

## 19 291

## Parlementaire Assemblée van de NAVO

## Nr. 41

## VERSLAG VAN DE JAARLIJKSE ZITTING 2007

Vastgesteld 30 november 2007

De Parlementaire Assemblée van de NAVO heeft van 5 tot en met 9 oktober 2007 in Reykjavik (IJsland) haar jaarlijkse zitting gehouden. Aan de zitting namen naast delegaties uit de 26 NAVO-lidstaten ook geassocieerde delegaties (zonder stemrecht) uit Albanië, Armenië, Azerbaidjan, Bosnië-Herzegovina, Finland, Georgië, Kroatië, Macedonië, Moldova, Montenegro, Oekraïne, Oostenrijk, Rusland, Servië, Zweden en Zwitserland deel; voorts Mediterrane geassocieerde delegaties uit Algerije en Israël; verder waarnemers uit Japan en Kazakstan; en vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de assemblee van de WEU en de assemblee van de Raad van Europa. De Nederlandse delegatie naar deze zitting bestond wat de Eerste Kamer betreft uit de leden Van Driel (PvdA) en Kox (SP), en wat de Tweede Kamer betreft uit de leden Van Gennip, Knops en Kortenhorst (allen CDA), Boekstijn (VVD) en Van Bommel (SP). Mevrouw Van Gennip was voorzitter van de delegatie.

Het programma van de zitting was als volgt:

- Vrijdag 5 oktober: vergaderingen van de griffiers van de delegaties, een NATOPA Coordination Meeting en een vergadering van het NATOPA-Russia Parliamentary Committee. Honorair consul-generaal Finnsson heeft de delegatie geïnformeerd over de politieke en economische situatie in IJsland.
- Zaterdag 6 oktober: vergaderingen van de Commissie voor de Civiele Dimensie van Veiligheid, de Commissie voor Defensie en Veiligheid, de Politieke Commissie en de Commissie voor Wetenschap en Technologie.
- Zondag 7 oktober: vergaderingen van de Commissie voor de Civiele Dimensie van Veiligheid, de Commissie voor Defensie en Veiligheid, de Politieke Commissie en de Commissie voor Economie en Veiligheid. Tijdens de lunchpauze heeft een *side event* over «Women in National and International Security Politics» plaatsgevonden.
- Maandag 8 oktober: vergadering van het Standing Committee; excursie, aangeboden door de gastheren.
- Dinsdag 9 oktober: plenaire vergadering.

## NATO-Russia Parliamentary Committee

Het committee heeft gesproken over *Ten Years of the NATO-Russia Partnership: Achievements and Lessons Learnt*. Inleiders waren de heren Welberts, *Head of Russia and Ukraine Relations section, Political Affairs and Security Policy division* van de NAVO, en Gorchach, onderdirecteur van de afdeling voor Europese samenwerking van het Russische ministerie van buitenlandse zaken.

### Algemene Commissies (general committees)

Hieronder worden de onderwerpen vermeld die in de vergaderingen van de algemene commissies aan de orde zijn geweest.

#### Commissie voor de civiele dimensie van veiligheid

- a. Inleiding door de heer Bjarnason, minister van Justitie van IJsland, over *Iceland and the Civil Dimension of Maritime Security*.
- b. Inleiding door mevrouw Shaffer, van het *Belfer Center for Science and International Affairs* van de Universiteit van Harvard en Senior Lecturer aan de Universiteit van Haifa, over Islam in de Kaukasus.
- c. Rapport over *Independent Montenegro: Early Assessment and Prospects for Euro-Atlantic Integration*. Algemeen rapporteur: de heer Canas (Portugal).
- d. Panel met de heren Lowenthal, *President and CEO* van de *Intelligence and Security Academy*, en Born, *senior Fellow* bij het *Geneva Centre for the Democratic Control of armed forces*, over *Intelligence, Terrorism and Civil Liberties*.
- e. Rapport over *Kosovo and the Future of Balkan security*. Rapporteur: de heer Canas (Portugal).
- f. Rapport over *The Protection of Critical Infrastructures*. Rapporteur: Lord Jopling (Groot-Brittannië).
- g. Ontwerp-resolutie over *NATO's role in Civil Protection*.
- h. Ontwerp-resolutie over *Encouraging Stability in the Western Balkans*.

#### Commissie voor defensie en veiligheid

- a. (in een gezamenlijke vergadering met de Commissie voor Wetenschap en Technologie) Briefing door de heren Bell, *Senior Vice-President European Business Development* van SAIC, en Nikishin, Plv. hoofd van de directie internationale verdragen, algemene directie van internationale militaire samenwerking van het Russische ministerie van defensie, over *Missile defence*.
- b. Rapport over *Afghanistan: Assessing Progress and Key Challenges for the Alliance*. Algemeen rapporteur: de heer Cook (Groot-Brittannië).
- c. Rapport over *The Three Adriatic Aspirants: Capabilities and Preparations*. Rapporteur: de heer Myrli (Noorwegen).
- d. Inleiding door de heer Sigurjónsson, adviseur buitenlands beleid van de minister-president van IJsland, over *Security and Defence of Iceland*.
- e. Rapport over *Viewing NATO from the South Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*. Rapporteur: de heer Myrli (Noorwegen); met inleidingen door de heren Aghabekyan (Armenië), Ziyafat (Azerbaidjan) en Rurua (Georgië).
- f. NAVO-Europese Unie. Rapport over *NATO-EU Operational Co-operation*, rapporteur: de heer Shimkus (Verenigde Staten), en inleiding door de heer Michel, *Research Fellow* aan het *Institute for National Strategic Studies* van de *National Defense University in de VS* over *NATO-EU Cooperation in Operations: Challenges and Opportunities*.
- g. Inleiding door mevrouw Bailes, *Visiting Professor* aan de universiteit

van IJsland, over *Prospects for NATO and the Transatlantic Relationship*.

- h. Ontwerp-resolutie over *Supporting the Three Adriatic Aspirants towards Membership in NATO*.
- i. Ontwerp-resolutie over *NATO's Ongoing Role in Afghanistan*.

#### **Commissie voor economie en veiligheid**

- a. Rapport over *Economic and Political transition in Georgia*. Rapporteur: de heer Bodewig (Duitsland).
- b. Rapport over *The Economic Situation in Moldova*. Rapporteur: de heer Bodewig (Duitsland).
- c. Inleiding door de heer Sigfusson, hoogleraar fysica aan de universiteit van IJsland, over *Energy Security: An Icelandic Point of View*.
- d. Inleiding door de heer Balasubramanyam, hoogleraar ontwikkelings-economie aan de *management school* van de universiteit van Lancaster (Engeland), over *An Overview of India's Economic Development and its Implications for the Global Economy*.
- e. Rapport over *The Rise of the East-Asian Economic System: Implications for Europe and North America*. Co-rapporteurs: de heren Austrevicius (Litouwen) en Boozman (Verenigde Staten).
- f. Rapport over *Trends in Defence Resource management in Europe and North America and the new Burden Sharing Debate: a Survey*. Rapporteur: de heer Bayley (Groot-Brittannië).
- g. Ontwerp-resolutie over *Revisiting Transatlantic Burden Sharing*.

#### **Politieke commissie**

- a. Inleiding door mevrouw Gísladóttir, minister van buitenlandse zaken van IJsland.
- b. Rapport over *Afghanistan and NATO's ongoing Transformation*. Algemeen rapporteur: mevrouw Andreychuk (Canada).
- c. Rapport over *The fight against Terrorism – Impact and Implications for the Atlantic Alliance*. Rapporteur: de heer Polenz (Duitsland).
- d. Inleiding door de heer Rühle, *Head of Policy Planning and Speech Writing Section* van de NAVO, over *A nuclear Iran: Implications for the non-proliferation regime, NATO's nuclear policy, and missile defence*.
- e. Inleiding door de heer Milošoski, minister van buitenlandse zaken van Macedonië.
- f. Inleiding door de heer Ross, van de organisatie *Independent Diplomat* uit Londen, over *South-East European Security*.
- g. Rapport over *Pakistan, a crucial Player for Stability in the region*. Rapporteur: mevrouw Juknevičienė (Litouwen).
- h. Inleiding door de heer Art, hoogleraar aan de *Brandeis university*, over *A new strategic Concept for NATO – Pros and Cons*.
- i. Ontwerp-resolutie over *NATO-Russia Relations*.
- j. Ontwerp-resolutie over *NATO Transformation*.

#### **Commissie voor wetenschap en technologie**

- a. (in een gezamenlijke vergadering met de Commissie voor defensie en veiligheid) Briefing door de heren Bell, *Senior Vice-President European Business Development* van SAIC, en Nikishin, Plv. hoofd van directie internationale verdragen, algemene directie van internationale militaire samenwerking van het Russische ministerie van defensie, over *Missile defence*.
- b. Inleiding door de heer Skarphedinsson, minister van energie van IJsland, over *Energy supply and Climate change*.
- c. Rapport over *Transforming the Future of Warfare: network-enabled Capabilities and Unmanned Systems*. Rapporteur: de heer Nolin (Canada).
- d. Rapport over *Proliferation of Missiles and Missile Technology*. Rapporteur: de heer Buzea (Roemenië).

- e. Rapport over *Climate change: Thinking beyond Kyoto*. Rapporteur: de heer Nolin (Canada).
- f. Rapport over *The Missile Defence Debate*. Rapporteur: de heer Mates (Groot-Brittannië).
- g. Rapport over *Improvement of International law for Space Policy*. Rapporteur: de heer Gimalov (Rusland).
- h. Ontwerp-resolutie over *Reinforcing the Global Response to Climate Change*.
- i. Ontwerp-resolutie over *Missile Defence*.

### Plenaire vergadering

De vergadering heeft enkele ogenblikken stilte in acht genomen ter nagedachtenis van de heer Gilmor (Verenigde Staten), laatstelijk vice-voorzitter van de assemblee.

De vergadering is toegesproken door de heren **Bödvarsson**, voorzitter van de Althing van IJsland, en **Haarde**, minister-president van IJsland. Laatstgenoemde heeft ook vragen uit de vergadering beantwoord. De heer **Kox** heeft herinnerd aan de uitspraak van secretaris-generaal De Hoop Scheffer op de vorige zitting van assemblee over een breed debat over een nieuw strategische concept van de NAVO. IJsland heeft een traditie van het plaatsen van vraagtekens bij veel van hetgeen de NAVO doet. Zal het dat ook in dit geval doen en kan IJsland in dit opzicht een voorbeeld voor anderen zijn? Minister-president **Haarde** heeft geantwoord dat in IJsland het lidmaatschap van de NAVO ten tijde van de koude oorlog een gevoelige zaak was. Maar dat is niet meer zo, de tegenstellingen in de IJslandse samenleving over het lidmaatschap van de NAVO zijn verdwenen. De steun voor dat lidmaatschap is nu veel breder. Of IJsland voor andere landen een voorbeeld kan zijn, kon spreker niet zeggen.

