

GEEFT ACHT

© 2007 Guido de Brès-Stichting, Gouda  
ISBN 978-90-78323-04-4

Foto omslag: De SFOR draagt het commando over de troepen in Bosnië-Herzegovina over aan de EUFOR (foto: NATO)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij digitaal, elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, digital, electronic, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Dr. M. de Haas e.a.

# **Geeft acht**

*Visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld*

Samengesteld door de werkgroep:  
drs. J.W. van Berkum, drs. E.J. Brouwer, dr. M. de Haas,  
drs. D.J. van der Kooij, drs. ing. T. de Kruijf, drs. S.J. van Leeuwen,  
ir. A. van Maldegem en R. Pasterkamp

GUIDO DE BRÈS-STICHTING - GOUDA

Dit is een uitgave van de  
GUIDO DE BRÈS-STICHTING  
STUDIECENTRUM SGP  
Burg. Van Reenensingel 101 - 2803 PA Gouda  
Telefoon 0182-696911 - Fax 0182-573222  
E-mail: [studiecentrum@sgp.nl](mailto:studiecentrum@sgp.nl)  
Website: [www.sgp.nl](http://www.sgp.nl)  
Giro 93021 t.n.v. Penningmeester Stichting Studiecentrum SGP

Bestuur: dr. W. Fieret (voorzitter), dr. ir. J.S. van den Brink (secretaris),  
drs. P.C. den Uil (penningmeester), ds. H. van den Belt, dr. A. Goudri-  
aan, ds. M.J. Kater, mr. A. Klaassen en mr. C.G. van der Staaij.

---

Publicatie nr. 36 - Geeft acht  
Visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld

# Inhoud

Woord vooraf .....	9
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>11</b>
1.1 Een nieuwe Europese situatie .....	12
1.2 De Nederlandse situatie .....	13
1.3 Opzet van de nota.....	14
<b>2. Geschiedenis Europees veiligheids- en defensiebeleid tot 1989</b> .....	<b>15</b>
2.1 Inleiding .....	15
2.2 Voorgeschiedenis .....	15
2.3 De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie.....	18
2.4 De ontwikkeling van een NAVO-strategie .....	21
2.5 De tegenpool: het Warschaupact.....	23
2.6 De West-Europese Unie .....	24
2.7 De Europese Gemeenschap.....	26
2.8 De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa ...	27
2.9 Andere Europese werkverbanden .....	28
2.10 Het einde van de Koude Oorlog.....	29
2.11 Uitleiding .....	31
<b>3. Geschiedenis Europees veiligheids- en defensiebeleid na 1989</b> .....	<b>33</b>
3.1 Inleiding .....	33
3.2 Een gewijzigde veiligheidssituatie.....	33
3.3 De NAVO .....	36
3.4 De Europese Unie.....	41
3.4.1 Het initiatief van St. Malo .....	42
3.4.2 De ‘Peterbergstaken’, <i>Headline Goals</i> en capaciteiten.....	43
3.4.3 De vorming van EU-battlegroups .....	45
3.4.4 Verdrag tot Vaststelling van een Europese Grondwet.....	46
3.5 Knelpunten in samenwerking NAVO en EU .....	47
3.6 Uitleiding .....	50

<b>4. SGP-visie op Europese veiligheids- en defensiesamenwerking door de jaren heen .....</b>	<b>53</b>
4.1 Inleiding .....	53
4.2 Voorgeschiedenis .....	53
4.3 Aspecten van vrede en veiligheid.....	54
4.4 Ver weg en toch dichtbij .....	55
4.5 Boodschap aan Europa .....	56
4.6 Program van Beginselen.....	57
4.7 Politieke visie.....	58
4.7.1 De verkiezingsprogramma's van de SGP .....	58
4.7.2 De SGP-fractie in de Tweede Kamer .....	60
4.7.3 De SGP/ChristenUnie fractie in het Europees Parlement..	63
4.8 Tot slot.....	64
<b>5. Bijbelse en kerkhistorische gegevens.....</b>	<b>65</b>
5.1 Inleiding .....	65
5.2 Vrede bevorderen en het kwade bestrijden.....	65
5.3 Veiligheid met scepter, zwaard, en spade .....	67
5.3.1 Een onontbeerlijke overheid .....	67
5.3.2 Scepter .....	67
5.3.3 Zwaard.....	71
5.3.4 Spade.....	74
5.4 Het sluiten van bondgenootschappen .....	75
5.4.1 Volken en naties.....	75
5.4.2 Aspecten van politieke samenwerking .....	76
5.4.3 Idealisme en realisme in het internationale veiligheidsbeleid .....	78
5.4.4 Profetische perspectieven.....	78
5.5 Bijbelse richtlijnen voor het veiligheidsbeleid.....	80
<b>6. Uitgangspunten voor internationaal veiligheidsbeleid .....</b>	<b>83</b>
6.1 Inleiding .....	83
6.2 Actuele bedreigingen van de veiligheid.....	83
6.2.1 Veiligheid .....	83
6.2.2 Dreigingen .....	84
6.3 Het politieke antwoord op de dreigingen.....	88
6.3.1 Het functioneren van de overheid .....	88
6.3.2 Geografische nabijheid .....	89
6.4 Een beleidskader voor internationale veiligheid.....	92

6.4.1 Internationaal-rechtelijk kader.....	93
6.4.2 Bondgenootschappelijk kader .....	96
6.4.3 Een toereikend instrumentarium .....	99
6.5 Conclusies.....	100
<b>7. Internationale veiligheids- en defensiesamenwerking vanuit</b>	
<b>Europees perspectief .....</b>	<b>103</b>
7.1 Inleiding .....	103
7.2 Samenwerking in de VN .....	103
7.3 Samenwerking in de OVSE.....	106
7.4 Samenwerking in de NAVO.....	108
7.5 Samenwerking in de Europese Unie .....	111
7.6 Samenwerking in een ‘coalition of the willing’ .....	116
7.7 De verhouding tussen de veiligheidsorganisaties .....	118
7.8 Verbetering van de transatlantische relaties .....	120
7.9 Conclusies.....	124
<b>8. SGP-visie op Europese veiligheid en defensie .....</b>	<b>127</b>
8.1 Conclusies.....	127
8.2 Aanbevelingen.....	130
<b>Bijlage 1. Overzicht leden van OVSE, NAVO en de Europese</b>	
<b>Unie op 1 januari 2007.....</b>	<b>133</b>
<b>Bijlage 2. Vergelijking veiligheidsstrategieën VS, EU en NAVO</b>	
.....	134
<b>Lijst met afkortingen.....</b>	<b>137</b>
<b>Literatuur .....</b>	<b>140</b>
<b>Personalia .....</b>	<b>145</b>





## Woord vooraf

‘Nederland is geen eiland.’ Deze uitspraak valt noch in letterlijke noch in figuurlijke zin te ontkennen. Dat Nederland geen eiland is, betekent dat ons land rekening heeft te houden met andere landen. Ons land maakt deel uit van de Europese Unie en is bovendien lid van de NAVO. Binnen deze en andere kaders krijgen het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid gestalte.

In een internationale context waarin veel verandert, is het van tijd tot tijd nodig dat het bestaande en veranderende beleid kritisch bekeken wordt. Is alles zo vanzelfsprekend als het lijkt? Is herijking of op zijn minst herbezinning nodig?

Deze vragen zijn voor de Guido de Brès-Stichting, het Studiecentrum van de SGP, uitgangspunt voor een onderzoek. Een werkgroep heeft zich intensief beziggehouden met de vragen rondom het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Daarbij is niet alleen gekeken naar het heden, ook het verleden heeft aandacht gekregen. 1989, het jaar dat door de val van de Berlijnse Muur als een belangrijk jaartal wordt gezien in internationaal opzicht, geldt daarbij als een keerpunt. Voor en na die gebeurtenis verschillen de omstandigheden diepgaand van elkaar. Op die verschillen wordt ingegaan, niet enkel uit het oogpunt van historische interesse, maar met name om vanuit de historische context helderheid te krijgen voor standpunten die ingenomen worden.

Oorlog en vrede komen ook in de Bijbel voor. Dat boek bevat wijze lessen die ook voor de concrete politiek bruikbaar zijn. De SGP wil zich graag en uit overtuiging op die Bron oriënteren, ook wanneer het gaat over dit onderwerp. Dat geeft ons inziens een extra dimensie aan het denken over veiligheids- en defensiebeleid.

Het bestuur van de Guido de Brès-stichting is de werkgroep erkentelijk voor de professionele wijze waarop het proces van onderzoek, bezinning en studie heeft plaatsgevonden. Naast de leden van de werkgroep, de heren drs. J.W. van Berkum, drs. E.J. Brouwer, dr. M. de Haas, D.J. van der Kooij, drs. ing. T. de Kruijf, drs. S.J. van Leeuwen, ir. A. van Maldegem en R. Pasterkamp, is tevens gebruik gemaakt van de deskun-

dige inbreng van de SGP/CU-fractie van het Europese Parlement. Met name de heren drs. B. Belder en drs. H.J. van Schothorst hebben de werkgroep van adviezen voorzien. Ook hen zeggen we op deze plaats hartelijk dank. Tot slot een woord van dank aan de heren D.H. Zandee (EU/EDA) en E. Povel (NAVO) voor hun bijdrage aan de totstandkoming van de nota.

Het is de wens van het bestuur dat deze nota een bijdrage mag leveren voor de voortdurende bezinning over het veiligheids- en defensiebeleid van ons land. Dit beleid is in beweging en daarom is het van belang om regelmatig een bouwsteen te leveren voor reflectie.

Dr. W. Fieret,  
Voorzitter Guido de Brès-Stichting

## 1. Inleiding

Veiligheid is, zeker sinds 11 september 2001, een thema dat de gemeederen bezig houdt. De strijd tegen het terrorisme, onder aanvoering van de Verenigde Staten (VS), haalt vrijwel dagelijks de krantenkoppen. Ook de frequente uitzendingen van troepen naar het buitenland, zeker naar risicovolle gebieden als de provincie Uruzgan in Afghanistan, zorgen voor veel politiek en maatschappelijk debat. Hoewel minder in de belangstelling, spelen op het gebied van veiligheid echter meer zaken dan terreurbestrijding en uitzendingen. Voor Europa zijn dat onder meer ontwikkelingen op het gebied van een gezamenlijk veiligheids- en defensiebeleid.

Dit gezamenlijke beleid ontwikkelt zich in een tijd waarin veel veranderingen plaats hebben binnen de Europese Unie (EU). Zo zijn per 1 mei 2004 tien nieuwe lidstaten, het merendeel landen uit het voormalige Oostblok, tot de EU toegetreden. Op 1 januari 2007 zijn Bulgarije en Roemenië toegetreden. Het aantal landen dat lid is staat daarmee op 27, en de Unie beslaat nu een groot deel van het Europese continent. Ook de NAVO groeide in 2004 richting het oosten: van 19 naar 26 leden.

Verder werd in de zomer van 2004 een akkoord bereikt over de ontwerp-tekst van de Europese Grondwet. In dit grondwettelijk verdrag zijn ook bepalingen opgenomen op het gebied van het buitenlands beleid, veiligheid en defensie, aangeduid als 'Europees Veiligheids en Defensiebeleid' (EVDB). Als gevolg van de negatieve uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland is deze grondwet van de baan.

Zowel de Europese integratie als het veiligheids- en defensiebeleid heeft binnen de SGP aandacht gekregen. Zo zag in 2003 de studie *Boodschap aan Europa* het licht, waarin de SGP haar visie op de Europese Unie uiteenzette.<sup>1</sup> De enige staatkundig gereformeerde studie die aan veiligheidsbeleid en defensie was gewijd – *Aspecten van vrede, vrijheid en veiligheid* – verscheen medio jaren tachtig.<sup>2</sup> Zijdelings is wel aandacht gegeven aan veiligheidstaken van de overheid<sup>3</sup>, maar een integrale stu-

---

<sup>1</sup> L. van der Waal e.a., *Boodschap aan Europa. SGP-visie op de Europese Unie*, Den Haag 2003.

<sup>2</sup> H.A. Hofman e.a., *Aspecten van vrede, vrijheid en veiligheid: SGP-nota over het probleem van (kern)benapening*, Den Haag 1985.

<sup>3</sup> H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheids-taak*, Houten 1993, pp. 19 en 115.

die naar het veiligheids- en defensiebeleid in een actuele Europese context ontbreekt. Die leemte geeft aanleiding voor een nieuwe nota.

### **1.1 Een nieuwe Europese situatie**

Deze nieuwe nota is ontstaan in de context van grote veranderingen in Europa. Toetreding van Oost-Europese landen tot de EU en de mogelijkheid van één Europees veiligheids- en defensiebeleid waren vóór 1989 ondenkbaar. Tot dan toe deelde de Koude Oorlog Europa in tweeën. Het einde van de Koude Oorlog – gesymboliseerd door de val van de Berlijnse Muur op 9 november 1989 – leidde tot het verdwijnen van de Sovjet-Unie. Pogingen van de VS om, samen met de Russische Federatie en China, via de VN de internationale stabiliteit en veiligheid te bevorderen, mislukten. Hoewel meer samenwerking mogelijk werd in de Verenigde Naties, bleek dit forum toch niet in staat overal waar dit nodig was voor de noodzakelijke orde en veiligheid te zorgen. De inschakeling van regionale organisaties, die veelal al stamden uit de periode van de Koude Oorlog, was nodig om conflicten te voorkomen of bij het uitbreken van gewelddadigheden de rust te herstellen. Onder andere de NAVO vervulde hierbij een rol.

Het internationale veiligheidssysteem is veranderd in een gecompliceerd web van veiligheidssystemen. Naast de VN en de NAVO zoekt Europa waarborgen voor haar veiligheid in de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de EU en de Raad van Europa. Vanzelfsprekend spelen in deze drie laatste de Europese staten een hoofdrol, maar ook binnen de VN en de NAVO zijn Europese landen belangrijke spelers. In dit netwerk van veiligheidsstructuren probeerde de EU eenheid uit te stralen. Met het Verdrag van Maastricht gaf de EU in 1992 een aanzet tot een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). De West-Europese Unie (WEU), die toen al enige decennia bestond, zou eventuele militaire operaties uitvoeren. De WEU bleek echter niet voldoende uitgerust voor deze taak. Daarom namen in 1998 de Britten en Fransen rond het Kosovo–conflict het initiatief voor het EVDB, als uitvloeisel van het GBVB. Dit initiatief leidde er toe dat al vijf jaar later de EU leiding gaf aan operaties in de Democratische Republiek Congo en in Macedonië. In Bosnië-Herzegovina nam de EU onder de naam EUFOR de missie Althea van de NAVO Stabilisation Force (SFOR) over.

Deze snelle ontwikkeling van een gezamenlijk veiligheids- en defensiebeleid kende echter verschillende problemen. Hoewel in de voorgestel-

de Grondwet bijvoorbeeld was vastgelegd, dat het EVDB in overeenstemming diende te zijn met het defensiebeleid van de NAVO, is het niet denkbeeldig dat de ontwikkeling van het EVDB tot doublures of zelfs conflicten zal leiden. Overlappingsen of tegenstellingen met de andere veiligheidsorganisaties zijn eveneens mogelijk. Het geheel wordt nog gecompliceerder, omdat niet alle EU-lidstaten tevens lid van de NAVO zijn. Bovendien stammen de veiligheidsstructuren en middelen van verschillende Europese landen nog uit de tijd van de Koude Oorlog, waardoor deze (nog) niet voorbereid zijn op nieuwe veiligheidstaken.

## 1.2 De Nederlandse situatie

Het Nederlandse parlement staat niet onverdeeld positief tegenover het Europees veiligheids- en defensiebeleid. Terwijl PvdA en CDA onomwonden kiezen vóór een militair machtiger Europa, hebben GroenLinks en VVD om verschillende redenen bedenkingen. De kanttekeningen van GroenLinks betreffen vooral de transparantie en het democratische gehalte van de Europese veiligheids- en defensieorganisatie. Voor de VVD wegen vooral praktische bezwaren, zoals de overlapping met NAVO en VN.<sup>4</sup> Beide partijen zijn echter wel principieel voorstander van een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid.

Vanouds is de SGP zeer kritisch geweest ten aanzien van een federale, centralistische bestuursstructuur van de EU. De SGP ziet het veiligheids- en defensiebeleid als behorend tot de kern van de soevereine staat. Overdracht van nieuwe bevoegdheden aan de EU was, en is alleen wenselijk indien daartoe een harde noodzaak bestaat. Voor de SGP is het veiligheids- en defensiebeleid een nationale taak, die eventueel in internationaal verband kan worden uitgeoefend. Natuurlijk moet dat beleid in internationaal verband gestalte krijgen, maar dan wel met behoud van nationale zeggenschap over de eigen veiligheids- en defensieorganisaties.<sup>5</sup> Om deze redenen beschouwt de SGP de NAVO als het belangrijkste bondgenootschap, waarbinnen het internationale veiligheids- en defensiebeleid van Nederland tot stand moet komen. De snelle ontwikkelingen op het terrein van veiligheid en defensie in Europa, zoals het EVDB, de uitbreidingen van de EU en de NAVO in 2004,

---

<sup>4</sup> Zie de bijdragen van vertegenwoordigers van vermelde politieke partijen aan het themanummer 'Europese defensie', in: *Militaire Spectator*, 2000, CLXIX. p. 606-614.

<sup>5</sup> Boodschap aan Europa, p. 133.

vragen echter een hernieuwde oriëntatie. Deze studie probeert antwoord te geven op de volgende vraag:

*Wat is de visie van de SGP op de aard, de tegenwoordige stand van zaken en de toekomst van het veiligheids- en defensiebeleid in het algemeen, het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid in het bijzonder en de rol van respectievelijk de EU en de NAVO?*

Na een analyse van de verschillende visies uit het verleden én heden, de actuele ontwikkelingen en de bijbels-theologische aspecten zal een visie worden ontwikkeld over de door de SGP in te nemen houding ten aanzien van de samenwerking op veiligheids- en defensiegebied binnen Europa.

### **1.3 Opzet van de nota**

De hoofdstukken 2 en 3 van deze nota hebben een historisch en analyserend karakter. Ontwikkelingen in de richting van een Europees veiligheids- en defensiebeleid staan hierin centraal. Zo blikkt hoofdstuk 2 terug op de ontwikkelingen in Europa op veiligheids- en defensiegebied vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot het einde van de Koude Oorlog. In hoofdstuk 3 wordt een soortgelijke schets gegeven voor de periode na het einde van de Koude Oorlog. Dit wordt voorafgegaan door een typering van de veranderde veiligheidssituatie als gevolg van de val van het IJzeren Gordijn.

In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van de SGP-visie op internationaal veiligheidsgebied door de jaren heen. De aandacht gaat daarbij zowel uit naar de Europese samenwerkingsverbanden als naar de transatlantische banden.

Hoofdstuk 5 trekt bijbelse lijnen en legt kerkhistorische en ethische notities vast die richtinggevend kunnen zijn voor een staatkundig-gereformeerde visie op veiligheids- en defensiesamenwerking. Hoofdstuk 6 geeft een actuele dreigingsanalyse en stelt op grond van bijbels-normatieve uitgangspunten een staatkundig-gereformeerde visie op internationaal veiligheids- en defensiebeleid voor. Afrondend volgt, op basis van voorgaande hoofdstukken, in hoofdstuk 7 de SGP-visie op internationale veiligheids- en defensiesamenwerking vanuit Europees perspectief, het Europees defensiebeleid in het bijzonder en de rol daarin van de EU en de NAVO. In hoofdstuk 8 worden conclusie en aanbevelingen geformuleerd.

## **2. Geschiedenis Europees veiligheids- en defensiebeleid tot 1989**

### **2.1 Inleiding**

Hoewel het huidige Europese Veiligheids- en Defensie Beleid dateert van de late jaren negentig van de vorige eeuw, maakten Europese landen al vrij snel na het einde van Tweede Wereldoorlog de eerste afspraken over gezamenlijke verdediging. Dit hoofdstuk schetst - in hoofdlijnen - de ontwikkeling van de Europese veiligheids- en defensiesamenwerking vanaf 1945 tot aan het einde van de Koude Oorlog in 1989. Paragraaf 2.2 begint met de voorgeschiedenis van de Koude Oorlog. Daarna volgt de oprichting en ontwikkeling van de NAVO (2.3), de verschillende NAVO-strategieën (2.4) en de tegenhanger van de NAVO, het Warschaupact (2.5). Verder staat dit hoofdstuk kort stil bij de geschiedenis van de verschillende (veiligheids)organisaties, zoals de WEU (2.6), de Europese Gemeenschap (EG) (2.7), de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) (2.8) en verschillende Europese defensiewerkverbanden (2.9). De geschiedenisbeschrijving eindigt in 1989, bij het einde van de Koude Oorlog (2.10). Het hoofdstuk sluit af met een korte uitleidende beschouwing (2.11).

### **2.2 Voorgeschiedenis**

In de periode tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en de val van de Berlijnse Muur, in 1989, beheersten twee machtsblokken de internationale politieke gebeurtenissen. Aangevoerd door enerzijds de Verenigde Staten (VS) en anderzijds de Sovjet-Unie. Het continent Europa, gelegen tussen de beide grootmachten, speelde een centrale (zij het passieve) rol in deze 'Koude Oorlog'.

Op 7 mei 1945 tekenden de Duitse strijdkrachten hun onvoorwaardelijke overgave. Ook Japan capituleerde op 15 augustus van dat jaar. De Tweede Wereldoorlog kwam tot een einde en een nieuw tijdperk brak aan.

