanse Congres moet zichzelf de vraag stellen of het bereid is de nucleaire paraplu uit te strekken. Of geven we er de voorkeur aan - en ik vrees dat - om die vraag onbeantwoord te laten. Want wat is dan het karakter van de garantie? Tweede belangrijke vraag: geldt die garantie uitsluitend bij de verdediging van landen als Polen, Hongarije tegen de Russische agressie? Of geldt de veiligheidsgarantie ook in het geval zich een conflict mocht ontwikkelen tussen een land als Hongarije en Roemenië, of in Transsylvanië? Wat bedoelen wij als wij een garantie geven? Waarop mag men daar rekenen? Ik hamer op dit punt, omdat ik geloof dat de tweeslachtigheid van de Westerse beloften aan de opvolgingsstatus van ex-Joegoslavië uiterst destabiliserend heeft gewerkt. Wij hebben daar de suggestie gewekt door landen als Kroatië te erkennen, dat wij ook bereid waren bij een verdediging te assisteren. Dat bleek in de praktijk tegen te vallen. Maar dan is een garantie, zonder dat die concreet is, een uitnodiging aan avonturiers om de grenzen van onze bereidheid af te tasten.

Een zesde, het op een na laatste punt dat ik wil noemen is: laten wij voorzichtig zijn met het optuigen van de OVSE als zoethouder van Moskou. Ik geloof niet dat de OVSE wezenlijk in staat is een bijdrage te leveren aan de veiligheid van het continent. Wij moeten die indruk ook niet wekken, de OVSE heeft nuttige taken, die taken kunnen nog effectiever worden uitgeoefend, we moeten echter niet de suggestie wekken dat wij eigenlijk zou-

den willen streven naar collectieve veiligheid. We moeten dus ook niet de suggestie wekken dat Rusland ooit zou kunnen toetreden tot de NAVO. Ik denk dat ook dat een misleidende suggestie is. Ten slotte nog mijn laatste punt: de hele discussie over de NAVO gaat vooral over de NAVO. Hij zou naar mijn gevoel ook en meer moeten gaan over de relatie tussen NAVO en Europese Unie, over samenwerking tussen beiden, over dwarsverbanden tussen beiden, over eventuele overlapping tussen beiden. Diezelfde vraag dient de Europese Unie zich te stellen, dit is een ontbrekend deel van de discussie, ik hoop dat deze bijeenkomst eraan kan bijdragen die discussie in ieder geval in eigen land wel te voeren.

Na afloop van beide inleidingen werden de sprekers in de gelegenheid gesteld om een eerste reactie te geven, waarvan gebruik werd gemaakt door professor Siccama:

"Een paar kleine punten : het tweede zwakke argument pro-uitbreiding, als zou het de etnische spanningen tussen Centraal- en Westeuropese landen verminderen, de 'intra-alliance specification function', nou ook voor Centraal-Europa gelden. Ik kan het natuurlijk niet bewijzen. Ik kan alleen zeggen dat als je kijkt naar de tegenstellingen zoals die binnen West-Europa golden aan het begin van de Koude Oorlog, dat die voor een groot deel verdwenen zijn en voor de rest niet tot gewapende conflicten hebben geleid. We kennen allemaal het voorbeeld van Griekenland en Turkije, een discussie of dat verder zou zijn geëscaleerd als niet beiden lid van de NAVO zouden zijn geweest, respectievelijk dezelfde leider, de Verenigde Staten van Amerika hadden gehad. Dit is een kwestie van: is het glas halfvol of is het glas halfleeg? Ik zou denken dat er met de passificatie van West-Europa het er aanzienlijk slechter zou hebben uitgezien als we niet zo'n NAVO zouden hebben gehad. Ik kan dat natuurlijk niet bewijzen.

Voor het andere argument wat De Vries hier in stelling bracht, de bescherming van minderheidsrechten bijvoorbeeld in Roemenië, is mijn tegenargument dat als je dat erg politiseert, je rechten van minderheden toch niet herleidt tot rechten van individuen. Dan kan het de zaak wel eens erger maken. Ik wijs ook op de geringe bereidheid bij een aantal Westerse landen om minderheidsrechten toe te kennen, de Fransen, de Britten maar ook de Nederlanders moeten daar niet veel van hebben. Ik vind het altijd een beetje hypocriet om dan allerlei vergaande toezeggingen op dit gebied te vragen van de Oosteuropese landen. Griekenland is wat dit betreft het land dat waarschijnlijk de standaarden schendt die we zelf aanleggen.

Het schijnt dat nieuwe scheidslijnen ook nieuwe spanningen oproept. Ja..... staten die zijn toegetreden te beperken. Duitsland en vele Westeuropese landen zijn gematigd in hun belangenbehartiging en in het hanteren van het militaire instrument door het Amerikaanse leiderschap. Dus als Hongarije zou toetreden, Roemenië niet, dan heb je ook een grotere mogelijkheid om Hongarije binnen de perken te houden als het tot ernstige vervolging van de Hongaarse minderheid in Roemenië zou komen. Dat heeft dus twee kanten. De publieke opinie: ik vond dat citaat van de Republikeinen niet zo onduidelijk. Als je politici vraagt welke landen erin komen, dan wordt daar geen hard antwoord op gegeven. En als je zegt: "Welke landen komen er in de militaire kopgroep?". Dan zegt men: "Tja, er zijn criteria...". De criteria die in het Republikeinse citaat stonden, zijn: vrijheid, stabiele democratie en civiel beheer over de strijdmacht. Dat vind ik ook belangrijke criteria voor toetreding. Drie van de vier VISE-GRAD-landen, bij Slowakije heb ik zo mijn twijfels, hebben wat meer kans om eerder toe te treden. Dat is strijdig met het argument dat later door De Vries is gebruikt dat, etnische lobies in de V.S. zo sterk zijn dat ze uitbreiding van de NAVO zullen bewerkstelligen.

Eén argument heeft hij niet genoemd en dat is interventie. Dat is toch een beetje een alternatief. Je probeert die landen te integreren of je doet dat niet en verlaagt daardoor de kans op interventie zoals we dat in Joegoslavië zien. Dat vind ik het sterkste argument voor integratie. Alhoewel dat geleidelijk zal moeten gebeuren.

Ja, welke aard heeft de toezegging? Ik zou zeggen ook nucleair. Ik heb zelf de vraag gesteld of dat ook geldt voor de Baltische landen. Misschien ook wel ten aanzien van Finland, ten aanzien van Polen. Wil het Amerikaanse congres dat inderdaad? Aan de andere kant hebben we in de Koude Oorlog het militair bijna onaanvaardbare lang verdedigd. We leven in een tijd waarin geen mensen mogen sneuvelen en dat levert zijn eigen problemen weer op.

Ten aanzien van Roemenië en Hongarije is niet helemaal duidelijk wat de Vries wil. Het lijkt mij dat als Hongarije wordt aangevallen door Roemenië, stel dat Hongarije wel lid is, dan verdedigen we het land! Als de Hongaarse minderheid in Roemenië wordt vervolgd, hebben we niet de plicht om die te hulp te komen. Ik ben wat dat betreft strikt in de lezing van verdragsteksten. Er is geen onduidelijkheid wat mij betreft over dit soort dingen.

We zijn het eigenlijk vergaand eens. Op een uitzondering na, ik vind dat je nu niet voor eens en altijd te kennen mag geven: je mag er nooit bij. Ik vind het onverstandig om dit te zeggen, ook al denk je het wel". ■