

**HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT
VAN DE NAVO**

No. 67, Januari 2010

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter Prof.dr. W.J.M. van Genugten

Leden
Mw. S. Borren MA
Mw. mr. L.Y. Goncalves-Ho Kang You
Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel
Prof.dr. A. de Ruijter
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
Prof.dr. A. van Staden
Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Commissie Vrede en Veiligheid

Voorzitter	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Vicevoorzitter	Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Leden	Drs. D.J. Barth Mw. dr. I. Duyvesteyn Dr. Ph.P. Everts Lt-gen. b.d. G.J. Folmer Mw. mr. B.T. van Ginkel Mw. dr. M. de Goede Mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel Dr. P. van Ham Prof.dr. K. Koch Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt Mw. dr. C.M. Megens Mw. mr. C.F. Meindersma Drs. J. Ramaker Lt-gen. b.d. H.W.M. Satter
Toegevoegd lid	Dr. W.F. van Eekelen
Secretaris	Drs. M.W.M. Waanders

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 7

I De veiligheidscontext tot 2020 8

- I.1 Interstatelijke conflicten 9
- I.2 Massavernietigingswapens 9
- I.3 Fragiele staten 11
- I.4 Grensoverschrijdende criminaliteit 11
- I.5 Terrorisme 12
- I.6 Digitale aanvallen 13
- I.7 Verspreiding van kleine wapens 14
- I.8 Piraterij 14
- I.9 Schaarste van voedsel, water, grondstoffen en energie 15
- I.10 Gewijzigde veiligheidscontext 17

II Kernvragen voor de NAVO 19

- II.1 Artikel 5 19
- II.2 Artikel 4 20
- II.3 Mondiale reikwijdte? 20
- II.4 Relatie met Rusland 22
- II.5 Relatie met de EU 23
- II.6 Relaties met andere internationale spelers 25
- II.7 Uitbreiding van de NAVO 26
- II.8 (Non-)proliferatie van massavernietigingswapens en ontwapening 27
- II.9 Publieke steun 29
- II.10 Hervormingen binnen de NAVO 30
- II.11 Solidariteit en lastenverdeling 31

III Conclusies en aanbevelingen 32

Tot besluit 43

- Bijlage I** Adviesaanvraag
- Bijlage II** Overzicht gebruikte begrippen
- Bijlage III** Overzicht gebruikte afkortingen
- Bijlage IV** Overzicht geraadpleegde personen

Woord vooraf

De regering heeft de AIV op 18 juni 2009 gevraagd advies uit te brengen over de herziening van het Strategisch Concept van de NAVO. Een nieuw Strategisch Concept moet een gezamenlijk antwoord geven van de 28 lidstaten op de vraag wat de hoofddoelstellingen van de NAVO in de voorzienbare toekomst zijn. Welke betekenis hebben de oorspronkelijke doelstellingen uit 1949 voor de NAVO aan het begin van de 21^{ste} eeuw, rekening houdend met de evolutie die zich sinds het vorige Strategisch Concept van 1999 heeft voltrokken en de actuele en de te verwachten veiligheidsdreigingen?

In dit advies wordt ingegaan op de belangrijkste veiligheidsrisico's die thans zijn waar te nemen, de uitdagingen waar de NAVO zich voor gesteld ziet en de uiteenlopende veiligheidspolitieke belangen binnen het bondgenootschap. Op basis van deze analyse worden voorstellen gedaan voor de inzet van de Nederlandse regering bij de onderhandelingen over een nieuw Strategisch Concept.

In de adviesaanvraag heeft de regering de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Welke betekenis hebben de oorspronkelijke doelstellingen van de NAVO in de 21^{ste} eeuw, rekening houdend met de actuele veiligheidsdreigingen en de evolutie die zich sinds 1999 heeft voltrokken?
- Wat moeten het doel en de reikwijdte van eventueel verdere NAVO-uitbreiding zijn?
- Hoe kan nader invulling gegeven worden aan de relaties met partners (individuele landen, formele partnerschappen en internationale organisaties)?
- Welke hervormingen zijn noodzakelijk om de NAVO effectief te kunnen laten functioneren in de nieuwe context?
- Hoe zou het expeditionaire profiel van de NAVO-strijdkrachten verder kunnen worden vergroot?
- Op welke wijze zou het principe van *burden sharing* in de breedste zin van het woord (het delen van troepenbijdragen, financiële lasten en operationele risico's) kunnen worden geoptimaliseerd, met name bij expeditionaire operaties?
- Welke rol kan de NAVO spelen op het gebied van wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie?
- Welke rol kan Nederland bij dit alles spelen?

De inleiding begint met een karakterisering van de functie van het Strategisch Concept van de NAVO. Vervolgens wordt een aantal belangrijke gebeurtenissen in de internationale veiligheidscontext sinds het verschijnen van het laatste Strategisch Concept uit 1999 geschetst.

In hoofdstuk I, Veiligheidscontext tot 2020, worden de actuele en toekomstige veiligheidsrisico's geïnventariseerd en wordt een inschatting gemaakt van hun betekenis in de komende vijf tot tien jaar. Niet elk veiligheidsrisico ontwikkelt zich tot een dreiging of noopt tot militair optreden. Wel moeten deze risico's een plek krijgen op de veiligheidsagenda van de NAVO onder hetzij collectieve verdediging, hetzij *out of area* operaties, hetzij politieke dialoog.

In hoofdstuk II, Kernvragen voor de NAVO, staan de belangrijkste uitdagingen voor de NAVO in de komende vijf tot tien jaar centraal. Allereerst komen de reikwijdte van Artikel 5 en de wenselijkheid van een intensievere politieke consultatie over

veiligheidskwesties binnen de NAVO aan de orde. Voorts wordt ingegaan op de reikwijdte van het NAVO-optreden, de samenwerking met andere internationale spelers, de mogelijke uitbreiding van de NAVO, en de rol van de NAVO bij (non-)proliferatie van massavernietigingswapens en ontwapening. Ten slotte komen de publieke steun, de hervormingen binnen de NAVO, en de solidariteit en lastenverdeling aan de orde.

In hoofdstuk III, Conclusies en aanbevelingen, zet de AIV de kernpunten uiteen die als richtsnoer zouden moeten fungeren voor de inzet van de Nederlandse regering bij de onderhandelingen over een nieuw Strategisch Concept van de NAVO. Deze kernpunten worden nader uitgewerkt bij de beantwoording van de vragen uit de adviesaanvraag van de Nederlandse regering.

Het advies is opgesteld door de Commissie Vrede en Veiligheid bestaande uit prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (voorzitter), lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings (vicevoorzitter), drs. D.J. Barth, mw. dr. I. Duyvesteyn, dr. Ph.P. Everts, lt-gen. b.d. G.J. Folmer, mw. mr. B.T. van Ginkel, mw. dr. M. de Goede, mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel, dr. P. van Ham, prof.dr. K. Koch, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, mw. dr. C.M. Megens, mw. mr. C.F. Meindersma, drs. J. Ramaker, lt-gen. b.d. H.W.M. Satter, alsmede dr. W.F. van Eekelen van de Commissie Europese Integratie. De commissie werd bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen mw. drs. E. Schouten namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en kol. J.N. Zijlstra namens het ministerie van Defensie. Het secretariaat werd gevoerd door drs. M.W.M. Waanders met hulp van de stagiaires mw. A. de Boer, drs. J.J. van Blaaderen, mw. B.A. Kuiper-Slendeboek en D.A. Wegen. Een woord van dank gaat uit naar de vorige secretaris, drs. J.M.D. van Leeuwe, die het begin van dit adviestraject heeft ondersteund.

Voor dit advies heeft de AIV gesproken met een aantal deskundigen en is ook een bezoek gebracht aan het NAVO-hoofdkwartier en het EU-Raadssecretariaat in Brussel. In bijlage IV is een overzicht van geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 29 januari 2010.

Inleiding

Het Strategisch Concept beoogt een gemeenschappelijke basis te verschaffen voor de doelen, de prioriteiten en de middelen van het NAVO bondgenootschap in relatie tot de politieke context en de veiligheidsrisico's in de komende vijf tot tien jaar. Als zodanig heeft het een drievoudige functie:

- het verwoordt een politieke consensus, die door de lidstaten wordt gedragen;
- het vormt een uitgangspunt voor de planning en inzet van de NAVO-strijdkrachten;
- het vormt een instrument van publieke diplomatie ten opzichte van andere spelers op het gebied van internationale veiligheid.

Het laatste Strategisch Concept dateert uit 1999 en was gebaseerd op de ervaringen met de crises op de Balkan, maar was ten dele al achterhaald voordat het werd vastgesteld, met name op het punt van de relatie tussen de NAVO en de Europese Unie als gevolg van het nieuwe Europese Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB).¹ Sindsdien is het bondgenootschap gegroeid van 16 tot 28 lidstaten en is het niet mogelijk gebleken een nieuw Strategisch Concept op te stellen dat rekening hield met de grote veranderingen in de veiligheidscontext als gevolg van de terroristische aanvallen op de Verenigde Staten op 11 september 2001, de oorlog in Irak en het optreden van de NAVO in Afghanistan. Wel werden tussentijdse aanpassingen vastgelegd in ministeriële communiqués en in de politieke richtlijnen van de Top van Riga in november 2006. Op de NAVO-Top van Straatsburg/Kehl in april 2009 werd besloten tot een nieuw Strategisch Concept in de verwachting dat consensus mogelijk zou zijn, mede gezien de nieuwe multilaterale benadering van de Verenigde Staten en de terugkeer van Frankrijk in de militaire structuren van de NAVO.

Uit analyses van wereldwijde strategische trends en veiligheidsrisico's komt grote onzekerheid en veranderlijkheid in de komende decennia op tal van terreinen naar voren.² Onzekerheden over de negatieve kanten van de mondialisering, de effectiviteit van internationale veiligheidsinstellingen en de opkomst van niet-statelijke actoren zijn ook van invloed op het NAVO-bondgenootschap. Vanwege die onzekerheid en veranderlijkheid geeft de AIV de voorkeur aan een kernachtig Strategisch Concept met een korte horizon van vijf tot tien jaar.

Het strategisch concept moet de kerntaken van de NAVO in een onvoorspelbare wereld beschrijven en politieke richtlijnen geven voor toekomstig handelen van het bondgenootschap. De vertaling van deze richtlijnen naar concrete maatregelen en actuele standpunten – zoals *force planning*, afspraken over de hervorming van hoofdkwartieren en institutionele aanpassingen – kan geschieden in later op te stellen, ondersteunende documenten met een korte tijdshorizon.

Het Strategisch Concept kan tevens dienen om bij een breed publiek begrip en steun te verkrijgen voor de relevantie en taken van de NAVO in de gewijzigde veiligheidsomstandigheden.

1 *The Alliance's Strategic Concept*, NAVO-Top Washington D.C., (April 1999).

2 NATO Allied Command Transformation, *Multiple Futures Project: Navigating towards 2030* (April 2009).

I De veiligheidscontext tot 2020

Uit Nederlands perspectief gezien is een aantal veranderingen in de veiligheidscontext van groot belang. Het nieuwe Strategisch Concept zal daarmee rekening moeten houden:

1. De bedreiging van de territoriale integriteit en onafhankelijkheid van de lidstaten is sinds 1989 sterk afgenomen, hoewel hierover nog een groot verschil in perceptie bestaat tussen de oude lidstaten en de nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa, maar ook Noorwegen, die Rusland meer als bedreiging zien.
2. De trend van globalisering – het wereldwijde proces van wederzijdse economische, politieke en sociaal-culturele beïnvloeding – heeft zich sinds 1999 onmiskenbaar doorgezet. Dit proces wordt aangejaagd door de snelle ontwikkeling en brede verspreiding van informatie- en communicatietechnologie en door de sterk toegenomen mogelijkheden op het gebied van transport. Veel ‘nieuwe’ veiligheidsvraagstukken, waaronder de verspreiding van terrorisme en de mogelijkheid van digitale aanvallen, hangen nauw samen met dit proces van globalisering.
3. De samenhang tussen interne en externe veiligheid is sterker geworden, onder andere als gevolg van catastrofaal terrorisme, fragiele staten, internationaal georganiseerde misdaad, illegale immigratie en vluchtelingenstromen.
4. Een ruimere definitie van het veiligheidsbegrip omvat niet alleen de veiligheid van de staat, maar ook *human security*. Daaronder worden bestaansveiligheid en daarvoor wezenlijke grondrechten van de mens begrepen.
5. De relatie tussen veiligheid en ontwikkeling heeft meer aandacht gekregen. In het kader van OESO/DAC wordt erkend dat zonder veiligheid geen evenwichtige ontwikkeling plaats kan vinden, maar ook omgekeerd dat zonder ontwikkeling geen duurzame veiligheid mogelijk is. Nederland heeft zich evenals een aantal bondgenoten ingezet voor een *comprehensive approach* in fragiele staten en regio's, die naast militaire veiligheid ook de samenhang met diplomatie en ontwikkelingssamenwerking beklemtoont. Hiervoor is samenwerking tussen internationale organisaties onderling en ook met NGO's onontbeerlijk.
6. Een groeiend aantal crisisbeheersingsoperaties van de VN, de NAVO en de EU wordt gekenmerkt door militaire inzet te midden van de bevolking waartussen de irregulier optredende tegenstander zich verschuilt (*war amongst the people*). Bij haar expeditie-nair optreden wordt de NAVO veelvuldig geconfronteerd met asymmetrische dreigingen zoals terroristische aanslagen, confrontaties met opstandelingen en georganiseerd crimineel geweld.

Het Strategisch Concept moet gebaseerd zijn op een zorgvuldige inschatting van mogelijke veiligheidsrisico's in de komende vijf tot tien jaar, en uitgaan van gedeelde nationale belangen en visies van de inmiddels 28 lidstaten. De bovengenoemde punten betreffen meer dan de kerntaken van de NAVO en vragen ook veel aandacht van de EU, de VN en andere instellingen.³ De ervaring heeft tevens geleerd dat de NAVO alleen effectief kan optreden wanneer de lidstaten doordrongen zijn van de urgentie van bepaalde veiligheidsrisico's en bereid en in staat zijn om aan deze risico's gezamenlijk het hoofd te bieden. Daarbij zij opgemerkt dat de NAVO slechts één instrument is van regeringen om gezamenlijk op te treden. Lang niet alle nieuwe veiligheidsrisico's vragen om NAVO-inzet. De afweging welke taken de NAVO moet uitvoeren en welke beter in

3 Zie ook AIV-advies nummer 45, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, Den Haag, juli 2005.

andere verbanden kunnen worden aangepakt, al dan niet met ondersteuning van de NAVO, komt in dit advies aan de orde. Dat geldt ook voor de gevolgen van de verbreding van het veiligheidsbegrip in relatie tot de doelstellingen van de NAVO.

I.1 Interstatelijke conflicten

De kans op een grootschalig interstatelijk conflict binnen het Euro-Atlantische verdragsgebied is dit decennium afgenomen. Ofschoon de relatie met Rusland de afgelopen jaren werd gekenmerkt door enkele ernstige incidenten, zijn de meeste veiligheidsexperts het erover eens dat van een militaire dreiging van Rusland jegens het bondgenootschap thans geen sprake is. Dat neemt niet weg dat veel landen die voorheen tot de Sovjet-invloedssfeer behoorden, zorgen over hun politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit houden.⁴

Buiten het Euro-Atlantische verdragsgebied moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van escalatie van (latente) regionale conflicten, met name in het Midden-Oosten, de Kaukasus en Centraal-Azië, Zuid-Oost Azië en Afrika. Een conventionele militaire confrontatie tussen staten op grote schaal lijkt thans echter niet waarschijnlijk, hoewel dit risico vooral in het Midden-Oosten niet kan worden uitgesloten. De machtsverschuivingen tussen grote mogendheden vormen voorts een potentiële bron van conflicten, bijvoorbeeld de opkomst van China als een grote mogendheid naast de Verenigde Staten. In de Stille Oceaan hebben de Verenigde Staten een belangrijke militaire aanwezigheid in verband met de bestaande veiligheidsgaranties aan Japan, Zuid-Korea en Taiwan. Naar verwachting breidt China zijn militaire macht in de Stille Oceaan uit.⁵ Voorts wedijveren grote mogendheden met elkaar bij het veiligstellen van de toevoer van energie en andere grondstoffen in conflictrijke regio's als het Midden-Oosten, Afrika, Centraal en Zuid-Oost Azië.⁶ Ook de spanningen tussen India en Pakistan, en India en China, verdienen de aandacht. Dit is geen uitputtende lijst. De ervaring leert immers dat plotseling nieuwe conflicten kunnen oplaaien uit lang smeulende, latente spanningen.

De AIV is van mening dat de collectieve verdediging van het eigen grondgebied de kerntaak van de NAVO is en moet blijven. Daarom is ook bij een sterk verminderde veiligheidsdreiging van het eigen grondgebied aandacht voor Artikel 5-scenario's gewenst.