De wereldoorlog, waarvan de gevolgen overal in Europa zichtbaar waren, was aanleiding voor de oprichting van een nieuwe, internationale vredesorganisatie. Al eerder, op 25 januari 1919, was een dergelijke organisatie gevormd, maar de Volkenbond bleek tot mislukken gedoemd: De Verenigde Staten waren geen lid, terwijl Duitsland pas in 1926 en de

Sovjet-Unie in 1934 werden toegelaten. In 1941 beëindigde de organisatie haar werkzaamheden en in 1946 werd zij formeel opgeheven.<sup>6</sup>

Toch namen het Verenigd Koninkrijk en de VS al in 1941 het initiatief voor een nieuwe 'Volkenbond', en op 26 juni 1945 werden tijdens de Conferentie van San Francisco de Verenigde Naties (VN) opgericht. Uit de preambule van het VN-verdrag blijkt duidelijk het doel van de organisatie: "Om komende generaties te vrijwaren van de verschrikkingen die twee wereldoorlogen teweeg hebben gebracht."<sup>7</sup>

Nederland, dat tot mei 1940 een strikte neutraliteitspolitiek in acht had genomen, stond sceptisch tegenover de nieuwe vredesorganisatie. De angst voor "verwaarlozing van de belangen van de kleinere staten" was daar de belangrijkste reden voor. Niettemin werd Nederland toch lid omdat anders de geringe invloed van Nederland helemaal zou wegval- len. Bij de debatten in de Staten-Generaal hierover constateerde men tevens dat de mogelijkheid tot het voeren van een neutraliteitspolitiek voorbij was.<sup>8</sup>

De oprichting van de VN was niets minder dan een poging om in de toekomst de wereldvrede te kunnen garanderen. Hiervoor had de VN als belangrijkste orgaan de Veiligheidsraad. De grote machten, zij die in de Tweede Wereldoorlog hadden overwonnen, namen hierin zitting. Voor het slagen van dit grote project was een goed functioneren van de Veiligheidsraad onmisbaar. Echter, in de laatste fase van de Tweede Wereldoorlog begon de veronderstelde eenheid tussen de verschillende Geallieerde landen al te scheuren. Uiteindelijk zou het groeiende wan- trouwen leiden tot een confrontatie tussen het communistische Oosten en het kapitalistische Westen; een periode die bekend staat als de Kou- de Oorlog. Als oorzaak van de Koude Oorlog wordt wel aangevoerd de - in de ogen van de Stalin - late landing in Normandië. Inderdaad maak- te hij de Westerse Geallieerden verwijten over het steeds weer uitstellen van de invasie, waardoor de Sovjettroepen lange tijd de zwaarste last van de landoorlog tegen Nazi-Duitsland moesten dragen. Toch lijkt de oorzaak meer te moeten worden gezocht in de Amerikaanse weigering

---

6 J. Krieger, *The Oxford companion to politics of the world*, New York/Oxford 1993, p. 528-529.

7 Handvest van de Verenigde Naties.

8 Zie hierover onder andere: D. Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen*, Utrecht 2001, pp. 118-121 en F.J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, *Het kabinet Schermerborn-Drees 24 juni 1945-3 juli 1946*, Assen/Amsterdam 1977, pp. 684-694.



nog tijdens de oorlog afspraken te maken over de naoorlogse wereldorde. Dit gebrek aan duidelijkheid aan Amerikaanse zijde was in Sovjetogen verdacht. Zij meenden dat de Verenigde Staten de moeilijke positie van de Sovjet-Unie, waar miljoenen waren omgekomen en grote vernielingen waren aangericht, wilden uitbuiten.<sup>9</sup>

Het gedrag van de Sovjet-Unie gaf, op haar beurt, het Westen aanleiding tot wantrouwen. Zo hielp de Sovjet-Unie in Polen een communistisch gezinde regering in het zadel. In Duitsland bleken de Geallieerde bezettingsorganen niet naar behoren te functioneren, omdat de vertegenwoordigers van de Sovjet-Unie weinig bereidheid toonden tot gezamenlijk optreden, maar hun eigen weg gingen in de door hen bezette delen van Duitsland.<sup>10</sup>

Toen de westelijke Geallieerden na de oorlog hun troepensterkte snel verminderden, handhaafde de Sovjet-Unie een omvangrijke troepenmacht. Kortweg was het gedrag van de Sovjet-Unie voor het Westen een bevestiging van hun al lang gekoesterde achterdocht. Dat wantrouwen was niet alleen gebaseerd op de leer van het communisme, en de daaruit voortvloeiende ideologische tegenstellingen: ook de gedragingen van de Sovjet-Unie in de periode voorafgaande aan de Tweede Wereldoorlog speelden een rol.<sup>11</sup>

Het duurde niet lang voor dit wantrouwen politieke vorm kreeg. In 1946 gaf de Amerikaanse diplomaat G. Kennan een analyse van het denken en handelen van de machthebbers in het Kremlin.<sup>12</sup> In het zogenoemde *Long Telegram* en in een artikel in *Foreign Affairs* wees hij er op dat geduld nodig was, maar ook een duidelijke indamming van de Sovjet-Unie: *containment*. Deze geschriften, en Kennans functie bij het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, hebben sterk bijgedragen aan de Truman-doctrine (1947), die tot doel had de uitbreiding van het communisme in te dammen. Hoewel Kennan vooral doelde op politieke en economische maatregelen, werd *containment* toch vooral uitgelegd

---

<sup>9</sup> Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York 1994, pp. 404-407.

<sup>10</sup> Gerard Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943-1955*, München 1967, pp. 203-207.

<sup>11</sup> In augustus 1939 sloot de Sovjet-Unie een niet-aanvalsverdrag met Duitsland. Het bezette daarna het oostelijk deel van Polen en vervolgens de Baltische Staten, terwijl door middel van geweld Finland gedwongen werd gebied af te staan.

<sup>12</sup> Het telegram werd verzonden op 22 februari 1946; zie: George F. Kennan, *Memoirs 1925-1950*, London 1968, annex C. Het artikel, ondertekend met 'X', droeg de titel 'The sources of Soviet conduct' en verscheen in juli 1947 in het tijdschrift *Foreign Affairs*.

als een maatregel om met militaire middelen de verspreiding van het communisme een halt toe te roepen. De meer en meer zichtbaar wordende verschillen en tegenstellingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie verhinderden een gezamenlijke handhaving van de wereldorde. Alleen als de belangen van de beide grootmachten samenvielen was het mogelijk in VN-verband (in de Veiligheidsraad) tot gezamenlijke regelingen en maatregelen te komen.



Leopard 2 A6 verdekt opgesteld. (foto: Opleidings- en Trainingscentrum Manoeuvre)

### **2.3 De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie**

In het licht van dit politieke spanningsveld kan men de ondertekening van het Verdrag van Brussel bezien. Het verdrag, op 17 maart 1948 ondertekend door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Benelux-landen, betekende de oprichting van de Westerse Unie, ook wel de Brusselse Verdragsorganisatie genoemd: een politieke, economische en militaire verdedigingsorganisatie. Het verdrag verplichtte elk deelnemend land “alle militaire en andere hulp en bijstand” te geven bij een aanval op één van de andere landen. Voor het militaire deel van de

Westerse Unie werd een Defensie Comité opgericht, dat op haar beurt eind april een Permanent Militair Comité instelde.<sup>13</sup>

Voor de Westerse Unie zou geen langdurige rol zijn weggelegd, hoewel de Amerikanen de organisatie steunden.<sup>14</sup> De Unie heeft nauwelijks kunnen functioneren door politieke ontwikkelingen in Europa, en elders in de wereld. Nog voor de oprichting van de Unie grepen communisten eind 1947 in Roemenië de macht, in februari 1948 gebeurde hetzelfde in Tsjecho-Slowakije, en aan de andere kant van de wereld, in China, verloren nationalistes steeds meer terrein aan communisten. Uiteindelijk moesten zij zelfs Mongolië en het vasteland van China prijsgeven en trokken zich terug op het eiland Formosa, het huidige Taiwan. Bovendien begon de Sovjet-Unie, kort na de oprichting van de Westerse Unie, een blokkade van de stad Berlijn. De blokkade was een reactie op het voornemen te komen tot een bestuurlijk en economisch samengaan van de drie zones die door de westelijke Geallieerden waren bezet.<sup>15</sup>

In de ogen van de Westerse landen, bevestigde de blokkade de agressieve intenties van de Sovjet-Unie. Op grond van deze ontwikkelingen onderkenden de Verenigde Staten de noodzaak om in Noord-Atlantisch verband tot een gezamenlijke verdedigingsorganisatie te komen.

Al tijdens de blokkade van Berlijn zochten de West-Europese landen samenwerking met de VS, het enige land dat in staat zou zijn West-Europa te beschermen in geval van een Sovjet-aanval. Op 4 april 1949 ondertekenden twaalf landen het Noord-Atlantisch Verdrag, ook wel het Verdrag van Washington genoemd: de Verenigde Staten, België, Canada, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal en IJsland. In 1952 voegden Turkije en Griekenland zich daarbij. De Bondsrepubliek Duitsland – hierna: West-Duitsland – zou in 1955 volgen, en Spanje in 1982.

Het Verdrag van Washington diende eenzelfde doel als het Verdrag van Brussel: de bescherming van de belangen van de deelnemende landen, wederzijdse verdediging en samenwerking van de legers van de westerse

---

<sup>13</sup> K.A. Nederlof, *Lexicon politiek-militaire-strategische termen*, Houten/Zaventem 1992, p. 41.

<sup>14</sup> W. Millis (ed.), *The Forrestal diaries*, New York 1951, pp. 422-427.

<sup>15</sup> Wettig, *Entmilitarisering*, p. 218.

landen. “Beveiliging van de vrijheid der deelnemers, van hun gemeenschappelijk erfdeel en hun beschaving, welke zijn gebaseerd op de beginselen van de democratie, persoonlijke vrijheid en de heerschappij van het recht”, aldus het pact. Verdere doelen waren de bevordering van stabiliteit en welzijn in het Noord-Atlantische gebied en de bundeling van krachten voor de gemeenschappelijke verdediging en het behoud van vrede en veiligheid. Evenals in het verdrag dat ten grondslag lag aan de Westerse Unie, verplichtten alle deelnemende landen zich tot het geven van hulp in het geval van een aanval op een van de lidstaten; een aanval op één, is een aanval op allen.<sup>16</sup> Protesten van de Sovjet-Unie legden de ondertekenaars terzijde.

De ratificatieprocedure was in augustus 1949 afgerond, waarna op 24 augustus 1949 de feitelijke oprichting van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) gestalte kon krijgen. De NAVO nam de al bestaande militaire organisatie van de Westerse Unie in zich op.

De NAVO zou voor het Westen de belangrijkste veiligheidsorganisatie ten tijde van de Koude Oorlog zijn. Dat had mede te maken met het feit dat de VN niet of nauwelijks in staat waren tot ingrijpen, wanneer er zich in de wereld conflicten voordeden. De machtsverhoudingen van de Koude Oorlog hielden de VN in een stevige houdgreep: de twee supermachten tolereerden VN-activiteiten voor zover die de eigen belangen ten goede kwamen of niet schaadden. Pogingen de VN te gebruiken voor vredes*afdwingende*-missies mislukten vrijwel allemaal.<sup>17</sup> Een opvallende uitzondering was de VN-missie in Korea (1950-1955).<sup>18</sup> Maar over het algemeen genomen konden slechts vredes*bewarende* missies op instemming van de supermachten rekenen. En bovendien alleen wanneer deze in perifere gebieden, bijvoorbeeld in Jemen en het Midden-Oosten, plaatsvonden. De rol van andere organisaties, zoals de WEU en de CVSE – de huidige OVSE –, bleef binnen de overheersende machtsverhoudingen eveneens beperkt.

---

<sup>16</sup> Samenvatting van Artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag.

<sup>17</sup> C. Klep en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul, De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Nederlands Instituut voor Militaire Historie/Sdu Uitgevers 2005, pp. 49-50.

<sup>18</sup> In afwezigheid van de vaste vertegenwoordiger van de Sovjet-Unie werd besloten een VN-missie naar Korea te sturen.

## 2.4 De ontwikkeling van een NAVO-strategie

Binnen het nog jonge bondgenootschap ging men op zoek naar een strategie die de gezamenlijke intenties vorm moest geven. De VS oefenden een grote – zo niet overheersende – invloed uit op de formulering van deze NAVO-strategie. Hoewel de NAVO-landen de ambitie hadden de conventionele strijdkrachten sterk uit te breiden, was er vooralsnog een groot tekort aan deze middelen. In 1950 koos men daarom voor de strategie van ‘schild en zwaard’.<sup>19</sup> Bij een eventuele aanval van de Sovjet-Unie zouden NAVO-troepen een verdragend gevecht voeren ten oosten van de Rijn en de IJssel, waarna zij verder verdedigden achter deze rivieren; het schild. Met de inzet van Amerikaanse kernwapens wilde men vervolgens de verloren gebieden heroveren; het zwaard.

Toen president Eisenhower een drastische vermindering van de Amerikaanse grondstrijdkrachten aankondigde, wijzigde men de NAVO-strategie in 1954 onder de naam: Massale Vergelding.<sup>20</sup> Bij een aanval van de Sovjet-Unie zou de NAVO kernwapens inzetten tegen zowel de aanvallende troepen als tegen industriële en andere doelen in het achterland. Om te voorkomen dat bij een aanval van relatief geringe omvang alleen kernwapens van groot vermogen in te zetten waren, ontwikkelden de Verenigde Staten kernwapens met een geringere explosieve kracht: tactische kernwapens die een compensatie vormden voor de gering beschikbare conventionele gevechtskracht. De inzet van die wapens moest hier dan ook mee in samenhang zijn.

De Sovjet-Unie bouwde in de jaren vijftig eveneens een kernwapenarsenaal op met de bijbehorende drachtmiddelen (raketten en vliegtuigen). Hierdoor was ook het grondgebied van de VS niet langer onkwetsbaar. Zo rees de vraag of de VS nog wel bereid zouden zijn kernwapens in te zetten als West-Europa werd aangevallen: er bestond nu immers het risico van nucleaire vergelding op haar eigen bodem. In dit kader moet ook de discussie worden gezien, die binnen de NAVO tussen 1959 en 1963 werd gevoerd over het oprichten van een *Multilateral Force* (MLF). De MLF, waaraan het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en West-Duitsland zouden deelnemen, hield de vorming van een Europese

---

<sup>19</sup> D.J. Bloem (e.a), *Nederland en de kernwapens. Een studie over het Nederlands nucleair beleid 1972-1985*, Alphen aan den Rijn/Brussel 1987, p. 31.

<sup>20</sup> Idem, p. 32.

atoomvloot in. Duitsland zou een groot deel van de kosten van deze vloot betalen. Het idee verdween uiteindelijk in de prullenbak.

Ondanks het gezamenlijke doel van de NAVO-lidstaten, liepen de meningen nu en dan uitéén. Vooral Frankrijk hield er nogal eens een andere opinie op na. Zo had de Franse president De Gaulle grote twijfels over de Amerikaanse bereidheid West-Europa daadwerkelijk met kernwapens te verdedigen. Mede daarom was hij van mening dat Frankrijk een eigen kernmacht diende te bezitten om zich te kunnen verdedigen.<sup>21</sup> Omdat hij Frankrijk tevens een eigen rol in de wereld toekende, werden de Franse troepen in 1965 geheel losgemaakt van de geïntegreerde bevelsstructuur van de NAVO. Wel bleef het land deel uitmaken van de politieke, civiele structuur van de alliantie. Daarbij zou Frankrijk blijven aandringen op Europese samenwerking<sup>22</sup>, waarbij het land zichzelf niet de minste rol toedacht.<sup>23</sup> De terugtrekking van Frankrijk uit de NAVO leidde ook tot de verplaatsing van verschillende NAVO-hoofdkwartieren uit Frankrijk naar andere landen.

In de VS wilde de chef-staf van de landstrijdkrachten, generaal Maxwell D. Taylor, de omvang van de conventionele strijdkrachten vergroten om flexibeler te kunnen reageren op een eventuele aanval van de Sovjet-Unie. In 1962 wijzigde de Verenigde Staten haar eigen verdedigingsstrategie, maar het duurde tot 1967 voordat ook de andere bondgenoten hiermee instemden en de strategie van het Aangepast Antwoord van kracht werd.<sup>24</sup> Volgens Aangepast Antwoord zou de NAVO iedere vorm van agressie, met uitzondering van een kernaanval, beantwoorden met een zodanige verdediging, dat hiermee de aanval of andere vorm van agressie kon worden afgeweerd. Het antwoord behoeftte niet op een zelfde geweldsniveau te liggen.

In de discussie over deze nieuwe strategie speelde ook de wens van de andere bondgenoten een rol om meer betrokken te worden bij de nucleaire planning. Tot dan toe was dit een uitsluitend Amerikaanse aangelegenheid. In dat verband werd in 1966 de Nucleaire Planning Groep (NPG) opgericht.<sup>25</sup> De Aangepaste Antwoord-strategie bleef gehandhaafd tot het einde van de Koude Oorlog.

---

<sup>21</sup> C. de Gaulle, *Memoires van de verwachting*, Bussum 1971, pp. 230-238.

<sup>22</sup> P.J. Teunissen, 'Europese militaire samenwerking. Geschiedenis, problemen, perspectieven', in: *Militaire Spectator*, 2000, CLIX, p. 561.

<sup>23</sup> W. van der Doel, in: *Internationale Spectator*, jaargang 59, nr. 1.

<sup>24</sup> G.W. Vigeveno, 'Dertig jaar NAVO-strategie', in: *Intermediair*, 1979, XV, pp. 21-27.

<sup>25</sup> D.J. Bloem, *Nederland en de kernwapens*, pp. 37-40.



Infanteristen verlaten de YPR-765 PRI (foto: Opleidings- en Trainingscentrum Manoeuvres)

## 2.5 De tegenpool: het Warschaupact

Zoals eerder beschreven, heeft de Koude Oorlog het wereldtoneel lang in tweeën gesplitst. Europa was gescheiden door een 'Ijzeren Gordijn'. Het Westen vertrouwde op de veiligheidsparaplu van de NAVO. Haar grote tegenspeler in het Oosten was het Warschaupact, een militair bondgenootschap van communistische landen in Oost-Europa. Het pact werd op 14 mei 1955 in Warschau ondertekend door de Sovjet-Unie en de satellietlanden Albanië, Bulgarije, Roemenië, Oost-Duitsland, Hongarije, Polen en Tsjecho-Slowakije. Met uitzondering van Joegoslavië, maakten alle communistische staten in Oost-Europa deel uit van het Warschaupact. Albanië nam echter vanaf 1961 niet langer deel aan de activiteiten van het pact en in 1968 verbrak het de banden geheel. Ook Roemenië was vanaf 1963 nog slechts nominaal lid.

Het Warschaupact was – formeel – bedoeld om een tegenwicht te vormen tegen de NAVO en om de aanwezigheid van Sovjettroepen buiten

de Sovjet-Unie te rechtvaardigen. Zoals ook de bondgenoten binnen de NAVO dat deden, zegden de leden van het Pact toe elkaar te verdedigen bij een aanval op één of meerdere leden. Deze militaire samenwerking en bijstand waren overigens al voor de oprichting van het pact vastgelegd in bilaterale verdragen tussen de Sovjet-Unie en de Oost-Europese staten.

Evenals de NAVO kende het Warschaupact een politiek overlegorgaan en een militaire commandostructuur. Onder Warschaupact -commando werden tussen 1961 en 1989 regelmatig grote oefeningen gehouden. Volgens het pact waren de relaties tussen de deelnemende landen gebaseerd op onderlinge onafhankelijkheid en respect voor nationale soevereiniteit. Toch drukte het pact onder leiding van de Sovjet-Unie in Hongarije (1956) en Tsjecho-Slowakije (1968) politieke hervormingen hardhandig de kop in.

Het Warschaupact werd, als gevolg van het verdwijnen van de communistische regieën in Oost-Europa, op 1 juli 1991 opgeheven. In maart van dat jaar was de militaire structuur al verdwenen.<sup>26</sup>

## 2.6 De West-Europese Unie

De veronderstelde sterke conventionele troepenmacht van de Sovjet-Unie bracht de NAVO al omstreeks 1950 tot het inzicht dat ook de nieuwe West-Duitse Bondsrepubliek bij de verdediging van West-Europa moest worden betrokken. Veel Europese landen (met name Frankrijk) voelden – in tegenstelling tot de VS – weinig voor een militair zelfstandig Duitsland. Duitsland had immers nog geen decennium geleden bijna heel het Europese continent gedomineerd. Het was dan ook de vraag hoe de betrokkenheid van West-Duitsland bij de verdediging van Europa voorzichtig vorm moest krijgen.

Op 27 mei 1952 tekenden Frankrijk, West-Duitsland, België, Luxemburg, Nederland en Italië, op voorstel van de Franse minister R. Pleven, het verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap (EDG). De gedachte achter het EDG was de oprichting van een Europees leger, waaraan ook Duitse troepen zouden kunnen deelnemen. Dit Europese leger moest onder gezamenlijk Europees commando staan. Belangrijk was dat hierdoor controle van de gewenste nieuwe Duitse troepen mogelijk worden. Plannen werden eveneens gesmeed voor een

---

<sup>26</sup> J. Krieger, *The Oxford companion*, pp. 969-970.



Europees Parlement, dat toezicht zou moeten houden op wat er binnen de EDG gebeurde.

