

**DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE
VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG
VAN ONVEILIGE ZEKERHEID NAAR ONZEKERE VEILIGHEID**

No. 10, September 1999

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. mr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
Ambtelijk adviseurs	Dr. K.A. Koekkoek (<i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>) Drs. E. Kwast (<i>Ministerie van Defensie</i>)
Secretaris	Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@SBO.MINBUZA.NL
Internet www.AIV-advieS.NL

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	
I	Inleiding	7
II	Ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie sinds 1993	9
	II.1. Veranderingen in de veiligheidssituatie	9
	II.2. Continuïteit in de veiligheidssituatie	15
	<i>II.2.1. De veiligheidssituatie in en rondom Europa</i>	<i>16</i>
	<i>II.2.2. Regio's elders in de wereld</i>	<i>17</i>
III	Veranderingen in het internationale instrumentarium	19
	III.1. De NAVO	19
	III.2. De Europese defensie-capaciteit	23
	III.3. De Verenigde Naties en de OVSE	28
IV	Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid	31
	IV.1. Het veiligheidsbeleid	31
	IV.2. Het defensiebeleid	33
	<i>IV.2.1. De taken van de krijgsmacht</i>	<i>33</i>
	<i>IV.2.2. De middelen van de krijgsmacht</i>	<i>36</i>
V	Samenvatting en aanbevelingen	43
Bijlage I	De adviesaanvraag	
Bijlage II	De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie sinds 1993	
Bijlage III	Lijst van geraadpleegde personen en bezochte instellingen	
Bijlage IV	Lijst van gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 18 november 1998 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd advies uit te brengen over de ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie sinds 1993 en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse defensiebeleid en voor de wijze waarop de krijgsmacht haar taken gestalte geeft. De beoordeling van de internationale veiligheidssituatie heeft het afgelopen decennium steeds een belangrijke rol gespeeld bij de bepaling van het veiligheids- en defensiebeleid en, daarvan afgeleid, de wijze waarop de Nederlandse krijgsmacht werd ingericht. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie hebben aangegeven dat een analyse van de veranderingen in de internationale veiligheidssituatie ook een belangrijk onderdeel zal vormen van de nieuwe defensienota die eind 1999 zal uitkomen.

Tijdens de opstelling van het advies is Nederland als lid van het Atlantische bondgenootschap geconfronteerd met de crisis rond Kosovo. De AIV benadrukt dat hij niet is gevraagd om in dit kader beschouwingen te geven over de actualiteit van de problematiek rond Kosovo. Wel besteedt dit advies aandacht aan problemen rond de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties met het oog op mogelijke ontwikkelingen op de lange termijn. Waar nodig wordt daarbij ook verwezen naar problemen die zijn gerezen bij het internationale ingrijpen rond Kosovo.

De AIV heeft dit advies besproken in zijn vergadering van 18 juni 1999 en heeft daarbij procedures, leidend tot vaststelling, afgesproken. Het advies is voorbereid in de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) van de AIV. Deze Commissie bestaat uit de volgende personen: dhr. A.L. ter Beek* (voorzitter), prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh (vice-voorzitter), dr. A. Bloed, dr. Ph. P. Everts*, prof. mr. F.J.M. Feldbrugge*, lt.gen. b.d. G.J. Folmer*, mr. J.G.N. de Hoop Scheffer*, prof. dr. K. Koch*, mw. dr. M. van Leeuwen*, drs. D.A. Leurdijk*, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, mw. drs. L. Sprangers, prof. drs. B.A.G.M. Tromp*, gen. b.d. A.K. van der Vlis*, drs. E.P. Wellenstein* en prof. dr. F. Wielenga. De leden van wie de namen met een * zijn gemarkeerd, hebben onder het voorzitterschap van gen. b.d. A.K. van der Vlis deelgenomen aan de werkgroep die het advies heeft voorbereid. Ook maakte drs. W.K.N. Schmelzer van de Commissie Europese Integratie van de AIV deel uit van deze werkgroep. De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn ondersteund door de ambtelijk adviseurs van de CVV: commodore H. Emmens, drs. E. Kwast (ministerie van Defensie), mw. drs. S. Th. Blankhart en drs. B. ter Haar (ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat werd gevoerd door drs. H.A. Würzner (secretaris CVV), met ondersteuning van de stagiaires mw. K.M.M. Boeije en mw. E. Eryigit.

Ter voorbereiding van het advies hebben leden van de werkgroep in januari en februari 1999 deel genomen aan de conferentie 'The Future of War', georganiseerd door de Foundation for War Studies (Groningen), in St. Petersburg van 24 tot en met 27 februari 1999. Verder hebben zij bezoeken gebracht aan Londen en het NAVO-Hoofdkwartier in Brussel om zich te oriënteren op de Britse *Strategic Defence Review* en de laatste ontwikkelingen binnen het Atlantisch bondgenootschap. Een overzicht van de geraadpleegde personen en instanties is als bijlage opgenomen. De AIV is de geraadpleegde personen en instanties erkentelijk voor hun inbreng en spreekt zijn grote waardering uit voor de ontvangen steun van de

Nederlandse Ambassade te Londen en van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO bij de verwezenlijking van deze oriëntatierizen.

Het voorliggende advies beperkt zich niet tot een algemene beoordeling van de internationale veiligheidssituatie. Zoals blijkt uit de bijgevoegde adviesaanvraag is de AIV in het bijzonder gevraagd een appreciatie te geven van de meest recente ontwikkelingen in de Russische Federatie, van de ontwikkelingen op het gebied van de Europese defensiesamenwerking en van de betekenis van de zogeheten 'nieuwe veiligheidsrisico's', zoals massavernietigingswapens en terroristische groeperingen. Om deze onderwerpen in hun onderlinge samenhang te kunnen behandelen heeft de AIV voor de volgende hoofdstukindeling gekozen:

Na een korte inleiding, waarin de uitgangspunten van het advies worden beschreven, volgt in Hoofdstuk II een beschrijving van de ontwikkelingen op internationaal veiligheidsgebied. Hoofdstuk III gaat nader in op de aanpassingen die sinds 1993 hebben plaatsgevonden in de voor Nederland meest relevante internationale organisaties. Hoofdstuk IV heeft het specifiek Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid tot onderwerp. In Hoofdstuk V ten slotte worden de conclusies en aanbevelingen op een rij gezet. De adviesaanvraag, een beschrijving van de ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie sinds 1993, een lijst met geraadpleegde personen, en een list van gebruikte afkortingen zijn in de bijlagen opgenomen.

I Inleiding

Steeds meer vraagstukken krijgen een internationale veiligheidsdimensie. Dat is vooral voor een land als Nederland van grote betekenis. Ons land is immers relatief sterk -en in steeds sterkere mate- internationaal georiënteerd. Uit de grote omvang van export en import van goederen en diensten ten opzichte van de binnenlandse productie blijkt dat de buitenlandse handel en de internationale dienstverlening wezenlijk zijn voor de Nederlandse welvaart.¹ Door zijn ligging en als één van de meest open economieën ter wereld fungeert Nederland bovendien als belangrijk verwerkings- en overslagpunt voor het Europese achterland; een positie die niet alleen de Nederlandse economie ten goede komt, maar Nederland ook een belangrijke economische schakelfunctie geeft ten opzichte van andere Europese landen.

Gezien zijn internationale positie heeft Nederland een direct belang bij stabiliteit en veiligheid, zowel in Europees als in mondiaal verband. Kennis van de oorzaken van instabiliteit en versterking van mechanismen waarmee deze kunnen worden voorkomen, bestreden of beheerst, is daarom een nationaal belang. Om op een effectieve en efficiënte manier aan een stabiele mondiale omgeving te kunnen bijdragen moet Nederland zijn internationale instrumentarium (diplomatie, krijgsmacht, ontwikkelingssamenwerking en economische instrumenten) op een coherente en consistente wijze inzetten. De beperkte omvang van dit instrumentarium maakt het ook noodzakelijk de inspanningen te bundelen met die van gelijkgezinde landen. Dat gebeurt binnen de Verenigde Naties, diens gespecialiseerde organisaties, de internationale financiële en economische instellingen (Wereldbank, IMF en WTO), en via regionale organisaties en arrangementen (NAVO, EU, WEU, OVSE en de Raad van Europa).

Naast het belang van een stabiele internationale omgeving, kent Nederland een aantal (grond)wettelijke verplichtingen die richtinggevend zijn voor zijn veiligheidsbeleid, zoals de verdediging van het Nederlandse grondgebied, de bevordering van de internationale rechtsorde en de Koninkrijkstaken. De bevordering van de internationale rechtsorde omvat niet alleen de ondersteuning van politieke stabiliteit, maar ook de bevordering van verantwoordelijk bestuur en de naleving van de rechten van de mens. Het beginsel van de universaliteit van mensenrechten brengt bovendien met zich dat Nederland hier geen principiële verschil kan maken tussen regio's of culturen: deze verantwoordelijkheid geldt wereldwijd.² In dit licht onderscheiden de Nederlandse bijdragen aan de VN-vredesoperaties in Cambodja en Haïti zich dan ook niet van de inspanningen die bijvoorbeeld in Bosnië-Herzegovina worden geleverd. Wel dient, vanuit praktisch oogpunt, rekening te worden gehouden met de beperkingen van de Nederlandse militaire capaciteit, waardoor grenzen zijn gesteld aan de inzet. Bovendien geven de hiervoor genoemde regionale organisaties bijzondere Atlantische en Europese verplichtingen.

De AIV is gevraagd een analyse te maken van de wijze waarop de internationale veiligheidssituatie zich sinds de Prioriteitennota van 1993 heeft ontwikkeld en van de gevolgen daarvan voor het Nederlandse defensiebeleid en voor de wijze waarop de krijgs-

1 Economist Intelligence Unit, 'Country Profile Netherlands 1998-1999', Londen 1998, pag. 11.

2 Adviesraad Internationale Vraagstukken, Universaliteit van de Rechten van de Mens en Culturele Verscheidenheid, Den Haag 1998, pag. 36.

macht haar taken gestalte geeft. Hieruit vloeit voort dat in het begrip veiligheid, zoals het in dit advies wordt gehanteerd, de militaire component centraal staat, waarbij het in eerste instantie gaat om geweld te (helpen) voorkomen, in te dammen of te helpen beëindigen door de inzet van militaire middelen. De AIV gebruikt in dit kader een concept van veiligheid dat ruimer is dan de opvatting die zich alleen op interstatelijk geweld richt, maar gaat niet zover dat hij onder veiligheid de afwezigheid van welk risico dan ook verstaat, met inbegrip van economische en ecologische aspecten tot en met 'human security' als alomvattende term.

De Prioriteitennota uit 1993 vormt het ijkpunt in de adviesaanvraag. Die nota is het meest recente beleidsstuk van de regering waarin het defensiebeleid mede op grond van een integrale veiligheidsanalyse is vastgesteld. Het relatief korte tijdsbestek waarover wordt gerapporteerd (nauwelijks zes jaar) noopt los van het gegeven dat zich op veiligheidsgebied altijd onvoorzienbare, ingrijpende ontwikkelingen kunnen voordoen tot extra terughoudendheid in dit advies over mogelijke lange termijn-prognoses. Daar tegenover staat dat bij aanbevelingen voor aanpassingen van de krijgsmacht rekening moet worden gehouden met het gegeven dat ingrijpende reorganisaties, verandering van doctrines en de ontwikkeling en aanschaf van nieuw materieel geruime tijd zouden vergen en veel geld zouden kosten. Omdat de aanpassing van een eenmaal ingezette koers een proces van lange adem is en de krijgsmacht voor jaren vastlegt, acht de AIV de marges voor dit advies beperkt.

Een directe vertaling van de veiligheidssituatie naar taken en middelen van de krijgsmacht is bij afwezigheid van een duidelijk afgebakende dreiging, zoals die zich voerde tijdens de Koude Oorlog, niet uitvoerbaar. In de Prioriteitennota is dan ook, met name als bijdrage van Nederland aan bondgenootschappelijk of ander internationaal militair vermogen voor crisisbeheersing, een militair ambitieniveau gedefinieerd. Dat ambitieniveau komt er op neer dat Nederland in staat moet zijn drie jaar lang gelijktijdig deel te nemen aan vier vredebewarende operaties met eenheden ter grootte van een bataljon of het equivalent daarvan, of dat het éénmalig moet kunnen bijdragen aan vrede-afdwingende operaties met een eenheid ter grootte van een brigade. Dit ambitieniveau is destijds, in het licht van de omvang van de Nederlandse krijgsmacht, door het parlement aanvaard als een redelijke inspanning ten behoeve van de internationale rechtsorde, stabiliteit en veiligheid; en onlangs is het in de Hoofdlijnennotitie bevestigd. Ook de AIV heeft dit ambitieniveau als uitgangspunt voor zijn overwegingen genomen. Later in het advies komt de AIV hierop terug. In deze inleiding wil de AIV echter reeds vaststellen dat alleen al de noodzaak van voldoende parate eenheden voor uitzending conform dit ambitieniveau -en met een adequaat voortzettingsvermogen- extra middelen vergt die in de huidige meerjarenramingen niet zijn voorzien. Deze ramingen moeten naar het oordeel van de AIV dus omhoog. Zonder een dergelijke politieke heroriëntatie bestaat het risico dat de inzetbaarheid, en daarmee ook het draagvlak en de wervingskracht van de krijgsmacht, tekort zullen schieten. Gezien de nauwe samenhang tussen deze elementen dreigt dan een vicieuze cirkel te ontstaan met zeer negatieve consequenties voor de wijze waarop Nederland een bijdrage kan leveren aan de internationale vrede en veiligheid.

Dat de AIV in zijn analyses verder eigen afwegingen maakt, los van de Hoofdlijnennotitie, spreekt voor zich. Het gaat hier immers om een gevraagde bijdrage aan de voorbereiding van de 'Defensienota 2000'. Wel zal in de loop van het betoog op punten worden aangegeven of, en waar, de opvattingen van de AIV al dan niet sporen met de Hoofdlijnennotitie, die het ministerie van Defensie het afgelopen voorjaar heeft uitgebracht.

II Ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie sinds 1993

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de veranderingen die invloed kunnen uitoefenen op de internationale veiligheidssituatie aan het begin van de 21e eeuw. De nadruk ligt daarbij op de proliferatie van massavernietigingswapens, de voortschrijdende informatietechnologie, de ontwikkeling van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme, en de betekenis van de vluchtelingenproblematiek. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van een aantal regio-specifieke ontwikkelingen.

II.1. Verandering in de veiligheidssituatie

Door de snelle verspreiding van militair-technologische kennis, en door de ontwikkelingen op communicatie- informatie- en transportgebied, komen gewelddadigheden steeds makkelijker beschikbaar. Daardoor heeft zich in de loop van de jaren negentig een trend van 'schaalverkleining' ingezet: de relatief makkelijke verkrijgbaarheid, maar ook de toegenomen effectiviteit en vernietigingskracht van militaire middelen stellen steeds kleinere partijen (kleinere landen, niet-statelijke groeperingen) in staat geloofwaardig met geweld te dreigen, ook over langere afstand.³ Lokale of regionale veiligheidsproblemen krijgen daardoor sneller een gewelddadig karakter en eerder internationale betekenis. Een betekenis, die overigens door de voortdurende en actuele informatievoorziening van de bevolking over ontwikkelingen elders op de wereld, steeds breder onderkend lijkt te worden. Dergelijke ontwikkelingen maken het moeilijk te komen tot een ondubbelzinnige analyse van de wijze waarop veiligheidsrisico's zich kunnen voordoen en van hun relatieve betekenis. Niettemin wordt hierna een poging gedaan tot nadere uitsplitsing in types van dreiging.

Proliferatie van massavernietigingswapens⁴

Het verdwijnen van de Oost-West tegenstelling na de val van de Muur heeft geleid tot een toegenomen bereidheid om nadere wapenbeheersingsafspraken te maken. Met uitzondering van China vindt bij de grote kernwapenmogendheden (de Russische Federatie, de Verenigde Staten, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk) sinds het begin van de jaren negentig een gestage vermindering plaats van nucleaire arsenalen. Verschillende staten hebben inmiddels publiekelijk hun kernwapenprogramma's beëindigd, hun nucleaire arsenalen opgegeven en/of hun voorraden hoogverrijkt uranium onder internationaal toezicht gesteld. Dat neemt echter niet weg dat er nog steeds meer dan 30.000 tactische en strategische kernkoppen bestaan, waarvan een substantieel deel in de economisch en politiek instabiele Russische Federatie. Ook bij een verdere vermindering van kernwapens blijft het vernietigingsvermogen van de kernwapenmogendheden formidabel. Daarnaast zijn er nieuwe 'verklaarde' kernwapenstaten die van betekenis zijn voor de verspreiding van massavernietigingswapens, ook al bezitten deze slechts

3 M. Shubik, 'Terrorism, Technology and the Socioeconomics of Death', in: Comparative Strategy, vol. 16, 1997, pag. 407.

4 De AIV onderkent dat de proliferatieproblematiek niet beperkt blijft tot massavernietigingswapens. Voor een beoordeling van de verspreiding van lichte wapens verwijst hij naar zijn eerder uitgebrachte advies 'Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden', Den Haag 1998, pp. 24 tm. 31.

enkele bruikbare kernwapens. In het bijzonder India en Pakistan hebben door hun kernproeven in 1998 een nieuwe fase in hun nucleaire bewapeningswedloop ingezet, die tevens van grote invloed is op de militaire krachtsverhoudingen in de regio. Andere staten geven uit strategische overwegingen geen informatie over hun kernwapenprogramma's.

Deze ontwikkelingen spelen zich af tegen de achtergrond van de verlenging van het Non Proliferatie Verdrag in 1995. Meer dan 170 landen hebben toen -opnieuw- verklaard geen kernwapens te zullen verwerven, onder de voorwaarde dat de vijf officiële kernwapenmogendheden zich inspannen deze wapens af te schaffen. Nog afgezien van de vraag of alle kernwapenstaten daartoe bereid zijn, moet worden geconstateerd dat ook het ontmantelen van kernwapens een kostbaar proces is dat geruime tijd zal vergen en dat, vanwege het vrijkomen van splijtstoffen, op zichzelf weer kan leiden tot een verdere verspreiding van nucleaire wapens.⁵

Het proces van chemische ontwapening verloopt langzaam en is tweeslachtig. Hoewel de Chemische Wapen Conventie inmiddels door meer dan 110 staten is geratificeerd, is de betrokken staten een ruime periode van tien tot vijftien jaar gegund om zich te ontdoen van hun chemische arsenalen. Bovendien zijn juist de landen die ervan worden verdacht chemische wapens te ontwikkelen, tot nu toe niet toegetreden tot de Conventie. Er bestaat grote onduidelijkheid over staten als Iran, Noord-Korea en Libië. Het waarschijnlijk nog resterend Iraakse arsenaal lijkt door het UNSCOM-inspectieprogramma en de Brits-Amerikaanse bombardementen van december 1998 voorlopig niet inzetbaar.

Over de feitelijke verspreiding van biologische wapens tast men in het duister. Het Biologische Wapenverdrag (BW-verdrag) van 1972 is weliswaar door 140 landen geratificeerd, maar kent geen verificatiemechanisme. Bekend is dat Irak en de Russische Federatie tot begin jaren negentig, ondanks hun ratificatie van het BW-verdrag, lange tijd biologische wapens zijn blijven ontwikkelen. Er bestaan vermoedens dat een aantal andere landen nog steeds biologische wapens bezit of ontwikkelt, waaronder China, Egypte, Israël, Iran, Libië, Noord-Korea, Taiwan en Syrië.⁶

Naast de verspreiding van massavernietigingswapens doen zich ook op het gebied van de overbrengingsmiddelen verontrustende ontwikkelingen voor. De dreiging die uitging van de relatief simpele Iraakse SCUD-raketten tijdens de Golfoorlog heeft de afgelopen jaren gezorgd voor een toenemende bezorgdheid over de verspreiding van (ballistische) raketten in Azië, het Midden-Oosten en Noord-Afrika.⁷ Een bezorgdheid die verder is versterkt door technologische ontwikkelingen die de inzet van raketten vergemakkelijkt en raketinstallaties moeilijker zichtbaar maakt voor radar.⁸ Syrië en Egypte hebben inmiddels het nieuwste type SCUD aangeschaft en ook Libië bezit (oude) SCUD-raketten. Iran ontwikkelt met behulp van China een ballistische raket (Shihab 3) die het

5 Zie voor een bredere discussie over de voor- en nadelen van de verspreiding van kernwapens: S.D. Sagan en K.N. Waltz, 'The Spread of Nuclear Weapons: a Debate', New York 1995.

6 R.A. Falkenrath, 'Confronting Nuclear, Biological and Chemical Terrorism', in: Survival vol. 40, 1998, no. 3, pag. 46.

7 Zie voor het Midden-Oosten: E. Blanche en D. Lennox, 'Shifting Balance', in: Jane's Defence Weekly, jg. 31, 1999, nr. 10, pp. 59-72.

Israëlsche grondgebied moet kunnen bestrijken. Noord-Korea beschikt naar verluidt over een drietrapsraket met een bereik van 5000 kilometer⁹, en Pakistan en India zijn verwickeld in een wedloop met middellange-afstands-raketten die kernladingen kunnen overbrengen. Het risico van een verdere modernisering van dergelijke raketten in Azië is niet denkbeeldig. Een comité van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden constateerde onlangs dat China door ontvreemding van Amerikaanse militaire geheimen thans beschikt over voldoende informatie om zijn nucleaire arsenaal, dat nu nog is gebaseerd op ontwerpen uit de jaren vijftig, op korte termijn aanzienlijk te moderniseren. Met deze informatie moet China in staat worden geacht onder meer mobiele intercontinentale raketten, intercontinentale lanceerinrichtingen op onderzeeërs en raketten met meervoudige kernladingen te produceren.¹⁰ Tegen deze achtergrond hoeft het geen verwondering te wekken dat de ontwikkeling van een adequaat afweermechanisme tegen ballistische raketten in veel landen hoge prioriteit geniet.

Informatietechnologie

De snelle ontwikkelingen op communicatie- en informatiegebied zijn onmiskenbaar mede van betekenis voor de internationale vrede en veiligheid. Het is steeds gemakkelijker geworden toegang te krijgen tot moderne informatie- en communicatiesystemen. Daardoor kunnen niet alleen steeds meer staten, maar ook niet-statelijke actoren beschikken over middelen die nog geen tien jaar geleden waren voorbehouden aan de grote mogendheden. Voorbeelden zijn steeds krachtiger mobiele communicatie-apparatuur, middelen om radioverkeer en elektrische apparaten te blokkeren (*jamming*), vrij beschikbare coderingsapparatuur, commerciële waarnemings satellieten¹¹ en het inmiddels algemeen toegankelijke Global Positioning System (GPS). Daarnaast is het op het Internet betrekkelijk eenvoudig informatie te vinden over de aanmaak van massavernietigingswapens, de aanschaf van wapensystemen of het werven van huurlingen.

Er wordt wel betoogd dat de slagvelden van de toekomst niet meer beperkt zullen blijven tot de fysieke ruimte, maar door de strijd om informatiedominantie een steeds grotere *cyberspace*-component zullen krijgen.¹² Het National Defense Panel, dat in opdracht van het Amerikaanse ministerie van Defensie de veiligheidsdreigingen van de 21e eeuw heeft geanalyseerd, beschouwt een dergelijke ontwikkeling als één van de

8 Overigens bleek zelfs al het oude type SCUD dat Irak tijdens de Golfoorlog gebruikte, moeilijk te op te sporen. Volgens Th. Keany en E.A. Cohen (Gulf War Air Power Survey (GWAPS), Summary Report, Washington 1993, pp. 84-87) werd tijdens de Golfoorlog slechts vijftien procent van de Iraakse SCUD-lanceerinstallaties met succes uitgeschakeld. Zie ook: V.J. Warner, 'Technology favors future land forces', in: Strategic Review jg. 26, 1999, nr. 3, p. 50.

9 Ministerie van Defensie, Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000, Den Haag 1999, pag. 9.

10 Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China (Cox Report), Washington 1999, pp. 72 tm.78.

11 De kwaliteit van 'gewone' commerciële observatiesatellieten wordt steeds beter. De Ikonos 1, die in mei 1999 gelanceerd zou worden, moest vanaf 300 kilometer hoogte een optische resolutie van één meter kunnen bereiken. Zie: S. Rispen, 'Spoorzoeken vanuit de Ruimte', in: Intermediair, 6 mei 1999, pag. 31.

12 Bijvoorbeeld door R.J. Bunker, 'Technology in a Neo-Clausewitzian Setting' in: G. de Nooy (red), The Clausewitzian Dictum and the Future of Western Military Strategy, Den Haag 1997, pp. 75 tm. 91.

grootste uitdagingen voor de Amerikaanse veiligheid. Tegelijk erkent het Panel dat de kansen en dreiging die voortvloeien uit informatietechnologie ingewikkeld en moeilijk te identificeren zijn.¹³ Het is bijvoorbeeld maar de vraag of een goed georganiseerd militair apparaat via zijn informatiesystemen werkelijk kan worden gemanipuleerd. De algemene verspreiding van informatiedragers en communicatiesystemen maakt organisaties immers minder afhankelijk van specifieke informatiekanalen, waardoor het voor individuele buitenstaanders praktisch onmogelijk wordt informatiestromen totaal te beheersen. De problemen met informatietechnologie hebben dan ook eerder te maken met een teveel aan informatie die een organisatie moet verwerken dan met het mogelijk wegvallen of manipuleren van één informatiekanaal.¹⁴

Ook al blijven de risico's die krijgsmachten lopen door de communicatierevolutie voorlopig beperkt, civiele systemen lijken daarentegen aanzienlijk kwetsbaarder geworden. Door hun onderlinge verbondenheid kan sabotage van één civiel informatiesysteem makkelijk leiden tot de ontwrichting van aanpalende systemen met maatschappelijke ontwrichting en zelfs potentiële rampen tot gevolg.¹⁵ Een dergelijke kwetsbaarheid vereist niet alleen een optimale beveiliging van civiele informatiesystemen, maar ook een adequate rampenbestrijding voor de mogelijke gevolgen, in de vorm van goed geoefende scenario's en fysieke (ook militaire) capaciteiten.

Grensoverschrijdende criminaliteit

De opkomst van georganiseerde criminaliteit, die door de moderne communicatie-, informatie-, en transportmiddelen in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter heeft, hangt nauw samen met de lokale ondermijning of het wegvallen van centraal overheidsgezag.¹⁶ In een aantal gevallen zijn gewelddadige conflicten of sociaal-economische spanningen gepaard gegaan met de ontwikkeling van 'no go areas' of criminele 'grey zones', waarbij de autoriteit van staten geheel is verdampt of nauwelijks wordt gerespecteerd en de georganiseerde criminaliteit zich betrekkelijk makkelijk kan ontwikkelen (o.m. Afghanistan, de grens tussen Thailand en Birma/Myanmar, de Beka'a vallei, de Andes, Xinjiang-regio en wijken van wereldsteden als Karachi, Lima, Istanbul, Lagos, Rio de Janeiro en Los Angeles). Het verband tussen politieke en economische spanningen en de ontwikkeling van grensoverschrijdende criminaliteit doet zich ook voor in de onmiddellijke nabijheid van West-Europa. In Bosnië-Herzegovina bijvoorbeeld betrekken verschillende paramilitaire eenheden vanaf 1994 via de zogeheten 'Balkan

13 National Defense Panel, 'Transforming Defense. National Security in the 21st Century', Washington 1997, pag. 13 en 42.