I.2 Massavernietigingswapens

Kernwapens

Krachtens het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag (NPV) uit 1968 kent de wereld op dit moment vijf erkende kernwapenstaten: de Verenigde Staten, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en China. Daarnaast beschikken India, Pakistan, Noord-Korea en Israël de facto over kernwapens. Vooral de uitbreiding van deze lijst met Pakistan en India na de kernwapenproeven van deze landen aan het eind van de jaren negentig van

4 Zie ook Gazeta Wyborcza, *An open letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe* (15 July 2009).

5 Zie ook AIV-advies nummer 55, *Met het oog op China: op weg naar een volwassen relatie*, Den Haag, april 2007.

6 United States National Intelligence Council, *Global Trends 2025: Transformed World* (November 2008), Ministerie van Defensie, *Strategische Kennis Agenda* (november 2008).

de vorige eeuw, heeft de vraag doen rijzen naar de uiteindelijke levensvatbaarheid van het huidige non-proliferatiestelsel. Sedertdien heeft Noord-Korea in 2003 eenzijdig het NPV opgezegd. Het kondigde begin 2005 aan over enkele kernwapens te beschikken en heeft deze vervolgens in oktober 2006 en in mei 2009 ook getest.⁷ Ook het nucleaire programma van Iran zou kunnen resulteren in een nieuwe de facto kernwapenstaat. Een kernwapenwedloop in het Midden-Oosten respectievelijk een conflict met Israël kan in dat geval niet worden uitgesloten.

Anderzijds kan ook enige vooruitgang worden geconstateerd met betrekking tot het bestaande non-proliferatieregime met het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) als belangrijkste instrument. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie hebben Wit-Rusland, Oekraïne en Kazachstan de kernwapensystemen op hun grondgebied ontmanteld en zijn als niet-kernwapenstaten tot het NPV toegetreten. Na het einde van het apartheidsregime heeft ook Zuid-Afrika zijn kernwapeninfrastructuur ontmanteld en het land voor IAEA-inspecties opengesteld. Brazilië en Argentinië hadden eerder al de proliferatiegevoelige elementen van hun nucleaire programma's beëindigd. Recent heeft ook Libië zijn beginnend kernwapenprogramma beëindigd en IAEA-inspectie toegelaten. De stabiliteit op de lange termijn en de geloofwaardigheid van het huidige nucleaire non-proliferatieregime blijven echter voortdurende zorg en aandacht vragen.⁸

Chemische en biologische wapens

De proliferatie van chemische en biologische wapens kent een andere dynamiek dan die van nucleaire wapens. Het is niet erg waarschijnlijk dat het komende decennium veel meer staten dan nu het geval is gaan beschikken over chemische en biologische wapens. Het gevaar dat terroristische organisaties over deze wapens kunnen gaan beschikken, blijft echter niet denkbeeldig. Waar kernwapens bijzonder moeilijk te produceren zijn, geldt dit voor chemische en biologische wapens minder. De ingrediënten van chemische en biologische wapens zijn gemakkelijk verkrijgbaar, omdat ze ook veelvuldig gebruikt worden voor civiele toepassingen. Het Chemisch Wapenverdrag (CWC) uit 1997, het Biologisch Wapen Verdrag (BWC), dat verificatiebepalingen ontbeert, en de VN-Veiligheidsraad Resolutie 1540 (2004) kunnen dit gevaar van proliferatie slechts in geringe mate indammen.⁹

Overbrengingsmiddelen

Het komende decennium zal het aantal landen dat beschikt over overbrengingsmiddelen voor massavernietigingswapens, toenemen. Naar verwachting zullen Iran, Noord-Korea, India, Pakistan en Syrië hun ballistische raketprogramma's voortzetten en verdergaan met de ontwikkeling van geavanceerde rakettechnologie. Een belangrijke reden voor landen om dergelijke programma's te initiëren is de strategische waarde van overbrengingsmiddelen voor massavernietigingswapens in onderhandelingen met andere landen. Noord-Korea is hiervan het duidelijkste voorbeeld.

De AIV stelt vast dat massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen een belangrijk veiligheidsprobleem blijven. In paragraaf II.8 wordt nader op de nucleaire problematiek ingegaan.

7 Zie ook AIV-advies nummer 47, *Het nucleaire non-proliferatieregime: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak*, Den Haag, januari 2006.

8 United States National Intelligence Council, *Global Trends 2025: Transformed World* (November 2008).

9 S.J. van der Meer, 'Proliferatie van massavernietigingswapens: Vooruitzichten en betekenis voor de Nederlandse krijgsmacht', *Militaire Spectator* Nr. 11/2009.

I.3 Fragiele staten

Fragiele staten zijn landen waar de centrale regering niet in staat of niet bereid is basisfuncties als waarborging van openbare orde, veiligheid en mensenrechten alsmede ontwikkeling en armoedebestrijding te vervullen. Het begrip 'fragiel' heeft betrekking op zwakke staatsvorming. Het probleem is het ernstigst in Afrika ten zuiden van de Sahara, alsmede Centraal-Azië. Van de negentien meest fragiele staten in de wereld liggen de meeste op het Afrikaanse continent. Voorts zijn er ook nog zogenoemde 'schurkenstaten' waar sterk onderdrukkende regimes de scepter zwaaien. De problemen in deze staten kunnen gemakkelijk overslaan naar buurlanden en zo regionale instabiliteit veroorzaken. Gewelduitbarstingen, criminaliteit, vluchtelingenstromen en economische crises kunnen directe grensoverschrijdende gevolgen hebben, soms ook voor verafgelegen landen.¹⁰

De NAVO heeft dit decennium haar verantwoordelijkheden met militaire operaties in fragiele staten, zoals Bosnië, Kosovo en Afghanistan, geografisch uitgebreid. Ook ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen kunnen een reden zijn tot internationaal ingrijpen. De NAVO dient bij te dragen aan de naleving van de internationale verdragen inzake mensenrechten en de handhaving van het humanitaire oorlogsrecht door ten eerste zelf in alle operaties het goede voorbeeld te geven en ten tweede, waar mogelijk en gewenst, internationale verbanden voor de handhaving van mensenrechten en internationaal strafrecht de nodige steun te verlenen.¹¹

De huidige fragiele staten en 'schurkenstaten' zullen ook in de komende tien jaar voortdurende aandacht van de internationale gemeenschap vergen. De mogelijke veiligheidsrisico's die uitgaan van dergelijke staten zijn terrorisme, regionale conflicten, grensoverschrijdende criminaliteit, piraterij en verstoring van de toegang tot energie en grondstoffen. Voorts veroorzaken interne conflicten vaak grote stromen vluchtelingen, die buurlanden in hun voegen doen kraken.¹²

De AIV is van mening dat genoemde veiligheidsrisico's kunnen nopen tot internationaal ingrijpen met een mogelijke rol voor de NAVO.

I.4 Grensoverschrijdende criminaliteit

Zuid-Amerika, het Caribisch gebied, Centraal-Azië en delen van Zuid-Oost Azië hebben te kampen met grootschalige georganiseerde criminaliteit, zoals de internationale drugs-handel. Deze netwerken hebben ook verbindingen met zware, georganiseerde misdaad in Europa en Noord-Amerika en met andere vormen van internationale georganiseerde criminaliteit, zoals mensenhandel en witwassen.

10 Minister van Buitenlandse Zaken en minister voor Ontwikkelingssamenwerking, beleidsnota *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten: Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*, Den Haag, 7 november 2008.

11 De AIV brengt binnen afzienbare tijd een advies uit over de *Responsibility to Protect*.

12 Zie ook AIV-advies nummer 35, *Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid*, Den Haag, mei 2004, AIV-advies nummer 60, *Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, mei 2008 en AIV-advies nummer 64, *Crisisbeheersingsoperaties in Fragiele Staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, Den Haag, maart 2009.

Niet zelden ook zijn de betrekkingen tussen de georganiseerde criminaliteit en de overheid in sommige gebieden zeer hecht. Internationale bestrijding van georganiseerde criminaliteit is daarom, direct of indirect, gebaat bij verhoging van de kwaliteit van het overheidsbestuur in de betrokken landen.

Georganiseerde criminaliteit, radicalisering en terrorisme staan niet op zichzelf maar kunnen elkaar versterken. Zij kunnen leiden tot een bedreiging van vitale infrastructuur en daarmee gepaard gaande (internationale) maatschappelijke ontwrichting. De nauwe samenhang tussen deze veiligheidsrisico's, waarbij de interne en externe veiligheid in het geding zijn, vergen politieke consultatie binnen de NAVO en met andere internationale spelers.¹³

De AIV merkt op dat de NAVO andere internationale verbanden zoals de EU en de VN dient te ondersteunen bij de bestrijding van internationale criminaliteit, maar dat dit geen kerntaak van het bondgenootschap is.

1.5 Terrorismisme

De VN-Veiligheidsraad heeft terrorisme gedefinieerd als:

'Criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.'¹⁴

De motieven voor terroristische aanslagen kunnen zeer divers zijn, maar zijn in veel gevallen terug te voeren op conflicten tussen ideologieën, nationalistische tegenstellingen of religieus extremisme. De aanslagen van 11 september 2001 lieten de omvang en dreiging van het internationaal terrorisme zien. De internationale netwerkstructuur met apart opererende cellen vormt een grote dreiging voor zowel westerse als niet-westerse staten. De aanslagen in London en Madrid maakten daarnaast ook duidelijk dat er een parallelle tendens was naar een vorm van *home-grown* terrorisme, waarbij de groeperingen zich weliswaar lieten inspireren door Al Qaida, maar daar geen directe relaties mee onderhielden. Eveneens lijkt bij voortduring sprake te zijn van een tendens naar transnationalisering van terroristische netwerken. Ook separatistisch georiënteerde terroristische bewegingen, zoals de ETA, hebben veel internationale relaties.¹⁵

De meeste slachtoffers van terroristische aanslagen vallen in islamitische landen, getuige het relatief grote aantal aanslagen en slachtoffers in bijvoorbeeld Irak, Afghanistan, Pakistan, India en Indonesië. Hoewel de meeste terroristische aanslagen gepleegd

13 De omvang van de illegale wereldhandel in drugs was in 2005 322 miljard dollars, aldus het jaarverslag van het United Nations Office on Drugs and Crime. Dit was meer dan het BNP van 88% van de landen in de wereld.

14 VN-Veiligheidsraadresolutie 1566, 8 oktober 2004.

15 Marc Sageman, 'The Next Generation of Terror', *Foreign Policy* (March/April 2008). E. Bakker, 'Jihadi terrorists in Europe', *Clingendael Security Paper* Nr. 2/2006. E. Bakker en L. Boer, 'The Evaluation of Al-Qaedaism: Ideology, terrorists and appeal', *Clingendael Security Paper* Nr. 4/2007.

worden met conventionele wapens, bestaat de vrees dat terroristische organisaties, indien mogelijk, ook gebruik zullen maken van massavernietigingswapens. Een groot risico gaat uit van mogelijk gebruik van een radiologisch wapen of vuile bom (*dirty bomb*) bij terroristische aanslagen. De betrekkelijke eenvoud waarmee zo'n wapen kan worden vervaardigd, maakt het een aantrekkelijk wapen voor terroristen.

Terrorisme vindt een voedingsbodem in zowel democratische als autocratische staten en kan zich snel ontwikkelen, vooral in landen waar het centrale staatsgezag zwak is. De bestrijding van *home-grown* terrorisme is weliswaar allereerst een zaak van interne veiligheid en valt dus onder verantwoordelijkheid van nationale instanties. Voor de bestrijding van internationaal opererende terroristische netwerken is echter een multinationale aanpak vereist, met inbegrip van samenwerking tussen de inlichtingendiensten.¹⁶

Toekomstige conflicten zullen zeer waarschijnlijk een hybride karakter hebben. Dit wil zeggen dat ze gekenmerkt worden door dreigingen van statelijke en niet-statelijke actoren, die zich bedienen van reguliere en/of irreguliere strijdmethoden, inclusief terrorisme. Het NAVO-bondgenootschap wordt ook in toenemende mate geconfronteerd met terroristische strijdmethoden bij expeditieair optreden.

De AIV is van mening dat de NAVO als militair bondgenootschap niet de eerst aangewezen organisatie is om het probleem van diverse soorten terrorisme te bestrijden. Dat is vooral de taak van de politie, justitie en inlichtingendiensten in de desbetreffende landen. Dit sluit niet uit dat de aard en omvang van de terroristische dreiging kunnen leiden tot NAVO-inzet 'out of area'.

1.6 Digitale aanvallen

Moderne economieën zijn zeer afhankelijk van vitale infrastructuur op het gebied van transport, energievoorziening en communicatie, vooral ook het internet. De snelle groei van open netwerkstructuren als het internet heeft naast economische innovatie en groei ook nieuwe kwetsbaarheden aan het licht gebracht.¹⁷ Door middel van *information operations* en *hacking* kunnen samenlevingen ontregeld worden.¹⁸

Hacking en de manipulatie van communicatienetwerken, ook wel aangeduid als *cyber warfare*, vormen een reëel veiligheidsrisico voor de ICT-infrastructuur van de krijgsmachten van NAVO-landen. Dit vereist omvangrijke beschermingsmaatregelen en noodvoorzieningen, die niet afhankelijk zijn van private open netwerkstructuren. Omdat er een duidelijke relatie is tussen *cyber warfare* en operaties in de ruimte, hebben deze voorzieningen ook betrekking op satellieten die op relatief eenvoudige wijze in de ruimte kunnen worden gebracht en als mobiele data-link kunnen fungeren.

16 Zie ook AIV-advies nummer 49, *Terrorismebestrijding in mondiaal en Europees perspectief*, Den Haag, september 2006.

17 Manuel Castells, *The Rise of the Network Society* (1996). Ministerie van Defensie, *Strategische Kennis Agenda* (november 2008).

18 Dit overkwam Estland enkele jaren geleden na een controverse met Rusland over verplaatsing van een Russisch oorlogsmonument en Georgië tijdens het gewapend conflict met Rusland in augustus 2008.

De AIV beveelt daarom aan in het nieuwe Strategisch Concept het verminderen van de kwetsbaarheid van de ICT-infrastructuur van de NAVO en (de krijgsmachten van) de lidstaten, als doelstelling op te nemen. Nationale overheden, en dus ook Nederland, hebben hier echter ook een eigen verantwoordelijkheid.

1.7 Verspreiding van kleine wapens

De snelle verspreiding van goedkope zogenaamde kleine wapens vergroot de instabiliteit in veel landen en ondermijnt het kwetsbare (centrale) gezag in fragiele staten. Volgens ramingen circuleren wereldwijd 650 miljoen kleine en lichte handvuurwapens, één per tien personen.¹⁹ In de legale en illegale wapenhandel worden jaarlijks vele miljarden omgezet.

Schattingen van dodelijke slachtoffers die samenhangen met het gebruik van handvuurwapens, variëren tussen de 52.000 en 184.000 per jaar; in verreweg de meeste gevallen betreft dit jonge mannen en kinderen.²⁰ Het ruime aanbod van kleine wapens vergroot ook de kans op gewapend geweld, vooral in fragiele en falende staten. Zij vormen tevens een veiligheidsrisico voor NAVO-militairen tijdens crisisbeheersingsoperaties.

Er is nog geen effectieve aanpak van dit probleem, hoewel verschillende VN-organen en werkgroepen zich met wapenbeheersing en ontwapening bezighouden.²¹ Gebrek aan beperkende nationale wetgeving in enkele NAVO-landen, met name de Verenigde Staten, vormt een ernstig obstakel voor een doeltreffende aanpak.²²

De AIV beveelt aan ook in NAVO-verband het belang van nieuwe internationale verdragen tegen de verspreiding van zogenaamde kleine wapens te agenderen.

1.8 Piraterij

De dreiging van piraterij is een terugkerend fenomeen. De *modus operandi* van de piraten verschilt per regio. In Zuid-Oost Azië was het de piraten vooral te doen om het schip en de lading, en is vooral veel (dodelijk) geweld gebruikt tegen de bemanning. Voor de kust van Somalië gaat het vooral om het verkrijgen van losgeld en hebben de piraten er derhalve belang bij de bemanning in leven en de lading in tact te houden.

19 Small Arms Survey, *Yearbook 2008: Risk and Resilience*, Cambridge University Press.

20 Small Arms Survey, *Yearbook 2009: Shadows of War*, Cambridge University Press. Zie ook Geneva Declaration, *Report: Global Burden of Armed Violence* (September 2008). In totaal vallen er 740.000 slachtoffers per jaar door geweld met wapens; het merendeel hiervan is door moord (490.000).

21 UN Office for Disarmament Affairs, UN Conference on Illicit Trade in Small Arms and Light Weapon (SALW) in All its Aspects (2001), UN Programme of Action Implementation Support System, UN Institute for Disarmament Research.

22 Het is vooral lastig kleine wapens te traceren, de wapenstromen in kaart te brengen en deze vervolgens te controleren. Daarom heeft de Algemene Vergadering van de VN het initiatief genomen voor een *International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons*.

Piraterij vormt een ernstig probleem voor de commerciële scheepvaart op belangrijke doorvoerroutes en voor de humanitaire hulpverlening. Door maritieme samenwerking tussen landen in de regio kan het probleem beheersbaar blijven, zoals bijvoorbeeld de samenwerking tussen Indonesië, Singapore en Maleisië in de Straat van Malakka laat zien. De oplossing van dit probleem moet echter vooral op land worden gevonden; het is in feite een symptoom van een fragiele staat zonder een goed functionerende rechtsstaat en met een slechte economische situatie. In een dergelijke situatie kunnen piratenbendes uitgroeien tot internationale criminele organisaties.

