

Ludo De Brabander

De Navo, een instrument voor geostrategische belangen

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (Navo) is in 1949 opgericht. Volgens haar aanhangers heeft dit militair bondgenootschap een dam kunnen opwerpen tegen een agressief expansionistisch communistisch systeem dat Europa opnieuw in een oorlog dreigde te storten. Het discours over de oorlogsdreiging vanuit Oost-Europa werd in de media sterk gepopulariseerd. Er werd graag verwezen naar de blokkade van Berlijn, de Koreaanse oorlog, het neerslaan van de Hongaarse opstand, de Praagse Lente enzovoort. Historische uitspraken zoals *Nous avons peur* van Paul-Henri Spaak in zijn bekende toespraak voor de derde Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 1948 moesten de perceptie van een rele dreiging onderstrepen. De oprichting van de Navo en de bewapening werd in die context gezien als broodnodig om de tegenstander af te schrikken en desnoods militair van antwoord te dienen.

Een diepere lezing en analyse van de feiten geeft echter een veel genuanceerder en zelfs heel ander verhaal. De oprichting van de Navo had veel minder met de externe militaire dreiging van het Oostblok te maken dan wel met ideologische, economische en geopolitieke belangen. Niemand minder dan hardliner John Foster Dulles, van 1953 tot 1959 VS-minister van Buitenlandse Zaken, zei dat hij geen weet had van een verantwoordelijke hoge militaire of civiele functionaris, in deze regering of elke andere regering, die gelooft dat de Sovjet-Unie nu een verovering plant via een open militaire agressie. Paul-Henri Spaak deed zijn berucht geworden uitspraak trouwens uit politiek opportunisme. Ondertussen is gebleken dat noch hij noch veel van zijn collega's echt geloofden dat er van de Sovjet-Unie een rele militaire dreiging uitging. Spaak was aanvankelijk tegen de oprichting van een Atlantisch Pact omdat het de tweedeling van Europa zou bevestigen. Volgens Spaak had België belang bij een spoedig herstel van Duitsland en daarvoor was Amerikaanse hulp noodzakelijk.[\[1\]](#)

Het Marshallplan

Die hulp kwam er in de vorm van het Marshallplan, dat niet uit Amerikaans altruïsme tot stand kwam, maar wel om de Amerikaanse economische en politieke doelstellingen te verwezenlijken. Om te beginnen waren de Amerikanen bezorgd over de toestand van hun economie. Na de Tweede Wereldoorlog dreigde het ontbreken van Europese koopkracht tot een economische crisis in de VS te leiden. De Amerikaanse viceminister van Economische Zaken, Will Clayton, schreef in de lente van 1947 aan George Marshall, de minister van Buitenlandse Zaken: Wij hebben markten nodig, grote markten waar we kunnen kopen en verkopen.[\[2\]](#) Daarvoor was een grootscheeps West-Europees herstelprogramma nodig dat de productie- en consumptiecapaciteit kon herstellen. Bovendien waren de Amerikanen bang dat de Europese economische malaise de invloed van de Sovjet-Unie en de communistische partijen in de afzonderlijke landen zou doen toenemen, wat een obstakel zou zijn voor de Amerikaanse kapitalistische ambities.

Duitsland speelde een cruciale rol. De VS waren ervan overtuigd dat een Europees herstel er maar kon komen als ook het Duitse economische bestel in het plan zou worden opgenomen. Bij de andere Europese landen leefde evenwel de vrees dat een economisch sterk Duitsland opnieuw een verlengstuk zou krijgen in een militair sterk Duitsland. In Jalta was overeengekomen dat de grote Duitse industriële groepen van de Nazi's, voornamelijk die in het Ruhrgebied, zouden worden ontmanteld. Zo'n ontmanteling zou een behoorlijke streep door de rekening van het Amerikaanse kapitaal zijn geweest. President Truman deed er alles aan om dit gebied, dat in de Britse bezettingszone lag, onder controle te krijgen. Op 1 januari 1947 versmolten de Britse en de Amerikaanse bezettingszone. Het was de eerste stap in de richting van een splitsing van Duitsland. Maar zo werd ook de Sovjet-Unie een hak gezet, die net belang had in een eengemaakt, neutraal en gedemilitariseerd Duitsland dat in staat was zijn herstelbetalingen aan Moskou te voldoen. Het Ruhrgebied was daarbij van

essentieel belang. Op de eenzijdige afsplitsing van West-Duitsland, waaraan vervolgens ook de Franse zone werd toegevoegd, gevolgd door de installatie van een Duitse regering en de invoering van een nieuwe munt, reageerde de Sovjet-Unie met een blokkade van Berlijn. De Koude Oorlog werd in Europa een concrete realiteit.