De EDG zou er echter nooit komen. Het bleek vooralsnog een te gewaagde onderneming. Twee jaar na de ondertekening weigerde de Franse Nationale Assemblée het verdrag te ratificeren. De Fransen wensten niet dat Duitsland een te nauwe band met de NAVO zou krijgen. Ook bemerkten ze dat Groot-Brittannië buiten het project zou blijven. Toen de Oost-West relatie na de dood van Stalin in 1953 verbeterde, ontstond een situatie die Frankrijk een argument gaf het project af te wijzen.<sup>27</sup>

Het mislukken van de EDG dwong de West-Europese landen te zoeken naar een andere oplossing. Deze werd verkregen door het Verdrag van Brussel (van 1947) tot oprichting van de Westerse Unie aan te vullen met een aantal protocollen, waarbij West-Duitsland en Italië toetraden tot de Unie en waardoor de Duitse herbewapening mogelijk werd. Op grond van de aanvullende protocollen kwam er ook een agentschap dat toezicht zou houden op de bewapening van de aangesloten landen. Het Verdrag van Brussel werd eind oktober 1953 aangevuld met de Akkoorden van Parijs, waarin de protocollen waren opgenomen. Daarbij wijzigde tevens de naam: de Westerse Unie werd West-Europese Unie.<sup>28</sup>

De WEU heeft echter altijd in de schaduw van de NAVO geopereerd. De betekenis ervan beperkte zich gedurende enkele decennia tot het overleg over defensie- en veiligheidszaken, gevoerd door vertegenwoordigers van de parlementen van de lidstaten in de WEU-Assemblee.<sup>29</sup> Pas in het midden van de jaren tachtig kwam daar een kleine verandering in toen in oktober 1984 de Verklaring van Rome naar buiten kwam. Deze verklaring formuleerde een eerste, voorzichtige, poging de WEU te benutten als defensieorganisatie van de EU.

---

<sup>27</sup> Teunissen, 'Europese militaire samenwerking', p. 561.

<sup>28</sup> A. E. Pijpers, 'De veiligheidspolitiek van de Europese Unie', in: A. van Staden (red), *Tussen orde en chaos. De organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa*, Leiden 1993, pp. 137-174, aldaar 139; P. Borchers, *De Assemblee van de West-Europese Unie*, Parijs 1975, pp. 9-24. Om de controle voor Duitsland acceptabel te maken, werd de bewapening van alle WEU-landen aan een periodieke inspectie onderworpen. E.e.a. was vastgelegd in artikel VII van Protocol IV, dat behoorde bij de Akkoorden van Parijs.

<sup>29</sup> B.J. van Eenennaam en J.Th. Hoekema, *Over veiligheid en vrede*, 's-Gravenhage 1984, p. 27 (brochure ministerie van Buitenlandse zaken).

Aanleiding daarvoor was de weigering van Denemarken, Ierland en Griekenland om defensiezaken in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) te bespreken. De overige leden besloten toen dit overleg in de WEU te voeren.<sup>30</sup>

## 2.7 De Europese Gemeenschap

In de jaren vijftig ontstonden er meer gezamenlijke Europese organisaties. In 1951 richtten zes landen, waaronder de Benelux-landen, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) op. Zes jaar later ontstonden de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Euratom. Deze organisaties waren voornamelijk gericht op het verbeteren van de economische samenwerking tussen de deelnemende landen. De EGKS had ook een strategisch-militair doel, te weten het voorkomen van eenzijdige militaire machtsvorming. In 1965 besloten de deelnemende landen tot een fusie van de uitvoeringsorganen van deze drie organisaties in de Europese Gemeenschap (EG). Het fusieverdrag trad in 1967 in werking.

Bovendien ontstond er aan het einde van de jaren zestig behoefte aan periodieke besprekingen op het niveau van de ministers van buitenlandse zaken, aangeduid als Europese Politieke Samenwerking (EPS). De EPS diende enkel als een kader voor informeel overleg om de verschillende buitenlandse en politieke standpunten van de lidstaten afzonderlijk op een lijn te brengen. Nederland nam hieraan ook deel, maar stelde zich steeds op het standpunt dat dit overleg de NAVO niet in gevaar mocht brengen.<sup>31</sup> Van een echt Europees buitenlands beleid was bovendien geen sprake.

Verder ontmoetten vertegenwoordigers van de nationale parlementen elkaar sinds 1957 in de Assemblee van de Europese Gemeenschap. In 1962 wijzigden de leden de naam in Europees Parlement. De eerste rechtstreekse verkiezingen voor dit parlement vonden plaats in 1979. In dat jaar werd ook het Europees Monetair Stelsel (EMS) van kracht en voerden de aangesloten landen de ECU als rekeneenheid in. Het accent van de EG lag dus duidelijk op het economisch en monetair terrein. Tot 1989 heeft de EG zich dan ook nauwelijks bezig gehouden met veiligheids- en defensieaangelegenheden. Voor deze belangrijke vraagstukken zocht men andere vormen van overleg.

---

<sup>30</sup> A.E. Pijpers, *De veiligheidspolitiek van de Europese Unie*, p. 142.

<sup>31</sup> D. Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, pp. 267 en 319.

## 2.8 De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

Een van deze andere vormen van overleg leidde tot het oprichten van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE). Na een eerste vooroverleg in 1972, vonden in de jaren 1973-1975 in Helsinki achtereenvolgens een drietal conferenties plaats over veiligheidsvraagstukken die voor Europa relevant waren. Bij deze conferenties waren alle Europese landen, maar ook de VS en Canada, betrokken. In de slotakte, gepresenteerd in 1975, stonden de doelstellingen van de CVSE omschreven. Na Helsinki volgden nog conferenties te Belgrado (1977 - 1978), Madrid (1980 - 1983) en Wenen (1986 -1989).

Hoewel deze organisatie, tijdens deze periodieke conferenties, veel kon bijdragen aan de ontspanning tussen het Westen en Oosten van Europa, betrof het geen bondgenootschap waarin de leden onderling en wederzijds verplichtingen op zich namen. Bij de CVSE was in het algemeen sprake van intenties en afspraken zonder een dwingend karakter.<sup>32</sup>

Op 1 januari 1995 besloot de Conferentie dat zij meer wilde doen om de samenwerking tussen haar vijftig lidstaten op militair, economisch en humanitair gebied te bevorderen. Omgedoopt naar de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) heeft zij als lidstaten de VS, Canada, de Europese landen en de voormalige Sovjetrepublieken in Centraal-Azië.

Eén van de bekendste taken van de OVSE is het controleren van verkiezingen. Alleen al in 2005 was de OVSE onder meer actief bij verkiezingen in Macedonië, Kirgizië, Albanië, Azerbeidjan en Kazachstan. Ook vervulde de OVSE een belangrijke onderhandelingspositie bij conflicten in onder meer Moldavië. Daarnaast vervult de organisatie een reeks van taken, die zich afspelen op het terrein van veiligheid. OVSE-missies met een meer militair karakter hadden plaats in onder andere Bosnië en Kosovo. Ook probeert de OVSE de illegale verspreiding van wapens tegen te gaan en assisteert zij bij de vernietiging van deze wapens. Verder levert de OVSE een bijdrage aan de strijd tegen terrorisme. De bescherming van etnische minderheden is een ander punt van aandacht voor de OVSE, die daarvoor beschikt over een Hoge Commissaris, die zetelt in Den Haag. Tot 2002 bekleedde de Neder-

---

<sup>32</sup> J. Krieger, *The Oxford companion*, pp. 177-178.

lander M. van der Stoep deze functie. Ten slotte houdt de OVSE zich ook bezig met zaken als persvrijheid, onderwijs, milieuvervuiling en gelijke rechten voor man en vrouw.<sup>33</sup>

## 2.9 Andere Europese werkverbanden

De activiteiten van de NAVO en de WEU betroffen niet alleen politiek overleg en het opstellen van operatieplannen. Ook met vele andere afgeleide zaken hielden de organisaties zich bezig. Er ontstonden werkverbanden en instellingen op het gebied van onder meer standaardisatie van procedures en materieel, materiële samenwerking, onderzoek, militair-civiele samenwerking, infrastructuur, communicatie en informatie en frequentiebeheer. Deze organisaties hebben – soms wat traag – veel belangrijk werk verricht, en maakten binnen de NAVO een goede operationele samenwerking en wederzijdse ondersteuning mogelijk.

Eén van die werkverbanden is op initiatief van Groot-Brittannië in 1968 door de Europese ministers van Defensie opgericht: de Eurogroep. De basis voor deze Eurogroep is gelegd door de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, P. Harmel, en de Britse minister D. Healy.<sup>34</sup> Frankrijk en IJsland namen geen deel aan de groep. De Eurogroep was bedoeld om tegemoet te komen aan de Amerikaanse wens tot betere Europese samenwerking op defensiegebied. Gevreesd werd dat de Amerikanen de troepensterkte in Europa zouden verminderen, als de onderlinge samenwerking in Europa niet zou verbeteren. Omgekeerd gold eveneens als overweging dat samenwerking toch nodig zou zijn, omdat een reductie van de Amerikaanse troepensterkte op termijn toch te verwachten was.<sup>35</sup>

Concreet betekende de Eurogroep praktische samenwerking op materieel-technisch gebied, zoals verbindingsapparatuur en de aankoop van nieuw materieel. Daarnaast bood het platform Europese NAVO-landen de gelegenheid met een meer gezamenlijk standpunt naar buiten te kunnen treden. Bovendien zou de Eurogroep de Europese defensie-inspanningen onder het Amerikaanse publiek bekend moeten maken,

---

<sup>33</sup> <http://www.osce.org>

<sup>34</sup> J. Lindley-French, *A Chronology of European Security & Defence 1945-2005*, Geneva 2005, p. 80.

<sup>35</sup> A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, Baarn 1970, p. 57.

en zo het draagvlak voor Amerikaanse aanwezigheid in Europa waarborgen.<sup>36</sup>

In 1976 is door de ministers van de Eurogroep de Onafhankelijke Europese Programmagroep (IEPG) opgericht. De IEPG moest samenwerking bij concrete projecten intensiveren. Frankrijk nam aan deze groep wel deel. Na verloop van tijd kende de IEPG zo'n dertig werkgroepen, waar leden van de Eurogroep naar behoefte aan deelnamen.<sup>37</sup>

In 1992 besloten de Eurogroep-ministers tot onmiddellijke opheffing van de IEPG en de werkgroepen over te dragen aan de WEU. Een jaar later lieten zij verdere taken aan de NAVO en met ingang van 1 januari 1994 hield de Eurogroep in zijn geheel op te bestaan.<sup>38</sup>

## 2.10 Het einde van de Koude Oorlog

In het midden van de jaren tachtig liep de Koude Oorlog onverwacht snel ten einde en hierdoor raakte het proces van Europese samenwerking in een stroomversnelling.

Met de benoeming van Michael Gorbatsjov tot secretaris-generaal van de Communistische Partij op 10 maart 1985, kreeg de Sovjet-Unie een nieuwe politieke leider. Zijn politiek kenmerkte zich door *'glasnost'* en *'perestrojka'*; openheid en hervorming. De Sovjetregering vond de openheid om (binnenslands) voor het eerst fouten te erkennen, en er ontstond ruimte voor discussie en gesprek. Deze verandering wijzigde ook – enigszins – de houding ten opzichte van de VS.

Gorbatsjovs politieke tegenspeler, de Amerikaanse president Ronald Reagan, had in eerste instantie van zich doen spreken door zijn harde opstelling tegenover het *'evil empire'*. Maar ondanks dat spraken Gorbatsjov en Reagan in 1985 in Genève over vermindering van de arsenalen die aan beide zijden in stelling waren gebracht. “De twee leiders vonden op curieuze wijze gemeenschappelijke grond, in weerwil van hun directe omgeving en van beleidsmakers, die tot dan toe geen millimeter wilden prijsgeven”.<sup>39</sup> Daarmee zetten de wereldleiders een periode van ontspanning in.

---

<sup>36</sup> B.J. van Eenennaam en J.Th. Hoekema, *Over veiligheid en vrede*, 's-Gravenhage 1984, p. 26 (Uitgave Ministerie van Buitenlands Zaken).

<sup>37</sup> H. Schmitt-Petri, 'Standardisering', in: *Soldat und Technik*, 1989, nr 3, p. 167-174, aldaar pag. 173.

<sup>38</sup> *NATO Handbook*, p. 505, 509 en 513.

<sup>39</sup> J. Hoffenaar, *Confrontatie en ontspanning: maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog 1966-1989*, Den Haag: SDU 2004, p. 255.

Binnen de Sovjet-Unie groeide echter de spanning. De ruimte die de *'glasnost'* en *'perestrojka'* boden, leidde tot het ontstaan van afscheidingsbewegingen in verschillende Sovjetrepublieken. Uiteindelijk sloeg het Kremlin opstanden in onder meer Georgië (1989), Azerbeidjan (1990) en Litouwen (1991) bloedig neer.

In de landen van het Warschaupact voltrok zich een dergelijk proces, dat echter onomkeerbaar bleek. In Oost-Duitsland leidde dat tot de val van de Berlijnse Muur op 9 november 1989, het symbolische einde van een periode van confrontatie. De Sovjet-Unie zou uiteindelijk op 21 december 1991 een zachte dood sterven, en de VS bleven als enige supermacht over. Zo verdween de bipolaire indeling van de wereld, die Europa zo lang in tweeën gedeeld had. En er ontstond ruimte voor een nieuwe koers.



Een F-16 van het 323 Squadron onderschept op 12 mei 1987 een Tu-142 Bear lange afstands patrouille- en verkenningsvliegtuig van de Sovjet-Unie boven de Noordzee. (foto: Koninklijke Luchtmacht)

## 2.11 Uitleiding

Het einde van de Tweede Wereldoorlog bracht Europa niet de vrede waarop het zolang gehoopt had. Al in de jaren direct na de overwinning van de Geallieerde landen ontstond er een duidelijke tweedeling in Europa, tussen het communistische Oosten en het kapitalistische Westen. De twee machtsblokken, geleid door enerzijds de Sovjet-Unie en anderzijds de Verenigde Staten, beheersten decennia lang het wereldtoneel, waarin de Verenigde Naties niet in staat bleken de wereldvolkeren effectief voor vrede te verenigen.

Ten tijde van de Koude Oorlog, ook wel omschreven als een periode van ‘gewapende vrede’ lag Europa als ongewild strijdtoneel tussen de arsenalen van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Aan beide zijden van het IJzeren Gordijn traden landen toe tot organisaties voor collectieve verdediging. De NAVO garandeerde West-Europa dat zij bij een aanval kon vertrouwen op een veiligheidsparaplu van Amerikaanse kernwapens. In het Warschaupact gold hetzelfde voor de landen die zich onder de Sovjet-Unie geschikt hadden.

Al in het begin van deze periode van confrontatie waren enkele West-Europese landen van mening dat een verenigd en sterker Europa een grotere bijdrage zou kunnen leveren aan de veiligheid van het Westen. Het kwam tot vele initiatieven op economisch, politiek en militair gebied, waarvan enkele belangrijke organisaties de basis vormden voor het verenigde Europa dat wij nu kennen. Op defensiegebied was er echter grote twijfel over de koers die gevaren moest worden. Zou een zelfstandig Europees Veiligheids- en Defensiebeleid een waarborg kunnen zijn voor vrede en veiligheid in Europa? Of was het opgeven van de NAVO een te groot politiek-militair risico? Tijdens de Koude Oorlog is deze vraag telkens in het voordeel van de NAVO beslist. De bijna apocalyptische vernietigingskracht die Oost en West tegen elkaar in stelling hadden gebracht, liet weinig ruimte voor een zelfstandig Europees experiment.





### **3. Geschiedenis Europees veiligheids- en defensiebeleid na 1989**

#### **3.1 Inleiding**

Het einde van de Koude Oorlog in 1989 betekende een aardverschuiving in de Europese politiek. Ook op het gebied van defensie veranderde veel. Het Warschaupact verdween, de NAVO bleef over in een drastisch gewijzigde strategische situatie en probeerde daarin een nieuwe vorm te vinden. Aan het begin van de jaren negentig werden bovendien zowel de VN als de WEU (opnieuw) actief. Nog geen decennium later zette men binnen de kaders van de Europese Unie grote stappen op weg naar Europese veiligheids- en defensiesamenwerking. De geschiedenis van internationale veiligheid na 1989 kenmerkte zich dan ook door de duidelijke wens om gezamenlijk op te trekken. Over de vorm die dat moest aannemen, was men het echter minder snel eens. Centraal stond de vraag of Europese veiligheid haar transatlantische vorm moest behouden, of dat men naar een meer 'Europese' veiligheid moest streven.

Dit hoofdstuk beschrijft de geschiedenis van het Europees veiligheids- en defensiebeleid vanaf 1989 tot en met juni 2006. Allereerst wordt de veranderde veiligheidssituatie uiteengezet (3.2). Daarna volgt een beschrijving van de ontwikkelingen binnen de NAVO (3.3). Vervolgens komt de Europese veiligheids- en defensiesamenwerking aan bod (3.4). De samenwerking tussen het Europese initiatief en de NAVO wordt beschreven in paragraaf 3.5. Het hoofdstuk sluit af met een korte uiteilandende beschouwing (3.6).

#### **3.2 Een gewijzigde veiligheidssituatie**

Het einde van de Koude Oorlog wijzigde de internationale situatie sterk. Voor 1989 was de internationale orde bipolair: aan de ene kant het kapitalistische Westen, aan de andere kant het communistische Oosten. Na de val van de Berlijnse Muur en het einde van de Sovjet-Unie ontstond een multipolaire situatie: verspreid over de wereld legden verschillende landen gewicht in de schaal. De VS waren in deze multipolaire wereld de leidende natie.

Meer organisaties probeerden invloed uit te oefenen, en er ontstond ook een veelkleurig palet van machtsblokken. Ten tijde van de Koude Oorlog had het Westen de NAVO als veiligheidsorganisatie. Het Oos-

ten had een tegenhanger in de vorm van het Warschaupact. Het Warschaupact ruimde veld, de NAVO bleef bestaan. Maar daarnaast speelden nu ook, hoewel zij tijdens de Koude Oorlog vaak al bestonden, economische organisaties zoals de EU, NAFTA, ASEAN een grotere rol. Ook politieke organisaties als de OVSE, en mensenrechtenorganisaties als de Raad van Europa hadden in dit brede spectrum van organisaties een plaats. De Raad van Europa is in deze nota verder buiten beschouwing gelaten. Hoewel belangrijk voor samenwerking in Europa, is dit samenwerkingsverband te breed om in het kader van veiligheid- en defensiebeleid besproken te worden.

Ten slotte namen de VN een bijzondere positie in, en ontplooiden daarbij een grote verscheidenheid aan taken en activiteiten. Bovendien was het zo dat al deze verschillende organisaties overlappingen in lidmaatschappen kenden. Nederland is bijvoorbeeld lid van zowel de VN, de NAVO, de EU, de OVSE en de Raad van Europa. Dergelijke overlappingen leidden tot diverse loyaliteiten van landen, waardoor een complex veiligheidsbeeld ontstond.

Met het verdwijnen van de dreiging uit het oosten – vanuit West-Europees perspectief – leek de wereld aanvankelijk veiliger te worden. Het risico van een Oost-West conflict was weliswaar klein geweest, maar zou een mondiale uitwerking hebben gehad. Nu één van de twee concurrerende partijen was weggevallen, verdween daarmee ook het risico op een derde wereldomvattende oorlog. Dat de wereld beheerst werd door Oost en West was echter wel een waarborg geweest voor het ‘bevrozen’ van andere latente conflicten. De verstarde verhoudingen tussen de beide polen beperkte hiervan vaak een *spill-over* effect. In de minder voorspelbare multipolaire wereld verdween deze relatieve beheersing. Onder andere door de verspreiding van massavernietigingswapens, ontstonden nieuwe gevaren van verschillende kanten en op diverse manieren. Verschillende landen kregen de beschikking over nucleaire, biologische en chemische wapens. Het risico van daadwerkelijke inzet groeide navenant. Allerlei groeperingen, netwerken en individuen, sommige al uit de Koude Oorlog, probeerden nu met geweld invloed uit te oefenen.



Vier F-16s van het 315 Squadron werden ingezet in het kader van de VN-crisisbeheersingsoperatie Deny Flight welke voortvloeide uit Resolutie 816 van de Veiligheidsraad. De resolutie kondigde een vliegverbod af voor alle vluchten van vliegtuigen en helikopters in het luchtruim van Bosnië-Herzegovina. (foto: Koninklijke Luchtmacht)

In de periode 1945-1989 was het verschil in ideologie één van de belangrijkste redenen voor de spanningen tussen Oost en West. In het huidige tijdperk is etniciteit één van de belangrijkste drijfveren achter conflicten. Zo deden zich in de jaren negentig in voormalig Joegoslavië grote intrastatelijke conflicten voor waarbij etnische groeperingen elkaar naar het leven stonden. Ook in Afrikaanse landen, zoals in Rwanda, Congo en Soedan hebben zich etnische zuiveringen voltrokken. De opkomst van de radicale islam toont dat extreemreligieuze bewegingen<sup>40</sup> een grote bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid in de wereld.

Hoewel er nog steeds interstatelijke conflicten zijn, die voor een groot deel het internationale toneel beheersen, is bij veel nieuwe dreigingen vaak het (starre) territoriale karakter verdwenen. In deze nieuwe veilig-

---

<sup>40</sup> Hier gaat het op de keper beschouwd niet om een extreme beweging die zich baseert op godsdienst, maar op een ideologische pervertering daarvan.

heidssituatie is de rol van de staat kleiner. Vroeger hadden dreigingen en conflicten vooral een interstatelijk karakter: 'veiligheid' was meestal het bewaren van de integriteit van landsgrenzen. Na het einde van de Koude Oorlog kregen dreigingen veel vaker een intrastatelijk karakter. Nog verder gaat het gevaar dat van het internationale terrorisme uitgaat. Een dreiging die zich niets aantrekt van landsgrenzen en helemaal 'gedeterritorialiseerd' is. Conflicten zijn complexer en minder eenvoudig te beheersen. Zo is bijvoorbeeld het Midden-Oosten een risicoregio, waarin de lijnen onduidelijk liggen en de verschillende belangen door elkaar heen lopen. Ook gebieden in de Kaukasus vormen op deze manier potentiële brandhaarden, die moeilijk te doorgronden zijn en zo kunnen opblazen.