Piraterij kan ook als katalysator fungeren voor internationale samenwerking. Zo dragen verschillende internationale organisaties (EU, NAVO) en staten (Rusland, China, India, e.a.) thans bij aan de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. De rechtsgrondslag voor het optreden tegen piraterij is gelegen in het VN-Zeerechtverdrag en in verschillende VN-Veiligheidsraadresoluties.²³

De AIV is van mening dat de EU beter is toegerust om in samenwerking met de landen uit de regio de oorzaken van piraterij aan te pakken. De NAVO kan wel ondersteuning bieden aan piraterijbestrijding op zee, maar het behoort niet tot de kerntaak.

I.9 Schaarste van voedsel, water, grondstoffen en energie

De groei van de wereldbevolking en van de consumptie per capita in de snelgroeïende economieën vergroten de vraag naar energie, grondstoffen, landbouwgrond en zoet water. Dit vergroot de economische competitie tussen de grote mogendheden en heeft vooral effect op Afrika en het Midden-Oosten.

Er is sprake van schaarste aan landbouwgrond en/of water in ongeveer 21 landen met een totaal van 600 miljoen inwoners. Als gevolg van de bevolkingsgroei zullen in 2025 naar verwachting ongeveer 36 landen met 1,4 miljard inwoners in deze categorie vallen. Het ontbreken van toegang tot stabiele watervoorraden bereikt in veel gebieden in de wereld een kritische grens en zal naar verwachting verergeren als gevolg van verdere verstedelijking.²⁴

Ook de klimaatverandering zal de schaarste aan water en voedsel doen toenemen. Vooral de landen in Sub-Sahara Afrika zullen hieronder te lijden hebben. Door de relatieve schaarste zal water steeds vaker een strategische hulpbron worden, waarmee invloed op de geopolitieke machtsverhoudingen uitgeoefend kan worden. Schaarse toegang tot water kan bij gevolg uitgroeien tot een bron van conflict tussen staten of zelfs binnen staten en samenlevingen.²⁵

23 Bibi van Ginkel, Jort Hemmer, Susanne Kamerling en Frans-Paul van der Putten, 'Pioneering for Solutions to Somalian Piracy: Facing the challenge, seizing the opportunity', *CSCP Policy Brief No. 3* (August 2009). Minister van Justitie en minister van Defensie, *Kamerbrief Juridische aspecten van piraterij* (23 maart 2009).

24 United States National Intelligence Council, *Global Trends 2025: Transformed World* (November 2008).

25 Peter Schwartz and Douglas Randall, *The Pentagon, An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security* (October 2003).

Anderzijds toont onderzoek naar conflicten over water aan dat schaarste en klimaatverandering ook tot meer interstatelijke samenwerking kunnen leiden.²⁶

Ook de schaarste aan mineralen kan politieke instabiliteit en crises veroorzaken. De schaarste aan grondstoffen heeft vooral betrekking op fosfaat, lood, tin en zogenoemde zeldzame aardmetalen, waarvan de voorraden die momenteel economisch rendabel geëxploiteerd kunnen worden, op basis van toenemend verbruik in de komende decennia zullen afnemen. Dit leidt tot hogere grondstoffenprijzen, hogere recyclingkosten en conflicten over mijnbouwrechten.²⁷ Daarnaast voeren landen waaronder China een grondstoffenpolitiek die de vrije markt in mineralen verstoort. Bij gevolg worden grondstoffen naast een zaak van handelspolitiek meer en meer een zaak van machtpolitiek.

De vraag naar fossiele brandstoffen neemt toe, onder meer door de snel groeiende economieën in Azië. De vraag naar energie zal tot 2035 waarschijnlijk met meer dan 50% groeien; meer dan 80% van deze toename zal voor rekening komen van fossiele brandstoffen. Hierdoor ontstaan rivaliserende aanspraken op energievoorraden. Ook verstoringen in de aanvoer kunnen een bedreiging vormen.²⁸

De zekerheid van energievoorziening kan ook onder druk komen als landen zoals Rusland hun controle over energiebronnen en aanvoerlijnen als politiek dwangmiddel gebruiken. In fragiele staten zoals Nigeria kunnen etnisch en politiek geweld alsmede criminaliteit de olieproductie ernstig bedreigen. Ook terrorisme en piraterij kunnen de energieproductie of -aanvoer over land of zee ernstig belemmeren. China en India breiden hun marines sterk uit. Dit kan weer leiden tot toenemende spanning en rivaliteit, maar biedt ook mogelijkheden voor meer multinationale samenwerking bij de bescherming van belangrijke vaarroutes en *choke points*.²⁹

Er is niet één bepalende factor voor de invloed van energieschaarste op de internationale veiligheid en stabiliteit. De strategische omgeving, bilaterale betrekkingen, werking van de markt, de verschillende actoren (de producenten, de consumenten en de verantwoordelijken voor het transport) en hun percepties hebben elk invloed op de veiligheidssituatie. Niet eerder geëxploiteerde energiebronnen kunnen leiden tot een wedloop (Spratly eilanden en de Noordpool). Vanwege de strategische ligging van deze gebieden en mogelijke territoriale aanspraken, kunnen ze gevolgen hebben voor de regionale stabiliteit. Opslag van olie en gas en differentiatie van aanvoerlijnen zal de gevoeligheid voor plotseling optredende verstoringen en politieke chantage verminderen.³⁰

26 Zie ook AIV-advies nummer 66, *Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, juli 2009 en AIV-briefadvies nummer 14, *Klimaatverandering en veiligheid*, Den Haag, januari 2009.

27 HCSS, *Scarcity of Minerals: A strategic security issue*, The Hague (January 2010) en A.M. Diederer, *Global Resource Depletion: Metal Minerals Scarcity and the Elements of Hope* (June 2009).

28 Zie ook AIV/AER-advies nummer 46, *Energiek Buitenlands Beleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, Den Haag, december 2005; International Energy Agency, *World Energy Outlook 2005* en ministerie van Defensie, *Strategische Kennis Agenda* (november 2008).

29 United States National Intelligence Council, *Global Trends 2025: Transformed World* (November 2008).

30 Zie ook AIV-briefadvies nummer 14, *Klimaatverandering en veiligheid*, Den Haag, januari 2009.

De AIV beveelt aan in het nieuwe Strategisch Concept op te nemen dat de NAVO regelmatig op grond van Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag consultaties verricht over internationale spanningen die uit de geschetste schaarstevraagstukken kunnen voortvloeien, respectievelijk vitale belangen van de bondgenoten raken, en hoe deze kunnen worden aangepakt.

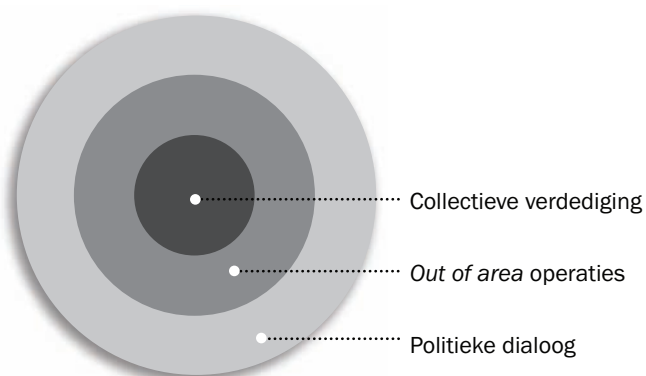
I.10 Gewijzigde veiligheidscontext

Bovenstaande inventarisatie van veiligheidsrisico's toont onzekerheid en verandering op tal van terreinen. Daarnaast ontstaat meer samenhang tussen interne en externe veiligheid. Niet elk omschreven risico ontwikkelt zich overigens tot een dreiging of noopt tot militair optreden. De geschetste risico's vormen tezamen wel de veiligheidsagenda van de NAVO, die in de concentrische cirkels van onderstaande figuur een plaats kunnen krijgen. Veiligheidsrisico's zijn aan verandering onderhevig en kunnen derhalve bewegen van de kern naar de periferie en omgekeerd.

Collectieve verdediging tegen een gewapende aanval is en blijft de kerntaak van de NAVO en wordt om die reden in de binnencirkel geplaatst. Fysieke agressie van buitenlandse oorsprong tegen een NAVO-bondgenoot wordt hiertoe gerekend evenals een omvangrijke terroristische aanval op bondgenootschappelijk grondgebied. Bij een terroristische aanval is de exogene aard en omvang ervan bepalend voor de vraag of sprake is van een Artikel 5-situatie dan wel van een louter binnenlands veiligheidsprobleem. Evenzo zouden andere dan de genoemde internationale conflictoren een zeer bedreigende omvang voor de vitale veiligheidsbelangen van de NAVO-lidstaten kunnen krijgen.

In de tweede concentrische cirkel (*out of area* operaties) worden interstatelijke conflicten buiten het Euro-Atlantische verdragsgebied alsmede veiligheidsoperaties in fragiele staten gesitueerd die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van NAVO-lidstaten. De mogelijke veiligheidsrisico's die uitgaan van fragiele staten – zoals terrorisme, regionale conflicten, grensoverschrijdende criminaliteit, piraterij en verstoring van de toegang tot energie en grondstoffen – kunnen derhalve aanleiding zijn voor crisisbeheersingsoperaties met een rol voor de NAVO.

Cirkeldiagram De veiligheidsagenda van de NAVO



De NAVO is een bondgenootschap dat door intensieve politieke dialoog consensus tracht te bereiken over gemeenschappelijke veiligheidsproblemen die de territoriale integriteit of veiligheidsbelangen direct of indirect kunnen bedreigen. Veel van de in dit hoofdstuk beschreven veiligheidsrisico's vallen enkel in de buitencirkel (politieke dialoog). De dialoog hierover, zowel binnen de NAVO als met strategische partners (volgens Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag), moet onder meer resulteren in een duidelijke afbakening van de reikwijdte en de (on)mogelijkheden van militair optreden, zowel wat betreft de taken van de NAVO op eigen bondgenootschappelijk grondgebied (Artikel 5) als optreden *out of area*. De buitencirkel omsluit de twee binnencirkels, wat betekent dat ook sprake is van politieke dialoog in de twee binnencirkels. Zoals gezegd zijn veiligheidsrisico's aan verandering onderhevig; zij kunnen bewegen van de buitencirkel naar een van de binnencirkels en omgekeerd.

II Kernvragen voor de NAVO

Het nieuwe Strategisch Concept moet ingaan op belangrijke vragen, zoals de actuele betekenis van Artikel 5 en Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag, de reikwijdte van het NAVO-optreden, de samenwerking met andere internationale spelers, de mogelijke uitbreiding van de NAVO, en de rol van de NAVO bij (non-)proliferatie van massavernietigingswapens en ontwapening. In dit hoofdstuk worden de kernvragen en uitdagingen die in dit verband voor de NAVO rijzen, in kaart gebracht.

II.1 Artikel 5

'The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area'.³¹

Sinds haar oprichting heeft de NAVO de veiligheid van Europa en Noord-Amerika succesvol met elkaar weten te verbinden. Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag – dat stelt dat een aanval op één van de staten door de anderen zal worden opgevat als een aanval op allemaal – is de hoeksteen van het bondgenootschap.³² De Verklaring inzake Bondgenootschappelijke Veiligheid, die bij het 60-jarig jubileum van de NAVO is aangenomen, bevestigt dat collectieve verdediging de hoeksteen van het bondgenootschap blijft.³³ In hoofdstuk III wordt hierop nader ingegaan.

De 'nieuwe' veiligheidsvraagstukken leiden tot verbreding van het begrip veiligheid. Daardoor is het niet langer evident wanneer Artikel 5 van toepassing is.³⁴ Zo is de bondgenootschappelijke solidariteit wel van toepassing verklaard op de Verenigde Staten na de terreuraanslagen van 11 september 2001, maar werd Artikel 5 niet ingeroepen na enigszins vergelijkbare, zij het kleinere aanslagen in Madrid (maart 2004) en Londen (juli 2005). De reikwijdte van Artikel 5 werd opnieuw onderwerp van discussie na de digitale aanvallen (*cyber attacks*) op Estland in juli 2007. De NAVO moet op dit punt politieke keuzes maken die ook van invloed zijn op de militaire *force planning*.

31 Article 5 of the North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949.

32 Artikel 5 heeft overigens een discretionair element. Het is ter beoordeling aan de lidstaten zelf wat zij noodzakelijk achten om bij te dragen aan de collectieve verdediging in het algemeen en in specifieke gevallen.

33 *Declaration on Alliance Security* issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009.

34 Zie ook de bespreking van de *Caroline*-criteria in het AIV-advies nummer 36, *Preëemptief optreden*, Den Haag, juli 2004.

Over de vraag wat de dekking van de 'Artikel 5-verzekeringsspolis' precies inhoudt, wordt binnen het bondgenootschap verschillend gedacht. Zo onderhandelde Polen, in ruil voor plaatsing van eenheden voor het Amerikaanse raketschild, in 2008 met de Verenigde Staten over aanvullende veiligheidsgaranties. Blijkbaar was Artikel 5 voor Polen geen voldoende veiligheidsgarantie (meer) en wilde het een 'aanvullende verzekering' afsluiten.³⁵

De AIV adviseert vast te houden aan collectieve verdediging als de hoeksteen van de NAVO.

II.2 Artikel 4

'The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.'³⁶

De uiteenlopende opvattingen over de veiligheidspolitieke uitdagingen waar de NAVO zich voor geplaatst ziet, onderstrepen de wenselijkheid van een intensievere politieke consultatie over veiligheidskwesties, zoals in Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag bedoeld is. De AIV constateerde in 2005 echter dat de NAVO als politiek strategisch raamwerk voor bondgenootschappelijke consultatie op een minder stevig fundament staat dan de NAVO als raamwerk voor militaire samenwerking.³⁷ Met name Frankrijk is lange tijd terughoudend geweest ten aanzien van een transatlantische veiligheidsdialoog binnen de NAVO, omdat zo'n dialoog ten koste zou kunnen gaan van het EVDB. Met een Amerikaanse regering die het belang van multilaterale samenwerking onderschrijft en een Franse regering die zich weer als een volwaardige bondgenoot opstelt sinds de terugkeer van Frankrijk in de militaire structuur van de NAVO, ontstaan nieuwe kansen te komen tot een transatlantische dialoog over alle onderwerpen van internationale veiligheid die de territoriale integriteit of veiligheidsbelangen van de lidstaten direct of indirect bedreigen, zoals diverse vormen van agressie, internationale instabiliteit en verspreiding van wapens. Ook de territoriale integriteit en veiligheidsbelangen van niet-lidstaten kunnen onder Artikel 4 worden besproken.

De AIV adviseert in het nieuwe Strategisch Concept het belang van een breder gebruik van Artikel 4 te benadrukken, waaronder meer aandacht voor informeel overleg.

II.3 Mondiale reikwijdte?

Wat wordt onder mondiale reikwijdte precies verstaan? Mondiale taken, mondiale mogelijkheden tot optreden, mondiale beïnvloeding, of mondiale uitbreiding van het lidmaatschap? De NAVO hanteert een tweedeling van operaties: operaties in het kader van de collectieve verdediging, zoals vastgelegd in Artikel 5 van het NAVO-verdrag, en overige operaties die bekend staan als *non-Article 5 Crisis Response Operations*. Hieronder ressembleren onder meer conflictpreventie, vredeshandhavende, vredesafdwingende, vredesopbouwende en humanitaire activiteiten.

35 Ko Colijn, 'Van 'Plenty of Nothing' naar 'I will Survive': Bij de 60ste verjaardag van een bondgenootschap', *Internationale Spectator* Nr. 3/2009.

36 Article 4 of the North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949.

37 AIV-advies nummer 45, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, Den Haag, juli 2005.

NAVO-lidstaten hebben uiteenlopende dreigingspercepties en opvattingen hoe deze dreigingen te bestrijden. Er wordt verschillend aangekeken tegen het vraagstuk van collectieve verdediging en de rol van de NAVO in het komende decennium. Zo zien de Verenigde Staten de NAVO primair als een breed samenwerkingsplatform om terrorisme en andere (nieuwe) veiligheidsrisico's die een potentiële bedreiging voor hun nationale veiligheid of vitale belangen vormen, wereldwijd aan te pakken. In Amerikaanse ogen kunnen het eigen grondgebied en de eigen bevolking thans niet effectief worden verdedigd zonder *out of area* operaties. Daarom hoort expeditionair optreden buiten het verdragsgebied vooral ten dienste te staan van collectieve verdediging en de bondgenootschappelijke veiligheid. De NAVO moet in die visie een breed spectrum van veiligheidstaken bestrijken.³⁸

Door de Europese bondgenoten wordt verschillend gedacht over de wenselijkheid de NAVO een mondiale reikwijdte te geven. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat de mondiale aard van de nieuwe dreigingen, de NAVO geen andere keuze laat dan buiten het Euro-Atlantisch verdragsgebied op te treden.³⁹ Andere West-Europese landen zijn echter terughoudender. De Nederlandse regering kiest weliswaar voor een wereldwijde benadering van oude en nieuwe veiligheidsvraagstukken, maar beargumenteert dit door de wereldwijde activiteit als volgt op eigen grenzen en daarmee grondgebied te betrekken:

'In deze tijden van globalisering mogen we niet onze ogen sluiten en hopen dat conflicten elders hun weg naar onze grenzen niet zullen vinden. Daarom zijn we wereldwijd actief voor vrede en veiligheid.'⁴⁰

Zo meent Duitsland dat bij mogelijke inzet van NAVO-militairen buiten het verdragsgebied een overtuigende relatie met de verdediging van het eigen grondgebied moet worden aangetoond. Noorwegen acht het wenselijk meer evenwicht tussen NAVO-operaties '*out of area*' en binnen het verdragsgebied tot stand te brengen, waarbij het ook aandacht vraagt voor het draagvlak onder de bevolking van lidstaten voor de activiteiten van de NAVO. De AIV merkt op dat de meeste Europese landen een middenpositie innemen tussen de Verenigde Staten die een uitbreiding van NAVO-taken voorstaan, onder meer ten aanzien van terrorisme, energievoorzieningszekerheid en *cyber defence*, en de buurstaten van Rusland binnen de NAVO die de nadruk leggen op nationale veiligheid en de klassieke verdedigingstaak van de NAVO.