Washington slaagde erin om het wantrouwen in een nieuw sterk Duitsland weg te nemen. Om te beginnen bewerkte het de oprichting van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES), een nieuwe multilaterale organisatie van zestien landen die de onderlinge Europese samenwerking stimuleerde en het Marshallplan uitvoerde. Vervolgens richtte het een militair bondgenootschap op dat een mogelijke heropstanding van een militair bedreigend Duitsland moest tegengaan. Dat de Navo en de militaire opbouw ook een economische en geopolitieke functie hadden, maakt volgende uitspraak van de Amerikaanse president Eisenhower duidelijk: We zijn verbonden met alle vrije volkeren, niet alleen door een nobel idee, maar vooral door een eenvoudige noodzaak. Een vrij volk kan zich niet langer vastklampen aan een privilege of zijn veiligheid niet langdurig verzekeren door zich op te sluiten in economische afzondering. Ondanks onze materiële macht hebben we de markten in de wereld nodig voor het surplus van onze landbouw- en industriële productie. Voor die productie hebben we ook vitale materialen en producten nodig die van verre markten komen. Die fundamentele wet van interdependentie, die zo manifest is voor de handel in vreedstijd, is dat nog duizend keer meer in tijden van oorlog.^[3] Achter het Navo-schild konden de West-Europese landen met de Marshallhulp hun economieën heropbouwen en moderniseren. En het VS-kapitalisme kon zich ontwikkelen omdat het toegang tot en controle over West-Europa verwierf.

Economische belangen en bewapening

Het Amerikaanse zakenleven zag dus ook brood in het opkloppen van de directe dreiging van de Sovjet-Unie. De voorzitter van de General Electric Cooperation toonde zich opgetogen over de economische resultaten die de oorlogssituatie had opgeleverd en pleitte voor een permanente oorlogseconomie via een blijvende alliantie tussen het zakenleven en de krijgsmacht.^[4] Truman en zijn regering deden hun uiterste best om een koudeoorlogssfeer te scheppen. De propaganda die meteen na de Tweede Wereldoorlog en tijdens de Koreaanse oorlog een klimaat van angst en zelfs hysterie rond het communisme creëerde, mondde uit in gigantische militaire bestellingen die de VS-economie een enorme stimulans gaven. Het resultaat was dat de VS-regering weinig weerstand ervoer tegen haar politiek van herbewapening. De hoge defensie-uitgaven mondden uit in grote militaire bestellingen bij de wapenindustrie. In 1955 was het militaire budget van de VS opgelopen tot 40 miljard dollar op een totale federale begroting van 62 miljard dollar. De bedrijven die voor defensie produceerden, verdienden fortuinen. Twee derde van de militaire bestellingen kwam terecht bij twaalf reusachtige vennootschappen, die uitsluitend produceerden voor de militaire bestellingen van de regering. Dat ging zo ver dat president Eisenhower in zijn afscheidsrede in januari 1961 waarschuwde voor de macht van het militair-industrieel complex. Hoewel hij vond dat de VS verplicht waren om een permanente oorlogsindustrie op poten te zetten, stelde hij dat we waakzaam (moeten) zijn voor de ongeoorloofde invloed, al dan niet gezocht, van het militair-industrieel complex.^[5]

In 1955 werd Duitsland lid van de Navo, wat het begin inluidde van de institutionalisering van de Koude Oorlog. Negen dagen later reageerde de Sovjet-Unie door de oprichting van het Warschaupact met de Oost-Europese communistische staten.

Een jaar later keurde de Noord-Atlantische Raad, het hoogste besluitvormingsorgaan van de Navo, in een resolutie een rapport van experts goed waarin aanbevelingen werden geformuleerd voor politieke, economische en culturele samenwerking. In een duidelijke verwijzing naar de communistische economieën sprak dat rapport over ... een beleid dat onder de voorwaarden van de competitieve co-existentie, de superioriteit zal aantonen van vrije instellingen in het promoten van menselijke welvaart en economische vooruitgang^[6]. De resolutie stelde daarenboven in bedekte termen voor de toepassingszone van het Verdrag tot de hele wereld uit te breiden, omdat de invloed en de belangen van de leden van de Navo

buiten de toepassingszone ernstig in het gedrang konden komen. De Navo kreeg daarmee ook formeel een economische opdracht mee, namelijk de ondersteuning van de vrije markt.

In 1973 richtte David Rockefeller, samen met Zbigniew Brzezinski en Jimmy Carter, de Trilaterale Commissie op, die het anti-Sovjetisme een duw in de rug moest geven en tot een hechtere samenwerking tussen de VS, Europa en Japan moest leiden. De commissie wilde via een tricontinentaal kapitalisme, via een internationalisering en uitbreiding van het kapitalisme, de ideologische, politieke en economische dreiging van het communisme en de revolutionaire bewegingen in de derde wereld een halt toeroepen. De leden van deze elitegroep kwamen uit de allerhoogste politieke en economische kringen van de drie continenten. Dit denkspoor kreeg helemaal de wind in de zeilen toen Jimmy Carter, inmiddels VS-president, Zbigniew Brzezinski tot nationaal veiligheidsadviseur benoemde. Brzezinski werkte aan de normalisering van de relaties met de Volksrepubliek China. Tegelijk daagde hij de Sovjet-Unie uit door de mujaheddin in Afghanistan te bewapenen tegen de Moskougezinde regering, die de militaire hulp van de Sovjet-Unie had ingeroepen.

De VS-politiek binnen en buiten de Navo zou grotendeels gestalte krijgen langs de lijnen die door Brzezinski werden uitgezet. Later zou hij zijn strategie uiteenzetten in zijn boek *The Grand Chessboard* (zie verder). In Europa moest de VS-aanwezigheid geconsolideerd blijven als bruggenhoofd voor Amerikaanse geostrategische en economische belangen. De Sovjet-Unie moest buitenspel worden gezet, wat aardig lukte met de steun aan het verzet in Afghanistan. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie begin jaren negentig maakte de weg vrij voor de *Great Game* rond de olie- en gasrijke Centraal-Aziatische regio. Afghanistan zou voor de ontsluiting daarvan in een latere fase een cruciale rol vervullen.