14 L. Freedman, 'The revolution in Strategic Affairs', (Adelphi Paper 318), Oxford 1998, pp. 49-64.

15 In W. Church e.a., '1997-1998 Infrastructural Vulnerability Report', (Journal of Infrastructural Warfare/Centre for Infrastructural Warfare Studies), San Fransisco 1998, wordt de kwetsbaarheid van telefoonverkeer, satellieten, internet, nutsbedrijven en luchtverkeer geïllustreerd aan de hand van overzichten van ongelukken en bijna-ongelukken als gevolg van informatiseringsproblemen.

16 Deze samenhang laat onverlet dat er tot dusverre slechts één voorbeeld is van een poging van de georganiseerde criminaliteit om het gezag van een staat geheel ten val te brengen. Het betreft de situatie in Colombia in de jaren tachtig, waarin verschillende drugkartels openlijk de oorlog verklaarden aan de staat. Deze oorlog liep voor de kartels uit op een mislukking, waarna deze zich beperkten tot de instandhouding van de controle over beperkte territoria, Zie C. Basiouni, 'Organized Crime and New Wars', in: M. Kaldor, B. Vashee, 'New Wars', Londen, 1997, pag. 45.

route' hun inkomsten mede uit de opbrengsten van de drugshandel.¹⁷ Op een vergelijkbare wijze is Somalië sinds het begin van de jaren negentig één van de belangrijkste Afrikaanse doorvoerlanden voor verdovende middelen naar West-Europa en de Verenigde Staten geworden en is in Albanië sinds 1997 een grootscheepse illegale wapenhandel op gang gekomen. Dat dergelijke criminaliteit, indien eenmaal ontstaan, hardnekkige vormen kan aannemen bewijzen de drugssyndicaten in Noord-Thailand en Birma, die meer dan vijftig jaar geleden werden opgericht ter ondersteuning van de Kwomintang en nog steeds een bloeiend bestaan leiden. Een aparte vorm van georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit is piraterij. Met name in Azië (Golf van Bengalen, Straat van Malakka, Chinese Zee) kan deze door gebrekkige controle van de relevante overheden in toenemende mate het scheepsverkeer onder druk zetten.

Het komt ook voor dat guerrilla-bewegingen in door hen beheerste gebieden criminele activiteiten ontwikkelen om in het eigen voortbestaan te voorzien. Verdenkingen hieromtrent bestaan onder meer tegen de PKK (Turkije/Irak), het NPA (Filippijnen), de Tamil Tijgers (Sri Lanka), de FARC (Colombia), het Lichtend Pad (Peru) en de Rode Khmer (Cambodja). De wijze van opereren van dergelijke organisaties verschilt nauwelijks van die van de georganiseerde misdaad: er wordt 'beschermingsgeld' geïnd, waarvan milities en een eigen exportorganisatie van illegale goederen -soms gebruikmakend van gevluchte landgenoten in het buitenland- in stand worden gehouden. In elk van deze gevallen bestaat een duidelijk verband tussen instabiliteit en dergelijke criminele activiteiten.

Terrorisme

De grootste risico's van terrorisme voor de *internationale* veiligheidssituatie lijken niet in de eerste plaats meer te komen uit de hoek van de 'traditionele' terroristische organisaties, zoals het Ierse Republikeinse Leger, de Rode Brigades, het Japanse Rode Leger, en Armeense en Palestijnse bevrijdingsorganisaties. Zulke organisaties hebben veelal een duidelijk omschreven *politiek* doel waaraan ze, mede door middel van hun terreuraanslagen, zoveel mogelijk publiciteit aan willen geven. Hun acties kenmerken zich wel door (dreigen met) spectaculaire gewelddadigheid, maar zijn dikwijls gericht tegen enkelingen. Traditionele groeperingen met een politieke ideologie streven er niet naar zoveel mogelijk (dodelijke) slachtoffers te maken. Ze beogen immers begrip voor hun zaak te winnen.¹⁸ Ook hechten ze doorgaans aan het leven van hun leden en hun eigen voortbestaan. Hoewel 'traditionele' terreurorganisaties in het recente verleden overheden voor grote problemen hebben gesteld, zijn hun doelstellingen en tactiek te doorgronden. Er valt daarom min of meer trefzeker beleid tegenover te stellen.

Bedreigender en minder goed aan te pakken, zijn de vooral sinds de jaren tachtig opgekomen *mystiek* of *religieus* gemotiveerde groeperingen. In twee belangrijke aspecten onderscheiden zij zich van de meer traditionele organisaties. Ten eerste is het niet hun voornaamste doel begrip voor hun zaak te winnen onder gewone 'stervelingen'. Hun acties lijken veeleer gericht op een onsterfelijk gehoor, of op een publiek van ingewijden. Zij nemen dan ook vaak niet de moeite hun aanslagen, hoe 'succesvol' ook, publiekelijk op te eisen. Zij zijn daardoor verhoudingsgewijs moeilijker te traceren. Ten

17 A. Politi, 'European Security: the New Transnational Risks', Chaillot Paper 29, Parijs 1997, pag. 23. Aan de Bosnische groeperingen kan waarschijnlijk ook het Kosovaarse bevrijdingsfront UÇK worden toegevoegd.

18 B. Roberts, 'Has the Taboo been broken?' in: B. Roberts (red.), *Terrorism with Chemical and Biological Weapons*, Alexandria 1997, pag. 127.

tweede lijken sommige religieus gemotiveerde groeperingen, in tegenstelling tot de traditionele, juist te streven naar het maken van zoveel mogelijk slachtoffers, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de aanslagen op het World Trade Center in New York en op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam.

Er wordt wel verondersteld dat deze 'nieuwe' terreurgroepen geen morele problemen zouden hebben met het daadwerkelijk inzetten van nucleaire, chemische of bacteriologische strijdmiddelen.¹⁹ De aanslag in 1995 in de metro van Tokio, uitgevoerd met het gifgas sarin door de Aum Shinri Kyo sekte, is een aanwijzing in deze richting. Tegelijkertijd is deze aanslag het enige praktijkvoorbeeld tot nu toe. Het is daarom nog te vroeg om te spreken over de opkomst van terrorisme met massavernietigingswapens. Niettemin zijn de potentiële gevolgen van de mogelijke inzet van niet-conventionele strijdmiddelen door terreurorganisaties dermate ernstig, dat inspanningen om de verspreiding van dergelijke middelen onder niet-statelijke groeperingen tegen te gaan nu al noodzakelijk zijn, in eerste instantie bij wijze van preventie. Niet alleen ligt hier een taak voor intensievere samenwerking tussen krijgsmacht en politionele diensten, maar ook is duidelijk dat hier raakvlakken bestaan met het reguliere non- en contraproliferatiebeleid.²⁰

Migratie en vluchtelingen

Volgens de Slotverklaring van de Wereldbevolkingsconferentie in Cairo (1994) waren er halverwege de jaren negentig circa 125 miljoen migranten, waarvan de helft in ontwikkelingslanden verbleef.²¹ Hoewel het grootste deel van de internationale migranten een buurland als eindbestemming heeft, blijft interregionale migratie naar vooral de rijkere westerse landen groeien.²²

De AIV pretendeert niet in dit advies een analyse te geven van de aard en ernst van de asiel- en migratieproblematiek. Wel stelt hij vast dat er tegen de achtergrond van de toegenomen mobiliteit een onmiskenbaar verband bestaat tussen de mate waarin burgers worden getroffen door conflicten en de problemen waarmee Westeuropese landen kampen om de toenemende aantallen migranten en vluchtelingen op te vangen. Dat blijkt onder meer uit de herkomst van de groepen die Nederland het afgelopen decennium hebben bereikt. Deze vormt een duidelijke afspiegeling van de landen die op een zeker moment in de greep waren van conflicten of politieke spanningen.²³ De mogelijk-

19 Zie bijvoorbeeld Falkenrath, 'Confronting Nuclear, Biological and Chemical Terrorism'.

20 Zie bijvoorbeeld B. Hoffman, 'Inside Terrorism', Londen 1998, pp. 87-130.

21 United Nations, 'Report on the International Conference on Population and Development, Cairo 5, 13 September 1994', A/Conf. 17/113.

22 Aantal asielaanvragen:	1986	1993	1997
Europa:	191.020*	516.710*	nog niet bekend
Nederland:	5.865*	35.399*	34.443**

* opgave van UNHCR

** opgave van Vluchtelingenwerk Nederland

23 Zie onder meer J. Wets, 'Internationale Migratie aan het eind van de twintigste eeuw' in: B. Bomert, H. de Lange (eds), Jaarboek Vrede en Veiligheid, Nijmegen 1998. Volgens opgaven van Vluchtelingenwerk Nederland kwamen de grootste groepen asielzoekers in 1997 uit Irak (9.641), Afghanistan (5.920), vml. Joegoslavië (1.652), Sri Lanka (1.497), Somalië (1.280), Iran (1.253), China (1.158) en Turkije (1.135).

heid bestaat ook dat dergelijke groepen de veiligheidssituatie in de ontvangende landen negatief beïnvloeden omdat ze de problemen en frustraties van de ontvluchte crises als het ware met zich mee nemen naar het land van opvang. Een dergelijke beïnvloeding geldt in beperkte mate voor de veiligheidssituatie in een aantal Westerse landen, maar kan een acuut veiligheidsprobleem worden als in ontvangende landen door vluchtelingenstromen de politieke verhoudingen uit evenwicht raken (zoals bijvoorbeeld in Macedonië en in het Grote Meren gebied in centraal Afrika is gebeurd).

Tot nu toe heeft het Nederlandse politieke debat over de asiel- en migratieproblematiek een tamelijk reactief karakter gehad, waarbij een discussie over de oorzaken van migratiestromen op het tweede plan bleef. De beheersbaarheid van dergelijke stromen zal in de toekomst evenwel niet afhangen van de kwaliteit of de capaciteit van het Nederlandse opvangbeleid, maar veel meer van de mogelijkheden die mensen krijgen om in eigen land een menswaardig bestaan op te bouwen. Men kan natuurlijk afwachten totdat conflicten hun bijwerking in de vorm van vluchtelingen -maar eventueel ook van grensoverschrijdende criminaliteit of mogelijk terrorisme- naar andere regio's exporteren. Veel beter is het echter bij te dragen aan het actief en adequaat aanpakken van de crisishaarden zelf.

II.2. Continuïteit in de veiligheidssituatie

Evenals in 1993 vinden ook vandaag de dag vele gewelddadige conflicten plaats, waar bij jaarlijks vele tienduizenden doden zijn te betreuren en tientallen miljoenen mensen ontheemd raken of hun land ontvluchten.²⁴ In sommige analyses wordt erop gewezen dat het aantal conflicten sinds 1993 beduidend is toegenomen.²⁵ Een dergelijke toename moet echter niet worden toegeschreven aan een stijgend aantal nieuwe conflicten, maar vooral aan de steeds langere duur van bestaande gewelddadigheden.²⁶ De gevolgtrekking lijkt dan ook niet vergezocht dat de conflicten en spanningen die aan de basis liggen van veel veiligheidsproblemen in de loop van de jaren negentig niet wezenlijk zijn veranderd. De meeste huidige spanningen en conflicten vinden hun oorsprong al vóór de jaren negentig.²⁷

24 Er zijn de afgelopen jaren verschillende analyses gemaakt van het verloop van conflicten. Zie bijvoorbeeld: M. Sollenberg, P. Wallenstein, 'Armed Conflicts, Conflict Termination and Peace Agreements, 1989-1996', in: *Journal of Peace Research*, vol. 43, no. 3, 1997; Ch. P. Scherrer, 'Ethno-Nationalismus im Weltsystem', Münster 1997; en B. Jongman, 'Oorlog en Politiek Geweld', in: B. Bomert, H. de Lange (red), *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1998*, Nijmegen 1998. Dat de wereld nog steeds geplaagd wordt door vele conflicten wordt in al deze analyses bevestigd; over de feitelijke aantallen, het verloop en de ordening van deze conflicten lopen de meningen echter uiteen.

25 B. Jongman, 'Oorlog en Politiek Geweld', pag. 33.

26 De duur van conflicten is opgelopen van gemiddeld enkele maanden in 1945 tot gemiddeld meer dan 14 jaar in 1995. J.G. Siccama en A. Oostindiër, 'Veranderingen in het Conflictpatroon na de Koude Oorlog: Misverstanden en Feiten', Den Haag 1995, pag. 7.

27 In sommige analyses wordt geconcludeerd dat de meeste conflicten die na de Koude Oorlog zijn begonnen tegen het einde van 1997 weer waren ingedamd of beëindigd. Zie hiervoor de bevindingen van het Uppsala University Conflict Data Project, besproken in: *NOD and Conversion (Non Offensive Defence International Research Newsletter)*, nr. 48, 1999, pp. 36 en 37.

In bijlage 2 bij dit advies is een uitgebreidere analyse per regio gemaakt waarin de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaren zijn belicht. Hieronder volgt een beknopte samenvatting.

II.2.1. De veiligheidssituatie in en rondom Europa

Hoewel onduidelijk is hoe de Russische Federatie zich op een termijn van tien tot vijftien jaar zal ontwikkelen, blijft het een feit dat anno 1999 van een onmiddellijke en grootschalige militaire dreiging jegens West-Europa geen sprake meer is. Een dergelijke dreiging heeft plaats gemaakt voor een scala aan spanningshaarden, conflicten en potentiële crises. De problemen in sommige staten op de Balkan illustreren hoe moeilijk dergelijke spanningen zijn te beheersen en hoe hoog de kosten van een oplossing zijn. Niets wijst erop dat de spanningen in deze regio binnen afzienbare termijn zullen afnemen. Integendeel, de humanitaire problematiek in Kosovo en de verdeeldheid in andere delen van Servië en Montenegro (in de Vojvodina, de Sandzjak en tussen Servië en Montenegro zelf), de instabiliteit van de aangrenzende landen Albanië, Bosnië en Macedonië dragen steeds weer het risico van verder verspreiding van de bestaande politiek-etnische spanningen. Europa wordt bovendien omringd door een 'gordel van instabiliteit' die delen van de voormalige Sovjet-Unie omvat, maar ook de Perzische Golf, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Vanwege de orde van grootte van de potentiële bijwerkingen en de actieradius van de daar aanwezige wapensystemen, raken crises en conflicten binnen deze gebieden het onmiddellijke Europese belang.

De Russische Federatie en het GOS

Zoals gezegd, blijft de Russische Federatie op de langere termijn een onvoorspelbare factor voor de Europese veiligheid. Hoewel een verdere fragmentatie van de Federatie nu minder waarschijnlijk lijkt dan enkele jaren geleden, doen de onduidelijke economische situatie van het land, de ondoorzichtige machtsstructuren en het ontbreken van rechtszekerheid vermoeden dat herstel van de binnenlandse stabiliteit nog lang op zich kan laten wachten. De ontwikkelingen in het Russische buitenlandse beleid laten zich, zelfs voor de korte termijn, moeilijk duiden. Er is nu sprake van een zeker gevoel van machteloosheid wat gepaard gaat met een steeds kritischer houding jegens het Westen en met pogingen de banden met de GOS-staten te versterken. Deze nieuwe oriëntatie op de GOS-staten kan worden gezien als onderdeel van een noodgedwongen 'regionalisering' van het Russische buitenlands beleid, nu Rusland door de interne problemen steeds minder in staat blijkt invloed uit te oefenen op mondiale of regio-overstijgende vraagstukken. Sterker: het weet ook nauwelijks raad met regionaal beperkte conflicten (Kaukasus). Een vergelijkbare aanpassing doet zich overigens ook voor in het Russische defensiebeleid. Volgens het Nationale Veiligheidsconcept van 1997 wordt de Russische veiligheid, ook als deze wordt bedreigd door conventionele regionale conflicten, vooral gewaarborgd door nucleaire wapens, althans in de doctrine. Met deze verlaging van de nucleaire drempel hoopt Rusland een 'realistische afschrikking' te kunnen handhaven die door de neergang van de krijgsmacht blijkbaar niet meer met conventionele middelen alleen is te bewerkstelligen.

Hoewel de Russische slagkracht in termen van strategische nucleaire bewapening nog steeds groot is, kan de vraag worden gesteld of het land hier het bestaande peil kan handhaven. Meer dan 60% van de Russische strategische raketcapaciteit heeft zijn 'houdbaarheidsdatum' al overschreden en is dus minder betrouwbaar geworden. De vervanging daarvan door de nieuwe SS-27's verloopt echter zo traag dat het bruikbare potentieel, parlementaire ratificatie of niet, in feite niet alleen zal dalen onder de plafonds van START II (3000 tot 3500), maar ook onder de door de Verenigde Staten voorziene maxima van START III (2000 tot 2500).

Op dit moment ligt het grootste veiligheidsrisico echter niet bij de omvang van het Russische militaire potentieel, maar bij een slecht beheer van legermaterieel, steeds onbetrouwbaarder wapensystemen en waarschuwingsapparatuur en bij overheidsorganen en wapenindustrie die naarstig op zoek zijn naar nieuwe afzetmarkten. Het Russische hoogverrijkt uranium wordt slecht bewaakt, nucleaire wapensystemen schakelen spontaan op *combat mode* over, en stakingen van het ooit bevoorrechte nucleair personeel zijn al meer dan eens voorgekomen. Bijkomende problemen zijn de enorme hoeveelheden militair afval en de ontmantelde massavernietigingswapens die Rusland niet bij machte is te verwerken.

De omstandigheden in de overige voormalige Sovjet-republieken wijken onderling zo sterk af dat deze moeilijk onder één algemene formule kunnen worden gebracht. In ieder geval kan men onder de verschillende motieven die de staten in kwestie hebben bewogen om lid te blijven van een door Rusland gedomineerd Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) noemen: het voortbestaan van een op Moskou georiënteerde infrastructuur, interne politieke instabiliteit, moeilijke economische omstandigheden, etnische spanningen en het feit dat, buiten de Russische Federatie, geen enkel land bereid of in staat is een effectieve hulprelatie met één van deze staten aan te gaan. Het is echter de vraag in hoeverre het Gemenebest in staat zal zijn zich te ontwikkelen tot meer dan het vooral economische en juridische arrangement dat het nu is. Onder de vele probleemgebieden binnen het GOS neemt de Kaspische Zee-regio een bijzondere plaats in. De politiek-etnische spanningen zijn hier complexer en gewelddadiger dan in andere regio's. Crises slepen zich jarenlang voort in een omgeving die vanwege de grote olie- en gasreserves voor de direct betrokken staten van vitale betekenis is. Zo lang echter geen duurzame oplossingen worden gevonden voor de conflicten in de regio, lijkt de olie- en gasproductie er niet uit te kunnen stijgen boven het huidige bescheiden niveau en daarmee vervalt een belangrijke bron van welvaart die nodig is om de bestaande problemen aan te pakken.

Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Volgens onder meer de Wereldbank behoort de Arabische wereld (Noord-Afrika en het Midden-Oosten) tot de meest instabiele regio's ter wereld. De economische vooruitzichten zijn somber en de machtsstructuren instabiel. Vele regimes konden met behulp van externe steun tijdens de Koude Oorlog en dankzij hoge olieprijsen stand houden onder omstandigheden die elders allang tot onoverkomelijke problemen hadden geleid. Steeds meer Arabische landen worden tegenwoordig bovendien geconfronteerd met fundamentalistisch islamisme, dat een vruchtbare voedingsbodem vindt in de uitzichtloze situatie van brede onderlagen in de Arabische bevolking. Ook grensoverschrijdende spanningen (Koerden, Palestijnen, Shi'ieten versus Soennieten) kunnen een aantasting betekenen van het gezag van overheden. Daarnaast kunnen interstatelijke spanningen tussen Israël en een aantal van zijn -vaak onderling verdeelde- buurlanden (Iran, Irak, Syrië) aanleiding blijven geven tot tal van nieuwe gewelddadige conflicten. Daarnaast zijn er ook spanningen tussen Turkije en zijn Arabische buurlanden.

II.2.2. Regio's elders in de wereld

De Europese veiligheidsbelangen zullen niet altijd direct worden geraakt door veranderingen in de stabiliteit van verder weg gelegen regio's. Daarbij moet evenwel worden bedacht dat de grensoverschrijdende effecten (terrorisme, criminaliteit, vluchtelingen) van conflicten in deze regio's zich steeds meer, ondanks grote afstanden, laten voelen. Bovendien heeft een aantal veiligheidsrisico's in deze regio's door de aanwezige wapensystemen en mogelijke omvang van economische ontwrichting wel degelijk de potentie uit te groeien tot een wereldwijd probleem.

Vooral de rivaliteit tussen China en de Verenigde Staten en de daarmee samenhangende Chinese inspanningen een dominante positie te verwerven in Azië kunnen op termijn tot serieuze problemen met regionale én mondiale weerslag leiden. De opbouw van het Chinese conventionele arsenaal en de modernisering van zijn nucleaire capaciteit moeten ook worden gezien tegen de achtergrond van het machtsvacuüm in het Zuiden en Oosten van de Russische Federatie, de gespannen relaties in en rond de Chinese Zee (Vietnam, Filippijnen) en de constante wrijvingen met de buurlanden Taiwan, Zuid-Korea, India en Japan. China heeft in dit kader aan Pakistan steun verleend bij de ontwikkeling van middellange afstandsruketten en waarschijnlijk ook Noord-Korea aan kennis geholpen voor de ontwikkeling van lange afstandsruketten. Hoewel de Aziatische staten zich wél bereid hebben getoond economische samenwerkingsverbanden aan te gaan, lijken zij zich op veiligheidsgebied te willen blijven richten op bilaterale relaties. De zwakte van de aanwezige regionale veiligheidsmechanismes in Azië moet als een serieus manco worden gezien, vooral vanwege de grote conventionele -en ten dele ook nucleaire- bewapeningswedloop.

De veiligheidssituatie in subsahara Afrika wordt bij uitstek bepaald door intrastatelijke conflicten en het ontstaan van 'failed states'. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft de regio voor de grote mogendheden aanmerkelijk aan strategische waarde ingeboet. Afrikaanse leiders, die tien jaar geleden nog konden rekenen op buitenlandse steun bij het beteugelen van onrust en spanningen, moeten het tegenwoordig meestal doen zonder dergelijke ondersteuning. Irreguliere gewapende organisaties krijgen daardoor de kans een lokale machtsbasis te vestigen en inkomsten te betrekken uit de exploitatie van grondstoffen of criminele activiteiten. Belangrijke externe spelers in de regio (Verenigde Staten, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) trachten hun geringere directe betrokkenheid bij de Afrikaanse conflicten te compenseren door te bevorderen dat Afrikaanse regionale organisaties, of Afrikaanse landen zelf, steeds meer crisisbeheersingstaken op zich nemen. De vraag is echter of deze landen voldoende gemeenschappelijke belangen hebben om deze aanpak kans van slagen te geven, nog afgezien van de problemen die zij zullen ondervinden bij het bijeenkrijgen van de benodigde (militaire) middelen.

Beduidend positiever lijken de ontwikkelingen in Zuid-Amerika, waar bijvoorbeeld de economische samenwerking in het verband van MERCOSUR gepaard is gegaan met een militaire ontspanning. Dit laat onverlet dat de handel in verdovende middelen, internationale criminaliteit en illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen afbraak kunnen blijven doen aan de -meestal jonge- Zuidamerikaanse democratieën. De intensieve handel in cocaïne met Noordamerikaanse en Europese criminele organisaties toont aan dat afstanden door de huidige transport- en communicatiemiddelen voor dergelijke niet-statelijke actoren van steeds minder belang zijn.

III Veranderingen in het internationale instrumentarium

III.1 DE NAVO

Hoewel eind jaren tachtig discussie ontstond over de vraag of de NAVO zijn bestaansrecht had verloren, wordt er tegenwoordig nauwelijks meer getwijfeld aan de waarde van het bestaan van het bondgenootschap. Dat heeft alles te maken met de constatering dat de veiligheidssamenwerking in NAVO-verband voor de huidige en toekomstige veiligheidssituatie in Europa van vitale betekenis is gebleven. Dit geldt voor het projecteren van stabiliteit naar Midden- en Oost-Europa; maar ook is de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO onmisbaar gebleken bij het beheersen van crises, zoals in Bosnië-Herzegovina en Kosovo. Daarnaast blijft deze structuur -gezien de onvoorzienbare toekomst van de Europese veiligheid- van belang voor de algemene verdedigings-taak.

Externe ontwikkelingen

De invloed van de NAVO strekt zich tegenwoordig verder uit dan in 1993. De recente uitbreiding van de NAVO met de Tsjechische Republiek, Hongarije en Polen is niet alleen in militaire, maar vooral in politieke zin van betekenis geweest omdat daarmee een toenemend aantal landen bijdraagt aan een stabiel en democratisch Europa. Deze uitbreiding laat overigens onverlet dat de deur is opengehouden voor nieuwe toetredingsrondes, waardoor de Top van Washington (1999) moet worden gezien als een tussenstop in een proces dat voorlopig niet is beëindigd.²⁸ Om tegelijkertijd de betrekkingen tussen de NAVO en Rusland te versterken, mede met het oog op de negatieve houding van Rusland tegenover de NAVO-uitbreiding, hebben beide partijen met de oprichting van een Permanent Gemeenschappelijke Raad (PGR) een structurele dialoog in gang gezet. Soms wordt het functioneren daarvan aanzienlijk bemoeilijkt door de uiteenlopende opvattingen, zoals heel duidelijk is gebleken tijdens de Kosovo-crisis in het voorjaar van 1999. Niettemin blijft de PGR naar het oordeel van de AIV van wezenlijk belang voor het bevorderen van wederzijds begrip. Naast het structureren van de betrekkingen met Rusland heeft de NAVO ook de samenwerking in het kader van het Partnerschap voor de Vrede (PvV) geïntensiveerd; een proces dat met de oprichting van de Noord-Atlantische Samenwerkingsraad (NASR), en later de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR), een belangrijke politieke dimensie heeft gekregen. Ten slotte is het bondgenootschap een apart partnerschap aangegaan met Oekraïne en is het een dialoog gestart met een aantal landen rond de Middellandse Zee.