### **3.3 De NAVO**

In juli 1990 verklaarde de NAVO dat de Koude Oorlog tot het verleden behoorde, en zette in op samenwerking met de landen van het voormalige Warschaupact. Eind 1991 resulteerde dit in de oprichting van de Noord Atlantische Samenwerkingsraad. Samen met de (in OVSE-verband) in 1990 besloten belangrijke vermindering van conventionele strijdkrachten aan beide zijden in Europa, betekende deze dooi in de relatie tussen de VS en de Sovjet-Unie een geheel nieuwe situatie voor de NAVO. De dreiging van een grootscheeps gewapend treffen maakte plaats voor een perspectief van samenwerking. Hierdoor moest de NAVO zich aanzienlijk aanpassen.

#### **Strategisch Concept van 1991**

Op de topbijeenkomst in Rome (november 1991) aanvaardde de NAVO het Strategisch Concept, waarin een veiligheidsanalyse en de taken en doelstellingen van het Bondgenootschap waren opgenomen toegesneden op de veranderde situatie. Met het Strategisch Concept gaf het bondgenootschap een belangrijke aanzet tot de aanpassing van de NAVO. Het Concept onderstreepte het blijvende belang van de NAVO als transatlantisch samenwerkingsverband en als gemeenschappelijke verdedigingsorganisatie. De NAVO zag echter ook een belangrijke nieuwe taak voor zichzelf weggelegd: het 'projecteren van stabiliteit'. Door een bijdrage te leveren aan de vreedzame oplossing van conflicten en het ondersteunen van democratiseringsprocessen wilde de NAVO de stabiliteit en vrede in heel Europa bevorderen, ook

buiten haar verdragsgrenzen. In dat kader besloot de alliantie nauw te gaan samenwerken met de landen in Midden- en Oost-Europa.

Bovendien werd de militaire strategie van de NAVO aangepast. Het Bondgenootschap zou zich niet meer voorbereiden op een grootschalig militair treffen maar op (de gevolgen van) regionale conflicten, zoals de oorlog in voormalig Joegoslavië (crisisbeheersing). Hoewel de verstandhouding met de (kort daarop voormalige) Sovjetunie niet meer vijandig was, moest de NAVO bij het handhaven van het strategische evenwicht in Europa nog wel rekening houden met het militaire vermogen van Rusland, de rechtsopvolger van de USSR.

### **Versterking rol Europese landen**

Hoewel de Europese NAVO-lidstaten ten tijde van de Koude Oorlog vooral hadden vertrouwd op de veiligheidsparaplu van de VS, wilden zij nu zelf een grotere rol gaan spelen in deze stabilisering. Zo kwam men in 1994 in Brussel tot het besluit de WEU opnieuw als Europese veiligheidspijler te beschouwen, om zo een grotere rol binnen de NAVO te kunnen spelen. Hieruit vloeide het initiatief voort tot oprichting van het *Combined Joint Task Forces* (CJTF) concept: een snel inzetbare, multinationale en uit meerdere krijgsmachtdelen bestaande eenheid die pasklaar is gemaakt voor een specifieke militaire operatie.

Op deze NAVO-top versterkte men ook de samenwerking met Oost-Europa door met afzonderlijke landen *Partnerships for Peace* (PfP) te sluiten. Deze PfP's richtten zich op het mogelijk maken van militaire samenwerking van niet-leden met de NAVO, en op het bevorderen van transparante doctrines, defensiebegrotingen en democratische controle op het militaire complex. Veel van de deelnemende landen beschouwden de PfP's als opstap richting NAVO-lidmaatschap. Zij hadden al de wens uitgesproken lid te willen worden conform artikel 10 van het Verdrag van Washington. Daarin staat dat, bij unanieme instemming, elk Europees land, dat bij kan dragen aan de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied, kan toetreden als lid. De bezwaren van Rusland tegen deze wens verminderden toen de NAVO in 1997 een verdieping van de relatie met Rusland bewerkstelligde, door middel van de eerdergenoemde speciale samenwerkingsovereenkomst<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> De "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security" tussen de NAVO en Rusland werd op 27 mei te Parijs ondertekend.

De NAVO-top in Madrid van juli 1997 consolideerde de ontwikkelingen sinds het einde van de Koude Oorlog. Polen, Tsjechië en Hongarije kregen de uitnodiging om in 1999 toe te treden en de NAVO intensiverde de PFP's. Kort daarvoor was de Noord Atlantische Samenwerkingsraad omgezet in de Euro Atlantische Partnerschapsraad. Naast Rusland kreeg ook Oekraïne een eigen relatie met de NAVO en de in 1995 gestarte Mediterrane Dialoog kreeg verder vorm in de Mediterrane Samenwerkings Groep.

De wens van de Europese landen om een grotere en eensgezinder rol te gaan spelen binnen de NAVO kreeg midden jaren negentig verder vorm. Op een top in juli 1996 nam de NAVO een belangrijk besluit betreffende een Europese Veiligheids en Defensie Identiteit, waarbij de Europese lidstaten zichzelf politiek verplichtten een effectievere bijdrage te leveren aan de NAVO en om nauwer samen te gaan werken met de WEU. Ook begonnen onderhandelingen over de Berlijn-plus regeling: om bij Europese initiatieven gebruik van NAVO-materieel en logistieke voorzieningen toe te staan.

De top van Washington in april 1999 markeerde het vijftigjarig bestaan van de NAVO. Polen, Tsjechië en Hongarije traden toe als lid. De introductie van *Membership Action Plans* bood de *Partners for Peace*, Albanië, Bulgarije, Estland, Macedonië, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië, de mogelijkheid in de toekomst lid te worden. Ook trachtte men de banden te verstevigen met Rusland, Oekraïne en de Mediterrane partners. Maar door onenigheid over de Kosovo-crisis was Rusland niet op de top aanwezig. Om de krijgsmachten van de diverse landen beter op elkaar af te stemmen lanceerde men ook het *Defence Capabilities Initiative* (DCI).

Dat de nieuwe ambities en samenwerking maar moeizaam van de grond kwamen, bewees de militaire interventie rond Kosovo, die de NAVO op 24 maart 1999 inzette. De interventie legde bovendien problemen binnen de NAVO bloot. De EU was niet bij machte gebleken de crisis in haar eigen achtertuin onder controle te krijgen. Ook minder fraai was dat de NAVO de eerste ingreep buiten haar verdragsgrenzen, uitvoerde (in een soeverein land) zonder expliciet VN-mandaat. Bovendien verschilden de Europese lidstaten, hoewel ze het eens waren over de actie op zich, van mening over de aanpak.

### **Strategisch Concept van 1999**

Dit Strategisch Concept was een herziening van het Concept uit 1991. Het was afgestemd op de veranderingen in de Euro-Atlantische veiligheidssituatie die sinds 1991 hadden plaatsgevonden. Het Concept stelde onder meer dat de taken van het Bondgenootschap niet ophouden bij de bescherming van het bondgenootschappelijk grondgebied. Daarom moest de NAVO voortaan ook buiten haar grenzen kunnen optreden en voorts zou de alliantie gevaren als terrorisme, sabotage, georganiseerde misdaad en de verstoring van de toevoer van vitale hulpbronnen, bestrijden. Het Bondgenootschap wilde "bijdragen aan de vrede en stabiliteit in de Euro-Atlantische regio" en legde zich daarbij toe op crisisbeheersing en vredeshandhaving. Het Concept gaf echter geen precieze definitie van de Euro-Atlantische regio, de begrenzing is dus onbepaald. Voorts stelde het Concept dat de NAVO vijf kerntaken heeft: het waarborgen van stabiliteit in de Euro-Atlantische regio, het handhaven van de transatlantische band, de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied, het bijdragen aan conflictpreventie en crisisbeheersing en tenslotte het bevorderen van de dialoog met andere landen in het Euro-Atlantische gebied.<sup>42</sup>

Wanneer we de Strategische Concepten van 1991 en 1999 met elkaar vergelijken zijn twee verschillen opvallend, te weten de positie tegenover Rusland en het inzetgebied van de NAVO. Allereerst hield de alliantie in 1991 nog wél, maar in 1999 géén rekening meer met Rusland als dreigingsfactor. Sinds 1997 had de NAVO met Rusland een structureel samenwerkingsverband in de Permanente Gezamenlijke Raad. Ten tweede behelsde het interesse- dan wel inzetgebied van de alliantie in 1991 nog Europa (ook buiten de verdragsgrenzen). In 1999 was dit inmiddels uitgegroeid tot de zogenaamde (onbegrensde) 'Euro-Atlantische regio', hetgeen enkele jaren later werd 'verzilverd' met activiteiten in Afghanistan en Irak. Aldus heeft de NAVO zich in de jaren negentig ontwikkeld van een organisatie voor collectieve defensie naar één voor collectieve veiligheid.

---

<sup>42</sup> *The Alliance's Strategic Concept*, Brussels 1999. Approved 23 and 24 April 1999.



Nederlandse militairen bij een Amerikaanse basis in Irak. (foto: Peter Wiezoreck - Ministerie van Defensie)

### **Moderniseringsproces**

De NAVO-top te Praag in november 2002 markeerde het definitieve einde van de scheiding die Europa een tiental jaar geleden nog zo donker had gekleurd. Zeven landen – Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië - werden uitgenodigd toetredingsonderhandelingen te beginnen. De open-deur-politiek bleef gehandhaafd voor andere landen die deelnamen in het *Membership Action Plan* zoals Albanië, Macedonië en Kroatië, en voor elk ander Europees land dat in de toekomst lid van de NAVO zou willen worden.

Tegelijkertijd gaf men vorm aan een moderniseringsproces om de veiligheidsuitdagingen en dreigingen van de 21<sup>ste</sup> eeuw effectief het hoofd te bieden. De alliantie nam een aantal maatregelen gericht op het uitvoeren van operaties binnen het volledige spectrum moderne militaire missies, erkennend dat een statische blokkensituatie zoals tijdens de Koude Oorlog niet langer voldeed als leidraad voor haar strategie. Er moesten eenheden gevormd worden die in staat waren om sneller, effectiever en dieper in een gebied te opereren, en in staat zich daar in gevechtsituaties te handhaven. Om dit te bereiken lanceerde men het *Prague Capabilities Commitment* (PCC), om er voor te zorgen dat de nieuw te vormen eenheden er niet alleen op papier kwamen. Men be-



sloot tot de oprichting van een *NATO Response Force* (NRF) en verdere stroomlijning van de militaire commandostructuur van de organisatie. Hiertoe wilde de NAVO de institutionele relaties met organisaties als de EU, de OVSE en de VN verder versterken en de bestaande relaties met partnerlanden in het Euro-Atlantische gebied verdiepen.

Anno 2007 heeft de NAVO 26 leden. Na succesvolle onderhandelingen traden op 29 maart 2004 ook Estland, Letland, Litouwen, Slowakije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije toe tot de organisatie. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft de NAVO hiermee een formidabele groei doorgemaakt. En hoewel de grootte van de NAVO ook problemen met zich meebracht op het gebied van beslissingen en het uitdragen van eensgezindheid, is de NAVO vandaag de dag betrokken bij diverse operaties buiten het verdragsgebied. Voorbeelden hiervan zijn: SFOR in Bosnië, KFOR in Kosovo, de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan en de trainingsmissie van veiligheidstroepen in Irak. Ook is er gesproken met de Afrikaanse Unie over een mogelijke rol in de kwestie Darfur in Soedan. In de veranderde complexe wereld van na de Koude Oorlog vormt crisisbeheersing het hoofdbestanddeel van het takenpakket van de NAVO.

### **3.4 De Europese Unie**

De nieuwe veiligheidssituatie na de Koude Oorlog leidde er toe dat de Europese veiligheids- en defensiesamenwerking binnen de EG in een stroomversnelling kwam. Het Europese project had eerst vooral op economisch vlak vorm gekregen. Het verdwijnen van het IJzeren Gordijn gaf Europa echter ademruimte om ook haar defensiestructuren te herzien en na te denken over een mogelijke gezamenlijke 'Europese' defensie.

Het Verdrag van Maastricht uit 1992, een markeringspunt in de Europese samenwerking, veranderde de Europese Gemeenschap in de Europese Unie (EU). Een andere belangrijke afspraak die het Verdrag van Maastricht heeft vastgelegd, was de intentie dat men wilde komen tot een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), met als onderdeel het Europese Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB). In dit 'buitenlands beleid' van de EU zouden democratie en handhaving van vrede en mensenrechten een belangrijke rol moeten gaan spelen, terwijl het veiligheidsbeleid op lange termijn streefde naar een echte Europese veiligheidsorde. De vraag of men hiervoor over

‘Europese’ militaire middelen wilde beschikken, en er dus sprake kon zijn van ‘defensiebeleid’, hield men nog in het midden. Het Verdrag van Amsterdam uit 1997 werkte een aantal defensiezaken wel verder uit. Onder andere planningsmogelijkheden, een duidelijker taakstelling en (voorwaardelijke) budgettering vanuit het gemeenschapsgeld van de Unie. Zaken die men in 2000 verder doorzette in het verdrag van Nice. Drie nieuwe permanente organen, het *Political and Security Committee* (PSC), het *EU Military Committee* (EUMC) en de *EU Military Staff* (EUMS), moesten het beleid ten uitvoer gaan brengen. De WEU integreerde wederom verder in de jonge Europese veiligheidsstructuren. Wel probeerde men opnieuw het veiligheidsprimaat van de NAVO niet verder te beschadigen. Opmerkelijk, want twee jaar eerder, in St. Malo, lanceerden twee Europese landen een initiatief dat verregaande gevolgen kon hebben voor de defensierelatie tussen de EU en de NAVO.

### 3.4.1 Het initiatief van St. Malo

Een actiever Europa, dat expliciet had afgesproken een bijdrage te willen leveren aan wereldvrede en -veiligheid, zocht naar instrumenten. Al in 1992 had men daarvoor de WEU laten ontwaken uit een jarenlange winterslaap.<sup>43</sup> Troepen van de WEU waren al ingezet om embargo's te handhaven in het gebied rond de Perzische Golf (1987)<sup>44</sup> en later ook in de Adriatische Zee (1993–1996)<sup>45</sup>. Nederland stelde hiervoor verschillende keren troepen beschikbaar. Maar de WEU bleek opnieuw niet te beschikken over de nodige geloofwaardigheid. Het ontbrak de WEU vooral aan bindende normen en planningsdoelstellingen. Deelname van Europese landen gebeurde slechts op vrijwillige basis en men hield slechts rekening met militaire operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum. En hoewel al in het midden van de jaren tachtig geprobeerd was de WEU te benutten als defensieorganisatie van de Europese Gemeenschap, en de WEU tijdens haar ‘wedergeboorte’ een krachtige secretaris-generaal had in de persoon

---

<sup>43</sup> H. Emmens en V.C. Windt, ‘Europees Veiligheids- en Defensiebeleid’, in: *Militaire Spectator*, 2000, CLXIX, p. 575-580, aldaar 575.

<sup>44</sup> P.B.R. de Geus, *Staatsbelang en krijgsmacht. De Nederlandse defensie tijdens de Koude Oorlog*, Den Haag 1998, p. 200.

<sup>45</sup> C. Klep en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul, De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Den Haag 2005, p. 282.

van de Nederlander W.F. van Eekelen<sup>46</sup>, hechtte men over het algemeen weinig waarde aan de WEU. Vanwege de geringe inzet was de organisatie in veel ogen vooral “een bureaucratische exercitie”.<sup>47</sup> Dit deed niet geheel recht aan de rol die de WEU gespeeld heeft.

Niet alleen de NAVO leerde een les van Kosovo-crisis. Kosovo liet ook zien dat de Europese militaire capaciteit (nogmaals na Bosnië) beschamend tekort schoot om in haar eigen regio orde op zaken te kunnen stellen. Die ervaring leidde er toe dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk eind 1998 in St. Malo een opmerkelijke verklaring naar buiten brachten. Zij stelden voor een Europese interventiemacht op te richten, met of zonder de NAVO. Frankrijk had al langer aangedrongen op een onafhankelijke Europese defensie. En in reactie op de kritiek dat Europa te langzaam en te onduidelijk reageerde op crises zoals Kosovo, probeerden de beide landen een zelfstandig Europees defensiebeleid weer op de agenda te zetten.

### 3.4.2 De ‘Peterbergstaken’, *Headline Goals* en capaciteiten

De verklaring van St. Malo gaf een extra impuls aan een ontwikkeling die al eerder in gang was gezet. In 1992 was de EU in het Verdrag van Maastricht een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) toegekend. Het initiatief voor een Europese interventiemacht bood het GBVB nu de middelen om een dergelijk beleid daadwerkelijk vorm te geven en de politieke besluitvorming raakte in een stroomversnelling. De eerste NAVO-top na St. Malo, gehouden in april 1999 te Washington, steunde dan ook de Frans-Britse plannen. Duitsland bracht in juni 1999, tijdens de EU-top in Keulen, een voorstel in voor verwerkelijking van het initiatief: de totstandkoming van een EU-defensiecapaciteit. Dit gebrek aan capaciteit was (en is) één van de grootste praktische knelpunten van de Europese Defensie.

Op het Duitse voorstel volgde de zogenaamde *Helsinki Headline Goal* (HHG 2003), overeengekomen op de EU-top te Helsinki in december 1999. In 2003 moest de EU - onder meer- kunnen beschikken over een snel inzetbare EU-troepenmacht: tot de maximale omvang van 50.000 - 60.000 man. Deze troepen zouden binnen zestig dagen inzetbaar moeten zijn voor alle zogenaamde ‘Peterbergstaken’. Deze taken

---

<sup>46</sup> W.F. van Eekelen was secretaris-generaal van de West Europese Unie van 1989 tot 1994.

<sup>47</sup> Emmens en Windt, *Europees Veiligheids- en Defensiebeleid*, p. 575.

werden juni 1992 geformuleerd tijdens een ministerraad van de WEU. Zij stonden centraal in het veiligheidsconcept waarmee men het starre defensie-denken uit de Koude Oorlog wilde vervangen.

#### Petersbergtaken

- Inzet voor humanitaire taken of evacuatiemaatregelen.
- *Peacekeeping*-operaties.
- Gevechtstaken in het kader van crisisbeheersing.
- Inclusief *peace enforcing*-operaties.

In november 2001 kwamen de betrokken landen in Brussel alweer bijeen op de *Capabilities Commitment Conference*, omdat het halen van de *Headline Goal* onzeker was. De EU-lidstaten kwamen met een nieuw plan om de achterstand in capaciteit en kwaliteit weg te werken. Nederland nam het initiatief voor het *European Capability Action Plan* (ECAP). En via het *Capabilities Development Mechanism* (CDM) coördineerde men de gezamenlijke initiatieven van zowel de EU als de NAVO, zoals later vastgelegd in het *Prague Capability Commitment* (PCC) uit 2002. Dat was nodig omdat de NAVO binnen de doelstellingen van Helsinki een niet onbelangrijke rol speelde. De NAVO veranderde in de loop van de Koude Oorlog van een “alliantie voor collectieve zelfverdediging” in een “organisatie voor militaire samenwerking in algemene zin”.<sup>48</sup> In 2002 was eindelijk overeenstemming over de Berlijn-Plus regeling bereikt en de NAVO stelde capaciteiten beschikbaar voor militaire missies van de EU. Gezien de beperkte Europese militaire capaciteiten, met name op het gebied van commandovoering, inlichtingen en strategisch transport<sup>49</sup>, is steun van de NAVO – en daarmee van de VS – voor EU-operaties onmisbaar.

Hoewel de EU de weg naar capaciteitsverbetering pas recent inzette, nam de Unie al in 2003 twee militaire operaties op zich. Begin april 2003 lanceerde de Unie in Macedonië Operatie ‘Concordia’, met als doel het Ohrid-vredesakkoord te ondersteunen. Eind 2003 werd deze operatie afgesloten, en omgezet in de EU-politiemissie ‘Proxima’. Dit

---

<sup>48</sup> R. de Wijk, ‘De historie en politieke betekenis van het NAVO-Bondgenootschap’, in: *Militaire Spectator*, 1999, CLXVIII, p. 171.

<sup>49</sup> Th. van den Doel, *The usability of the European Armed Forces. Measuring Input and Output to Military Effectiveness*, The Hague 2004, p. 14.

gebeurde nog op basis van de Berlijn Plus-regeling, waarbij het grootste deel van de inzet alleen door steun van de NAVO tot stand kon komen. In juni 2003 leverde de EU zelfstandig materieel en troepen voor Operatie 'Artemis' in de Democratische Republiek Congo. Een korte missie, uitgevoerd op basis van een VN-resolutie. In 2004 nam de EU in Bosnië *Stabilization Force* (SFOR) van de NAVO over. Als eerste grootschalige EU-operatie is de operatie ALTHEA, uitgevoerd door EUFOR, een toets voor zowel de slagvaardigheid van de Unie als de relatie met de NAVO.

Met deze operaties wilde de EU bewijzen een rol te gaan spelen op het militaire wereldtoneel. Die ambities van de Unie werden in december 2003 onderstreept door de aanvaarding van de EU-veiligheidsstrategie. In '*A secure Europe in a better world*', gaf EU-veiligheidscoördinator J. Solana aan waar de belangrijkste bedreigingen vandaan kwamen: grensoverschrijdend terrorisme, verspreiding van massavernietigingswapens, *failed states* en georganiseerde misdaad. Om Europa veiliger te maken formuleerde Solana een viertal punten:

"A secure Europe in a better world"<sup>50</sup>

- Europa moet een actievere speler worden.
- Een meer capabel Europa is gewenst.
- Het buitenlands beleid, waarin alle Europese lidstaten meebeslissen, moet coherenter zijn.
- De Unie moet meer samenwerken met haar partners in de internationale betrekkingen.