Einde van de Koude Oorlog

Tijdens een historische topontmoeting tussen VS-president Georges Bush en Sovjetleider Michail Gorbatsjov in Malta op 3 december 1989 verwezen beide wereldleiders de Koude Oorlog naar de annalen. In de media en de politiek won de overtuiging veld dat het einde van de Koude Oorlog ook het lot van de militaire pacten zou bezegelen. Met het uiteenvallen van het Warschaupact en de Sovjet-Unie in 1991 en met de hereniging van Duitsland waren ook de belangrijkste officiële bestaansredenen van de Navo weggefallen. Voor haar ontbinding stelde het Warschaupact nog een nieuw Europees veiligheidssysteem voor met de voormalige rivaliserende militaire allianties als componenten. Anderen droomden van een prominente plaats voor de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), waarvan alle lidstaten van de voormalige rivalen lid waren. De OVSE is echter een politieke en geen militaire organisatie en had bovendien het statuut van regionale veiligheidsorganisatie zoals omschreven in het Handvest van de Verenigde Naties. De VS vreesden evenwel dat met het afschaffen van de Navo de politiek-militaire en dus ook economische controle over Europa zou verloren gaan. Om dat op te vangen deden ze verwoede pogingen om de Navo te hervormen door in haar schoot samenwerkingsstructuren met de voormalige Oostbloklanden op te zetten of door gewoon voormalige Warschaupactlanden in de Navo op te nemen.

Hoewel de staatshoofden op de Navo-top in Londen in juli 1990 het einde van de Koude Oorlog bevestigden, was er geen sprake van ontbinding van de Navo, wel van hervorming. Het gevaar dat zou kunnen uitgaan van de Sovjet-Unie was nog niet helemaal geweken, zo klonk het uitdrukkelijk. Het klonk echter weinig overtuigend. In Atlantische kringen gebruikte men daarom ook het argument dat er nieuwe dreigingen op komst waren waarop de Navo moest voorbereid zijn: Zodra onderdrukkende regimes zijn verwijderd, bestaat de mogelijkheid dat lang opgekropte politieke, economische en etnische grieven tot uitbarsting komen, aldus de toenmalige Britse permanent vertegenwoordiger bij de Navo, Sir Michael Alexander.^[7] Hij sprak verder nog over dreigingen uit het Zuiden en het Midden-Oosten.

Hoewel het bestaan van nieuwe dreigingen als gevolg van de ontbinding van het politieke systeem in Oost-Europa niet volledig uit de lucht was gegrepen, speelden er ook andere redenen om de Navo te behouden. Het belang zou enkele jaren na de val van de Muur geformuleerd worden in een Pentagonpublicatie van juni 1995 over de veiligheidsstrategie voor Europa en de Navo. Het document droeg politieke, economische en culturele argumenten aan om aan te tonen waarom Europa ook na de val van de Berlijnse Muur van groot belang bleef voor de VS. De VS hebben vitale belangen in een Europa dat democratisch, onverdeeld, stabiel en voorspoedig is, openstaat voor handel en investeringsmogelijkheden en steun geeft aan politieke, economische en militaire samenwerking met de Verenigde Staten, in Europa en in andere belangrijke delen van de wereld.^[8] In die veiligheidsstrategie benadrukte het Pentagon de economische voordelen voor de VS van de samenwerking met Europa. Die banden genereren jobs voor Amerikaanse arbeiders, kwaliteitsgoederen voor Amerikaanse consumenten en investeringen en winsten voor Amerikaanse ondernemers.^[9] Het document maakte ook duidelijk waarom de VS een eigen Europees veiligheidsbeleid niet helemaal ongenegen zijn: het reduceert niet alleen de Amerikaanse defensiekosten, maar verhoogt ook de veiligheid van de vitale economische belangen.

De val van de Muur zorgde voor een bijkomende dimensie bij de *oude* geostrategische drijfveren. Een belangrijk deel van Centraal- en Oost-Europa was uit de Sovjet-Russische invloedssfeer losgeweekt. Het terrein lag braak voor nieuwe spelers. De Navo liet die gelegenheid niet aan zich voorbijgaan. Economische overwegingen speelden daarbij duidelijk een rol. Zo verklaarden de Navo-ministers in juni 1991 in Kopenhagen: Met alle mogelijke middelen blijven wij de hervorming van de staten van Oost- en Centraal-Europa steunen evenals de inspanningen die een moderne en competitieve markteconomie beogen.^[10] In november 1991 klonk het in Rome nog duidelijker in de verklaring over de ontwikkelingen in de Sovjet-Unie: De bondgenoten zijn er vast van overtuigd dat politieke veranderingen gepaard moeten gaan met economische vrijheid en de uitbouw van markteconomieën. Wij steunen de ontwikkeling van een economisch beleid dat handel en economische samenwerking tussen de republieken promoot in het belang van de groei en de stabiliteit.^[11]