Een bezinning op de geografische, politieke en militaire reikwijdte van het bondgenootschap is dus op zijn plaats. De NAVO is dit decennium opgetreden ver van het eigen grondgebied en heeft bij deze operaties ook intensief samengewerkt met niet-NAVO-lidstaten. De AIV stelt vast dat het accent daarbij is verschoven van collectieve verdediging als kerntaak naar collectieve veiligheid. Dit roept de vraag op welke prioriteiten de NAVO nu moet stellen in de vele veiligheidsvraagstukken die zich voordoen. Moet de nadruk (blijven) liggen op verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied of

38 Zie ook het rapport van Daniel Hamilton e.a., *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, the Washington NATO Project (February 2009).

39 Zie ook het rapport van het Britse House of Commons, *The future of NATO and European defence* (March 2008).

40 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 2010*, p. 29.

verder opschuiven naar het (preventief) aanpakken van veiligheidsrisico's ver van het eigen grondgebied? Het betreft hier ook de keuze tussen nadruk op een regionale of mondiale reikwijdte van de NAVO. Met name de nieuwe NAVO-lidstaten kiezen veelal voor de eerste optie⁴¹, terwijl Nederland en een aantal andere lidstaten tenderen naar de tweede opvatting.⁴²

De NAVO is een bondgenootschap met een afgebakend verdragsgebied. Het is echter geen regionale organisatie in de zin van het VN-Handvest. De belangrijkste taak en verantwoordelijkheid van het bondgenootschap is de collectieve verdediging conform Artikel 51 van het Handvest. Daarnaast vervult de NAVO door zijn omvang en door de verwevenheid van interne en externe veiligheid tevens een rol in een breder geografisch kader. De NAVO kan door middel van Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag bijdragen tot de aanpak van wereldwijde wapenbeheersings- en andere veiligheidsvraagstukken.

De kern van de NAVO is de verplichting van Artikel 5, de verdediging tegen fysieke agressie van buiten tegen de leden. Artikel 4, dat politieke consultatie voorschrijft, beslaat wel in principe alle veiligheidsvragen die door de leden van belang worden geacht. Dat artikel is weliswaar ruimer dan Artikel 5, maar minder verplichtend, en maakt de NAVO nog geen mondiale organisatie. De NAVO wordt op haar beurt sterk beïnvloed door mondiale veiligheidsvraagstukken en machtsverschuivingen buiten het eigen gebied. Dat betekent volgens de AIV niet dat de NAVO daarmee een mondiale organisatie is of moet trachten te worden. Het bondgenootschap moet geen mondiale politieagent willen zijn, die overal ter wereld de veiligheid kan handhaven.

De AIV adviseert de regering in het bondgenootschap duidelijk te verwoorden dat met mondiale reikwijdte in elk geval niet wordt bedoeld dat de NAVO verantwoordelijkheid moet nemen voor de mondiale veiligheid, want dat is niet mogelijk. Het bondgenootschap kan onder omstandigheden wel handelend optreden bij de preventie van crises of in antwoord op een acute crisissituatie. Ook kan de NAVO een militaire bijdrage leveren aan de stabilisering en wederopbouw van sommige fragiele staten. Ten slotte kan de NAVO ondersteuning bieden aan crisisbeheersingsoperaties van de VN, de EU en de Afrikaanse Unie (AU), onder meer op het gebied van Security Sector Reform. De AIV adviseert om voor out of area operaties duidelijke criteria te hanteren, zoals aanbevolen in hoofdstuk III.

II.4 Relatie met Rusland

De nieuwe secretaris-generaal van de NAVO, Anders Fogh Rasmussen, heeft bij zijn aantreden aangekondigd dat de relatie met Rusland bijzondere aandacht vraagt.⁴³ Daarvoor is inderdaad een aantal redenen. Er zijn belangrijke gemeenschappelijke punten op de agenda's van Rusland en de NAVO. Rusland is een nucleaire mogendheid en een permanent lid van de VN-Veiligheidsraad met vetorecht. Het Westen en Rusland

41 'An open letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe', *Gazeta Wyborcza*, 15 July 2009.

42 Minister en staatssecretaris van Defensie, beleidsnota *Wereldwijd Dienstbaar*, Den Haag (18 september 2007). The Washington NATO Project, *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century* (February 2009).

43 Toespraak Anders Fogh Rasmussen, *NATO and Russia. A New Beginning*, Carnegie Endowment Brussels, 18 September 2009.

hebben elkaar onder meer nodig om belangrijke veiligheidsvraagstukken met betrekking tot Iran en Noord-Korea aan te pakken. Rusland grenst aan Centraal Azië en heeft invloed in het Midden-Oosten. Ook is het van belang met Rusland te overleggen over de juiste aanpak van terrorisme. Verder zijn veel Europese NAVO-landen voor een belangrijk deel afhankelijk van Rusland voor hun energievoorziening (met name gas).

De nabuurstaten van Rusland binnen de NAVO hebben door hun geografische ligging en recente historische ervaringen een andere perceptie van de (latente) veiligheidsrisico's die uitgaan van Rusland dan de Verenigde Staten en West-Europa. Rusland heeft inzake Zuid-Ossetië en Abchazië het principe van de onschendbaarheid van nationale grenzen geschonden. Er zijn voorts zorgen over de rechtsstatelijkheid en democratie van Rusland. Voor de nabuurstaten van Rusland binnen de NAVO geldt de collectieve verdediging van het eigen grondgebied als hoogste prioriteit. Om die reden verlangen deze landen harde veiligheidsgaranties die alleen de NAVO, en in het bijzonder de Verenigde Staten, kunnen bieden. In dit verband wordt gesteld dat het 'nieuwe Europa' de 'oude NAVO' wil behouden.

De beste manier om met Rusland een veiligheidsdialoog te voeren is te praten vanuit een duidelijke NAVO-agenda met als uitgangspunt dat Rusland geen exclusieve eigen invloedssfeer kan worden toegestaan, die afbreuk zou kunnen doen aan de onafhankelijkheid van zijn nabuurstaten.⁴⁴ Probleem is echter dat de Europese NAVO-landen geen eenduidig beleid voeren ten aanzien van Rusland, omdat individuele landen zich in sterke mate laten leiden door hun economische betrekkingen met Rusland. Dit bemoeilijkt een gemeenschappelijke opstelling van de NAVO in haar dialoog met Rusland. De NAVO-Rusland Raad blijft het meest geschikte forum voor deze dialoog.

Het lijkt in het belang van Rusland een zakelijke verstandhouding met de NAVO en de EU te houden en onderliggende spanningen niet ernstig en blijvend te vergroten. Ook al staat het land niet positief tegenover beide organisaties, het heeft goede betrekkingen met de lidstaten nodig voor stabiliteit en economische betrekkingen. Uitbreiding van de NAVO met Oekraïne en Georgië zou een zware wissel trekken op de relatie met Rusland. De Russische bezwaren tegen de toetreding van deze landen mogen echter niet de doorslaggevende factor zijn bij toekomstige besluitvorming daaromtrent.

De AIV acht het van groot belang in het nieuwe Strategisch Concept de nadruk te leggen op een constructieve relatie met Rusland. De AIV is van mening dat een herbevestiging en concretisering van de bondgenootschappelijke veiligheid en solidariteit in het nieuwe Strategisch Concept, gebaseerd op Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag, kan bijdragen tot een meer open en constructieve opstelling van het 'nieuwe Europa' ten opzichte van Rusland.

II.5 Relatie met de EU

De NAVO en de EU hebben vergelijkbare democratische uitgangspunten en belangen. Beide organisaties nemen hun besluiten op veiligheidsgebied op basis van consensus. In enkele crisisbeheersingsgebieden zijn zij beide aanwezig. De politieke aansturing in de NAVO berust bij de Noord-Atlantische Raad die op alle niveaus – permanente vertegenwoordigers, ministers en regeringsleiders – vergadert onder leiding van de secretaris-generaal. In de EU ligt de aansturing bij het Politiek en Veiligheidscomité op

44 In overeenstemming met het 'Charter van Parijs voor een Nieuw Europa', 21 november 1990.

ambassadeursniveau met daarboven de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken, die sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger, tevens eerste vicepresident van de Europese Commissie. De verwachting is dat de EU hierdoor meer coherent zal kunnen optreden en beter zal kunnen bijdragen aan de opbouw van staatsstructuren en de sociaal-economische ontwikkeling in door gewelddadige conflicten verscheurde samenlevingen.

De EU heeft in 2003 al een Veiligheidsstrategie aanvaard, die zich onder meer richt op uitvoering van de zogenoemde Petersbergtaken.⁴⁵ In december 2008 zijn hier conflictpreventie en de ontwapening van combattanten bij gekomen. In het Verdrag van Lissabon zijn deze taken in Artikel 10 A omschreven als 'handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid, overeenkomstig de doelstelling en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van de doelstellingen betreffende de buitengrenzen'.

De EU heeft inmiddels 23 grotendeels civiele crisisbeheersingsoperaties uitgevoerd, veelal van kleinschalige omvang. De EU beschikt over een Operatiecentrum dat geschikt is voor kleinschalige operaties met een civiel-militair karakter en steunt bij militaire operaties hetzij op een nationaal hoofdkwartier van een lidstaat hetzij op een NAVO-hoofdkwartier en verbindingssysteem. Voor de voorzienbare toekomst geldt zowel voor de NAVO als de EU dat zonder een bijdrage van de Verenigde Staten grotere militaire operaties onmogelijk zijn. Enige taakverdeling zal van geval tot geval moeten worden bekeken, maar men kan de EU niet het recht ontzeggen voorzieningen te treffen voor autonome operaties. In de Verklaring van Washington⁴⁶ (1999) onderschrijft de NAVO overigens de mogelijkheid van zelfstandig militair optreden door de EU in situaties waarin het bondgenootschap als geheel niet wil optreden.

De samenwerking tussen de EU en de NAVO is sinds 2003 verankerd in de permanente EU-NAVO regelingen, beter bekend als de 'Berlijn-plus' overeenkomst. Deze omvat afspraken over consultaties in tijden van crisis en het voorkomen van onnodige duplicatie, en bevat tevens een veiligheidsovereenkomst voor de uitwisseling van informatie (*security agreement*). 'Berlijn-plus' is echter vooral gericht op de militaire aspecten van samenwerking. Voor samenwerking tussen een EU civiele missie en een NAVO militaire operatie in hetzelfde gebied, zoals in Kosovo en Afghanistan, bestaat geen vast kader. Aangezien beide organisaties elkaar hier extra kunnen steunen, zal vooral daaraan gewerkt moeten worden.⁴⁷

Periodiek komen de permanente Noord-Atlantische Raad en het Politiek en Veiligheidscomité van de EU bijeen, maar de consultaties beperken zich tot Bosnië als enige geval waar de 'Berlijn-plus' regeling van toepassing is. Voormalig NAVO secretaris-generaal De Hoop Scheffer vestigde herhaaldelijk de aandacht op de gebrekkige samenwerking.

45 Petersbergtaken: humanitaire taken of evacuatiemaatregelen, vredeshandhaving, en gevechtstaken in het kader van crisisbeheersing, inclusief acties voor het herstel van de vrede.

46 Article 9a of the Declaration of the Washington Summit issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C., on 24th April 1999.

47 Toespraak Jaap de Hoop Scheffer bij het *High-level seminar on relations between the European Union and NATO*, 7 juli 2008.

Soms is de relatie te velde beter, maar voor de toekomst is dringend verbetering geboden. Daarnaast speelt dat voor de Verenigde Staten de NAVO het belangrijkste forum is voor overleg met Europa, maar dat zij inmiddels ook de veiligheidsrol van de EU ten volle omarmen. Zo nemen de Verenigde Staten deel aan civiele missies van de EU, bijvoorbeeld in Kosovo.

Kernprobleem is dat er geen afspraken en structuren zijn om de politieke besluitvorming in de NAVO Raad en de Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van de EU goed op elkaar af te stemmen.⁴⁸ Het is derhalve nodig te werken aan een kader voor afstemming. Onderwijl zou bijvoorbeeld een maandelijks overleg kunnen plaatsvinden tussen de voorzitters van de NAVO Raad en de Raad Buitenlandse Zaken (RZB) van de EU. De bilaterale problemen tussen Cyprus – dat wel lid is van de EU, maar niet van de NAVO en ook geen veiligheidsovereenkomst met de NAVO heeft gesloten – en Turkije – dat wel lid is van de NAVO, terwijl de toetredingsonderhandelingen tot de EU moeizaam verlopen – leiden ertoe dat formele samenwerking tussen beide organisaties verhinderd wordt. Hoewel vooralsnog niet duidelijk is hoe en waar nieuwe verbindingen tussen beide organisaties te leggen zijn, is het van belang overeenstemming te bereiken over de comparatieve voordelen van beide organisaties, die als kader kunnen dienen voor nadere onderlinge afspraken.⁴⁹

De AIV is van mening dat zich met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nieuwe kansen voordoen om de coördinatie en samenwerking met de EU op een hoger plan te brengen. Tevens dient het Strategisch Concept nauw afgestemd te worden op de Europese Veiligheidsstrategie.⁵⁰

II.6 Relaties met andere internationale spelers

Het is niet doenlijk scherp af te bakenen welke internationale organisaties voor welke veiligheidsvraagstukken en regio's verantwoordelijk zijn. Er zijn diverse dwarsverbanden en overlappingsen. Het is ook moeilijk maar wel wenselijk te bepalen welke instrumenten (politiek, diplomatiek, economisch, ontwikkelingssamenwerking, militair, humanitair) en internationale organisaties in welke omstandigheden het geschikst zijn. De ervaringen in de Balkan en Afghanistan hebben bijvoorbeeld geleerd dat de NAVO andere internationale organisaties nodig heeft om de civiele- en wederopbouwaspecten van een crisisbeheersingsoperatie te integreren met de militaire aspecten. In situaties waar een breed 3D-perspectief nodig is kan de NAVO daarin niet zelfstandig voorzien. Strategische samenwerking met de VN en de EU alsmede betere contacten met bijvoorbeeld de Afrikaanse Unie en China zijn nodig om te komen tot effectieve samenwerking ten aanzien van de *comprehensive approach* in fragiele staten.

De AIV stelt vast dat de NAVO andere internationale organisaties en/of landen nodig heeft om te komen tot effectieve samenwerking ten aanzien van de comprehensive approach in fragiele staten.

48 Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de RAZEB gesplitst in de Raad Algemene Zaken (RAZ) en de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ). De RBZ werkt het externe optreden van de Europese Unie uit conform de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen.

49 Zie ook AIV-advies nummer 45, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, Den Haag, juli 2005.

50 *European Security Strategy, A Secure Europe in a Better World* (December 2003) en *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World* (December 2008).

II.7 Uitbreiding van de NAVO

De NAVO heeft sinds 1990 een snelle uitbreiding ondergaan en telt thans 28 lidstaten. Hierdoor is het oorspronkelijke Noord-Atlantisch gebied aanzienlijk vergroot en zou thans beter van een Euro-Atlantisch gebied kunnen worden gesproken. Dit proces heeft een grijze zone in Midden-Europa voorkomen en samen met de uitbreiding van de Europese Unie geleid tot een grotere saamhorigheid en stabiliteit. Het aantal landen dat eveneens zou willen toetreden is beperkt, maar roept problemen op. Macedonië voldoet aan de eisen voor lidmaatschap, maar wacht op instemming van Griekenland waarmee het een geschil heeft over de naam van het land. Bosnië-Herzegovina en Montenegro hebben het (kandidaat-) lidmaatschap aangevraagd, evenals Georgië en Oekraïne. Een bruikbaar kader om de lidmaatschapsaspiraties van individuele landen te toetsen wordt gevormd door de aandachtspunten uit de NAVO-uitbreidingsstudie uit 1995:

- een functionerend democratisch bestel in combinatie met een (sociale) markteconomie;
- democratische politiek-militaire relaties en structuren;
- de gelijke behandeling van minderheden in eigen land;
- een commitment tot vreedzame oplossing van conflicten;
- een commitment tot bevordering van goede betrekkingen met nabuurstaten, die alle landen in het Euro-Atlantische gebied ten goede komen, zowel NAVO-lidstaten als niet-NAVO-lidstaten;
- de bereidheid en mogelijkheid met militaire middelen bij te dragen aan NAVO-operaties.⁵¹

De AIV voegt hier aan toe dat het kandidaat-lid duidelijk moet zijn gecommitteerd aan de uitvoering van de internationale verdragen inzake de rechten van de mens en het internationale humanitaire recht en strafrecht.

