

Vergaderjaar 1996–1997

25 243

Uitbreiding van de NAVO en de stabiliteit in Europa

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 februari 1997

Inleiding

In 1990 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de NAVO op hun topbijeenkomst in Londen vastgesteld dat het Atlantisch bondgenootschap zou moeten worden aangepast aan de nieuwe, veelbelovende veiligheidssituatie in Europa na het einde van de Koude Oorlog. De toen nog bestaande Sovjet-Unie werd niet meer als een bedreiging gezien. De NAVO-leden zouden zich, naast de bevordering van de veiligheid van de leden, gaan richten op het helpen beheersen van instabiliteit in Midden- en Oost-Europa, het opbouwen van intensieve vreedzame betrekkingen en samenwerking met de Midden- en Oost-Europese landen en op het leveren van bijdragen aan de internationale vredeshandhaving. Eind 1991 stelde de NAVO-Top in Rome een herzien Strategisch Concept vast, waarin deze nieuwe oriëntatie werd neergelegd.

De nieuwe democratieën in Midden- en Oost-Europa spraken al spoedig belangstelling uit voor toetreding tot de NAVO. Het lidmaatschap van het Westelijk bondgenootschap zagen zij als de kroon op hun ontwikkeling tot vrije, democratische landen. Zij toonden tegelijkertijd een vergelijkbare belangstelling voor toetreding tot de Europese Unie teneinde ook de beoogde economische en politieke verankering in West-Europa te verzekeren. Het perspectief op lidmaatschap van deze organisaties had een stimulerende invloed op de democratisering en economische ontwikkeling in de betrokken landen.

Sinds januari 1994 staat de uitbreiding van de NAVO uitdrukkelijk op de politieke agenda. Toen verklaarden de staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO-landen dat zij toetreding van de democratische landen in Midden- en Oost-Europa tot de NAVO zouden verwelkomen. De daaropvolgende communiqués van ministeriële bijeenkomsten van de Noord-Atlantische Raad, de uitbreidingsstudie en de intensieve dialoog met

geïnteresseerde partners gingen steeds uit van de vooronderstelling dat de NAVO met één of meerdere landen zal uitbreiden. In het laatste NAR-communiqué (10 december 1996) verklaren de ministers van Buitenlandse Zaken: «We are now in a position to recommend to our Heads of States and Governments to invite at next year's Summit meeting one or more countries to start accession negotiations with the Alliance». In het communiqué van de NAR van de ministers van Defensie (18 december 1996) wordt de wenselijkheid van deze stap nog eens onderstreept.

Tijdens de extra ministeriële NAR van 18 februari jl. was uitbreiding opnieuw één van de prominentste onderwerpen. De lidstaten van de NAVO waren het erover eens dat de ingeslagen koers van geleidelijke uitbreiding diende te worden aangehouden. Mevrouw Albright sprak als haar verwachting uit dat de onderhandelingen met de landen die daartoe uitgenodigd zouden worden al eind van dit jaar zouden worden afgerond. Hun formele toetreding zou dan – na ratificatie – in 1999 kunnen plaatsvinden. Algemeen werd aangedrongen op de zo spoedig mogelijke totstandkoming van een NAVO-Rusland Handvest, bij voorkeur nog voor de NAVO-Top van 8 en 9 juli 1997. Mevrouw Albright pleitte daarnaast voor de oprichting van een gezamenlijke NAVO-Rusland Raad en een NAVO-Rusland brigade.

In de Nederlandse interventie is de steun aan de eerder door de NAVO ingenomen lijn bevestigd en de uitbreiding geplaatst in het bredere kader van de interne en externe aanpassing van de NAVO en van de nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur. Een verslag van de Ministeriële NAR van 18 februari jl. en de tekst van de Nederlandse interventie zijn bij deze brief gevoegd (bijlage 1)¹.

De Kamer is door middel van de toezending van de meest relevante documenten voortdurend op de hoogte gehouden van de gedachtevorming in de NAVO, waaraan de Nederlandse regering steeds heeft bijgedragen. In deze brief wordt ingegaan op de huidige stand van zaken in de discussie over de uitbreiding van de NAVO en wordt aandacht besteed aan het flankerende beleid, enkele specifieke aandachtspunten en de verder te volgen procedure.

Doelstellingen en argumenten voor uitbreiding

De fundamentele doelstelling van de uitbreiding van de NAVO is bij te dragen aan de versterking van de stabiliteit en veiligheid in Europa, in de context van een bredere Europese veiligheidsarchitectuur. De daaraan gerelateerde nevendoelelstelling is internationale vredesoperaties uit te voeren in samenwerking met andere internationale organisaties, in het bijzonder de VN. Uitgangspunt is daarbij een breed veiligheidsconcept, dat naast militaire ook politieke en economische componenten omvat. Uitbreiding van de zich sinds 1990 vernieuwende NAVO is dan ook niet een antwoord op een vermeende Russische dreiging. Het gaat om de (geleidelijke) uitbreiding van het systeem van multilaterale samenwerking en integratie dat na de Tweede Wereldoorlog in Europees en transatlantisch verband tussen gelijkgezinde, democratische landen tot stand is gekomen, en dat in sterke mate heeft bijgedragen tot stabiliteit en welvaart in West-Europa. In dit opzicht bestaat er ook een nauwe samenhang tussen uitbreiding van de NAVO en van de EU. Deze samenhang wordt versterkt door de ontwikkeling in NAVO, EU en WEU van een krachtiger Europese Veiligheids en Defensie Identiteit (EVDI).

