

# De paraplu van het Atlantisch bondgenootschap

## De NAVO en België

*Tom Sauer*

*Het voortbestaan van de NAVO na het einde van de Koude Oorlog is een aberratie in de internationale politiek. Men had de Navo na 1989 moeten afschaffen. Dan was er een Europees leger geweest. Het probleem is dat de belangen van de VS en Europa vandaag, bij gebrek aan een gezamenlijke externe vijand, meer en meer divergeren. Men zou de NAVO moeten omvormen tot een collectieve veiligheidsorganisatie die ook Rusland omvat.*

Zijn vaderland had jaren geprobeerd om binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) te worden opgenomen. De Balkan is immers een kruitvat. Het was in 1991 uit elkaar gespat en in een oorlog verzeild geraakt, terwijl een jaar eerder Belgen en Nederlanders er nog massaal op vakantie gingen. Na de burgeroorlog zagen de Montenegrijnen de NAVO, maar ook de Europese Unie (EU) als een veilige haven. Sinds 2008 waren onderhandelingen met Brussel aan de gang. En nu was het zo ver. Binnen enkele dagen zou hij als eerste minister het officiële NAVO-lidmaatschapsdocument ondertekenen. Duško Marković mocht dus in Evere op 25 mei 2017 voor het eerst op de foto met alle staats- en regeringsleiders van het Atlantisch bondgenootschap. Terwijl iedereen zijn plaatsje zocht, stormde de Amerikaanse president Donald Trump echter naar voren en duwde daarbij simpelweg Marković opzij, alsof alleen de president van de VS in the picture mocht staan. De hele wereld was er getuige van. Welkom, Montenegro. Welkom in de club die gedomineerd wordt door de Verenigde Staten van Amerika.

### **Schuilen onder moeders paraplu**

De internationale politiek heeft iets van een krabbenmand, waarbij de zwakkeren – de kleine staten – soms worden opgepeuzeld door de machten. Dat is althans de mening van menig waarnemer. En voor een stuk klopt dat ook. Net daarom worden in tijden van oorlog of grote dreiging allianties in het leven geroepen. De kernidee van zo'n alliantie – ook wel eens collectieve defensieorganisatie genoemd – is dat, als één staat wordt aangevallen door een externe actor, alle andere leden van die

alliantie die ene staat militair te hulp zullen snellen. Binnen de NAVO wordt dit principe omschreven in het fameuze Artikel 5. Zeker kleinere staten zoals België en Nederland kunnen zich daardoor veiliger voelen. De gevolgen van een gebrek aan militaire steun hebben België in 1914 en 1940, en Nederland in 1940 tot hun scha en schande mogen ondervinden.

Het einde van de Tweede Wereldoorlog beloofde nieuwe tijden. De Verenigde Naties (VN) werden opgericht, waarbij werd rekening gehouden met de institutionele zwakheden van haar voorganger, de Volkenbond. De grote staten kregen meer macht toegewezen (door middel van een permanent zitje en vetorecht), waardoor ze ook minder de neiging zouden hebben om bij het minste gekrakeel de organisatie te verlaten. Desondanks flakkerden de spanningen tussen de grootmachten, meer bepaald de Sovjet-Unie en de VS, snel op, en werd de Veiligheidsraad van de VN verlamd door het veelvuldig gebruik van het vetorecht. Het wantrouwen groeide snel, en enkele incidenten maakten dat in 1949 in Washington het Noord-Atlantische Verdrag werd ondertekend, waardoor de Atlantische alliantie, de NAVO, een feit werd. Hoewel het Verdrag de Sovjet-Unie niet vermeldt, was het voor elke waarnemer duidelijk dat het tegen die vroegere bondgenoot werd opgericht.

Naast het wantrouwen tegenover Moskou bestond in West-Europa (en dus ook in België en Nederland) nog veel wantrouwen tegenover de onmiddellijke oostelijke buur, en dat was een reden om zich aan te sluiten bij de as tussen Parijs en Londen enerzijds (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hadden in 1947 al het Verdrag van Duinkerke gesloten) en Washington anderzijds. Onder druk van de VS werd in 1955 dan toch beslist om ook Duitsland toe te laten. Inclusie levert immers meer veiligheid op. Dat wordt ook bewezen door de manier waarop de internationale gemeenschap in het algemeen met verliezers van grote oorlogen omgaat: positief na 1815 (het *Concert Européen*) en na 1945 (VN, EU, NAVO), en negatief na 1918 (*Das Diktat*, zoals de herstelbetalingen werden gepercipieerd in Berlijn). Hoe het de internationale samenwerking na 1989 verging, staat centraal in dit essay. Merk verder op dat het Warschaupact – de oostelijke tegenhanger van de NAVO, pas zes jaar na de Atlantische alliantie werd opgericht, in 1955, naar aanleiding van de aansluiting van Duitsland bij de NAVO.