De discussie over toetreding van Georgië en Oekraïne stelt de NAVO voor belangrijke vragen:

1. Wat is het democratisch gehalte en de rechtsstatelijkheid van beide landen? Staten die willen toetreden tot de NAVO moeten immers aan minimumvereisten voldoen van democratische rechtsstatelijkheid.
2. Zal een proces van toetreding tot (nog) meer instabiliteit in beide landen leiden en wat betekent dit voor hun interne en externe veiligheid? Georgië kampt met twee regionale afscheidingen (Abchazië en Zuid-Ossetië) en een Russische troepenmacht op zijn grondgebied. Oekraïne is politiek zeer verdeeld in een pro-Russische stroming en een pro-westerse stroming.⁵² Activiteiten van Rusland komen de stabiliteit van deze buurlanden niet ten goede.

Uitbreiding van de NAVO met landen buiten het Euro-Atlantisch verdragsgebied, waaronder Japan, Zuid-Korea, Australië en Nieuw-Zeeland ligt niet voor de hand. Dan zou de NAVO immers een bondgenootschap van vier continenten worden dat tevens de veiligheidsvraagstukken in het Verre Oosten zou moeten aanpakken. Het bereiken van overeenstemming tussen alle lidstaten over gemeenschappelijk ervaren veiligheidsproblemen die om een gezamenlijke aanpak vragen, zou in dat geval nog moeilijker worden.

⁵¹ *Study on NATO Enlargement* (September 1995).

⁵² Zie ook AIV-advies nummer 61, *De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang*, Den Haag, juli 2008.

De AIV adviseert tot een behoedzame uitbreidingsstrategie die vasthoudt aan de aandachtspunten uit de bovenvermelde NAVO-uitbreidingsstudie uit 1995.

II.8 (Non-)proliferatie van massavernietigingswapens en ontwapening

De NAVO treedt niet op als actor in wereldwijde fora voor wapenbeheersing en non-proliferatie van massavernietigingswapens. De belangrijkste reden hiervoor is dat het bondgenootschap als zodanig geen diplomatieke rol speelt en zich vooral met de militaire aspecten bezighoudt. De NAVO komt wel in beeld wanneer het om raketverdediging gaat en de militaire bescherming tegen de dreiging van chemische, biologische en radiologische wapens. Deze militaire aspecten hebben grote politieke betekenis.

Kernwapens

Men onderscheidt twee functies van kernwapens: een politieke, namelijk de afschrikkende en weerhoudende werking, en een militaire, namelijk de inzet van kernwapens mocht de afschrikking falen. Ten tijde van de Koude Oorlog werden de kernwapens van de NAVO vooral gezien als afschrikking van massale agressie met conventionele wapens tegen Europese NAVO-leden en hebben zij zeer waarschijnlijk een oorlogsvoorkomend effect gehad. Het afschrikkingsevenwicht functioneerde in de Koude Oorlog in een bipolaire situatie met twee supermachten. Het huidige wereldbestel verschilt daar aanzienlijk van en is minder stabiel. Het aantal kernwapenstaten is toegenomen. Vooral de situatie in het Midden-Oosten baart zorgen. In dat licht is de beperking van het aantal kernwapenstaten en de aantallen kernwapens van groot belang.

In het nieuwe strategisch concept dient volgens de AIV de betekenis van kernwapens voor de NAVO-strategie te worden verminderd. Deze hebben niet meer zo'n grote rol als in de tijd van de Koude Oorlog tussen Oost en West, ook al blijft de feitelijke wederzijdse nucleaire afschrikking bestaan. De Verenigde Staten en Rusland hebben opeenvolgende afspraken gemaakt over een forse vermindering van het aantal kernkoppen aan beide zijden. Ook is de rol van tactische (niet-strategische) kernwapens – zo hier nog behoefte aan bestaat – thans veel kleiner dan in de oude NAVO-strategie van *flexible response*. Terzijde kan worden opgemerkt dat er nog vele duizenden tactische kernwapens uit de oude voorraden van de toenmalige Sovjet-Unie op ontmanteling wachten en dat deze als zodanig een risico vormen dat in samenwerking met Rusland moet worden opgelost.

Het is thans onwaarschijnlijk dat Rusland of andere staten de NAVO-leden met kernwapens zullen bedreigen, al kan een kernwapendreiging in theorie niet geheel worden uitgesloten, gezien bijvoorbeeld de kans op een toekomstige bedreiging met mogelijke Iraanse kernwapens. De vraag doet zich voor of de NAVO voor de thans voornamelijk theoretische dreiging van agressie met kernwapens tegen Europese bondgenoten nog het inmiddels kleine aantal Amerikaanse, Britse en Franse kernwapens in Europa nodig heeft.

Het streven naar kernwapenvermindering en uiteindelijk algehele kernontwapening is versterkt door de langetermijnvisie van president Obama op een kernwapenvrije wereld,

waar velen zich achter hebben geschaard.⁵³ Ook in Nederland gaan thans vergelijkbare stemmen op van gezaghebbende personen.⁵⁴ Op de kortere termijn van vijf tot tien jaar, waar dit advies over het strategisch concept van de NAVO zich op richt, kan een aantal NAVO-leden bijdragen in deze richting leveren. De AIV meent dat het aantal kernwapens allereerst via bilaterale onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en Rusland, verder aanzienlijk moet worden verminderd. Overeenstemming tussen de Verenigde Staten en Rusland over verdere reducties van kernkoppen en hun overbrengingsmiddelen zou een belangrijke stimulans zijn voor het Non-Proliferatie Verdrag.

Het debat over de rol van kernwapens, hun aantallen, en de noodzaak en wenselijkheid van hun aanwezigheid in Europese landen moet NAVO-breed worden gevoerd en niet worden vernauwd tot een Nederlands vraagstuk, te weten of nog resterende kernwapens die mogelijk ook in Nederland zijn opgeslagen naar de Verenigde Staten moeten worden teruggebracht. Die vraag moet in goed overleg met de bondgenoten worden beantwoord. Nederland zou zich kunnen aansluiten bij eerdere voorstellen van andere NAVO-landen.⁵⁵ De onderhandelingen met de Verenigde Staten zouden erop gericht moeten zijn te komen tot beëindiging of in elk geval vermindering van de aanwezigheid van kernwapens op het grondgebied van niet-kernwapenstaten. Daarbij moet uiteraard mede in aanmerking worden genomen in hoeverre zulk een wijziging een bijdrage kan zijn tot multilaterale vermindering van alle tactische kernwapens in Europa, ook in Rusland. Ook de vraag of de bondgenootschappelijke solidariteit betekent dat op dit punt lasten ook symbolisch gespreid moeten blijven, kan door Nederland in het bondgenootschap aan de orde worden gesteld.

De rol van kernwapens kan worden ingeperkt tot nucleaire afschrikking, uitsluitend ten einde andere staten ervan te weerhouden hun massavernietigingswapens tegen leden van het bondgenootschap in te zetten. In het kader van het non-proliferatiebeleid zou men nog een stap verder kunnen gaan door deze afschrikking te beperken tot afschrikking van alleen het gebruik van nucleaire wapens.⁵⁶ Zo'n beperking tot massavernietigingswapens of nucleaire wapens, waartoe de drie NPV kernwapenstaten binnen de NAVO zich zouden kunnen bekennen, houdt een versterking in van het internationale streven de verdere verspreiding van kernwapens tegen te gaan, maar zou, zoals gezegd, eerst onderwerp van nader bondgenootschappelijk overleg moeten zijn.

53 Toespraak president Barack Obama te Praag, 5 April 2009. Zie: <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/>. Zie ook de artikelen van Henry Kissinger/George Shultz/William Perry/Sam Nunn, *A World Free of Nuclear Weapons* en *Toward a Nuclear-Free World* in de Wall Street Journal van respectievelijk 4 January 2007 en 15 January 2008. Douglas Hurd/Malcolm Rifkind/David Owen/George Robinson, *Start worrying and learn to ditch the bomb*, Times, 30 June 2008; Helmut Schmidt/Richard von Weizsäcker/Egon Bahr/Hans-Dietrich Genscher, *Toward a nuclear-free world: a German view*, International Herald Tribune, 9 January 2009.

54 Ruud Lubbers/Max van der Stoep/Hans van Mierlo/Frits Korthals Altes, *Op naar een kernwapenvrije wereld*. NRC Handelsblad, 23 november 2009. Zie ook Ko Colijn, *De Bende van Vier, die kernwapens wil afschaffen, kan uitgroeien tot een Bende van Bendes*, Vrij Nederland, 23 november 2009, p. 7.

55 Zo bepleit Duitsland in het bondgenootschappelijk overleg over een nieuw Strategisch Concept de terugtrekking van nog resterende kernwapens op Duits grondgebied.

56 In dit verband wordt ook wel gesproken over *core deterrence*.

De vraag voor de langere termijn is, of het mogelijk kan worden gemaakt de wereld vrij te maken van alle nucleaire wapenrusting, dus ook die van China, Pakistan, India, Israël, Noord-Korea, in de toekomst mogelijkwants Iran, en eventuele andere, al dan niet erkende of bekende kernwapenstaten. Tijdens de komende NPV-Toetsingsconferentie in mei 2010 zou die vraag centraal moeten staan. De NAVO, met name de drie lidstaten die tevens kernwapenstaten zijn, en de EU en hun lidstaten hebben daarin een duidelijke bijdrage te leveren. De AIV realiseert zich overigens dat een volledig kernwapenvrije wereld veel meer vereist dan het overreden van officiële en niet-officiële kernwapenstaten om hun arsenalen op te geven. Zo zal een door alle landen geaccepteerd betrouwbaar inspectiesysteem nodig zijn, met inbegrip van de controle op het civiele gebruik van kernenergie, dat veelal als een inbreuk op de soevereiniteit wordt opgevat. De ervaring met bestaande, aanmerkelijk minder vergaande systemen toont aan hoe moeilijk dat is. Ook kan de kennis om kernwapens te maken niet ongedaan gemaakt worden.

II.9 Publieke steun

In veel NAVO-landen, waaronder Nederland, bestaan zorgen over het maatschappelijk draagvlak voor militaire operaties *out of area*.⁵⁷ De AIV stelde in 2006 dat vijf politieke en sociale factoren de voornaamste verklaring vormen voor publieke steun aan de internationale inzet van militairen te weten:

1. *Legitimiteit*: de mate waarin politieke handelingen van gezagsdragers door burgers als gerechtvaardigd en juist worden ervaren en gelegitimeerd zijn door rechtsgeldige besluiten van internationale organisaties als VN en NAVO;
2. *Belangen en waarden*: de doelstellingen die met het militaire optreden worden beoogd;
3. *Succes*: het verwachte of bereikte resultaat van een militaire operatie;
4. *Leiderschap*: als deel van de kwaliteit van het besluitvormingsproces om aan te tonen waarom militaire inzet nodig is;
5. *Kosten*: waaronder vooral het risico op slachtoffers oefenen een negatieve invloed uit op de steun aan militaire operaties.⁵⁸

Ten aanzien van het risico van slachtoffers (punt 5) gaf de Nederlandse samenleving bij de huidige missies evenwel blijk van bereidheid een eenmaal begonnen missie niet te willen beëindigen wegens het vallen van slachtoffers. Voorts speelt *risk sharing* een belangrijke rol bij het maatschappelijk draagvlak voor militaire operaties en de solidariteit tussen lidstaten. Voor het behoud van publieke steun voor de internationale inzet van militairen is het ook van belang achteraf verantwoording af te leggen over deze inzet.

De AIV is van mening dat de bevordering van publieke steun voor de activiteiten van de NAVO in het nieuwe Strategisch Concept een belangrijke rol moet spelen. Het Strategisch Concept – maar uiteraard nog meer het daarop stoelende concrete beleid – moet daarom een breed publiek duidelijk kunnen maken waar de NAVO voor staat.

57 Opinieonderzoek van onderzoeksbureau TNS/NIPO onder de Nederlandse bevolking dat uitgevoerd is in december 2009 wijst uit dat een meerderheid (60%) van de ondervraagden voorstander is van toekomstige militaire operaties van de NAVO buiten het Europese grondgebied (Persbericht Atlantische Commissie, 12 januari 2010).

58 AIV-advies nummer 48, *Maatschappij en Krijgsmacht*, Den Haag, april 2006, p. 28.

II.10 Hervormingen binnen de NAVO

De NAVO heeft de organisatiestructuur niet of nauwelijks aangepast aan de uitbreiding van het aantal lidstaten en de uitbreiding van haar takenpakket *out of area*. Hervormingen binnen de NAVO-organisatie zijn daarom nodig ter verbetering van de besluitvorming, daadkracht, doelmatigheid en solidariteit binnen het bondgenootschap. Hervormingen kunnen betrekking hebben op de structuur en werkwijze van het hoofdkwartier in Brussel, de NAVO-commandostructuur en de *Force Structure*. Sommige landen zijn van mening dat er eerst een herzien strategisch concept moet zijn, alvorens over aanpassing van het hoofdkwartier kan worden gesproken. Nederland en andere landen zijn – terecht – van mening dat beide trajecten parallel moeten verlopen.

De laatste aanpassing van de NAVO-commandostructuur had plaats na de Top van Praag in 2002.⁵⁹ Verdere aanpassingen zijn de afgelopen jaren wel onderwerp van discussie geweest, maar nationale belangen hebben een verdere rationalisatie vooralsnog tegengehouden.

De *NATO Response Force* (NRF), die werd opgericht na de Top van Praag, heeft een positieve rol gespeeld bij de transformatie naar een meer expeditieaire krijgsmacht in met name de nieuwe NAVO-lidstaten. Deze transformatie moet naar de mening van de AIV met kracht worden voortgezet en is van belang voor zowel Artikel 5 als *non-Article 5 Crisis Response Operations*. Succesvolle inzet in complexe *non-Article 5 Crisis Response Operations* draagt ook bij tot het onderling vertrouwen om in voorkomend geval Artikel 5 operaties aan te kunnen. De NRF is een unieke capaciteit waarmee snel opgetreden kan worden in zeer uiteenlopende crisissituaties (van natuurrampen tot een escalerend conflict). De inzet is vooralsnog echter beperkt gebleven tot het verlenen van humanitaire hulp bij orkaan Katrina en de aardbeving in Pakistan in 2005. Bovendien heeft de grote vraag naar troepen in lopende crisisbeheersingsoperaties geleid tot problemen met de personele bezetting van de NRF.

Bij de NAVO-Top van Straatsburg/Kehl van april 2009 hebben de regeringsleiders en staatshoofden van de NAVO het belang van een snel inzetbare, geloofwaardige NRF, *able to respond to new and unpredicted crisis for either collective defence or crisis response operations beyond Alliance borders*, herbevestigd.⁶⁰

De effectiviteit van de NAVO wordt vooral bepaald door het proces van politieke consultatie, gericht op het bereiken van consensus. De AIV is van mening dat het consensusprincipe niet moet worden gezien als een recht op veto, maar als bereidheid om te worden overtuigd door de meerderheid indien men een minderheidsstandpunt inneemt en er geen wezenlijke nationale belangen op het spel staan.

Het nieuwe Strategisch Concept moet naar de mening van de AIV een samenhangende visie op de aard van toekomstige missies en de mogelijke bijdrage van de NRF aan die missies bevatten.

⁵⁹ *Prague Summit Declaration* issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002.

⁶⁰ *Strasbourg/Kehl Summit Declaration* issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009.

II.11 Solidariteit en lastenverdeling

De NAVO is gebaseerd op het principe van solidariteit bij de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied en bij overeengekomen andere NAVO-taken. Deze solidariteit moet zich ook vertalen in een eerlijke lastenverdeling. Het gaat hierbij zowel om operationele en financiële lastenverdeling (*burden sharing* en *cost sharing*) als om de bereidheid risico's te delen bij militaire inzet (*risk sharing*). In de internationale beoordeling van *risk sharing* is vooral de bereidheid om met grondtroepen bij te dragen aan crisisbeheersingsoperaties bepalend.

Van oudsher bestaat een verschil tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten, waarbij de Amerikanen op militair gebied de zwaarste lasten dragen. Vooral het gegeven dat het defensiebudget van de meeste Europese NAVO-landen ver onder de 2%-norm ligt, is in de Verenigde Staten onderwerp van voortdurende kritiek. Naar aanleiding van met name de ISAF-operatie in Afghanistan is er opnieuw discussie ontstaan, ook tussen de Europese landen over een eerlijke onderlinge lastenverdeling, de politieke samenhang en de solidariteit binnen het bondgenootschap.