Het begin van het uitbreidingstraject ligt bij de wens van democratisch verkozen regeringen om tot het bondgenootschap toe te treden. De NAVO is een centraal bestanddeel van de hierboven aangeduide Europese en

¹ De tekst van de Nederlandse interventie is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

transatlantische gemeenschap van waarden en instellingen. Het streven opgenomen te worden in die gemeenschap is voor de grote meerderheid van de ex-communistische landen in Midden- en Oost-Europa (MOE) het leidende beginsel in zowel de binnenlandse als de buitenlandse politiek. Op deze wijze draagt toetreding tot de NAVO bij tot:

- ondersteuning van de democratische hervormingen in de MOE-landen, inclusief civiele en democratische controle over het militaire apparaat;
- bevordering van de gewoontes van samenwerking, overleg en overeenstemming die karakteristiek zijn voor de huidige betrekkingen tussen de Bondgenoten;
- bevordering van de goede betrekkingen tussen buurlanden;
- het tegengaan van tendensen tot desintegratie langs etnische en territoriale lijnen;
- het tegengaan van de destabiliserende effecten die kunnen voortvloeien uit een puur nationale benadering van veiligheids- en defensiepolitiek;
- het bevorderen van de inbedding van de strijdkrachten in multinationale samenwerking en structuren.

In de Verenigde Staten zijn sinds het einde van de Koude Oorlog de opvattingen over de politieke, militaire, economische en culturele samenwerking met Europa geleidelijk verbreed. De vroegere concentratie op West-Europa heeft plaatsgemaakt voor samenwerking met geheel Europa, inclusief de Midden- en Oost-Europese staten en bijzondere relaties met Rusland en Oekraïne. De regering van de Verenigde Staten heeft zich, in dat bredere perspectief, dan ook de afgelopen jaren in toenemende mate ingezet voor een positief antwoord op de verzoeken van Midden- en Oost-Europese landen om toe te treden tot de NAVO. In 1994 is op Amerikaans voorstel besloten, het Partnerschap voor de Vrede in te stellen met als doel, de Midden- en Oost-Europese partners praktische samenwerking op veiligheidsgebied te bieden en een aantal landen in dit kader ook te helpen zich voor te bereiden op uiteindelijk lidmaatschap van de nieuwe NAVO. De Verenigde Staten en diverse andere bondgenoten hebben de afgelopen jaren veel in de nieuwe samenwerkingspatronen geïnvesteerd. Het spreekt vanzelf dat het standpunt van de Verenigde Staten ook voor het Nederlandse standpunt van grote betekenis is. Dat geldt à fortiori naar de mate, waarin het besluitvormingsproces in een definitieve fase komt.

Opneming van nieuwe leden in het bondgenootschap zal de band tussen de Verenigde Staten en Europa bestendigen en nieuwe impulsen aan de transatlantische samenwerking geven.

Voor de Noord-Atlantische partners vormt de NAVO het onvervangbare instrument om hun betrokkenheid bij de Europese veiligheid vorm te geven. In de nieuwe veiligheidssituatie laat deze betrokkenheid zich niet meer beperken tot de huidige Europese leden van de NAVO. De VS en Canada hebben, zeker vanuit veiligheidsoogpunt, een steeds meer geïntegreerde kijk op Europa, waarbij het onderscheid tussen West-Europa enerzijds en Midden- en Oost-Europa anderzijds zwakker is geworden.

Toetreding van enkele Midden- en Oost-Europese staten is geen doel op zich en moet niet gezien worden als «gebiedsvergroting» ten kosten van andere staten. Deze toetreding is onderdeel van een breder pakket van aanpassingen en vernieuwingen van de Europese veiligheidsarchitectuur. De elementen van dit pakket zijn inmiddels duidelijk: ze worden naast elkaar ontwikkeld, zonder dat het een door het ander gegijzeld kan worden:

- de interne NAVO-aanpassing, waaronder groter accent op crisis-beheersing, de vormgeving van de EVDI, de stroomlijning van de geïntegreerde militaire structuur en de integratie daarin van Frankrijk en Spanje, en de – nog te besluiten – aanpassing van het Strategisch Concept;
- de ontwikkeling van een handvest tussen NAVO en Rusland
- de ontwikkeling van een speciale relatie tussen de NAVO en Oekraïne
- de geleidelijke uitbreiding van de zich vernieuwende NAVO
- de versterking van het Partnerschap voor de Vrede (PVV-plus), de instelling van een Atlantic Partnership Council
- de uitbreiding van de EU, de WEU en de Raad van Europa
- de modernisering van het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa
- de versterking van de OVSE in het bijzonder de ontwikkeling van een Europees Veiligheids Model en de opstelling van een Europees Veiligheids Handvest in OVSE kader.

Deze veranderingsprocessen zijn het meest zinvol in hun onderlinge samenhang. Het is geen «shopping list», waaruit naar willekeur een element geschrapt kan worden. De aanpassingen beogen een Europese veiligheidsarchitectuur te creëren, waarin de oude, confrontationele scheidslijnen in Europa opgeheven zijn en waar – nu eenmaal onvermijdelijke – grenslijnen tussen landen of groepen van landen in politieke en economische zin zo weinig mogelijk hinder voor brede en intensieve internationale samenwerking veroorzaken. De term «uitbreiding van de NAVO» kan in die zin aanleiding geven tot misverstand: het gaat in wezen niet om het vergroten van de oude NAVO, maar om het totstandbrengen van een nieuwe NAVO, waarin huidige en nieuwe leden zich gezamenlijk inzetten voor het bredere takenpakket.