### 3.4.3 De vorming van EU-battlegroups

Rond de eeuwwisseling gebeurde met betrekking tot Europese defensie meer dan in de 50 jaar ervoor. Toch liep men al snel vast. De HHG 2003 bleek te ambitieus. Vier jaar na vaststelling van de *Helsinki Headline Goal* bleken vooral strategisch luchttransport en het aantal operationeel inzetbare troepen een probleem. Op voorstel van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk bereikte de EU in mei 2004 een akkoord over de minder hoog gegrepen *Headline Goal 2010* (HG 2010). Deze HG 2010 was hetzelfde als de HHG 2003, maar hield nieuwe werkafspraken in. Kern van deze nieuwe doelstelling was de vorming van een

---

<sup>50</sup> *A secure Europe in a better world, European Security Strategy*, Brussels, December 2003.

*Rapid Response Capability (RRC)*. Deze *Capability* moet tot stand komen door het opstellen van *EU-Battlegroups*, bestaande uit een infanteriebataljon, met gevechts- en logistieke ondersteuning, van 1500 man. Binnen vijftien dagen moeten de *battlegroups* als snelle reactiemacht voor de duur van vier maanden inzetbaar zijn, bijvoorbeeld in zogenaamde *failed states* als Rwanda of Sierra Leone. Het is de bedoeling dat deze gevechtsgroepen in 2007 volledig operationeel zijn. Op de EU-top te Noordwijk in september 2004 kreeg de oprichting van acht *Battlegroups* definitief groen licht. Nederland verklaarde zich bereid om deel te nemen in twee van deze *Battlegroups*: één met Duitsland en Finland, en één met het Verenigd Koninkrijk. Met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk werkte Nederland al geruime tijd nauw samen op defensiegebied.

Tijdens de top in Noordwijk viel ook het besluit een *European Gendarmerie Force (EGF)* op te richten. Het initiatief voor deze EGF kwam een jaar eerder van de Franse minister van Defensie M. Alliot-Marie. De Nederlandse Koninklijke Marechaussee, de Franse *Gendarmerie Nationale*, de Italiaanse *Carabinieri* en de Spaanse *Guardia Civil* leveren samen met de Portugese militaire politie 800 tot 900 manschappen. Over de inzet van de EGF in het buitenland zullen alleen de vijf deelnemende EU-lidstaten besluiten.

#### **3.4.4 Verdrag tot Vaststelling van een Europese Grondwet**

Op 29 oktober 2004 tekenden alle 25 EU lidstaten in Rome het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet. Op het gebied van een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid betekent het voorstel voor een grondwet een verdieping van de Europese integratie. Zoals in eerdere verdragen sprak de 'grondwet' van het vooruitzicht van een gemeenschappelijke defensie en in ieder geval van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Dit gemeenschappelijke beleid moest de EU voorzien van operationeel vermogen dat op civiele en militaire middelen steunt. Ook het in juli 2004 opgerichte *European Defence Agency (EDA)* kreeg een plaats in het ontwerpverdrag. Het EDA draagt zorg voor bewapening, aankopen, onderzoek en militaire vermogens. Het heeft verder tot taak de operationele behoeften te bepalen voor het EVDB, onderzoeksactiviteiten op het gebied van defensietechnologie te coördineren en de efficiëntie van de militaire vermogens te verbeteren. Bovendien moet het een brandpunt vormen voor de Europese politieke wil rondom een gezamenlijke Europees veiligheids- en defen-

siebeleid. Een tweede ingrijpende verandering die werd voorgesteld betreft de mogelijkheid van een permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied tussen de lidstaten die de vereiste militaire vermogens en politieke wil hadden. De Europese Raad zou het besluit voor zo'n samenwerkingsverband moeten nemen. Bovendien kreeg de nieuwe functionaris van de Europese minister van Buitenlandse Zaken een sleutelrol toegedicht. Niet alleen een lidstaat, maar ook deze minister, kon het initiatief nemen voor Europese besluiten op het gebied van defensie, bijvoorbeeld voor het opzetten van een missie.

De negatieve uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland schoven het Verdrag tot Vaststelling van een Europese Grondwet van de baan. Het is op dit moment moeilijk vast te stellen welke initiatieven doorgang zullen vinden. Zo kwam er geen Europese minister van Buitenlandse Zaken, en de besluitvorming omtrent het EVDB geschiedt nu nog steeds zoals afgesproken in het verdrag van Nice, dat uit 2000 stamt. Vaststaat dat de totstandkoming van één Europese defensie hierdoor minder snel gaat dan voorgenomen, hoewel de vorming van *Battlegroups* en het EDA gewoon doorgang heeft gevonden.

### 3.5 Knelpunten in samenwerking NAVO en EU

Het Europese veiligheids- en defensieproject is op zijn minst een poging geweest de Europese component van de transatlantische samenwerking te versterken. De ontwikkeling in de jaren negentig van de vorige eeuw betekende een breuk met de klassieke visie op de NAVO: Een verbond van soevereine staten, die in geval van nood gezamenlijk ten strijde zouden trekken. Vanaf 2000 lijkt de initiële koudwatervrees voorbij: mede ingegeven door de noodzaak méér te willen kunnen bijdragen aan vrede en veiligheid in de wereld, in welk verband dan ook. In december 2002 tekenden de EU en de NAVO een verklaring waarin zij stelden dat hun beider toekomst gebaseerd zou zijn op "*effective mutual consultation, dialogue, cooperation and transparency*"<sup>51</sup>. Bovendien werd op 8 maart 2003 besloten tot het oprichten van de *EU-NATO Capability Group*. De intensieve dialoog tussen de EU en de NAVO bracht echter ook punten van verschil aan het licht. De samenwerking is nog steeds complex en op punten zelfs problematisch.

---

<sup>51</sup> The European Union and the North Atlantic Treaty Organization, *EU NATO Declaration on ESDP*, 2002, Press Release 142.

1. Eén van de belangrijkste knelpunten is wellicht dat de meeste EU-landen lid zijn van zowel de EU als de NAVO. In het geval van onenigheid tussen EU en NAVO zouden deze landen voor een onmogelijke keus staan. Verder is het de vraag of ‘neutrale landen’ (bijvoorbeeld EU-landen die géén lid zijn van de NAVO) deel willen nemen aan een militaire operatie, die wordt ondersteund met NAVO-middelen.
2. Ook is het zo dat sommige EU-lidstaten louter Europese ambities hebben, terwijl andere transatlantisch gericht zijn. Dit is de inzet van een hevige strijd tussen voor- en tegenstanders van transatlantische samenwerking. De uitbreiding van zowel de NAVO als de EU naar het oosten heeft deze ‘strijd’ er niet overzichtelijker op gemaakt.
3. Een ander probleem is de traagheid van besluitvorming. Een eigen veiligheidsbeleid en de mogelijkheid een troepenmacht in te zetten, vraagt van de EU slagvaardige en efficiënte besluitvorming. De praktijk is echter nog al eens anders. Zo proberen het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en vooral Frankrijk eigen posities te versterken. Dat de EU-lidstaten ieder een vetorecht hebben maakt besluitvorming niet makkelijker. De kans is niet denkbeeldig dat één van die lidstaten het vetorecht gebruikt om een militaire operatie in EU-verband te blokkeren.
4. Ook vormen de tekorten in strategische militaire capaciteiten nog steeds een moeilijkheid. Strategische middelen voor de uitvoering en aansturing van operaties, zoals middelen voor commandovoering, verbindingen, inlichtingen, logistieke ondersteuning en transport, ontbreken simpelweg. De wil van de EU, of van afzonderlijke lidstaten, zélf dergelijke strategische middelen aan te schaffen lijkt te ontbreken. Binnen de NAVO zijn die middelen vooral te vinden bij de VS. Hoewel de NAVO zich bereid heeft verklaard middelen aan de EU ter beschikking te stellen, is het de vraag of de VS daar altijd toe bereid zijn. De Berlijn plus-regeling blijft van wezenlijk belang voor de samenwerking tussen de NAVO en de Europese Unie. Maar er zijn nog steeds teveel verschillen tussen de *Prague Capabilities Commitment* van de NAVO, en het *European Capability Action Plan* van de EU. En er bestaat het risico dat wanneer het daadwerkelijk tot een gecombineerde inzet komt, verschillen in metrieke standaardisatie en planning effectieve samenwerking bemoeilijken. Ook het delen van inlichtingen met de niet-



NAVO-leden van de EU vormt een serieus probleem. Bovendien is er weinig contact tussen het EDA en haar NAVO tegenhanger *Allied Command Transformation*.<sup>52</sup>

Zowel budgettair als getalsmatig steken de defensiemachten van Europa mager af bij die van de VS. Cijfers van de NAVO wijzen uit dat de VS twee keer zoveel besteden aan defensie dan alle Europese landen gezamenlijk. Lord G. Robertson, de vroegere secretaris-generaal van de NAVO, merkte daarbij op: “Vandaag spenderen de Europese bondgenoten samen zo’n zestig procent van het totale defensiebudget van de VS, maar niemand durft te veronderstellen dat die Europese staten ook zestig procent van de mogelijkheden van de VS bezitten.”<sup>53</sup>

Het totale militaire vermogen van Europa is onvoldoende voor inzet in zowel de *EU-Battlegroups* als de *NATO Response Force* (NRF). Daarmee staat Europa voor een aantal vragen. Moet er een keuze worden gemaakt tussen de Europese RRC en de Atlantische NRF? Hoe waarschijnlijk is het dat zowel de NAVO als de EU tegelijkertijd over dezelfde troepen willen beschikken? Kortom: is het verstandig op twee paarden te wedden? Welke keuze ook zal worden gemaakt, een eigen koers van Europa brengt de mogelijkheid van een controverse met NAVO en VS met zich mee. Europa, ook de EU is al met al sterk afhankelijk van de VS.

5. Ook voor Nederland leveren de ontwikkelingen op het gebied van Europese defensie verschillende knelpunten op. Inzet van Nederlandse troepen in het kader van de RRC of de NRF legt een groot beslag op het militaire apparaat. Deelname van bijvoorbeeld de landmacht of het Korps Mariniers in één van de *Battlegroups*, zou betekenen dat mogelijkheden voor andere vredesoperaties, zoals die van de VN, erg worden beperkt. De relatief kleine *Battlegroups* met een beperkte impact kunnen worden ingezet in *failed states*, bij zeer gewelddadige conflicten. De discrepantie tussen de politieke ambities van Europa een rol van betekenis te vervullen in dergelijke conflicten, en de gevechtskracht van de *Battlegroups* verminderen het risico op slachtoffers niet. Het is de vraag of Nederland en an-

---

<sup>52</sup> M. A. Flournoy and J. Smith, *European Defense Integration. Bridging the gap between strategy and capabilities*, CSIS, oktober 2005.

<sup>53</sup> ‘De trans-Atlantische link’, in: *VOX magazine* 2001-6.

dere EU-lidstaten bereid zijn een dergelijk risico op slachtoffers te accepteren.



Ter voorbereiding op de periode als onderdeel van de Nato Response Force werkte 101 Geniebataljon uit Wezep de oefening Engineer Victory af. (foto: Peter Wiezoreck - Ministerie van Defensie)

### 3.6 Uitleiding

De periode van het einde van de Koude Oorlog tot heden is tekenend geweest voor de verdere ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Natuurlijk gaat de ontwikkeling uit van initiatieven en plannen die al tijdens de Koude Oorlog gemaakt zijn. Maar de onverwachte veranderingen in de internationale en Europese politiek hadden een sterke invloed op defensiesamenwerking in Europa.

Europa bevond zich na 1989 in een complexe situatie, waarin vele individuen, groepen, landen en organisaties invloed probeerden uit te oefenen. De verschijningsvormen en aard van conflicten veranderden zodanig dat het oude veiligheidsdenken uit de Koude Oorlog aan herziening toe was. De NAVO zocht uitbreiding over de oude grenzen van het Warschaupact, evenals de Europese Unie. De Europese inte-

gratie nam een hoge vlucht en de NAVO zocht naar nieuwe taken en doelstellingen. Op veiligheid- en defensiegebied zijn de NAVO en de EU het op vele gebieden zeer met elkaar eens. Zoals de titel van het belangrijkste Europese veiligheidsdocument duidelijk maakt: *'A secure Europe in a better world'*.

Europa wil een grotere en verantwoordelijke rol gaan spelen in wereld en zoekt daarvoor naar capaciteiten. Vooralsnog kan zij echter niet zonder de strategische middelen waarover de NAVO beschikt. Zowel de NAVO als de EU streven naar de oprichting van een moderne interventiemacht, die precies en snel inzetbaar is. En via allerlei commissies en werkgroepen proberen zij de onvermijdelijke dubbelingen in hun initiatieven te voorkomen. Zonder dat iemand een ondubbelzinnige keuze maakt.

Het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet haalde het niet in 2005. De voorgenomen grondwet behelsde onder meer belangrijke keuzes over het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Maar anno 2007 zijn de belangrijkste vragen rondom nationale, Europese of Atlantische veiligheid en defensie, die al sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog bestaan, nog steeds onbeantwoord. Hoelang kunnen Europese landen deze lacune laten voortbestaan?



## 4. SGP-visie op Europese veiligheids- en defensiesamenwerking door de jaren heen

### 4.1 Inleiding

De SGP hecht aan een goede defensie. Artikel 31 van het Program van Beginselen stelt dat de overheid de plicht heeft “zorg te dragen voor een goed uitgeruste en opgeleide krijgsmacht”. De taak van die krijgsmacht is “de doeltreffende verdediging van ’s rijks territorium en belangen”<sup>54</sup>. Vanzelf is de overheid daarbij gebonden aan de in Gods Woord vervatte normen. De *Toelichting op het program van Beginselen van de Staatkundig Gereformeerde Partij* wijst op de noodzaak van een krijgsmacht als indirect gevolg van de zondeval.<sup>55</sup> Dit hoofdstuk beschrijft in het kort hoe de SGP zich sinds 1945 heeft opgesteld tegenover het onderwerp Europese veiligheids- en defensiesamenwerking. De voorgeschiedenis staat centraal in paragraaf 4.2. Verschillende studies en andere publicaties (4.3 t/m 4.6) worden, evenals de bijdragen in de verschillende Kamers en parlementen (4.7), besproken en geanalyseerd. Daarna volgt een samenvatting van de SGP-visie (4.8).

### 4.2 Voorgeschiedenis

Vanaf de oprichting van de partij heeft de SGP het belang van een goede ‘defensie’ erkend. In de visie van de SGP is een goed militair apparaat onmisbaar voor een “doeltreffende verdediging van ’s rijks territorium”<sup>56</sup>. Met name in de jaren zeventig en tachtig werd in *De Banier* verschillende malen gepubliceerd over defensie. Niettemin lag het accent op het politieke werkterrein anders. In 1948 bijvoorbeeld was de SGP afwezig tijdens de stemming over toetreding tot de NAVO. Die keuze voor andere prioriteiten is in de eerste plaats te verklaren door het karakter van de partij. De SGP is wel omschreven als een partij die ‘getuigenispolitiek’ bedreef. Andere maatschappelijke zaken, die voor de SGP van meer principiële belang waren, kregen daarom voorrang. Daarnaast waren ook in de eerste periode na de Tweede Wereldoorlog de SGP-Kamerleden predikant en was het Kamerlidmaatschap een nevenfunctie. Met het aantreden van ir. C.N. van Dis brak een andere

---

<sup>54</sup> Artikel 31 van het Program van Beginselen van de SGP.

<sup>55</sup> *Toelichting op het Program van beginselen van de Staatkundig Gereformeerde Partij*, ’s-Gravenhage: Staatkundig Gereformeerde Partij 2003, p. 129.

<sup>56</sup> Idem, p. 128

periode aan. De “professionalisering van de Tweede Kamerfractie heeft ertoe geleid dat de SGP meer aandacht kon gaan besteden aan het buitenlands beleid”.<sup>57</sup> Een “kritische acceptatie” van internationale – dus ook: Europese – samenwerking was het concrete gevolg.<sup>58</sup> Die belangstelling zou blijven, zowel in de Kamers als daarbuiten.

### 4.3 Aspecten van vrede en veiligheid

Toen begin jaren tachtig de problematiek van kernbewapening duidelijk zichtbaar leefde onder bevolking – getuige de massale demonstratie op 21 november 1981 tegen kernwapens in Nederland – besteedde ook de SGP aandacht aan dat probleem. Een werkgroep stelde het boekje *Aspecten van vrede en veiligheid* samen, uitgegeven door wat toen de Stichting Studiecentrum der Staatkundig Gereformeerde Partij heette. De werkgroep richtte zich vooral op de problematiek van kernwapens, maar ging ook zijdelings in op de defensie van Europa en vooral de NAVO en de relatie met de Verenigde Staten.

Na een schets van het ontstaan en verloop van de Koude Oorlog, die na een periode van détente opnieuw in alle hevigheid woedde, analyseren de schrijvers het functioneren van de NAVO. Met instemming werd geciteerd dat zonder de NAVO “de Sovjet-Unie ongetwijfeld een overmachtspositie in Europa [zou] hebben ingenomen [...]. Wat de NAVO aan schadelijke Sovjet-actie heeft voorkomen, blijft verborgen, omdat die schadelijke actie nu eenmaal is uitgebleven”.<sup>59</sup>

Verderop onderstreepden en motiveerden de auteurs nogmaals de preventieve functie van de NAVO. De “basis van het bondsgenootschap met de Verenigde Staten is de verantwoordelijkheid voorzichtig om te gaan met de kwetsbare ordening van de Westerse rechtstaat”.<sup>60</sup> Het “heersende anti-Amerikanisme in de Nederlandse samenleving”<sup>61</sup> beschouwden zij als een bedreiging van die ordening. In werkelijkheid lijkt

---

<sup>57</sup> J. H. Visser e.a., *Ver weg en toch dichtbij. SGP-visie op buitenlands beleid*, Houten 1996, p. 38.

<sup>58</sup> *Ver weg en toch dichtbij*, p. 39.

<sup>59</sup> H.A. Hofman (red.), *Aspecten van vrede en veiligheid. S.G.P.-nota over het probleem van de (kern)benapening*, 's-Gravenhage: Stichting Studiecentrum der Staatkundig Gereformeerde Partij z.j., p. 31.

<sup>60</sup> *Aspecten van vrede en veiligheid*, p. 36.

<sup>61</sup> Idem, p. 34.

het anti-Amerikanisme te zijn meegevallen<sup>62</sup> en ook de schrijvers zelf meenden dat “een blind pro-Amerikaans standpunt” niet juist is. Die nuancerende kanttekening daargelaten, rijst uit de studie het beeld op dat veel belang aan de NAVO wordt toegekend en dat de VS in dat bondgenootschap de belangrijkste plaats behoren in te nemen. Die keuze is, gezien het tijdsbestek van de Koude Oorlog, vanzelfsprekend.

#### 4.4 Ver weg en toch dichtbij

Nog geen decennium na *Aspecten van vrede en veiligheid* zag de wereldkaart er totaal anders uit. Die veranderde situatie bracht het studiecentrum er toe in 1996 de nota *Ver weg en toch dichtbij* uit te brengen. Getuigenispolitiek overheerste tot in de jaren zestig in de SGP-bijdrage over de buitenlandse politiek, zo stellen de schrijvers van *Ver weg en toch dichtbij*.<sup>63</sup> Daarna nam echter de betekenis van het buitenlands beleid toe. De SGP had moeite met de humanistische grondslag van internationale organisaties, maar dat leidde niet tot een algehele afwijzing van internationale samenwerking. De auteurs erkennen dat door de verminderde betrokkenheid van de VS bij Europa meer samenwerking in Europa nodig is.<sup>64</sup> Maar, zo vervolgen de schrijvers, in “het kader van het GBVB dient zich in ieder geval geen Europese defensie-identiteit te ontwikkelen. Er moet eveneens voorkomen worden dat de WEU als een soort Europese defensie binnen de Europese Unie zal gaan fungeren. [...] De Europese defensie mag geen alternatief voor de NAVO worden”.<sup>65</sup> De nationale soevereiniteit van Nederland is “een groot goed”. “Wanneer we het standpunt huldigen dat de nationale soevereiniteit van Nederland behouden dient te worden, moet men niet vergeten dat de soevereine staat ook verantwoordelijkheden in de internationale verhoudingen op zich dient te nemen”.<sup>66</sup> Bij het nemen van deze verantwoordelijkheden hanteert de SGP een viertal criteria: nabijheid, verbondenheid, gebondenheid en de nood in de wereld.<sup>67</sup> De studie stelt de NAVO centraal, al geven de schrijvers toe dat het wenselijk kan zijn “meer nadruk te leggen op een Europese oriëntatie in

---

<sup>62</sup> J. Hoffenaar, J. van der Meulen en R. de Winter, *Confrontatie en ontspanning. Maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog, 1966-1989*, Den Haag 2004, p. 99.

<sup>63</sup> *Ver weg en toch dichtbij*, p. 38.

<sup>64</sup> *Idem*, p. 88.

<sup>65</sup> *Idem*, pp. 88-89.

<sup>66</sup> *Idem*, p. 64.

<sup>67</sup> *Idem*, pp. 68-71.

het veiligheidsbeleid". De NAVO diende dan vooral om te voorkomen dat de VS zich nog meer afkeren van Europa. Ook onzekerheid in Europa, zoals de buitenlandse politiek van Rusland, en het ontbreken van eenheid in de Europese veiligheidspolitiek speelden een rol in die keuze.<sup>68</sup>

#### 4.5 Boodschap aan Europa

Aan de vooravond van de uitbreiding van de EU tot 25 nieuwe lidstaten, verscheen in 2003 *Boodschap aan Europa*<sup>69</sup>. De voortgaande samenwerking op het defensieterrain is één van de vele onderwerpen die deze nota behandelt. Na een historische uiteenzetting over het Europees buitenlands beleid en defensiebeleid, vatte *Boodschap aan Europa* nog eens kort samen hoe dat beleid heeft vorm gekregen. De auteurs zagen daarbij twee lijnen: de "voortgaande economische samenwerking en integratie" en de "veranderende veiligheidssituatie". Die twee factoren samen leidden tot "sovereiniteitsverlies op defensieterrain van de lidstaten aan Europa".<sup>70</sup> Aan die constatering verbonden zij de conclusie dat het GBVB "terecht" een intergouvernementele invulling heeft gekregen. In die gedachte speelde onder meer een rol dat lidstaten een eigen verantwoordelijkheid en eigen belangen hebben, die de EU niet mocht overstemmen. De auteurs wezen verder op de verdeeldheid in Europa en het belang van de transatlantische band.