Het debat over lastenverdeling is altijd politiek – wat is binnen de bestaande verhoudingen wenselijk en (nog) politiek aanvaardbaar als het gaat om de lastenverdeling – en de vaststelling ervan is geen exacte wetenschap. Dat laatste wordt overigens vaak wel gesuggereerd, bijvoorbeeld door de defensie-uitgaven van de NAVO-lidstaten tegen elkaar af te zetten. Uitgaven, zowel in relatieve als in absolute zin, zeggen veel, maar lang niet alles. Minstens zo relevant is de wijze waarop het geld wordt besteed en de bereidheid de beschikbare middelen in voorkomende gevallen ook metterdaad in te zetten.

Het mechanisme van *common funding* is thans slechts zeer beperkt van toepassing en dan nog vooral voor infrastructuur in de lidstaten zelf. Dit kan worden verbreed naar de versterking van operationele capaciteiten, bijvoorbeeld de opbouw van facilitaire voorzieningen zoals basiskampen en de inzet van transportcapaciteit in operatiegebieden. Daardoor kan het voor landen ook aantrekkelijker worden deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties.

Lastenverdeling wordt bij de NRF gezien over een langere periode waarbij landen aan sommige rotaties meer en aan andere minder bijdragen. Bij de inzet van de NRF draaien de deelnemende landen zelf volledig op voor de kosten, volgens het principe van *costs lie where they fall*.

*De AIV beveelt aan het common funding-mechanisme voor crisisbeheersingsoperaties en de NRF uit te breiden om tot een betere lastenverdeling te komen.*⁶¹

61. Nederland heeft zich op het standpunt gesteld dat uitsluitend de kosten van de NRF die niet vooraf door de lidstaten kunnen worden begroot, de zogeheten variabele kosten, voor *common funding* in aanmerking moeten komen.

III Conclusies en aanbevelingen

In de inleiding van dit rapport werd een pleidooi gehouden voor een kernachtig Strategisch Concept met een horizon van vijf tot tien jaar. Dat vraagt om duidelijke keuzes ten aanzien van de kerntaken van de NAVO in het komende decennium en de verhouding tot andere internationale organisaties. De AIV ziet de volgende kernpunten in het overleg over een nieuw Strategisch Concept zowel voor Nederland als voor de kansen op een succesvolle afronding van de onderhandelingen hierover:

1. een herwaardering van Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag op een wijze die de bondgenootschappelijke solidariteit onderstreept, maar tegelijk rekening houdt met de veranderende veiligheidssituatie en nieuwe dreigingen;
2. criteria voor expeditionair optreden buiten het verdragsgebied op basis van de belangen van lidstaten, de volkenrechtelijke legitimatie, een samenhangende civiel-militaire aanpak, alsmede de omvang en capaciteiten van de beschikbare militaire eenheden van de lidstaten;
3. nadruk op intensivering van de politieke dialoog over veiligheidskwesties;
4. verbetering van de samenwerking tussen de NAVO en de EU binnen een *comprehensive approach*;
5. een veiligheidsdialoog en mogelijke samenwerking met Rusland;
6. de rol van de NAVO bij wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie.

Deze kernpunten worden behandeld bij de concrete beantwoording van de door de regering gestelde vragen.

Regeringsvraag

Welke betekenis hebben de oorspronkelijke doelstellingen van de NAVO in de 21^{ste} eeuw, rekening houdend met de actuele veiligheidsdreigingen en de evolutie die zich sinds 1999 heeft voltrokken?

In het vorig hoofdstuk is gewezen op de discussie over de reikwijdte van Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Wanneer is er sprake van een gewapende aanval op een bondgenoot en kan de bijstand van andere NAVO-lidstaten ingeroepen worden? Omdat Artikel 5 de hoeksteen is van de collectieve verdediging en de bondgenoten concrete veiligheidsgaranties verlangen, heeft blijvende concentratie op dit artikel de voorkeur. Het gevaar van een sterke verruiming van de functionele en geografische reikwijdte van het bondgenootschap is dat deze in de praktijk niet goed zou werken vanwege militaire tekortkomingen en complexe politieke situaties die de NAVO niet met militaire middelen alleen kan wijzigen.

Wat moet onder *armed attack* uit Artikel 5 worden verstaan? Het is niet goed mogelijk vooraf een sluitende, exclusieve lijst te maken van dergelijke gevallen, omdat de aard daarvan in de voorzienbare toekomst snel kan veranderen en het bondgenootschap dan naar bevind van zaken moet kunnen oordelen. De Noord-Atlantische Raad kan het beste de 'jurisprudentie' inzake agressie tegen de leden verder ontwikkelen al naar gelang de praktijk daartoe aanleiding geeft. Voorop moet staan dat Artikel 5 gaat over een gewapende aanval, dat wil zeggen een fysieke agressie van buitenlandse oorsprong tegen een lidstaat die zijn veiligheid, territorium, bevolking, essentiële staatsinstellingen of vitale belangen daardoor bedreigd ziet. Bij een ernstige dreiging van agressie moet de Noord-Atlantische Raad van geval tot geval, en waarschijnlijk snel, bepalen of Artikel 5 zich voordoet.

De AIV concludeert dat de Artikelen 5 en 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag centraal behoren te staan. Artikel 5, de verplichting tot collectieve verdediging bij een (omvangrijke terroristische) aanval op bondgenootschappelijk grondgebied, blijft de hoeksteen van het bondgenootschap, ook al is er thans geen actuele dreiging van grootschalige militaire agressie jegens de NAVO-leden. Het lijkt niet zinvol en bovendien onhaalbaar de bewoordingen van dit artikel te wijzigen. Wel kunnen in het Strategisch Concept hieraan enige overwegingen worden toegevoegd.

Invulling van de collectieve verdediging van het eigen grondgebied

Herbevestiging van Artikel 5 in het nieuwe Strategisch Concept is op zichzelf echter niet voldoende. Een geloofwaardige invulling van de collectieve verdediging van het eigen grondgebied is vereist om de solidariteit tussen de NAVO-lidstaten zichtbaar te maken. Voor de oude leden van de NAVO is er meer behoefte aan politieke consultaties en aan gezamenlijk optreden in crisisbeheersingsoperaties. Voor de nieuwe leden is er echter behoefte aan concretisering van de veiligheidsgarantie, bijvoorbeeld door een vorm van *contingency planning*. Wil men echter tegelijkertijd een constructieve relatie met Rusland bevorderen, dan zal een dergelijke *contingency planning* alleen generiek kunnen zijn, omdat zij anders als provocerend zal worden opgevat. Daarom zal de door de NAVO voor de nieuwe dreigingen gehanteerde stelling dat onze strijdkrachten flexibel en mobiel moeten zijn, algemeen gemaakt moeten worden en ook voor Artikel 5-scenario's moeten gelden. Dergelijke strijdkrachten zijn dan ook in staat snel bijstand te verlenen. Die flexibiliteit en mobiliteit kunnen in militaire oefeningen worden aangetoond en bevorderd.

Een tweede vraag betreft de toepasselijkheid van Artikel 5 op grootschalige terroristische aanvallen of aanwijzingen daartoe, evenals andere niet-militaire dreigingen die onze maatschappij kunnen ontwrichten. Hier zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de solidariteitsclausule in het Verdrag van Lissabon, die de bereidheid uitspreekt om op verzoek van de betrokken staat hulp te verlenen bij terroristische aanvallen en andere calamiteiten. De rol van de NAVO buiten het verdragsgebied is door verschillende oorzaken gegroeid. De VN bleken op enkele cruciale momenten niet in staat conflicten tot een einde te brengen en beschikten niet over de middelen om mandaten tot vredeshandhaving tijdig kracht bij te zetten. In Afghanistan zijn de NAVO-operaties door de VN-Veiligheidsraad gemandateerd, maar de aanvankelijke reden van inroeping van Artikel 5 betrof de terroristische aanvallen op Amerikaans grondgebied. Ingrijpen in Afghanistan tegen de Taliban werd gebaseerd op de bescherming die de Taliban-regering bood aan Al-Qaeda en Osama bin Laden.

Criteria voor expeditie taken buiten het verdragsgebied

Bij crisisbeheersingsoperaties van de NAVO buiten het verdragsgebied, en in het bijzonder de ISAF-missie in Afghanistan, treden regelmatig meningsverschillen aan het licht tussen lidstaten over de doelstellingen en de effectiviteit van een missie.⁶² Dit is een reden om scherpere eisen te stellen aan het besluitvormingsproces inzake NAVO-operaties *out of area*. Dit is mogelijk door de volgende aspecten te hanteren als toetsingskader voor NAVO-besluitvorming:

⁶² Ko Colijn, 'Van 'Plenty of Nothing' naar 'I will Survive': Bij de 60ste verjaardag van een bondgenootschap', *Internationale Spectator* Nr. 3/2009.

- een aantoonbare relatie met de veiligheid of vitale belangen van de NAVO-lidstaten (uitgezonderd de inzet van NAVO-militairen bij humanitaire noodsituaties);
- volkenrechtelijke legitimatie;
- een samenhangende civiel-militaire aanpak (*comprehensive approach*) onder civiele leiding van de VN of de EU;
- overeenstemming over haalbare doelstellingen van militair optreden;
- omvang en kwaliteit van de aangeboden militaire capaciteiten in overeenstemming met de geplande duur en aard van een operatie.

De AIV adviseert de NAVO niet uit te bouwen tot een mondiale veiligheidsorganisatie. Behoedzaamheid bij het aanvaarden van taken buiten het verdragsgebied is niet alleen geboden vanwege het risico van *overstretch*, maar ook omdat het NAVO-label door de in een conflict betrokken partijen niet in alle gevallen als constructief zal worden beoordeeld. Dit laat onverlet dat veiligheidsrisico's buiten het verdragsgebied een zodanige relatie met de veiligheid of vitale belangen van de NAVO-lidstaten kunnen hebben, dat NAVO-inzet nodig is.

Intensivering van de politieke dialoog over veiligheidskwesties (Artikel 4)

Door een herwaardering van Artikel 4 moet meer convergentie van standpunten inzake veiligheidsrisico's en de rol van de NAVO tot stand gebracht worden, ook om Europese invloed te kunnen behouden. Zo is het van belang in transatlantisch kader te kunnen spreken en besluiten over veiligheidsvraagstukken die niet onder Artikel 5 vallen, maar wel een (potentiële) dreiging vormen voor NAVO-lidstaten, zoals bijvoorbeeld grootschalige verstoring van de energievoorziening of ontwrichting van een samenleving na een digitale aanval.

Als forum voor transatlantische dialoog over veiligheidsvraagstukken heeft de NAVO sinds het einde van de Koude Oorlog aan belang ingeboet. Het overleg binnen de NAVO heeft een accentverschuiving laten zien van politieke naar militaire aspecten. Deze verschuiving is voor een deel te begrijpen, omdat de NAVO in de afgelopen twintig jaar een aantal crisisbeheersingsoperaties heeft uitgevoerd. De ervaring met NAVO-operaties in met name Kosovo en Afghanistan heeft echter geleerd dat een militaire strategie alleen niet voldoende is en steeds deel uit moet maken van een veelomvattende aanpak die aandacht heeft voor diplomatieke, politieke, militaire, economische, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire instrumenten en die wordt aangeduid als de *comprehensive approach*.

Onder de Amerikaanse president Obama krijgt de politieke dialoog over veiligheidskwesties binnen de NAVO nieuwe kansen. Deze dialoog is tevens nodig omwille van het maatschappelijk draagvlak in de lidstaten voor de activiteiten van de NAVO. Ten slotte moet de politieke dialoog een opmaat vormen voor verbetering van de coördinatie en samenwerking met andere internationale spelers, in het bijzonder de Europese Unie.

Nieuwe dreigingen zoals digitale aanvallen, piraterij, grootschalige verstoring van de energievoorziening en fragiele staten

Het denken over de betekenis van nieuwe dreigingen als digitale aanvallen, piraterij en energievoorzieningszekerheid voor de NAVO staat nog in de kinderschoenen. Digitale aanvallen kunnen 'in extremis' samenlevingen ontwrichten of de ICT-infrastructuur van krijgsmachten ontregelen. De NAVO-lidstaten en hun krijgsmachten moeten vanzelfsprekend beschermingsmaatregelen nemen tegen mogelijke digitale aanvallen

op militaire doelen. Indien digitale aanvallen een samenleving zo in haar vitale functies ontwrichten dat de nationale veiligheid in het geding komt, is NAVO-consultatie op grond van Artikel 4 noodzakelijk en kunnen de leden besluiten tot maatregelen om elkaar direct bij te staan.

De dreiging van piraterij op strategische zeeroutes vormt een complex probleem, waarbij veiligheidsbelangen (gijzeling van opvarenden, transport van strategische goederen), commerciële belangen (vrije scheepvaart), humanitaire aspecten (bescherming voedseltransporten) en energiebelangen (doorvoer van olie) om voorrang strijden. Deze verscheidenheid van belangen bemoeilijkt de totstandkoming van een samenhangende internationale aanpak van het piraterijprobleem.

De AIV concludeert dat de dreiging van piraterij buiten het kader van Artikel 5 valt, maar regelmatige consultaties over de internationale aanpak ervan wenselijk zijn op grond van Artikel 4. Piraterij is in feite een symptoom van een fragiele staat; de oplossing van dit probleem moet vooral op het land worden gevonden. De AIV is van mening dat de EU en de VN beter zijn toegerust om de oorzaken van piraterij aan te pakken. De NAVO kan wel ondersteuning bieden aan piraterijbestrijding op zee, met maritieme en complementaire militaire capaciteiten (bijv. verkenningsvliegtuigen). De AIV merkt verder op dat samenwerking met Rusland, China en India bij de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië tevens als katalysator kan fungeren voor bredere maritieme samenwerking in de toekomst. De AIV verwacht over dit onderwerp binnen afzienbare tijd afzonderlijk te adviseren.

Onzekerheden over de energievoorziening vormen een internationaal veiligheidsrisico. Allereerst kunnen grote energieproducerende landen hun energieleveranties inzetten als politiek dwangmiddel. Verder kunnen ook niet-statelijke actoren (bijv. terroristen) de energieaanvoer over land en zee verstoren. Ten aanzien van de bescherming van kwetsbare energie-infrastructuur en aanvoerroutes over land (pijpleidingen) en zee (*choke points*) is sprake van een gedeeld internationaal veiligheidsbelang. Strategisch beleid inzake energievoorzieningszekerheid wordt in belangrijke mate gedicteerd door nationale, economische belangen. Opslag van olie en gas alsmede differentiatie van aanvoerlijnen zal de gevoeligheid voor plotseling optredende verstoringen en politieke chantage verminderen. Indien de onderbreking van de energieaanvoer een crisissituatie met implicaties voor de nationale veiligheid tot gevolg heeft, is politieke consultatie binnen de NAVO geboden, alsmede met relevante andere partners. De NAVO-lidstaten kunnen dan besluiten tot het nemen van (veiligheids)maatregelen om aan de crisis het hoofd te bieden.

De huidige fragiele staten en zogenaamde 'schurkenstaten' zullen ook in de komende tien jaar voortdurende aandacht van de internationale gemeenschap vergen. De mogelijke veiligheidsrisico's die uitgaan van dergelijke staten zijn terrorisme, regionale conflicten, grensoverschrijdende criminaliteit, piraterij en verstoring van de toegang tot energie en grondstoffen. Ook kan sprake zijn van ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen. Voorts veroorzaken interne conflicten vaak grote stromen vluchtelingen. De AIV is van mening dat genoemde veiligheidsrisico's kunnen nopen tot internationaal ingrijpen met een mogelijke rol voor de NAVO.

Regeringsvraag

Wat moeten het doel en de reikwijdte van eventueel verdere NAVO-uitbreiding zijn?

De uitbreiding van de NAVO van 16 naar 28 lidstaten in de afgelopen tien jaar onderstreept het succes van het bondgenootschap als hoeder van de collectieve veiligheid in Europa en Noord-Amerika. Het doel van eventueel verdere NAVO-uitbreiding is tweeledig:

- Europese landen die aan de in 1995 opgestelde voorwaarden voldoen, in staat stellen aansluiting te zoeken bij het bondgenootschap;⁶³
- versterking van de collectieve veiligheid en stabiliteit van het Euro-Atlantisch verdragsgebied.

De besluitvorming over uitbreiding van de NAVO met nieuwe Europese landen conform Artikel 10 van het Noord-Atlantisch Verdrag geschiedt *case-by-case*. Pas wanneer er sprake is van consensus tussen de lidstaten over de vraag of een kandidaat-lidstaat aan de overeengekomen voorwaarden voldoet en daadwerkelijk kan bijdragen aan versterking van de bondgenootschappelijke veiligheid, zal tot uitbreiding worden overgegaan. De discussie over toetreding van Oekraïne en Georgië tot de NAVO heeft in het recente verleden slechts verdeeldheid gezaaid.⁶⁴ Nederland heeft belang bij versterking van de interne cohesie binnen het bondgenootschap. De AIV is van mening dat de toetreding van Oekraïne en Georgië thans niet wenselijk is, omdat deze landen niet aan de aandachtspunten uit de NAVO-uitbreidingsstudie uit 1995 voldoen en toetreding de stabiliteit in hun regio niet zou bevorderen. De Russische bezwaren tegen de toetreding van deze landen mogen echter niet de doorslaggevende factor zijn bij toekomstige besluitvorming daaromtrent.