In samenhang met de hiermee gepaard gaande toetredingsprocessen zal ook verdere voortgang moeten worden geboekt met de uitbreiding van de EU. Het gaat immers om de politieke en economische verankering van de betreffende landen.

Na het wegvallen van de Oost-West tegenstelling verbreedde de NAVO haar taken (meer accent op «collective and cooperative security» – naast «collective defence») en koos de NAVO in het belang van het behoud van een centrale rol in de Europese veiligheidsarchitectuur bewust voor een dynamische benadering en niet voor een behoudende.

Deze benadering had vanaf het begin twee sporen: openheid voor lidmaatschap van sommige en intensivering van samenwerking met andere, aanvankelijk bewust in het midden latend wie tot de «sommige» en wie tot de «andere» behoorden. Dit werd formeel aan een proces van zelfselectie overgelaten.

Zoals vermeld in de inleiding, heeft de NAVO-Top in Brussel in januari 1994 aangekondigd uitbreiding te verwelkomen. In eerste instantie zijn daar niet direct concrete gevolgen aan verbonden, omdat men de verdere ontwikkelingen van de hervormingsprocessen in de toetredingskandidaten zelf en vooral ook Rusland wilde afwachten. Wel zijn stappen genomen ter voorbereiding van latere besluitvorming over uitbreiding, in het bijzonder de opstelling van de «Enlargement Study» van september 1995, gevolgd door een geïntensiverde dialoog met de geïnteresseerde partners, die overigens in zeer verschillende posities verkeren. De «Enlargement Study» maakte met opzet nog geen keuze tussen landen die snel en die pas op lange termijn zouden kunnen toetreden.

Vanaf begin 1996 deed de gedachte de ronde van een NAVO-Top in 1997, die o.m. zou besluiten een of meer van de meest gekwalificeerde kandidaatleden uit te nodigen. De formele aankondiging daarvan werd gedaan door de recente ministersbijeenkomst in Brussel op 10 december

1996. Een aantal overwegingen bracht met name Washington tot de conclusie dat niet langer gewacht moest worden, een conclusie die uiteindelijk ook door de overige bondgenoten werd gedeeld. Allereerst was ondertussen duidelijk geworden dat het politieke en economische hervormingsproces in een groot aantal Midden- en Oost-Europese landen zich had geconsolideerd en dat het streven naar NAVO-lidmaatschap breed gedragen werd. Verder uitstel zou in de nieuwe democratieën in toenemende mate twijfel zaaien over de na 1989 ingezette koers, ook omdat vanuit de EU signalen kwamen dat niet gerekend mocht worden op spoedige toetreding.

Vereisten voor lidmaatschap

De overwegingen op basis waarvan de NAVO-landen de keuze zullen maken welke landen uit te nodigen toetredingsonderhandelingen te beginnen, zijn vastgelegd in genoemde «Enlargement Study» uit september 1995. Die studie verwijst allereerst naar het gestelde in het Verdrag van Washington, dat ten grondslag ligt aan de NAVO, en de daarin opgenomen doelstelling van de leden «to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law». Nieuwe leden zullen tenminste aan deze basisbeginselen moeten voldoen. Over deze basisbeginselen zal in de komende tijd nader worden overlegd. Hiervan uitgaande stelt artikel 10 van het verdrag dat de bondgenoten ieder ander Europees land dat in de positie is deze beginselen te bevorderen en bij te dragen aan de veiligheid van het Noord-Atlantische gebied, kunnen uitnodigen tot het verdrag toe te treden. Verdere vereisten zijn o.m. dat nieuwe leden de beginselen, beleidslijnen en procedures die door alle leden onderschreven worden, zullen aanvaarden en overnemen, dat uitbreiding de effectiviteit en samenhang van het Bondgenootschap moet versterken en geen afbreuk moet doen aan de gemeenschappelijke defensie. Voorts dienen zij bereid en in staat te zijn bijdragen te leveren aan vredesoperaties en andere nieuwe taken. Toetreding moet passen binnen een brede Europese veiligheidsarchitectuur gebaseerd op samenwerking in geheel Europa. Nieuwe leden zullen zich daarom moeten verplichten hun aandeel te nemen in de «roles, risks, responsibilities, costs and benefits» verbonden met de collectieve defensie en tot het streven naar behoud van vrede en veiligheid. Ook moeten staten met etnische of territoriale geschilpunten deze met vreedzame middelen oplossen, in overeenstemming met de beginselen van de OVSE.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de «Enlargement Study» benadrukt dat er geen vaste rigide lijst van criteria is op basis waarvan het Bondgenootschap min of meer automatisch zou kunnen vaststellen welke landen zouden kwalificeren. De achterliggende gedachte is hierbij dat het mede zal gaan om een politieke afweging. De uitbreiding van de NAVO maakt immers deel uit van een breder proces van aanpassing van het Bondgenootschap, dat op zijn beurt weer bedoeld is bij te dragen aan de stabiliteit en veiligheid in geheel Europa. In de komende maanden zal daarom een zeer belangrijk punt de afweging in NAVO-verband zijn in hoeverre uitbreiding zal leiden tot meer stabiliteit, respectievelijk instabiliteit in Europa en welke gevolgen zij zal hebben voor de effectiviteit en politieke cohesie van de organisatie. Dit is een afweging die voor iedere toetredingskandidaat telkens afzonderlijk gemaakt zal moeten worden.