Ten slotte benadrukten de schrijvers het belang van het waarborgen van de veiligheid in Europa, nu de EU zich steeds meer als een zelfstandige mogendheid in de mondiale politiek presenteerde. Vanuit dat oogpunt wezen zij de ontwikkeling van een zelfstandige Europese defensie af, maar doen zij wel de aanbeveling dat Europese landen "hun defensie meer op peil brengen en proberen de achterstand met de VS te verkleinen, zodat zij zelf meer verantwoordelijkheid kunnen dragen".<sup>71</sup> Samenwerking van lidstaten op het terrein van Europese veiligheid heeft dan ook "plaats in NAVO-verband, zonder dat de Unie streeft naar een machtspositie op mondiaal vlak in concurrentie met de Verenigde Staten van Amerika".<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Idem, p. 89.

<sup>69</sup> L. van der Waal e.a., *Boodschap aan Europa, SGP-visie op de Europese Unie*, Den Haag 2003.

<sup>70</sup> Idem, p. 44.

<sup>71</sup> Idem, p. 139.

<sup>72</sup> Idem, p. 166.





Mercedes-Benz 290 GD en Patria XA-188 op patrouille (foto: Opleidings- en Trainingscentrum Manoeuvre)

#### **4.6 Program van Beginselen**

In 2000 voegde de SGP een artikel toe aan het Program van Beginselen van de partij. De tekst van het nieuwe artikel, artikel 29a, luidt: “De Nederlandse overheid heeft de roeping om niet alleen op nationaal, maar ook op internationaal niveau de bijbelse gerechtigheid te bevorderen. Het doen voortgaan van de verkondiging van het Evangelie, het zorgdragen voor de ontwikkeling en instandhouding van de internationale rechtsorde, het bevorderen van de internationale veiligheid en het samenwerken in grensoverschrijdende milieuzorg zijn wezenlijke elementen van die opdracht.” Tot dan toe beperkte het Program van Beginselen zich tot de nationale taak die onze defensie had: “De taak van de Krijgsmacht is de doeltreffende verdediging van ’s rijks territorium en belangen waarbij de overheid in bewapening en strategie van oorlogvoering gebonden is aan de in Gods Woord vervatte normen” (artikel 31).

De SGP wilde met de aanvulling van het Program van Beginselen onomwonden erkennen dat Nederland ook internationaal een taak

heeft om vrede en veiligheid te bevorderen. Een belangrijke achtergrond voor deze aanvulling van het Program was dat de SGP in de Tweede Kamer zich steeds vaker een oordeel moest vormen over buitenlandse missies. Het nieuwe artikel 29a moet gezien worden als de neerslag van een verbreding in denken die in de loop van de jaren negentig heeft plaatsgevonden bij de Tweede Kamerfractie. Ook al was de SGP vaak kritisch over de voorwaarden waaronder en de doelstellingen en het mandaat waarmee uitzendingen plaatsvonden, toch stemde zij met de meeste buitenlandse militaire missies in.

#### **4.7 Politieke visie**

De betrokkenheid van de SGP bleef niet beperkt tot het Program van Beginselen en studies van het wetenschappelijk instituut. Ook in het verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamer is ruime aandacht gegeven aan deze materie. Het zwaartepunt van de SGP-defensiepolitiek ligt in de steden Den Haag en Brussel. Zowel de SGP-fractieleden van de Tweede Kamer als de SGP/ChristenUnie-fractieleden in het Europees Parlement besteedden in de achterliggende jaren aandacht aan het thema defensie in het algemeen en de Europese veiligheids- en defensiesamenwerking in het bijzonder. In deze paragrafen worden achtereenvolgens de laatste twee verkiezingsprogramma's en de bijdragen in de Tweede Kamer en het Europees Parlement besproken.

##### **4.7.1 De verkiezingsprogramma's van de SGP**

Het verkiezingsprogramma *Tot Uw dienst 2002-2006/2003-2007*<sup>73</sup> besteedde in het hoofdstuk 'Grenzeloos dienen' uitgebreid aandacht aan het onderwerp defensie, buitenlandse politiek en wat daarmee samenhangt. "Wereldwijd moeten vrede en gerechtigheid worden bevorderd en onrecht bestreden." Om dit streven handen en voeten te geven, hanteerde het programma dezelfde vier criteria als in *Ver weg en toch dichtbij*: nabijheid, verbondenheid, gebondenheid en de nood in de wereld.

Nabijheid houdt in dat het Nederlandse buitenlands beleid zich allereerst dient te richten op regionale vraagstukken. In dat verband meldt het programma dat de SGP het een goede zaak vindt "dat de NAVO, de OVSE en de EU zich inzetten voor politieke stabiliteit op de Balkan". Met verbondenheid wordt bedoeld dat in het buitenlands beleid

---

<sup>73</sup> *Tot Uw dienst*, verkiezingsprogramma SGP, Den Haag 2002, pp. 86-95.

speciale aandacht moet zijn voor naties en groepen binnen naties, die godsdienstige, culturele en historische verbondenheid met Nederland hebben, zoals Zuid-Afrika, Suriname, Israël en Indonesië. Gebondenheid heeft te maken met de bondgenootschappen die Nederland is aangegaan. “Het spreekt voor de SGP voor zich dat die gebondenheid verplichtingen met zich meebrengt. Nederland dient in de wereld een betrouwbare partner te zijn.” Een vierde prioriteit ten slotte is de nood in de wereld: “Wanneer er noodsituaties in de wereld zijn, zoals hongersnoden, aardbevingen of oorlogen, dan is onze overheid geroepen tot het betonen van barmhartigheid en het geven van hulp.” Daarbij stelt men ook dat het “helpen van de naaste in nood zich niet mag beperken tot acute nood. Nederland dient vanwege zijn grote rijkdom veel te investeren in het bestrijden van armoede.”

In het verband van deze vier criteria stelt de SGP zich vijf doelen voor ogen: het bevorderen van de rechtsorde, het handhaven van de (inter)nationale veiligheid, het bestrijden van armoede door ontwikkelings-samenwerking, internationale milieubescherming en vluchtelingen-zorg en asielbeleid.

Met name de eerste twee van deze vijf punten zijn in het verband van Europese veiligheid en defensie van belang. Bij die punten wordt opgemerkt dat “al zijn de veiligheidsrisico’s de afgelopen tien jaar veranderd, risico’s blijven bestaan gelet op de instabiele situatie in de landen van de voormalige Sovjet-Unie en het Midden-Oosten en de acties van allerhande terroristische organisaties. Het is dan ook van groot belang dat Nederland beschikt over een krijgsmacht met doeltreffend en geavanceerd materiaal. Daarom moet het budget voor defensie verder omhoog.”

Verder onderstreept het programma het belang van de NAVO als “hoeksteen van ons veiligheidsbeleid, ook al gaat de EU zelf krijgsmachtseenheden samenstellen”. Als belangrijkste reden wordt daarvoor aangedragen dat de EU “niet zonder de hulp van de Verenigde Staten een operatie kan uitvoeren”. Tegenover de daadkrachtige NAVO staan de VN, die zich kenmerken “door bureaucratische stroperigheid”. “Vanuit het streven naar vrede en gerechtigheid, is de SGP van mening dat Nederland bereid moet zijn aan VN-vredesoperaties deel te nemen, hoewel we prioriteit geven aan vredesoperaties in NAVO-verband. Voorwaarde is wel dat Nederland zeggenschap houdt over de inzet van haar soldaten, de taak helder is en ook voldoende middelen gegarandeerd zijn om die taak te vervullen.” Een andere organisatie die “onder-

steuning volledig verdient en die goed ingezet moet worden” is de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

In het veel beknoptere verkiezingsprogramma *Naar eer en geweten* 2006-2011 wordt ook aandacht geschonken aan internationale veiligheid en internationale defensiesamenwerking.<sup>74</sup> De dreiging die uitgaat van schurkenstaten en van het internationale islamitische terrorisme wordt onderstreept. Het programma pleit voor goede banden met de VS en het Verenigd Koninkrijk en stelt dat de samenwerking op defensiegebied binnen de NAVO de voorkeur verdient boven die binnen de EU. Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor een betere taakverdeling tussen de NAVO en de EU om concurrentie op defensiegebied tegen te gaan.

#### 4.7.2 De SGP-fractie in de Tweede Kamer

Tijdens verschillende Kamerdebatten is gesproken over het EVDB. De SGP heeft bij die gelegenheden keer op keer kritisch stelling ingenomen tegen de afbrokkeling van de NAVO. Typerend is de uitspraak van Kamerlid mr. dr. J.T. van den Berg tijdens een Notaoverleg in 2000: “Mijn fractie heeft zich steeds gekeerd tegen het inbouwen van onze defensie in een Europees defensieleger. Dat doet afbreuk aan onze nationale soevereiniteit en onze NAVO-oriëntatie, terwijl wij de NAVO nog steeds zien als de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid.”<sup>75</sup>

In de discussie over de vaststelling van de begroting voor het ministerie van Defensie voor het jaar 2000, wees Van den Berg op het relatief kleine bedrag dat Nederland uittrekt voor defensie. Hij stelde “dat degenen die voor een euroleger zijn, zich moeten realiseren dat dit tot een forse stijging van de defensie-inspanningen zal leiden. [...] Wat mijn fractie betreft moet het defensiebudget omhoog, maar niet voor het euroleger, maar voor onze eigen defensie. Voor ons blijft het primaat liggen bij de nationale verdedigingstaak.”<sup>76</sup> Het Kamerlid stelde nadrukkelijk dat de SGP niet veel voelde “voor een aparte Europese vloot. Onze marine zal geheel in NAVO-verband moeten blijven functioneren. Voor ons blijft de NAVO de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid.”<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> *Naar eer en geweten*, verkiezingsprogramma SGP, Gouda 2006, pp. 54-61.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 900, nr. 22, *Defensienota 2000*, pp. 30-31.

<sup>76</sup> Handelingen II 1999/2000, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2000, pp. 2562-2563.

<sup>77</sup> Idem

Na 11 september 2001, bij de behandeling van de defensiebegroting voor 2002, vroeg Van den Berg zich af of Europa – en daarmee ook Nederland – wel de juiste prioriteiten stelde. “Uit het rapport van het International Institute for Strategic Studies blijkt dat is uitgesloten dat de Europese Unie erin slaagt om reeds in 2003 de beoogde 60.000 militairen voor vredesoperaties op de been te brengen. Waar zijn wij mee bezig?” Opnieuw onderstreepte hij de waarde van de NAVO: “Ons standpunt is bekend. De NAVO is het kader van ons internationaal veiligheids- en defensiebeleid.” Ook uitte hij kritiek op andere Europese landen: “De andere lidstaten houden wel mooie verhalen, maar Nederland is een van de weinige landen die echt iets doet.”<sup>78</sup>

Tijdens een debat op 21 november 2001 over het Verdrag van Nice, dat op 26 februari van dat jaar tot stand kwam, stelde Van den Berg zich te weer tegen de uitholling van de “exclusieve positie van de NAVO op het gebied van het veiligheidsbeleid”.<sup>79</sup> Kritische vragen stelde hij in een algemeen overleg over verschillende defensieaangelegenheden, waaronder het EVDB. De infrastructuur, de ondersteuning en de *intelligence* “vormen een knelpunt als het gaat om de totstandkoming van een eigen Europese defensiegemeenschap en het los van de VS opereren” stelde hij. “Er moeten zo min mogelijk dupliceringen met de NAVO-structuren optreden, maar leidt deze actie niet als vanzelf tot dupliceringen? Kan de minister aangeven hoe de relaties met de NAVO op institutioneel niveau lopen?” Opnieuw gaf Van den Berg aan dat wat de SGP betreft de NAVO de hoeksteen van het veiligheidsbeleid “is en blijft”. “Europa kan nu nog bij lange na niet zonder de NAVO en de VS. Dat moet Europa overigens ook niet willen. Als de VS niet mee wil meewerken aan bepaalde acties, kunnen landen die wel wat willen doen, gaan samenwerken, maar dat hoeft geen Europese defensiemacht te zijn”.<sup>80</sup>

Na de Kamerverkiezingen in 2002 verliet Van den Berg de Kamer en nam mr. C.G. van der Staaij de defensieportefeuille over. Een koerswijziging had dat niet tot gevolg. Zo vroeg Van der Staaij bij de begrotingsbehandeling voor 2003 of “de in de begroting voorgestelde

---

<sup>78</sup> Handelingen II 2001/02, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2002, p. 1000.

<sup>79</sup> Handelingen II 2001/02, Goedkeuring van het op 26 februari 2001 te Nice tot stand gekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, p. 1874.

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 400 X en 26 900, nr. 18, p. 5.

EVDB-intensivering rechtstreeks ten goede komt aan de opbouw van de NRF”.<sup>81</sup> Twee jaar later voerde het Kamerlid een stevig pleidooi voor de NAVO: “Keuzes moeten ook worden gemaakt in de samenwerking. Wij geven prioriteit aan de NAVO en de NRF. Wij zijn krachtig voorstander van samenwerking in de NAVO. Met het EVDB hebben wij nooit veel opgehad. Natuurlijk hebben wij ermee te maken en moeten wij erin berusten dat die ontwikkelingen doorgaan. De begroting steekt echter zowel geld in de *NATO Response Force* als in de EU-gevechtstroepen. Wordt daarmee niet een keuze uit de weg gegaan? Willen wij hier niet te veel tegelijk?”<sup>82</sup>



EUFOR RDC - Europese missie in Afrika (foto: Gerben van Es, AVDD)

Kritiek uitte Van der Staaij op de ontwikkeling van de permanent gestructureerde samenwerking in EU-verband. “Hierdoor komt de transatlantische band onder druk. Erkent de regering dat dit geen veelbelovend perspectief is en klopt het beeld uit de begrotingsstukken dat op

---

<sup>81</sup> Handelingen II 2002/03, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2003, p. 2155.

<sup>82</sup> Handelingen II 2004/05, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2005, p. 1751.

termijn de bijdrage aan de NAVO zal dalen? Dit achten wij een ongewenste ontwikkeling.”<sup>83</sup>

De kritische bejegening door de SGP van een steeds onafhankelijker opererende EU op defensieterrein kwam tot uiting in haar verzet tegen Nederlandse deelname aan de eerste volledig onafhankelijke EU-missie in het buitenland, EUFOR RD Congo, medio 2006.

#### **4.7.3 De SGP/ChristenUnie fractie in het Europees Parlement**

Ook in de verschillende debatten in het Europees Parlement (EP) heeft de SGP/ChristenUnie-fractie mee gediscussieerd over Europese veiligheid en defensie en aanverwante zaken. Wellicht de meest kernachtige samenvatting van alle toespraken van Europarlementariër B. Belder in het EP is de waarschuwing die hij op 22 oktober 2003 uitsprak: “Gooi nooit je oude schoenen weg, als je nog geen nieuwe hebt.” Voor Europa’s veiligheid lijkt me deze bekende vermaning des te sterker gelden. Ruil de NAVO alstublieft niet in voor de ongewisse militaire aspiraties van een aantal lidstaten van de Europese Unie.” In dezelfde bijdrage wees de Europarlementariër op de “nieuwe interne Europese verdeeldheid”, als gevolg van de Europese defensieambitie, en op “nieuwe transatlantische spanningen”.

In de bijdragen van Belder komen twee elementen telkens terug: terughoudendheid ten opzichte van een onafhankelijke Europese defensiekoers en het belang van de NAVO in verband met de beschikbare middelen.<sup>84</sup>

De scepsis over de Europese ambities stak Belder niet onder stoelen of banken: “De EU heeft wel torenhoge aspiraties, maar brengt daar in de praktijk nog steeds nauwelijks iets van terecht”.<sup>85</sup> Verder stelde de europarlementariër de vraag: “Wat wil Europa nu eigenlijk met zijn defensiebeleid?”<sup>86</sup>

In de bijdragen over het Europese veiligheidsbeleid stond de NAVO centraal. Zo wees Belder in een debat over de betrekkingen tussen de EU en de VN op de NAVO als “betere hoeksteen voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU”<sup>87</sup> Ook in het verband van het coördineren van nationale defensie-inspanningen pleitte Belder voor

---

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Handelingen Europees Parlement, 5<sup>e</sup> zittingsperiode, 14 juni 2000.

<sup>85</sup> Idem, 15 maart 2002.

<sup>86</sup> Idem, 9 april 2002.

<sup>87</sup> Idem, 29 jan 2004.

coördinatie in NAVO-verband.<sup>88</sup> Dat gold eveneens voor bijvoorbeeld vredesmissies in het voormalige Joegoslavië. Keer op keer werd verwezen naar de NAVO als onmisbare “garantie voor de veiligheid van heel Europa”.<sup>89</sup> De VS kregen daarbij een grote rol toebedeeld: de Europese Unie dient een solide partner van de VS te zijn.<sup>90</sup> Een “substantiëlere inbreng van de lidstaten binnen NAVO-verband [...] stimuleert het transatlantisch partnerschap” terwijl Europese militaire alternatieven de “cruciale veiligheidsband” met de VS doen eroderen.<sup>91</sup>

#### 4.8 Tot slot

Buitenlandse politiek “hing er maar een beetje bij”, zo typeerde de werkgroep die de studie *Ver weg en toch dichtbij* samenstelde, het buitenlands beleid van de SGP tot in de jaren zestig.<sup>92</sup> Dat kan van diezelfde SGP in de jaren tachtig en negentig niet meer worden gezegd. De SGP participeerde regelmatig in defensiedebatten, waarin de toekomst van de NAVO en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid aan de orde kwamen. Herkenbare elementen in de bijdragen aan die debatten zijn: toegenomen erkenning van de Nederlandse verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid wereldwijd, behoud van nationale zeggenschap over de inzet van onze militairen in het buitenland, verhoging van het nationale Defensiebudget, de waarde van een goed bondgenootschap met de VS, prioriteit voor de NAVO als hoeksteen van het internationale veiligheidsbeleid, verzet tegen een autonome Europese defensie en versterking van de Europese defensie-inspanningen binnen NAVO-kader. Tegelijk heeft de SGP erkend dat de ontwikkelingen op het vlak van het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid in het kader van de EU niet stilstonden. Zo verzette de SGP zich niet tegen overname van de NAVO-missie SFOR door de EU-missie EUFOR in Bosnië. Desalniettemin bleef de SGP kritische kanttekeningen plaatsen, vanuit politiek, militair en strategisch perspectief, bij de voortschrijdende ontwikkeling van een EU-defensiebeleid.

---

<sup>88</sup> Idem, 9 april 2002.

<sup>89</sup> Idem, 24 oktober 2001.

<sup>90</sup> Idem, 21 april 2004.

<sup>91</sup> Idem, 4 juni 2003.

<sup>92</sup> *Ver weg en toch dichtbij*, p. 35.



## 5. Bijbelse en kerkhistorische gegevens

### 5.1 Inleiding

De Bijbel, als het Woord van God, is gezaghebbend voor alle terreinen van het leven, zo belijdt de SGP. Ook in een nota over het Europese veiligheids- en defensiebeleid mag daarom een bijbelse onderbouwing niet ontbreken, al blijft dat uiteraard beperkt tot algemene politieke basisprincipes. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke bijbelse noties richtinggevend kunnen zijn voor een staatkundig-gereformeerde visie op veiligheids- en defensiesamenwerking. Eerst wordt stil gestaan bij de vraag hoe de Bijbel spreekt over veiligheid op het niveau van de samenleving in het algemeen (5.2). Vervolgens wordt de speciale taak van de overheid daarbij uitgewerkt (5.3). Daarna wordt weergegeven welke gegevens van belang zijn als het gaat om bondgenootschappen tussen overheden (5.4). Ten slotte wordt aangegeven hoe deze bijbelse gegevens voor de standpuntbepaling ten opzichte van een hedendaags Europees veiligheids- en defensiebeleid tot relevante uitgangspunten kunnen leiden (5.5).

### 5.2 Vrede bevorderen en het kwade bestrijden

De Bijbel verstrekt zowel in het Oude als in het Nieuwe Testament een levensbeschouwelijke visie op de mensheid van oorsprong tot eindbestemming. In de door God geschapen wereld, die door het kwaad structureel is aangetast, heeft de mens ondanks zijn eigen onvermogen tot het doen van het wezenlijke goede toch de opdracht om vrede en gerechtigheid te bevorderen.<sup>93</sup> Het bijbelse woord voor vrede, *sjaloom*, betekent meer dan alleen het ontbreken van oorlog.<sup>94</sup> Het duidt op een toestand van volmaakte harmonie, van het volledig in balans zijn van de schepping met de Schepper. De bijbehorende term gerechtigheid doelt op een situatie waarin alles volledig tot zijn recht komt, zijn bestemming bereikt, en in alle rechten gerespecteerd wordt. Wanneer dat niet gebeurt, is dat zonde, een woord met als letterlijke betekenis het missen van het doel. Werkelijke vrede treedt alleen op als de persoonlijke rela-

---

<sup>93</sup> Zie o.a. Gen. 1-3, Matth. 5

<sup>94</sup> Zie o.a. L. Koehler, W. Baumgartner, *Lexicon in veteris testamenti libris, Hebraeum-Aramees woordenboek op het Oude testament*, Leiden, 1958; Rabbijn mr. drs. R. Evers, *Vrede maak je niet alleen - Actuele oorlogsproblematiek toegelicht vanuit bijbels perspectief*, Den Haag 2002.

tie met God hersteld wordt.<sup>95</sup> Uiteindelijk zal er een eeuwigdurend Koninkrijk van God zijn waarin volmaakte vrede heerst, en waarin geen ongerechtigheid te vinden is.<sup>96</sup>

Hoewel Gods Koninkrijk een geestelijk karakter heeft, en daardoor wezenlijk anders is dan de aardse rijken, krijgt het wel gestalte in deze wereld.<sup>97</sup> In de tijd van het Oude Testament manifesteerde het zich bij het volk Israël, vanuit de openbaring in het Nieuwe Testament verbreidt het zich ook wereldwijd via de christelijke kerk. Het heeft consequenties voor de gehele menselijke samenleving.