België was stichtend lid en is steeds een loyale NAVO-partner geweest. De Belg die naar alle waarschijnlijkheid het meest zijn stempel heeft gedrukt op de Atlantische alliantie is Paul-Henri Spaak, die voor België het Noord-Atlantische Verdrag had ondertekend. Hij was tevens van 1957 tot 1961 NAVO-secretaris-generaal. Tien jaar later (1967) zou ook de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Pierre Harmel (bijgestaan door zijn kabinetchef Etienne Davignon) indruk maken met het rapport-Harmel, dat bekend werd omdat het een politiek van afschrikking en tegelijk detente (en dus samenwerking met Oost-Europa) propageerde. Ook de Vlaamse socialist Willy Claes zou in de jaren 1990 NAVO-secretaris-generaal worden, al trad hij snel af vanwege zijn betrokkenheid bij het Agusta-omkoopschandaal.

Samenwerken is niet altijd eenvoudig. Dat geldt ook voor staten en dus ook binnen de NAVO. Waarschijnlijk de gevoeligste relatie, na die tussen aartsvijanden Turkije en Griekenland, bestond tussen Frankrijk en de VS. President Charles de Gaulle ging zelfs zo ver om zich in 1966 te ontdoen van het hoofdkwartier van de NAVO nabij Parijs. De alliantie verhuisde toen naar snel in elkaar geplaatste prefabbehuizingen in Evere (voor het burgerlijk hoofdkwartier) en Mons (voor het militair hoofdkwartier). Pas in 2019 werd de overstap gemaakt naar een gloednieuw gigantisch gebouw tegenover het bestaande hoofdkwartier in Evere.

Vandaag denken sommigen met weemoed terug aan de Koude Oorlog, toen de tijd leek stil te staan en er een - weliswaar gewapende - vrede leek te bestaan. De harde realiteit is dat de grootmachten ook tijdens deze “Lange Vrede” oorlog met elkaar voerden, zij het op een indirecte manier: bij *proxy wars* in Korea, Vietnam, Afghanistan, Mozambique, Angola, El Salvador, Nicaragua etc., lieten tientallen miljoenen mensen het leven.

Daarnaast heeft het volgens de voormalige Amerikaanse minister van Defensie Robert McNamara maar een haar gescheeld of een kernoorlog zou de wereld in as hebben gelegd na de Cubacrisis in oktober 1962. Die crisis wijst op de gigantische wapenwedloop, zowel conventioneel als nucleair, met alle (opportuniteits)kosten van dien. Organisaties van wetenschappers, zoals de Pugwash Conferences on Sciences and World Affairs (mede opgericht naar aanleiding van het Russell-Einsteinmanifest in de jaren 1950 dat het menszijn centraal stelde en al de rest bijzaak noemde), hebben ervoor gezorgd dat de wapenwedloop toch in zekere mate werd gelimiteerd, zowel kwantitatief als kwalitatief.

De periode van detente in het begin van de jaren 1970 was hiervan het gevolg. Nog geen tien jaar later sloeg de slinger terug, wat meteen ook de grootste interne crisis opleverde voor de alliantie. De zogenaamde rakettencrisis deed West-Europa en de respectieve *foreign policy establishments* daveren op hun grondvesten. Als een van de nieuwe sociale bewegingen zette de Vredesbeweging zich op de kaart, met onder meer in België het Vlaams Aktiekomitee tegen Atoomwapens (VAKA) en de opkomst van de groene beweging. De Vlaamse christendemocraten waren verdeeld tussen progressieven (waaronder de arbeidersvleugel) en conservatieven. Voormalig eerste minister Jean-Luc Dehaene stelt in zijn memoires dat dit de lastigste episode uit zijn carrière was. Na zijn premierschap publiceerde hij nog een gezamenlijk opiniestuk met de voormalige ministers Louis Michel, Willy Claes en Guy Verhofstadt, waarin werd opgeroepen om werk te maken van nucleaire ontwapening, inclusief de verwijdering van de Amerikaanse kernwapens uit de NAVO-luchtmachtbasis Kleine-Brogel.