Vervolgens heeft de secretaris-generaal van de NAVO, de heer **De Hoop Scheffer**, gesproken. Hij zei dat het bondgenootschap voor ongekende uitdagingen staat. Met meer dan 55 000 mannen en vrouwen onder haar bevel neemt het bondgenootschap zowel deel aan vredeshandhavingstaken als aan gevechtsoperaties in Afghanistan. Ook handhaaft het de vrede in Kosovo, draagt het bij aan de vernieuwing van de defensie in Bosnië-Herzegovina, patrouilleert het in de Middellandse Zee in het kader van een marinemissie tegen het terrorisme en zendt het via een luchtbrug troepen van de Afrikaanse Unie naar Darfur. Het heeft een humanitaire hulpverleningsoperatie uitgevoerd in Pakistan. Daarnaast verzorgt het de opleiding van Irakese en Afgaanse beveiligingstroepen en overweegt het om competenties op dit gebied aan andere landen en organisaties aan te bieden. Vele landen hebben de wens geuit om nauwer samen te werken met het bondgenootschap en zich er zelfs als volwaardige leden bij aan te sluiten. De NAVO staat dus voor tal van nieuwe uitdagingen en er zal steeds meer een beroep op worden gedaan, omdat er dingen zijn die alleen de NAVO kan doen. En omdat Noord-Amerika, Canada en Europa op moeilijke momenten gezamenlijk moeten handelen. En omdat uitsluitend via de NAVO de gezamenlijke politieke wil en militaire macht aan weerszijden van de Atlantische Oceaan kan worden verenigd.

De vraag is of aan deze toenemende eisen het hoofd kan worden geboden. Spreker was ervan overtuigd dat dit het geval is, mits de lidstaten zich inspannen om te bepalen wat de sterke punten zijn waarmee de missies tot een succes kunnen worden gemaakt, en mits men vastbesloten blijft om deze politieke en militaire condities samen te voegen. De sterke punten die de lidstaten zonder kleerscheuren door de koude oorlog hebben gelooft zijn dezelfde als nu in een totaal verschil-

lende veiligheidsomgeving. Het belangrijkste is dat Europeanen en Noord-Amerikanen verenigd blijven.

Risico's en verantwoordelijkheden moeten eerlijk verdeeld worden en de missies en operaties zullen deze solidariteit op de proef stellen. De NAVO moet zich voorzien van een levensvatbare politieke strategie en een duidelijk omschreven doelstelling en moet kunnen rekenen op militaire troepen die passen bij de missies. Er moet op worden gelet dat het belang van de acties wordt gedeeld door de publieke opinie.

Afghanistan moet worden ondersteund bij de ontwikkeling naar een stabiele, democratische en goed bestuurde natie, die geen exporteur meer is van terrorisme, instabiliteit en misdaad. In tegenstelling tot wat sommigen zeggen is dit geen «mission impossible». Er zijn op een aantal gebieden vele tekenen van vooruitgang. De uitdaging is om die vooruitgang te versterken en de vaart erin te houden. En hier is ook een cruciale rol voor parlementariërs weggelegd, zei spreker.

De ISAF-missie in Afghanistan is een test van de solidariteit tussen de bondgenoten. In de aanloop naar Boekarest moet niet alleen een blijvende politieke betrokkenheid bij de missie in Afghanistan aan de dag worden gelegd, maar moet die betrokkenheid ook kracht worden bijgezet door voor voldoende hulpmiddelen te zorgen. Met name de aflossing van troepen in het zuiden van het land is een dringend probleem. Er kan niet worden verwacht dat de daar actieve bondgenoten hun missie eindeloos zullen blijven verlengen. Ze doen geweldig werk en bereiken veel, maar ze moeten op een bepaald moment op aflossing door andere bondgenoten kunnen rekenen.

Tegelijkertijd moet een grotere Afghaanse inbreng worden aangemoedigd. Die inbreng moet een verantwoord karakter dragen, omdat anders de geloofwaardigheid en de duurzaamheid op het spel komen te staan. Ook zal de Afghaanse overheid, eventueel met steun van de NAVO, zich meer moeten inspannen om corruptie, misdaad en het drugsprobleem in te tomen. De NAVO heeft beloofd om de steun aan het leger van Afghanistan te vergroten, in de vorm van training en nieuwe uitrusting. De NAVO moet zich houden aan die belofte, maar ligt achter op het schema. De nationale politie van Afghanistan is nog zo'n essentieel punt waarvan spreker hoopte dat de Europese Unie en andere internationale organisaties en landen zich ervoor willen blijven inspannen.

Hoewel er enige vooruitgang is geboekt, is de steun van de internationale gemeenschap aan Afghanistan nog altijd te versnipperd. Spreker was het eens met het voorstel dat de secretaris-generaal van de VN een sterke, hooggeplaatste afgezant benoemt die een coördinerende rol moet gaan vervullen, in eerste instantie tussen de verschillende internationale spelers, maar ook met de Afghaanse regering. Hierover bestaat nog geen consensus, maar zo'n afgezant zou goed werk kunnen doen.

Een tweede, bredere kwestie is de noodzaak om de totaalbenadering om te zetten van een aantrekkelijk concept in dagelijkse praktijk. Er is enige vooruitgang geboekt in Afghanistan, maar er is nog altijd te weinig coördinatie en soms ook te weinig vertrouwen tussen de diverse militaire en civiele partijen. Hierdoor zijn de gezamenlijke inspanningen vaak niet zo effectief als ze zouden kunnen zijn. Spreker was de laatste om de moeilijkheden van het samenbrengen van verschillende internationale partijen te onderschatten. Allen zijn gehecht aan hun eigen manier van optreden, en veel civiele partijen zien op tegen het idee van samenwerking met militairen. Zij hebben de vrijheid om deze keuze te maken. De realiteit is echter dat er gewoonweg geen alternatief bestaat voor een

totaalbenadering. Die is nodig in Afghanistan, maar zeker ook in Kosovo, in Darfur en bij onvoorziene gebeurtenissen elders. Een sleutelement van een totaalaanpak is een sterk partnerschap tussen de NAVO en de EU. Het is nodig heen te groeien over de ambivalentie in de relatie tussen de NAVO en de EU. De meeste van de lidstaten zijn dezelfde, maar we zijn nog steeds heel ver verwijderd van het beoogde sterke, strategische partnerschap. We hebben lang gedacht dat dit gebrek aan institutionele samenwerking niet zo'n groot probleem was, aangezien de samenwerking in de praktijk behoorlijk goed verliep. Zo was het misschien in Bosnië en Herzegovina, maar het geldt minder in Kosovo, en zeker niet in Afghanistan. Verbetering van de relatie tussen de NAVO en de EU wordt steeds meer een urgente operationele noodzaak en is essentieel voor de fundamentele veiligheidsbelangen. Voor het doorbreken van de impasse zijn stevige, strategische beslissingen nodig in diverse hoofdsteden. De oplossing ligt in de landen die zowel van NAVO als EU lid zijn. Er is een sterke wil op het hoogste politieke niveau nodig om deze relatie verder te brengen en om verder te komen dan de beperkte samenwerking van «Berlijn Plus». Maar zoals president Sarkozy ook al heeft gezegd is het dom om de EU en de NAVO tegen elkaar uit te spelen.

Wat betreft de activiteiten, het «huiswerk» van de NAVO, moet bij de militaire transformatie de vaart erin worden gehouden. De problemen die zich hebben voorgedaan met betrekking tot de NAVO-reactiemacht, zijn bekend en er wordt hard gewerkt aan een oplossing. Ze zijn een symptoom van een veel fundamenteelere kwestie, namelijk de onwil van veel bondgenoten om te investeren in de vereiste capaciteit. Niet alle veiligheidsproblemen moeten via de militaire weg worden aangepakt, maar militaire slagvaardigheid blijft essentieel voor het oplossen van veel van deze problemen. Daarom moet de militaire kracht op peil worden gehouden. Spreker was zich ervan bewust dat dergelijke argumenten niet populair zijn. Maar er moet meer worden gedaan om een lans te breken voor militaire slagkracht. Hoe moeilijk dit van tijd tot tijd ook kan zijn, de bevolking moet duidelijk worden gemaakt dat de bescherming van hun veiligheid niet alleen maatregelen bij ons op straat en bij onze grenzen vereist, maar soms ook resolute actie in een ver buitenland. Het publiek dient te beseffen dat we over de capaciteit moeten beschikken om dergelijke actie te ondernemen. Spreker realiseerde zich dat in alle lidstaten geld een probleem is en dat defensie niet de populairste manier is om het te besteden. Maar hij maakte zich sterk voor de standaard van twee procent van het BBP voor elk van de 26 NAVO-bondgenoten; bovendien dat we creatiever worden en proberen meer te halen uit het geld dat wordt uitgegeven. Er moet meer gebruik worden gemaakt van multinationale consortia voor de levering van belangrijke hulpmiddelen, zoals dat al gebeurt voor het strategisch transport. En er moet worden nagedacht over andere, nieuwe benaderingen van de financiering van de operaties.

Het volgende punt is uitbreiding van de NAVO. In Riga is besloten om in Boekarest uitnodigingen te verstrekken aan adspirant-lidstaten die voldoen aan de op prestaties gebaseerde normen en die een bijdrage kunnen leveren aan de Euro-Atlantische veiligheid. We hebben hard gewerkt binnen het kader van het actieplan voor adspirant-leden voor ondersteuning van Albanië, Kroatië en Macedonië bij hun voorbereidingen voor het lidmaatschap. Net als bij vorige uitbreidingsrondes zal de beslissing in Boekarest uiteindelijk van politieke aard zijn. Maar een uitbreidingsbeslissing in Boekarest zal niet het einde betekenen van de uitbreiding van de NAVO.

In het kader van de politieke agenda moet de relatie tussen de NAVO en Rusland worden verbeterd. Na tien jaar van langzame maar gestage

voortgang is een bepaald niveau bereikt, maar daar kan het niet bij blijven. Rusland bevindt zich in een verkiezingsfase en een deel van de recente assertieve retoriek kan daardoor worden verklaard. Maar als president Poetin heeft geconcludeerd dat een kritischere houding tegenover de NAVO belangrijker is dan het benadrukken van de noodzaak van voortgezette samenwerking, dan is er iets mis in de relatie tussen Rusland en de NAVO. Onlangs vroeg minister van Buitenlandse Zaken Lavrov in een toespraak om «een nieuwe definitie van atlanticisme», waaronder ook Rusland zou vallen. Dat is een interessante uitspraak. De Russische wens tot grotere betrokkenheid moet serieus worden genomen, maar tegelijkertijd moet duidelijk worden gemaakt dat atlanticisme in de zin waarnaar Lavrov verwijst, niet gaat om het trekken van rode lijnen. De relatie tussen de NAVO en Rusland kun je niet naar believen «aan» of «uit» zetten. Deze relatie is een langetermijninvestering in Europese en ook mondiale veiligheid. En sprekende over mondiale veiligheid: de banden van de NAVO met landen als Australië, Japan en Nieuw-Zeeland moeten verder worden versterkt. Sommigen blijven aarzelen over deze nieuwe banden en de rol van de NAVO als spil in mondiale coalities. Zij vrezen dat het unieke trans-atlantische karakter van de NAVO zal verwateren. Anderen vrezen dat de centrale rol van de Verenigde Naties zal worden ondermijnd. Spreker meende dat er geen grond is voor dergelijke angsten. Een NAVO met mondiale partners is niet hetzelfde als een «global NATO» of een «gendarme du monde». Wat het lidmaatschap betreft, blijft de NAVO een trans-atlantische aangelegenheid. Er komen meer mogelijkheden voor niet-leden om op een of andere manier mee te doen. En wat betreft ondermijning van de Verenigde Naties zag spreker juist dat een overbelaste VN steeds meer steun zoekt bij de NAVO. De twee organisaties zijn bezig een veel verder gestructureerde samenwerking te ontwikkelen.