Het spreekt voor zich dat de VS daarin een belangrijke rol voor de Navo zagen weggelegd. Ze zagen in de Navo immers een bondgenootschap dat hen niet alleen de noodzakelijke poot in Europa bezorgde, maar hen tegelijk ook een dominante rol verzekerde. Voor de Europese landen van het bondgenootschap lag dat niet noodzakelijk zo. Duitsland, dat zich later nochtans zou ontpoppen als de grote motor achter de eerste uitbreidingsronde van de Navo met Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek, was daarin zeer opportunistisch. Berlijn toonde zich weliswaar bekommerd over de mogelijke instabiliteit aan de oostgrens, maar hechtte minstens evenveel belang aan de economische *Ostpolitik*, die nieuwe zuurstof moest geven aan de *Deutsche Wirtschaft*. En die doelstelling kon evengoed verwezenlijkt worden via de Europese Unie. Het gevolg was dat Duitsland op twee paarden wedde en zo in wisselende coalities terechtkwam.

De Navo treedt buiten haar grenzen

Het Navo-verdrag van 1949 bevatte grote beperkingen op het vlak van territoriale actieruimte. Artikel 6, dat de toepassing regelde voor de gezamenlijke reactie op een aanval tegen een Navo-lidstaat (artikel 5), kreeg tijdens de Koude Oorlog doorgaans een restrictieve interpretatie zodat missies *out-of-area* zo goed als uitgesloten waren. De achterliggende bedoeling was de aandacht primordiaal op Europa te vestigen en te vermijden dat de Navo verweekt zou geraken in de dekolonisatiestrijd van een aantal lidstaten. Daarenboven was er nog het oorlogsverleden van Duitsland, waardoor operaties buiten het Navo-gebied in dat land extra gevoelig lagen. De toenmalige West-Duitse minister van Defensie, Manfred Wörner, schreef in 1983 dat voor zijn land de ontplooiing van troepen buiten de Navo-regio onbespreekbaar was.^[12] De val van de Muur en de crisis in Joegoslavië zouden daar echter verandering in brengen.

Met het verdwijnen van het Warschaupact en het uit elkaar spatten van de Sovjet-Unie veranderde de hele strategische omgeving. Het trans-Atlantische bondgenootschap zag zich voor een existentieel dilemma geplaatst, dat meermaals plastisch is samengevat als *out of area or out of business*.^[13] De Navo gaf voor de eerste keer een antwoord op dit dilemma door de uitbreiding van haar bevoegdheden in een nieuw strategisch concept (NSC), dat op de topbijeenkomst in Rome van 7 en 8 november 1991 werd aangenomen.^[14]

Het gebruikte argument was de transformatie in Centraal- en Oost-Europa die leidde tot economische, sociale en politieke moeilijkheden, etnische spanningen en territoriale disputen met mogelijke gevolgen voor de veiligheid in de Europese Navo-zone. Het uiteenspatten van Joegoslavi waaraan een aantal Westerse landen mee schuldig was was een welgekomen voorbeeld om dat argument te onderstrepen, maar men keek ook verder buiten Europa, meer bepaald naar de mediterrane regio en het Midden-Oosten. Dit eerste nieuw strategisch concept was het startsein voor de geleidelijke transformatie van het bondgenootschap van een collectieve defensiemacht naar een interventiemacht. Aanvankelijk lag het accent nog op de veiligheidsdreigingen waarop gereageerd kon worden. De Navo-lidstaten zouden voor zichzelf de rol opeisen om buiten de verdragszone crisissen te beheersen die de stabiliteit van de Navo-zone in gevaar zouden kunnen brengen.

Het tweede nieuw strategisch concept

De oorlogen in de Balkan vormden de ideale legitimering om de retoriek van de onstabiele veiligheidsomgeving te vertalen in een grotere internationale rol voor de Navo. Terwijl de bombardementen op Joegoslavi nog volop aan de gang waren, kwamen de Navo-lidstaten in april 1999 in Washington bijeen om de vijftigste verjaardag van het bondgenootschap te vieren. In een karakteristieke orwelliaanse retoriek betuigden ze hun devotie aan het internationaal recht, terwijl ze al de oorlog om Kosovo waren gestart zonder een mandaat van de VN-Veiligheidsraad te vragen. In Washington moest de nieuwe missie van de Navo worden goedgekeurd in een tweede NSC, dat een klein decennium later aan herziening toe was: de aanpak van de crisissen buiten het verdragsgebied, de Europese defensie-identiteit, het *partnership* met de Oost-Europese landen en meer bepaald met Rusland.

