

NAVO 2030: op de automatische piloot of juist de vlucht naar voren?

Hugo Klijn

De aanloop naar de laatste NAVO Leaders Meeting, die in december 2019 in Londen plaatsvond, was bepaald ongemakkelijk. Boven het statige Grove Hotel hingen dan ook de donkere wolken van een onberekenbare Amerikaanse president, een eigengereide Turkse president en een kritische Franse president die de organisatie publiekelijk ‘hersendood’ had verklaard. De nerveuze bijeenkomst (geen volwaardige ‘Summit’) leverde uiteindelijk een korte verklaring op waarin een “forward looking reflection process (...) to further strengthen NATO’s political dimension” werd aangekondigd.¹ Vervolgens nodigde Secretaris-Generaal (SG) Jens Stoltenberg een groep experts uit om te onderzoeken hoe de eenheid en solidariteit binnen de Alliantie versterkt kunnen worden en hoe de interne discussie een impuls te geven.

Deze groep, geleid door de Duitse oud-Minister van Defensie Thomas de Maizière en de Amerikaanse oud-Assistent Secretary of State Wess Mitchell, publiceerde afgelopen november *NATO 2030: United for a New Era*.² Het is nu aan de SG en de landen om de maar liefst 138 aanbevelingen uit dit rapport te verhapstukken. Dit mede met het oog op het aanstaande besluit, te nemen tijdens een volgende Leaders Meeting deze zomer, tot aanpassing van het ruim tien jaar oude Strategisch Concept van de NAVO – een basisdocument waarin het doel, de veiligheidsomgeving en de taken van het bondgenootschap worden beschreven.

MISSION IMPOSSIBLE...

In feite betrof het verzoek aan de groep natuurlijk een onmogelijke opdracht, want politieke onenigheid tussen bondgenoten verhelp je niet met externe advisering. Zeker niet als het rapport openbaar is, en man en paard dus niet genoemd kunnen worden. Niettemin zijn de tien experts voortvarend aan de slag gegaan en hebben ze een stevig paper geproduceerd dat misschien het best omschreven kan worden als een handleiding nieuw Strategisch Concept (de eerste uit de lange rij aanbevelingen behelst dan ook een nieuwe editie van dit document

op te stellen). Waar het over de interne strubbelingen gaat, toch de aanleiding voor deze onderneming, is de taal dus omfloerst. Voorts valt op dat het advies over ‘political cohesion and unity’ pas volgt op voorstellen met betrekking tot Rusland, China, nieuwe technologieën, terrorisme, het Zuiden, wapenbeheersing en zelfs klimaatverandering. De groep heeft dus gekozen voor een ‘van-buiten-naar-binnen-benadering’: eerst de veiligheidsomgeving van de NAVO uitgebreid in kaart brengen, vervolgens concluderen dat al deze uitdagingen politieke eenheid vergen en dan een aantal ideeën formuleren om deze te bevorderen. Daarbij geldt dat deze categorie adviezen óf weinig innovatief is óf moeilijk haalbaar lijkt. Dat is niet verwonderlijk omdat, als gezegd, politieke eenheid afhangt van instructies uit hoofdsteden, en niet van organisatorische ingrepen.

PIKETPALEN

De structuur van het 67 pagina’s tellende rapport werkt een mate van herhaling in de hand, aangezien de auteurs aan het eind van een lange introductie hun belangrijkste bevindingen presenteren en uitweiden over een selectie van 15 aanbevelingen, om vervolgens in een uitgebreid hoofdstuk 4 nog eens nader op de hele reeks in te gaan.



De Secretaris-Generaal van de NAVO, Jens Stoltenberg, presenteert *NATO 2030: United for a New Era* (foto: NATO North Atlantic Treaty Organization)

Deze waslijst is gebaseerd op een analyse van de veiligheidspolitieke omgeving van het bondgenootschap over de periode 2010-2030 in hoofdstuk 3. Maar in het inleidende hoofdstuk 2, dat ondanks het vooruitkijkende karakter van het reflectieproces ook een historisch overzicht bevat, worden de piketpalen al geslagen.