De NAVO heeft zich door partnerschappen en dialoog in de loop van de jaren negentig ontwikkeld van een organisatie die primair was gericht op de verdediging van het eigen grondgebied tot een brede veiligheidsorganisatie ten behoeve van de stabiliteit in Europa. Deze nieuwe NAVO is opener, maar tegelijk complexer. Waar vroeger tussen zestien landen eenstemmigheid moest worden bereikt, wordt dat nu met negentien bondgeno-

28 In het communiqué van de NAVO Top van Washington (24 april 1999) worden alle kandidaat-lidstaten met name opgevoerd. Zij zullen worden opgenomen in het *Membership Action Plan* dat steun en advies bij het streven naar toetreding zal verschaffen. Volgens het communiqué zal geen enkel Europees democratisch land dat kan bijdragen aan de doelstellingen van de NAVO worden uitgesloten van toetreding, ongeacht de geografische locatie. Op de volgende NAVO-topconferentie, niet later dan 2002, zal de zaak opnieuw worden bezien

ten beoogd. Daarnaast is het veiligheidsbeleid ingewikkelder geworden. De bondgenoten zien zich geconfronteerd met lokale spanningshaarden, tegenstellingen, humanitaire rampen en conflicten -deels in de nabijheid van het verdragsgebied- die kunnen uitgroeien tot internationale crises. Dit verandert de overwegingen voor 'out-of-area' optreden: waar aanvankelijk het beschermen van vitale belangen op de voorgrond stond, zijn daarnaast humanitaire argumenten een steeds prominenter rol gaan spelen. Ook is dit niet zonder gevolgen gebleven voor de besluitvorming in de NAVO, zoals is gebleken tijdens de crisis rond Kosovo. De aard van de dreigingen, de belangen van de NAVO-lidstaten, en daarmee hun binnenlands-politieke afwegingen, kunnen per conflict en per bondgenoot immers aanzienlijk verschillen.

Het gaat er in deze nieuwe constellatie om de noodzakelijke politieke consensus binnen de NAVO te verenigen met een slagvaardig en ondubbelzinnig militair optreden. Slagvaardig optreden impliceert dat de NAVO zelf het initiatief in handen moet houden en het niet moet laten aankomen op een *reactieve* besluitvorming in een (te) laat stadium. Ondubbelzinnig optreden houdt in dat het oogmerk van crisisbeheersingsoperaties van meet af aan helder moet zijn en dat de middelen daarmee in overeenstemming zijn. Bestaat van tevoren niet de bereidheid om daarvoor de benodigde militaire middelen in te zetten, dan moeten de bondgenoten zich beraden of zij zich niet beter kunnen beperken tot niet-militaire opties. Een illustratie van deze problematiek vormt het *a priori* en publiekelijk uitsluiten van de inzet van grondtroepen tijdens de Kosovo-crisis. Hoe begrijpelijk ook vanuit de binnenlandse politieke afwegingen die verschillende bondgenoten hebben gemaakt, vanuit militair perspectief heeft een dergelijke bij voorbaat geproclameerde beperking naar het inzicht van de AIV geleid tot een ongewenste spanning tussen de doelstelling van de militaire operatie (een einde maken aan de humanitaire tragedie in Kosovo) en de opties die voor de inzet van militaire middelen ter beschikking stonden. De inzet van het NAVO-luchtwapen heeft weliswaar een einde gemaakt aan de Servische wreedheden in Kosovo, maar heeft niet kunnen voorkomen dat Servische (para-) militaire eenheden zich wekenlang veilig genoeg waanden om in georganiseerd verband en op grote schaal Kosovaren te verdrijven en de rechten van de mens te schenden. Bovendien heeft dit verloop van zaken ertoe geleid dat men té laat en té weinig troepen had om het gezagsvacuüm in Kosovo tijdig op te vullen.

Het nieuwe Strategische Concept

Met het nieuwe Strategische Concept van de NAVO, dat is vastgesteld op de Top van Washington (24 april 1999), is een antwoord gegeven op de veranderingen die de afgelopen jaren in de internationale veiligheidssituatie zijn opgetreden. Bovendien wordt een gemeenschappelijke onderbouwing gegeven van de 'fundamentele veiligheidstaken' van de verdragsorganisatie aan het begin van de 21e eeuw. De bondgenoten hebben aangegeven dat naast de collectieve verdediging, ook samenwerking, dialoog en de zogeheten 'crisisbeheersingstaken' wezenlijk zijn om de dreigingen en risico's tegen te gaan die op de lidstaten van de NAVO afkomen.

De collectieve verdedigingstaak onder artikel 5 van het Noordatlantisch Verdrag wordt door de bondgenoten nog steeds gezien als de grondslag van het bondgenootschap. De niet-artikel 5 'crisisbeheersingstaak' vereist volgens het Strategisch Concept het vermogen om een breed scala aan operaties te kunnen uitvoeren, van een laag tot een zeer hoog geweldsniveau. Zij wordt omschreven als 'to stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations.' Een andere geografische begrenzing dan het breed interpreteerbare 'Euro-Atlantisch gebied' is niet in het Strategische Concept opgenomen. De

vaststelling van de reikwijdte van NAVO-operaties wordt daarmee in beginsel overgelaten aan de consensus van de bondgenoten, evenals dat het geval is met de legitimatie van het gebruik van geweld buiten het NAVO-verdragsgebied. Hiervoor wordt in het Concept gewezen op de 'primaire verantwoordelijkheid' van de Veiligheidsraad voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid, en wordt gesteld dat het bondgenootschap 'is committed to the Washington Treaty and the UN Charter', evenals aan het internationale recht in het algemeen. In Hoofdstuk III.3 wordt nader ingegaan op de legitimatie van militaire operaties, die door de Kosovo-crisis zeer actueel is geworden.

Het Strategisch Concept ruimt ook een opmerkelijke plaats in voor het ontwikkelen van een Europese Veiligheids en Defensie Identiteit binnen de NAVO, waarvan de wenselijkheid -zo niet de noodzaak- wordt onderstreept. In de tekst van het nieuwe Strategische Concept lokaliseert de NAVO de Europese Veiligheids en Defensie Identiteit nog bij de WEU, met de toevoeging 'or as otherwise agreed'. Hiermee wordt beoogd de deur open te houden voor een rol van de Europese Unie, zoals uit het gelijktijdig uitgegeven perscommuniqué blijkt. In dat communiqué wordt namelijk gesproken van 'EU-led operations'. Op deze problematiek komt de AIV in Hoofdstuk III.2 terug.

Het Defence Capabilities Initiative

Op de Top van Washington is naast het Strategisch Concept, ook het *Defence Capabilities Initiative* (DCI) formeel vastgesteld en is voor de uitvoering daarvan een *High Level Steering Group* opgericht. Dit initiatief is noodzakelijk in het licht van het toenemende belang van crisisbeheersingsoperaties, dat naar het oordeel van de NAVO-lidstaten een verdergaande flexibilisering van de NAVO-strijdkrachten vergt. In het kader van de discussies over het DCI is gesignaleerd dat binnen de NAVO onder meer tekortkomingen bestaan op het gebied van het voortzettingsvermogen en de inzetbaarheid: de NAVO-strijdkrachten bevatten te weinig parate eenheden en missen bovendien voldoende logistieke steun en gevechtsondersteuningseenheden. Daarnaast is geconstateerd dat er meer inspanningen nodig zijn op de gebieden van strategische transportcapaciteit, inlichtingencapaciteit, bescherming tegen massavernietigingswapens en communicatie- en informatiesystemen.

De kwestie van voldoende militair vermogen is met het DCI weliswaar op de politieke agenda gezet, maar het is de vraag of dat op zich de bondgenoten voldoende zal motiveren om de bestaande achterstanden ook werkelijk in te lopen. Dit geldt in het bijzonder voor de Europese lidstaten. Hier lijkt de grootste hindernis deze ervan te overtuigen een gedeelte van hun nationale politiek-militaire speelruimte op te geven ten behoeve van de gezamenlijke effectiviteit.²⁹ Dit is alleen mogelijk wanneer de politieke cohesie onder de bondgenoten optimaal is en wanneer in de besluitvorming rond de nationale defensiebegrotingen ook de bredere Europese veiligheidsbelangen een zwaarder gewicht wordt toegekend.

De transatlantische verhoudingen

De AIV onderstreept het belang van blijvend goede transatlantische betrekkingen. Zowel de Verenigde Staten en Canada als de Europese landen zullen zich daarvoor moeten blijven inspannen. De afwezigheid van een acute militaire dreiging tegen West-

29 Hierbij speelt ook dat het verbeteren van deze effectiviteit gepaard gaat met zwaardere collectieve NAVO-lasten, waardoor een discussie over verhoging van de NAVO-bijdragen in het verschiet kan liggen. Zie: D.M. van der Zwan, 'NATO Common Funded Resources', in: *Militaire Spectator*, jg. 168 (1999), nr. 8, pag. 444.

Europa werkt echter het risico in de hand dat de Amerikaanse en Europese oriëntaties uiteen drijven. Vooral over specifieke kwesties op handelsgebied staan de Verenigde Staten en (verschillende lidstaten) van de Europese Unie in de jaren negentig geregeld tegenover elkaar. Te denken valt aan onenigheid over de Amerikaanse sanctiewetgeving met extraterritoriale werking (jegens Iran, Libië en Cuba), over bananen en over het gebruik van hormonen in de veehouderij. Maar ook zijn spanningen ontstaan over politiek beleid, bijvoorbeeld over de rol van de Verenigde Naties, het verbod op landmijnen en de instelling van een internationaal strafhof.

Dergelijke onenigheid laat onverlet dat de Westeuropese landen en de Verenigde Staten op veiligheidsgebied betrouwbare bondgenoten zijn gebleken omdat ze vanuit dezelfde waarden en vitale belangen redeneren. Het feit dat de Verenigde Staten, zowel tijdens de luchtacties rond de Kosovo-crisis als tijdens de beslissende wending in het conflict in Bosnië, destijds de leiding heeft genomen en het leeuwedeel van de militaire inspanningen heeft geleverd, illustreert dit eens te meer.

Dit neemt niet weg dat zich de laatste jaren ook in de transatlantische afwegingen op het gebied van veiligheid accentverschuivingen hebben voorgedaan. Met het wegvallen van een onmiddellijke grootschalige dreiging tegen West-Europa is de instabiliteit in andere regio's, met name het Midden-Oosten en Oost-Azië, van relatief groter belang geworden voor de Verenigde Staten. Daarnaast wordt de ontwikkeling van steeds geavanceerder raketsystemen in China en Noord-Korea door de Verenigde Staten opgevat als bedreiging van het grondgebied van de Amerikaanse partners in Azië (Japan, Zuid-Korea, Taiwan) en zelfs van delen van de Verenigde Staten zelf. Hoezeer deze ontwikkeling de Verenigde Staten zorgen baart, blijkt uit het Amerikaanse voornemen te onderzoeken hoe nieuwe verdedigingssystemen tegen ballistische raketaanvallen kunnen worden ontwikkeld; dit ondanks de grote weerstand die daartegen in de Russische Federatie en China bestaat.

De toekomstige transatlantische defensieverhoudingen moeten niet alleen in geostrategische termen worden gezien, maar ook in het kader van militair-technologische ontwikkelingen. Zo laat het zich aanzien dat de hoge Amerikaanse investeringen in militair-technologische vernieuwing de aard van de Amerikaans-Europese samenwerking aanzienlijk kunnen veranderen. Volgens de Amerikaanse defensiestudie 'Joint Vision 2010' zal het Amerikaanse defensiebeleid op de middellange termijn niet uitsluitend meer zijn gericht op grotere gevechtseenheden, maar ook -en in toenemende mate- rond kleinere wendbare formaties die grote vuurkracht naar doelen kunnen dirigeren.³⁰ Daarmee ontstaat voor de Verenigde Staten de mogelijkheid zijn militaire inzet bij crisis-beheersingsoperaties vooral te richten op het leveren van vuurkracht, waarmee de inzet van manschappen tot een minimum beperkt kan blijven. De Europese landen volgen deze technologische heroriëntatie niet. Daarvoor ontbreken de politieke overtuiging en de financiële middelen. Als het verschil tussen het Amerikaanse vermogen om hoger in het technische spectrum op te treden en het Europese vermogen op dit vlak verder toeneemt, kan dit echter tot een zeer onwenselijke, want onevenwichtige, Europees-Amerikaanse taakverdeling leiden.³¹

30 Joint Chiefs of Staff, 'Joint Vision 2010', Washington 1996.

31 In sommige analyses wordt een functionele Amerikaans-Europese militaire taakverdeling bijna als een onvermijdelijkheid voorgesteld. Zie bijvoorbeeld: M. van Heuven, G.F. Treverton, 'Europe and America. How will the United States adjust to the new partnership?' (Rand Issue Paper), Washington 1998, pag. 4 en 5.

Daar komt bij dat de betekenis van de militaire synergie, die de collectieve verdediging tijdens de Koude Oorlog ten dienste stond, lijkt af te nemen nu binnen de NAVO meer nadruk komt te liggen op crisisbeheersingsoperaties. Het militaire 'bijstandsautomatisme' van de collectieve verdediging ontbreekt daarbij. Of en hoe bondgenoten aan crisisbeheersingsoperaties deelnemen, wordt per geval bepaald, mede op grond van binnenlandspolitieke afwegingen. Vooral in het licht van de huidige Amerikaans-Europese militaire verhoudingen acht de AIV een dergelijke ontwikkeling zorgwekkend. De meest recente ervaringen met crisisbeheersingsoperaties hebben immers geleerd dat er binnen de NAVO -althans bij acties hoger in het militair-technologische spectrum- een grote afhankelijkheid bestaat van het militaire vermogen van de Verenigde Staten. Zo was de verhouding tussen de Amerikaanse en Europese inbreng in de luchtacties rond de Kosovo-crisis minstens 7:1. Deze verhouding wijst op een serieus tekort van de Europese landen om zelf technisch gecompliceerde ondersteunende of voorwaardenschepende militaire operaties uit te voeren, ook bij crises die direct het Europese belang aangaan. Omdat Amerikaanse deelname aan dergelijke operaties niet vanzelfsprekend is, behoren de Europese landen op dit gebied zelf hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen en daartoe te kunnen beschikken over een groter militair vermogen dan het huidige.

Dit laat overigens onverlet dat de Europese NAVO-lidstaten vooralsnog wel in staat zijn gebleken het leeuwedeel van de militaire bijdragen aan de *vredebewarende* operaties SFOR en KFOR te leveren.

Het gebrek aan evenwicht tussen het Amerikaanse en het Europese militaire vermogen baart de AIV zorgen. Hierdoor zou de indruk kunnen ontstaan dat Europa zijn militaire verantwoordelijkheden blijft afwentelen op de Verenigde Staten en niet bereid is tot een evenwichtiger lastenverdeling (*burdensharing*). Dit kan politieke krachten in de Verenigde Staten in de kaart spelen die ijveren voor een verdere vermindering van de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid. Zo'n betrokkenheid kan alleen worden bewerkstelligd als de Europese landen erin slagen de Verenigde Staten duidelijk te maken dat zij -met inachtneming van het belang van de transatlantische banden- steeds steeds meer bereid en in staat zijn hun eigen verantwoordelijkheid op veiligheidsgebied te nemen.

III.2. De Europese defensie-capaciteit

De laatste jaren is zowel binnen de NAVO als in de Europese Unie overeenstemming gegroeid over de wenselijkheid van een Europese militaire capaciteit voor crisisbeheersingsoperaties. De ontwikkeling van zo'n militair vermogen is naar het inzicht van de AIV niet alleen wenselijk, maar ook urgent en noodzakelijk. Dat de Europese bondgenoten zich moeten inspannen voor een meer evenwichtige militaire transatlantische balans is hiervoor al onderstreept. Maar ook voor de Europese Unie zelf is zo'n capaciteit van belang. De scheefgroei die zich voordoet tussen de financieel-economische integratie en het blijvend gebrekkige buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, verhindert dat de Europese Unie op effectieve wijze haar verantwoordelijkheden kan nemen.

Het moeizame functioneren van het Europese Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) en de gebrekkige resultaten van het Europees optreden op de Balkan hebben de Britse regering naar eigen zeggen tot de conclusie gebracht dat de aanpassing van het GBVB, zoals voorzien in het Verdrag van Amsterdam, onvoldoende is om effectief Europees veiligheidsbeleid tot stand te brengen. In de Brits-Franse verklaring van St. Malo (december 1998) wordt geconcludeerd dat de Europese Unie

naast het GBVB moet beschikken over geloofwaardige militaire middelen en een bijbehorend, slagvaardige politieke besluitvorming. Frankrijk beoogt een dergelijke versterking van het GBVB al langer. Tegelijk neemt dit land een steeds pragmatische houding aan jegens de NAVO, blijkbaar als gevolg van de ervaringen die zijn opgedaan met de coalitie tijdens de Golfoorlog, met IFOR/SFOR in Bosnië en met de militaire operaties in en rond Kosovo. Deze houding komt onder meer tot uiting in de Franse deelname aan de *Combined Joint Planning Staff* en aan de *Capabilities Coordination Cell* in de Internationale Militaire Staf van de NAVO, waardoor Frankrijk betrekkelijk gemakkelijk kan deelnemen aan door de NAVO geleide crisisbeheersingsoperaties.

Sinds de Verklaring van St. Malo hebben ook andere EU-lidstaten zich aangesloten bij het Brits-Franse pleidooi voor het vergroten van het Europese militaire vermogen, hetgeen leidde tot de conclusies terzake van de Europese Raad van Keulen (juni 1999).³²

Voorwaarden voor een Europese militaire capaciteit

In Keulen verklaarden de Europese regeringsleiders dat de Europese Unie moet kunnen beschikken over een geloofwaardig militair vermogen en dat daarvoor aan een aantal basisvoorwaarden moet worden voldaan: er behoren voldoende militaire middelen voorhanden te zijn, de militaire structuren moeten adequaat zijn en de politieke aansturing dient effectief te zijn. Dergelijke doelstellingen zijn ambitieus en kunnen alleen worden verwezenlijkt als daartoe ook werkelijk de politieke besluitvaardigheid en daadkracht bestaat. In dit verband doet zich de vraag voor of de EU-lidstaten zich bereid zullen tonen een deel van hun nationale zeggenschap op defensiegebied op te geven om een grotere multinationale effectiviteit te bewerkstelligen. Gebrek aan zo'n bereidheid leidt tot een doormodderproces dat niet alleen schade berokkent aan de Europese geloofwaardigheid, maar ook aan de transatlantische banden en dus aan de effectiviteit van de NAVO.

A) De militaire middelen

De Europese landen kunnen hun verantwoordelijkheid op defensiegebied onvoldoende nemen zolang zij niet bereid zijn daarvoor de passende militaire middelen beschikbaar te stellen. Nu al leiden Europese tekorten tot problemen bij het voortzettingsvermogen voor militaire operaties, vooral sinds naast de inspanningen in Bosnië ook wordt opgetreden in Kosovo. Vanwege de complexiteit van de problemen en de diepgaande emoties van de betrokken partijen lijken beide operaties een kwestie van lange adem, hetgeen een zware wissel trekt op de militaire aflossingscapaciteit.

De vraag is op welke wijze de kwestie van een verbeterd Europees militair vermogen kan worden benaderd. Gedacht kan worden aan een efficiënter gebruik van de Europese middelen langs de lijnen van taakverdeling tussen de krijgsmachten, van een meer intensieve multilaterale samenwerking en van gezamenlijke financiering van Europees materieel. Dergelijke militaire samenwerking is naar het oordeel van de AIV toch al onontbeerlijk als de Europese landen willen blijven beschikken over noodzakelijk geachte, maar steeds duurdere wapensystemen, in een politieke omgeving die in het algemeen wordt gekenmerkt door krimpende defensiebegrotingen.

Het probleem is echter dat dergelijke samenwerkingsverbanden bij de uitwerking keer op keer op problemen stuiten, die erop neer komen dat landen hun nationale zeggenschap over de inrichting en inzet van hun krijgsmacht onverkort wensen te handhaven.

³² Zie: Bijlage III van de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Keulen ('Verklaring van de Europese Raad over de versterking van het gemeenschappelijk Europees beleid inzake veiligheid en defensie').

Daarnaast blijven ook nationale industriële belangen een struikelblok vormen.³³ In afwezigheid van andere vormen van afstemming, blijft het NAVO-planningssysteem daarom voorlopig het belangrijkste hulpmiddel voor de coördinatie van nationale besluitvorming en internationale samenwerking. Dat dit systeem verbetering behoeft nu de bondgenoten hun krijgsmachten meer op crisisbeheersingstaken richten, is in de loop van de jaren negentig gebleken en vormt een reden temeer om het *Defence Capabilities Initiative* te ondersteunen.

Om een Europees defensievermogen effectief te maken zullen de EU-lidstaten zich ten minste bereid moeten tonen intensiever samen te werken bij de inrichting van hun krijgsmachten. Daarvoor zullen zij ook financiële middelen moeten vrijmaken. Het afstemmen van Europese krijgsmachten zal, ook als dit gepaard gaat met een intensievere multilaterale samenwerking of taakverdeling, in eerste instantie immers eerder leiden tot extra uitgaven (aanpassingsinvesteringen) dan tot bezuinigingen. Voor zover er bij een efficiëntere Europese samenwerking financiële voordelen in het verschiet liggen, gaat de kost voor de baat uit. Sterker nog: als sommige Europese landen besluiten hun samenwerking te koppelen aan (voortgaande) bezuinigingen ontstaat bij anderen al snel de indruk dat zij hun verantwoordelijkheden niet delen, maar afwentelen.³⁴ Dit zal een averechts effect hebben op de bereidheid om de samenwerking verder uit te diepen en de verbetering van het Europese defensievermogen bemoeilijken. Wat de AIV betreft komt deze redenering er op neer dat met de versterking van de Europese defensiecapaciteit een nieuw ambitieniveau wordt geschapen, dat niet zonder gevolgen kan blijven voor de hoogte van de defensiebegrotingen van de betrokken Europese landen.

B). De militaire structuur

De besluiten van de Top van Washington en van de Europese Raad van Keulen met betrekking tot de Europese defensiecapaciteit bieden uitzicht op de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) en een gemeenschappelijk EU-defensiebeleid in nauwe afstemming met de NAVO. Het bondgenootschap heeft zich bereid getoond via het concept van de Combined Joint Task Forces (CJTF)³⁵ voor 'Europese operaties' bondgenootschappelijke middelen ter beschikking te stellen. Inmiddels is ook de NAVO daarop voorbereid, waardoor onder andere een Europese bevelstructuur onder leiding van de plaatsvervangend SACEUR³⁶ kan worden ingezet voor operaties van Europese landen. Dit gebruik van de structuur van de NAVO is van

33 Een recent onderzoek van McKinsey & Co. naar 75 gemeenschappelijke Europese defensieprojecten heeft uitgewezen dat Europese industriële samenwerking op dit gebied vanwege de grote nadruk op nationale belangen dermate 'verbureaucratiseert' dat de projectkosten 30 procent hoger liggen dan bij nationale projecten. Zie: J. Dowdy, 'Bureaucracy is killing Europe's Defense Industry', in: Wall Street Journal Europe, 26 mei 1999.

34 Zie onder meer: J.J.C. Voorhoeve, 'Defensie: een Instrument van Buitenlands Beleid' in: *Socialisme en Democratie* nr. 3, 1998, pag. 101.

35 Het CJTF-concept heeft tot doel een 'coalition of the willing' van een beperkt aantal bondgenoten in staat te stellen een militaire operatie uit te voeren binnen de NAVO-structuren. Met het concept wordt de mogelijkheid geschapen vanuit de NAVO-structuren ad hoc hoofdkwartieren en daaraan gelieerde operationele eenheden te formeren. Deze formaties hebben een multinationalaal karakter ('combined'), waarbij de krijgsmachtdelen geïntegreerd optreden ('joint').

36 Strategic Allied Commander Europe.

belang omdat daardoor complexe militaire operaties kunnen worden uitgevoerd. Bovendien voorkomt deze benadering een kostbare en onnodig duplicerende opbouw van een autonome Europese defensiemacht. De Europese Raad van Keulen heeft ook de mogelijkheid opgehouden van puur Europese operaties, dus zonder het gebruik van NAVO-middelen. Deze optie hoeft naar het oordeel van de AIV geen afbreuk te doen aan de hier beschreven benadering omdat puur Europese operaties voorlopig beperkt blijven tot kleinschalig militair optreden, waarvoor geen aparte militaire structuur hoeft te worden opgebouwd.

De integratie van de WEU in de Europese Unie, waartoe in Keulen het beginselbesluit is genomen, zal de Europese Unie een bescheiden militair apparaat verschaffen ter ondersteuning van de besluitvorming in de Raad van Ministers. Overigens zullen voor deze integratie, waarover eind 2000 definitief dient te worden besloten, nog de nodige knelpunten moeten worden opgelost. Wat zal er bijvoorbeeld gebeuren met de verschillende vormen van associatie die de WEU kent met verscheidene landen die geen lid zijn van de Europese Unie, zoals Turkije, Noorwegen, IJsland en voormalige Warschau-pakt-staten? Is het voor de NAVO aanvaardbaar dat lidstaten van de Europese Unie, die noch van de NAVO, noch van de WEU lid zijn, (de voorheen 'neutralen') mede een beroep doen op en gebruik maken van NAVO-middelen? Willen deze staten zelf wel een beroep doen op de NAVO en zijn zij wel bereid het hele scala van de WEU-Petersberg-taken uit te voeren?³⁷ Dit alles is nog niet uitgewerkt, maar niettemin tekenen zich nieuwe vormen van overleg af, die in de toekomst als handvat kunnen worden gebruikt om bij crisisbeheersingsoperaties afstemming te bereiken tussen de verschillende internationale structuren (NAVO, EU met daarin opgenomen de WEU en de nader vorm te geven Europese veiligheids- en defensie-identiteit en het GBVB). Zo hebben de ministers van Defensie van de Europese Unie éénmaal in Wenen informeel overleg gevoerd (najaar 1998) en zijn zij éénmaal in Bonn informeel samengekomen met de ministers van Defensie van andere Europese NAVO-lidstaten (voorjaar 1999). Nieuwe informele bijeenkomsten in deze samenstelling worden niet uitgesloten en kunnen op termijn de grondslag bieden voor een nieuwe overlegstructuur. De AIV wijst er overigens op dat het invoegen van de WEU in de EU *ipso facto* leidt tot het institutionaliseren van dergelijk overleg in GBVB-kader.

Het CJTF-concept, dat centraal staat bij de ontwikkeling van een Europese defensiecapaciteit binnen de NAVO, is inmiddels twee maal in oefeningen getest (*Allied Effort* in 1997 en *Strong Resolve* in 1998). Bovendien zijn in drie NAVO-hoofdkwartieren kernen geformeerd waarmee CJTF-hoofdkwartieren voor twee grote en één kleine operatie kunnen worden gevormd. Gebleken is dat het concept zich inderdaad leent voor samenwerkingsverbanden, maar dat het ook zijn grenzen kent. Illustratief is de gang van zaken rond de NAVO-geleide operaties in Bosnië waarbij duidelijk werd dat nationale belangen steeds weer leiden tot belangrijke *ad hoc* aanpassingen in vooropgezette stafstructuren. Praktisch alle landen die tot nu toe troepen aan IFOR/SFOR leverden, eisen immers een navenante invloed in de commandolijn. Ook bij de toekomstige CJTF-samenwerkingsvormen zal steeds weer met dergelijke -te verwachten- nationale wensen rekening moeten worden gehouden.