Bijna tot slot zei spreker dat veel serieuzer gekeken moet worden naar veiligheidskwesties van de 21e eeuw. Ten eerste raketverdediging. Gezien de proliferatie van massavernietigingswapens en hun dragers verdient raketdefensie een frisse, onbevooroordeelde evaluatie. De NAVO-bondgenoten hebben enkele dagen geleden overeenstemming bereikt over een dreigingsbeoordeling en tegen de tijd van de top in Boekarest zou een heldere consensus moeten zijn bereikt over wat er te doen staat. Er moet ook een veel grondigere discussie worden gevoerd over energieveiligheid. Er is begonnen met onderzoeken waar de NAVO iets kan betekenen voor andere inspanningen van de internationale gemeenschap op dit gebied. De bescherming van essentiële energie-infrastructuren zou een van die gebieden kunnen zijn, in de vorm van training, oefeningen en het delen van risicobeoordelingen, en een verhoogd «bewustzijn van het maritieme domein» door het inschakelen van maritieme taskforces. Spreker was voornemens binnen de NAVO een discussie over de Scandinavische dimensie op gang te brengen. Een andere uitdaging voor de 21e eeuw is cyberdefensie. De cyberaanvallen op Estland enkele maanden geleden lieten zien wat vele deskundigen al lange tijd zeggen: dat cyberspace een soort slagveld in vreedstijd is geworden. In het geval van Estland kon niet meer worden gedaan dan enkele experts naar het land sturen. Maar wat moet er worden gedaan als een dergelijke aanval op grotere schaal wordt uitgevoerd? Wat gebeurt er als niet één, maar meerdere van de lidstaten zouden worden getroffen? Een eenduidig antwoord kan niet worden gegeven; gezamenlijk moet een antwoord worden gezocht.

Het laatste punt is openbare diplomatie. De NAVO is een veelzijdige organisatie geworden die niet langer met één enkele slagzin kan worden omschreven. Maar nu de operaties van de NAVO zich uitstrekken van gewapende strijd tot training tot humanitaire hulp en nu onze samen-

werking met partnerlanden en andere instellingen steeds nauwer wordt, wordt het zowel moeilijker als belangrijker dat de bevolking begrijpt waarom de NAVO uniek is en essentieel voor de veiligheid. Het overbrengen van deze boodschap aan de bevolking is een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. Het zal met name belangrijk zijn om de verwachtingen van het publiek ten aanzien van onze operaties in de gaten te houden. Er moet uitleg worden gegeven over de inherente gevaren van de missies en het langetermijn-karakter van de verantwoordelijkheden en duidelijk moet worden gemaakt waaraan succes wordt afgemeten. Spreker had bij diverse gelegenheden gesproken over de noodzaak om terug te keren naar het Strategische Concept van de NAVO. Het openbare diplomatieke werk zou profiteren van een hernieuwde uitleg waarom de NAVO uniek is, waarom en hoe de organisatie verandert en hoe de NAVO de belangrijkste veiligheidsuitdagingen van vandaag en morgen wil aanpakken. De tijd is gekomen om voorbereidingen te treffen voor een taakverdeling bij de volgende top in 2009.

Tenslotte richtte spreker woorden van dank aan de heer Simon Lunn, de secretaris-generaal van de parlementaire assemblee van de NAVO. Zijn ervaring en advies waren van onschatbare waarde voor de assemblee en voor de NAVO als geheel.

Vervolgens heeft de secretaris-generaal vragen uit de vergadering beantwoord.

De heer **Berisha**, minister-president van Albanië, heeft de vergadering toegesproken. Hij is onder meer ingegaan op de diepgaande veranderingen in zijn land sinds 1989. Van de bevolking van Albanië is 94% voorstander van het lidmaatschap van de NAVO. Spreker heeft aansluitend vragen uit de vergadering beantwoord.

De heer Lello (Portugal) is herkozen als voorzitter van de assemblee; tot vice-voorzitters zijn gekozen mevrouw Emerson (Verenigde Staten) en de heer George (Groot-Brittannië). De heer Nolin (Canada) is gekozen tot penningmeester met ingang van 1 april 2008.

De huidige penningmeester, de heer Ibrügger (Duitsland), heeft verslag gedaan over het financiële beleid in het afgelopen jaar. De vergadering heeft met het verslag van de penningmeester ingestemd en de begroting voor 2008 goedgekeurd.

De vergadering heeft enkele amendementen op het reglement van orde en op het financieel reglement goedgekeurd.

Vervolgens heeft de vergadering afscheid genomen van de heer Simon Lunn, sinds 1997 secretaris-generaal van de assemblee, die eind dit jaar met pensioen gaat.

De vergadering heeft de ontwerp-resoluties van de commissies besproken, geamendeerd en aangenomen. Zij hebben betrekking op:

- *Encouraging Stability in the Western Balkans*.
- *NATO's role in Civil Protection*. De heer **Kox** heeft zijn bezwaren tegen deze resolutie toegelicht en vervolgens tegen de resolutie gestemd.
- *Supporting the Three Adriatic Aspirants towards Membership in NATO*.
- *NATO's Ongoing Role in Afghanistan*. De heer **Kox** heeft zijn bezwaren tegen deze resolutie toegelicht en vervolgens tegen de resolutie gestemd.
- *Revisiting Transatlantic Burden Sharing*



- *NATO-Russia Relations*. De heer **Kox** heeft zijn bezwaren tegen deze resolutie toegelicht en vervolgens tegen de resolutie gestemd.
- *NATO Transformation*
- *Reinforcing the Global Response to Climate Change*.
- *Missile Defence*. De heer **Kox** heeft zijn bezwaren tegen deze resolutie toegelicht en vervolgens tegen de resolutie gestemd.

### **Uit de commissies**

Hieronder worden drie inleidingen, gehouden in vergaderingen van commissies, weergegeven.

#### **1. Het transatlantisch partnerschap van de toekomst en de rol van de NAVO daarin**

In de Commissie voor defensie en veiligheid heeft mevrouw **Bailes**, *Visiting Professor* aan de universiteit van IJsland, gesproken over *Prospects for NATO and the Transatlantic Relationship*. Zij zei dat het opmerkelijk is dat, als we in 2007 kijken naar de toekomst van de transatlantische relatie, wij spreken in de context van de NAVO – vandaag binnen een belangrijke NAVO-instelling – en met de NAVO als uitgangspunt. Dit is immers een organisatie die bijna 60 jaar geleden is opgericht onder totaal andere strategische, politieke en technologische omstandigheden. In een tijd waarin veel basaler ideeën bestonden over wat een internationale organisatie was. Zelfs oplossingen als het hebben van een permanente secretaris-generaal als voorzitter van de NAVO-raad en één enkele strategische militaire bevelhebber voor Europa waren vrij radicaal omdat dit collectivisatie van de staatsautoriteit impliceerde.

Er zijn echter veel meer voor de hand liggende verschillen tussen de wereld van 1949 en zelfs die van 1989 en de wereld van nu. Het pleit voor de NAVO dat de organisatie in staat is geweest om snel genoeg te veranderen – zonder de basisconsensus en instemming van de leden te verliezen – en nog altijd een centrale rol speelt in het debat over trans-Atlantische relaties, of ten minste trans-Atlantische strategische samenwerking. De gebruikelijke manier om veranderingen in de NAVO te beschrijven is in termen als de mondialisering van zijn missie; de verschuiving van territoriale zelfverdediging naar actieve militaire operaties en «*operations of choice*»; de nieuwe reeks potentiële tegenstanders die niet altijd staten vertegenwoordigen; de enorme uitbreiding van het aantal NAVO-lidstaten en tegelijkertijd de inspanning om een formule te vinden voor constructieve samenwerking met Rusland. Spreekster wilde twee andere manieren voorleggen om naar de transformatie van de alliantie te kijken.

De NAVO kon tijdens de Koude Oorlog snel reageren op militair gebied, omdat op elke aanval de juiste reactie zou volgen op basis van één groot plan voor de verdediging van Europa. In politiek opzicht moest zij veel behoedzamer manoeuvreren; belangrijke beleidsontwikkelingen zoals de Flexible Response Strategy of het NAVO-dubbelbesluit vroegen binnen de alliantie vele jaren van overleg en verfijning voordat ze werden geïmplementeerd. Tegenwoordig zijn de militaire acties van de NAVO eerder actief dan reactief, met name doordat ze niet direct uit zelfbescherming, maar op basis van een keuze worden ondernomen. Het kost daarom meer tijd om ertoe te beslissen maar ook aanzienlijk meer tijd om ze in militair opzicht vorm te geven, omdat vrijwel alles vanaf de inzet van troepen ad hoc moet worden ontwikkeld. Daarentegen verloopt de politieke besluitvorming aanzienlijk sneller, met name sinds 11 september en de daarop volgende beslissing om de VS artikel 5-ondersteuning toe te zeggen. Deze besluitvorming is vaker reactief – dat wil zeggen, in reactie op een

politieke realiteit of als dwingend uitvloeisel van een proces dat plaatsvindt buiten de NAVO of vanuit een van de eigen lidstaten – dan het resultaat van nieuwe NAVO-beleidsvorming, die als het ware het eigendom wordt van het bondgenootschap en de organisatie wereldwijd het voortouw geeft om te reageren. Een goed voorbeeld is wellicht de manier waarop de NAVO moest reageren op een Russische reactie op een situatie die ontstond door in wezen bilaterale besluiten die werden genomen door NAVO-bondgenoten op bases in Midden- en Oost-Europa.