De invloed van de uitbreiding op de stabiliteit in Midden- en Oost-Europa

Verschillende Midden- en Oost-Europese landen hebben zich sinds 1990 zeer ingespannen voor hervormingen om hun landen gereed te maken voor nauwe samenwerking en integratie met Westerse instellingen als de NAVO en de EU. Het perspectief op lidmaatschap van de NAVO heeft al in hoge mate bijgedragen tot stabiliteit in die landen en tot aanzienlijke verbetering in hun onderlinge relaties. Ook hun beleid op het terrein van mensenrechten, minderheden en grenzen is inmiddels in positieve zin aangepast. Psychologisch hebben zij zich inmiddels ingesteld op de uitbreiding. Terugkomen op de aankondiging dat de Top een of meer landen zal uitnodigen toetredingsonderhandelingen te beginnen, zou afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de NAVO en leiden tot een diepe crisis in de NAVO en tot onzekerheid en instabiliteit in Europa, in het bijzonder in Midden- en Oost-Europa. De politieke en maatschappelijke stromingen die zich sterk hebben gemaakt voor samenwerking met het Westen, democratisering, marktgeoriënteerde hervorming en regeling van minderheden- en grensgeschillen zouden dan een ernstige nederlaag lijden, vooral in de ogen van de meer nationalistische krachten die kritisch staan tegenover vergaande internationale samenwerking.

Tegelijkertijd moet er wel een antwoord gevonden worden op de problemen die kunnen ontstaan ten gevolge van het feit dat het Bondgenootschap, wil het zijn besluitvaardigheid en slagvaardigheid handhaven, onmogelijk alle 12 landen die belangstelling voor lidmaatschap hebben uitgesproken, op korte of zelfs middellange termijn in zijn midden zal kunnen opnemen. Die problemen zouden vooral kunnen ontstaan als de indruk zou worden gewekt dat de NAVO met de komende uitbreiding een blijvende nieuwe scheidslijn door Europa zou trekken. Het gevolg zou zijn gevoelens van afwijzing en discriminatie bij de kandidaatleden die niet door de Top zullen worden uitgenodigd. Ook zou de gedachte kunnen rijzen dat de niet-uitgenodigde kandidaten voor de NAVO onbelangrijke partners zijn, en dat hun toekomst ligt in afzijdigheid. Deze overwegingen leiden tot een behoedzaam omgaan met de vraag hoeveel landen in eerste instantie uitgenodigd dienen te worden.

Om negatieve effecten onder de niet-uitgenodigden te beperken, ontwikkelt de NAVO op dit moment voorstellen tot een vergaande intensivering van de samenwerking binnen het Partnerschap voor Vrede. Dit PvV staat open voor alle Europese landen en opvolgerstaten van de Sovjet-Unie, en kent ondertussen 27 niet-NAVO deelnemers (waaronder ook landen als Zweden, Finland, Oostenrijk en Zwitserland). Het nieuwe zogenaamde «Super PvV» is gericht op het ontwikkelen van een meer operationele rol voor het Partnerschap bij de uitvoering van de nieuwe missies van het Bondgenootschap, zoals vredesoperaties. Het gaat hier om een grotere rol van de Partners bij de planning en oefeningen voor, maar ook bij de uitvoering van dergelijke missies. Onderdeel hiervan is dat de Partners nauwer betrokken zullen worden bij het werk op deze terreinen van de militaire instanties van de NAVO. Een tweede punt is een grotere betrokkenheid van de Partners bij de besluitvorming t.a.v. de zaken waarover met het Bondgenootschap wordt samengewerkt. Ten derde gaat het om een versterking van het politieke overleg met de Partners. Door de VS is voorgesteld als politieke overkoepeling hierboven een «Atlantic Partnership Council» te plaatsen, mede ook ter vervanging van de Noord Atlantische Samenwerkingsraad.

Overigens gaat het bij deze verdieping van de samenwerking met de partners niet alleen om het tegengaan van mogelijke gevoelens van uitsluiting bij de kandidaatleden die door de Top niet uitgenodigd zullen

worden. Het gaat evenzeer om het inhoud geven aan de nieuwe rol die de NAVO, tezamen met alle partners die daaraan mee willen werken, op het vlak van de Europese veiligheid wil spelen. Deze rol komt nu al in de praktijk tot uiting in Bosnië-Herzegowina, waar 18 niet-NAVO landen aan SFOR deelnemen.

Het nieuwe «Super PvV» en de Atlantic Partnership Council zullen dan ook openstaan voor alle partners, en niet alleen de kandidaatleden van de NAVO. De NAVO ziet deze laatste ook niet als een groep. Voor het Bondgenootschap is uitbreiding een «open-ended» proces, waarvan niet van te voren precies de grenzen aan te geven zijn. Grondgedachte daarbij is dat van geen land bij voorbaat vaststaat dat het zich niet tot een waardevolle democratische partner en bondgenoot kan ontwikkelen. Geen enkel land wordt uitgesloten, ook Rusland niet, al is een Russisch lidmaatschap van de NAVO momenteel niet aan de orde is.

Met Oekraïne werkt de NAVO aan een bijzonder partnerschap, waarover mogelijk tijdens de komende NAVO-Top nadere besluiten zullen worden genomen. Het oogmerk is een overeenkomst met Oekraïne te sluiten die het belang reflecteert dat de NAVO hecht aan de bijzondere en onafhankelijke positie van Oekraïne in Europa en aan een intensieve politieke en militaire samenwerking met dat land.