Een volgende begrenzing van het CJTF-concept ligt bij het gegeven dat de NAVO als organisatie nauwelijks over eigen capaciteiten beschikt. 'Eigenaar' is het bondgenoot-

37 Hieronder worden humanitaire taken, evacuatie, vredeshandhaving en crisisbeheersing verstaan.

schap alleen van een beperkt aantal collectieve middelen, zoals militaire staven, de CJTF-hoofdkwartieren, een aantal pijpleidingen, sommige verbindingssystemen en AWACS-vliegtuigen. De belangrijkste strategische NAVO-capaciteiten zijn in handen van de Verenigde Staten. Dit maakt één of andere vorm van Amerikaanse betrokkenheid onvermijdelijk.³⁸ Bovendien is het aannemelijk dat Amerikanen steeds deel zullen willen uitmaken van commandolijnen, zelfs al spelen hun uitgeleende capaciteiten een puur ondersteunende rol. De Verenigde Staten hebben van dit voornemen ook geen geheim gemaakt. Men wenst vast te houden aan het zogeheten *Single Strategic Process Concept* waarin de Noord-Atlantische Raad van de NAVO eerst zelf (bij consensus) een afweging maakt over de voorwaarden waaronder middelen worden ingezet, alvorens deze ter beschikking worden gesteld.³⁹ Een 'automatische' delegatie van materieel ten behoeve van Europese operaties of een harde garantie dat de benodigde middelen steevast ter beschikking zullen worden gesteld, kan niet worden verwacht.⁴⁰ Voor de inzet van Amerikaanse NAVO-middelen bij Europese crisisbeheersingsoperaties kon tot nog toe niet meer dan een 'veronderstelde toegang' (*presumption of access*) worden verkregen. De AIV acht het niettemin van belang dat tijdig duidelijk is hoe aan een dergelijke 'veronderstelde toegang' invulling wordt gegeven. Hoe duidelijker deze wordt vastgelegd, des te kleiner de kans dat, buiten de NAVO, parallelle militaire structuren worden ontwikkeld.

C) De politieke aansturing

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben in de Verklaring van St. Malo aangegeven allereerst de praktische samenwerking te willen verbeteren, alvorens de politieke aansturing en institutionele aspecten van een Europese defensiecapaciteit te bespreken. In hoeverre zo'n praktische samenwerking in de toekomst zal leiden tot een ondubbelzinnig gebruik van een Europese defensiecapaciteit zal niet alleen afhangen van de bereidheid van deze twee landen. Het hangt ook en vooral af van het vermogen van de Europese Unie als geheel om tot een gemeenschappelijke definiëring van strategische belangen te komen. Zolang een dergelijke Europese strategische consensus ontbreekt, is coherent Europees optreden niet snel te verwachten en ligt het voor de hand dat Europese operaties in feite niet veel zullen verschillen van *ad hoc* 'coalitions of the willing'.

Een Europese strategische consensus kan op zijn beurt niet los worden gezien van de ontwikkeling van een effectief Europees institutioneel kader, dat snel, deskundig en besluitvaardig op internationale ontwikkelingen moet kunnen reageren. Daartoe heeft het Verdrag van Amsterdam een aantal aanpassing van structuren voorzien, zoals de aanstelling van een Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB ('Monsieur PESC'). Blijkens de conclusies van de Europese Raad van Keulen gaan de gedachten binnen de Unie verder uit naar de vorming van een permanent Comité voor politieke- en veiligheidsvraagstukken dat onder instructie staat van de EU-hoofdsteden. Dit Comité zou in

38 P. Cornish, 'Partnership in Crisis; the US, Europe and the Fall and Rise of NATO', Londen 1997, pag. 92, noot 34.

39 L. Hill, 'NATO still wrestles with All-European Crisis Mission Plan', in: Defense News, 15 februari 1999.

40 De Decker, 'The Organisation of Operational Links between NATO, WEU and EU' (WEU document 1624), Brussel 1998, pag. 19. Overigens zal de toegang tot de (operationele) planningscapaciteit van de NAVO wel min of meer automatisch zijn.

eerste aanleg verantwoordelijk worden voor de dagelijkse tenuitvoerlegging van het GBVB, gemeenschappelijke strategieën kunnen ontwikkelen en politieke leiding kunnen geven aan Europese operaties. De Hoge Vertegenwoordiger en zijn staf wordt hierbij een coördinerende rol toegedacht. Indien de Hoge Vertegenwoordiger echter niet tegelijk wordt belast met het voorzitterschap van dit Comité voor politieke- en veiligheidsvraagstukken, dreigt naar het inzicht van de AIV een heilloze verwarring en rivaliteit te ontstaan.

Door aftredend NAVO Secretaris-Generaal Solana voor deze functie te benoemen, hebben de EU-lidstaten in ieder geval duidelijk aangegeven te kiezen voor een nauwe afstemming tussen het GBVB en het veiligheidsbeleid van de NAVO.

Nederlandse inzet

Naar het oordeel van de AIV dient Nederland op verschillende manieren bij te dragen aan de vorming van een Europese defensiecapaciteit. De regering zou zich in overleg met gelijkgezinde landen sterk moeten maken voor een verdere intensivering van militaire samenwerkingsverbanden; dit met de aantekening dat deze niet op gespannen voet met de NAVO-structuren mogen staan. Ten behoeve van de verbetering van de Europese militaire capaciteiten dient Nederland ook een meer intensieve Europese samenwerking op het gebied van defensie-planning te bevorderen. Krachtige ondersteuning van het *Defence Capabilities Initiative* maakt daar onderdeel van uit. Tegelijk behoort Nederland met gelijkgezinde landen plannen uit te werken voor een gemeenschappelijke financiering van Europese strategische capaciteiten.

Ten behoeve van een coherente politieke aansturing behoort Nederland voorts de totstandkoming van gemeenschappelijke Europese strategieën bevorderen.⁴¹ Tegelijk dient de regering intensief te overleggen met de Verenigde Staten om een verzwakking van de transatlantische banden te voorkomen. Vanwege de goede Amerikaans-Nederlandse betrekkingen op veiligheidsgebied kan Nederland hierin een belangrijke rol vervullen, zeker nu sinds de Verklaring van St. Malo ook door het Verenigd Koninkrijk rekening moet worden gehouden met de wijze waarop Frankrijk een meer autonome Europese defensie wenst in te richten.

III.3. De Verenigde Naties en de OVSE

Zowel de Verenigde Naties (VN) als de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) hebben een overkoepelende verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De VN is het enige mondiale forum waar veiligheid en stabiliteit, mensenrechten, duurzame sociaal-economische ontwikkeling en de milieuproblematiek op de agenda staan in hun onderlinge samenhang. In de regio's waar geen adequate regionale veiligheidsarrangementen voorhanden zijn, vormt de VN het enige conflictbeheersingsinstrument dat kan worden aangesproken. Als regionale organisatie conform Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest is de OVSE het eerst aangewezen Europese forum voor conflictpreventie en preventieve diplomatie.

41 De AIV heeft in dit verband nota genomen van de door minister Van Aartsen geopperde gedachte, tijdens diens lezing voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken over de Europese veiligheids-samenwerking (9 maart 1999), dat de Europese Unie op basis van het Strategisch Concept van de NAVO een gemeenschappelijk veiligheidsconcept zou moeten ontwikkelen.

De bijzondere positie van de Veiligheidsraad als het primair verantwoordelijke orgaan voor het bewaren van de internationale vrede en veiligheid is na een tijdelijke euforie, volgend op de val van de Muur, wederom onder druk komen te staan. Dit als gevolg van de discussies rond het al dan niet ingrijpen bij verschillende acute humanitaire noodsituaties, die werden gekenmerkt door grootschalige schendingen van de mensenrechten in overwegend binnenlands-politieke conflicten. In een aantal gevallen hebben dergelijke noodsituaties geleid tot door de Veiligheidsraad geautoriseerde dwangmaatregelen met humanitaire doelstellingen, waarmee het klassieke non-interventiebeginsel is gerelativeerd. Voorbeelden hiervan zijn VN-operaties in Somalië, Rwanda en Bosnië-Herzegovina. Er vonden echter ook interventies buiten de VN om plaats, zoals het optreden van de regionale organisatie ECOWAS in Liberia (1990) en operatie *Provide Comfort* in Noord-Irak (1991). Ook het besluit tot interventie in Kosovo (1999) is buiten de Veiligheidsraad om genomen, na vergeefse pogingen om in die Raad om, in aansluiting op Resoluties onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, consensus te verkrijgen over het afdwingen hiervan met militaire middelen. Hoewel de modaliteiten van deze operaties sterk uiteen lopen, leidt de bemoeienis van de 'internationale gemeenschap' met binnenlandse conflicten tot fundamentele discussies, zoals die over de politieke basis van dergelijk optreden, over de rechtsgrondslag ervan en over de verhoudingen tussen de VN en regionale organisaties of arrangementen.

Humanitaire interventies worden uitgevoerd in het spanningsveld dat bestaat tussen enerzijds het zich ontwikkelende internationale recht inzake de rechten van de mens en het internationaal humanitaire recht, en anderzijds de beperkingen in het VN-Handvest op de unilaterale toepassing van geweld tegen staten (artikel 2.4).⁴² Behalve bij individuele en collectieve zelfverdediging (artikel 51) is het gebruik van geweld volgens het Handvest alleen toegestaan nadat de Veiligheidsraad daartoe een (expliciet) mandaat heeft verleend. De mogelijkheid van verlamming van de Veiligheidsraad kan dit vereiste echter bij tijden tot een ernstige tekortkoming maken, niet alleen bij humanitaire rampen maar bij *alle* situaties van een uitzonderlijk en urgent karakter. Dit kan naar het oordeel van de AIV echter de NAVO, andere organisaties of staten geen vrijbrief verschaffen om naar eigen goeddunken te handelen. Het voortbestaan van de VN en het daaraan gerelateerde veiligheidssysteem is, ondanks alle spanningen tijdens de Koude Oorlog, te danken geweest aan het respecteren van het VN-Handvest. Ook de toekomstige rol van de organisatie vereist grote omzichtigheid en terughoudendheid op dit precaire terrein.

In het licht van de ontwikkelingen in de jaren negentig - zowel die in de Veiligheidsraad, als die in het humanitaire recht en de statenpraktijk - acht de AIV het zeer wenselijk dat de rechtsbasis van humanitaire interventies nader wordt verduidelijkt, hoe moeilijk een internationale consensus hierover ook lijkt te verwezenlijken.⁴³ Daarbij verwijst de AIV in het bijzonder naar de aanbevelingen die in 1970 door de International Law Association zijn gedaan en naar de aanbevelingen uit 1992 van de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraag-

42 Zie bijvoorbeeld A. Pradetto, 'Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht' in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 12 maart 1999, pag. 32.

43 Zie voor een vergelijkbaar pleidooi: C. Guicherd, 'International Law and the War in Kosovo', in: Survival, vol. 41, no. 2 (zomer 1999), pp. 19 tm. 33.

stukken.⁴⁴ Destijds is terzake een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- er moet sprake zijn van een noodsituatie, waarin fundamentele mensenrechten op grootschalige wijze (dreigen te) worden geschonden;
- de maatregel dient proportioneel te zijn ten opzichte van de ernst van de situatie;
- het effect van de maatregel op de staatsstructuur van het land in kwestie dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van de maatregel;
- de interventie zelf mag niet een zodanige bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid betekenen dat het verlies aan mensenlevens door de interventie groter kan zijn dan door de noodsituatie zelf.

De ontwikkelingen in Europa op het gebied van crisisbeheersingsoperaties hebben ook het belang van een netwerk van verschillende aanvullende veiligheidsorganisaties onderstreept. Daarbinnen speelt de OVSE een duidelijke eigen rol. De organisatie blijft zonder meer belangrijke kaders verschaffen voor regionaal optreden en onderlinge afspraken, ook op militair gebied (CSE). Waar de OVSE een comparatief voordeel bezit, kan haar rol naar het oordeel van de AIV verder worden uitgebreid. Dit geldt bijvoorbeeld voor activiteiten op de gebieden van verkiezingen, de begeleiding van politieke processen, minderhedenkwesties en vormen van tijdelijk internationaal bestuur (Bosnië), verificatie en de opbouw van democratische instellingen (Kosovo) alsmede monitoring (GOS).

44 Commissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke vraagstukken, 'Het Gebruik van Geweld voor Humanitaire Doeleinden', Den Haag, pag. 15 en 16.

IV Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid

Tijdens de Koude Oorlog werd de positie van de krijgsmacht in de Nederlandse politiek vooral bepaald door de opdracht in samenwerking met de NAVO-bondgenoten een grootschalige aanval op het NAVO-verdragsgebied te voorkomen of tegen te houden. De taken van de krijgsmacht en de toebedeelde middelen waren daarop toegesneden. Na de val van de Muur is daarin verandering gekomen. Sinds de Prioriteitennota van 1993 is naast bondgenootschappelijke verdediging en de traditionele nationale en Koninkrijkstaken, ook crisisbeheersing een hoofdtaak van de krijgsmacht. Daardoor wordt de krijgsmacht tegenwoordig -meer dan vroeger- gezien als deel van het instrumentarium dat de regering ter beschikking staat bij het uitvoeren van het externe beleid. Deze verschuiving betekent dat de taken en middelen van de krijgsmacht in toenemende mate worden bepaald door de doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid, zoals dat in internationaal verband gestalte krijgt.

IV.1. Het veiligheidsbeleid

De eerder in dit advies beschreven veiligheidsrisico's en potentiële dreigingen komen voor een groot deel voort uit spanningen die hun oorsprong vinden in een veelheid aan politieke en sociaal-economische factoren. Door hun complexiteit kunnen deze het meest doeltreffend tegemoet worden getreden in een combinatie van ontwikkelingssamenwerking, diplomatieke, economische en, indien nodig, militaire middelen. Bovendien kan hechte internationale samenwerking de doeltreffendheid en doelgerichtheid van het optreden bevorderen. Vanzelfsprekend vergt iedere crisissituatie haar eigen aanpak en mix van instrumenten: soms is het militaire element onontbeerlijk en moet de nadruk worden gelegd op het voorkomen van geweldescalatie; in andere gevallen kan daarentegen met militair ingrijpen weinig worden bereikt en moet de nadruk juist liggen op de bevordering van een politieke dialoog, een betrouwbare rechtsgang of economische ontwikkeling. De dynamiek die aan menige crisis ten grondslag ligt, vereist een samenhang van beleid, waarbij bovendien moet kunnen worden ingespeeld op het oplossen of afnemen van spanningen.

Het belang van een samenhangend beleid is eerder in de jaren negentig onderkend. Zo is de notie dat een effectief buitenlands en veiligheidsbeleid een koppeling vergt van het gehele instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking, diplomatieke, economische en, indien nodig, militaire middelen, al geformuleerd in beleidsdocumenten als de Prioriteitennota en de ontwikkelingssamenwerkingsnota 'Een Wereld in Geschil'.⁴⁵ De Herijkingnota van 1995⁴⁶ gaat nog een stap verder dan de complementariteit die in eerdere nota's is verwoord. Daarin is onder andere gesignaleerd dat de groeiende verwevenheid van internationale problemen meer dan alleen een goede afstemming tussen militaire en niet-militaire aspecten van veiligheid vereist. Gestreefd zou moeten worden naar een 'gecombineerde inzet', 'clustering' en 'versmelting' van het instrumentarium van het buitenlands beleid. De herijking bleek uiteindelijk echter vooral gericht op het

45 De minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 'Een wereld in Geschil. De Grenzen van de Ontwikkelingssamenwerking verkend', Den Haag 1993.

46 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'De Herijking van Buitenlands Beleid', Den Haag 1995, pag. 30.

brengen van samenhang in beleid en minder op inhoudelijke vernieuwing.⁴⁷ De AIV meent dat het externe veiligheidsbeleid er bij is gebaat wanneer aan een grotere samenhang van beleidsinstrumentarium ook een integrale *inhoudelijke visie* ten grondslag ligt die deze richting en leiding geeft. Naar het oordeel van de Raad vergt de formulering daarvan een nadere politieke en interdepartementale uitwerking van de prioriteiten die in het zogeheten 'veiligheidscluster'⁴⁸ van de herijking worden gehanteerd.

De AIV benadrukt in dit verband daarbij dat de hier voorgestelde integrale benadering niet mag afdoen aan het eigen karakter van de onderscheiden beleidsinstrumenten. Dat betekent dat de inzet van bijvoorbeeld de krijgsmacht in eerste instantie gericht moet zijn op het uitoefenen van georganiseerd, beheerst geweld. Slechts in uitzonderingsgevallen, waarbij snelheid is geboden of bijzondere veiligheidsrisico's bestaan, kan haar worden opgedragen ook civiele taken uit te voeren, zoals het geven van noodhulp en het assisteren bij overheidstaken.⁴⁹ In hoeverre het monitoren van rechten van de mens tot een standaardtaak bij crisisbeheersingsoperaties kan worden gemaakt, dient nader te worden onderzocht, ook in het kader van het GBVB.

Bij het uitwerken van een inhoudelijke visie van het Nederlandse veiligheidsbeleid kan naar het oordeel van de AIV geen strikte scheiding worden aangebracht tussen crises en spanningen in het lagere en het hogere deel van het geweldsspectrum. Beide kunnen gemakkelijk in elkaar overvloeien en moeten worden gezien als onderdeel van een continuüm; een doorlopende schaal die loopt van relatief kleinschalige intrastatelijke spanningen, veroorzaakt door slecht bestuur, schendingen van de rechten van de mens, schaarste, etnische of sociaal-economische tegenstellingen tot grensoverschrijdende conflicten, en interstatelijk geweld met een regionale of wereldwijde weerslag. Dit continuüm vergt een anticiperend veiligheidsbeleid, waarbij steeds rekening wordt gehouden met volgende stappen om escalatie het hoofd te bieden. De crisis rond Kosovo, die jarenlang sluimerde, heeft opnieuw aangetoond dat het daarbij niet alleen gaat om het tijdig identificeren van risico's en potentieel geweld, maar ook -en juist- om een adequate politieke besluitvorming, waarbij men zich niet beperkt tot *reactief* denken. Een effectieve vertaling van tijdige waarschuwing (*early warning*) naar tijdige besluitvorming (*early decision*) is, zoals al vaker beklemtoond⁵⁰, wezenlijk voor een adequate aanpak van crises.

Bij oplopende spanningen en gebruik van geweld kunnen zich grensoverschrijdende effecten voordoen, zoals de ontwikkeling van transnationale criminaliteit, terrorisme, vluchtelingenstromen of economische ontwrichting. Vanwege de eerder in dit advies beschreven 'schaalverkleining' en de ontwikkelingen op de gebieden van transport,

47 Tijdens kameroverleg gaf minister van Mierlo aan dat van de herijkingsoperatie geen inhoudelijke revolutie was te verwachten: 'Niet alleen de marges zijn smal, maar de herijking slaat niet in de eerste plaats op de inhoud van het beleid...' (Handelingen van de Tweede kamer, 30 november 1994, pag. 1855).

48 Internationale rechtsorde, militaire veiligheidsvraagstukken, migratie/vluchtelingen en ontwikkelings-samenwerking; Herijkingsnota, pag. 32.

49 Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Humanitaire Hulp: naar een nieuwe begrenzing', Den Haag 1998, pag. 36.

50 Zie bijvoorbeeld: Adviesraad Vrede en Veiligheid, 'Verloren Onschuld; Nederland en VN-Operaties', Den Haag 1996, pag. 40.

communicatie en informatie doen deze effecten zich over steeds grotere afstand voelen en zijn deze van toenemend belang voor de veiligheidssituatie in Europa. De traditionele scheidslijn tussen verdediging en crisisbeheersing is vervaagd. Het doel van crisisbeheersing is het herwinnen of vestigen van een stabiele omgeving. Het oogmerk is risico's en dreigingen af te wenden en waar mogelijk te verminderen. In deze zin liggen crisisbeheersing en verdediging dus in elkaars verlengde.

Ook vervaagt de traditionele scheidslijn tussen externe en interne veiligheid. De aanpak van grensoverschrijdende effecten van crises heeft tot nu toe vooral een reactieve, binnenlands-politieke dimensie gehad, waarbij het internationale instrumentarium naar het oordeel van de AIV onvoldoende wordt betrokken. Dit leidt tot een nadruk op symptoombestrijding, waarbij de oorsprong van de problematiek (externe spanningen en crises) dreigt te worden veronachtzaamd. De AIV verzoekt de regering in het licht hiervan nader te bezien in hoeverre een integrale aanpak van externe en interne veiligheidsproblemen kan worden vormgegeven. Een dergelijke aanpak vereist naar het oordeel van de AIV een brede interdepartementale ontschotting. Zij dient een centrale, departement-overschrijdende regie te krijgen en deskundigheid samen te brengen. Voor specifieke kwesties kunnen taakgroepen in het leven worden geroepen. Ook in dit verband benadrukt de AIV dat het eigen karakter van de verschillende veiligheidsinstrumenten (krijgsmacht, politie, opsporingsdiensten, etcetera) dient te worden behouden.

IV.2. Het defensiebeleid

IV.2.1. Taken van de krijgsmacht

De internationale veiligheidsrisico's moeten, zoals aangegeven, worden gezien in termen van een continuüm. Dit betekent echter niet dat deze risico's ook in één rangorde kunnen worden ondergebracht. De mate waarin risico's voor Nederland relevant zijn, hangt namelijk niet af van één, maar van verscheidene factoren, die alle hun eigen interne dynamiek kennen:

- 1) De kans dat bepaalde risico's zich voordoen;
- 2) de schade die daarbij kan worden veroorzaakt;
- 3) de afstand tot het Nederlandse grondgebied;
- 4) de aard en beschikbaarheid van gewelddsmiddelen;
- 5) overwegingen van internationale solidariteit.

De afweging van deze factoren hoeft niet te leiden tot een duidelijke ordening waaruit militaire prioriteiten kunnen worden afgeleid: de kans bijvoorbeeld dat een risico zich voordoet kan klein zijn, maar de te verwachten schade substantieel (terrorisme met massavernietigingswapens), of omgekeerd. Zoals eerder aangegeven is de afstand tot Nederlands grondgebied nog steeds van belang voor de beoordeling van veiligheidsrisico's, maar verliest deze aan betekenis door de ontwikkelingen op communicatie- en transportgebied en wat in dit advies wordt aangeduid als 'schaalverkleining'. De aard en beschikbaarheid van gewelddsmiddelen zijn door de proliferatie van allerlei wapentuig⁵¹, inclusief massavernietigingswapens, bovendien een factor van toenemend belang.

Deze veelheid aan relevante -soms conflicterende- factoren bemoeilijkt een rechtstreekse vertaling van de internationale veiligheidssituatie naar de inrichting en omvang van de Nederlandse krijgsmacht. Daar komt bij dat de inrichting van de krijgsmacht toch al voor een belangrijk deel vorm wordt gegeven in internationaal verband, in het bijzonder

51 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Conventionele wapenbeheersing; dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden', Den Haag 1998, pag. 24.

in de NAVO. Daarom bepaalt niet uitsluitend de internationale veiligheid, maar vooral het politieke ambitieniveau van de regering de wijze waarop het defensiebeleid gestalte krijgt. In de Prioriteitennota is dit ambitieniveau voor het post-Koude Oorlog tijdperk voor het eerst omschreven. Het heeft vervolgens parlementaire instemming gekregen en is recentelijk in de Hoofdlijnennotitie bevestigd. Ook de AIV heeft dit ambitieniveau als uitgangspunt genomen. Hij tekent daarbij echter aan dat het alleen mogelijk en aanvaardbaar is dit ambitieniveau te handhaven als de politieke en militaire leiding ondubbelzinnig bereid is de verantwoordelijkheid te dragen voor een zinvolle inzet, ook als daarmee duidelijke risico's zijn gemoeid voor de veiligheid van het personeel. Daarbij moet de krijgsmacht erop kunnen rekenen kwantitatief en kwalitatief adequaat toegerust te zijn en te blijven om de haar opgedragen taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Zonder duidelijk zinvolle inzet en zonder optimale uitrusting bestaat het gevaar dat het maatschappelijke draagvlak voor de krijgsmacht erodeert.

Zoals gezegd, veiligheidsrisico's zijn niet in algemene zin te rangschikken. Per geval, per situatie die zich voordoet, dienen de vijf bovengenoemde factoren te worden gewogen. Daarom beperkt de AIV zich tot een algemene omschrijving van het vermogen, waarover de krijgsmacht hoe dan ook moet beschikken om de van de internationale veiligheidssituatie afgeleide taken, gegeven het politieke ambitieniveau, op een geloofwaardige manier te kunnen uitvoeren. Zo'n benadering is overigens al langer gemeengoed. Zo werd in 1993 het vermogen van de Nederlandse krijgsmacht toegesneden op bondgenootschappelijke verdediging, vredesoperaties, nationale taken en Koninkrijkstaken. In het licht van het continuüm van spannings- en geweldsstadia behoeft deze toespitsing een nadere verfijning. De AIV heeft, analoog aan de capaciteitenplanning die werd gebruikt ten behoeve van de Britse *Strategic Defence Review*, een uitsplitsing in tien taken gemaakt die de krijgsmacht alle aangaan en die deze naar het oordeel van de AIV ook moet kunnen blijven uitvoeren. Elk van deze taken kent zijn eigen mogelijke geweldsdynamiek en operationele modaliteiten. Deze indeling is overigens niet zonder overlap. Verscheidene taken kunnen tegelijkertijd met één militaire operatie worden vervuld. Aan de hand van de hier weergegeven uitsplitsing van taken kan dan ook geen specifieke toekenning van middelen worden gekoppeld. Zoals ook in de Hoofdlijnennotitie het uitgangspunt is, moeten de middelen geschikt zijn om zoveel mogelijk taken te kunnen bestrijken.⁵²

1) Nationale taken hebben betrekking op de bescherming van het Nederlandse grondgebied voor zover deze een militaire component hebben (schip van wacht, bescherming Nederlands luchtruim) en de vervulling van civiele taken die niet door burgerlijke instanties (alleen) kunnen worden vervuld (explosievenopruijing, specifieke bewakingstaken, politietaken op luchthavens, fotoverkenningstaken, hydrografie, genie-taken, rampenbestrijding, etcetera). Een bijdrage aan de bescherming van de bevolking bij calamiteiten kan ook tot de civiele taken worden gerekend. Nationale taken zullen in het licht van de vervagende scheidslijn tussen interne en externe veiligheid, maar ook door de kwetsbaarheid van de maatschappij als gevolg van de toenemende informatisering, naar het oordeel van de AIV in de toekomst aan belang winnen.

2) Koninkrijkstaken zijn vergelijkbaar met de nationale taken. Zij worden uit hoofde van het Koninkrijksstatuut uitgevoerd. Naast de externe verdediging van de Nederlandse Antillen en Aruba, militaire steunverlening en bijstand bij calamiteiten, beheert de krijgsmacht de Antilliaanse en Arubaanse kustwacht.