Aan de vooravond van de top maakte Navo-secretaris-generaal Javier Solana duidelijk wat de centrale inzet was: Kosovo toont zeer duidelijk aan dat het noodzakelijk is dat de diplomatie wordt geruggensteund door militaire macht.^[15] Het principe dat de Navo andere dan strikt defensieve taken op zich moest nemen, was al in het begin van de jaren negentig aanvaard en was uitvoerig in Bosni getest. Het discussiepunt was op welke legale basis dat moest gebeuren. In januari 1994 verklaarden regeringsleiders van de Navo-landen nog dat de vredeshandhaving en andere operaties zouden gebeuren onder het gezag van de VN-Veiligheidsraad.^[16] De VS leken echter niet langer de noodzaak in te zien om te handelen met de uitdrukkelijke toestemming van de VN-Veiligheidsraad. In de zomer van 1993 presenteerde de VS-ambassade een intern memorandum aan haar bondgenoten op het Navo-hoofdkwartier in Brussel. De titel luidde: *With the UN whenever possible, without it when necessary*. Het document kwam er enkele maanden na de desastreus afgelopen operatie in Somali, die de VS kritisch deden kijken naar militaire operaties onder VN-vlag. Het zou de basisredenering vormen voor de Kosovo-oorlog: de Navo moet zich niet beperken tot militaire acties onder VN-mandaat, maar moet bereid zijn om ook zonder goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad op te treden als dat nodig is.^[17]

Washington wilde onder andere de operaties *out of area* niet langer afhankelijk maken van de instemming van Rusland of China, die ook over een vetorecht in de Veiligheidsraad beschikken. Als vanouds volgden de Britten dat standpunt. Een woordvoester van de Britse regering stelde het in een debat in het Britse parlement als volgt: Alle Navo-operaties moeten een adequate basis hebben in het internationaal recht. Dat hoeft niet altijd middels een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.^[18]

In de Verklaring van de verjaardagstop in Washington stelden de staatshoofden cryptisch dat die operaties moeten gebeuren met respect voor de doelen en principes van het Handvest van de Verenigde Naties en dus niet onder het gezag van de Veiligheidsraad, zoals Frankrijk dat liever had gezien. De betekenis daarvan was al duidelijk in de jaren negentig, maar nog meer daarna. Zowel de Navo als enkele van de machtigere lidstaten maakten er sinds het midden van de jaren negentig een gewoonte van om buiten de VN-Veiligheidsraad om op te treden. Na Bosni en Kosovo waren er de oorlog in Afghanistan, die verkocht werd als verdediging tegen een aanval, waarvoor dus geen VN-mandaat nodig was, en de Brits-Amerikaanse oorlog tegen Irak. Op de invasie van Afghanistan zou de grootste militaire operatie in de geschiedenis van de Navo volgen.

Naar een mondiale Navo

De formele opname van opdrachten die niet onder artikel 5 van het Navo-verdrag vallen, op de top van Washington in 1999, was weliswaar een logische stap in de geleidelijke transformatie van de Navo tot mondiale militaire organisatie. Maar vooralsnog bleef alles beperkt tot bijdragen aan de vrede en de stabiliteit in die (Euro-Atlantische) regio.^[19] Uit het tweede NSC viel vaag af te leiden dat de operationele zone van de Navo van beperkte geografische omvang was. Door dat eerder impliciet te stellen behielden de Navo-leiders de nodige ruimte voor interpretatie. Er was immers een behoorlijk gebrek aan consensus tussen de VS en de meeste Europese landen.

De VS zagen in de Navo een instrument om hun mondiale strategische belangen beter te verdedigen. De Nationale militaire strategie van de VS uit 1997 spreekt van een mondiaal engagement: Omdat Amerika zich wereldwijd engageert, zelfs in vreedstijd, zijn er betekenisvolle delen van onze troepen overzees gestationeerd of paraat om overzees ontplooid te worden. Daar bevinden zich heel wat van onze belangen. VS-troepen moeten onder meer zorgen voor onze toegang tot belangrijke infrastructuur.^[20] De troepen vormen een rolmodel voor militairen in opkomende democratieën en dragen bij tot de stabiliteit, continuïteit en flexibiliteit, die de VS-belangen beschermen en cruciaal zijn voor de voortschrijdende democratische en economische ontwikkeling.

De belangen waarvan sprake vallen onder drie categorieën: vitale, belangrijke en humanitaire belangen. De belangrijke belangen hebben een invloed op ons welzijn en de kwaliteit van de wereld waarin we leven. Het inzetten van onze gewapende troepen kan lonend zijn om die belangen te beschermen. Die redenering is ook terug te vinden in het standaardwerk *The Grand Chessboard* van de invloedrijke voormalig veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski. In dit werk benadrukt hij de basisdoelstelling van de VS, namelijk de wil om de enige, maar ook laatste wereldmacht te zijn. Daarbij vormt wat hij Eurazi noemt, het belangrijkste toneel in de machtsstrijd voor mondiale overheersing. Dit reusachtige gebied strekt zich volgens Brzezinski uit van Lissabon tot Vladivostok. In dat gebied woont driekwart van de wereldbevolking en bevindt zich driekwart van de wereldwijde energievoorraden.

Afghanistan

Geleidelijk aan ontspon zich een debat over artikel 5, waarin de oorspronkelijke centrale opdracht van het militair bondgenootschap geformuleerd wordt: een gewapende aanval op een van de Navo-leden is als een aanval op alle leden, waarbij de bondgenoten de aangevallen partij bijstaan, indien nodig met geweld. Al gauw bleek dat dit principe gemakkelijk kon worden gebruikt om de grens tussen de verdediging van het grondgebied en militaire opdrachten buiten de zone te vervagen. Dat zou blijken uit het antwoord op de terroristische aanvallen van 11 september 2001. Hoewel de VS hun aanval op Afghanistan aanvankelijk buiten het militaire bondgenootschap om uitvoerden, zorgden ze er onmiddellijk voor dat de Navo antwoordde met de creatieve toepassing van artikel 5. Op die manier konden de VS en hun bondgenoten een maand later een externe oorlog starten zonder toestemming te vragen aan de VN-Veiligheidsraad. Het VN-Handvest laat immers

alleen geweld toe om zich te verdedigen tegen een gewapende aanval. Het deed er niet toe dat de aanslagen het werk waren van een organisatie (Al Qaida) en niet van het Afghaanse Talibanregime. De ontsluiting van natuurlijk gas uit Turkmenistan vormde eveneens een belangrijk factor. Ook daarvoor was de controle over Afghanistan noodzakelijk. Het energieproject zou uiteindelijk gestalte krijgen in de TAPI-pijplijn (Turkmenistan, Afghanistan, Pakistan en India) waarover in april 2008 een akkoord werd gesloten.[\[21\]](#)