Uitbreiding van de NAVO met landen buiten het Euro-Atlantisch verdragsgebied is niet wenselijk, omdat dit een verruiming van de reikwijdte van Artikel 5 naar andere regio's met zich zou meebrengen met thans niet te voorziene gevolgen voor de samenhang in het bondgenootschap.

Regeringsvraag

Hoe kan nader invulling worden gegeven aan de relaties met partners?

Verbetering van de samenwerking tussen NAVO en EU binnen de comprehensive approach

Door de toename van militaire operaties 'out of area' en de gelijktijdige ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid (GVDB)⁶⁵ moeten de NAVO en de EU hun activiteiten beter op elkaar afstemmen. De kwesties die binnen de NAVO aan de orde (moeten) komen, worden veelal ook in EU-verband besproken. Positief is dat sinds het aantreden van president Sarkozy de complementariteit van NAVO en EVDB een belangrijke plaats in het Franse veiligheidsbeleid heeft gekregen en dat tegelijkertijd de Verenigde Staten het belang van een sterk EVDB hebben onderkend.

63 *Study on NATO Enlargement* (September 1995).

64 Zie ook AIV-advies nummer 61, *De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang*, Den Haag, juli 2008, pp. 35-36.

65 Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heet het Europees Veiligheids en defensiebeleid (EVDB) voortaan Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid (GVDB).

De AIV adviseert dat beide organisaties zich richten op hun comparatieve voordelen. Het belangrijkste voordeel van de NAVO is haar geïntegreerde commando- en communicatiesysteem met ingewerkte hoofdkwartieren en haar omvangrijke expertise op het gebied van de planning, organisatie en uitvoering van grootschalige en complexe militaire operaties. De EU onderscheidt zich van de NAVO door haar civiele capaciteiten en financiële middelen voor de opbouw van staatsstructuren en sociaal-economische ontwikkeling in door oorlog verscheurde samenlevingen. Civiele capaciteiten worden eveneens geleverd door onder meer de VN, de Wereldbank en NGO's. De civiele capaciteiten van de EU worden voor een belangrijk deel geleverd door de 'civiele expert pools' die door verschillende landen zijn of worden opgebouwd. Als de gewenste samenwerking tussen NAVO en EU niet werkt, zal de NAVO worden gedwongen om enige civiel-militaire planningscapaciteit zelf te ontwikkelen en eveneens gebruik te maken van de 'civiele expert pools' van de landen, bijvoorbeeld bij inzet van politietrainers.

De zogenaamde Berlijn-plus regeling waarbij NAVO middelen ter beschikking worden gesteld aan EU-geleide operaties is in Bosnië weliswaar effectief gebleken, maar heeft daarbuiten geen toepassing gevonden. De regeling is aan herziening toe, omdat het in de toekomst vooral van belang is dat de NAVO en EU zij aan zij optreden in het kader van de *comprehensive approach*. Wegens het Cyprus-probleem wordt door Turkije een blokkade opgeworpen binnen de NAVO en door Cyprus en Griekenland binnen de EU. Oplossing van dit vraagstuk zou voor beide organisaties een belangrijk winstpunt zijn. De AIV beveelt aan, dat Nederland in het kader van de VN, de EU en de NAVO aandringt op nieuwe diplomatieke initiatieven om de geschilpunten inzake Cyprus en Turkije tot een oplossing te brengen.

Ondanks deze kwestie bestaan mogelijkheden tot betere samenwerking. Zo zien we in Kosovo dat de samenwerking tussen de NAVO-stabilisatieoperatie (KFOR) en de EU-missie op het gebied van politie en justitie (EULEX) goed verloopt ondanks institutionele blokkades. De verklaring hiervoor is in dit geval dat beide missies beschikten over duidelijke mandaten, die complementair zijn. In Afghanistan wordt de effectiviteit van het gezamenlijk optreden van NAVO en EU echter gehinderd door het ontbreken van formele arrangementen voor civiel-militaire samenwerking tussen beide organisaties.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is het belang van de EU als veiligheidspartner van de NAVO verder toegenomen. Beide organisaties hebben geen andere keuze dan nauwer met elkaar samen te werken. Er is behoefte aan nieuwe initiatieven om te komen tot een verbeterde samenwerking in crisisgebieden alsmede meer samenwerking bij de ontwikkeling van schaarse capaciteiten. De AIV geeft de volgende voorstellen in overweging:

- a. Het is belangrijk dat de secretaris-generaal van de NAVO en de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenlands Beleid van de EU, en tevens eerste vicepresident van de Europese Commissie, een nieuw coördinatiemechanisme voor de planning en uitvoering van gecombineerde EU-NAVO-operaties in crisisgebieden overeenkomen. Dit coördinatiemechanisme dient onder meer te voorzien in duidelijke afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de NAVO en de EU in het kader van de *comprehensive approach*. De deskundigheid en financiële middelen die bij de Europese Commissie aanwezig zijn, spelen daarin een grote rol. De gecombineerde functie van Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenlands Beleid en eerste vicepresident van de Europese Commissie biedt niet alleen kansen voor een meer coherente politiek van de EU, maar ook voor een betere coördinatie tussen de NAVO en de Europese Commissie. Met inachtneming van de comparatieve voordelen van beide organisaties en de geldende besluitvormingsprocedures, moeten de NAVO

- en de EU zo in staat worden gesteld nauwer samen te werken in crisisgebieden en zo onnodige duplicatie en versnippering van activiteiten te voorkomen.
- b. Nederland heeft, met de twintig andere landen die zowel van de NAVO als de EU lid zijn, belang bij meer wederzijdse consultatie en samenwerking op capaciteitsgebied. Nederland dient zich sterk te maken voor uitbreiding van formele consultaties en gezamenlijke capaciteitsprojecten tussen het Europees Defensie Agentschap (EDA) en de NAVO.
 - c. In een tijd dat Europese defensiebudgetten onder druk staan als gevolg van de financieel-economische crisis is het 'poolen' van schaarse militaire capaciteiten een bruikbaar instrument. Deze capaciteiten moeten ten dienste staan van NAVO-, EU- en nationale operaties.
 - d. Alle landen die zowel lid zijn van de NAVO als de EU dienen te worden aangemoedigd, één permanente militaire vertegenwoordiger voor beide organisaties aan te stellen. Dit zal de besluitvorming en coördinatie tussen de NAVO en de EU verbeteren, in het bijzonder in crisisgebieden waar beide organisaties actief zijn.
 - e. Een gezamenlijke studie naar het concept van het *Provincial Reconstruction Team* (PRT) gericht op de mogelijkheden militaire en civiele capaciteiten van de NAVO en de EU in crisisgebieden te integreren.
 - f. De ontwikkeling van een gezamenlijk EU-NAVO *pre-deployment* trainingsprogramma, dat op termijn kan uitgroeien tot een EU-NAVO School voor Vredesopbouw.
 - g. Periodieke *high-level* EU-NAVO oefeningen, waaraan onder meer de secretaris-generaal van de NAVO, de Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenlands Beleid van de EU en de regeringsleiders van de Troika van het EU-voorzitterschap deelnemen.
 - h. Een gezamenlijke EU-NAVO Conflictpreventie Taakgroep met een permanent secretariaat dat inlichtingen over conflictgebieden analyseert en strategieën voor conflict-beheersing ontwikkelt.⁶⁶

Relatie met de VN

De praktijk wijst uit dat de NAVO bereid is een verzoek van de VN-Veilighedsraad om deel te nemen aan een internationale crisisbeheersingsoperatie die niet onder Artikel 5 van het NAVO-Verdrag valt, in overweging te nemen. De aspecten uit het eerdergenoemde toetsingskader voor *out of area* operaties van de NAVO dienen gehanteerd te worden bij de besluitvorming hierover. Het succes van crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten is in belangrijke mate afhankelijk van de samenwerking met de VN bij de totstandkoming en implementatie van een *comprehensive approach* van veiligheid en ontwikkeling. De NAVO staat dus in een bijzondere relatie tot de VN.⁶⁷

Relatie met Rusland

De AIV adviseert om, ondanks de zorgen over de rechtsstatelijkheid, de rechten van de mens en de democratie van Rusland, een constructieve veiligheidsdialoog in de NAVO-Rusland Raad te zoeken. Deze dialoog kan bijdragen aan het herstel van het wederzijds vertrouwen en waar mogelijk praktische samenwerking bij uiteenlopende veiligheidsvraagstukken, van ontwapening en non-proliferatie tot een gezamenlijke

66 Een aantal voorstellen is ontleend aan een discussiepaper van Tomas Valasek & Daniel Korski, *Closer NATO-EU Ties: Ideas for the Strategic Concept*, November 2009.

67 Zie ook AIV-advies nummer 64, *Crisisbeheersingsoperaties in Fragiele Staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, Den Haag, maart 2009.

aanpak van terrorisme en piraterij. De AIV is van mening dat de NAVO-Rusland Raad een forum dient te zijn waar zowel onderlinge meningsverschillen worden uitgesproken als over de aanpak van gemeenschappelijke veiligheidsproblemen wordt overlegd. Grotere eenstemmigheid tussen de NAVO-lidstaten onderling is een voorwaarde voor een vruchtbare dialoog met Rusland.

De recente voorstellen van president Medvedev voor een nieuw bindend Europees veiligheidsverdrag verdienen nadere bestudering, maar vallen op door hun concentratie op statelijke, 'harde' veiligheid terwijl het Westen steeds de band met 'zachte' veiligheid als mensenrechten, rechtsstaat en democratie heeft benadrukt. Bovendien lijken de Russische voorstellen voor een nieuw Europees veiligheidsverdrag zich te richten tegen de NAVO als organisatie. Voor het bondgenootschap zal uitgangspunt moeten blijven wat in het Handvest van Parijs van 1990 en de Gedragscode van Boedapest is overeengekomen, met name dat landen hun eigen toekomst mogen bepalen met inbegrip van de bondgenootschappen waarvan zij lid willen worden.

Regeringsvraag

Welke hervormingen zijn noodzakelijk om de NAVO effectief te kunnen laten functioneren in de nieuwe context?

Regeringsvraag

Hoe zou het expeditionaire profiel van de NAVO-strijdkrachten verder kunnen worden vergroot?

In de afgelopen jaren is binnen de NAVO veel gesproken over ingrijpende aanpassingen van de NAVO-commandostructuur, maar resultaten zijn vooralsnog uitgebleven. Nationale belangen van de afzonderlijke lidstaten staan een verdere rationalisatie van de NAVO-structuren in de weg. De AIV is van mening dat de uitkomst van de discussie over het Strategisch Concept direct gevolgen moet hebben voor de hervorming van de militaire en civiele organisatie van de NAVO. Zo moet het expeditionaire profiel van de NAVO-strijdkrachten verder worden vergroot, zowel voor inzet bij de collectieve verdediging van het eigen grondgebied als voor *out of area* operaties.

Het voorstel voor een herziene NRF, dat in juni 2009 door de NAVO-ministers van Defensie is goedgekeurd, dient te worden geïmplementeerd. Het verbeteren van de interoperabiliteit behoeft hierbij bijzondere aandacht. De AIV is van mening dat het nieuwe Strategisch Concept een samenhangende visie op de aard van toekomstige missies en de mogelijke bijdrage van de NRF aan die missies moet bevatten. Nederland zou zich bij de besprekingen over een nieuw Strategisch Concept sterk moeten maken voor het beschikbaar stellen van de NRF als strategische reserve voor omvangrijke missies.

Duidelijke keuzes ten aanzien van de kerntaken van de NAVO en de aard van toekomstige missies moeten in het nieuwe Strategisch Concept zijn beslag krijgen. De militaire vertaling van deze keuzes naar concrete maatregelen, zoals de aanpassing van het expeditionaire profiel van de strijdkrachten en de verdere omvorming naar uitzendbare hoofdkwartieren, moet daarna geschieden in aparte documenten. De beantwoording van de vraag *hoe* zou het expeditionaire profiel van de NAVO-strijdkrachten verder kunnen worden vergroot, is dan aan de orde.

Regeringsvraag

Op welke wijze zou het principe van burden sharing in de breedste zin van het woord kunnen worden geoptimaliseerd, met name bij expeditionaire operaties?

De AIV is van mening dat solidariteit en proportionaliteit als uitgangspunten in het Strategisch Concept moeten worden opgenomen. Het mechanisme van *common funding* is thans slechts in zeer beperkte gevallen van toepassing en dan nog vooral voor infrastructuur in de lidstaten zelf. De AIV beveelt aan dit mechanisme voor crisisbeheersingsoperaties en de NRF uit te breiden teneinde tot een betere lastenverdeling te komen. Daardoor kan het voor landen ook aantrekkelijker worden deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties en de NRF. De EU beschikt over het Athena-mechanisme voor de financiering van gemeenschappelijke kosten van militaire operaties. Een nadere vergelijking van de NAVO- en EU-mechanismen van *common funding* is naar de mening van de AIV op zijn plaats. Naast financiële lastenverdeling is vooral de bereidheid om risico's te delen bij militaire inzet van belang.

Regeringsvraag

Welke rol kan de NAVO spelen op het gebied van wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie?

De AIV is van mening dat het aantal strategische en tactische kernwapens aanzienlijk dient te worden verminderd, allereerst via bilaterale onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en Rusland. Het debat over de rol van kernwapens, hun aantallen, en de noodzaak en wenselijkheid van hun aanwezigheid in Europese landen moet echter NAVO-breed worden gevoerd. Daarmee dient verdere beperking van tactische kernwapens in geheel Europa (inclusief Rusland) te worden bereikt en uiteindelijk een Europa dat vrij is van tactische kernwapens.

Uit een oogpunt van geloofwaardigheid, en daarmee samenhangend van proportionaliteit, kan in het nieuwe Strategisch Concept de nucleaire afschrikking worden beperkt tot een antwoord op een dreiging of inzet van massavernietigingswapens, te weten van biologische, chemische of nucleaire wapens en hun overbrengingsmiddelen. Het nieuwe Strategisch Concept zou echter nog een stap verder kunnen gaan door de afschrikkingstrategie van de NAVO te beperken tot het weerhouden van andere kernwapenstaten hun nucleaire strijdmiddelen in te zetten tegen lidstaten van het bondgenootschap of daarmee te dreigen. Een dergelijke beperking, waartoe de drie NPV kernwapenstaten binnen de NAVO zich zouden kunnen bekennen, houdt een versterking in van het internationale streven de verdere verspreiding van kernwapens tegen te gaan.

Nederland dient een stimulerende rol te spelen door periodieke consultaties binnen het bondgenootschap te bevorderen over een breder terrein van wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie, zowel met betrekking tot kernwapenreducties als met betrekking tot de versterking van de bestaande regimes ten aanzien van chemische en biologische wapens en hun overbrengingsmiddelen en de daarop betrekking hebbende exportcontroleregimes. Een wereld vrij van kernwapens is een door Nederland te onderschrijven doelstelling, die echter buiten de termijn van het nieuwe Strategisch Concept valt en pas is te realiseren als er een betrouwbaar wereldwijd inspectiesysteem is gevestigd.

Regeringsvraag

Welke rol kan Nederland bij de totstandkoming van het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO spelen?

In het verleden is Nederland binnen de NAVO altijd een pleitbezorger geweest van een constructieve transatlantische relatie. Naar het oordeel van de AIV moet Nederland de transatlantische relatie nu meer plaatsen in samenhang met de groeiende rol van de Europese Unie. Meer in concreto zou Nederland zich moeten inspannen voor afstemming tussen het NAVO Strategisch Concept en de Europese Veiligheidsstrategie van 2003, die geamendeerd is in december 2008 en ook verdere aanpassing behoeft.

In politieke zin is weinig in de wereld haalbaar als de Verenigde Staten en de EU niet samenwerken. Onder de meer multilateraal ingestelde president Obama zal dat makkelijker zijn dan onder zijn voorganger, hoewel in Washington zeker zal worden aangedrongen op het nemen van meer verantwoordelijkheid en het aanbieden van meer militaire capaciteiten door de Europeanen. Zonder Amerikaanse steun zijn grootschalige militaire operaties de komende tien jaar ondenkbaar.

De EU heeft vergeleken met de NAVO niet alleen het voordeel over een breed palet van politieke instrumenten te beschikken, maar ook over een buitenlands- en veiligheidsbeleid dat rechtstreekse contacten met de regeringen van andere landen en met internationale organisaties mogelijk maakt. Door het Verdrag van Lissabon beschikt de EU over een eigen diplomatieke dienst⁶⁸, die niet alleen optreedt namens de Europese Commissie, zoals in het verleden, maar namens alle instellingen van de EU. Dit zal de rol van de EU als mondiale speler versterken.