Waar het over de interne strubbelingen gaat, toch de aanleiding voor dit rapport, is de taal omfloerst

De NAVO is een ‘indispensable’ bondgenootschap waarvan de rol nu, in een tijd van oplopende geopolitieke competitie, zelfs duidelijker is dan gedurende de afgelopen decennia (p. 5). Opmerkelijk is de ideologische component die de experts aan deze competitie verbinden, waarbij China en Rusland in één adem als ‘systemic rivals’ worden gekenschetst (p. 9).³ Rusland valt al langer onder deze rubriek maar voor China houdt dit een snelle carrière in, want dit land werd in Londen voor het eerst in een NAVO-verklaring genoemd, en toen nog in min of meer neutrale zin (“present[s] both opportunities and challenges”).

Deze constatering wordt afgewisseld met geruststellende taal over de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de NAVO en het gegeven dat het bondgenootschap goed uitgerust is zijn kerntaken uit te blijven voeren, met passages die evengoed door het NAVO-secretariaat geschreven hadden kunnen zijn. De lezer zou zich af kunnen vragen of hij of zij zich op weg naar 2030 nu zorgen moet maken of juist niet. Aan het slot van dit gedeelte wordt de toon weer onheilspellender met de hoofdboodschap dat, hoe moeilijk ook, “NATO critically needs political convergence on first order questions because the sheer scale of threats, and in particular the simultaneous geopolitical and ideological challenge from Russia and China, portend consequences for the security and prosperity of us all.” Tegen die achtergrond is al het geploeter om cohesie te bewerkstelligen slechts een gering offer op het altaar van het grotere goed, willen de experts maar zeggen (p. 10), waarmee wordt gesuggereerd dat politieke eenheid vooral een kwestie van doorzettingsvermogen is.

ANALYSE

In het analytische hoofdstuk 3 komen tal van dreigingen langs maar is een hoofdrol weggelegd voor de



In het analytische hoofdstuk 3 komen tal van dreigingen langs, maar is onder andere een hoofdrol weggelegd voor Rusland. Op deze foto uit februari 2021 staan Russische troepen tijdens een oefening met een 9K720 Iskander; een ballistisch raketsysteem voor de korte afstand (foto: Vectorkel / Shutterstock.com)

're-emergence' sinds 2010 van geopolitieke competitie met Rusland en China. Ten aanzien van Rusland volgt een inmiddels bekende evaluatie (militaire agressie tegen buurlanden, 'hybride' en cyberaanvallen, energie als politiek instrument) terwijl over China wordt opgemerkt dat er "at present" geen militaire dreiging van uitgaat voor de NAVO maar, volgt dan met de nodige caveats, het land is wel "increasingly likely to project military power globally, including potentially in the Euro-Atlantic area" (p. 17). Wat naast China's upgrade verder opvalt tussen de opsomming van pandemieën, natuurrampen, klimaatverandering, energiezeekerheid, de zuidflank (ook hier aandacht voor de rol van Rusland en China) en migratiestromen is de karakterisering van terrorisme als één van de "most immediate asymmetric and significant threats facing the Alliance", ook al wordt erbij vermeld dat het aantal aanslagen in NAVO-landen is afgenomen.

Het tweede gedeelte van de omgevingsanalyse buigt zich over het delicate punt 'Strains on Allied Unity' (3.2), het veronderstelde onderwerp van dit rapport. Vanuit een bredere argumentatie over een "global erosion of democratic norms, and the rise of authoritarianism" wordt hier opgemerkt dat onder dit gesternte "NATO's political role more closely resembles the pre-1989 period when it was a bulwark of democracy against an authoritarian challenger" (p. 20). Zo wordt ook hier de ideologische druk op de ketel gehouden want *daarom* mogen bondgenoten, "intentionally or unintentionally", hun eigen democratieën niet verslonzen. Hier gaat het dus eerder om externe, dan interne problemen. Er wordt dan ook geen melding gemaakt van landen als Turkije, Polen of Hongarije. Wel gaat het over oneven 'burdensharing' en bilaterale ruzies over niet-NAVO gerelateerde problematiek als potentiële schadeposten voor de organisatie. Ten slotte wordt gewezen op het gevaar van "changes in the grand strategic