Een misvatting is dat de grootschalige protesten in de straten van Brussel (400.000 betogers in 1983), Amsterdam, Bonn, Berlijn en Rome geen effect hebben gehad aangezien de raketten alsnog werden geplaatst. Toen de Belgische eerste minister Wilfried Martens de beslissing in 1985 in het parlement aankondigde, hingen de Amerikaanse vliegtuigen met de raketten zelfs al in de lucht, wat door

journalist Hugo De Ridder in geuren en kleuren wordt beschreven in *Geen winnaars in de Wetstraat* (1986). Het is om twee redenen een misvatting. Ten eerste werden niet in alle voorziene landen raketten geplaatst. De Nederlandse regering-Lubbers met name had voldoende tijd gekocht waardoor er nooit middellangeafstandsraketten bewaard werden in Nederland. Ten tweede hadden die straatprotesten wel degelijk indirect een positieve invloed hebben, meer bepaald op Mikhail Gorbatsjov, het jongste lid van het politbureau van de Sovjet-Unie. Gorbatsjov zag in dat westerse regeringen onder druk van hun publieke opinie welwillend(er) zouden staan tegenover constructieve ontwapeningsvoorstellen vanuit Moskou. Die laatste zijn dan ook en veelal zelfs op unilaterale basis gelanceerd door hemzelf toen hij de macht had overgenomen, met alle positieve gevolgen van dien voor het stoppen en zelfs terugdringen van de wapenwedloop. Men denke aan het *Intermediate Nuclear Forces Treaty*, het INF-akkoord, dat de VS en de Sovjet-Unie sloten over middellangeafstandswapens en dat onlangs in de prullenmand verdween, het *Strategic Arms Reduction Treaty*, in feite twee START-verdragen, over langeafstandswapens, en aan de Reykjaviktop met de Amerikaanse president Ronald Reagan (1987) : het heeft weinig gescheeld of Reagan en Gorbatsjov waren ermee akkoord gegaan alle kernwapens te elimineren. Eind jaren 1980, begin jaren 1990 slaagde ook België erin om zijn stempel te drukken op de ontwapeningsagenda binnen de NAVO: het Defensiekabinet (met onder meer Rik Coolsaet, die later professor internationale politiek werd aan de Universiteit Gent) hield het been stijf tegen de modernisering van de nucleaire kortereafstandsraketten van het type-Lance. De NAVO beslist in de regel bij consensus, dus ging de modernisering niet door. Nadat Duitsland België gevolgd was, werd het zaakje helemaal afgeblazen. Of hoe een kleine lidstaat soms, heel soms, toch een steen kan verleggen in de rivier, zelfs binnen de NAVO.

### **Na Reagan komt zonneschijn**

Weinigen hadden het einde van de Koude Oorlog voorspeld. De val van de Muur op 9 november 1989 leidde tot een domino-effect waarvan de implosie van de Sovjet-Unie en het Warschaupact in december 1991 het opmerkelijkst waren. En dat alles verliep haast zonder bloedvergieten. Veel burgers en politici aller landen hoopten op een vredesdividend. De Amerikaanse president George Bush senior sprak van *a New World Order*.

Het zou de normaalste zaak van de wereld zijn geweest als de NAVO op dat moment in navolging van het Warschaupact ook zou zijn ontbonden, of tenminste getransformeerd van een collectieve defensie naar een collectieve veiligheidsorganisatie. Zoals hierboven aangegeven hebben allianties ongetwijfeld hun verdienste in tijden van oorlog of grote dreiging. In vreedetijd is er echter geen enkele reden om zulke allianties te laten voortbestaan. Daarom werden bijvoorbeeld de verbonden die waren opgericht tijdens de Eerste en de Tweede Wereldoorlog vlak na de oorlog ontbonden en legde het Warschaupact

er het bijltje bij neer in 1991. Het voortbestaan van de NAVO na het einde van de Koude Oorlog is een aberratie in de internationale politiek.