52 Ministerie van Defensie, Hoofdlijnennotitie, Den Haag 1999, pag. 3.

- 3) Militair-diplomatieke taken ('Defence Diplomacy'). Hieronder wordt een breed takenpakket verstaan dat varieert van de activiteiten van de militair attaché's en militaire versterking van het VN-secretariaat tot uitwisselingen in het kader van het Partnerschap voor de Vrede, activiteiten op non-proliferatie en wapenbeheersingsgebied, maar ook mogelijke praktische ondersteuning van regionale organisaties en hulp bij de ontmanteling van de massavernietigingswapens van de voormalige Sovjet-Unie.
- 4) De verplichting de internationale rechtsorde te bevorderen is grondwettelijk vastgelegd en heeft ook een militaire component. Dit uitgangspunt vormt een belangrijk motief voor een actieve internationale opstelling van Nederland, en daarmee voor de Nederlandse deelname aan een veelheid aan militaire operaties van de Verenigde Naties. De uit te voeren taken bij internationale operaties kunnen uiteenlopen van VN-politietaken, waarnemingstaken tot en met en hulp bij de vervolging van oorlogsmisdadigers in het kader van SFOR. De Nederlandse bijdrage in het Caraïbisch gebied aan de bestrijding van de handel in drugs kan er ook toe worden gerekend.
- 5) Ondersteuning van Nederlandse belangen richt zich in het bijzonder op de bevordering van stabiliteit in gebieden, waar een specifiek Nederlands (economisch) belang aan de orde is. Een voorbeeld daarvan, dat tevens het doel van de instandhouding van de internationale rechtsorde diende, was het mijnenvrij houden van de Perzische Golf tijdens de Eerste Golfoorlog. Onder deze taken valt bijvoorbeeld ook vlagvertoon ter bevordering van Nederlandse exporten.
- 6) Evacuatie van Nederlanders. De krijgsmacht moet, indien noodzakelijk, landgenoten snel kunnen (helpen) evacueren bij crisissituaties.
- 7) Humanitaire taken. De krijgsmacht kan een voorwaardenscheppende rol spelen door burgerbevolking en hulpverleners te helpen beschermen. Bovendien kan logistieke steun, zoals transport, worden geleverd. De doelstellingen, behoeften en prioriteiten van regeringen en organisaties voor humanitaire hulp (waaronder NGO's) zijn daarbij richtinggevend.⁵³
- 8) Crisisbeheersing buiten NAVO-grondgebied. Op grond van de constatering dat zelfverdediging en crisisbeheersing steeds meer in het verlengde van elkaar komen te liggen, kan de inzet van de Nederlandse krijgsmacht buiten het NAVO-verdragsgebied een Nederlands belang vormen. Daarbij kan het takenpakket variëren van preventieve waarnemingsoperaties tot grootschalige vrede-afdwinging. Ook humanitaire interventie valt onder deze taak.
- 9) Regionaal beperkte collectieve verdediging in NAVO-verband. Een 'spill-over' van de in punt 8 genoemde crises kan aanleiding zijn voor een regionaal beperkte collectieve verdedigingsactie. Nederlandse deelname daaraan ligt gegeven het collectieve karakter van dergelijke verdediging voor de hand.
- 10) Verdediging tegen een massale aanval op NAVO-grondgebied. Het beginsel van de bondgenootschappelijke verdediging tegen een aanval is nog steeds één van de fundamenten van de NAVO. Bij het vaststellen van de structuur van de krijgsmacht mag de mogelijkheid hiervan, hoe onwaarschijnlijk ook, niet worden uitgesloten.

53 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Humanitaire Hulp: naar een nieuwe begrenzing', pag. 36.

IV.2.2. De middelen van de krijgsmacht

Bovengenoemde opsomming vergt een brede opbouw van de krijgsmacht, waarin de krijgsmachtdelen alle zijn vertegenwoordigd. Deze dragen immers wezenlijk bij aan het benodigde militaire optreden, zij het dat hun aandeel -kwantitatief en kwalitatief- per operatie kan verschillen. Dit hangt af van de aard van het optreden en het internationale verband waarin Nederland een aandeel levert. Tegen deze achtergrond legt de AIV in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen en overwegingen voor die zijn gericht op de optimale samenhang tussen de inrichting van de krijgsmacht, de materiële middelen en de vaardigheden van het militaire personeel.

Internationale samenwerking

Om de samenwerking in NAVO-verband, in de toekomst versterkt door de beoogde ontwikkeling van een Europese defensiecapaciteit, zo effectief mogelijk te maken, moeten de inspanningen van Nederland en die van de partners zoveel mogelijk op elkaar aansluiten. Dat werd ook door achtereenvolgende kabinetten onderkend, zoals blijkt uit de intensieve samenwerking in het Duits-Nederlandse Legerkorps, de Brits-Nederlandse Amfibische strijdmacht, en verder het Nederlands-Belgisch Maritiem Commando en de Nederlands-Belgische samenwerking op het gebied van jachtvliegtuigen en luchttransport. Mits daartoe de politieke wil bestaat, kan verdere verdieping van dergelijke samenwerking een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van de Europese defensie. Een belangrijke bijdrage aan de vermindering van de bestaande Europese tekorten op het gebied van materieel kan worden geleverd door specialisatie en grensoverschrijdende integratie van krijgsmachtdelen. Zoals eerder opgemerkt, kan echter niet worden verwacht dat dergelijke samenwerking op korte termijn tot besparingen leidt.

Internationale samenwerking betekent niet dat Nederlandse militairen uitsluitend in bestaande Europese en/of NAVO-formaties zullen optreden. Al naar gelang de politieke afwegingen kan de Nederlandse inzet variëren van individuele militairen voor waarnemings- of verificatietaken tot bijdragen aan VN- en OVSE-operaties, CJTF-operaties of ad hoc 'coalitions of the willing' binnen of buiten de NAVO-structuren. Een dergelijke brede reeks vraagt om een flexibele inzetmogelijkheid van de beschikbare militaire eenheden. Dit kan een modulaire inzet, zoals bedoeld in de Hoofdlijnennotitie⁵⁴ noodzakelijk maken die in het bijzonder waardevol kan zijn voor de inzet van kleine eenheden. In de structuur van de krijgsmacht moet daarmee rekening worden gehouden, bijvoorbeeld bij de indeling van logistieke middelen. Daarnaast moet het voor de krijgsmacht echter mogelijk blijven op de hogere geweldsniveaus te kunnen optreden. Het divisieniveau is daarbij van belang voor de algemene verdediging; brigades moeten, al dan niet zelfstandig, kunnen worden ingezet voor vrede-afdwingende taken.⁵⁵ Deze hogere geweldsniveaus vergen een goede geoefendheid van personeel om op te treden in grotere verbanden en een hoge mate van integratie van wapensystemen en ondersteunende middelen. Hier tekenen zich de beperkingen af van een al te grote nadruk op ad-hoc structuren en modulaire inzet. De synergie van grotere militaire verbanden kan door een te grote nadruk op ad hoc-verbanden verloren gaan, wat weer ten koste gaat van de operationele effectiviteit.

54 Hoofdlijnennotitie, pag. 3.

55 Dit geldt in het bijzonder voor de Landmacht, maar voor de Koninklijke Marine en Luchtmacht gelden soortgelijke redeneringen.

In dit verband deelt de AIV de conclusie in de Hoofdlijnennotitie dat onverkort moet worden vastgehouden aan de samenwerking in het Duits-Nederlandse Legerkorps.⁵⁶ Dit korps is niet alleen van militair-operationeel belang, maar ook politiek zeer waardevol. Bovendien is het door de verre gaande bi-nationale samenwerking binnen de NAVO een voorbeeld voor andere samenwerkingsverbanden. Het Legerkorps beperkt zich overigens niet tot louter verdedigingstaken⁵⁷, maar houdt zich inmiddels ook bezig met de voorbereiding voor crisisbeheersingsoperaties. De AIV beveelt met kracht aan deze weg verder te bewandelen en te bevorderen dat het Duits-Nederlandse Legerkorps ook in operationele zin kan bijdragen aan crisisbeheersingstaken. Overigens heeft de AIV in een eerder advies al voorgesteld deze samenwerking te verbreden met taken op het gebied van wapenbeheersing, zoals bijvoorbeeld verificatie.⁵⁸

Materiële middelen

De krijgsmacht moet in beginsel kunnen opereren over grote afstanden. Daarvoor zijn voldoende logistieke middelen nodig, zoals overigens ook wordt onderkend in de Hoofdlijnennotitie.⁵⁹ Maar omdat door het opereren over grote afstanden ook de kans toeneemt dat de krijgsmacht buiten het NAVO-verdragsgebied optreedt, wordt een betrouwbare waarnemingscapaciteit van toenemend belang. Mede omdat een dergelijke capaciteit toch al schaars is binnen de NAVO, acht de AIV het onjuist dat de krijgsmacht juist op dit terrein dreigt te worden afgeslankt.⁶⁰ In het licht van de ontwikkelingen op het gebied van massavernietigingswapens en ballistische raketsystemen (zie Hoofdstuk II.1) onderschrijft de AIV wel het voornemen in de Hoofdlijnennotitie om meer aandacht te besteden aan raketverdediging (*theatre missile defence*).

Wil zij een breed scala aan taken kunnen blijven uitvoeren, dan moet de krijgsmacht in de toekomst ook blijven beschikken over een breed spectrum aan materieel. Vanwege het continuüm van spanning- en geweldniveaus kan het noodzaak zijn dat ook bij vredehandhaving zware wapens voorhanden zijn. Vredehandhaving kan, bijvoorbeeld omdat één van de betrokken partijen zich niet aan de gemaakte afspraken houdt, immers overgaan in vrede-afdwinging. De ingezette vredesmacht moet in voorkomend geval kunnen beschikken over escalatiedominantie, ook om de veiligheid van het uitgezonden personeel zo goed mogelijk te waarborgen. Naarmate het geweldniveau opklimt, komt de nadruk steeds meer te liggen op een geïntegreerde inzet van een scala aan militaire middelen. Zo wijst de recente praktijk uit dat bij crisisbeheersingsoperaties te land van enige omvang het noodzakelijk is eenheden van meet af aan te versterken met tanks en/of ander zwaar materieel. Daarnaast moet in beginsel rekening worden gehouden met de (voorwaardenscheppende of ondersteunende) inzet van luchtmacht en marine.

56 Hoofdlijnennotitie, pag. 27.

57 In sommige analyses wordt er van uitgegaan dat het Duits-Nederlandse Legerkorps louter geschikt is voor het 'grote conflict'. Zie: A. van Staden, R. de Wijk, C. Homan, D. Zandee, 'Krijgsmacht of Vredesmacht. keuzen voor de Nederlandse Defensie in de 21e eeuw', Den Haag 1999, pag. 56.

58 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Conventionele wapenbeheersing', pag. 20.

59 Hoofdlijnennotitie, pag. 25.

60 Bijvoorbeeld het opheffen van het 306 Squadron als zelfstandige eenheid. Hoofdlijnennotitie, pag. 25 en 29.

Paraatheid

De AIV acht het juist dat de regering een hogere paraatheid van de krijgsmacht nastreeft, maar meent dat de in de Hoofdlijnennotitie voorgestelde uitbreiding met 800 militairen aanzienlijk zou moeten worden verhoogd. Niet alleen de versterking van de Europese defensiecapaciteit vraagt om deze verdere verhoging van de paraatheid, maar ook de vervulling van het bestaande ambitieniveau. In dit verband acht de AIV het zorgwekkend dat Nederland momenteel over geen enkele volledige parate gemechaniseerde brigade beschikt, omdat alle eenheden van dit type voor een aanzienlijk deel uit mobilisabele componenten bestaan. Omdat deze componenten alleen in 'buitengewone omstandigheden'⁶¹ kunnen worden geactiveerd, is de krijgsmacht voor 'gewone' (crisisbeheersings)operaties gedwongen eenheden her en der bijeen te sprokkelen om tot inzetbare formaties te komen. Dit is een tijdrovende exercitie, waardoor veelal niet kan worden voldaan aan de essentiële eis van de snelle inzetbaarheid die een voorwaarde is voor effectieve crisisbeheersing. Bovendien worden door het bijeensprokkelen van eenheden steeds weer betrekkelijk ongeoefende ad-hoc verbanden ingezet, die daarnaast de inzetbaarheid van andere 'kaalgeplukte' eenheden aanmerkelijk verlagen. Zo wordt het ene gat met het andere gedicht.

De AIV adviseert voorts nader te bezien hoe er, naast de verbetering van de directe beschikbaarheid van eenheden, beter gebruik kan worden gemaakt van de mobilisabele component van de krijgsmacht. Steeds meer nemen afgezwaaide Beroepsmilitairen Bepaalde Tijd (BBT'ers) functies in mobilisabele eenheden over van voormalige dienstplichtigen. Deze BBT'ers hebben zich -in tegenstelling tot de dienstplichtigen- vrijwillig voor de krijgsmacht aangemeld en zijn dus in de regel meer gemotiveerd. Door hun langere opleidingstijd zijn zij bovendien sneller inzetbaar, ook in de hogere geweldsniveaus, en kunnen zij voor meerdere functies worden opgeleid. De mogelijkheden die de BBT'ers bieden, kunnen echter alleen worden gebruikt als het mobilisatiesysteem flexibeler wordt gemaakt. De AIV bepleit dan ook om mobilisabele eenheden en personeel voor andere situaties dan 'buitengewone omstandigheden' oproepbaar te maken, waardoor het beter is te spreken van reserve-eenheden. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is op dit terrein veel ervaring opgedaan. Tijdens de Golfoorlog, maar ook in het conflict rond Kosovo zijn in deze landen vele reservisten opgeroepen. Om een dergelijk systeem ook in Nederland mogelijk te maken, moeten contracten met het personeel kunnen worden afgesloten waarin niet alleen de oproepbaarheid, maar ook de oefeninspanning en financiële aspecten zijn geregeld. Goede afspraken met de werkgevers over het ter beschikking stellen van personeel (*employer support*) zijn ook een vereiste, waarbij nader moet worden bestudeerd in hoeverre en in welke zin lering kan worden getrokken uit de praktische ervaringen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.⁶² Hiervoor dienen dan natuurlijk ook voldoende middelen te worden vrijgemaakt.

61 In 1996 is de zogeheten Kaderwet Uitzonderingstoestand in werking getreden, waarbij begrippen als 'staat van oorlog' en 'staat van beleg' zijn komen te vervallen en vervangen door het containerbegrip 'buitengewone omstandigheden'. Regering én parlement moeten het erover eens zijn dat omstandigheden zo buitengewoon zijn dat de noodwetgeving van kracht wordt.

62 Op een toespraak op het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, gehouden op 20 april 1999, pleitte minister van Defensie De Grave ervoor het gebruik van reservisten nader uit te werken. Overigens noemde hij de BBT'ers 'in feite al reservisten'. De AIV gaat in dit advies een stap verder.

Materieel van mobilisabele- dan wel reserve-eenheden ligt niet werkeloos opgeslagen. Het wordt onder meer gebruikt voor opleidingen en als reserve bij grote onderhouds- en moderniseringsprogramma's. Ook wordt het ter beschikking gesteld aan parate eenheden die daarover normaliter niet beschikken, zoals in SFOR is gebeurd met het gebruik van pantserrupsvoertuigen (YPR's) door het Korps Mariniers. Omdat het dus mogelijk is zowel mobilisabel personeel als het bijbehorende materieel adequaat aan te wenden, concludeert de AIV dat het opheffen van drie tankbataljons, zoals voorgesteld in de Hoofdlijnennotitie⁶³, onverstandig is. Bovendien stelt de AIV vast dat het aantal tanks in de Koninklijke Landmacht met deze maatregel zou worden terugggebracht van 913 in het begin van de jaren negentig tot 330 thans en 180 in de nabije toekomst. Met deze forse reductie leveren eenheden van de landmacht te veel gevechtskracht in, wat vooral betekent dat hun slagkracht en effectiviteit afneemt.⁶⁴

De in dit advies voorgestelde omslag van een mobilisabele naar een reserve-capaciteit staat overigens op gespannen voet met het zogeheten 'reconstitutiemodel' waarvoor de regering lijkt te kiezen.⁶⁵ In een dergelijk model worden militaire middelen afgestoten met in het achterhoofd de gedachte dat de waarschuwings- en voorbereidingstijd voor de algemene verdedigingstaak zo lang is geworden dat bij het ontstaan van een nieuwe grootschalige dreiging voldoende tijd bestaat om de benodigde eenheden weer op te bouwen. Hoewel dit 'reconstitutiemodel' op korte termijn financieel aantrekkelijk kan zijn, kleeft er een aantal serieuze bezwaren aan. De heroprichting van nieuwe eenheden zal in periodes van oplopende spanning escalerend werken. Bovendien is de aanschaf van nieuw materieel en het opleiden van het bijbehorende personeel -en vooral van nieuw kader- een kostbare en zeer tijdrovende aangelegenheid. Gecombineerd met de traagheid in de besluitvorming die nu eenmaal optreedt zolang de urgentie van bepaalde ontwikkelingen nog niet duidelijk is, zal het 'reconstitutiemodel' op termijn tot onverantwoorde lacunes kunnen leiden.

Personeel

Het personeel van de krijgsmacht heeft zich de afgelopen jaren met buitengewone plichtsbetrachting ingezet, zowel binnen Nederland als daarbuiten, om het Nederlandse defensiebeleid naar vermogen gestalte te geven. De kwaliteit die door de Nederlandse krijgsmacht wordt geleverd, wordt door alle bondgenoten en partners erkend. Om dit kwaliteitsniveau te handhaven, heeft de krijgsmacht gemotiveerd personeel van hoge kwaliteit en in voldoende aantallen nodig.

De onzekerheid die is ontstaan door het grote aantal reorganisaties van het afgelopen decennium, is echter niet bevorderlijk geweest voor de motivatie van het militaire personeel, wat verder wordt versterkt door de kloof die bestaat tussen de arbeidsverhoudingen in de civiele maatschappij en die bij Defensie. Het lijkt daarbij niet zozeer te gaan om het salaris, maar vooral om zaken als vaar-wal verhoudingen, de frequentie

63 Hoofdlijnennotitie, pag. 28 en 29.

64 Wel zou het aanhouden van de tankbataljons betekenen dat vooralsnog de aanwezigheid moet worden geaccepteerd van één materieelsoort in verschillende uitvoeringen. Hoewel dit beperkingen met zich meebrengt, is het geen novum. Ook in het verleden is prioriteit gegeven aan het materieel van de parate eenheden.

65 Hoofdlijnennotitie, pag. 16.

waarmee militairen naar crisisgebieden worden uitgezonden, en de buitenlandse tegenmoetkomingen. Vooral nu blijkt dat een steeds groter beroep op het personeel wordt gedaan, mede omdat crisisbeheersingsoperaties zoals op de Balkan steeds meer een kwestie van lange adem zijn, zijn dergelijke arbeidsvoorwaarden van cruciaal belang geworden voor de instandhouding van een effectieve krijgsmacht.

Een eenheid die voor een periode van zes maanden wordt uitgezonden, heeft een inwerkperiode van zes maanden nodig en behoeft na terugkeer weer een 'uitrustperiode' van zes maanden voor verlof, functiewisselingen en training. Daarom hanteert het ministerie van Defensie de norm dat voor de inzet van één eenheid in beginsel twee andere gelijkwaardige eenheden achter de hand moeten worden gehouden. De vraag kan worden opgeworpen of de krijgsmacht met de huidige langdurige operaties op de Balkan voldoende is toegerust voor dergelijke rotatieschema's. Al tijdens de opstelling van de Prioriteitennota waren onvoldoende eenheden beschikbaar, bijvoorbeeld bij het Korps Mariniers en bij de pantserinfanterie. Anderzijds is het ook van het privé-leven van militairen veel gevraagd om steeds weer na ieder jaar voor zes maanden te worden uitgezonden naar een crisisgebied. Gestreefd zou daarom moeten worden naar een geleidelijke verlaging van de rotatiefrequentie. Het is tekenend dat landen die een bredere traditie op het gebied van crisisbeheersing hebben, zoals het Verenigd Koninkrijk, ernaar streven méér eenheden achter de hand houden voor iedere uitgezonden eenheid, waardoor sprake kan zijn van een trager rotatieschema. Door een dergelijke vertraging komt ook meer tijd beschikbaar voor het verhogen van de geoefendheid voor geïntegreerd optreden, een onderwerp dat bij de huidige rotatiesnelheid in de knel is gekomen.

Een goede geoefendheid is wezenlijk voor een professionele uitvoering van de taken van de krijgsmacht. Het gaat daarbij niet alleen om het oefenen van eenheden, maar ook om de opleiding van de individuele militairen. Door de steeds krachtiger wapensystemen kenmerkt het huidige operationele optreden zich door toenemende verantwoordelijkheden op een steeds lager militair niveau. Het gevolg daarvan is dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de opleiding van het militaire personeel, waaronder de BBT'ers. Op het moment heeft deze groep relatief korte arbeidscontracten. Het rendement van hun opleiding zou worden verbeterd als hen langere contracten zouden worden aangeboden. Bovendien wordt aldus, in het licht van de hier voorgestelde omslag van mobilisabele naar reserve-eenheden, de kwaliteit van het reserve-bestand vergroot.

De beschikbaarheid en geoefendheid is ten slotte ook door de moeizame werving onder druk komen te staan. Voor een deel lijken de huidige wervingsproblemen samen te hangen met de eerder beschreven arbeidsvoorwaarden, die Defensie een minder aantrekkelijke werkgever maken, zeker met de huidige krapte op de arbeidsmarkt. De indruk bestaat dat het probleem ook een structurele component kent, gezien de steeds hogere fysieke, psychische en intellectuele eisen die moeten worden gesteld aan militairen. De AIV adviseert de minister van Defensie de wervingsproblematiek, in het licht van de noodzaak de paraatheid verder te verhogen en mede met het oog op een langere contractduur van BBT'ers, grondig te evalueren.

Financiële middelen

De verschillende bezuinigingsrondes op Defensie hebben ertoe geleid dat het percentage van het Bruto Nationaal Produkt dat Nederland jaarlijks aan Defensie besteedt, is gedaald van 2,9 procent in 1990 tot onder de 1,8 procent in 1998. Worden de huidige

meerjarenramingen niet opwaarts bijgesteld, dan zijn met de Defensiebegroting voor 1999 de financiële middelen ter beschikking gesteld aan de krijgsmacht in reële termen (dat wil zeggen afgezien van loon- en prijsstijgingen en incidentele effecten) 12,2 procent lager dan was voorzien in de Prioriteitennota.⁶⁶ Daar komt bij dat in de Voorjaarsnota van 1999 is voorzien in een in 2003 te bereiken efficiency-besparing van in totaal fl. 100 miljoen en een incidentele aanpassing van het kasritme van investeringsuitgaven van fl. 150 miljoen in het jaar 2000, aflopend tot fl. 25 miljoen in 2003. Daar staat tegenover dat aan de post vredesoperaties van de Homogene Groep Internationale samenwerking (HGIS) fl. 50 miljoen is toegevoegd voor de jaren 1999 en 2000 met het oog op de omvang van de Nederlandse deelname aan internationale militaire operaties.

De AIV constateert dat op het oog beperkte bezuinigingen disproportionele effecten hebben. De uitgaven voor het personeel (salarissen, pensioenen en wachtgelden), die meer dan de helft van de defensiebegroting vormen, liggen immers min of meer vast. Daarmee blijft de speelruimte voor bezuinigingsoperaties bij Defensie in grote lijnen beperkt tot doelmatigheidsoperaties, het uitstellen van investeringen of inkrimping van de bedrijfsvoering.

Niet alle doelmatigheidsoperaties hebben tot besparingen geleid. Zo heeft een grotere mate van integratie tussen de krijgsmachtdelen (*interservice*) de krijgsmacht ontegenzeggelijk beter uitgerust voor moderne geïntegreerde oorlogvoering. De bezuinigingen die deze samenwerking heeft opgeleverd, zijn echter achtergebleven bij de verwachtingen. Bovendien lijken de grenzen van de doelmatigheid inmiddels in zicht, wil geen 'bedrijfseigen expertise' binnen de krijgsmachtdelen verloren gaan.⁶⁷

Door het uitstellen van investeringen is een 'boeggolfeffect' ontstaan. De risico's daarvan hebben de laatste jaren aan urgentie gewonnen. Volgens het Jaaroverzicht Materieelbeleid 1998 van het Ministerie van Defensie is de investeringsquote⁶⁸ van de krijgsmacht sinds 1993 niet uitgekomen boven de 22,7 procent.⁶⁹ Daarmee is deze ver achtergebleven bij het niveau dat volgens de Prioriteitennota nodig is voor het op peil houden van de militaire organisatie, namelijk 28 a 30 procent.⁷⁰ Dit gebrek aan investeringen betekent dat de krijgsmacht, waarvan het materieel door het intensieve gebruik bij crisisbeheersingsoperaties toch al slijt, zich niet meer voldoende kan vernieuwen en bovendien vervangingsinvesteringen moet uitstellen. Omdat dit leidt tot sleets materieel, en daarmee tot een verhoging van de exploitatielasten, komt de krijgsmacht in een vicieuze cirkel terecht.

Voor zover bezuinigingen ten slotte moesten leiden tot een ingreep in de bedrijfsvoering, zijn geen taken van de krijgsmacht afgestoten maar werden bezuinigingen zo veel mogelijk verspreid over het gehele takenpakket. Hieraan lag de notie ten grondslag dat het snijden in specifieke taken een disproportioneel grote aanslag zou betekenen op

66 Ministerie van Defensie, Memorie van Toelichting op de Defensiebegroting voor 1999, pag. 53.

67 Zie: Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht, Jaarverslag 1998, Den Haag 1999, pag. 7.

68 Het percentage van de totale defensiebegroting dat aan investeringen wordt besteed.

69 Ministerie van Defensie (Directoraat-Generaal Materieel), 'Jaaroverzicht Materieelbeleid 1998', Den Haag 1999, pag. 7.

70 Prioriteitennota, pag. 70.

de Nederlandse gevechtskracht in verhouding tot het geld dat het zou opleveren.⁷¹ Wel hebben deze bezuinigingen geleid tot een aantal suboptimale effecten, zoals een steeds onvollediger parate vulling van brigades, een verminderde geoefendheid en een lagere beschikbaarheidsgraad.

De hieruit resulterende krapte op de defensiebegroting staat op gespannen voet met dit advies. De personeelsproblematiek, de verhoging van de paraatheid, de ommezwaai naar een mobieler en flexibeler karakter van de krijgsmacht, de invoering van *theatre missile defence* en de opbouw van militair vermogen ten behoeve van de Europese defensie kosten ontegenzeggelijk veel geld. Dit kan naar het oordeel van de AIV niet meer in voldoende mate worden gevonden in een volgende herschikking van het militaire apparaat, in het opnieuw uitstellen van investeringen of in nieuwe aanpassingen op de bedrijfsvoering. Het is daarom hoog tijd consequenties te trekken uit het zich wijzigende veiligheidsbeeld, het door Nederland verkozen internationaal politieke ambitieniveau, de noodzaak van een geloofwaardige Nederlandse bijdrage aan de Europese veiligheids- en defensie-identiteit en de opdracht de Nederlandse krijgsmacht te verzekeren van adequate middelen en voldoende gemotiveerd en opgeleid personeel.

71 K. Colijn, P. Rusman, 'Defensie in de verdediging', *Internationale Spectator*, juli/augustus 1998, pag. 367.

V Samenvatting en aanbevelingen

Ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie sinds 1993

De wereld verkeert sinds het einde van de Koude Oorlog in een turbulente situatie, waarvan de ontwikkeling ondoorzichtig en de uitkomst onzeker is. Daarbij is sprake van een toegenomen instabiliteit in verschillende regio's, zoals de Balkan en het Midden-Oosten. De AIV is van oordeel dat de internationale veiligheidssituatie sinds het verschijnen van de Prioriteitennota in 1993 zeker niet is verbeterd en eerder onoverzichtelijker is geworden. Het is in deze zin dat de titel van dit advies, 'Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid', moet worden gelezen: de zekerheid van de dreiging die uitging van het Warschaupakt of de Sovjet-Unie is momenteel verdwenen, maar zij heeft plaatsgemaakt voor een fundamentele onzekerheid over de manier waarop de nieuwe veiligheidssituatie zich zal ontwikkelen.