Het tweede verschil in het huidige profiel van de NAVO verwijst terug naar de traditie die voortkwam uit het Harmel-rapport uit 1967, namelijk het idee dat het NAVO-beleid op twee even sterke pijlers rust: defensie en afschrikking enerzijds en ontspanning inclusief ontwapening anderzijds, beide uiteindelijk ten dienste van stabiliteit in Europa en het grote belang daarvan voor de gehele wereld. Spreekster meende dat de NAVO deze balans goed heeft gehandhaafd in de periode na de Koude Oorlog. In de eerste plaats doordat het bondgenootschap tot in de laatste jaren van de vorige eeuw doorging met het sluiten van nieuwe overeenkomsten op het gebied van wapenbeheersing en het versterken van vertrouwen, en daarnaast omdat het uitbreidingsprogramma vooral was gericht op hervorming, stabilisatie en vrede in geheel Europa – wat allemaal een tegenwicht vormde voor de opkomst van de NAVO als een actieve strijdmacht op de Balkan. Sinds 2001 is het moeilijk om de nieuwe «zachtere» of zelfs reformistische kant van de NAVO aan te wijzen die kan worden afgezet tegen de nieuwe wereldwijde militaire rol en de theoretische bereidheid een min of meer permanente oorlog te voeren tegen nieuwe vijanden zoals terroristen en verspreiders van wapens. De snelheid van de uitbreiding is sterk afgenomen. De NAVO is eerder onderdeel van het probleem van de wapenbeheersing dan van de oplossing ervan, wat ook geldt voor de samenwerking met Rusland. En hoewel de NAVO steun biedt aan hervormingen en democratisering in landen als Afghanistan en Irak, maar ook Oekraïne en Georgië, is het duidelijk dat de organisatie als zodanig niet meer dan een klein deel van deze hervormings- en wederopbouwprocessen zal uitvoeren, vanwege het ontbreken van de vereiste middelen en competenties, maar ook door kwesties als politieke haalbaarheid en acceptatie.

Beide beelden samengevoegd levert een NAVO op die is teruggebracht tot een voornamelijk actieve, operationele, militaire speler, hoofdzakelijk buiten Europa, en die het geheel van zijn beleid en taken vrij snel uitbreidt in reactie op de bredere stroom van de internationale en nationale politiek. Met deze veranderingen heeft de NAVO tot op heden niet alleen zichzelf relevant gehouden, maar is ook voor de VS nuttig genoeg gebleven om zich aanzienlijk in te spannen om de organisatie te gebruiken en te ontwikkelen, ondanks de opvatting in Washington dat gelegenheidscoalities zowel in theorie als in de praktijk de voorkeur verdienen.

Welke vragen roept dit op over de toekomstige rol van de NAVO, vooruitkijkend naar pakweg de volgende tien jaar van de Atlantische relatie? Allereerst is er de vraag of er nog een Atlantische relatie zal zijn, maar het antwoord op die vraag moet altijd bevestigend zijn: het is ondenkbaar dat het collectief van de oudste democratieën ter wereld, de rijkste vrije-marktstaten, de belangrijkste dragers van wat wij de Westerse cultuur noemen, en de belangrijke handels- en investeringspartners onverschillig tegenover elkaar zullen komen te staan. Wat bedoeld wordt is de vraag of de betrekkingen goed of slecht zullen zijn en wat de balans tussen goed en slecht zal zijn. De laatste cyclus van schade en reparatie aan deze betrekkingen na de pijnlijke scheuren van 2003 is min of meer voltooid. De scherpe kantjes van de scheuren sleten na pakweg een jaar aan beide zijden van de oceaan, maar door de tegenvallers voor de VS in

Irak en voor Europa in de vorm van een constitutionele crisis lijkt het nu vooral op twee uitgeputte bokkers die tegen elkaar hangen omdat ze te moe zijn om door te vechten. Momenteel bestaat de mogelijkheid de relatie op een positiever en energieke niveau nieuw leven in te blazen, vooral dankzij een nieuwe groep leiders aan Europese zijde, met Merkel, Brown en Sarkozy, die allemaal blij zijn van een Atlantische gerichtheid. Wat betreft functionele uitdagingen op veiligheidsgebied, stelde spreekster dat de Europese lijn ten aanzien van proliferatie en terrorisme geleidelijk aan zowel harder als gemeenschappelijker is geworden, hoewel er nog altijd geen algemene goedkeuring is voor preventieve oorlogvoering binnen die context. Wel bespeurt Europa beweging bij de VS in de juiste richting ten aanzien van energie en klimaatverandering. Tenslotte, maar niet onbelangrijk: een harde toon uit Moskou heeft zijn traditionele ontvullende effect op het Westen en doet ons realiseren dat het voor iedere vorm van Europese politiek essentieel is dat we president Poetin niet de kans bieden te verdelen en heersen. Russische provocaties kunnen alleen worden ontmoedigd als Europa eendrachtig is, maar zonder eenheid in het Westen en een daaruit voortvloeiende vertrouwensbasis voor beleidsinnovatie kan niet worden gezocht naar constructieve manieren om betere relaties met Rusland op te bouwen. Ongeacht wie de volgende bewoner van het Witte Huis zal zijn, geloofde spreekster dat enig optimisme ten aanzien van de komende paar jaren in de Atlantische wereld gerechtvaardigd is. Tegelijkertijd waarschuwde zij voor donkere wolken die dit optimisme volledig teniet kunnen doen. Er zijn zaken die de taak van pro-Atlantische Europese leiders en een vriendelijke nieuwe Amerikaanse president vrijwel onmogelijk kunnen maken. Daartoe behoren een Amerikaanse aanval op Iran, een uiteenvallen van Irak dat aan het Amerikaanse beleid kan worden toegeschreven en een grote actie van de VS tegen Rusland, dan wel het sluiten van een nieuwe overeenkomst tussen de VS en Rusland waar Europa mee wordt geconfronteerd. Als over dergelijke scenario's wordt nagedacht, mag niet worden vergeten dat Merkel, Brown en Sarkozy op grote gebieden potentieel overeenstemmen ten aanzien van het EU- en NAVO-beleid, en dat veel van de stappen die tot nu toe zijn gezet in de richting van de EU als volwaardige strategische macht werden gedaan in tijden waarin de VS Europese angsten had opgeroepen en/of Europese sympathie had verspeeld.

Als wordt uitgegaan van een redelijk goed klimaat voor het onderhouden en zelfs uitbreiden van de gemeenschappelijke Atlantische beleidsbasis in de komende tien jaar, welke rol kan dan van de NAVO als zodanig worden verwacht in dat proces? Op dit punt was spreekster zowel ontmoedigend als bemoedigend. Het was haar niet duidelijk hoe de schaduwzijde van de tragere militaire reacties van de NAVO en de snellere, maar meer reactieve werkwijze aan de beleidskant kan worden ondervangen. Het is nauwelijks voorstelbaar dat alle bondgenoten de zeggenschap over hun beste militaire middelen zullen opgeven zodat NAVO-bevelhebbers deze voor hedendaagse taken kunnen inzetten met de reactiesnelheid uit de Koude Oorlog, juist omdat operaties zoals in Afghanistan geen kwestie zijn van een gedeeld fundamenteel eigenbelang van bondgenoten, maar vrijwillige keuzes waarvoor altijd legitieme alternatieven bestaan, zoals elders, aan een andere kant of op een andere manier, interveniëren. Er moet worden gebouwd aan een consensus voor dergelijke nieuwe NAVO-verantwoordelijkheden, zoals eerder gebeurde voor het formuleren van gezamenlijk beleid zoals de Flexible Response Strategy of nieuwe voorstellen voor wapenbeheersing, zelfs als het tijdspad niet meer als voorheen meerdere jaren omvat. Aan de andere kant – de kwestie van Atlantische beleidsvorming – meende zij dat, hoewel er veel belangrijke gemeenschappelijke strategieën zijn die de Atlantische machten de komende jaren moeten ontwikkelen, sommige daarvan gewoonweg niet

geschikt zijn om te worden ontwikkeld binnen het raamwerk van de NAVO, omdat het veiligheidskwesties betreft die zich ontwikkelen in de sociale en economische sfeer. Bijvoorbeeld energiebeheer, keuzes met betrekking tot klimaatsverandering, migratiebeleid of reacties op pandemieën; of kwesties die wetgevende macht vereisen om veiligheidsbedreigingen te beheersen en te bestraffen tot op individueel en bedrijfsniveau, zoals een groot deel van de antiterrorisme- en non-proliferatie-activiteiten of maatregelen met betrekking tot identiteitscontrole- en transportveiligheid; of zaken die de gecoördineerde toepassing vereisen van grootschalige fondsen en/of grote hoeveelheden expertise van burgers. De NAVO is geen wetgevende instantie of een organisatie die beschikt over omvangrijke gemeenschappelijke fondsen of deze zelfs maar beheert. De EU is dat wel, maar heeft precies om die reden een heel andere bestuursstructuur. Het was spreekster niet duidelijk hoe een alliantie waar de VS deel van uitmaakt de soevereiniteitsoverdracht en de onafhankelijke centrale organen kan genereren die nodig zijn om gemeenschappelijke regels te handhaven of om grote hoeveelheden geld te beheren en tienduizenden burgers in dienst te hebben, zoals de EU doet. Om dezelfde redenen dacht zij dat ideeën over een niet-rechtstreeks beheer van EU-middelen door de NAVO of het genereren van een overkoepelende besluitvormingsstructuur voor beide organisaties tegen enorme obstakels zullen aanlopen, niet in de laatste plaats van juridische aard.

Welke ruimte laat dat voor bemoediging? Terugkomend op de opmerking over de recente beperking van de NAVO-doelstelling dacht zij dat het bondgenootschap van overheersend belang zal blijven binnen zijn belangrijkste huidige werkgebied: stevige overzeese operaties waarbij Amerikaanse en Europese inbreng wordt gecombineerd voor zowel zware militaire als meer humanitaire taken. De vraag is hoeveel gevallen zich zullen voordoen – na of naast Afghanistan – waarbij precies dit soort inbreng is vereist en waarbij de NAVO politiek acceptabel is als verzorger van die inbreng. Het zou ons beter beschermen tegen die onzekerheid, en het zou ook politiek en ethisch zeer wenselijk zijn als we een manier konden vinden om het profiel van de NAVO weer te verbreden door belangrijke niet-militaire activiteitsgebieden toe te voegen of te ontwikkelen. We kunnen echter alleen kijken naar gebieden waarop de zojuist genoemde beperkingen qua competentie en bestuur niet van toepassing zijn en waar een goede kans bestaat op interne consensus, omdat niemand behoefte heeft aan nieuwe groots aangekondigde initiatieven die uiteindelijk worden geblokkeerd of alleen in sterk verzwakte vorm worden aangenomen. Als laatste punt beval spreekster een antwoord aan dat nogal vanzelfsprekend is, omdat het teruggrijpt op de oorspronkelijke beleidsbalans van zowel de jaren '60 als de jaren '90. De NAVO is het juiste platform om te trachten belangrijke onderdelen van onze Ruslandstrategie en onze Oost-Weststrategie opnieuw en breder vorm te geven, met inbegrip van onverzettelijkheid en solidariteit onder onze nieuwe reeks bondgenoten maar ook een geweldig nieuw begin voor beheersing van conventionele en nucleaire wapens en een nieuw zoeken naar gespreksterrain en samenwerking met Moskou die noch in tegenspraak zijn met de NAVO-waarden noch zijn competenties te boven gaan. Bovendien kan de NAVO er niet van worden beschuldigd de wereld de rug toe te keren als deze hard werkt om dit strategische terrein opnieuw te bestrijken. De relatie met Rusland is vandaag opnieuw mondiaal, maar in een nieuwe, meer complexe en onderling afhankelijke zin. We kunnen Rusland niet eindeloos op de door ons gewenste plaats houden inzake kwesties als Iran, Noord-Korea of zelfs Midden-Azië als onze relaties dieper in een impasse geraken ten aanzien van Europese bases, raketdefensie, CFE en Kosovo. Ten tweede heeft de NAVO de wereld niet alleen militaire inspanningen of de verbreiding van zijn eigen

democratische waarden te bieden; maar er is ook het feit dat de organisatie meer dan 50 jaar de vrede in Europa wist te bewaren naast zwaar bewapende landen met heel andere waarden, en vervolgens doorging met het bewaken van de vrede terwijl de andere helft van Europa een grote en pijnlijke transformatie doormaakte. Er zijn in de wereld veel strategisch essentiële gebieden die van deze lessen kunnen leren. Ook dat is een deel van het transatlantische erfgoed waarvoor we ons sterk kunnen maken in de komende jaren.