De kritiek op het voortbestaan van allianties in tijden van vrede komt zowel van rechts als van links: Realisten of conservatieven, die zich sowieso slechts tijdelijke samenwerkingsverbanden tussen staten kunnen inbeelden wegens hun inherent tegengestelde belangen, wensten en voorspelden het einde van de NAVO. *Liberalists* of progressieven geloven wel in structurele, langetermijnsamenwerkingsverbanden tussen staten, maar alleen op basis van inclusie. Dat laatste is per definitie niet het geval bij collectieve defensieorganisaties aangezien zij zich altijd indekken en legitimeren tegen externe vijanden. Voor *liberalists* kon de NAVO dus enkel voortbestaan als ze zich zou omvormen tot een collectieve veiligheidsorganisatie. Dit type van organisatie spreekt regels af voor de bescherming van de leden, zonder dat er van een externe vijand sprake moet zijn. Voorbeelden zijn de VN of de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

Jammer genoeg reikte deze kritiek niet tot in het Witte Huis, en ging men daar gewoon over tot de orde van de dag, met name de Golfoorlog en daarna de Balkanoorlog. De NAVO ging op zoek naar nieuwe vijanden en vond die natuurlijk ook: Slobodan Milošević in Servië, autocratische leiders met al dan niet vermeende massavernietigingswapens zoals Saddam Hoessein (Irak) en Moammar al-Qadhafi (Libië), en nadien Al Qaeda en Islamitische Staat (IS). Rusland, de overgebleven rompstaat van de Sovjet-Unie, zag dit alles met lede ogen aan. Het snakke er in de jaren 1990 naar om opgenomen te worden in de euroatlantische veiligheidsarchitectuur, door middel van een versterkte OVSE of een omgevormde NAVO. President George Bush junior noch zijn opvolger Bill Clinton had daar echter oren naar.

Het ging van kwaad naar erger. De oude NAVO breidde uit richting Rusland, ondanks mondelinge beloftes dat niet te doen, die gemaakt werden tijdens de besprekingen over de Duitse hereniging westerse hoogwaardigheidsbekleders zoals Hans-Dietrich Genscher en James Baker, respectievelijk de West-Duitse en de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, aan Gorbatsjov en zijn minister van Buitenlandse Zaken Edvard Sjevardnadze, de latere president van het onafhankelijke Georgië.

Dat de Centraal-Europese staten – lang en tegen hun zin onder de knoet van Moskou – naar het Westen (en nog meer de EU dan de NAVO) keken, was niet verwonderlijk. De grote fout die het Westen op dat moment echter heeft gemaakt, is om Rusland niet toe te laten en de facto uit te sluiten. De verdeling van het continent werd simpelweg verdergezet, met een naar het oosten opgeschoven grens. Dat dit tot serieuze problemen met Rusland zou leiden, een land dat de afgelopen tweehonderd jaar tweemaal door het Westen werd aangevallen, stond in de sterren geschreven. Gerenommeerde experts buitenlands beleid hebben dit al in de jaren 1990 voorspeld. Maar niemand wilde luisteren.

De relatie met Rusland verslechterde zienderogen, en dat lag, wat de westerse media ook mogen beweren, dus niet alleen aan Vladimir Poetin. Die laatste was bijvoorbeeld de eerste regeringsleider

die na 9/11 met de Amerikaanse president telefoneerde. Neen, het systematisch negeren, ja zelfs vernederen van Rusland door het niet op gelijke voet te willen opnemen in die euroatlantische veiligheidsarchitectuur, was een gigantische gemiste kans waarvan we nu nog steeds de gevolgen dragen. De oorlog in Georgië (2008) en vooral de Oekraïne-crisis (2014) zijn slechts symptomen van dit proces van wederzijdse verwijdering. Bij gebrek aan een daadkrachtige collectieve veiligheidsorganisatie is het einde van die donkere tunnel nog lang niet in zicht.

Vandaag doet Rusland er alles aan om duidelijk te maken dat het zich niet in de hoek laat duwen: door westerse verkiezingen te hacken, door extremistische politieke partijen in het Westen te steunen, door militaire kat-en-muisspelletjes te spelen ter zee en in de lucht, door “spionnen” in het Verenigd Koninkrijk te doden met chemische wapens enz. Het gevolg is een opeenvolging van economische sancties door het Westen tegen Rusland en tegenmaatregelen door Rusland. Vraag dat maar aan de perentelers in Belgisch Limburg. Het betekent eveneens het einde van haast alle wapenbeheersingsakkoorden en het mogelijke begin van een nieuwe ongebreidelde wapenwedloop, ditmaal ook met hypersonische en autonome wapensystemen, drones, killerrobots, cybertechnologie naast de klassieke conventionele en nucleaire raketten. Of hoe de NAVO ervoor gezorgd heeft dat de oude vijand de nieuwe vijand werd, al wordt het in de westerse media natuurlijk nooit op die manier voorgesteld.