approach of Allies that could cause division". Deze ontwikkeling wordt summier behandeld, terwijl "questions about the commitment of the United States to the defense of the European continent" (de enige keer in dit rapport dat een bondgenoot met name wordt genoemd) toch de ziel van de Alliantie raken. Het is voorts veelzeggend dat deze kardinale 'strain' wordt ingebed in andere spanningsvelden zoals "the impact of the European Union's development as a security actor."

TERUG NAAR DE TEKENTAFEL?

Het zwaartepunt van *NATO 2030* ligt in het lange hoofdstuk 4 met zijn vele aanbevelingen. Deze lengte wordt mede bepaald door het ruime gebruik van *agreed NATO language* waarvan de auteurs zich misschien iets zuiniger hadden kunnen bedienen. Soms gaan de experts zelfs zo ver de landen op strenge toon te herinneren aan hun gezamenlijke standpunten, bijvoorbeeld ten aanzien van het onlangs in werking getreden Verdrag inzake het Verbod op Kernwapens, "namely that it will never contribute to practical disarmament, nor will it affect international law" (p. 37); een wel erg dwingende aanmaning. Ook in dit hoofdstuk komen de aanbevelingen over een 'politiekere' NAVO pas laat aan bod. Onder 4.3 doen de experts in dit verband een oproep aan de bondgenoten het NAVO-*acquis* opnieuw te onderschrijven. Dit moet uitmonden in een op het hoogste niveau (i.e. door staats-hoofden en regeringsleiders) overeen te komen 'code of good conduct', waarin de democratische beginselen van het bondgenootschap worden onderstreept, een moreel onderscheid wordt aangebracht tussen democratie en autocratie, maar waarin ook artikel 1 van het NAVO-verdrag (internationale disputen dienen op vreedzame wijze te worden beslecht) expliciet wordt herbevestigd.⁴ Een op te richten Centre of Excellence for Democratic Resilience kan de lidstaten bijstaan om hun democratische systemen tegen externe dreigingen te beschermen.

Ook hier lijken de auteurs op twee gedachten te hinken, want zo'n code beoogt toch vooral een remedie tegen 'internal strains' te zijn terwijl even later weer wordt teruggегrepen op externe uitdagers. Maar hoe groot is de kans op bereidheid bij alle lidstaten opnieuw hun democratische geloofsbrieven te overhandigen, of te getuigen van hun vreedzame intenties? En hoe zou een "periodic appraisal of the political health and development of NATO" door ministers van Buitenlandse Zaken er uit moeten zien (p. 54)? Onlangs is in EU-verband nog gebleken hoe moeilijk het is om de allocatie van budgetmiddelen te onderwerpen aan een 'rule of law'-criterium.⁵ Zouden bijvoorbeeld Polen en Hongarije in NAVO-verband wel rapportages toejuichen, of zou Turkije hiermee instemmen? Met dit soort initiatieven lijkt je de politieke onenigheid eerder te bevorderen dan weg te masseren.