## 2. Implicaties van een nucleair Iran voor de NAVO.

In de **Politieke Commissie** heeft de heer Rühle, *Head of Policy Planning and Speech Writing Section* van de NAVO, gesproken over *A nuclear Iran: Implications for the non-proliferation regime, NATO's nuclear policy, and missile defence*. De heer **Rühle** zei dat het voorkomen van de proliferatie van massavernietigingswapens (MVW) tot voor kort een succesverhaal was. John F. Kennedy's voorspelling dat er midden jaren zeventig minstens twintig kernmachten zouden bestaan, is niet uitgekomen. Op dit moment wordt aangenomen dat er negen landen in het bezit van kernwapens zijn. Dit is niet bijzonder veel. Het lijkt er zelfs op dat er gedurende de afgelopen dertig jaar meer landen zijn geweest die hun nucleaire programma hebben stopgezet, dan landen die een nieuw programma zijn gestart. Na het verdrijven van Saddam Hoessein en het stopzetten van de Libische MVW-programma's zijn er maar twee landen die een bedreiging vormen voor non-proliferatie: Noord-Korea en Iran. De nucleaire ambities van deze twee landen hebben grote gevolgen voor de toekomst van de wereldwijde nucleaire non-proliferatiepolitiek en daarmee ook voor de veiligheid van de bondgenoten en hun partners.

Het is nog maar de vraag of Noord-Korea zich aan zijn jongste beloften zal houden. Pyongyang heeft afspraken al heel wat keren geschonden en spreker schortte zijn oordeel daarom nog even op. Hij wilde het hebben over de Islamitische Republiek Iran. De vraag is wat een nucleair Iran betekent voor de nucleaire wereldorde en voor de NAVO, een belangrijke steunpilaar van die wereldorde.

### *De kwestie Iran*

In 2003 gaf de regering van de Islamitische Republiek Iran toe dat zij achttien jaar lang bepaalde nucleaire activiteiten niet had gemeld. Daarmee schond zij haar verplichtingen als niet-nucleaire ondertekenaar van het non-proliferatieverdrag (NPV). Dit kwam niet aan het licht dankzij de kwaliteit van de Westerse inlichtingendiensten, maar doordat een mensenrechtengroepering alarm sloeg over dubieuze activiteiten van Iran. Deze onthullingen hebben een reeks gebeurtenissen in gang gezet die een ontknoping binnen enkele maanden onvermijdelijk lijkt te maken: ofwel Iran accepteert aanzienlijke beperkingen op zijn nucleaire programma, ofwel er zullen ernstige sancties volgen van de kant van de internationale gemeenschap.

Zelfs zonder de onthullingen in 2003 zouden de nucleaire activiteiten van Iran het land vroeg of laat toch wel in moeilijkheden hebben gebracht. Teheran beweert al jaren dat het civiele nucleaire programma zuiver economisch gemotiveerd is, maar erg overtuigend heeft dat nooit geklonken. Irans streven naar nucleaire autonomie is in tegenspraak met de bescheiden uraniumvoorraden van het land. Ook de interpretatie dat Teheran gewoon een slim energiebeleid voerde door olie en gas geleidelijk door kernenergie te vervangen met behulp van geïmporteerd uranium, oogstte weinig succes. Noch in de oliesector, noch in de gasector zijn ooit de investeringen gedaan die noodzakelijk zijn voor dit vervangingsproces.

Sterker nog, toen Rusland aanbod kernreactors te bouwen in Iran en uranium te leveren, dit allemaal onder bijzonder aantrekkelijke financiële voorwaarden, heeft Iran dit aanbod afgeslagen. In plaats daarvan besteedt Iran enorme sommen aan het streven naar nucleaire autonomie, maar op een zodanige manier dat deze autonomie slechts beperkt zal zijn en niet lang zal duren. Hiervoor is maar één aannemelijke verklaring: Iran wil de volledige nucleaire brandstofcyclus beheersen, omdat het kernwapens wil kunnen produceren. Als Iran een kernmacht wordt, heeft dat vele consequenties. Allereerst zou het in het Midden-Oosten, toch al een van de meest explosieve regio's ter wereld, kunnen leiden tot een domino-effect.

Kritiek vanuit de Arabische wereld op Israël voor zijn vermeende nucleaire programma vormt een regelmatig terugkerend ritueel, maar de afgelopen veertig jaar heeft het al dan niet echt bestaande Israëlijsche kernwapenarsenaal er nog nooit toe geleid dat de Arabische landen zelf het nucleaire pad kozen. Een Iraanse bom zal hier verandering in brengen. De afgelopen twee jaar hebben vrijwel alle staten in het Midden-Oosten en de Golfregio verklaard een civiel nucleair programma te willen (her)starten. Ze doen hun uiterste best om als reden hiervoor niet Iran op te geven, maar de boodschap is evengoed duidelijk: als Iran het nucleaire pad opgaat, willen de burens dat ook. Met name van Saoedi-Arabië wordt algemeen aangenomen dat het zijn nucleaire geheelonthouding niet zal volhouden wanneer een land dat door sjiïeten wordt gedomineerd en bovendien aanspraak maakt op de hegemonie in de regio, naar de bom grijpt. De Saoedi-Arabisch contacten met Pakistan, waaronder die met A.Q. Khan, de metaalkundig ingenieur die atoomsmokkelaar werd, wijzen erop dat Riyad zich al enige tijd met dit dilemma bezighoudt. Wanneer de noodzaak zich voordoet, zullen ze waarschijnlijk snel reageren. Dat Israël zich zorgen maakt, hoeft al helemaal geen verwondering te wekken. De president van Iran ontkent de holocaust en zinspeelt op de noodzaak Israël van de kaart te vegen. Het is dus geen land waarvan je fijngevoeligheid hoeft te verwachten als het gaat om nucleaire aangelegenheden.

#### *Crisis in de non-proliferatiepolitiek*

Een nucleair Iran zou zorgwekkende consequenties voor de regio hebben, maar de consequenties voor de nucleaire non-proliferatiepolitiek zijn niet minder ernstig. Simpel gezegd: als we Iran, een niet-nucleaire ondertekenaar van het non-proliferatieverdrag (NPV), er niet van kunnen weerhouden het nucleaire pad op te gaan, krijgt de non-proliferatiepolitiek weer een zware klap. Sommigen denken dat die klap wel eens dodelijk zou kunnen blijken.

Toegegeven moet worden dat Iran als kernmacht niet het enige probleem voor het NPV zou betekenen. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft het verdrag al een hele serie tegenslagen te verwerken gekregen, waardoor de relevantie ervan steeds twijfelachtiger is geworden. Het geavanceerde Irakese nucleaire programma dat na de Golfoorlog van 1991 is ontdekt, heeft maar al te duidelijk aan het licht gebracht dat de naleving van het verdrag nooit helemaal kan worden gecontroleerd. Het was Saddam Hoessein gelukt om een geheim kernwapenprogramma uit te voeren zonder dat het IAEA daarvan wist. In 1998 hebben India en Pakistan, twee landen die niet deelnemen aan het NPV, diverse kernproeven uitgevoerd. En toen Noord-Korea in 2003 op heterdaad werd betrapt, heeft het land zich teruggetrokken uit het NPV.

En toen kwam «11 september» en werd het gevaar van zelfmoordterroristen duidelijk. Niet alleen landen maar ook individuen probeerden in het bezit van massavernietigingswapens te komen, een verschijnsel waarin de traditionele proliferatiescenario's niet voorzagen. Het NPV, dat zich vooral op staten richt, had dan ook weinig te bieden voor het

beteugelen van deze ontwikkelingen. Snel na «11 september» kwam er een debat op gang over een mogelijke «talibanisering» van Pakistan. Een volgend angstaanjagend scenario kwam in beeld: het ontstaan van een fundamentalistische islamitische kernmacht.

De ontdekking van het nucleaire smokkelnetwerk van A.Q. Khan begin 2004 betekende een volgende klap voor de non-proliferatiepolitiek. De «vader van de Pakistaanse atoombom» had nucleaire kennis op de markt gebracht en daarmee Noord-Korea, Iran, Libië en vele andere staten op weg geholpen met hun nucleaire ambities. Deze quasi-privéhandel heeft nog een fundamentele aanname van de non-proliferatiepolitiek ondergraven, namelijk dat een staat met nucleaire ambities afhankelijk is van de hulp van de gevestigde kernmachten. Het netwerk van Khan toonde aan dat proliferatie zich steeds meer *buiten* het traditionele netwerk van landen en regeringen afspeelt. De nieuwe kernmachten zullen waarschijnlijk ook de financiële vruchten van hun inspanningen willen plukken door technologie en materiaal (of wapens) te exporteren. Daarom betekent elke nieuwe kernmacht een groter risico op een verdere versnelling van de proliferatie. Deze tendens wordt versterkt door de handel in goederen voor tweeledig gebruik, die veel geïndustrialiseerde landen ondanks exportbeperkingen nog steeds leveren. Weliswaar is het aantal «officiële» kernwapenstaten nog steeds opmerkelijk klein, maar het aantal «klaar-voor-de-startstaten» van landen die hun civiele nucleaire programma's snel in militaire programma's kunnen omzetten, groeit.