De Bijbel roept iedereen op tot het handelen overeenkomstig Gods wetten en de daarvan afgeleide gedragsregels. Naast de specifiek op Israël en op de christelijke kerk betrekking hebbende richtlijnen worden ook universeel geldende bepalingen gegeven (o.a. de Tien Geboden).<sup>98</sup> Belangrijke ijkpunten voor het veiligheids- en defensiebeleid zijn de Oud-Testamentische wetsregels voor burgers en overheden, zowel de algemene inzake de samenlevingsordering als ook de specifieke betreffende oorlogsvoering. Daarbij moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen universeel voor de gehele mensheid relevante krijgswetten en de unieke en eenmalige regels voor het volk Israël (zoals de begrensd opdracht tot verdrijving en/of uitroeiing van heidense volken in het land Kanaän). Het Nieuwe Testament voegt geen nieuwe wetgeving toe, maar plaatst deze wel in een wereldwijde context.

In de volgende paragraaf zullen een aantal relevante bijbelse aspecten inzake de ordening van en veiligheid in de samenleving verder worden uitgewerkt. Bedacht moet worden dat deze niet los staan van de beschreven heilsgeschiedenis, en dat primair de individuele verantwoordelijkheden en persoonlijke relaties in de Bijbel kernpunt zijn. De collectieve verantwoordelijkheden vloeien daar echter uit voort. Belangrijk blijft evenzo dat vrede en veiligheid bijbels bezien niet slechts een materiële dimensie bezitten maar bovenal spiritueel geduid moeten worden. Elke aardse politieke invulling blijft gebrekkig en onvolledig.

---

<sup>95</sup> Zie o.a. Rom. 5:10; 2 Kor. 5:20

<sup>96</sup> Zie o.a. Matth. 12:28; Luk. 6:20; 2 Tim. 4:18

<sup>97</sup> Zie o.a. Luk. 17:21

<sup>98</sup> Zie o.a. Ex. 20:1-17

## 5.3 Veiligheid met scepter, zwaard, en spade

### 5.3.1 Een onontbeerlijke overheid

De mens neigt als gevolg van de zonde steeds tot het kwade<sup>99</sup>: zonder regulerend collectief toezicht zullen de sterkeren de zwakkeren overheersen, en wordt de maatschappij onleefbaar. Dat geldt voor zowel kleine als voor grote samenlevingsverbanden, en noopt tot de instelling van overheden.

Het Oude Testament toont die ontwikkeling van het vaderlijk gezag in het gezin via het patriarchaat in de familiestam<sup>100</sup> tot een raad van oudsten in de stadspoort<sup>101</sup>, en uiteindelijk naar een staatsregering onder charismatisch of monarchistisch leiderschap.<sup>102</sup> Naarmate de schaalgrootte toeneemt, wordt ook de overheidsorganisatie complexer.<sup>103</sup> Bij elke regerende overheid zijn echter drie basale kerntaken te onderscheiden, die elk voldoende vervuld moeten worden om een ordelijke, veilige, en leefbare samenleving mogelijk te kunnen maken. Die basisfuncties zijn: gezagsuitoefening (besturen), machtshandhaving (controleren) en dienstverlening (faciliteren).

Deze taken, gesymboliseerd door respectievelijk scepter, zwaard en spade, zullen nu met betrekking tot het veiligheidsbeleid verder op hun bijbelse invulling worden bekeken.

### 5.3.2 Scepter

In de Bijbel wordt het overheidsgezag afgeleid van God; de hoogste overheidsbeambten worden zelf ook wel betiteld als goden.<sup>104</sup> Het regeren is dus een eervolle taak.

De bijbelse basis voor een goed bestuur wordt gevormd door Gods Wet (*Tbora*): de in de Pentateuch<sup>105</sup> gegeven algemene leefregels voor burger en overheid. Het betreft naast de religieuze geboden<sup>106</sup> ook zeer praktische sociale en economische gedragsregels, zoals inzake conflict-

---

<sup>99</sup> Zie o.a. Ps. 14:1,3;Ps. 53:2,4

<sup>100</sup> Zie o.a. Deut. 1:15; Deut. 31:28

<sup>101</sup> Zie o.a. Deut. 16:18-20

<sup>102</sup> Zie o.a. 1 Sam. 10; Deut. 17:14-20

<sup>103</sup> Zie o.a. Ex. 18;13-26

<sup>104</sup> Zie o.a. Ex. 22:28.

<sup>105</sup> De Vijf boeken van Mozes: Genesis, Exodus, Leviticus, Numeri en Deuteronomium.

<sup>106</sup> Vnl. in Lev.

beheersing, hygiëne, elementaire veiligheidsmaatregelen en levensbehoeftevoorziening.<sup>107</sup> Typerend voor de bijbelse lijn is dat het overheidsapparaat beperkt van omvang is: de uitvoering van wetten is in de eerste plaats een taak en verantwoordelijkheid van de burgers. Een voorbeeld daarvan is de armenzorg, die door middel van ondermeer oogstvoorschriften zonder overheidstussenkomst plaatsvindt<sup>108</sup>. Als elke burger zich aan de wetten houdt, kan iedereen, zonder uitsluiting van bevolkingsgroepen, op een veilige en ordelijke wijze functioneren. De overheid van haar kant kan zich dan concentreren op wetgeving en toezicht op naleving daarvan.

De taak van het leiding geven, het besturen, het uitvaardigen van wetten en regels, het visionair richting geven aan de samenleving vergt wijsheid en overzicht.<sup>109</sup> Omdat er in grootschaliger bevolkingsverbanden een complexere organisatiegraad nodig is, en de culturele en natuurlijke ontwikkelingen voortdurende aanpassingen vergen<sup>110</sup>, zal elk overheidsbestuur telkens nieuwe wetgeving moeten invoeren. De burger is de overheid daarbij gehoorzaamheid verschuldigd voor zover het geen goddeloze praktijken betreft.<sup>111</sup> De overheid heeft bij de wetgeving de private leefkring te eerbiedigen. Zo wordt privaat grondeigendom stringent beschermd<sup>112</sup>, en zijn er gewaarborgde rechten vastgelegd tegen bepaalde verstoringen van het gezinsleven. Dat betreft ondermeer vrijstelling van dienstplicht voor hen die privé in een opbouw-fase verkeren<sup>113</sup>, en bescherming tegen huisvredebreuk bij schuldvereffening.<sup>114</sup>

Wat opvalt bij de Oud-Testamentische wetgeving is het preventieve karakter van het interne veiligheidsbeleid. Conflictbronnen zoals ongelijke vermogensverhoudingen en erfelijke verpaupering worden bestreden met ondermeer jubeljaarwetten<sup>115</sup>, epidemieën met hygiëneregels<sup>116</sup>, en dreigende milieuproblemen met regeneratieperioden (sabbatsja-

---

<sup>107</sup> Zie o.a. Lev. 15; Lev. 19:13-18; Deut. 15; Deut. 22:8

<sup>108</sup> Zie o.a. Deut. 15:7-11; Deut. 24:12-22

<sup>109</sup> Zie o.a. Spr. 11:14, 28:16; Pred.

<sup>110</sup> Zie bijv. Num. 36

<sup>111</sup> Zie o.a. Deut. 17:8-13

<sup>112</sup> Zie o.a. Deut. 19:14

<sup>113</sup> Deut. 20:5-7

<sup>114</sup> Deut. 24:10-11

<sup>115</sup> Zie o.a. Lev. 25

<sup>116</sup> Zie o.a. Lev. 11-15

ren).<sup>117</sup> Het grootste veiligheidsrisico blijkt echter telkens weer het wan-gedrag van de eigen burgers, die niet alleen zich afkeren van God en Zijn geboden maar zich ook verlagen tot heidens-cultische decadentie.<sup>118</sup> De overheid in Israël moest dan ook, in nauwe samenwerking met Gods priesters en profeten, streng optreden tegen publieke uitingen van afgoderij<sup>119</sup>. Tegelijkertijd echter werden vreemdelingen als persoon gastvrij behandeld, en, onder de voorwaarde dat ze zich aan de wetgeving hielden (o.a. sabbatsrust)<sup>120</sup>, ook een veilige en leefbare plek in de samenleving toebedeeld<sup>121</sup>.

In het Nieuwe Testament wordt de overheid, ondanks de heidense invulling, nog steeds hoog gehouden.<sup>122</sup> Christus en zijn apostelen prediken geen opstand tegen de Romeinse bezetter. Zo wordt door Paulus en Petrus juist opgeroepen om voorbede voor de overheid te doen.<sup>123</sup> De handhaving van de openbare orde door een ambtelijk bestuur moet in gehoorzaamheid worden gewaardeerd<sup>124</sup>, zonder dat een getuigend optreden tegen goddeloze overheidspraktijken achterwege gelaten mag worden.<sup>125</sup> De levensbeschouwelijke eenheid die in de Oud-Testamentische theocratie van Israël vanzelfsprekend was, met een overheid die het dienen van God met wetgeving beschermde, ontbreekt nu echter. De heidense overheid blijkt, bijvoorbeeld in het geval van de apostel Paulus, zowel een veiligheidsfactor (beschermer van burgerrechten) als een veiligheidsrisico (vervolging van gelovigen).<sup>126</sup> Dat geeft de relatie van christenen met regerende overheden een paradoxaal karakter.

Wanneer in later tijden het christelijke geloof in Europa tot staatsgodsdienst uitgroeit en christenen leidinggevende maatschappelijke posities innemen leidt dat tot verdere doordenking en doorwerking van de bijbelse richtlijnen. De kerstening van de heidense culturen heeft uiteindelijk geresulteerd in een maatschappelijke rechtsorde met duidelijk door

---

<sup>117</sup> Zie o.a. Ex.23:10-11

<sup>118</sup> Zie o.a. Richt. 2:11-23

<sup>119</sup> Zie o.a. Deut. 12:1-4

<sup>120</sup> Zie o.a. Ex.20:10; Lev. 24:16,22; Num. 15:15-16

<sup>121</sup> Zie o.a. Ex. 22:21, Lev. 19:33-34; Deut. 24:17-22, Jozua 20:9

<sup>122</sup> Zie o.a. Rom. 13

<sup>123</sup> Zie o.a. Rom. 13:5; 1 Petr. 2:13-14; Tit. 3:1

<sup>124</sup> Zie o.a. Matth. 10:17-19; Luk. 12:11-12; Ef.6:12

<sup>125</sup> Zie o.a. Luk. 21:12-15

<sup>126</sup> Zie o.a. Hand. 22:22-29

de bijbelse grondnoties beïnvloede wetgeving, zoals inzake bescherming en gelijkwaardigheid van burgers, gewetensvrijheid, en een wekelijkse rustdag. Hoewel er steeds een onderscheid tussen gezagsuitoefening in de kerk (paus, bisschop) en in de staat (keizer, koning) wordt gehanteerd zijn competentieconflicten veelvuldig voorgekomen. Ook zijn de machtsposities en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en vrijheden van overheid en burger niet altijd in balans geweest, al is dat mede onder invloed van de reformator Calvijn evenwichtiger benaderd, met meer waarborgen tegen machtsmisbruik<sup>127</sup>. Kenmerkend voor die visie is dat soevereiniteit van mensen, ook in overheidsfuncties, wordt begrensd door Goddelijke normen. Vanuit calvinistisch standpunt mogen levensbeschouwelijke waarden dus nooit autonoom bij meerderheidsbesluit worden vastgesteld, hoewel de gehele bevolking betrokken mag zijn bij de politieke besluitvorming.



Een radiobedienaar maakt contact. (foto: AVDD - Ministerie van Defensie)

---

<sup>127</sup> J. Calvijn, *Institutie*, Geneve 1559; de overheid wordt besproken in boek 4 hoofdstuk 20, terwijl ook in hoofdstuk 3 inzake het kerkelijk regeerambt regels tegen tirannie worden gegeven.

### 5.3.3 Zwaard

Goede wetgeving vergt stringente handhaving om effectief te zijn. Wetsovertreders moeten tot de orde geroepen kunnen worden, zonodig met geweld. Voor het fysiek bedwingen van misdadige burgers zoals rovers en moordenaars wordt in de Bijbel een zwaardmacht toegekend aan de overheid.<sup>128</sup> Ter voorkoming van willekeur en ter bescherming van zwakkeren wordt die zwaardmacht strak gereguleerd middels rechtsprocedures en ambtsgebonden bevoegdheden.<sup>129</sup> Processen moeten in het openbaar plaatsvinden. Misbruik van de overheidsmacht door valse aanklachten wordt bestreden door de eis van meerdere getuigen<sup>130</sup>.

Eigenrichting door individuele burgers is niet toegestaan, maar in het Oude Testament is het geweldsmonopolie van de overheid niet absoluut. Het fenomeen van de bloedwraak, waarbij een moordenaar door een in het familie- of stamverband van het slachtoffer aangewezen bloedwreker moet worden gedood, wordt vooreerst geaccepteerd, zij het dat het middels wetsregels over vrijsteden wordt gelimiteerd.<sup>131</sup> Ook is het burgers niet verboden om gewapend te zijn<sup>132</sup>, wat vanwege zelfverdediging tegen wilde dieren en kwaadwillende medemensen ook praktisch onontkoombaar was.

Het Nieuwe Testament is stringenter in het afwijzen van burgergeweld. Wraakgierigheid en agressief spiegelgedrag<sup>133</sup> ten opzichte van de medemens worden niet toegestaan.<sup>134</sup> Het dragen van een wapen (zwaard) op zich wordt niet verboden<sup>135</sup>; de bescherming door de overheid was, ondermeer bij het reizen door indertijd onveilige gebieden, beperkt. Ook het in overheidsdienst toepassen van gewapend geweld is legitiem, en strijdt niet met de van christenen in persoonlijke relaties geëiste geweldloosheid.<sup>136</sup> Het wordt als een uitdrukkelijk recht van de overheid genoemd om de doodstraf te mogen toepassen in geval van levensdelic-

---

<sup>128</sup> Zie o.a. Gen.9:6; Rom. 13:4

<sup>129</sup> Zie o.a. Deut. 16:18-19; Deut. 17:8-13

<sup>130</sup> Zie o.a. Deut. 19:15-19

<sup>131</sup> Zie o.a. Numeri 35:10-34; Deut. 19:1-13; Jozua 20:1-9

<sup>132</sup> Voorbeelden van in gebruik zijnde wapens zijn ondermeer zwaard, spies, boog, en slinger; zie o.a. Neh. 4

<sup>133</sup> Het imiteren van het actuele gedrag van de ander.

<sup>134</sup> Zie o.a. Luk. 6:27-31

<sup>135</sup> Zie o.a. Luk. 22:35-38

<sup>136</sup> Zie Rom. 13

ten.<sup>137</sup> Naast vergelding is het uiteindelijke motief voor het van overheidswege doden de bescherming van het leven.

Behalve voor het in het goede gareel houden van de eigen burgers door middel van politieel optreden is voor bescherming tegen buitenlandse agressie ook militaire macht onmisbaar. In het Oude Testament worden regels gegeven voor de oorlogvoering in ondermeer het boek Deuteronomium waarbij begrenzings worden gesteld aan het vernietigen en vernederen van vijanden. Zo dient eerst een vredesaanbod gedaan te worden en na bewilliging geaccepteerd, de niet strijdbare burgers en de dieren behoren te worden gespaard, de natuurlijke voedselbronnen mogen niet worden vernietigd, en krijgsgevangenen vrouwen moeten respectvol worden behandeld. Ook wordt begeleiding door de geestelijkheid voorgeschreven ter versterking van het moreel, en het belang van hygiëne in het leger benadrukt.<sup>138</sup>

Specifiek voor Israël wordt ook militair machtsvertoon ingeperkt: men moet het vertrouwen stellen in God, niet in de eigen krijgsmiddelen zoals strijdwapens.<sup>139</sup> Hoewel oorlogstriomfantisme bij Israël voorkomt is er in de wetgeving een duidelijke afkeer van wrede strijdmethoden en overheerst de defensieve attitude.<sup>140</sup> Het leger is niet permanent op volle sterkte aanwezig, maar legt alleen in tijden van crisis een groot beslag op de maatschappij door de inzet van dienstplichtige mannelijke burgers.<sup>141</sup> Het onderscheid tussen militairen en burgers is, mede ook door het toenmalige gebruik van ommuurde steden als krijgsdoelen, in de praktijk marginaal.<sup>142</sup>

In het Nieuwe Testament, waar de territoriale natiestaat van Israël niet langer het exclusieve manifestatiepunt van Gods Koninkrijk vormt, komt oorlog als heroïsch verschijnsel niet voor. Oorlogszucht wordt als verschrikkelijk oordeel geschetst, met vernietiging als resultaat.<sup>143</sup>

Op basis van de bijbelse gegevens zijn de regels over oorlogvoering in de christelijke traditie verder uitgewerkt door ondermeer bisschop Au-

---

<sup>137</sup> Zie o.a. Hand. 25:11, Rom. 13:4

<sup>138</sup> Zie o.a. Deut. 20:2-20 en 23:9-14.

<sup>139</sup> Zie o.a. Deut. 17:16; Joz. 11:6; Spr. 21:31

<sup>140</sup> Zie o.a. Deut. 20:10-14 ; er wordt niet altijd volgens deze richtlijnen gehandeld, zie o.a. 1 Kron. 20:3

<sup>141</sup> Zie o.a. Deut. 20:5-9; 1 Sam. 11

<sup>142</sup> Zie o.a. 2 Kron. 36:17-20

<sup>143</sup> Zie o.a. Matth. 26:52



gustinus<sup>144</sup> en de scholasticus Thomas van Aquino.<sup>145</sup> Daarbij wordt oorlog niet uitgesloten mits voldaan wordt aan stringente voorwaarden, zowel voor wat betreft de startcondities als voor de wijze van uitvoering.<sup>146</sup> Zo'n rechtvaardige oorlog mag alleen in uiterste noodzaak door een wettige overheid voor een goede zaak en met een juist motief begonnen worden. Daarnaast moet het gebruik van geweldsmiddelen tot een minimum worden beperkt, de voor- en nadelen van militaire actie dienen tegenover elkaar afgewogen te zijn, en het onderscheid tussen burgers en soldaten behoort te worden geëerbiedigd. Deze visie bouwt voort op de in Deuteronomium gegeven kriegsregels, en is grotendeels overgenomen in het internationale oorlogsrecht.<sup>147</sup>

Een bijzonder geval betreft gewapend verzet tegen een zich misdragende overheid, als de zwaarmacht ten kwade wordt aangewend. Ook daarvoor zijn in de christelijke traditie vanuit de bijbelse basisgegevens nadere regels afgeleid en verder uitgewerkt door onder andere de reformator Theodorus Beza<sup>148</sup>. Als in plaats van dienstbaarheid aan het volk willekeur en machtsmisbruik voorkomen kan het gerechtigd zijn om zo'n onwettig handelende overheid, ook al is deze hiërarchisch hoger geplaatst, vanuit andere overheden te bestrijden. Individueel gewelddadig burgerverzet buiten een wettig publiek kader voldoet niet aan de rechtseisen: er moet sprake zijn van een representatieve en gezaghebbende volksvertegenwoordiging, die het welzijn van alle burgers wil bevorderen. Het met geweld bevechten van ongewapende medeburgers vanuit ideologische motieven en/of materiële belangen is louter als terrorisme en crimineel gedrag te betitelen, en kan nooit op grond van falend overheidsbeleid worden gerechtvaardigd.

---

<sup>144</sup> Augustinus, *De Civitate Dei*, Hippo Regius, omstreeks 413-426.

<sup>145</sup> Th. van Aquino, *Summa Theologia*, II-II, p. 40, omstreeks 1250-1270, posthuum gecompleteerd en uitgegeven.

<sup>146</sup> Charles, J. Daryl, 'Presumption against War or Presumption against Injustice?: The Just War Tradition Reconsidered', in: *Journal of Church and State* vol. 47 (2005) pp. 335-369; Charles, J.D., *Between Pacifism and Jihad: The Christian and Just War*, (Downers Grove, Illinois 2005).

<sup>147</sup> Zie bv. Iersel, A.H.M. van, en Baarda, Th. A. van (red.), *Militaire ethiek, Morele dilemma's van militairen in theorie en praktijk*, Budel, 2002, p. 162, en de verwijzingen naar o.a. de Geneefse Conventies en het Handvest van de Verenigde Naties

<sup>148</sup> Th. Beza, *De iure magistratum*, Lyon 1574.

In situaties zonder wettige overheid zal bij het onderscheid tussen verzet en terreur het gebruik van voornoemde criteria bruikbaar kunnen zijn.