De verdediging tegen een aanval kreeg duidelijk het karakter van een langdurige bezettingsoorlog nadat het Afghaanse regime werd ontmanteld en vervangen door een pro-Westerse regering. Toen de Navo vanaf eind 2003 het commando over de Isaf-troepenmacht op zich nam, was er voor het eerst sprake van een echte operatie *out-of area*, ver van de Euro-Atlantische zone, een duidelijke stap in de richting van een mondiale Navo.

De operatie in Afghanistan en de daar opgedane ervaringen zouden in de aanloop naar de belangrijke top van Lissabon in november 2010 bepalend zijn voor de verdere omvorming van de Navo tot mondiale alliantie. Daar zou een derde NSC worden goedgekeurd. Op een van de voorbereidende seminars zei secretaris-generaal Rasmussen dat het niet langer voldoende was om soldaten, tanks en militair materieel op te stellen langs de grenzen. De Navo-bondgenoten moeten daarentegen de dreigingen aanpakken aan de wortel.[\[22\]](#) Op een ander seminarie, in Warschau, zei Rasmussen dat de betekenis van territoriale defensie aan het veranderen is. Als we het terrorisme willen bekampen, dan moeten we dat doen waar het vandaan komt. Dat is wat we doen in Afghanistan, voegde hij eraan toe.[\[23\]](#)

De wortels kwamen aan bod op een bijeenkomst die de Navo en Lloyd's of London op 1 oktober 2009 organiseerden voor een select publiek uit de veiligheids- en zakenwereld.[\[24\]](#) Organisator Lord Levene zegde in zijn inleiding: Onze geavanceerde, gendustrialiseerde en complexe wereld wordt aangevallen door een groot aantal dodelijke bedreigingen. Vervolgens somde Rasmussen een hele reeks dreigingen op van klimaatverandering over droogte, voedseltekort en *cyber security* tot het energievraagstuk die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat ze niet-militair van aard zijn. De trend om een hele reeks maatschappelijke en milieuproblemen in de militaire sfeer te problematiseren, verloopt complementair met de mondialisering van de Navo en brengt de verdragsorganisatie steeds nadrukkelijker op het terrein van de Verenigde Naties.

Buitenlandse militaire expedities worden defensie

In Lissabon werd het principe aanvaard dat er voor de toekomstige Navo geen onderscheid meer bestaat tussen klassieke defensieopdrachten en interventieoptredens ver buiten het grondgebied. In het NSC staat het zo: De Alliantie kan getroffen worden door politieke en veiligheidsontwikkelingen buiten de grenzen of ze kan ze beïnvloeden. De Alliantie zal zich actief inzetten om de internationale veiligheid te versterken via partnerschappen met relevante landen en andere internationale organisaties. Daarvoor moet de Navo robuuste, mobiele en ontplooibare troepen ontwikkelen en onderhouden om zowel de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit artikel 5, als de expeditionaire operaties van de Alliantie te kunnen uitvoeren, met inbegrip van de Nato Response Force. Met andere woorden, in de nieuwe strategie zal elk militair optreden binnen of buiten het Navo-territorium gedefinieerd worden als een optreden in het belang van de veiligheid van haar leden. Het NSC stelt ook onomwonden dat het noodzakelijk kan zijn om op te treden als de energiebevoorrading bedreigd is. De capaciteit moet ontwikkeld worden om bij te dragen tot energieveiligheid met inbegrip van kritische energie-infrastructuur en transitregio's en -lijnen...

Verdere militarisering

De consequentie van dit alles is dat de Navo de beschikking moet hebben over uiterst mobiele, goed uitgeruste legers en dat kost geld. VS-Defensie-minister Gates haalde daarom al fors uit naar de onwil van de Europese bondgenoten om het Amerikaanse voorbeeld te volgen en meer middelen te investeren in hun militaire apparaten. De VS trekken voor 2011 een recordbedrag van 708 miljard dollar uit voor militaire bestedingen. Robert Gates: De demilitarisering van Europa is van een zegen in de twintigste eeuw een belemmering geworden voor het bereiken van echte veiligheid en duurzame vrede in de eenentwintigste eeuw. [\[25\]](#) In het NSC engageren de Navo-lidstaten zich ertoe om de noodzakelijke niveaus op het vlak van defensie-uitgaven aan te houden... De lidstaten verbinden zich er ook toe om geen beslissingen te nemen met betrekking tot wapenbeheersing en ontwapening zonder grondig overleg binnen de Navo. De lidstaten engageren zich er verder toe om een maximale ontplooibaarheid te krijgen van de troepen en hun capaciteit om operaties uit te voeren op het terrein. Dat betekent de facto een uitholling van de parlementaire soevereiniteit om daar zelf over te beslissen, bijvoorbeeld als gevolg van budgettaire of politieke keuzes.