Al deze nieuwe ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen twintig jaar. Het geval Iran is echter des te wranger omdat het nou juist zijn wortels heeft in het NPV zelf, dat eind jaren zestig werd opgesteld. De achilleshiel van het NPV was vanaf het begin het energieaspect. Kort gezegd probeerde het NPV militaire nucleaire proliferatie te voorkomen maar tegelijkertijd het gebruik van kernenergie voor civiele toepassingen te bevorderen. Het probleem is echter dat civiele en militaire nucleaire technologie bijna niet van elkaar te onderscheiden zijn. Daarom zijn sommige deskundigen altijd al bang geweest voor de situatie die zich in Noord-Korea heeft voorgedaan en die nu mogelijk ook in Iran aan de orde is: dat een land zijn civiele nucleaire programma kan gebruiken om een punt te bereiken waarop het al bijna een kernmacht is. Alleen de laatste stappen voor het produceren van kernwapens worden door het NPV verboden. Deze stappen kosten weinig tijd en kunnen worden gezet zodra een land zich uit het verdrag heeft teruggetrokken.

#### *Onderhandelen met Iran*

Deze pessimistische interpretatie van de Iranese nucleaire ambities wordt breed gedragen, met name door de Verenigde Staten en de Europese Unie. Sinds oktober 2003 voert de EU-3 (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland) onderhandelingen met Iran om het land ervan te weerhouden kernwapens te ontwikkelen. De VS heeft geen direct contact met Iran, maar steunt wel de EU in haar inspanningen. De trans-Atlantische eensgezindheid op dit punt is even bemoedigend als cruciaal. Blijkbaar zijn de eerdere geschilpunten over de massavernietigingswapens in Irak niet van invloed geweest op het geval Iran. De trans-Atlantische eensgezindheid toont aan dat de nucleaire ontwikkeling van Iran niet alleen een Amerikaanse obsessie is. Het is een nachtmerrie die beslist geen werkelijkheid mag worden. De trans-Atlantische eendracht is van essentieel belang om Rusland en China aan boord te houden binnen de VN-Veiligheidsraad. Bovendien neutraliseert die eendracht Iranese pogingen om een beroep te doen op moslimsolidariteit. En hoewel Amerika wel eens populairder is geweest in het Midden-Oosten dan op dit moment het geval is, heeft Iran tot nu toe geen profijt weten te trekken van de anti-Amerikaanse stemming.

Spreker ging niet in op details van de onderhandelingen, maar volstond met enkele kanttekeningen. Allereerst is de EU behoorlijk ver gegaan in haar pogingen Iran weg te houden van de bom. Ze heeft Iran met positieve prikkels tot samenwerking aangezet, maar ook gedreigd met sancties wanneer Iran zou blijven tegenwerken. De EU heeft het «soevereine recht» van Iran op uraniumverrijking in twijfel getrokken, met het argument dat Iran vanwege zijn dubieuze geschiedenis dit gebied eerst bepaalde punten zal moeten ophelderen. De EU-3 drongen er niet op aan dat Iran zijn nucleaire programma helemaal moest stopzetten, maar stelden als voorwaarde voor verdere gesprekken dat Iran zou stoppen met uraniumverrijking. Toen deze eis werd genegeerd, brachten ze de kwestie van het IAEA naar de VN-Veiligheidsraad, waarmee de weg werd vrijgemaakt voor ingrijpende sancties.

Tot dusver heeft dit allemaal weinig indruk gemaakt op Iran. Het land gaat door met zijn verrijkingsactiviteiten en kruipt daarmee langzaam maar zeker in de richting van de bom. Na vier jaar vruchteloos onderhandelen zijn de Europeanen hun geduld met Teheran dan ook aan het verliezen. Het oude beeld van de VS die met de wapenstok zwaait terwijl de Europeanen zoete broodjes bakken – de «boze» versus de «vriendelijke» politieagent – is niet meer zo van toepassing. Frankrijk bezigt de laatste tijd stevige taal, onder andere met de suggestie dat het zelfs voorstander van hardere sancties is wanneer Rusland en China hiertegen zijn; een duidelijk teken dat de klok op vijf voor twaalf staat.

#### *Iran: wat nu?*

Natuurlijk kan Iran het voorbeeld van Noord-Korea volgen en zich terugtrekken uit het NPV. Maar wat levert dat op? Uit het geval Noord-Korea blijkt dat terugtrekking een land niet vrijwaart voor sancties van de VN-Veiligheidsraad. Integendeel. Een van de meest bemoedigende ontwikkelingen van de afgelopen jaren is dat de Veiligheidsraad zijn vinger aan de non-proliferatiepols houdt en overtreders als Noord-Korea niet zomaar vrijuit wil laten gaan. Al in 1992 heeft de VN proliferatie aangemerkt als bedreiging van de wereldvrede en aan dit principe heeft de organisatie al die tijd zo goed mogelijk proberen vast te houden.

Werken hardere sancties? Men is het er algemeen over eens dat bepaalde sancties Iran hard kunnen treffen. Amerikaanse sancties zijn al enige tijd van kracht en meer dan een derde van de Iranese import komt uit de Europese Unie. Bovendien exporteert Iran weliswaar olie, maar heeft het bijna geen raffinaderijen. Benzine wordt er zelfs al op de bon verkocht. Ahmadinejad is al een tijd lang impopulair bij grote delen van de bevolking en we hopen dat sancties bijdragen aan een eventueel aftreden, waardoor de betrekkingen van Iran met de internationale gemeenschap een nieuwe dynamiek zouden kunnen krijgen. De sleutelvraag is of China en Rusland bereid zijn om in te stemmen met hardere sancties. Beide landen hebben grote belangen in Iran: Rusland wil zijn lucratieve nucleaire handel met Iran voortzetten en China, waarvan de buitenlandse politiek en veiligheidsbeleid steeds meer door energiekwesties worden gedomineerd, heeft Iran nodig voor zijn olie en gas. Zullen Moskou en Peking deze economische belangen ondergeschikt willen maken aan de handhaving van de internationale non-proliferatieprincipes? Spreker had de indruk dat het toenemende belang van energie uiteindelijk zwaarder zal wegen dan non-proliferatie, maar hij zou graag het tegendeel bewezen zien.

En dan de militaire optie. Hij geloofde dat dit een reële optie is, dat de VS op die manier in staat zijn het Iranese nucleaire programma met enkele jaren te vertragen en dat zelfs veel Arabische landen een militair ingrijpen niet al te erg zouden vinden. In de VS zouden waarschijnlijk zowel



Republieken als Democraten hier uiteindelijk achter kunnen staan en de Europeanen zouden zich er hopelijk op z'n minst bij neerleggen. Maar net als de Israëlische aanval op de Osirak-reactor in Irak in 1981 zou een militaire aanval alleen voor uitstel zorgen. En belangrijker nog, een aanval zou zoveel negatieve politieke gevolgen hebben – zo zou Iran bijvoorbeeld wraak kunnen nemen door zijn steun aan allerlei terroristische groeperingen te vergroten – dat dit alleen een laatste redmiddel is.

Hoe moeten we dan met Iran als kernmacht omgaan? In deze context wordt meestal eerst de vraag gesteld of een nucleair Iran kan worden afgeschrikt. Dit is niet de juiste vraag. Het probleem is niet of Iran al dan niet gevoelig is voor dreiging. Het probleem is dat regimes zoals dat in Teheran vaak inschattingfouten maken. Een voorbeeld is Saddams redenering van voor de Golfoorlog in 1991: Amerika zou niet aanvallen omdat het nog niet bekomen zou zijn van het Vietnam-trauma en zou geen mensenlevens op het spel willen zetten. Geconfronteerd met meer kernwapens in het Midden-Oosten en meer schietgrage leiders, kunnen we niet op alleen afschrikking blijven vertrouwen. Misschien kan Iran worden afgeschrikt, maar een rustig gevoel zal dat niet geven.

#### *Implicaties voor het kernwapenbeleid van de NAVO*

Het onderwerp «afschrikking» brengt ons bij het kernwapenbeleid van de NAVO. De Amerikaanse «atoomparaplu» moge inmiddels grotendeels vergeten zijn, in elk geval bij de Europese NAVO-bondgenoten, het ligt voor de hand dat het belang ervan onverminderd is. Het is een middel tot afschrikking, geruststelling en niet in de laatste plaats non-proliferatie. Het effect van de Amerikaanse veiligheidsmaatregelen is op dit moment het duidelijkst in Azië, waar de Amerikaanse aanwezigheid een nucleair domino-effect in de regio heeft weten te voorkomen. In het Midden-Oosten, waar de rol van Amerika zwakker is geworden, ligt proliferatie daarentegen op de loer. Hiermee wordt aangetoond dat nucleaire non-proliferatie niet alleen te danken is aan verdragen, maar ook aan de Amerikaanse rol bij de handhaving van de wereldorde. Anders gezegd, de Amerikaanse bereidheid en capaciteit om voor het kostbare goed te zorgen dat we «veiligheid» noemen, is nog steeds een essentieel stukje van de wereldwijde veiligheidspuzzel.

De veiligheidssituatie in Europa is na het einde van de Koude Oorlog verbeterd. Het is dan ook niet zo vreemd dat begrippen als *extended deterrence* (een beleid waarbij bijvoorbeeld Amerika ook reageert wanneer er een bondgenoot wordt aangevallen) en nucleaire samenwerking binnen de NAVO niet meer de hoogste prioriteit hebben. De logica hierachter is duidelijk: maak geen slapende honden wakker. Maar als Iran echt een kernmacht wordt en als de dominanten vervolgens beginnen te vallen, zullen de slapende honden vanzelf wakker worden. Dan zou Europa namelijk worden geconfronteerd met een situatie waarin elk conventioneel conflict de kiem van een nucleaire escalatie in zich draagt.

Het probleem zou het meest urgent zijn voor Turkije, dat aan Iran grenst. Maar vroeg of laat zou heel Europa te maken krijgen met de vraag hoe we de veiligheid in een omgeving met kernwapens kunnen waarborgen zonder zelf naar kernwapens te hoeven grijpen. Op dit punt zal *extended deterrence* worden herontdekt als een goede manier om met een multinucleaire werkelijkheid om te gaan zonder de centrale uitgangspunten van non-proliferatie aan te tasten. Wanneer de NAVO werkt aan een nieuw Strategisch Concept voor ergens na 2009, is het te hopen dat de noodzaak van *extended deterrence* onverbloemd zal worden besproken en niet bedolven zal raken onder mooie woorden over wapenbeheersing.

### *De terugkeer van raketverdediging*

Door kernwapens in het Midden-Oosten zal de kwestie van verdediging met ballistische raketten hoger op de agenda komen te staan. De werkelijke vraag is van politiek-strategische aard: welke rol is er voor raketverdediging weggelegd in onze algemene defensiestrategie? Elk verstandig antwoord moet voortkomen uit één basisoverweging: door de globalisering is niet alleen het gevaar van proliferatie van nucleaire technologie en kennis toegenomen, maar is ook proliferatie van de transportmiddelen, met name ballistische raketten, dichterbij gekomen. Bovendien veranderen de patronen volgens welke deze proliferatie plaatsvindt. In het verleden kocht een klant een kant-en-klaar raketstelsel. Tijdens de afgelopen decennia heeft Noord-Korea bijvoorbeeld verbeterde Scud-raketten (oorspronkelijk afkomstig uit de Sovjet-Unie) verkocht aan Iran, Libië, Pakistan en Syrië, en mogelijk aan nog meer landen. Tegenwoordig gaat het anders. Verschillende landen werken samen aan de ontwikkeling, de productie en het testen van raketten. Dit maakt het testproces efficiënter en verkleint de internationale zichtbaarheid en de kosten. Bovendien hebben sommige landen, waaronder Noord-Korea en Iran, ballistische raketten getest onder het mom van een «vreedzaam» ruimtevaartprogramma. Dit biedt politieke voordelen, omdat andere landen, die geen militaire samenwerking durven aangaan, dergelijke projecten wél steunen. Het volstaat dus niet meer om de vooruitgang van een land alleen af te meten aan tests met ballistische grond-grondraketten.