Naar het zich laat aanzien zal een aantal onderwerpen in de onderhandelingen over een nieuw Strategisch Concept niet eenvoudig tot een positieve uitkomst leiden:

- Hoe kan voorkomen worden dat de gebrekkige samenwerking tussen de NAVO en de EU verlamd werkt op de mogelijkheden van beide organisaties effectief op te treden in crisisbeheersingsoperaties? Nederland zou zich in beide organisaties moeten inzetten om samen met andere bondgenoten en partners een oplossing van de Cyprus-kwestie te bevorderen.
- Hoe kunnen de nabuurstaten van Rusland binnen de NAVO op een geloofwaardige wijze worden gesteund zonder de relatie met Rusland negatief te beïnvloeden?
- Is het mogelijk de negatieve effecten van de temporisering van de uitbreiding met voormalige Sovjet-republieken te compenseren met andere vormen van samenwerking met deze landen?
- Is het mogelijk de rol van kernwapens in het nieuwe concept te omschrijven in de (nieuwe) betekenis van het weerhouden van andere (kernwapen)staten hun massavernietigingswapens of, nog een stap verder, hun nucleaire strijdmiddelen in te zetten tegen lidstaten van het bondgenootschap of daarmee te dreigen?
- Zijn er mogelijkheden te komen tot *coalitions of the willing* binnen de NAVO waardoor het ontbreken van consensus kan worden omzeild? Eenzelfde vraag kan worden gesteld ten aanzien van de 'permanent gestructureerde samenwerking' in de EU die met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon mogelijk wordt.

Gezien de omvang van zijn krijgsmacht is Nederland aangewezen op militaire samenwerking met partners bij crisisbeheersingsoperaties. De Nederlandse krijgsmacht heeft

68 De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED).

bewezen goed inpasbaar te zijn in grotere internationale verbanden en daarin leidinggevende functies te kunnen vervullen. In Afghanistan wordt het Nederlandse optreden inzake de *comprehensive approach* ten voorbeeld gesteld. Binnen de NAVO loopt Nederland in de voorhoede bij de transformatie van strijdkrachten naar een expeditionaire krijgsmacht die inzetbaar is voor zowel collectieve verdedigingstaken als crisisbeheersingsoperaties buiten het Euro-Atlantisch verdragsgebied. Nederland dient opnieuw het belang te onderstrepen van interoperabiliteit, flexibiliteit en mobiliteit van de strijdkrachten voor de mogelijkheden om in verschillende scenario's op te treden. Daarmee zou een deel van de zorgen van de nabuurstaten van Rusland binnen de NAVO kunnen worden ondervangen. Verder zou Nederland een kritische evaluatie van het besluitvormingsproces binnen de NAVO moeten bepleiten en daarbij in het bijzonder aandacht vragen voor het hanteren van criteria voor NAVO-besluitvorming over deelname aan crisisbeheersingsoperaties 'out of area'. Ten slotte is het naar de mening van de AIV belangrijk dat de NAVO terugkeert naar een brede politieke dialoog over alle onderwerpen die de veiligheidsbelangen van de lidstaten direct of indirect bedreigen. In die zin wordt Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag even belangrijk als Artikel 5 en zelfs meer actueel.

Tot besluit

In Nederland leeft de wens bij te dragen tot beter internationaal beleid van verscheidene organisaties en verbanden. Die wens komt voort uit idealen en belangen. Nederland wenst de internationale rechtsorde te bevorderen; dat is zelfs een grondwettelijke taak. Nederland is voorts als zestiende economie en negende exportnatie een belangrijke economische speler. Om zowel ideële als materiële redenen heeft ons land een groot belang bij vreedzame, rechtsordelijke en stabiele ontwikkelingen in de wereld. Nederland moet een positie van invloed nastreven en verdienen om geloofwaardig mee te praten en te beslissen in internationale overlegfora. Daarvoor is het van belang dat ons land bereid is samen met onze partners risico's te delen in het internationaal veiligheidsbeleid. De toegevoegde waarde van deze *risk sharing* mag niet worden onderschat.

Nederland heeft door zijn militaire bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties van de NAVO, de EU en de VN in de afgelopen tien jaar internationaal de nodige *goodwill* opgebouwd. Tegelijkertijd constateert de AIV dat de stelling dat Nederlandse militaire bijdragen aan de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit ook een Nederlands belang dienen, momenteel minder bijval krijgt in de samenleving. Dit vraagt om duidelijke publieksdiplomatie van leidende politici om het draagvlak voor een actief buitenlands beleid te versterken.

Een van de voorwaarden voor succesvolle publieksdiplomatie bij Nederlandse deelname aan NAVO-taken is een helder Strategisch Concept dat politiek door de lidstaten wordt gedragen. Een tweede voorwaarde is dat bij NAVO-inzet buiten het verdragsgebied het in dit advies genoemde 'NAVO-toetsingskader' wordt gehanteerd en de relatie met de veiligheid of vitale belangen van de eigen regio duidelijk wordt gemaakt. Bij Nederlandse deelname is het van wezenlijk belang dat voldoende draagvlak bij de volksvertegenwoordiging en in de samenleving aanwezig is. Alleen een als noodzakelijk en legitiem ervaren inzet van de Nederlandse krijgsmacht kan op brede steun van de bevolking rekenen.⁶⁹

Voor al het voorgaande geldt, dat de Nederlandse regering en volksvertegenwoordiging er goed aan zouden doen steeds opnieuw de dialoog met de samenleving te zoeken. Enerzijds behoren leidende politici duidelijk uiteen te zetten wat de verantwoordelijkheden van Nederland zijn als lid van de NAVO, de EU en de VN in specifieke actuele vraagstukken. Anderzijds moeten zij steeds goed luisteren naar diverse stemmen uit de samenleving alsmede de ontwikkeling van de publieke opinie. Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO zou dan ook brede steun van de volksvertegenwoordiging, politieke partijen en de publieke opinie moeten genieten. Ten slotte is de AIV van mening dat het nieuwe Strategisch Concept in de toekomst slechts betekenis kan krijgen als gevolg van daadwerkelijk handelen.

69 De AIV merkt op dat het criterium dat voor uitzending van militairen voldoende draagvlak in de samenleving aanwezig moet zijn, zoals verwoord in het Toetsingskader voor de besluitvorming over uitzending van Nederlandse militairen uit 1995, ten onrechte in latere versies van het Toetsingskader verdwenen is.

Bijlagen

Adviesaanvraag



De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Ministerie van Defensie
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

**Ministerie van Buitenlandse
Zaken**

Directie Veiligheidsbeleid
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 18 juni 2009
Betreft Adviesaanvraag herziening NAVO Strategisch Concept

Leacht heer Korthals Altes,

Graag zouden wij van de AIV advies verkrijgen over het volgende.

Tijdens de top ter gelegenheid van het 60-jarige bestaan van de NAVO op 3 en 4 april jl. in Straatsburg/Kehl is besloten het Strategisch Concept van de NAVO te herzien. In de Verklaring inzake Bondgenootschappelijke Veiligheid die tijdens de top is aangenomen, is dit besluit als volgt verwoord:

Wij committeren ons aan de vernieuwing van het Bondgenootschap om beter te reageren op de dreigingen van vandaag en te anticiperen op de risico's van morgen. Verenigd door deze gemeenschappelijke toekomstvisie, dragen wij de Secretaris-Generaal op een brede groep van gekwalificeerde experts bijeen te brengen en te leiden, om in nauw overleg met alle Bondgenoten de basis te leggen voor de opstelling van een nieuw Strategisch Concept en voorstellen voor de implementatie daarvan ter goedkeuring voor te leggen tijdens de volgende top. De Secretaris-Generaal zal de Raad in permanente zitting gedurende het proces betrokken houden.¹

Het huidige Strategisch Concept dateert uit 1999. Het reflecteert onder andere de ervaringen met de crises op de Balkan als gevolg van het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië en het eerste optreden van de NAVO *out of area*. De internationale veiligheidsomgeving is sindsdien echter verder gewijzigd. Naast de intra-statelijke conflicten die in de eerste jaren na de Koude Oorlog de nieuwe veiligheidssituatie kenmerkten, hebben zich in de afgelopen jaren vele andere directe en indirecte bedreigingen voor onze veiligheid gemanifesteerd, variërend van terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens tot bedreiging van de energievoorzieningszekerheid en verandering van het klimaat. De vraag is wat dit betekent voor de invulling van de klassieke rol van de NAVO, te weten de verdediging van het bondgenootschappelijk territorium.

¹ Informele vertaling. Voor originele, Engelstalige tekst, zie:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease

Daarbij komt dat niet alleen de wereld is veranderd, maar ook de NAVO zelf. Het bondgenootschap is sinds 1999 met 12 leden uitgebreid tot een totaal van 28 leden, die afhankelijk van hun geschiedenis en hun geografische ligging niet allemaal dezelfde accenten leggen. Evenzeer van belang bij de herziening van het Strategisch Concept is daarom in deze nieuwe samenstelling een gezamenlijk antwoord te geven op de vraag wat de *core business* van de NAVO is. Er dient een nieuw evenwicht gevonden te worden tussen de door sommige bondgenoten benadrukte collectieve verdediging van het eigen grondgebied en het door andere bondgenoten bepleite optreden ver buiten het verdragsgebied. Daarbij blijft het in de afgelopen jaren opgebouwde trans-Atlantische 'acquis' van waarde. Eén van de uitgangspunten van het nieuwe Strategisch Concept zou de *Comprehensive Political Guidance* kunnen zijn, die in 2006 door de NAVO-top in Riga is aanvaard.

Tegen deze algemene achtergrond luiden de specifieke onderzoeksvragen als volgt:

1. Wat?

- Welke betekenis hebben de oorspronkelijke doelstellingen van de NAVO in de 21ste eeuw, rekening houdend met de actuele veiligheidsdreigingen en de evolutie die zich sinds 1999 heeft voltrokken, met name ten aanzien van:
 - de toegenomen omvang en diversiteit van de alliantie;
 - de gewijzigde aard van conflicten;
 - de gewijzigde aard van het militair optreden;
 - expeditieaire operaties ver van huis;
 - nieuwe dreigingen zoals *cyber defence*, piraterij en energievoorzieningszekerheid.

2. Met wie?

- Wat moeten het doel en de reikwijdte van eventueel verdere NAVO-uitbreiding zijn?
- Hoe kan nader invulling worden gegeven aan de relaties met partners (individuele landen, formele partnerschappen en internationale organisaties)? In het bijzonder:
 - hoe zou de relatie met landen als Australië en Japan zich verder moeten ontwikkelen?
 - moet de NAVO invulling geven aan zijn relatie met Rusland?
 - hoe kunnen de NAVO en de EU hun relaties verbeteren en op welke deelterreinen dienen zij samen te werken en/of elkaar aan te vullen in het kader van de *comprehensive approach*?

3. Hoe?

- Welke hervormingen zijn noodzakelijk om de NAVO effectief te kunnen laten functioneren in de nieuwe context?
- Hoe zou het expeditieaire profiel van de NAVO-strijdkrachten verder kunnen worden vergroot?
- Op welke wijze zou het principe van *burden sharing* in de breedste zin van het woord (het delen van troepenbijdragen, financiële lasten en operationele risico's) kunnen worden geoptimaliseerd, met name bij expeditieaire operaties?
- Welke rol kan de NAVO spelen op het gebied van wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie?

4. Nederland

- Welke rol kan Nederland bij dit alles spelen?

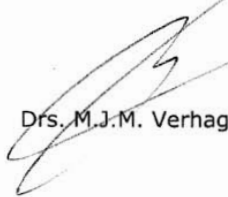
Wij zien uw advies met veel belangstelling tegemoet.

De Minister van Defensie



E. van Middelkoop

De Minister van Buitenlandse Zaken



Drs. M.J.M. Verhagen

Overzicht gebruikte begrippen

3D	<i>Diplomacy, Defence, Development.</i>
Berlijn Plus regeling	Algemeen kader voor een beroep op de NAVO bij EU geleide operaties.
Burden sharing	Materiële, financiële en personele lastenverdeling tussen bondgenoten bij militaire inzet alsmede de bereidheid risico's te accepteren.
Choke points	Knelpunten op belangrijke transportroutes, voornamelijk op zee (Straat van Malakka, Golf van Aden, Suez-kanaal).
Common funding	Financiering van infrastructuur en/of (onderdelen van) operaties uit een gezamenlijk fonds.
Comprehensive approach	Geïntegreerde benadering van veiligheidsproblemen, waarbij politieke, militaire en civiele activiteiten in samenhang worden beschouwd.
Core deterrence	Nucleaire afschrikking die uitsluitend gericht is tegen nucleair bewapende staten.
Costs lie where they fall	Principe waarbij iedere lidstaat de kosten voor militaire inzet bij operaties voor eigen rekening neemt.
Digitale aanval	Aanval met digitale communicatietechnologie gericht tegen vitale logistieke, communicatie- of energie-infrastructuur.
Fragiele staat	Land waarbij de centrale regering niet in staat of niet bereid is basisfuncties als openbare orde, armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen.
Force planning	Het planningsproces dat de NAVO moet verzekeren van de beschikbaarheid van voldoende adequaat uitgeruste strijdkrachten om de taken van het bondgenootschap te kunnen uitvoeren. <i>(Er bestaat geen door de NAVO goedgekeurde definitie van dit begrip)</i>
Force structure	De NAVO machtsstructuur bestaande uit troepen en militaire capaciteiten die door de lidstaten ter beschikking van de NAVO zijn gesteld alsmede de politieke en militaire bevelsstructuur waarmee deze worden aangestuurd. <i>(Er bestaat geen door de NAVO goedgekeurde definitie van dit begrip)</i>

Globalisering	Wereldwijd proces van wederzijdse economische, politieke en sociaal-culturele beïnvloeding.
Hacking	Toegang forceren tot digitale informatiesystemen.
Information operation	Gecoördineerd en gericht inzetten van informatietechnologie voor sabotagedoeleinden.
Irreguliere strijdmethode	Strijd tegen een militair en technologisch superieure tegenstander met guerrillatactieken.
Kleine wapens	<i>Small Arms and Light Weapons (SALW)</i> , individueel draagbare wapens die kogels afschieten of granaten lanceren zoals machinegeweren, granaatwerpers en pistolen.
Massavernietigingswapen	Wapen dat uitgerust is met een nucleaire, biologische, chemische of radiologische lading die bij gebruik veel slachtoffers maakt.
Militaire reikwijdte	Militaire inzetmogelijkheden.
NATO Response Force	Snelle interventiemacht van de NAVO die bij internationale crises kan worden ingezet.
Out of area	Geografische aanduiding voor expeditionaire inzet van NAVO-strijdkrachten buiten het Euro-Atlantische verdragsgebied.
Proliferatie	Verspreiding van massavernietigingswapens en in het bijzonder van nucleair materiaal dat voor militaire doeleinden kan worden gebruikt.
Strategisch Concept	Politieke en militaire strategie van de NAVO voor de voorzienbare toekomst.

Overzicht gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AU	Afrikaanse Unie
BWC	Biologisch Wapenverdrag
CWC	Chemisch Wapenverdrag
EDA	Europees Defensie Agentschap
EU	Europese Unie
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
EVDB	Europees Veiligheids en Defensiebeleid
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid
IAEA	Internationaal Atoomenergie Agentschap
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NPV	Non-Proliferatie Verdrag
NRF	NATO Response Force
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OESO/DAC	Development Assistance Committee van de OESO
PRT	Provincial Reconstruction Team
RAZEB	Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
RBZ	Raad Buitenlandse Zaken
VN	Verenigde Naties

Overzicht geraadpleegde personen

NAAM	FUNCTIE
Ambassadeur mw. dr. P. Andréani	Permanent Vertegenwoordiger van Frankrijk bij de NAVO
Ambassadeur U. Brandenburg	Permanent Vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek Duitsland bij de NAVO
Ambassadeur dr. I.H. Daalder	Permanent Vertegenwoordiger van de Verenigde Staten van Amerika bij de NAVO
Lt-gen. P.J.M. Godderij	Directeur Internationale Militaire Staf bij de NAVO
Drs. T.P. Hofstee	Oud-ambassadeur in Moskou
Drs. K.J.R. Klompenhouwer	Commandant der Civiele Operaties (EVDB) en directeur <i>Civil Planning and Conduct Capacity</i> bij het Raadssecretariaat van de EU
Ambassadeur mw. dr. M. de Kwaasteniet	Nederlands Vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de EU, Permanent Vertegenwoordiger WEU
Lt-gen. A.D. Leakey CMG CBE	Directeur-Generaal EU Militaire Staf bij het Raadssecretariaat van de EU
Prof.dr. J.G. van der Linde	Directeur <i>Clingendael International Energy Programme</i> en hoogleraar Geopolitiek en Energiemanagement, Rijksuniversiteit Groningen
Ambassadeur mr. F.A.M. Majoor	Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO
Drs. A.J. Molenaar	Nederlands Vertegenwoordiger bij de Politiek-militaire Groep van de Raad van de EU
Lt-gen.drs. A.G.D van Osch	Permanent Militair Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO en de EU
Ambassadeur drs. H.A. Schaper	Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN en oud-Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO
Dr. J.P. Shea	Directeur Beleidsplanning in het kabinet van de Secretaris-Generaal van de NAVO
Ir.drs. J. van der Veer	Vicevoorzitter van de Groep van Experts voor de herziening van het NAVO Strategisch Concept
Drs. J.T. Versteeg	Plv. Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*

- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).