Nucleaire Navo

Hoewel verschillende Navo-lidstaten voorbehoud aantekenden op de Amerikaanse atoomwapens op Europese bodem, die geen enkel strategisch nut meer hebben omdat hun actieradius nog afgestemd is op het voormalig Oostblok, bleef de nucleaire strategie na Lissabon zo goed als ongewijzigd. Ook over de ophefmakende toespraak van Obama in Praag op 5 april 2009, waarin hij pleitte voor een wereld zonder nucleaire wapens, is in de uiteindelijke tekst van het derde NSC niet veel meer terug te vinden dan een algemene vrijblijvende verbintenis om verder ontwapeningsinspanningen te leveren.

In het NSC staat dat afschrikking gebaseerd op een aangepaste mix van nucleaire en conventionele capaciteiten, een centraal element blijft in onze algehele strategie. Over de kernwapens die de VS op het grondgebied van een aantal Navo-bondgenoten hebben opgeslagen, staat het wat verduidelijkt geformuleerd: De belangrijkste garantie voor de veiligheid van onze bondgenoten wordt geleverd door de strategische nucleaire machten van de Alliantie, meer bepaald die van de Verenigde Staten, en de onafhankelijke strategische nucleaire machten van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, die op zich een afschrikfunctie hebben en bijdragen tot de algehele afschrikking en veiligheid van onze bondgenoten.

Het raketschild wordt een Navo-taak

Een andere belangrijke beslissing in Lissabon was het opnemen van een territoriaal raketschild in de Navo-strategie. De VS hebben over dit punt stevig lobbywerk geleverd. In de *International Herald Tribune* van 15 november 2010 benadrukte de Amerikaanse Navo-ambassadeur Ivo Daalder hoe belangrijk het is het raketschild in de Navo-capaciteit op te nemen. Bovendien, aldus Daalder, gaat het om een kleine extra kost van 200 miljoen dollar, te spreiden over de komende tien jaar. Hoewel in Europa weinig animo bestaat om te investeren in dit nutteloze project en, zoals in Tsjechië is gebleken, de meerderheid van de Europese bevolking er vermoedelijk helemaal niet voor te vinden is, gingen alle regeringen inclusief België in Lissabon overstag. De Navo zal nu als een centraal element van onze collectieve defensie de capaciteit ontwikkelen om onze bevolking en territoria te verdedigen tegen ballistische raketaanvallen; dat zal bijdragen tot de onzichtbare veiligheid van de Alliantie.

Europa

Het vroegere debat over hoe Europees of hoe trans-Atlantisch onze legers moeten zijn, lijkt definitief naar de achtergrond verschoven. De afgelopen jaren groeide de consensus dat de versterking van een Europees Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) ook de Navo ten goede komt. Navo-secretaris-generaal Rasmussen stelde in november 2009: Ik

zie de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid niet in concurrentie met de Navo, maar complementair aan de Navo. Artikel 42, lid 2, van het Europees Verdrag van Lissabon legitimeerde de Navo al als een belangrijke instelling op het vlak van de gemeenschappelijke defensie in Europa. In een aan het Verdrag gehecht protocol heet het dat een meer nadrukkelijke rol van de Unie op het gebied van veiligheid en defensie de vitaliteit van een hernieuwd Atlantisch Bondgenootschap ten goede zal komen. EU-landen die traditioneel een neutrale koers varen en geen lid zijn van de Navo, worden via het Verdrag toch aan het trans-Atlantisch bondgenootschap en dus aan de VS-politiek gekoppeld.

In het derde NSC wordt het belang van de band tussen de EU en Navo verder benadrukt en komt er zelfs een versterking van het partnerschap tussen beide. De praktische samenwerking tijdens crisisoperaties wordt verbeterd, het wederzijds overleg wordt verbreed en er komt meer samenwerking bij het ontwikkelen van militaire capaciteiten. De EU is een unieke en noodzakelijke partner voor de Navo, aldus het NSC. De Navo erkent het belang van een sterkere en capabelere Europese defensie.

Conclusie

De Navo heeft zich gedurende heel haar bestaan proberen te legitimeren met tal van argumenten. Tijdens de Koude Oorlog lag het accent op de militaire dreiging van het communisme uit Centraal- en Oost-Europa. Toen het Warschaupact verdween, moesten nieuwe argumenten worden bovengehaald. Eerst werden die gevonden in de mogelijke gevaren van de instabiele ex-communistische staten voor onze veiligheid. Toen deze staten geleidelijk aan lid werden van de Navo en/of de EU, zag de Navo zich vervolgens een rol spelen als humanitaire interventiemacht. Na de aanslagen van 11 september 2001 kwam plots het belang van de strijd tegen het terrorisme, het gevaar van schurkenstaten, het bestrijden van cyberterrorisme... bovendien.