Wat volgt er nu uit dit alles? Toen in 1972 het ABM-verdrag werd ondertekend, waren slechts negen landen in het bezit van antiballistische raketten. Sindsdien zijn dat er bijna driemaal zoveel geworden. En naar alle waarschijnlijkheid zullen zowel Noord-Korea als Iran tegen 2015 in het bezit zijn van langeafstandsraketten.

Enkele dagen geleden zijn de NAVO-bondgenoten het eens geworden over een dreigingsbeoordeling. Aan dit gedegen stuk hebben vele nationale deskundigen meegewerkt. Het is een hulpmiddel bij de voorbereiding van een helder debat binnen de Alliantie over proliferatie in het algemeen en raketverdediging in het bijzonder. Een dergelijk debat had al veel eerder moeten worden gevoerd. Onlangs heeft de secretaris-generaal van de NAVO gezegd dat hij geen moderne strategische kwestie kon bedenken «waar de dogma's van de Koude Oorlog zó hardnekkig standhouden als op het gebied van raketverdediging».

Naar de mening van spreker is er een heel verhelderende manier om raketverdediging te benaderen: door ernaar te kijken zoals de mensen in het pre-nucleaire tijdperk naar luchtverdediging keken. Meer dan zeventig jaar geleden, in de periode voor de Tweede Wereldoorlog, werd er in Groot-Brittannië een fel debat gevoerd over kwesties als offensieve versus defensieve benaderingen, afschrikking door strafmaatregelen versus afschrikking door ontzegging (d.w.z. een beleid dat de kans op een succesvolle aanval minimaliseert), en bewapening versus ontwapening.

De dreiging van Duitse bombardementen nam toe en Engeland moest kiezen tussen wapenbeheersing, investeren in alleen afschrikking (door ook zelf bommenwerpers te bouwen) of een defensieve houding aannemen door middel van luchtverdediging. Wapenbeheersing bleek al snel niet te werken. Uiteindelijk koos Groot-Brittannië voor een tweesporenbenadering. De meeste energie werd gestoken in het bouwen van bommenwerpers, maar Londen investeerde ook in luchtverdediging. Door de komst van de radar kwam de verdediging op voorsprong, precies op tijd om de Slag om Engeland te kunnen winnen. De Britse afschrikking had gefaald omdat de vijand vastberaden en onvoorspelbaar was. De

defensiestrategie was bepalend voor de redding van het land en uiteindelijk ook voor het winnen van de oorlog.

Natuurlijk waren dat pre-nucleaire tijden. Tijdens de periode van wederzijdse afschrikking tussen Oost en West kon strategische verdediging wel degelijk tot destabilisatie leiden. In de multinucleaire wereld van de nabije toekomst lijkt verdediging als middel tegen een aanval echter even logisch als in 1940. En daarom moeten we met frisse, onbevooroordeelde blik naar raketverdediging kijken.

*Conclusie: handhaving van veiligheid in het tweede nucleaire tijdperk*

Er is een «tweede nucleair tijdperk» aangebroken, waarin veel van de regels uit het tijdperk van wederzijdse afschrikking niet meer gelden. Het einde van de Koude Oorlog betekende het verdwijnen van een specifieke politieke en militaire context waarin kernwapens bijdroegen aan wederzijdse afschrikking en wederzijdse terughoudendheid. Het ontbreken van nieuwe nucleaire regels heeft in combinatie met het steeds sneller verlopende globaliseringsproces ontwikkelingen in gang gezet waardoor de traditionele non-proliferatiepolitiek onder grote druk is komen te staan. Het nucleaire programma van Iran is een van die ontwikkelingen; de proliferatie van ballistische raketten is een ander voorbeeld. Deze problemen zijn nog niet opgelost, maar er is geen reden tot groot pessimisme. We kunnen invloed uitoefenen op de gebeurtenissen in plaats van ze lijdzaam te ondergaan. De ontwikkelingen van de laatste jaren leveren een nieuwe verzameling regels op die de traditionele non-proliferatiepolitiek kan aanvullen. Het is nog te vroeg om te spreken van een «nieuwe politiek», maar enkele elementen kunnen we al wel onderscheiden.

Ten eerste blijft het NPV ondanks de structurele en politieke beperkingen het centrale kader om ongewenst gedrag te benoemen en op een gepaste wijze te reageren. De transparantie van het IAEA blijft een essentiële voorwaarde voor de instandhouding van een effectieve politiek.

Ten tweede zullen probleemgevallen steeds moeilijker in het universele kader van het NPV passen en steeds vaker een individuele aanpak vereisen. Dit is al gebleken bij de vrijwillige ontwapening van Libië, de behandeling van Noord-Korea en de oorlog in Irak. Het blijkt ook uit de recente nucleaire overeenkomst tussen de Verenigde Staten en India. Elk geval moet apart worden bekeken.

Ten derde zal de non-proliferatiepolitiek zich steeds meer ontwikkelen op basis van resoluties van de VN-Veiligheidsraad, waarbij resolutie 1540 van april 2004 als uitgangspunt dient. Die resolutie stelt de Veiligheidsraad in staat om op basis van hoofdstuk VII van het VN-handvest maatregelen te treffen tegen een land dat zich niet aan het NPV houdt, zelfs als dat land het verdrag niet heeft ondertekend.

Ten vierde kan de non-proliferatiepolitiek alleen maar effectiever worden gemaakt als er enige vorm van beleid aan wordt verbonden. Er zullen bijvoorbeeld dwangmaatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld optreden tegen smokkel over zee, zoals bepaald in het *Proliferation Security Initiative* (PSI), of het opleggen van economische sancties tegen overtreeders van het verdrag.

En ten slotte zullen we altijd moeten kunnen terugvallen op nucleaire afschrikking, een door de hele Alliantie gedragen *extended deterrence* en ballistische raketverdediging, voor het geval dat de non-proliferatie mislukt.

Kunnen deze elementen een effectief geheel vormen? Veel zal natuurlijk afhangen van de consensus die in de VN-Veiligheidsraad wordt bereikt. Zonder trans-Atlantische eensgezindheid zal vooruitgang heel moeilijk zijn. Uit het geval Iran blijkt dat de Verenigde Staten en de bondgenoten, als ze één front weten te vormen, ook anderen binnenboord kunnen halen en hopelijk ook houden. Deze les van trans-Atlantische eensgezindheid moet centraal staan wanneer we op zoek gaan naar wegen om de veiligheid in het tweede nucleaire tijdperk te garanderen.

### 3. Kosovo

In de Politieke Commissie heeft de heer Ross, directeur van de organisatie *Independent Diplomat* uit Londen, gesproken over over *South-East European Security*. De heer **Ross** zei dat de situatie in Kosovo momenteel gespannen en gevaarlijk is en er bestaat een acuut risico van gebruik van geweld. De weg vooruit is verre van duidelijk; wel is er een cruciale deadline in december, wanneer de huidige diplomatieke fase afloopt. Intussen worden verwachtingen en retoriek aan alle kanten tot een maximaal niveau opgestookt, wat de situatie niet gemakkelijker maakt. De kans op geweld en chaos in december is daardoor heel groot. Het ontstaan van deze onaangename situatie is grotendeels te wijten aan de diplomatie van de groep die wordt aangeduid als de «internationale gemeenschap». In het geval van Kosovo bestaat de «internationale gemeenschap» uit de EU, de VN-Veiligheidsraad, maar vooral de kleine groep landen die de diplomatie met betrekking tot de Balkan beheerst, de zogenoemde Contactgroep. Vanaf het begin van het uiteenvallen van Joegoslavië heeft deze groep geprobeerd om de internationale besluitvorming te coördineren en domineren, onder andere die van grotere lichamen zoals de EU en de Veiligheidsraad. De besluiten van deze grotere lichamen zijn in grote lijnen besluiten die eerder zijn genomen door de Contactgroep.

Het is de moeite waard om een ogenblik stil te staan bij het ontstaan van die situatie. In 1999 was Servië, de soevereine macht, uit Kosovo verdreven, en het verlangen van de overgrote meerderheid van de bevolking naar een eigen staat was net als nu overduidelijk. Na Russische bezwaren besloot de internationale gemeenschap echter dat er geen beslissing kon worden genomen over de status van Kosovo. Vanaf dat moment werd Kosovo geleid door de VN, die een nogal wisselende prestatie neerzette. De internationale zeggenschap in Kosovo werd gedeeld met de NAVO, die de KFOR-vredesmacht leverde. Een van de problemen waar de VN-leiders in Kosovo mee kampten was dat de internationale gemeenschap de Kosovaren niet alleen geen indicatie had gegeven over *wat* hun toekomstige status zou zijn, maar ook niet *wanneer* hierover zou worden beslist. Kosovo bleef in een permanente staat van onzekerheid verkeren.

Mensen houden niet van onzekerheid. Investeerders houden niet van onzekerheid. De economie van Kosovo, toch al ontwricht door oorlog, stagneerde. De werkloosheid nam toe tot misschien wel 50%, een percentage dat nog hoger lag onder de jongeren. Lokale politici kregen iets wat op macht leek, maar uiteindelijke beslissingen werden steeds genomen door de VN, die vaak naliet om ze goed uit te leggen of ze eerst te bespreken met de mensen ter plaatse. Deze situatie mondde in maart 2004 uit in etnisch geweld. Overal in Kosovo braken rellen uit, met 18 doden tot gevolg. De zwakte van het VN-bestuur en de NAVO-vredesmacht werd pijnlijk zichtbaar voor de wereld. Met een impliciet signaal dat geweld loont, besloot de «internationale gemeenschap» (lees: de Contactgroep) pas toen om een proces te starten om te beslissen of over de uiteindelijke status moest worden besloten.