De verhouding met Rusland

De politiek meest gevoelige vraag verbonden met de uitbreiding is op dit moment hoe deze te combineren met het streven naar een verhouding van vertrouwen en samenwerking met Rusland. Doelstelling is immers te komen tot een stabiele Europese veiligheidsarchitectuur, waarin ook Rusland zijn plaats vindt.

Het ontwikkelen van een goede verhouding met Rusland, gekenmerkt door samenwerking en vertrouwen, is in feite een zelfstandige doelstelling, die ook los van de uitbreiding moet worden nagestreefd. Een goede relatie met Rusland is hoe dan ook noodzakelijk voor stabiliteit en veiligheid in Europa. Maar een dergelijke relatie, en het wegnemen van Russische mispercepties over het karakter van de huidige NAVO, hebben nog extra belang gekregen door het Russische verzet tegen de uitbreiding.

De NAVO stond en staat hier voor een moeilijke afweging. In feite zijn de Russische bezwaren tegen de uitbreiding dermate vergaand dat Rusland alleen volledig tevreden gesteld kan worden met een afwijzing van de verzoeken van Midden- en Oost-Europese landen tot toetreding. Uitstel van de beslissing tot uitbreiding zou de Russische bezwaren niet verminderen – eerder het tegendeel: het zou Moskou in zijn afwijzende houding kunnen sterken en zijn bereidheid tot afspraken met de NAVO te komen over de relatie NAVO-Rusland doen afnemen. Tegen die achtergrond heeft de NAVO het afgelopen half jaar een reeks van initiatieven genomen om de samenwerking operationeel en inhoudelijk te versterken.

Tot nu toe is de Russische reactie op deze voorstellen afhoudend geweest (anders dan in Bosnië-Herzegowina, waar het in de praktijk wel mogelijk is gebleken met Rusland tot een nauwe en goedlopende samenwerking te komen).

Moskou wilde niet de indruk geven door actief op deze voorstellen in te spelen met een voorgenomen uitbreiding in te stemmen. Het heeft de deur echter nooit volledig dichtgegooid en op de laatste bijeenkomst van de ministers van buitenlandse zaken in Brussel heeft minister Primakov een opening geboden.

Het Bondgenootschap heeft daarop ingespeeld door SF Solana naar Moskou af te vaardigen met nieuwe voorstellen. Deze bouwen voort op de eerdere initiatieven, maar gaan veel verder. Zij zijn gericht op een veiligheidspartnerschap, een samenstel van afspraken inzake informatie-uitwisseling, consultatie, samenwerking en in een aantal gevallen ook

gemeenschappelijke besluitvorming, vast te leggen in een NAVO-Rusland Handvest. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen: crisis-beheersing, vredesoperaties, rampenbestrijding, proliferatie van en verdediging tegen massavernietigingswapens, wapenbeheersing, nucleaire veiligheid, defensiebeleid en defensiebegrotingen, defensie-gerelateerde milieuzaken, materieelsamenwerking, conversie, terrorisme en drugshandel (dit alles natuurlijk voor zover zij reeds onderwerp van NAVO-samenwerking vormen; bij de laatste twee onderwerpen bijvoorbeeld gaat het om samenwerking tussen de inlichtingendiensten).

Hiervoor zou een nieuw, permanent, apart en zichtbaar NAVO-Rusland mechanisme moeten worden opgericht. Dit zou de volgende taken hebben:

- het voeren van overleg over genoemde onderwerpen, en over de actuele politieke en veiligheidsonderwerpen op de agenda van de NAVO;
- het ontwikkelen van gemeenschappelijke initiatieven (bijv. wapenbeheersingsvoorstellen) op basis van dit overleg;
- het gemeenschappelijk nemen van besluiten, eventueel gevolgd door gemeenschappelijk optreden, t.a.v. duidelijk omschreven terreinen, van geval tot geval te beslissen.

Doelstelling is zo ver als mogelijk het overleg te laten uitmonden in gemeenschappelijke initiatieven of gemeenschappelijk optreden. Het overleg met Rusland kan echter geen afbreuk doen aan de zelfstandigheid van de besluitvorming van de NAVO zelf, noch aan het recht van het Bondgenootschap zelfstandig een eigen weg in te slaan als het overleg niet tot resultaat zou leiden. De Bondgenoten zien dit alles als een evolutief proces, waarbij naarmate meer ervaring is opgedaan de terreinen van overleg en gemeenschappelijke besluitvorming zich verder kunnen ontwikkelen.

SG Solana heeft 20 januari jl. hierover met Minister Primakov gesproken en daarbij gesteld dat deze voorstellen niet op tafel worden gelegd op een «take it or leave it» basis maar om een basis te vormen voor de verdere discussie. Primakovs eerste reactie was niet negatief. Hij legde daarbij echter ook een aantal eisen op tafel die voor de Bondgenoten niet aanvaardbaar zijn. Zo lijkt Moskou een vetorecht te wensen over ieder militair optreden van de NAVO buiten het eigen verdragsgebied wanneer het Bondgenootschap niet zelf bedreigd zou zijn. Bovendien wil Rusland niet alleen met de NAVO afspraken maken over overleg en samenwerking, maar ook een aantal beperkingen overeenkomen voor de militaire invulling van het lidmaatschap van de nieuwe NAVO-leden (kernwapens, buitenlandse troepen, infrastructuur). Over een betrokkenheid daarbij van deze landen zelf spreekt Moskou overigens niet. Dit alles zou in Russische ogen bij voorkeur vastgelegd moeten worden in een document dat juridisch bindend is.