Dat de Navo weinig van doen heeft met de verdediging van de waarden democratie, mensenrechten, vrijheid en van de rechtsstaat zoals Navo-secretaris-generaal Javier Solana bij de vijftigste verjaardag van de Navo beweerde maar vooral draait om de verdediging van economische en daaraan verbonden geostrategische belangen, bewijst de geschiedenis van de organisatie. Een aantal Navo-landen was zelf allesbehalve een toonbeeld van deze waarden. Denken we maar aan Portugal onder Salazar, het kolonelsregime in Griekenland, de opeenvolgende militaire staatsgrepen in Turkije of de wreedheden begaan door de koloniale Navo-lidstaten. Na de Koude Oorlog is de Navo zich blijven manifesteren als militair schild voor de economische belangen van haar lidstaten. Op zeldzame momenten wordt dat wel eens toegegeven door de Navo-protagonisten zelf. Het volgende citaat uit een toespraak van Navo-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer op de jaarlijkse nieuwjaarsreceptie voor de pers te Brussel op 10 januari 2008 is duidelijk genoeg: Deze eeuw zal voor een groot deel draaien rond energie. Energie is een thema waarrond de Navo met een proces is gestart, om de toegevoegde waarde ervan te definieren. Je hebt me eerder al gehoord over de bescherming van de gevoelige energie-infrastructuur. De Navo draagt zeker niet de eerste verantwoordelijkheid rond energieveiligheid. De Navo is geen economische organisatie, maar is zeker als toegevoegde waarde te definieren en je kan er zeker van zijn dat energieveiligheid ook op de agenda van de top in Boekarest zal staan.

Januari 2011

Ludo De Brabander is stafmedewerker bij Vrede vzw en lector aan de Arteveldehogeschool. Hij publiceert over internationale politiek en is gespecialiseerd in de Navo, het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie en de situatie in het Midden-Oosten. Hij is coauteur (samen met Georges Spriet) van het boek: *Als de NAVO de passie preekt* (EPO 2009)

-
- [1] R. Coolsaet, *Belgi en zijn buitenlandse politiek 1830 2000*. Uitgeverij van Halewijck, Leuven, 2001.
- [2] Zie: http://mises.org/freemarket_detail.aspx?control=120.
- [3] C. Julien, *L'empire Amricain*. Uitg. Bernard Grasset, Parijs, 1968, p.218.
- [4] H. Zinn, *Geschiedenis van het Amerikaanse volk*. Uitg. EPO, Berchem, 2007, p.519-520.
- [5] S. Sloan, *NATO, the EU and the Atlantic Community*. Rowan & Littlefield Publishers, Lanham, 2003, p.29-35.
- [6] NATO, *Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO approved by the North Atlantic Council*, 13 december 1956.
- [7] M. Alexander, *De rol van de NAVO in een veranderde wereld*. In *NAVO Kroniek*, nr.2, april 1990.
- [8] Department of Defence. Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for Europe and Nato*, Washington DC, 1995, p.3.
- [9] Department of Defence. Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for Europe and Nato*, Washington DC, 1995, p.4.
- [10] NATO, *Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe*, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session in Copenhagen, 6-7 juni 1991, punt 6.
- [11] NATO, *Developments in the Sovjet Union. Statement issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, Rome 8 november 1991, punt 4.
- [12] Geciteerd in David S. Yost, *NATO transformed. The Alliances New Roles in International Security*, United States Institute of Peace, Washington DC, 1998, p.189/
- [13] G. Achcar, *La nouvelle guerre froide. Le monde aprs le Kosovo*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999, p.67
- [14] NATO, *The Alliances New Strategic Concept*, Rome, 7-8 november 1991.
- [15] *The Guardian*, 22 april 1999.
- [16] NATO, *Declaration of the Heads of State and Government*, Brussel, 11 januari 1994, punt 7.
- [17] C. Portela, *Humanitarian Intervention, NATO and the International Law. Can the institution of Humanitarian Intervention Justify unauthorised Action?*, Berlin Information Center for Transatlantic Security, Berlin, 2000, p.ii.

[18] Geciteerd in Nicola Butler, NATO in 1999: A Concept in Search of a Strategy. in *Disarmament Diplomacy*, nr.35, maart 1999.

[19] NATO, *The Alliances Strategic Concept*, NAC-S(99)65. Washington DC, 23-24 april 1999, punt 29, 31, 41, 43, 47, 49, 53, 54 en 61.

[20] John M. Shalikashvili, *Shape, Respond, Prepare Now. A Military Strategy for a New Era. National Military Strategy*, 1997.

[21] J. Foster, Afghanistan, The TAPI Pipeline, and Energy Politics. In *Journal of Energy Security*, 23maart 2010. (zie: <http://www.ensec.org>)

[22] Persbericht *AFP*, 4 maart 2010.

[23] *Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at NATO's New Strategic Concept - Global, Transatlantic and Regional Challenges and Tasks Ahead* Warschau, Polen, 12 maart 2010.
(http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62143.htm)

[24] R. Rozoff, *Thousand Deadly Threats: Third Millennium NATO, Western Businesses Collude On New Global Doctrine*, 2 oktober 2009. (<http://rickrozoff.wordpress.com/2009/10/02/thousand-deadly-threats-third-millennium-nato-western-businesses-collude-on-new-global-doctrine/>)

[25] Robert M. Gates, *NATO Strategic Concept Seminar. Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates*, National Defense University, Washington, D.C., 23 februari 2010.
(<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423>)