Deze onzekerheid wordt vergroot door de ontwikkelingen in de jaren negentig op communicatie-, informatie- en transportgebied. Deze hebben een 'schaalverkleining' mogelijk gemaakt, waarbij steeds kleinere partijen (kleine en middelgrote staten, niet-statelijke groeperingen) kunnen beschikken over grotere vernietigingskracht die bovendien over langere afstanden inzetbaar is. In deze context moeten ook de zogeheten 'nieuwe dreigingen' worden gezien, zoals de proliferatie van massavernietigingswapens, misbruik van informatietechnologie, terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Op zichzelf zijn deze dreigingen niet nieuw, en in sommige opzichten (terrorisme met massavernietigingswapens) is nog onvoldoende aan te geven welke consequenties hieruit voortvloeien voor de Europese veiligheid. Wel constateert de AIV in algemene zin dat de risico's die de 'nieuwe dreigingen' met zich meebrengen, aan gewicht winnen naarmate ook de technologische mogelijkheden toenemen.

Speelden bij het opstellen van de Prioriteitennota de geopolitieke verschuivingen als gevolg van de val van de Muur een centrale rol, sindsdien is vooral de toenemende mondiale interdependentie voor het veiligheidsbeleid van belang. Nog meer dan aan het begin van de jaren negentig zijn verschillende regio's met elkaar verbonden. Lijken de risico's in Midden- en Oost-Europa ons in eerste instantie het meeste te raken, niet minder belangrijk zijn echter de ontwikkelingen in de 'gordel van instabiliteit' die zich via de Kaukasus, het Midden-Oosten en Noord-Afrika rond Europa uitstrekt. In oorsprong lokaal beperkte spanningen kunnen daar, indien niet tijdig beheerst, betrekkelijk snel uitgroeien tot conflicten met een grensoverschrijdende of zelfs regionale weerslag, die kunnen raken aan zowel onze economische belangen als aan onze fysieke veiligheidssituatie.

Het zorgwekkende beeld van de economische en sociale omstandigheden in de Russische Federatie heeft zich in de loop van de jaren negentig bestendigd. De kwaliteit van het Russische militaire apparaat is sterk aangetast, wat in het licht diens nucleaire potentieel een risico op zichzelf betekent. Het Russische buitenlandse beleid is steeds meer regionaal georiënteerd en een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor in het defensiebeleid, waarbij -althans in de doctrine- de drempel voor het gebruik van nucleaire wapens is verlaagd. Hoewel de fragmentatie van de Russische Federatie tot stilstand lijkt te zijn gekomen, blijft onzeker in welke richting het land zich zal ontwikkelen en welke gevolgen dat zal hebben voor de internationale veiligheidssituatie. Ook in andere regio's zijn de vooruitzichten zorgwekkend. De diepgaande etnische ver-

deeldheid in Bosnië-Herzegovina en Servië, en de potentiële instabiliteit van het naburige Albanië en Macedonië brengen het risico met zich van geweldsuitbarstingen in Zuid-Oost Europa. In de Arabische wereld staan oude machtsstructuren door het wegvallen van externe steun en slechte economische vooruitzichten onder druk, wat een extra dimensie toevoegt aan de interstatelijke en grensoverschrijdende spanningen die deze regio al langer kenmerken. In Azië vindt een omvangrijke conventionele, en soms ook nucleaire wapenwedloop plaats. Het ontbreken van een adequaat regionaal veiligheidsmechanisme moet daarbij als een groot manco worden gezien. En wat de oorzaken van de conflicten in subsahara Afrika ook mogen zijn, feit is dat het vele landen in de regio ontbreekt aan krachtige leiding met voldoende draagvlak en externe steun om onrust en spanningen te beteugelen.

Veranderingen in het internationale instrumentarium

De NAVO

De veranderingen in de internationale veiligheidssituatie sinds de val van de Muur hebben geleid tot aanpassingen in het internationale veiligheidsinstrumentarium, die vooral na 1993 hun beslag hebben gekregen. De NAVO is naast een arrangement voor collectieve verdediging tevens een organisatie voor veiligheids- en defensiesamenwerking geworden, die meer in het algemeen beoogt de stabiliteit in Europa te vergroten. Een aantal ontwikkelingen getuigt daarvan, zoals de steeds intensievere samenwerking met de landen van het Partnerschap voor de Vrede, de consultatie-arrangementen die de NAVO is aangegaan met Rusland en Oekraïne, de structurele dialoog met een aantal Middellandse Zee-landen en de toenemende nadruk op crisisbeheersing. Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO weerspiegelt deze ontwikkeling. De bondgenoten hebben aangegeven dat naast de collectieve verdediging ook samenwerking, dialoog en crisisbeheersing wezenlijk zijn om de dreigingen en risico's tegen te gaan die aan het begin van de 21e eeuw op de lidstaten van de NAVO afkomen.

De NAVO is door dergelijke ontwikkelingen opener, maar tegelijk meer complex geworden. Ook zijn de onderwerpen die in NAVO-kader worden besproken en de belangenafwegingen daarbij ingewikkelder geworden. De bondgenoten zien zich geconfronteerd met lokale spanningshaarden, tegenstellingen, humanitaire rampen en conflicten - deels in de nabijheid van het verdragsgebied - die kunnen uitgroeien tot internationale crises en soms optreden buiten het verdragsgebied nodig maken. Dit alles leidt tot een geheel andere besluitvorming dan die tijdens de Koude Oorlog gebruikelijk was voor de collectieve zelfverdediging. Het gaat er hierbij om de noodzakelijke politieke consensus binnen de NAVO te verenigen met een slagvaardig en ondubbelzinnig optreden. Slagvaardigheid betekent dat de NAVO het initiatief in handen moet houden en het niet moet laten aankomen op een *reactief* optreden in een (te) laat stadium. Ondubbelzinnigheid houdt in dat bij crisisbeheersingsoperaties van meet af aan helder moet zijn welke doelstellingen men ermee wil bereiken en de middelen kan inzetten die daarmee in overeenstemming zijn. Bestaat van tevoren niet de bereidheid om de daarvoor benodigde militaire middelen in te zetten, dan moeten de bondgenoten zich beraden of zij zich niet beter kunnen beperken tot niet-militaire opties. Een meer slagvaardig optreden en ondubbelzinnigheid van doelstellingen is, naar de mening van de AIV, wezenlijk voor het welslagen van toekomstige NAVO-crisisbeheersingsoperaties.

De AIV onderstreept het belang van blijvend goede transatlantische betrekkingen. Zowel de Verenigde Staten en Canada als de Europese landen zullen zich daarvoor moeten blijven inspannen. De afwezigheid van een acute militaire dreiging tegen West-Europa werkt echter het risico in de hand van een uiteenlopen van de Amerikaanse en

Europese oriëntaties. Ook in de transatlantische veiligheidsafwegingen doen zich accentverschuivingen voor. Met het wegvallen van een onmiddellijke grootschalige dreiging tegen West-Europa is de instabiliteit in andere regio's, met name het Midden-Oosten en Oost-Azië van relatief groter belang geworden voor de Verenigde Staten. Daarnaast zijn de hoge Amerikaanse investeringen in militair-technologische vernieuwing in belangrijke mate gericht op het ontwikkelen van kleine wendbare formaties met grote vuurkracht, waardoor voor de Verenigde Staten de mogelijkheid ontstaat de inzet van manschappen tot een minimum te beperken. Omdat de Europese landen deze technologische heroriëntatie niet volgen, kan een zeer onwenselijke, want onevenwichtige, Europees-Amerikaanse taakverdeling ontstaan. Daar komt bij dat de betekenis van de Amerikaans-Europese militaire synergie, die de collectieve verdediging tijdens de Koude Oorlog ten dienste stond, lijkt af te nemen nu in de NAVO meer nadruk komt te liggen op crisisbeheersingsoperaties. Het militaire 'bijstandsautomatisme' van de collectieve verdediging ontbreekt daarbij. Of en hoe de bondgenoten aan crisisbeheersingsoperaties deelnemen, wordt per geval bepaald, mede in het licht van binnenlandspolitieke afwegingen. Vooral in het licht van de huidige Amerikaans-Europese militaire verhoudingen acht de AIV een dergelijke ontwikkeling zorgwekkend. De recente Europese ervaringen hebben immers geleerd dat volwaardige deelname van de Verenigde Staten aan operaties hoger in het technologische spectrum noodzakelijk blijft omdat het Europese militaire vermogen daar te beperkt voor is, ook bij crises die direct het Europese belang raken. Aangezien Amerikaanse deelname aan dergelijke operaties niet vanzelfsprekend is, behoren de Europese landen ook hier hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen en daartoe te kunnen beschikken over een groter militair vermogen dan het huidige.

Een duurzame Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid kan naar het oordeel van de AIV alleen worden bewerkstelligd als de Europese landen erin slagen de Verenigde Staten duidelijk te maken dat zij in toenemende mate bereid en in staat zijn hun eigen verantwoordelijkheid op veiligheidsgebied te nemen. De verdere ontwikkeling van een Europees militair vermogen kan hierin een belangrijke rol spelen, mede in het licht van een meer evenwichtige lastenverdeling tussen Europa en de Verenigde Staten. Maar ook om andere redenen is de ontwikkeling van zo'n vermogen noodzakelijk en urgent: momenteel dreigt een scheefgroei tussen de Europese financieel-economische integratie en de samenwerking op veiligheidsgebied, die de indruk kan wekken dat de Europese landen op veiligheidsgebied hun eigen verantwoordelijkheden niet kunnen nemen.

EU/WEU/EVDI

De AIV wijst er evenwel op dat ontwikkeling van een Europese militaire capaciteit aan een aantal voorwaarden zal moeten voldoen om geloofwaardig te zijn.

- Ten eerste dienen de Europese landen over voldoende middelen te beschikken en moeten deze middelen op elkaar zijn afgestemd. In dit verband benadrukt de AIV dat een garantie dat bij Europese operaties via het concept van de *Combined Joint Task Forces* steevast gebruik kan worden gemaakt van het bestaande militair vermogen van de NAVO niet haalbaar is. Dit vermogen is grotendeels Amerikaans eigendom, wat een Amerikaanse weigering van het gebruik ervan altijd mogelijk maakt. Het creëren van een groter Europees militair vermogen moet naar het inzicht van de AIV dan ook als een nieuw ambitieniveau worden beschouwd, dat naast een betere afstemming van de Europese defensieplanning ook extra investeringen vergt.
- Ten tweede is ten behoeve van de transparantie en coherentie van het Europese beleid een effectieve politieke aansturing noodzakelijk. Naast het formeren van een efficiënt institutioneel kader kan daartoe worden gedacht aan het definiëren van de

- gemeenschappelijke Europese strategische belangen. Speciale aandacht zal moeten worden gegeven aan een goede afstemming tussen de structuren van de NAVO, de EU, met daarin opgenomen de WEU en de nader vorm te geven Europese veiligheids- en defensie-identiteit en het GBVB. In dit verband wijst de AIV er op dat het invoegen van de WEU in de EU *ipso facto* in ieder geval zal leiden tot geïnstitutionaliseerd overleg van de Europese ministers van Defensie in GBVB-kader.
- Ten derde moeten ook uit het oogpunt van efficiëntie en kostenbeheersing naast de NAVO geen aparte militaire commandostructuren worden opgezet. De conclusies van de Europese Raad van Keulen houden ook de mogelijkheid open van puur Europese militaire operaties, doch deze zullen naar het oordeel van de AIV vooralsnog beperkt blijven tot die van kleinere omvang, waarvoor geen aparte militaire structuur hoeft te worden opgebouwd.

De voorwaarden waaronder het Europese defensievermogen tot verdere ontwikkeling moet komen zijn ambitieus en vergen politieke besluitvaardigheid en daadkracht. Naar de mening van de AIV dient Nederland zich in te zetten voor de verdere ontwikkeling van dit vermogen. De regering dient zich in overleg met gelijkgezinde landen sterk te maken voor de intensivering van militaire samenwerkingsverbanden; dit met de aantekening dat deze niet op gespannen voet met de NAVO-structuren mogen staan. Ten behoeve van de verbetering van het Europees militair vermogen, dient Nederland ook een intensievere Europese samenwerking op het gebied van defensie-planning te bevorderen. Krachtige ondersteuning van het Defence Capabilities Initiative maakt daar onderdeel van uit. Tegelijk dient Nederland met gelijkgezinde landen plannen uit te werken voor een gemeenschappelijke financiering van Europese strategische capaciteiten. Ten behoeve van een coherente politieke aansturing behoort Nederland voorts de totstandkoming van gemeenschappelijke Europese strategieën te bevorderen. Tevens dient de regering intensief te overleggen met de Verenigde Staten om een verzwakking van de transatlantische banden te voorkomen.

Verenigde Naties

In de loop van de jaren negentig hebben zich verschillende grootschalige humanitaire noodsituaties voorgedaan die in een aantal gevallen -zowel binnen VN-kader als daarbuiten- hebben geleid tot interventies. De AIV acht het raadzaam in het licht van de ontwikkelingen in de jaren negentig -zowel die in de Veiligheidsraad, als die in het humanitaire recht en de statenpraktijk- nader te bezien hoe de rechtsbasis van dergelijke interventies nader kan worden verduidelijkt, hoe moeilijk zulks ook te verwezenlijken lijkt. Daarbij verwijst de AIV in het bijzonder naar de aanbevelingen die in het verleden zijn gedaan door de International Law Association, alsmede de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken.

Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid

De ontwikkelingen die zich in de loop van de jaren negentig in de internationale veiligheidssituatie hebben voorgedaan, kunnen naar het oordeel van de AIV niet zonder gevolgen blijven voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Sterker nog dan verwoord in de Prioriteitennota moet de veiligheid in het licht van de ontwikkelingen sinds 1993 in een breder verband worden gezien. Ontwikkelingen die de veiligheid in en van Europa kunnen raken, zijn vaak het gevolg van andere dan militaire spanningen. Veiligheidsrisico's bewegen zich in een continuüm van conflict-niveaus dat uiteen kan lopen van sociaal-economische problemen tot regelrechte oorlogvoering. Hieruit vloeit een complex onoverzichtelijk beeld voort, dat ingewikkelder wordt als men zich er

rekenschap van geeft dat spanningen en crises gepaard kunnen gaan met grensoverschrijdende effecten zoals georganiseerde criminaliteit, terrorisme of -los daarvan vluchtelingenstromen. Zo worden conflicten elders van steeds groter belang voor de situatie in Nederland, ook al spelen deze zich ver van het Nederlandse grondgebied, of zelfs van Europa af. In het licht hiervan kan men het zich niet meer veroorloven te wachten totdat crises dermate escaleren dat spill over of escalatieprocessen de veiligheid in Europa rechtstreeks aantasten. Het wordt dus steeds meer van belang 'zelf naar de crisis te gaan, voordat de crisis naar ons toe komt'. Aldus komen crisisbeheersing en de algemene verdedigingstaak steeds meer in elkaars verlengde liggen. Juist deze ontwikkeling vormt een krachtig argument voor de verdere ontwikkeling van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit en het GBVB, met inbegrip van een geloofwaardig Nederlands aandeel hierin.

De dynamiek waaraan spanningen en crises onderhevig zijn, maakt een anticiperend veiligheidsbeleid nodig waarbij rekening wordt gehouden met opeenvolgende stappen om de mogelijke escalaties van conflicten het hoofd te bieden. Maar ook moet naar het oordeel van de AIV meer aandacht worden besteed aan de samenhang van het gehele instrumentarium van buitenlands beleid. De AIV pleit ervoor dat de regering een integrale visie ontwikkelt, die deze samenhang richting en sturing geeft. In deze visie moet echter wel rekening worden gehouden met het eigen karakter van de verschillende instrumenten van buitenlands beleid. Daarnaast benadrukt de AIV het belang van een meer geïntegreerde benadering van het buitenlandse- en binnenlandse veiligheidsbeleid. Dat kan worden bevorderd door de aanpak van veiligheidsproblemen een regie te geven die de grenzen van de departementen overschrijdt en deskundigheid integreert. Voor specifieke kwesties kunnen taakgroepen worden ingesteld.

Een directe vertaling van de internationale veiligheidssituatie naar taken en middelen van de Nederlandse krijgsmacht is bij afwezigheid van een duidelijk afgebakende massale dreiging, zoals die zich voordeed tijdens de Koude oorlog, niet uitvoerbaar. In de Prioriteitennota van 1993 is dan ook, met name als bijdrage van Nederland aan bondgenootschappelijk of ander internationaal militair vermogen voor crisisbeheersing, een militair ambitieniveau gedefinieerd. Dit heeft vervolgens parlementaire instemming gekregen en is recentelijk in de Hoofdpijnennotitie bevestigd. Ook de AIV heeft dit ambitieniveau als uitgangspunt genomen, maar tekent daarbij aan dat het alleen mogelijk en aanvaardbaar is dit te handhaven als de politieke en militaire leiding ondubbelzinnig bereid is de verantwoordelijkheid te dragen voor een zinvolle inzet van de krijgsmacht, ook als daar aanzienlijke risico's mee zijn gemoeid voor de veiligheid van het ingezette personeel. Daarbij dient de krijgsmacht kwantitatief en kwalitatief adequaat te zijn toegerust om haar taken naar behoren te kunnen uitoefenen. Zonder duidelijk zinvolle inzet en zonder optimale uitrusting bestaat het gevaar dat het draagvlak van de krijgsmacht erodeert.

De planning voor de krijgsmacht moet op het genoemde ambitieniveau zijn afgestemd. In de praktijk komt dit erop neer dat de Nederlandse krijgsmacht over het vermogen moet beschikken om een breed scala van taken uit te voeren in nationaal en internationaal verband, over grote afstanden en tot op het hoogste niveau van geweld. In de Hoofdpijnennotitie wordt daarnaast gepleit voor een modulaire inzet van de krijgsmacht. Een dergelijke benadering zou de krijgsmacht zeker flexibeler kunnen maken, maar zij mag naar de mening van de AIV niet leiden tot teveel nadruk op ad-hoc constructies die ten koste gaat van de synergie in grotere verbanden. De AIV pleit ervoor hierop in te spelen door beter gebruik te maken van multinationale formaties. Hij beveelt de minister van Defensie dan ook te bevorderen dat dergelijke formaties, met name het

Duits-Nederlandse Legerkorps, naast de taken voor collectieve verdediging in toenemende mate operationele taken worden toebedeeld op het vlak van crisisbeheersing.

De AIV ondersteunt het streven van Defensie naar een hogere graad van paraatheid, maar meent dat, voor zover verbeterde wervingsmethodieken dat toestaan, de in de Hoofdpijnennotitie genoemde uitbreiding met 800 militairen aanzienlijk moet worden verhoogd. Hij acht het zorgwekkend dat Nederland op het moment over geen enkele volledig parate gemechaniseerde brigade beschikt, maar dat al deze eenheden voor een aanzienlijk deel bestaan uit mobilisabele componenten. Eén van de gevolgen daarvan is dat voor het uitzenden van eenheden voor crisisbeheersingsoperaties steeds weer parate onderdelen 'bijeengesprokkeld' moeten worden, hetgeen onder meer leidt tot onvoldoende geoefende verbanden. De AIV adviseert de minister van Defensie, naast het direct verhogen van de paraatheid van eenheden, beter gebruik te maken van de mobilisabele component van de krijgsmacht. Er is, ook in het kader van crisisbeheersingsoperaties, behoefte aan een flexibeler inzet van deze component. Daarom moet worden gekozen voor het omzetten van mobilisabele eenheden in reserve-eenheden, zoals deze al bestaan in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Met afzwaaiende BBT'ers kunnen contracten worden afgesloten, waarin oproepbaarheid, oefeninspanningen en financiële tegemoetkomingen zijn geregeld. Ook afspraken met hun nieuwe werkgevers zullen noodzakelijk zijn, waarbij de Amerikaanse en Britse praktijk eveneens als leidraad kan dienen.

Tegen de achtergrond van de voorgestelde omslag van een mobilisabele naar een reserve-capaciteit beveelt de AIV de minister van Defensie aan zeer terughoudend om te springen met het verder afstoten van mobilisabel materieel, dat overigens ook onder de huidige omstandigheden een nuttige rol vervult. Dit helpt tevens te vermijden dat men sluipenderwijze vervalt in het zogeheten 'reconstitutiemodel' waarbij, in het licht van de lange waarschuwings- en voorbereidingstijd voor een mogelijk hernieuwde grootschalige dreiging, het militair vermogen voor de algemene verdedigingstaak (tijdelijk) worden afgestoten. De AIV meent dat aan een dergelijk 'reconstitutiemodel' een aantal serieuze nadelen kleeft. Het besluit tot het heroprichten van afgestoten eenheden kan, juist in tijden van spanning, escalerend werken en bovendien is de aanschaf van nieuw materieel en het opleiden van het bijbehorende personeel -vooral van nieuw kader- kostbaar en zeer tijdrovend.

De AIV constateert verder dat nadere aandacht moet worden geschonken aan de personeelsproblematiek van de krijgsmacht. Tot nu toe heeft het personeel van de krijgsmacht naar vermogen kwalitatief hoogwaardig werk afgeleverd. Zowel de motivatie als de beschikbaarheid van het personeel staan echter onder druk. De motivatie wordt nadelig beïnvloed door de vele reorganisaties die Defensie de afgelopen jaren hebben getroffen. De toenemende kloof tussen de secundaire arbeidsvoorwaarden van de krijgsmacht en die in de civiele maatschappij versterkt deze trend. Ten slotte speelt ook de lange duur van crisisbeheersingsoperaties en de hoge uitzendfrequentie van eenheden een rol. Naar de mening van de AIV wordt daardoor op den duur een te zware wissel getrokken op het privéleven van de betrokken militairen. De AIV adviseert de minister van Defensie daarom te streven naar een geleidelijke verlaging van de rotatiefrequentie. Daarbij kunnen de ervaringen van het Verenigd Koninkrijk als leidraad dienen. Tezelfdertijd pleit de AIV voor verlenging van BBT-contracten. Naar de mening van de AIV kan een dergelijke verlenging een positief effect hebben op de geoefendheid en de inzet van het personeel. Dat geldt niet alleen voor de parate, maar ook voor de in dit advies voorgestelde reserve-eenheden. Ten slotte beveelt de AIV aan de wervings-systeematiek aan een grondige evaluatie te onderwerpen.

De AIV is tot de slotsom gekomen dat de internationale veiligheidssituatie sinds het uitkomen van de Prioriteitennota niet is verbeterd en eerder onoverzichtelijker is geworden. Voor zover dit in verband kan worden gebracht met een algemene beoordeling van de veiligheidssituatie is er daarom geen reden het bestaande ambitieniveau te verlagen. Integendeel, een serieuze Nederlandse inspanning voor de versterking van de Europese defensiecapaciteit komt juist neer op een verhoging van het ambitieniveau.

De AIV heeft verder vastgesteld dat de bezuinigingen die Defensie de afgelopen jaren hebben getroffen, hebben geleid tot een financiële krapte die op gespannen voet staat met de aanbevelingen in dit advies. Het aanpakken van de personeelsproblematiek, de verhoging van de paraatheid, de ommezwaai naar een mobieler en flexibeler karakter van de krijgsmacht, de invoering van *theatre missile defence* en de opbouw van capaciteiten voor de Europese defensie kosten ontegenzeggelijk veel geld. Dit kan naar het oordeel van de AIV niet meer in voldoende mate worden gevonden in een volgende her-schikking van het militaire apparaat, in het opnieuw uitstellen van investeringen of in nieuwe aanpassingen op de bedrijfsvoering. Bovendien kan men geen enkele grote maatschappelijke organisatie ongestraft blootstellen aan voortdurende ad-hoc ingrepen zonder dat de inhoudelijke doelstellingen in het geding komen. De AIV bepleit daarom een grotere mate aan stabiliteit en lange-termijn denken in het begrotingsbeleid voor defensie, waarbij uitgaven en doelstellingen in balans worden gebracht. In de inleiding van dit advies is al gesteld dat de noodzaak van voldoende parate eenheden die kunnen worden uitgezonden extra middelen vergt die in de huidige meerjarenramingen niet zijn voorzien. Ook is meer geld nodig voor de andere, hiervoor genoemde belangrijke onderwerpen. Dit alles betekent naar het oordeel van de AIV dat de meerjarenramingen voor Defensie moeten worden verhoogd. Zonder een dergelijke politieke heroriëntatie dreigt de inzetbaarheid, en daarmee ook het draagvlak en de wervingskracht van de krijgsmacht tekort te schieten. Gezien de nauwe samenhang tussen deze elementen dreigt een vicieuze cirkel met zeer negatieve consequenties te ontstaan.

Bijlagen

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Prof. Drs R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Algemene Beleidszaken
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Directie Veiligheidsbeleid
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

<i>Datum</i>	18 november 1998		
<i>Kenmerk</i>	DVB-599/98	<i>Telefoon</i>	(070)-348 5238
<i>Blad</i>	1/4	<i>Fax</i>	(070)-348 4352
<i>Bijlage(n)</i>	–	<i>E-mail</i>	dvb-cv@minbuza.nl
<i>Betreft</i>	Adviesaanvraag inzake de internationale veiligheidssituatie en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse defensiebeleid en voor de wijze waarop de krijgsmacht haar taken gestalte geeft		

Het afgelopen decennium is de krijgsmacht ingrijpend geherstructureerd en verkleind. Dat gebeurde in verschillende stappen, die ieder gepaard gingen met een beoordeling van de internationale veiligheidssituatie. Die periodieke beoordeling was een noodzakelijk element in de gehele besluitvorming, omdat de ontwikkeling van de internationale verhoudingen een zwaarwegende factor is in de bepaling van het veiligheids- en defensiebeleid en in besluiten over de omvang en de uitrusting van de krijgsmacht. Op deze manier kon dit proces op een verantwoorde manier gestalte krijgen. Daarom vormt de analyse van de internationale veiligheidssituatie een belangrijk onderdeel van de voorbereiding van de nieuwe Defensienota, waartoe bij de opstelling van het regeerakkoord is besloten.

Een zorgvuldige aanpak van het veranderingsproces kan bijdragen tot een breed en stevig draagvlak voor het defensiebeleid, zowel in de krijgsmacht als in de maatschappij als geheel. Die zorgvuldigheid wordt bevorderd door het betrekken van externe deskundigen bij de beleidsvoorbereiding. Daarom vragen wij de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) met het oog op de uit te brengen Defensienota om een beoordeling van de internationale veiligheidssituatie en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse defensiebeleid en voor de wijze waarop de krijgsmacht haar taken gestalte geeft, rekening houdend met de grenzen die het regeerakkoord stelt. Daarbij vragen in het bijzonder de volgende aspecten van de internationale veiligheidssituatie de aandacht:

- de ontwikkeling van de internationale veiligheid en stabiliteit sinds het uitkomen van de Prioriteitennota in 1993;
- de ontwikkelingen in de Russische Federatie en de gevolgen voor de stabiliteit en de veiligheid in Europa;
- de ontwikkeling van de Europese samenwerking, in het kader van de Europese Unie en ter versterking van de Europese pijler van de Navo;
- de betekenis van nieuwe veiligheidsrisico's, waaronder massavernietigingswapens en terroristische groeperingen.