Naar de mening van de bondgenoten is het geven van een juridische status aan de afspraken met Rusland onnodig en ook ongewenst, ook vanwege de mogelijke complicaties bij de ratificatie daarvan. De Russische eisen t.a.v. de positie van de nieuwe leden binnen het Bondgenootschap kunnen niet worden ingewilligd, maar dat wil niet zeggen dat aan de Russische bezwaren geheel wordt voorbijgegaan. Op de laatste ministersbijeenkomst in december heeft de NAVO al aangegeven «no intention, no plan and no reason» te hebben kernwapens op het grondgebied van de nieuwe leden te plaatsen; ook voorziet de NAVO niet «any future need to do so». Evenmin heeft de NAVO het voornemen om buitenlandse troepen te stationeren in de nieuwe lidstaten. In meer algemene zin zal uitbreiding niet leiden tot andere krachtsverhoudingen op militair terrein, gezien de beoogde modernisering van het verdrag inzake de Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE) en de mogelijkheid daarbij van verdere reducties.

In de periode tot de NAVO-Top zullen de gesprekken tussen de NAVO en Rusland worden voortgezet. Doelstelling van de NAVO zal daarom blijven met Rusland tot overeenstemming te komen ten tijde van de NAVO-Top, of zelfs voorafgaand daaraan. Het zal zeker niet eenvoudig zijn met Rusland inderdaad tot een akkoord te komen, al stemmen recente uitlatingen van President Jeltsin hoopvol. Hoe wenselijk een dergelijk akkoord is, de bondgenoten zijn het erover eens dat het niet verstandig zou zijn het uitbreidingsbesluit, en daarmee ook het succes van de Top, hierdoor te laten gijzelen. Overweging is daarbij mede dat ook voor Rusland een krachtige, inhoudsvolle relatie met de NAVO van groot belang is, en dat dit, naarmate het besef in Moskou zal toenemen dat de uitbreiding vaststaat, uiteindelijk de doorslag zal geven. Er zal ook niet gauw voor Rusland een gunstiger moment komen om de NAVO tot concessies te bewegen dan aan de vooravond van de uitbreidingsbeslissing.

De overweging, dat de binnenlandspolitieke verhoudingen in Rusland gecompliceerd zijn en niet volledig voorspelbaar, is geen overtuigende reden de wens van Midden- en Oost-Europese staten om toe te treden tot de NAVO af te wijzen of op de lange baan te schuiven. Integendeel, het is immers onduidelijk of de Russische houding t.o.v. hun toetreding in de toekomst gunstiger of ongunstiger wordt. Wel is het duidelijk dat de NAVO behoedzaam te werk dient te gaan, geen onnodige weerstand in Moskou dienst te wekken, en zich dient in te spannen voor optimale afspraken over de veiligheidspolitieke samenwerking met Rusland in de toekomst. De verwachting bestaat dat op deze punten in de komende maanden meer duidelijkheid zal komen.

Behoud van effectiviteit

Een zeer belangrijk criterium bij de uitbreiding is het behoud van de besluitvaardigheid en slagvaardigheid van het Bondgenootschap. Wat betreft het eerste: uitbreiding van het ledental kan – zo is de ervaring bij andere organisaties – leiden tot problemen. In het geval van de NAVO echter zal, naar het voorkomt, dit negatieve effect zich niet of nauwelijks voordoen, zoals ook in het verleden bij de eerdere uitbreidingen het geval is geweest.

Tijdens de vorig jaar begonnen intensieve dialoog is gebleken dat de toetredingskandidaten de verplichtingen van het lidmaatschap zonder voorbehoud aanvaarden en het belang van effectiviteit onderschrijven.

Daarbij komt dat de NAVO weliswaar een consensusorganisatie is, maar tegelijkertijd een organisatie waar het Amerikaanse leiderschap (met geleidelijk een iets sterkere Europese identiteit) sterk beleidsbepalend is. Het behoud van de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid is voor ieder van de toetredingskandidaten een centraal element in hun buitenlandse politiek. Het valt daarom niet te verwachten dat uitbreiding van de NAVO met enkele nieuwe leden een negatief effect zal hebben op het vermogen van de VS dat leiderschap uit te oefenen, noch op het vermogen van de organisatie om consensusbesluiten te bereiken.

Specifieke aandacht verdienen daarbij wel de problemen die zouden kunnen ontstaan ten gevolge van grens- of minderhedenkwesties. Zoals reeds vermeld zal de vreedzame oplossing door kandidaatleden van eventuele territoriale of etnische disputen waarin zij verwickeld zijn, een belangrijke factor vormen bij de besluitvorming welke landen uit te nodigen voor toetredingsonderhandelingen. Daarbij zal van de nieuwe leden ook een concrete toezegging gevraagd worden dat zij latere toetreding van andere landen niet zullen blokkeren (over de precieze vorm waarin dit het beste kan gebeuren is het overleg binnen het bondgenootschap nog gaande).