Bij de VN was spreker belast met de leiding van wat in Kosovo het «standaardenproces» werd genoemd, waarbij Kosovo vooruitgang moest boeken ten aanzien van bepaalde standaarden voor bestuur en minderhedenbescherming, voordat de Veiligheidsraad (lees: de Contactgroep) zou beslissen wanneer het besluitvormingsproces over de uiteindelijke status kon beginnen. Maar zoals steeds in de diplomatie in Kosovo was hierbij nooit duidelijk welke vooruitgang Kosovo ten aanzien van deze normen moest boeken, en hoe dit moest gebeuren. Opnieuw was onzekerheid troef. In oktober 2005 werd uiteindelijk een besluitvormingsproces over de status van Kosovo op gang gebracht. Een lichtpuntje in dit verdere sombere verhaal is het uitstekende werk van de voormalige Finse president Ahtisaari, die vele gesprekken op touw zette tussen de politici van Kosovo en de Servische regering en uiteindelijk, onder auspiciën van de VN, een uitgebreid plan voor uitvoering van de regeling opstelde. Onder dit plan zou Kosovo onafhankelijkheid verkrijgen, met bepaalde beperkingen en onder internationaal toezicht. De Servische minderheid in Kosovo zou worden beschermd door de beste minderhedenbeschermingsmaatregelen ter wereld.

Terwijl Ahtisaari zijn diplomatieke besprekingen voerde, vertelden leden van de Contactgroep de leiders van Kosovo in duidelijke woorden (die overigens niet altijd openbaar waren) dat de aanbevelingen in feite neerkwamen op onafhankelijkheid. De Kosovaren kregen ook te horen dat dit pakket zou worden goedgekeurd wanneer het ter stemming aan de VN-Veiligheidsraad zou worden voorgelegd. Er werd verteld dat het proces eind 2006 voltooid zou zijn. Op basis van deze beloften wisten de Kosovaarse leiders de extremisten op een zijspoor te zetten en de sterke nationalistische druk vanuit de bevolking, die een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring wenste, binnen de perken te houden. Maar toen liep het hele plan spaak. Het proces liep vertraging op doordat Servië besloot om verkiezingen te houden en de internationale gemeenschap dacht dat publicatie van Ahtisaari's aanbevelingen vóór die verkiezingen extremistisch stemgedrag zou aanmoedigen. De situatie sleepte zich voort tot ver in 2007. En toen het pakket van Ahtisaari ten slotte voor bespreking aankwam bij de Veiligheidsraad, maakte Rusland, dat zoals bekend een vetorecht heeft, duidelijk het plan niet te accepteren. Andere leden van de Contactgroep stelden dat deze Russische weigering geheel onverwachts kwam. In werkelijkheid had Rusland al enige tijd publiekelijk laten doorschemeren dat het niet bereid was om erin toe te stemmen dat Kosovo zich *de jure* van Servië zou afscheiden. *De facto* had deze afscheiding al in 1999 plaatsgevonden.

Dit heeft ons bij de huidige situatie gebracht. In een reactie op de Russische weigering heeft de Contactgroep opnieuw een procesplan ontwikkeld om het Kosovo-probleem op te lossen. Er is een «trojka» van de VS, EU en Rusland opgezet om nog meer gesprekken tussen Servië en Kosovo te organiseren. De onzekerheid duurt voort, hoewel er nu een einddatum ligt, 10 december 2007, waarop dit proces moet zijn afgesloten. Helaas kan niemand aangeven waarmee.

Onzekerheid is slecht voor de politiek. Onzekerheid bevordert geweld. Een grotere onzekerheid betekent een grotere spanning. Kosovo leeft nu al bijna acht jaar in onzekerheid. De autoriteit van de democratische leiders van Kosovo is ondermijnd door hun steun aan internationale processen die tot nu toe niets hebben opgeleverd. De extremisten zijn sterker geworden. Onder de jonge, boze bevolking van Kosovo is het nu cool om de VN en de internationale diplomaten te haten, de mensen en instanties te haten die het op zich hebben genomen om over de toekomst van Kosovo te beslissen. De internationale diplomatie heeft zichzelf in diskrediet gebracht door geen resultaten te leveren.

Onzekerheid is ook slecht voor de minderheden in Kosovo, wier toekomst ongewis blijft. De leiders van de meerderheid in Kosovo hebben keer op keer onderstreept te streven naar de best mogelijke bescherming voor de minderheden. Spreker kende deze leiders en hij had vertrouwen in dit streven. Maar met name de Servische minderheid hoort ook stemmen uit Belgrado die met toenemende strijdlust verkondigen dat ze Kosovo nooit zullen opgeven en mogelijk geweld zullen gebruiken. Rusland blijft zeggen dat het tegen de onafhankelijkheid van Kosovo is. De VS stelt dat onafhankelijkheid essentieel is. De EU zegt alleen dat de eigen eenheid voorop staat, maar kan duidelijk niet beslissen wat het gezamenlijke standpunt moet zijn. Ondertussen is er geen realistische kans op enige overeenkomst tussen de partijen in het trojka-proces zelf.

Dit betekent dat de situatie op 10 december, wanneer het proces moet zijn voltooid, volkomen klem zal zitten. Kosovo zal waarschijnlijk eenzijdig de onafhankelijkheid afkondigen om te onderstrepen dat het zich aan de Ahtisaari-voorstellen wil houden. Het is zeer onwaarschijnlijk dat Rusland van gedachten zal veranderen, wat betekent dat de VN-Veiligheidsraad die verklaring niet zal ondersteunen of accepteren. De VS zal Kosovo erkennen. De EU zal moeten besluiten of het Kosovo wil erkennen, niet in de laatste plaats omdat de EU de internationale civiele missie levert die de UNMIK, de weinig geliefde VN-missie, zal vervangen. De EU lijkt niet dicht bij onderlinge overeenstemming te zijn. In plaats daarvan zullen sommige EU-lidstaten Kosovo mogelijk erkennen, terwijl andere misschien de voorkeur geven aan uitstel en gesprekken. Sommige lidstaten hebben al publiekelijk blijk gegeven van hun scepsis.

De Kosovaarse leiders en de overgrote meerderheid van de bevolking willen niet dat er problemen zullen komen. Maar bij verwarrende politieke situaties zoals deze, in dit geval veroorzaakt door de internationale gemeenschap, ontstaat ruimte voor extremisten om hun steentje bij te dragen, bijvoorbeeld door Servische enclaves aan te vallen, rellen te trappen of zelfs de internationale troepen aan te vallen. De afgelopen dagen zijn bedreigingen van die strekking geuit, zij het tot dusver door groeperingen die weinig serieus te nemen zijn. Aan de Kosovaars-Servische zijde hebben militante elementen provocerende uitlatingen gedaan in de zin dat onafhankelijkheid niet zal worden geaccepteerd, dat Servische gebieden moeten worden beschermd door milities uit Servië zelf en dat de Servische meerderheid in het noorden van Kosovo, die zich al *de facto* heeft afgescheiden van de rest van Kosovo, moet worden afgesplitst om bij Servië te worden gevoegd. KFOR, de vredesmacht van de NAVO, zal op het ergste voorbereid moeten zijn. Dat waren ze overigens niet toen er in 2004 gewelddadigheden uitbraken.

Er moeten twee dingen gebeuren. Allereerst moet er niet meer worden getreuzeld. In gevallen als dit geldt een eenvoudige regel: hoe meer vertraging en onzekerheid, des te groter het risico op geweld. Deze kwestie moet in december worden opgelost. Als er geweld oplaait in Kosovo, bestaat er een risico op geweld elders in de regio. Dit moet zo mogelijk worden vermeden. Als daarentegen het probleem in Kosovo wordt opgelost, is het laatste restje van de post-Joegoslavische bende opgeruimd. Dan kan iedereen vreedzaam aan de slag om toetreding tot de EU te bewerkstelligen en de welvaart te vergroten.

Ten tweede is het zonneklaar dat een gecontroleerde en voorwaardelijke onafhankelijkheid voor Kosovo de enige oplossing is. Dit geldt in 2007 niet minder dan in 1999. Met andere woorden, een voortreffelijk minderheden-beschermingspakket plus internationale aanwezigheid voor toezicht. Dat is de inhoud van het pakket van Ahtisaari. De leiders van Kosovo hebben zich hierachter geschaard en zijn klaar voor de implementatie. Plannen

voor een federatie, confederatie, uitgebreide autonomie, zoals Servië aanbiedt, of opdeling zijn onwerkbaar en zouden niet moeten worden overwogen. Ze zijn onwerkbaar omdat de Kosovaarse Albanezen teveel onder de Serviërs hebben geleden om akkoord te gaan met minder dan onafhankelijkheid. Bovendien zou opdeling niet alleen een streep halen door het streven van de internationale gemeenschap naar multi-etnische staten in de regio, maar ook geen enkele oplossing bieden aan de meeste Kosovaarse Serviërs, die in Kosovo ten zuiden van de Ibar wonen.

De meer algemene lessen die uit dit alles kunnen worden getrokken, zijn bepaald zorgwekkend. Allereerst heeft Rusland laten zien dat het bereid is om moedwillig regionale instabiliteit en zelfs oorlog in Europa te riskeren om zijn eigen belangen te dienen. Het blijft daarbij onduidelijk wat deze belangen in dit geval precies zijn. De Russische retoriek lijkt er op te duiden dat er een verband is met andere separatistische probleemgebieden zoals Trans-Dnjestrïë, Abchazië en Zuid-Ossetië. Rusland lijkt daar lokale separatisten te willen aanmoedigen, misschien om zichzelf toestemming te geven om deze zelfverklaarde staten te erkennen. Een onderliggend Russisch belang is natuurlijk de wens om serieus genomen te worden en niet achteloos te worden gepasseerd, zoals in 1999 toen de NAVO Servië bombardeerde, en zoals de andere leden van de Contactgroep deze keer tot op zekere hoogte opnieuw hebben gedaan. Gedeeltelijk ligt Rusland dwars omdat het daar de macht toe heeft.

Ten tweede werkt de huidige institutionele infrastructuur niet goed bij de aanpak van kwesties zoals Kosovo. De VN-Veiligheidsraad bevindt zich in een impasse. De EU zit vast in eindeloze interne discussies over de koers. Diplomaten rennen van de ene multilaterale bijeenkomst naar de andere om overeenstemming te bereiken, maar zien daardoor niet wat er in het veld gebeurt. Helderheid en urgentie zijn ver te zoeken.

Ten derde, zoals zo vaak bij dergelijke processen, zijn de werkelijke behoeften van de lokale bevolking het laatste punt op de internationale agenda. Waar ligt de prioriteit in dit geval? Is dat de eenheid van de EU, het zoet houden van Rusland of het voorkomen van de radicalisering van Servië? Gaat het om het voorkomen van onaangename precedents voor de Basken of voor de Hongaren in Roemenië? Of om het vermijden van het reëel aanwezige risico van nog meer bloedvergieten in Kosovo en van grotere instabiliteit in de Balkan? De doelstelling, dat alle inwoners van Kosovo – Serviërs, Albaniërs, Roma, Turken en Bosniërs – in vrede kunnen leven, lijkt maar al te vaak te zijn vergeten in de wirwar van diplomatie en onduidelijke doelstellingen. We moeten onszelf er opnieuw aan herinneren dat niet onze behoeften voorop moeten staan, maar die van de lokale bevolking in Kosovo en de Zuidoost-Europese regio.

De voorzitter van de delegatie,  
Van Gennip

De griffier van de delegatie,  
Van Waasbergen