Op het punt van politieke consultaties is het devies vooral 'meer van hetzelfde'. Meer ministeriële bijeenkomsten, meer informele discussies, meer onderwerpen ter tafel brengen: praktijken die al lang mogelijk zijn als de behoefte zich voordoet. Ook de aanbevelingen inzake politieke besluitvorming overtuigen niet. Een sterkere uitvoerende rol van de SG verhoudt zich slecht tot het intergouvernementele karakter van de Alliantie en een 'more structured mechanism' (p. 61) om coalitievorming binnen de NAVO mogelijk te maken klinkt enigszins wonderlijk want dergelijke samenwerking ontstaat op inhoudelijke gronden, of niet. Bovendien worden ook nu al operaties onder een 'NATO chapeau' gebracht zonder dat alle lidstaten hieraan verplicht deelnemen. En als in het rapport het consensusbeginsel als een hoeksteen van bondgenootschappelijke solidariteit wordt voorgesteld, dan gaat het niet aan de "tendency of some Allies" om besluitvorming in hun eentje te blokkeren als een aantasting van de geloofwaardigheid van de NAVO te betitelen (en het voorstel dergelijke soloblokkades direct naar het ministeriële niveau te tillen zal de sfeer er ook niet beter op maken).

NAVO-EU, EU-NAVO...

Met de recent, mede door de strapatsen van Trump c.s. aangewakkerde ambitie van de EU om 'strategische autonomie' te bewerkstelligen (vooral een Frans project, zij het dat deze terminologie al figureert in de European Global Strategy van 2016⁶) blijven ook de NAVO-EU-betrekkingen, ondanks of misschien wel vanwege 21 overlappende lidmaatschappen, moeizaam. Het rapport noemt dit concept één keer in het verband van een 'spirit of NATO cohesion' maar gebruikt vervolgens algemenere beschrijvingen als 'more capable European defence ca-

Het zou goed kunnen dat 'China' de grote lakmoesproef wordt voor de bestendigheid van de trans-Atlantische betrekkingen

capacity', waarvoor eveneens geldt dat deze de NAVO dient te versterken. De eerste aanbeveling uit deze paragraaf 4.4.2 betreft het beleggen van een formele NAVO-EU-top om een gezamenlijke koers uit te stippelen, maar de vraag is of alle politieke leiders in dit format samen op de foto willen. Bovendien lijkt er nog voldoende huiswerk te doen op lagere niveaus om de voortgang op de 'seventy-four agreed areas of common focus' (sic) te bespreken en, om maar eens iets te noemen, een 'institutionalised staff link' te organiseren die er nog altijd niet is. Inderdaad, de samenwerkingsmechanismen "have not always worked as well as hoped".



Dit rapport is ‘maar’ een extern advies en lidstaten bepalen uiteindelijk zelf wat ze wel en niet zullen doen, maar hier is toch wel iets meer aan de hand. Begrijpelijkwijs draagt dit rapport een zwaar Amerikaans stempel. Afgebeeld staat de Amerikaanse president Joe Biden (2021) (foto: archna nautiyal / Shutterstock.com)

IT’S CHINA, STUPID!

Natuurlijk, dit rapport is ‘maar’ een extern advies en lidstaten bepalen uiteindelijk zelf wat ze wel en niet zullen doen. Maar hier is toch wel iets meer aan de hand. Begrijpelijkwijs draagt dit rapport een zwaar Amerikaans stempel. Tijdens een op 13 januari door het Wilson Center georganiseerd webinar met de beide hoofdauteurs bleek dat er nauw voeling is gehouden met een ‘US bipartisan Contact Group’. Ook werd er stellig geconstateerd dat er onder de experts een “surprising convergence on the China threat” had bestaan, en dat “NATO has been slow to react”.⁷ Kortom: de aanleiding mag dan onderling gekrakeel over van alles en nog wat zijn geweest, de uitkomst van het advies sluit naadloos aan bij de ‘build back better’-agenda van de Biden-administratie waarin ten behoeve van het herstel van de trans-Atlantische betrekkingen voor China een belangrijke rol als bindmiddel is voorzien. Afgelopen december kwam een gezamenlijk rapport uit van het Harvard Belfer Center en het Duitse DGAP waarin een trans-Atlantische ‘New Deal’ wordt