Daarnaast is er de noodzaak van het behoud van de militaire geloofwaardigheid van de NAVO. Die geloofwaardigheid is mede gestoeld op de geïntegreerde militaire structuur. Deelneming aan die structuur verbetert de interoperabiliteit, versterkt de bondgenootschappelijke solidariteit en vergroot de cohesie binnen de NAVO. Nieuwe leden moeten bereid en in staat zijn bij te dragen aan de collectieve defensie onder artikel V van het verdrag, aan de nieuwe missies van het Bondgenootschap en aan het NAVO budget. Positief is daarom dat alle kandidaatleden hebben aangegeven deel te willen nemen aan de geïntegreerde militaire structuur van het Bondgenootschap, inclusief de multinationale commandovoering, en aan het collectieve proces van defensieplanning. Ook hebben zij hun wens kenbaar gemaakt geleidelijk hun interoperabiliteit met de NAVO te ontwikkelen, en zijn daar in het kader van het Partnerschap voor de Vrede al mee begonnen. De mate waarin daarmee voortgang is gemaakt verschilt van land tot land. En vanzelfsprekend zal een simpele onderschrijving van de doelstelling van interoperabiliteit niet voldoende zijn voor een effectieve deelname aan de gemeenschappelijke defensie-inspanningen in het Bondgenootschap. De militaire autoriteiten van de NAVO verrichten thans een analyse van de militaire factoren verbonden met de toetreding van nieuwe leden. Deze analyses zullen t.a.v. ieder van de toetredingskandidaten worden gemaakt, op een neutrale en objectieve wijze worden opgesteld en geen aanbevelingen inzake toetreding van bepaalde landen inhouden. Zij zijn bedoeld als de bijdrage van militaire kant aan de besluitvorming die door de Top zal plaatsvinden, en die gebaseerd zal zijn op het geheel van de eerder genoemde overwegingen. Naast het potentieel voor interoperabiliteit zullen deze analyses zich richten op zaken als de plannen en programma's voor de strijdkrachten, defensiepersoneel, omvang van de strijdkrachten en omvang en samenstelling van de budgets. De verwachting is dat deze analyses in de loop van mei van dit jaar gereed zullen zijn. Daarnaast is aan de financiële comités van de NAVO opdracht gegeven een begin te maken met het in kaart brengen van de financiële consequenties van de uitbreiding. Het streven is de kosten van de uitbreiding zo beperkt mogelijk te houden. De aanpassing van defensieorganisatie, infrastructuur en materieel zal zich geleidelijk kunnen voltrekken.

Het gaat er niet om dat nieuwe leden na toetreding aan alle taken binnen het Bondgenootschap moeten kunnen deelnemen. Dat is op het moment ook al niet het geval wat betreft de huidige leden, bijvoorbeeld op nucleair terrein. Dat de nieuwe leden geen nucleaire taken zullen vervullen, is dus geen inbreuk op het «NAVO-acquis». De kandidaatleden hebben ook niet aangegeven zelf deel te willen nemen aan deze nucleaire taken; wel onderschrijven zij het bondgenootschappelijke concept van nucleaire afschrikking. De kandidaatleden hebben alle ook aangegeven bereid te zijn bij te dragen aan de nieuwe missies van de NAVO, zoals crisisbeheersing «out-of-area». Het gaat bij crisisbeheersing niet om een verdragsverplichting, die leidt tot automatische solidariteit. Consensus zal steeds opgebouwd moeten worden tussen de leden. Er is echter geen reden om aan te nemen dat de nieuwe leden minder aan het bereiken van een consensus zullen willen meewerken dan de huidige of «coalitions of the willing» in de weg zullen staan. De bijdragen van een groot aantal onder hen aan NAVO's operaties in Bosnië-Herzegovina zijn daarvan een teken.

Tegelijkertijd geven deze aan dat uitbreiding zal leiden tot een verbreding van het vermogen van de NAVO crisisbeheersingstaken op zich te nemen, en zo een bijdrage te leveren aan stabiliteit en veiligheid in geheel Europa.

Procedure

In de NAVO is overeengekomen, dat de afzonderlijke lidstaten thans nog geen definitieve keuzes maken van de landen die wel en die nog niet zullen worden uitgenodigd om toe te treden. Ook de Nederlandse regering kan derhalve nog geen definitief standpunt daarover geven. Oogmerk is, de definitieve keuzes gezamenlijk voor te bereiden, in de aanloop tot de NAVO-Top in Madrid op 8–9 juli a.s. Alle 16 lidstaten zullen daarin hun rol spelen teneinde tot consensus te komen. De inzet van de regering is de uitbreiding behoedzaam te laten plaatsvinden en mogelijke negatieve effecten, zoals hiervoor geanalyseerd, zoveel mogelijk te voorkomen. In de NAVO vindt overleg plaats over de invloed van toetreding op de situatie in Rusland in het licht van de nog te maken afspraken met dat land.

De permanente NAVO-raad bereidt de beslissingen van de NAVO-Top van juli a.s. voor. Daaraan voorafgaand zal nog een voorbereidende ministeriële bijeenkomst van de NAVO-raad plaatsvinden op 29 en 30 mei in Sintra, Portugal. Dit betekent dat het kabinet, waarschijnlijk kort na deze bijeenkomst, een nader gespecificeerd standpunt over de verschillende aspecten van de uitbreiding zal kunnen innemen. Op dit moment wordt met de betrokken landen een geïntensiverde dialoog gevoerd op basis van de uitbreidingsstudie over politieke en militaire aspecten van de NAVO-uitbreiding. Voorts wordt, zoals hierboven gesteld, een analyse opgesteld inzake de militaire factoren van de NAVO-uitbreiding. Deze zal begin mei gereed zijn. Studies naar de kosten van de uitbreiding voor de landen die geïnteresseerd zijn in NAVO-lidmaatschap worden in de loop van mei afgerond. Nadat tijdens de top in Madrid één of meer landen zijn uitgenodigd om toe te treden tot de NAVO zullen de toetredings-onderhandelingen beginnen. Deze zullen uitmonden in een Protocol bij het NAVO-verdrag. In vrijwel alle NAVO-landen dient het Protocol door het parlement te worden goedgekeurd. De verwachting is dat de ratificatie-procedure tenminste een jaar zal duren.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
W. Kok