Ontwikkeling internationale veiligheid en stabiliteit

Sinds de Prioriteitennota is het veranderingsproces van de krijgsmacht voortgezet, onder meer met een grootscheepse reorganisatie die leidde tot de vrijwilligerskrijgsmacht. In de memorie van toelichting bij de begroting voor 1998 is de Prioriteitennota geactualiseerd. Bij die gelegenheid werd vastgesteld dat de internationale ontwikkelingen sinds 1993 op zichzelf geen aanleiding gaven tot een herziening van de plannen. De actualisering berustte op een evaluatie van de ervaringen met de geherstructureerde en verkleinde krijgsmacht en met vredesoperaties. De voorbereiding van een nieuwe Defensienota, waarin ook de nieuwe bezuinigingen uit het regeerakkoord structureel moeten worden verwerkt, is een goede gelegenheid opnieuw de stand op te nemen van de internationale veiligheidssituatie. Kan de Adviesraad in een algemene karakteristiek aangeven hoe de internationale veiligheid en stabiliteit zich sinds 1993 hebben ontwikkeld? Zijn de veiligheid en stabiliteit toe- of afgenomen? Doen zich sindsdien nieuwe veiligheidsrisico's voor? Zijn er verschillen te signaleren tussen de ontwikkelingen in Europa en elders in de wereld? In de nieuwe veiligheidssituatie wordt een veelvuldig beroep gedaan op Nederland voor een militaire bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties. Welke conclusies trekt de Adviesraad daaruit voor het defensiebeleid?

De Russische Federatie

De afgelopen jaren is de relatie met de Russische Federatie ingrijpend gewijzigd. Op veiligheidsgebied zijn het Westen en Rusland elkaars partner geworden, al lopen hun belangen lang niet altijd parallel. Via de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de OVSE, werken zij actief aan de bevordering van vrede en veiligheid in Europa. De vredesoperaties en de humanitaire hulpverlening in en om Bosnië zijn een ander voorbeeld van het nieuwe partnerschap. In de Permanente Gemeenschappelijk Raad houden de Navo-landen besprekingen met Rusland over veiligheid en defensie.

De politieke en financieel-economische problemen die Rusland in hun greep houden, doen de vraag rijzen of het land de komende jaren nog wel in staat zal zijn een stabiliserende rol te vervullen, vooral in de relatie met andere republieken die deel hebben uitgemaakt van de Sovjet-Unie. In de Kaukasus en elders bevinden zich conflicthaarden die tot spanningen kunnen leiden in de Russische Federatie, maar ook in de relatie met de buurlanden. Wat is het perspectief? Blijft de Russische Federatie in staat een bijdrage te leveren aan vrede en stabiliteit, of moet het Westen ermee rekening houden dat Rusland zélf een bron van instabiliteit wordt? En wat zouden daarvan de gevolgen zijn voor de verhoudingen in Europa?

Europese samenwerking

De laatste jaren is weinig voortgang geboekt bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het gemeenschappelijk defensiebeleid. Institutioneel moet nog het nodige gebeuren om het externe beleid van de Europese Unie slagvaardiger te maken. Er zijn in de Unie besprekingen gaande over de wijze waarop dat kan. Belangrijker nog is dat een verdere inhoudelijke toenadering tussen de lidstaten gestalte moet krijgen. Momenteel zijn de lidstaten, en vooral de grotere onder hen, het te vaak oneens over de te volgen koers. Dat maakt het GBVB vleugellam.

Voortgang was er wel bij de ontwikkeling van de Europese veiligheids- en defensie-identiteit in de Navo, die onder meer tot uitdrukking komt in de uitwerking van het "Combined Joint Task Force"-concept. Ook zijn veel Europese landen inmiddels betrokken bij één of meer multinationale operationele samenwerkingsverbanden, mede voor de voorbereiding op en de uitvoering van vredesoperaties. Interessant is dat ook andere dan Navo-landen (neutrale landen en landen uit Midden- en Oost-Europa) daarin meedoen. Dit is een belangrijke vorm van praktische samenwerking. Landen die te weinig middelen hebben om zelfstandig functionerende eenheden te leveren voor vredesoperaties, kunnen via bijdragen aan een multinationale formatie toch meedoen. Bovendien kan deze operationele samenwerking bijdragen tot nauwere politieke samenwerking.

Het is om evidente politieke en militaire redenen van belang de Noord-Amerikaanse bondgenoten nauw betrokken te houden bij de bevordering van vrede en veiligheid in Europa en elders in de wereld. Maar nauwe betrokkenheid mag niet een blijvende Europese afhankelijkheid van de Verenigde Staten betekenen. Daarom moeten de Europese landen wel over een vermogen beschikken om, met gebruikmaking van Navo-middelen, onder Europese vlag operaties uit te voeren. Ook dat onderstreept het belang van de ontwikkeling van de Europese veiligheids- en defensie-identiteit. Nederland werkt hieraan actief mee.

Inmiddels heeft ook de Britse premier Blair gepleit voor een grotere effectiviteit van het GBVB en het gemeenschappelijk defensiebeleid. Europa zou beter in staat moeten zijn om desnoods zelfstandig crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. Groot-Brittannië zou open staan voor de wijze waarop dit moet gebeuren.

Ziet de Adviesraad in deze en andere ontwikkelingen op betrekkelijk korte termijn een hernieuwd perspectief voor het GBVB en voor een gemeenschappelijk defensiebeleid?

Nieuwe veiligheidsrisico's

In de nieuwe veiligheidssituatie is er geen rechtstreekse bedreiging meer van het grondgebied van Nederland of van buurlanden. In dat opzicht is ons deel van de wereld ontegenzeggelijk veiliger geworden. Maar er zijn andere verschijnselen waaruit een bedreiging kan voortkomen en die een nadere risico-analyse verdienen. Het gaat hierbij in het bijzonder om de dreiging van massavernietigingswapens en om activiteiten van terroristische groeperingen. De kernproeven uitgevoerd door India en Pakistan hebben opnieuw de aandacht gevestigd op het probleem van de verspreiding van massavernietigingswapens en de overbruggingsmiddelen daarvoor. Eind 1992 heeft de Adviesraad Vrede en Veiligheid hierover een advies uitgebracht: "Naar een veelzijdig nonproliferatie beleid". De regering blijft zich actief inzetten voor non-proliferatie. De vraag die zich in verband met de voorbereiding van de Defensienota aandient is met welke risico's Nederland kan worden geconfronteerd en over welke verdedigingsmiddelen de krijgsmacht dient te beschikken.

De risico's die voortvloeien uit het optreden van terroristische groeperingen zijn zo mogelijk nog veel diffuser. Terroristische aanslagen zullen niet noodzakelijkerwijs tegen de Nederlandse staat zijn gericht, maar vaak tegen personen en objecten in Nederland of Nederlandse belangen in het buitenland. Omdat de criminaliteitsbestrijding primair een taak is van de politie, heeft de krijgsmacht een ondersteunende taak. In de praktijk zal slechts een beroep op de krijgsmacht worden gedaan als de voor terreurdaden ingezette middelen qua omvang en techniek die van de politie te boven gaan. Hoe beoordeelt de Adviesraad de nieuwe veiligheidsrisico's en welke gevolgen trekt de Raad daaruit voor het defensiebeleid?

Graag vragen wij, mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, advies aan de AIV over deze en eventuele andere vragen die betrekking hebben op de beoordeling van de internationale veiligheidssituatie en de gevolgen daarvan voor het defensiebeleid. In januari 1999 ontvangt de Kamer de "Hoofdlijnenbrief", die vervolgens in de Defensienota verder wordt uitgewerkt. Wij ontvangen het advies graag in het voorjaar van 1999, zo mogelijk uiterlijk 1 mei, tijdig voor het uitkomen van de Defensienota.

De Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Defensie

J.J. van Aartsen

F.H.G. de Grave

ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE SINDS 1993

1. De veiligheidssituatie van West-Europa

Lange tijd vormde het risico van een oorlog met de Sovjet-Unie de belangrijkste dreiging voor West-Europa. Anno 1999 is het risico van een rechtstreeks en grootschalig militair conflict tussen West-Europa en de Russische Federatie nog onwaarschijnlijker geworden dan ten tijde van het verschijnen van de Prioriteitennota. Niet alleen ontbreken de logistieke en infrastructurele voorwaarden daarvoor, maar ook zijn de kwantiteit en kwaliteit van de militaire middelen daartoe onvoldoende. Zelfs in een restauratiescenario, ervan uitgaande dat de huidige crisis in de Russische Federatie leidt tot een nieuw expansionistisch bewind, moet toch worden aangenomen dat de militaire ambities van een dergelijk bewind op de korte en middellange termijn (vijf tot tien jaar) nauwelijks verder kunnen reiken dan herstel van de vroegere Sovjet-Unie. In een dergelijk geval zou het eerst de oppositie van een aantal omringende GOS-staten en de spanningen in de Kaukasus moeten overwinnen. Hoe de politiek-militaire situatie zich over langere termijn (meer dan tien jaar) ontwikkelt, kan op grond van de thans bekende gegevens niet worden aangegeven. De Russische dreiging is inmiddels wel vervangen door een scala aan spanningshaarden en conflicten aan de periferie van West-Europa -op de Balkan, in Noord-Afrika en in het Midden-Oosten- die, direct of vanwege de neveneffecten, van belang zijn voor de veiligheidssituatie in West-Europa. Het gaat daarbij ook en vooral om situaties waarin staten steeds minder bij machte zijn sociale, etnische en economische spanningen het hoofd te bieden. Het gevaar voor West-Europa daarvan ligt niet in een territoriale bedreiging van het soort waartegen indertijd de NAVO is opgericht. Het zijn eerder en vooral de bijwerkingen van conflicten, soms ook in de vorm van ondermijning van de geloofwaardigheid van het Europese vermogen dergelijke conflicten op te lossen, die kunnen afdoen aan de veiligheid van West-Europa.

De Balkan is de regio bij uitstek die de ernst van dergelijke risico's illustreert. De burgeroorlog in Bosnië-Herzegovina moge in naam voorbij zijn; in de praktijk wordt zij nog dagelijks onvermoeibaar gestreden, al is het winst dat dit niet meer met militaire middelen gebeurt. Gezien de diepgaande ressentimenten is het ook niet verwachtbaar dat het land binnen afzienbare termijn op eigen benen kan staan, laat staan dat de buitenlandse militaire aanwezigheid kan worden beëindigd. De kosten die de internationale gemeenschap zich getroost om de vrede in dit vier miljoen inwoners tellende land te handhaven, zijn enorm. Maar niet alleen de relaties tussen Bosnische Moslims, Serviërs en Kroaten blijven gespannen. De gang van zaken rond Kosovo toont aan dat ook de relaties elders in de Balkan tussen Serviërs, Montenegrijnen, Kosovaren, Albanen en Macedoniërs problematisch blijven en buitengewoon snel kunnen omslaan in onvoorzienbaar grootschalige humanitaire tragedies, die hun sporen nog generaties lang zullen nalaten. Mede in het licht van de uiterst labiele staat waarin Albanië en Macedonië verkeren kan niet worden verwacht dat de regio binnen afzienbare termijn tot duurzame vrede of ontwikkeling kan komen. De gang van zaken in Bosnië en Kosovo heeft aangetoond dat tegenstellingen in deze regio, indien eenmaal uitgemond in openlijke conflicten, nauwelijks zijn te beïnvloeden en slechts tegen zeer hoge kosten en langdurige inspanningen zijn te beperken. Vluchtelingenstromen die niet meer in de betreffende regio zijn op te vangen, groeiende criminaliteit en mogelijk terrorisme kunnen een directe weerslag hebben op de situatie in West-Europa

2. De regio's die van onmiddellijke betekenis zijn voor de Europese veiligheid

Het veiligheidsbelang van Europa ligt vooral in het beheersen of voorkomen van bedreigingen die kunnen komen uit een beperkt aantal regio's die behoren tot, of direct grenzen aan het Europese grondgebied. De situatie in de staten van de voormalige Sovjet-Unie, met name rond de Kaukasus, en verder rond de Perzische Golf, in Noord-Afrika en in het Midden-Oosten, wordt soms omschreven als een 'gordel van instabiliteit' die Europa omringt.¹ Mede vanwege de actieradius van de aanwezige wapensystemen en de orde van grootte van de potentiële omvang van bijwerkingen, kunnen vooral crises en oorlogvoering binnen deze gebieden het onmiddellijke Europese belang raken.

De Russische Federatie

Zoals gezegd, niet zozeer als onmiddellijke bedreiging, maar meer vanwege de interne instabiliteit blijft de Russische Federatie de meest onvoorspelbare factor in de Europese veiligheidssituatie. Achter de façade van het huidige democratische stelsel in wording bevindt zich een ondoorzichtige machtsstructuur die ten dele ook verweven is met onderdelen van de criminaliteit. De hulp die het Westen ter beschikking heeft gesteld, blijkt grotendeels besteed te zijn aan kapitaalvlucht, consumptieve uitgaven en het dekken van tekorten op de staatsbegroting en niet aan structurele aanpassing. De concepten die door het IMF zijn uitgedacht hebben nog geen substantiële resultaten opgeleverd. De politieke stabiliteit, transparantie en de rechtszekerheid die een premisse zijn voor het welslagen van economische hervormingen, zijn eenvoudigweg nog niet aanwezig. De economische omstandigheden in Rusland zijn slecht en de vooruitzichten onduidelijk. Het Russische BNP is sinds 1991 met 50% gedaald en de economie wordt voor 75% door ruilhandel beheerst.² Inkomens zijn substantieel gedaald, lonen worden soms niet eens betaald en de gezondheidszorg functioneert nauwelijks meer.

Door de pogingen van de presidenten Gorbatsjov en Jeltsin de macht van het Communistische apparaat te breken, en het daaropvolgende gebrek aan leiding vanuit de hoofdstad, is de Russische Federatie de afgelopen jaren aan een proces van fragmentatie onderhevig geweest. Dit heeft zijn uitdrukking gevonden in een ondoorzichtige lappendeken van arrangementen tussen het centrum (Moskou) en de 89 constituerende entiteiten (regio's). Momenteel lijkt dit proces weer tot stilstand gekomen. Buiten Tsjetsjenië en Dagestan is van afscheiding van regio's geen sprake meer. Zelfs in de rijkere regio's wordt inmiddels onderkend dat samenwerking met Moskou een mate aan stabiliteit genereert die essentieel is voor economische ontwikkeling. Daarnaast maken de grote verschillen tussen de tien rijkste regio's, die netto-betaler zijn aan de Federatie, en de overige regio's, die van Moskou's afdrachten afhankelijk zijn, een eensgezind regionaal front tegenover Moskou onmogelijk. De rijkere regio's bleken in staat voordelige verdragen met Moskou te sluiten, doen hier hun voordeel mee, en weigeren deze op te geven. De financiële afhankelijkheid van de armere regio's van Moskou -en dat zijn juist de regio's waar de roep om autonomie het grootst is- beperkt hun speelruimte aanzienlijk. Overigens is de regionale afhankelijkheid jegens de Federatie ook van meer structurele aard. Zo zijn alle regio's aangewezen op de Sovjet-infrastructuur die aan de Federatie is nagelaten, zoals het transport- en communicatienetwerk, de energievoorziening en de industriële structuur.

De eerstvolgende presidentsverkiezingen in de Russische Federatie zullen uiterlijk in de zomer van 2000 plaatsvinden. Omdat de huidige Russische president geen leiding geeft, ook niet aan

1 Defence Committee, 'Report on the Strategic Defence Review', Londen 1998, pag. L.

2 Th. Sommer, 'Zeit der Wirren' in: Rußland am Abgrund, (Die Zeit) 1998, pag. 3.

het Russische buitenlandse beleid, blijft zelfs de hoofdrichting die dit beleid op tamelijk korte termijn op kan gaan, voornamelijk in nevelen gehuld. Hoogstens is door de frustraties omtrent het Westerse optreden rond Irak en Kosovo een toenemend wantrouwen jegens het Westen verwachtbaar. De oriëntatie van het buitenlandse beleid onderging de afgelopen jaren wel al een fundamentele wijziging, in de zin dat het mondiale karakter ervan steeds meer plaats heeft gemaakt voor concentratie op regionale problemen en versterking van de banden met de GOS-staten. Expliciet staat deze wijziging verwoord in het Nationale Veiligheidsconcept van 1997. De Russische veiligheid wordt in dit concept verder gebaseerd op 'realistische afschrikking', die wordt gewaarborgd door het Russische nucleaire potentieel. Onomwonden wordt gesteld dat het handhaven van de nucleaire afschrikking het voor Rusland mogelijk maakt om financiële middelen aan de krijgsmacht te onttrekken en buiten de defensiesector in te zetten. In tegenstelling tot de oude Russische militaire doctrine van 1993 wordt daarom thans ook voor regionale conflicten geen verschil meer gemaakt tussen de inzet van conventionele en van nucleaire middelen. Rusland behoudt zich tegenwoordig het recht voor bij iedere bedreiging van het eigen grondgebied alle mogelijke middelen in te zetten.

Terwijl de officieel aangekondigde herstructureringen van het Russische leger tot op heden weinig resultaat hebben gehad, is de feitelijke omvang van de krijgsmacht de afgelopen jaren drastisch afgenomen: van 4 miljoen manschappen in 1991 tot onder de 1,5 miljoen nu. De NAVO schat dat de Russische defensie-uitgaven ook in 1997 afnamen (het negende achtereenvolgende jaar van neergang) en wel met tien procent. In 1998 is aan defensie ongeveer 14 procent uitgegeven van de uitgaven tijdens het topjaar 1988. De huidige uitgaven bestaan bovendien vooral uit personeelskosten, en niet uit de aanschaf van nieuw materieel. Desondanks heeft de Russische Federatie op papier nog steeds een ambitieus programma voor de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen. De NAVO schat dat Rusland na 2001 echter niet meer in staat zal zijn dergelijke programma's uit te voeren. Terwijl het Warschaupakt in 1988 nog beschikte over een krijgsmacht die wat tanks, pantserwagens, artillerie en gevechtsvliegtuigen betreft meer dan het dubbele bedroeg van de NAVO-strijdkrachten, beschikt het huidige Russische leger over minder dan de helft van het conventionele NAVO-arsenaal.³

In tegenstelling tot de conventionele bewapening is de Russische slagkracht in termen van strategische nucleaire wapens nog steeds formidabel. De vraag is echter of Rusland het huidige niveau kan volhouden. De aanmaak van intercontinentale ballistische raketten (ICBMs) is inmiddels gedaald tot enkele eenheden per jaar. Sinds 1991 is er één nieuw strategisch nucleair wapen met succes getest (de SS-27/Topol-M). Er wordt betoogd dat het, zelfs in het geval er een nieuwe wapenwedloop zou komen, waarschijnlijk is dat Rusland zijn verouderende SS-18's (MIRVed) en SS-19's de komende jaren zal moeten afstoten en zijn SS-24 en SS-25 arsenaal tot uiterlijk het jaar 2020 operationeel kan houden.⁴ Bijna 60% van de Russische strategische raketcapaciteit heeft overigens nu al de voorgeschreven maximale ouderdom overschreden.⁵ Als men de goedkoopste optie kiest en alle verouderde systemen te zijner tijd door SS-27s vervangt, dan zal, gegeven de industriële en financiële capaciteiten, de strategische kernmacht in

3 Bronnen: 'The Military Balance' (IISS, Londen, 1997), World Armaments and Disarmament, SIPRI Yearbook 1997 en 'Disarmament and Security', IMEMO Yearbook 1992.

4 V. Baranovski, A. Pikayev, 'Russia's Security Interests and Concerns in the Euro-Atlantic Region', Discussion Draft for the Institute for East West Studies, (ongepubliceerd document), Berlijn 1998.

5 P. Rusman, 'Data on the Environmental Impact of Nuclear, Chemical and Biological Weapons Complex, Including Strategic Delivery Vehicles, of the Former Soviet Union', ongepubliceerd artikel op basis van gegevens uit een database van de Rijksuniversiteit Groningen, pag. 10.

het jaar 2020 niet uitkomen boven de 2000 kernkoppen. Maar zelfs dat lukt alleen als Rusland erin slaagt de produktie van zijn SS-27's aanmerkelijk op te voeren.⁶ In het licht hiervan kan het niet meer dan een kwestie van tijd zijn voordat het Russische parlement inziet dat de ratificatie van START II vooral een eigen belang dient. Dit verdrag voorziet in een afname van het aantal strategische kernkoppen van de Verenigde Staten en de Russische Federatie tot een niveau van 3000 tot 3500 in 2007. Ook zonder parlementaire ratificatie zal het bruikbare potentieel in feite niet alleen onder de plafonds van START II dalen, maar ook onder de voorziene maxima van het nog niet eens onderhandelde START III (2000 tot 2500). Ook in ander, namelijk financieel opzicht heeft de Russische Federatie baat bij ratificatie van START II. In dat geval zal de Verenigde Staten middels het Nunn-Lugar programma de vernietiging van raketsystemen voor zijn rekening nemen. Als START II daarentegen niet wordt geratificeerd zal dit land zelf de kosten voor het afschaffen van de SS-18's en SS-19's voor zijn rekening moeten nemen, een kostenpost die vergelijkbaar is met die van de plaatsing van de nieuwe SS-27's.⁷

Op dit moment ligt het grootste veiligheidsrisico van Rusland niet in de omvang van zijn militaire vermogen, maar bij enerzijds een slecht beheer van het legermateriaal, waardoor wapensystemen steeds onbetrouwbaarder worden, en anderzijds de overheid en wapenindustrie die naarstig op zoek zijn naar nieuwe afzetmogelijkheden. In de strategisch zo belangrijke nucleaire sector heeft de voortgang van het wapenprogramma onlangs een acute wending gekregen door een reeks van stakingen die zich binnen het ministerie van Atoomenergie (Minatom) heeft voorgedaan. Aan deze stakingen ligt een diepe onrust ten grondslag over het feit dat ook in deze strategisch-belangrijke sector salarissen geruime tijd niet meer zijn uitbetaald. Hierdoor neemt de kans toe dat Russische kerneleerden hun diensten aanbieden aan derde staten, of dat militairen op grotere schaal (onderdelen voor) massavernietigingswapens via de onderwereld te koop aanbieden.⁸ Slechts een klein gedeelte van het hoogverrijkt uranium en plutonium wordt verantwoord bewaakt.⁹ Vanwege financiele beperkingen is ook de betrouwbaarheid van de nucleaire capaciteit de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen. Systemen schakelen spontaan over op combat mode¹⁰ en geschat wordt dat thans niet meer dan een derde van de early warning radarcapaciteit operationeel is.¹¹ Niettemin houdt de Russische Federatie zijn nucleaire defensie in een hoge staat van paraatheid, hetgeen tot risicovolle misverstanden kan leiden.¹²

Naast de problemen rond het instandhouden van het Russische militaire apparaat zijn er de risico's rond de afvalverwerking en ontmanteling van legermaterieel. In het licht van de enorme

6 Baranovski, Pikayev, 'Russia's Security'; deze analyse wordt overigens door de NAVO gedeeld.

7 N. Novichkov, 'Russia awaits next Move on START Ratification', in: Jane's Defence Weekly, 10 februari 1999.

8 De Russische Federatie beschikt over 1050 metrische ton aan hoogverrijkt uranium, meer dan de helft van de wereldvoorraad, PLOOM World Conflict Map.

9 P. Rusman, 'Data on the Environmental Impact', pag. 9.

10 P. Rusman, 'Data on the Environmental Impact', pag. 10.

11 Fifth Pugwash Workshop on 'The Future of the Nuclear Weapon Complexes of Russia and the USA', in: Pugwash Newsletter, vol. 35, no. 2 (november 1998), pag. 37.

12 Zo werd al in 1995 de lancering van een Noorse wetenschappelijke raket, ondanks kennisgeving aan de Russische autoriteiten, aangezien voor een Amerikaanse ICBM, hetgeen bijna leidde tot Russische vergeldingsmaatregelen.

hoeveelheden afval die verwerkt moeten worden¹³, is de capaciteit om militaire afvalproducten te verwerken schrikbarend gering. Volgens het ministerie van Milieuzaken kost alleen het opruimen van het radioactieve afval al 700 miljard dollar¹⁴, waarover Rusland niet beschikt. Het ministerie wijst er tevens op dat de urgentie van dit probleem nog wordt overschaduwd door de ecologische problemen die optreden rond de ontmanteling van de nucleaire vloot. Op dit moment bevinden zich 100 afgeschreven nucleaire onderzeeërs op het Kola-schiereiland en 60 stuks bij Vladivostok. In meer dan de helft daarvan bevinden zich nog nucleaire reactoren en brandstof. De inmiddels wel verwijderde reactoren liggen op onbeschermde plaatsen weg te roesten. Met zijn bestaande capaciteiten is Rusland hooguit in staat één van deze schepen per jaar te ontmantelen. Vanwege de financiële crisis wordt een dergelijke doelstelling echter niet gehaald, met als gevolg dat talloze nucleaire vaartuigen liggen weg te rotten of worden afgezonken.¹⁵ Een aantal Westerse landen, waaronder Noorwegen, Japan en de VS, assisteert bij de ontmanteling van overtollige onderzeeërs. Gezien de grote omvang van het probleem blijft dergelijke hulp echter van relatieve betekenis. Wat de vermindering van chemische en biologische wapens betreft, wordt geschat dat met de buitenlandse assistentie niet meer dan circa 5% van het te ontmantelen arsenaal, zoals voorgeschreven door de Chemische Wapens Conventie (CWC), kan worden bestreken. De te ontmantelen chemische wapens blijven voorlopig opgeslagen in slecht bewaakte berggruimtes, terwijl ook de kwaliteit van de wapens verder afneemt. Overigens hebben de Russische chemische en biologische troepen zich sinds het begin van de jaren negentig een monopoliepositie verworven wat de besluitvorming rond het chemische ontwapeningsprogramma betreft. Het blijft daardoor de vraag in hoeverre Rusland -nog afgezien van het gebrek aan financiële middelen om dit programma uit te voeren- ook bereid zal zijn aan de CWC-doelstellingen te voldoen.¹⁶

Ook Nederland heeft zich voorgenomen de Russische Federatie te assisteren bij de ontmanteling van kernwapens en nucleaire onderzeeërs en bij de vernietiging van chemische wapens.

Het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS)

Ook binnen het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) is sprake van een proces, waarin centrifugale en integrerende krachten tegen elkaar inwerken. Toen in 1991 met het verdrag van Minsk door de Russische Federatie, Belarus en Oekraïne het GOS werd opgericht, kon men slechts overeenstemming bereiken over een minimaal takenpakket. Landen als Oekraïne¹⁷ beschouwden het Gemenebest hooguit als een 'sterfhuisconstructie' voor de Sovjet-Unie. De overige voormalige Sovjet-republieken (met uitzondering van de Baltische staten en Georgië) traden pas toe tot het GOS nadat zij duidelijkheid hadden gekregen over de aard ervan: zij lieten

13 Zeven miljard ton conventioneel afval, waaronder zware metalen, 40.000 ton afval van chemische strijdmiddelen, 4 miljard curie bovengronds nucleair afval en 1,7 miljard curie aan ondergronds geïnjecteerd nucleair afval.