voorgesteld en waarin China steeds vóór Rusland wordt behandeld.⁸

China zal ongetwijfeld een centraal onderwerp van gesprek vormen tussen de VS en de EU, zeker nu de laatste recent een investeringsovereenkomst met China heeft getekend die in Washington kritisch is onthaald. Maar veel EU-landen zullen ook in NAVO-verband deze dialoog voeren, bijvoorbeeld in het kader van een nieuw Strategisch Concept. En die discussie gaat weer gelijk op met de ontwikkeling van het in de VS, maar ook in sommige Europese landen, gewantoude project ‘Europese strategische autonomie’ dat met de ervaring van een Trump-administratie in het achterhoofd aan zeggingskracht heeft gewonnen en dat post-Brexit meer kans van slagen lijkt te hebben dan voorheen. In deze configuratie zullen onwillekeurig de inherente spanningen tussen een ‘NAVO buitenlands en veiligheidsbeleid’ en een ‘EU buitenlands en veiligheidsbeleid’ zich manifesteren.⁹ EU-lidstaten, waaronder Nederland, zullen zich moeten realiseren dat

wat zij met hun NAVO-pet op zeggen, uiteindelijk een militair bondgenootschap, compatibel moet zijn met wat zij als EU-lidstaat te berde brengen, een organisatie die zich op een breder terrein begeeft en China dus in meerdere hoedanigheden tegenkomt.

Het zou goed kunnen dat 'China' de grote lakmoesproef wordt voor de bestendigheid van de trans-Atlantische betrekkingen, en dat belooft nog een hele kluif te worden. Met een verschuiving van geopolitieke machtsverhoudingen verandert ook de dynamiek binnen allianties die zijn opgegroeid in een andere wereldorde, en het is de vraag of alle bondgenoten zich in dat raamwerk willen opmaken voor een nieuwe ideologische krachtmeting met een uitdager die een minder eenduidig dreigingsbeeld oproept. Dit reflectierapport gaat wel van die vooronderstelling uit.

Misschien heeft de Nederlandse expert die heeft bijgedragen aan deze studie, Herna Verhagen van PostNL, een punt als ze over de NAVO zegt dat die in organisatorische zin veel overeenkomsten vertoont met het bedrijf waar aan zij leiding geeft.¹⁰ Maar of de aandeelhoudersvergaderingen van de Alliantie en de pakketbezorger deze vergelijking kunnen doorstaan blijft vooralsnog ongewis.

Hugo Klijn is historicus en verbonden aan de Security Unit van Instituut Clingendael

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl

1. NATO - Official text: London Declaration, 04-Dec.-2019
2. [201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf \(nato.int\)](#)
3. Niet alle waarnemers delen deze opvatting. Zo stellen Ivan Krastev en Stephen Holmes: 'But authoritarianism, unlike communism, is not an ideology shareable across borders' (*The Light that Failed - A Reckoning*, Penguin Books 2020, p. 196)
4. NATO - Official text: The North Atlantic Treaty, 04-Apr.-1949
5. Rule of law fears remain in Poland despite EU compromise | European Union | The Guardian
6. [eugs_review_web.pdf \(europa.eu\)](#)
7. Is NATO Prepared for the Future? Reflections on NATO 2030: United for a New Era | Wilson Center
8. [StrongerTogether.pdf \(belfercenter.org\)](#)
9. Pikant gegeven: in 2022 moet niet alleen een nieuw NAVO Strategisch Concept het licht zien, maar rondt de EU onder Frans voorzitterschap ook een eigen Strategisch Kompas proces af, dat richting moet geven aan het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (zie bijvoorbeeld <https://www.martenscentre.eu/publication/the-strategic-compass-charting-a-new-course-for-the-eus-security-and-defence-policy/>)
10. 'Veel basisprincipes van de NAVO zijn hetzelfde als bij het runnen van PostNL', *NRC* 8 december 2020



China zal ongetwijfeld een centraal onderwerp van gesprek vormen tussen de VS en de EU, zeker nu de laatste recent een investeringsovereenkomst met China heeft getekend die in Washington kritisch is onthaald. Afgebeeld staat de voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen tijdens de EU-China top van 2020 (foto: Alexandros Michailidis / Shutterstock.com)