### **America first**

Anno 2020 schuilt het grootste gevaar voor de alliantie echter niet in het oosten, maar in het westen. De VS – en niet alleen president Trump – zijn het beu om zoveel geld uit te geven aan de veiligheid van het welvarende Europa. President Trump vraagt zich samen met zijn grote achterban af waarom de VS daarvoor nog altijd zoveel geld moeten ophoesten. Vandaar dat hij zowel voor als na zijn verkiezing verschillende malen herhaald heeft dat *NATO obsolete* is. Pas na zes maanden in zijn ambtstermijn heeft hij dat bijgesteld, en dat was niet van harte. Ook vroeg hij zich luidop af of de VS zich militair zouden moeten mengen als Montenegro - opnieuw Montenegro - zou worden aangevallen. Of hoe de president van de machtigste staat van de alliantie het geloof in Artikel 5, het sluitstuk van de NAVO, zonder verpinken ter discussie stelt. Voorts dreigt hij ermee een handelsoorlog te beginnen met de EU. Hoe kan er op die manier überhaupt sprake zijn van bondgenoten? En dan heb ik het nog niet over NAVO-lidstaat Turkije die antiraketsystemen aankoopt bij Rusland - de vijand - en zich daardoor buitenspel zet voor de levering van Amerikaanse F-35-straaljagers.

Het meest fundamentele probleem is dat de belangen van de VS en Europa meer en meer divergeren. Hoewel die tijdens de Koude Oorlog ook niet volledig parallel liepen, was er toch altijd die gezamenlijke externe vijand. De divergentie wordt nu elke dag zichtbaar groter: op vlak van milieu,

Iran, Israël, Saoedi-Arabië, vuurwapens, doodstraf, handel, monetaire politiek, noem maar op. Toch lijkt Europa vast te houden aan multilaterale samenwerking, terwijl de VS resoluut lijken te kiezen voor *America first*. De vraag is hoe lang deze boog nog zo gespannen kan blijven staan.

### **Een alternatief voor de NAVO**

Op vlak van veiligheid en defensie is dit het mogelijke alternatief voor de toekomstige alliantie: de NAVO omvormen tot een collectieve veiligheidsorganisatie die ook Rusland omvat, en tegelijkertijd werken aan een Europees leger. Op korte termijn moeten bilaterale en multilaterale samenwerkingsverbanden worden opgezet en voortgezet (zoals de Admiraliteit Benelux op het gebied van marinesamenwerking en de Duits-Nederlandse en de Belgisch-Franse samenwerking, omtrent de landmacht). Die bottom-upsamenwerkingsverbanden zouden dan moeten uitmonden in een Europese Defensie Unie (EDU), een idee dat al in 1952 bijna gerealiseerd werd, maar twee jaar later werd afgeschoten door het Franse parlement. Idealiter wordt tegelijkertijd een stap gezet naar een volwaardige Europese Politieke Unie (EPU), in navolging van en voor controle op de al bestaande Europese Monetaire Unie (EMU).

Deze EDU hoeft zich niet per se te spiegelen aan de VS. Zo moet het defensiebudget in Europa niet hetzelfde zijn als dat van de VS; moet de EU niet de intentie hebben om, zoals de VS in het verleden, politiemans van de wereld te zijn; en zou de EU het goede voorbeeld kunnen geven door een kernwapenvrije zone te worden, net als Afrika, Latijns-Amerika en andere regio's in de wereld, ook al omdat kernwapens verboden zullen worden door het *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons* (TPNW), het Nucleair Verbodsverdrag dat in 2017 door de VN werd aanvaard. Een recent onderzoek toont aan dat een ruime meerderheid van de Belgische en Nederlandse bevolking vindt dat hun regeringen dit verdrag moeten ondertekenen. Maar het Franse parlement vandaag overtuigen om Europees te gaan, zonder de *force de frappe*, zal wel nog enig diplomatiek massagewerk vergen, *to say the least*.

Het moge echter duidelijk zijn dat zolang de NAVO bestaat, een Europees leger weinig of geen kans maakt. Omgekeerd: was de NAVO opgedoekt na de Koude Oorlog, dan was de kans groot dat er al een Europees leger bestond. Montenegro zou er geen deel van hebben uitgemaakt omdat het (nog) geen lid is van de EU, maar Marković zou alvast de vernedering van Evere bespaard zijn gebleven.