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve

VERSLAG VAN DE BUITENGEWONE MINISTERIËLE ZITTING VAN DE NOORD-ATLANTISCHE RAAD 18 FEBRUARI 1997 TE BRUSSEL**Samenvatting**

De vergadering vond plaats op verzoek van mevrouw Madeleine Albright, de nieuwe Secretary of State van de Verenigde Staten. De zitting werd gehouden ter voorbereiding van de NAVO-Topconferentie van Staatshoofden en Regeringsleiders die 8 en 9 juli te Madrid gehouden zal worden en had een consultatief karakter. Er is dan ook geen communiqué uitgegeven. Aan het einde van de vergadering stelden de ministers vast dat het Bondgenootschap zich opnieuw geïnteresseerd had aan het uitbreidings- en aanpassingsproces. Mevrouw Albright stelde voor te komen tot een gezamenlijke NAVO-Rusland Raad en een gezamenlijke NAVO-Rusland Brigade. Deze buitengewone zitting van de Noord-Atlantische Raad heeft voldaan aan twee belangrijke doelstellingen, te weten een spoedige kennismaking van de ministers van het Bondgenootschap en mevrouw Albright en het afgeven van een duidelijk signaal van eensgezindheid en vastbeslotenheid om de Topconferentie in Madrid tot een succes te maken. De vooruitzichten voor de Topconferentie zijn dan ook gunstig.

Uitbreiding van de NAVO

De meeste ministers spraken zich uit voor opname van een beperkt aantal landen in de eerste groep. Dit zou de opname in de NAVO kunnen vergemakkelijken alsook de ratificatie van uitbreiding. Geen van de ministers noemde welke landen tot deze groep zouden moeten behoren.

De ministers waren het er over eens dat de uitbreiding niet beperkt moest blijven tot één groep. Verschillende ministers spraken zich daarom ervoor uit dat de Topconferentie in Madrid een verklaring aflegt, waarin het open karakter van de NAVO (conform artikel 10 van het Verdrag van Washington) duidelijk wordt onderstreept. Eveneens is voorgesteld dat de NAVO de 16+1 dialoog met geïnteresseerde partnerlanden zou voortzetten.

De vergadering stond stil bij de bezwaren van Rusland tegen uitbreiding van de NAVO. Vastgesteld werd dat Rusland zijn houding dienaangaande niet snel zou veranderen, maar dat dit meningsverschil niet in de weg hoeft te staan aan het uitbreidingsproces, noch aan de bijzondere relatie die de NAVO en Rusland wensen te ontwikkelen. In dit verband is er aan herinnerd dat uitbreiding geen concessie is die van de Russische Federatie verkregen moet worden.

Algemeen wordt aangenomen dat de onderhandelingen over toetreding snel afgerond zouden kunnen zijn, zodat reeds vroeg, bijvoorbeeld in 1998 kan worden begonnen met de ratificatie.

Verschillende ministers haalden het belang van parallelle tussen NAVO- en EU-uitbreiding aan. In dit verband is ook aandacht besteed aan de Turkse wens tot nauwere samenwerking en uiteindelijke integratie met de EU en de WEU.

NAVO-Rusland

Mevrouw Albright stelde voor te komen tot de oprichting van een gezamenlijke NAVO-Rusland Raad, die gezamenlijke besluiten zou kunnen nemen en, waar wenselijk, ook gezamenlijke non-art 5-operaties zou kunnen laten plannen en uitvoeren. In het verlengde hiervan stelde zij ook

voor te komen tot een gezamenlijke NAVO-Rusland Brigade. Deze voorstellen werden in het algemeen positief begroet. Verschillende landen stelden geen juridisch bindend document, maar een politiek bindend handvest na te streven.

Algemeen bestaat de wens dat overeenstemming over een document betreffend de NAVO-Rusland relatie voor of op de Topconferentie wordt bereikt.

Verschillende ministers stonden stil bij het in NAVO-kader bereikte akkoord over de inzet van de NAVO voor de onderhandelingen over de modernisering van het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa. Modernisering van de CSE-verdrag, de versterking van de OVSE, de relatie EU-Rusland werden door de ministers complementair geacht aan het overeen te komen document.

NAVO-Oekraïne

De ministers waren unaniem van mening dat deze speciale relatie bij voorkeur voor de NAVO-Topconferentie tot stand moest komen. Secretaris-Generaal Solana kondigde aan dat het NAVO-informatiekantoor in Kiev dit voorjaar geopend zou worden.

Aanpassing van de militaire structuren

Er bestaan consensus in het Bondgenootschap dat waar mogelijk meer Europese officieren op seniore posities in de Europese regionale commando's AFCENT en AFSOUTH geplaatst zouden moeten worden. Tevens is er op gewezen dat de aanpassing van de militaire structuur militair zinvol moet blijven en kosten moet besparen.

Partnerschap voor Vrede/Atlantische Partnerschapsraad

In dit verband werd bijzondere aandacht besteed aan de Baltische landen. Vastgesteld werd dat niet al hun veiligheidsproblemen werden opgelost door hun toenadering tot de EU.

De ministers spraken over de mogelijkheid om op de ministeriële zitting van de Noord-Atlantische Raad in Sintra (Portugal) 29 en 30 mei aanstaande, te besluiten over de oprichting van de Atlantische Partnerschapsraad, waartoe momenteel voorstellen worden uitgewerkt.