14 P. Rusman, 'Data on the Environmental Impact', pag. 6.

15 Foreign and Commonwealth Office, 'The Nuclear environment in North-west Russia', Londen 1998, pag. 8

16 P. Rusman, 'Data on the Environmental Impact', pag. 2.

17 De verhoudingen tussen Rusland en Oekraïne zijn uiterst complex. Het belangrijkste probleem is de status van de Krim. Van belang is dat beider betrekkingen in 1997 aanmerkelijk verbeterden doordat president Jeltsin naar Kiev reisde om een verdrag inzake samenwerking en partnerschap te tekenen. Rusland zegde daarbij toe de Oekraïens-Russische grenzen te erkennen. In ruil daarvoor erkende Oekraïne zijn grenzen met Belarus en verleende het de Russische Zwarte Zee-vloot het recht om voor een periode van twintig jaar op de Krim te blijven. Einde 1998 ratificeerde het Russische parlement het verdrag.

vastleggen dat het GOS noch een staat, noch een supranationaal orgaan kon zijn. Niettemin is het GOS als samenwerkingsverband blijven bestaan en heeft het zich in sommige opzichten (juridische, parlementaire samenwerking) verder ontwikkeld.

De omstandigheden in de afzonderlijke niet-Russische voormalige Sovjet-republieken wijken onderling sterk af, zodat zij moeilijk in één algemene formule kunnen worden beschreven. In ieder geval kan men onder de verschillende redenen die de staten in kwestie hebben bewogen om lid te blijven van een door Rusland gedomineerd GOS noemen: een grote afhankelijkheid van een bestaande infrastructuur, die geheel is gericht op Moskou, gecombineerd met een onzekere machtsbasis van de jonge regeringen, een desastreuze economische situatie, etnische verdeeldheid, en het feit dat geen enkel land buiten het GOS bereid of in staat zou zijn een effectieve hulprelatie of alliantie met de nieuwe onafhankelijke staten aan te gaan.

Onder de vele probleemgebieden op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie neemt de Kaspische Zee-regio een bijzondere plaats in. Het geheel van etnische spanningen is hier complexer en gewelddadiger dan in andere regionen van het GOS; de economische belangen van de direct betrokken staten (de Russische Federatie, Georgië, Armenië, Azerbaidzjan, Kazachstan en Turkmenistan) zijn voor hen van vitale betekenis vanwege de aanwezige olie- en gasreserves, die zich in omvang laten vergelijken met die van de Noordzee.¹⁸ Vanwege deze reserves is ook een aantal andere mogendheden sterk geïnteresseerd geraakt in de gang van zaken in de regio (met name Turkije, Iran, China en de VS; maar daarnaast ook de EU-lidstaten).

Het grote aantal relevante groeperingen in de regio maakt het praktisch onmogelijk voor één van de direct betrokken partijen de overhand te behalen. Dit besef, en de wens de olie- en gasreserves van de regio effectiever te exploiteren om daarmee inkomen te genereren, heeft in een aantal gevallen wel geleid tot compromisvorming, bijvoorbeeld over de exploitatie van de Kaspische Zee-bodem.¹⁹ Gezien de hevigheid en aard van de bestaande spanningen (etnische rivaliteit, territoriale geschillen, wijdverspreide armoede, politieke instabiliteit, opkomend fundamentalisme) lijken veel conflicten in de regio anderzijds van langdurige aard. De problemen rond Afghanistan, Georgië, Armenië en Azerbaidzjan, Dagestan en Tsjetsjenië lijken zelfs niet op middellange termijn oplosbaar. Dat kan ertoe leiden dat de olie- en gasproductie van de regio en de exportmogelijkheden ervan niet boven het bestaande bescheiden exportniveau van 1 miljoen vaten per dag uitstijgt.

Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Vanwege hun onmiddellijke nabijheid blijven ook de ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika van belang voor de veiligheid van Europa. De regio wordt vaak gezien als één van de meest instabiele ter wereld, en zal dit waarschijnlijk ook blijven. Volgens de Wereldbank²⁰ daalt het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking in de MENA-regio (Middle East, North Africa) sinds geruime tijd jaarlijks met twee procent. In geen enkele andere regio is de kapitaalvlucht zo groot en zijn de buitenlandse investeringen zo laag. De werkloosheidscijfers behoren er

18 F. Heisbourg, 'Oil and International tension in the 21st Century', in: Militaire Spectator, jg. 168, pag. 19.

19 ibidem, 19.

20 World bank, 'Claiming the Future, choosing prosperity in the Middle East and North Africa', Washington 1995.

tot de hoogste in de wereld. Daarnaast wordt in grote mate roofbouw gepleegd op essentiële natuurlijke hulpbronnen, zoals water. Nergens anders nam ook de bevolking de afgelopen jaren zo snel toe.

Dat de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika in het verleden niet aan nog méér crises ten prooi zijn gevallen, is vooral te danken geweest aan de olie-inkomsten en aan de ondersteuning die staten (Syrië, Egypte, Algerije) in de als strategisch belangrijk beschouwde regio tijdens de Koude Oorlog van buitenaf, hetzij van de Verenigde Staten, hetzij van de Sovjet-Unie ontvingen. Beide factoren hebben machtsstructuren in stand gehouden die het onder andere omstandigheden wellicht niet overleefd zouden hebben. De meeste Arabische regimes hebben over het algemeen een smalle politieke basis, zijn autocratisch en heersen over staten die het produkt zijn van Europese kolonisatie en geen etnische cohesie vertonen. De meeste zittende leiders blijven vanwege hun hoge ouderdom en/of ziekte waarschijnlijk niet lang meer aan de macht. Met toenemende economische problemen en het wegvallen van de buitenlandse steun, wordt hun politieke legitimiteit in steeds grotere mate aangetast. Eén van de factoren die onder deze omstandigheden een kans krijgt is het fundamentalisme dat bijvoorbeeld in landen als Algerije en Egypte aan de bestaande demografische, sociale, etnische en economische problemen een extra complicatie toevoegt.²² In andere landen in de regio (Syrië, Irak, Jordanië) zijn het weer etnische tegenstellingen en religieuze spanningen, die door hun meestal grensoverschrijdende karakter (Koerden, Palestijnen, Shi'ieten versus Soennieten) de regionale stabiliteit kunnen ondermijnen. Het is daarom niet uitgesloten dat het Midden-Oosten en Noord-Afrika in toenemende mate gekenmerkt zullen worden door intra-statelijke en grensoverschrijdende conflicten. Gecombineerd met de sterke bevolkingsgroei in de regio en de grote werkloosheid, kan de migratie vanuit de regio naar Europa groot blijven, of wellicht nog verder aangroeien.

De interstatelijke conflicten in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, met name die tussen Israël en diens buurlanden, behoorden tot de meest intense van de moderne geschiedenis. Ondanks het einde van de Koude Oorlog, en de aanvankelijke hoop dat de Oslo-Akkoorden van 1994 een nieuw tijdperk van goed nabuurschap zouden inluiden, is het wantrouwen tussen Israël en het grootste gedeelte van de Arabische wereld niet weggenomen. De zogeheten finale statuskwes-ties die in de Israëliisch-Palestijnse onderhandelingen tot nu toe bewust werden opengehouden²³ lijken moeilijk oplosbaar en kunnen ook in de toekomst spanningen blijven opleveren. Dat de spanningen in het Midden-Oosten ook direct het NAVO-verdragsgebied kunnen raken, tonen de problemen tussen Turkije en Syrië, en Turkije en Irak aan. Met name sinds Turkije door de bouw van een aantal stuwdammen in staat is de rivieren Eufraat en Tigris maandenlang af te sluiten en zo de watertoevoer naar beide buurlanden grotendeels kan blokkeren, zijn de wederzijdse verhoudingen op een dieptepunt beland. Bij ontstentenis van een conflictpreventiemechanisme in de regio, zoals de OVSE in Europa, blijft daarnaast een voortdurend risico aanwezig van conflicten tussen de Arabische staten zelf. De moderne Arabische geschiedenis toont aan dat de verzwakking van regimes in de regio, gecombineerd met grensoverschrijdende etnische of

22 De opkomst van het islamisme lijkt met name mogelijk door de steeds zwakker wordende overheidsstructuren in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, maar kent ook zijn eigen zwakheden. Tegen het islamisme spreekt bijvoorbeeld dat tijdens de burgeroorlog in Libanon (1975-1989) zowel Soennieten als Shi'ieten meer verliezen leden door intern geweld dan door gevechten tegen Christenen. Ook in Afghanistan werden meer Mujahedeën uit religieuze rancune gedood door medestrijders, dan dat verliezen werden geleden door de Russische troepen. Zie hiervoor: Saad Eddin Ibrahim, 'Ethnic Conflict and State Building in the Arab World', in: International Science Journal, jg.50, nr. 2 (juni 1998), pag. 234.

23 Met name de toekomst van de Israëliische nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever, de status van Jeruzalem en de terugkeer van Palestijnse vluchtelingen.

religieuze spanningen, kan leiden tot buitenlandse oorlogen, bijvoorbeeld om daarmee een zekere binnenlandse cohesie of politieke rust te bewerkstelligen. De enige wijze waarop buurstaten zich zelf tegen een dergelijke dreiging kunnen wapenen, lijkt de uitbreiding van hun militaire arsenaal, maar ook dat biedt op zijn best slechts tijdelijk soelaas.

3. Regio's elders in de wereld

Veranderingen van de stabiliteit van de regio's die buiten de onmiddellijke nabijheid van Europa vallen hoeven de Europese veiligheidsbelangen in eerste instantie niet direct te raken. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat de bijwerkingen van conflicten (grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme, vluchtelingenstromen) zich steeds minder door grote afstanden laten tegenhouden. Een aantal veiligheidsproblemen elders in de wereld heeft door de aanwezige wapensystemen en mogelijke omvang van economische ontwrichting de potentie uit te groeien tot een wereldwijd probleem.

Azië

Tijdens de Koude Oorlog behoorden Aziatische staten tot de grootste voorstanders van de beweging van Niet-Gebonden Landen (NGL). Deze zag de integriteit van de staat als hoogste goed en beschouwde niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden als belangrijkste uitgangspunt. Terwijl inmiddels is gebleken dat zij op economisch vlak bereid zijn economische samenwerkingsverbanden, zoals ASEAN, aan te gaan, zijn de Aziatische staten zich op veiligheidsgebied blijven richten op bilaterale relaties en zijn zij niet in staat gebleken een veiligheidssamenwerking à la OVSE in het leven te roepen. De afwezigheid van een dergelijk kader in Azië kan als een serieus veiligheidsrisico worden gezien²⁴, vooral vanwege de bewapeningswedloop die in dit werelddeel plaatsvindt. Terwijl de militaire uitgaven wereldwijd aanzienlijk daalden zijn deze de afgelopen tien jaar in Azië juist substantieel gestegen. De huidige financiële crisis in Azië heeft de wapenimporten weliswaar afgeremd, maar de onderlinge conventionele en soms nucleaire wapenwedloop zeker niet gestopt.²⁵ In een aantal landen kan de aanwezigheid van grote hoeveelheden wapens, gecombineerd met slecht functionerende staatsstructuren (Pakistan, Afghanistan) tot onvoorspelbare geweldsescalaties met regionale weerslag leiden.

China ontbreekt in veel analyses van het post Koude Oorlog-tijdperk. Niettemin kan het land op termijn uitgroeien tot één van de meest serieuze risico's voor de internationale vrede en veiligheid. In zijn op zich begrijpelijke streven naar een aan de Verenigde Staten gelijkwaardige strategische positie is China de enige grote mogendheid die zijn nucleaire arsenaal en offensieve raketcapaciteiten in de jaren negentig substantieel heeft uitgebreid. Het Chinese programma ter ontwikkeling van twee nieuwe 'solid fuel' ICBMs met meerdere kernkoppen gaat onverminderd door, terwijl de aantallen van precies hetzelfde wapensysteem in de Russische Federatie en de VS als START II wordt geratificeerd juist zullen worden verminderd. Tegelijkertijd is het voortduren van de politieke en economische stabiliteit in China niet zeker, gezien bijvoorbeeld de spanningen tussen de sociaal-economische ontwikkelingen en het uitblijven van politieke hervormingen, potentiële etnische problemen (Oeigoeren) en de enorme milieuproblemen waarmee het land kampt. Groeiende binnenlandse instabiliteit in China kan leiden tot zowel toenemende internationale assertiviteit, als tot een uitholling van de staatsstructuren. Beide kunnen de regionale en mondiale veiligheidssituatie aanzienlijk beïnvloeden.

24 F. Heisbourg, 'A Secure Future for East Asians supposes Collective Tending' in: International Herald Tribune, 2 maart 1994.

25 Th. Delpech, 'Nuclear Weapons and the 'New World Order': early warning from Asia?', in Survival, vol. 40, no. 4, pag. 66.

De opbouw van het Chinese arsenaal moet ook worden gezien tegen de achtergrond van het machtsvacuüm dat in het Zuiden en Oosten van de Russische Federatie is ontstaan, de gespannen relaties rond de Chinese Zee, en de constante wrijvingen met de buurlanden Taiwan, Zuid-Korea, India en Japan. Daartegenover staat een intensieve samenwerking met Pakistan, Myanmar (Birma) en Noord-Korea. Sinds geruime tijd ondersteunt China Pakistan op het gebied van nucleaire wapens en rakettechnologie. Pakistan's succesvolle test met de 'Ghauri' middellange afstandsraaket in april 1998, die hierdoor mogelijk werd gemaakt, zorgde voor grote onrust in India, omdat het wapen iedere Indiase strategische diepte wegnam. In april 1999 reageerde India daarop door een eigen nieuwe middellange-afstandsraaket (Agni II) af te vuren. De verleiding van een Pakistaanse of Indiase beslissende 'first strike' is daarmee, gezien de korte afstanden en de kleine nucleaire wapenarsenalen aan beide zijden verder vergoot. Ook de slechte kwaliteit van de waarschuwingssystemen van India en Pakistan en de hoogoplopende emoties rond Kashmir kunnen aanleiding blijven geven tot miscommunicatie en ondoordachte beslissingen nucleaire wapens in te zetten. De situatie in Oost-Azië is eveneens weinig stabiel. De drietrapsraaket die Noord-Korea in 1998 lanceerde is in staat iedere plaats in Japan, inclusief de Amerikaanse basis in Okinawa, met een substantiële lading te raken. Naar verluidt is de techniek (vaste brandstof) om een dergelijke raaket te vervaardigen door China geleverd.

Subsahara Afrika

Subsahara Afrika is de regio bij uitstek van de intrastatelijke conflicten en de 'failed states'. Van de zestien grootschalige conflicten, die zich in 1998 voordeden, kwamen er zeven in Subsahara Afrika voor. Vijf daarvan (Rwanda, Burundi, Ethiopi/Eritrea, Congo-Brazzaville en de Democratische Republiek Congo) zijn na 1993 uitgebroken. Van de recente 70 middelgrote conflicten (met 100 tot 1000 doden), spelen zich er 31 in subsahara Afrika af. Voor de nabije toekomst ziet de situatie er niet veel beter uit: de spanningen in een tiental Afrikaanse landen hebben de potentie op korte termijn te escaleren. Door het beeld van voortdurende met elkaar samenhangende oorlogen menen sommigen dat de gehele regio onderhevig is aan een samenloop van afbrokkelend staatsgezag, anarchie en een terugval tot primitieve barbarij.²⁶ De oorzaken daarvan worden veelal gezocht in een combinatie van een explosieve bevolkingstoename, gebrek aan landbouwgronden, etnische rivaliteiten en economische belangen. Anderen leggen echter een veel sterkere nadruk op het feit dat de conflicten die tijdens de Koude Oorlog door externe bemoeienis structuur hebben gekregen en daardoor vaak zijn uitgegroeid tot nationale en transnationale problemen.²⁷ Hoewel er een grote mate aan continuïteit te zien is tussen de Afrikaanse conflicten van de jaren tachtig en negentig, zijn er ook verschillen. In tegenstelling tot de vroegere conflicten kenmerken de hedendaagse Afrikaanse oorlogen zich niet meer door een ideologische strijd, maar vooral door een structureel verminderde rol van centraal staatsgezag en van externe bemoeienis. Vaak zijn Afrikaanse overheden bankroet en hebben zij geen greep meer op het eigen territorium. In veel landen heeft dat niet geleid tot complete anarchie of van de afscheiding van clans, maar tot de opkomst van militaire organisaties die het midden houden tussen een irregulier leger en een rebellenorganisatie, en die hun inkomsten betrekken uit criminaliteit of de exploitatie van grondstoffen. Dergelijke ontwikkelingen deden zich weliswaar ook voor tijdens de Koude Oorlog, bijvoorbeeld in de Congo (1961-1965), in Tsjaad (1979-1982) en in Oeganda (1977-1986), maar in elk van deze gevallen bleef de staatscapaciteit intact doordat sterke leiders met behulp van buitenlandse steun in de gelegenheid werden gesteld een krachtig

26 Zie bijvoorbeeld R D. Kaplan, 'The Ends of the Earth. A Journey to the Frontiers of Anarchy', New York 1996.

27 A. de Waal, 'Contemporary Warfare in Afrika', in: M. Kaldoren B. Vashee (eds.), 'New Wars' London 1997.

centralistisch beleid te voeren. Ook in het moderne Afrika zijn er vergelijkbare leiders, maar zij moeten het tegenwoordig zonder substantiële buitenlandse steun stellen, waardoor herstel van centrale staatsmacht veelal onmogelijk blijkt.

Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft Subsahara Afrika voor de grote mogendheden aan strategische waarde ingeboet.²⁸ Ook hebben de problemen rond de VN-vredesoperaties in Somalië (UNOSOM II), Rwanda (UNAMIR) en Angola (UNAVEM) Westerse landen terughoudend gemaakt om in de regio op te treden. De belangrijkste Westerse spelers in Afrika (Frankrijk, het VK en de VS) bevorderen daarom dat Afrikaanse landen in steeds grotere mate crisisbeheersingstaken zelf op zich nemen, bijvoorbeeld via de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE), ECOWAS, IGAD en SADCC. Het is echter de vraag of dit structurele uitkomst biedt. Vooral nog blijven bij gebrek aan eensgezindheid overal in subsahara Afrika conflicten opblazen of voortduren, zonder dat Afrikaanse 'peacekeepers' er belang in zien tot een gemeenschappelijke aanpak te komen. Niettemin kunnen de eerdergenoemde Afrikaanse (sub)regionale organisaties, mits voldoende ondersteund, een belangrijke rol spelen in de bevordering van regionale stabiliteit omdat zij de basis kunnen leggen voor gemeenschappelijke normen voor interstatelijke betrekkingen en crisisbeheersing. Sommigen wijzen erop dat met dergelijke gemeenschappelijke normen de fundamenteën kunnen worden gelegd voor een 'Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa' (CSSDCA), dat ook wel het Helsinki-proces voor Afrika wordt genoemd.²⁹

Zuid-Amerika

Hoewel het Zuidamerikaanse economische samenwerkingsverband MERCOSUR geen veiligheidsdimensie heeft, is het functioneren daarvan ontegenzeggelijk gepaard gegaan met een militaire ontspanning in de regio. Staten als Brazilië, Argentinië en Chili, die aan het begin van de jaren negentig nog waren verwickeld in een wapenwedloop, hebben hun economische samenwerking steeds meer verbonden met militaire toenadering.³⁰ Zolang de huidige stabiliteit tussen de Zuidamerikaanse staten gehandhaafd blijft, zullen veiligheidsrisico's in de regio zich beperken tot die welke voortkomen uit binnenstatelijke problemen. Met name drugshandel, internationaal georganiseerde criminaliteit en illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen kunnen daarbij afbraak doen aan de stabiliteit van de veelal jonge Zuidamerikaanse democratieën. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de ontwikkelingen in de Andes-regio, mondiaal gezien het grootste productiegebied van cocaïne, waar criminele organisaties dermate grote invloed op het politieke en ambtelijke leven dreigen te krijgen, dat de steun onder de betreffende burgers voor democratisch bestuur er wordt bedreigd. De intensieve contacten tussen de criminaliteit van Zuid-Amerika (en Mexico) en de criminele circuits in Noord-Amerika en West-Europa tonen overigens aan hoe grote afstanden voor niet-statelijke, transnationale actoren van minder groot belang zijn geworden.

28 Aan de hand van de ontwikkelingen rond het conflict in de Democratische Republiek Congo, spreken sommigen in dit verband van een 'Afrikanisering' van conflicten in subsahara Afrika, 'fought by Africans over African issues, and with the spoils of victory going to Africans'. Zie: D. Shearer, 'Africa's Great War', in: *Survival*, vol. 41, no. 2 (zomer 1999), pag. 89.

29 F.M. Deng, 'The Fate of the State and the International System; with Special Interest to Africa', lezing gegeven op de Conferentie 'The Future of War', St. Petersburg, 25 februari 1999.

30 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Buitenlandse zaken, 'Regiobeleidsdocument MERCOSUR', Den Haag 1998, pag. 12 en 13.

Lijst van in Londen en Brussel geraadpleegde personen en van relevante lezingen, gehouden op de conferentie 'The Future of War' te St. Petersburg

1. LONDEN

Nederlandse Ambassade:

- Ambassadeur J.H.R.D. van Roijen
- mr. G.C.M. Baron van Pallandt
- Jhr. mr. W.A. Bas Backer
- Ktz. W.T. Lansink (defensie-attaché)

Britse gesprekspartners:

- dhr. S. Gomersall
Assistant Undersecretary, Director Security Policy Department, Foreign and Commonwealth Office
- dhr. J. Day
Director Defence Policy, Ministry of Defence
- dhr. B. George (Labour)
President Select Defence Committee, House of Commons
- dhr. C. Blunt (Conservative)
Member Select Defence Committee, House of Commons
- mw. L. Moffat (Labour)
Member Select Defence Committee, House of Commons
- dhr. H. Cohen (Labour)
Member Select Defence Committee, House of Commons
- dr. G. Adams
Deputy Director International Institute for Strategic Studies
- dr. R. Grant
Research Associate International Institute for Strategic Studies
- dhr. J. Thomas
Research Associate International Institute for Strategic Studies
- dhr. Ph. Mitchell
International Institute for Strategic Studies
- dhr. A. Lieven
International Institute for Strategic Studies
- Rear-Admiral R. Cobbod
Director Royal United Services Institute for Defence Studies
- dhr. M. Codner
Assistant Director (Military Science) Royal United Services Institute for Defence Studies
- dhr. J. Eyal
Director of Studies, Royal United Services Institute for Defence Studies
- dhr. E. Foster
Head of European Programme, Royal United Services Institute for Defence Studies

2. BRUSSEL

Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO en de WEU:

- Ambassadeur N.H. Biegman
Permanent Vertegenwoordiger bij de Noord-Atlantische Raad en bij de West-Europese Unie
- drs. H.A. Schaper
Plaatsvervangend Vertegenwoordiger
- drs. K.J.R. Klompenhouwer
- mr. J.L.L. van Hoorn
- kol. A.J.M. Strik
- mr. B. Reedijk
- mr. J. Witkam

Permanente Militaire Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO en bij de WEU:

- lt. gen. A.J.G.M. Blomjous
Permanent Militair Vertegenwoordiger bij het Militair Comité van de NAVO
- kol. mr. C.H. Blok
Plannen en Beleid

Vertegenwoordigers van de NAVO:

- gen. K. Naumann
Voorzitter Militair Comité van de NAVO
- dhr. A. Cragg
Assistant Secretary General Defence Planning and Operations
- dhr. K.P. Klaiber
Assistant Secretary General Political Affairs

Permanente Vertegenwoordigers bij de NAVO:

- Ambassadeur J. Golden
Permanent Vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk
- Ambassadeur A. Vershbow
Permanent Vertegenwoordiger van de Verenigde Staten
- Ambassadeur J. Bitterlich
Permanent Vertegenwoordiger van Duitsland
- Ambassadeur S. Kislyak
Permanent Vertegenwoordiger van de Russische Federatie
- Ambassadeur Ph. Guelluy
Permanent Vertegenwoordiger van Frankrijk

3. ST. PETERSBURG

Relevante lezingen:

- dhr. J. Keegan (*Defence Editor, Daily Telegraph, Londen*), 'War in European History, 1899-1999'.
- prof. R.F.M. Lubbers (*Universiteit Brabant*), 'The transformation of the state system, 1899-1999'.
- dr. Ch. Bertram (*Directeur 'Wissenschaft & Politik', Ebenhausen*), 'From independence to interdependence: the end of sovereignty?'
- dr. F.M. Deng (*'Brookings Institution', Washington*), 'The fate of the state in the international system'.
- dhr. C. Bildt (*Zweeds parlement*), 'The emergence of international organisations.'
- prof. dr. G. Arbatov (*Russische Academie van Wetenschappen*), 'The transformation of the international system and the future of war.'
- prof. P. Hassner (*Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, Parijs*), 'Beyond war and totalitarianism: the transformation of political violence.'
- prof. L.D. Freedman (*King's College, Londen*), 'The military Revolution and the transformation of war, 1899-1999.'
- gen. b.d. M. Rose (*vml. commandant UNPROFOR*), 'The art of military intervention.'
- prof. M. van Creveld (*Hebrew University of Jerusalem*), 'The future of war.'
- dr. E.N. Luttwak (*Center for Strategic and International Studies, Washington*), 'The end of war and the future of political violence.'

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AWACS	Airborne Warning and Control System
BBT	Beroepsmilitair Bepaalde Tijd
BW-Verdrag	Biologische Wapens Verdrag
CJTF	Combined Joint Task Forces
CSE	(Verdrag inzake) Conventionele Strijdkrachten in Europa
CSSDCA	Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid (van de AIV)
CWC	Chemische Wapens Conventie
DCI	Defence Capabilities Initiative
EAPR	Euro Atlantische Partnerschaps Raad
ECOWAS	Economic Community of West African States
EVDI	Europese Veiligheids en Defensie Identiteit
EU	Europese Unie
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid
GOS	Gemenebest van Onafhankelijke Staten
GPS	Global Positioning System
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
ICBM	Inter Continental Ballistic Missile
IFOR	Implementation Force
IGAD	Inter-Governmental Authority for Development
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MENA-regio	Middle East North Africa
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur (gemeenschappelijke markt van het zuidelijk deel van Zuid-Amerika)
NAR	Noord-Atlantische Raad
NASR	Noord-Atlantische Samenwerkings Raad
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NGL	(Beweging van) Niet-Gebonden Landen
OAE	Organisatie voor Afrikaanse Eenheid
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PGR	Permanent Gemeenschappelijke Raad
PvV	Partnerschap voor de Vrede

SACEUR	Strategic Allied Commander Europe (NAVO)
SADCC	Southern African Development Coordinating Conference
SFOR	Stabilisation Force
START	Strategic Arms Reduction treaty
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAVEM	United Nations Verification Mission (Angola)
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNSCOM	United Nations Special Commission (inzake Irak)
VN	Verenide Naties
WEU	West Europese Unie
WTO	World Trade Organisation

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 de Europese Unie, *juli 1999*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*