#### 5.3.4 Spade

Het overheidsapparaat heeft ook uitvoerende taken op het gebied van de collectieve diensten. Zowel vanwege efficiëntie als ter vermindering van onevenwichtig gebruik is het gemeenschappelijk beheer van de geschapen omgeving niet aan louter private personen toe te betrouwen. In de Bijbel wordt als vanzelfsprekend geschetst dat, bij toenemende bevolkingsdichtheid (verstedelijking), ook de activiteiten van overheden met betrekking tot de algemene voorzieningen groeien. Het via de overheidsorganisatie beheren van voor de maatschappij essentiële infrastructuur en basisbehoeften wordt voor zowel Israël als daarbuiten als uiting van goed overheidsbestuur gezien. Voorbeelden betreffen de voedselvoorziening (Jozef in Egypte)<sup>149</sup>, de watervoorziening (Hizkia in Jeruzalem)<sup>150</sup>, de kadastrale ordening (landverdeling vanaf Jozua)<sup>151</sup>, defensie (verdedigingswerken)<sup>152</sup>, het wegensysteem en communicatie (ruiters en renboden)<sup>153</sup>, het geldstelsel (het Joodse en Romeinse muntstelsel ten tijde van Jezus)<sup>154</sup>, met de financiering van dit alles door belastingheffing (tollenaars).<sup>155</sup>

Een goed beheer van de gemeenschapsvoorzieningen is essentieel voor de veiligheid in een samenleving. De Bijbel toont gevolgen bij verwaarlozing van die taak, zoals waterputruzie, hongersnoden, eigendomsconflicten, landverwaarlozing, plunderingen en handelsstagnatie<sup>156</sup>. Bij de uitvoering van openbare werken moet de overheid wel maat houden. Inzet van burgers eisen is legitiem, maar het opleggen van te zware belastingen en herendiensten is - zoals blijkt bij de troonopvolging door Rehabeam - een bedreiging van de openbare orde<sup>157</sup>. Dat geldt ook voor uitsluiting van bevolkingsgroepen bij het gebruik van de gemeen-

---

<sup>149</sup> Gen. 41

<sup>150</sup> 2 Kron.32:30

<sup>151</sup> Joz. 13:21

<sup>152</sup> Zie o.a. 2 Sam.5:9; 2 Kron.27:9-15; Neh. 2:1-7

<sup>153</sup> Zie o.a. 1 Kon.4:26; Esther 3:13; Esther 8:10

<sup>154</sup> Zie o.a. Matth. 22:15-22

<sup>155</sup> Zie o.a. Rom.13:6-7

<sup>156</sup> Zie o.a. Gen. 21:22-23; Gen. 26:18-22; Ezech. 22:27,29

<sup>157</sup> Zie o.a. 1 Kon. 12:1-19; Neh. 5

schappelijke voorzieningen, al mogen vanwege een algemeen belang wel beperkingen worden opgelegd. Een voorbeeld daarvan is het ten behoeve van de volksgezondheid verplichten van leprozen tot het leven in quarantaine.<sup>158</sup>

Het wordt ook na de tijd van het Nieuwe Testament in de christelijke traditie als kenmerk van goed overheidsbestuur gezien om middels zorgvuldig rentmeesterschap de collectieve voorzieningen te beheren. Het in stand houden van een evenwichtig geordend publiek domein is als levensvoorwaarde voor een vredig en welvarend maatschappelijk functioneren daarbij altijd als belangrijke overheidstaak gerespecteerd gebleven.

## 5.4 Het sluiten van bondgenootschappen <sup>159</sup>

### 5.4.1 Volken en naties

In de Bijbel wordt de mensheid - behalve naar de persoonlijke status van het wel of niet oprecht gelovig zijn - met algemene termen opgedeeld in volken<sup>160</sup>. Het onderscheid kan deels een etnische (bloedverwantschap), een territoriale (woongebied), een culturele (taal, religie), of een politieke (invloedsfeer) accentuering hebben.<sup>161</sup> De in de tijd variërende opsplitsing in verschillende volken wordt in het Oude Testament als remedie tegen grote menselijke machtsconcentraties en als bestrafing van menselijke hoogmoed getekend (Babel-syndroom).<sup>162</sup> Ook latere bijbelverhalen tonen dat de vorming van grotere staatkundige verbanden doorgaans leidt tot onderdrukking en onheil, ook van Gods volk Israël.<sup>163</sup> De positie van Israël tussen de heidense volken is uniek, mede door de specifieke territoriale gefixeerdheid op het Beloofde Land (Kanaän). Voor de overige volken is de gehele wereld ter bewoning, en zijn ras noch ontwikkeling redenen voor een preferente positie. De Bijbel kent ze ook geen specifiek recht toe op blijvende nationale soevereiniteit, al worden ze wel als legitiem beheerder van hun woon-

---

<sup>158</sup> Zie o.a. Lev. 13-14.

<sup>159</sup> Visser, *Ver weg en toch dichtbij*, hoofdstuk 2.; Tichelaar, *Nationale soevereiniteit*, hoofdstuk 2.7

<sup>160</sup> Het Hebreeuwse gebruikt voor "volk" de woorden "am" en "goj".

<sup>161</sup> Zie o.a. Gen. 10:5, 20, 31.

<sup>162</sup> Gen. 11:1-9

<sup>163</sup> Zie o.a. 2 Kon. 17:24, 24:1-2, Ps. 2, en ook de profeten Jesaja, Jeremia, en Daniël.

gebied beschouwd.<sup>164</sup> In het Nieuwe Testament wordt de tot dan toe exclusieve etnische (Joodse) en territoriale (Israël) begrensdsheid van Gods volk definitief opgeheven en verspreidt de christelijke kerk zich als mondiale gemeenschap onder alle volken en naties, zonder uitzonderingen of voorkeuren.<sup>165</sup>

Voor de precieze indeling in naties geeft de Bijbel geen concrete richtlijnen. Wel essentieel is dat elk volk door een overheid wordt geregeerd, en onder Gods voorzienigheid en goedheid een eigen plaats mag innemen.<sup>166</sup> Inzake het Joodse volk en het land Israël noemt de Bijbel nog wel bijzondere perspectieven, maar die zijn niet zondermeer eenduidig tot een concrete staatkundige realiteit te herleiden. Wel geldt onverminderd de eis dat alle volken en naties God dienen te eren en Zijn wetten na te volgen.<sup>167</sup>

#### **5.4.2 Aspecten van politieke samenwerking**

Binnen de doelstelling tot het bevorderen van vrede en gerechtigheid past het sluiten van vredesverdragen en samenwerkingsovereenkomsten.<sup>168</sup> De Bijbel geeft daarvan meerdere voorbeelden, waarbij vanwege de uniekheid bij Gods volk immer sprake is van een of meer heidense partners.

Een interessante kleinschalige veiligheidsoperatie is de actie van Abraham ten behoeve van de bevrijding van ondermeer zijn neef Lot samen met afgodische bondgenoten.<sup>169</sup> Deze kenmerkt zich door een concreet goed doel, een actieve strategie, gelijkwaardigheid met de partners, een effectieve doch minimale inzet van geweld, een tijdelijk karakter, een zakelijke afhandeling, en behoud van eigen zelfstandigheid.<sup>170</sup> Ook positief worden zakelijke verdragen beoordeeld, zoals tussen Salomo en Hiram inzake goederenhandel.<sup>171</sup> Latere meer grootschalige samenwerkingsverbanden van het volk Israël hadden doorgaans minder positieve

---

<sup>164</sup> Zie o.a. Deut. 32:8

<sup>165</sup> Zie o.a. Matth.28:19; Hand. 15:14-20

<sup>166</sup> Zie o.a. Hand. 17:26.

<sup>167</sup> Zie o.a. Ps. 33, 47, 82, 96; Dan. 5:23

<sup>168</sup> Zie o.a. Pred.4:9-12

<sup>169</sup> Gen. 14

<sup>170</sup> Grotendeels worden deze kenmerken her en der in latere bijbelboeken meer expliciet en normatief genoemd, o.a. in Deut. 20; Spr. 20:18, 21:22, 24:6

<sup>171</sup> 1 Kon. 5; 2 Kron. 2

effecten.<sup>172</sup> Het bijvoorbeeld ten tijde van Hizkia door Israël, als zwakke partij, met een passieve opstelling, voor onbepaalde tijd, met verlies van zelfstandigheid en neutraliteit, en morele achteruitgang (gebrek aan vertrouwen in God) sluiten van verdragen met Egypte en Assyrië bleek onjuist.<sup>173</sup>

Bondgenootschappen tussen Israël en andere naties worden dus voor zover het zakelijke contracten betreft geaccepteerd, maar niet als er sprake is van verlies aan zelfstandigheid of van religieuze vermenging.<sup>174</sup> Over de samenwerkingsverbanden tussen heidense volken onderling worden slechts summiere gegevens vermeld, die zelden positief zijn omdat er meestal negatieve gevolgen voor Israël uit voort kwamen.<sup>175</sup> Omdat de verbondssluitingen tussen volken in de Bijbel in de lijn liggen van overeenkomsten tussen personen (zoals bijvoorbeeld bij Abraham), gelden daarvoor in principe gelijke voorwaarden. Dat betreft dan oprechte motieven, eerlijkheid, contractrouw (ook als verbintenissen materieel nadelig uitvallen!)<sup>176</sup>, en gebruik van legitieme middelen.

In het Nieuwe Testament is er geen sprake meer van een staatkundige representatie van Gods Koninkrijk, maar staat de (persoonlijke) bekeering én de verkondiging van het evangelie aan alle mensen (kerstening van de gehele wereld) voorop. De christelijke kerk behoort zelf geen machtspositie te verwerven door politieke bondgenootschappen te sluiten, maar moet de wereldlijke overheden en de burgers wel tot navolging van Gods wetten in het publieke leven oproepen.<sup>177</sup> Voor overheden geldt bovendien dat op een evenwichtige wijze rekening gehouden moet worden met de belangen van alle bevolkingsgroepen en met die van de Schepping. Regerende personen sluiten overeenkomsten als vertegenwoordigers van hun bevolking, en mogen daarbij deelbelangen niet laten prevaleren ten koste van de publieke gerechtigheid.<sup>178</sup>

---

<sup>172</sup> Zie o.a. 2 Kron. 16:7

<sup>173</sup> 2 Kon. 18:7; Hos. 12:2

<sup>174</sup> Zie o.a. Jes. 31

<sup>175</sup> Zie o.a. Joz. 10:1-5; Neh. 4:7-8; Jes. 30:12

<sup>176</sup> Zie o.a. Joz. 9:19-20

<sup>177</sup> Zie o.a. Mark. 13:9-11; 2 Kor. 6:14 e.v.

<sup>178</sup> Zie o.a. Deut. 16:19, 17:14-20; Spr. 17:23, 29:4; Jes. 1:23; Micha 3

### 5.4.3 Idealisme en realisme in het internationale veiligheidsbeleid

In een door het kwaad misvormde wereld zijn overheden zelden gericht op internationale vrede en gerechtigheid. Eigen materiële belangen en een streven naar macht en invloed zijn meer kenmerkend voor het staatkundige optreden in en tussen naties. De terechte oproep tot een theocratisch regeerbestel, waarin Gods eer en wetten bepalend zijn voor het politiek handelen, botst met de zondige werkelijkheid. Geen land ter wereld heeft een ideale overheid.<sup>179</sup> Internationale samenwerking betreft vanuit bijbels perspectief geen goede of minder goede staten, maar slechte en minder slechte naties. Een voorkeur voor specifieke landen of nationaliteiten als zodanig is er bijbels gezien niet, wel voor overheden en naties die publieke gerechtigheid nastreven.<sup>180</sup>

Bij het beoordelen van internationale samenwerkingsverbanden zal nooit een volledige overeenstemming met het bijbelse gedachtegoed vastgesteld kunnen worden. Ook zal er vaak sprake zijn van kwade machten, die slechts gedeeltelijk weerstaan kunnen worden. In de alledaagse realiteit zullen door het verschil in krachtsverhoudingen goedwillende overheden soms noodgedwongen af moeten zien van zowel preventief als repressief ingrijpen tegen onrecht, vanwege de te grote eigen kwetsbaarheid. Het niet kunnen weren en uitroeien van het kwaad mag echter niet leiden tot acceptatie ervan: het zal in wijsheid met alle beschikbaar staande middelen bestreden moeten blijven worden.

Het is in het bijzonder ook een politieke verantwoordelijkheid van de christelijke kerk en van alle individuele gelovigen om de overheden daartoe voortdurend aan te sporen.

### 5.4.4 Profetische perspectieven

De Bijbel biedt tot de definitieve komst van Gods Koninkrijk geen optimistisch beeld van de toekomstige veiligheidssituatie op aarde. Het Oude Testament schetst reeds hoe bij de ontwikkeling van de kleinschalige autarkische familiesamenleving tot de grootstedse wereldrijken oorlogen en onderdrukking in omvang en intensiteit groeien. Het Nieuwe Testament geeft zowel in de evangeliën (rampen opeenvolgend als barensweeën)<sup>181</sup> als in de apostolische brieven (liefdeloze menselijke

---

<sup>179</sup> Zie o.a. Ps. 14:1-3; Rom. 3:9-20;

<sup>180</sup> Zie o.a. Spr. 14:34;

<sup>181</sup> Zie o.a. Matth. 24, Mark. 13:7-8; Luk. 21:6-12

verhoudingen)<sup>182</sup> eveneens sombere vooruitzichten. Deze worden verder uitgewerkt in het boek Openbaringen. Daarin worden contouren geschetst van een door catastrofes geteisterde antichristelijke wereldmacht met grote commerciële belangen (kooplieden zijn de machtigen op aarde)<sup>183</sup>. Symbolisch voor het economische dwangstelsel is de beschreven plicht tot het voeren van een merkteken (van het beest), die blijkbaar voor deelname aan het maatschappelijke verkeer boven het hebben van persoonlijke relaties met de medemens gesteld zal worden<sup>184</sup>.

Naast natuurrampen (aardbevingen, hongersnoden, epidemieën) en oorlogen (en oorlogsdreigingen) wordt zo ook een wereldse overheidsmacht als bedreiging voor de burgers getekend<sup>185</sup>. Deze bijbelse voorspelling over de herleving van het oude Babel-streven naar vereniging van de mensheid vanuit materialistische en antigoddelijke machtsmotieven is enerzijds onontkoombaar, maar roept anderzijds op om te strijden tegen dergelijke pogingen om tot een wereldregering te komen. Het mondiaal handhaven van Gods wetten is goed, maar te grote machtsconcentraties zijn gevaarlijk, en kunnen burgerlijke vrijheden onrechtmatig inperken. Het onder het mom van publieke veiligheid van overheidswege ter bestrijding van godsdienstoorlogen opdringen van een syncretistische wereldreligie of seculiere neutraliteit is regelrecht in strijd met het christelijk geloof.<sup>186</sup>

De onvermijdbaar steeds grotere staatkundige verbanden, die als een logisch en wenselijk resultaat van de mondiale ontwikkelingen verschijnen, vormen zo een bevestiging van de bijbelse profetieën, en geven daarmee op paradoxale wijze de christelijke kerk de verzekering, dat ten slotte alle aardse machten overwonnen zullen worden.<sup>187</sup> De uiteindelijk op een vernieuwde aarde heersende vrede en gerechtigheid komen niet voort uit menselijk veiligheidsbeleid, maar uit God.<sup>188</sup>

---

<sup>182</sup> Zie o.a. 2 Tim. 3:1-5

<sup>183</sup> Openb. 18

<sup>184</sup> Openb. 13:16-17

<sup>185</sup> Openb. 16-17

<sup>186</sup> Zie o.a. Mark. 13:21-23; Koll. 2:8; Openb. 13

<sup>187</sup> Zie o.a. Luk. 21:31; Openb. 19-20

<sup>188</sup> Zie o.a. Rom. 16:20; Openb. 21, 22:1-5

## 5.5 Bijbelse richtlijnen voor het veiligheidsbeleid

Samenvattend kan uit de bijbelse gegevens en de daaruit ontwikkelde christelijke ordeningsregels als primair doel voor de overheid worden afgeleid het bevorderen van vrede en gerechtigheid in het publieke domein, van nationaal tot mondiaal niveau.<sup>189</sup>

Teneinde de samenleving harmonieus en veilig te laten functioneren, heeft de overheid drie taken die elk op evenwichtige wijze uitgevoerd moeten worden.

### *Bijsturende gezagsuitoefening (scepter)*

Bij het politieke besturen moeten de publieke en private verantwoordelijkheden duidelijk worden onderscheiden. Het is aan de overheid om de algemene wet- en regelgeving vast te stellen, maar dat mag niet ten koste gaan van ieders persoonlijke verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Evenzo moeten de belangen van alle bevolkingsgroepen en van de leefomgeving worden behartigd, en dient ruimschoots en onpartijdig gebruik gemaakt te worden van de aanwezige kunde en vaardigheid in de samenleving. Algemene betrokkenheid en bestuurlijke deskundigheid voorkomen gezagsconflicten.

### *Corrigerende machtsbandhaving (zwaard)*

In de zondige wereld zullen er altijd kwaadwillende burgers en buitenlandse agressors zijn: het afdwingen van wetten en het afschrikken van agressie door middel van politie en leger zijn een onontkoombare noodzaak. Voor deze taak beschikken overheden over een geweldsmonopolie (zwaardmacht), zodat gewelddadige bedreiging van de (internationale) vrede afgewend kan worden. Gebruik van geweld door de overheid mag zich nooit kenmerken door willekeur. Bij de inzet van geweld en vrijheidsbeperking behoort de overheid de rechten van burgers wel te respecteren: algemene veiligheid mag niet ten koste gaan van onschuldige personen. Hoewel opstand tegen een wettige overheid niet past bij de bijbelse principes, is het uit het ambt zetten van zich misdragende overheidsfunctionarissen wel legitiem. Een hogere hiërarchische positie plaatst iemand niet boven de wet.

---

<sup>189</sup> Die doelstelling is ook verwoord in artikel 29a van het Program van Beginselen van de SGP, waar staat dat Nederland een taak heeft in: "...het zorgdragen voor de ontwikkeling en instandhouding van de internationale rechtsorde; het bevorderen van de internationale veiligheid".



### *Coördinerende dienstverlening (spade)*

Doordat de schepping structureel aangetast is als gevolg van de zonde, ondervindt elke samenleving de dreigingen van natuurrampen en roofbouw. Hoewel de Bijbel ieders persoonlijke verantwoordelijkheid voor have en goed benadrukt, is het aan de overheid om als rentmeester de collectieve voorzieningen veilig stellen. Verwaarlozing van die taak is, naast een mogelijk direct levensbedreigende verstoring van de behoeftevoorziening ook indirect een risico doordat daaruit voortvloeiende conflicten de openbare orde verstoren.

Afhankelijk van de omstandigheden kan dan nader worden bepaald welke beleidsmaatregelen per overheidstaak wenselijk zijn om het veiligheidsbeleid te doen verbeteren, al blijft mensenwerk altijd onvolmaakt.



Tijdens een Defensiebrede oefening in opereren in verstedelijkt gebied begeven infanteristen zich onder dekking van een Leopard II richting bestemming in Marnehuizen. (foto: Gerben van Es, AVDD)

### *Vrede en gerechtigheid wereldwijd*

Bedreigingen manifesteren zich wereldwijd en laten zich niet stoppen door nationale grenzen. Daarom hebben nationale overheden een ver-

antwoordelijkheid om ook internationaal vrede en gerechtigheid te bevorderen en zijn zij - vice versa - aangewezen op samenwerking met andere overheden. Deze samenwerking moet doelmatig en effectief zijn, en mag niet ontaarden in oncontroleerbare machtsconcentraties, die uiteindelijk een gevaar vormen voor kerk en samenleving. Daarbij behoort door overheden prioriteit gegeven te worden aan diplomatieke en bestuurlijke samenwerking, en aan wederzijdse dienstverlening op het gebied van collectieve voorzieningen. Slechts wanneer deze middelen falen, is het gebruik van geweld om vrede en gerechtigheid te herstellen dan wel te bevorderen, aanvaardbaar. Maar ook dan moet militair optreden zoveel mogelijk beperkt worden tot situaties van zelfverdediging, en mag er geen sprake mag zijn van willekeurig geweldgebruik. Alleen voor "rechtvaardige oorlogen" past het overheden om hun zwaarmacht in te zetten, en - zo mogelijk in samenwerking - te interveniëren op het territorium van een andere overheid. Een dergelijke soevereiniteitsaantasting is een uiterste middel om in situaties met ontoelaatbaar onrecht of oorlogsagressie alsnog in te kunnen grijpen. De belangrijkste maatstaf bij dit alles, ook voor de beoordeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid, is het criterium of internationale bondgenootschappen de vrede en gerechtigheid onder de volken dienen.

## 6. Uitgangspunten voor internationaal veiligheidsbeleid

### 6.1 Inleiding

Veiligheidsbeleid aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw vraagt om verantwoorde en bewuste keuzes. De Bijbel laat zien dat de overheid de belangrijke taak heeft om vrede en veiligheid te bevorderen. Die taak geldt zowel intern, op het eigen grondgebied, als extern, in het internationale verkeer.

In dit hoofdstuk wordt een dreigingsanalyse geschetst (6.2). Dat is noodzakelijk om te kijken op welke dreigingen internationale samenwerking een antwoord moet geven. De uitgangspunten en doelstellingen voor veiligheidsbeleid, uit hoofdstuk 5, vormen vervolgens de basis voor de reactie op die dreigingen (6.3). Daarna formuleren we enkele kaders waarbinnen de overheid haar taken en verantwoordelijkheden voor internationaal veiligheidsbeleid moet uitoefenen (6.4). Die kaders worden in hoofdstuk 7 gebruikt om concreet enkele veiligheidsorganisaties te beoordelen. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies (6.5).

### 6.2 Actuele bedreigingen van de veiligheid

Deze paragraaf schetst een actueel dreigingsbeeld. Deze schets is nodig om te kunnen bepalen welke prioriteiten de nationale overheid moet stellen om (inter)nationale vrede en veiligheid na te streven.

#### 6.2.1 Veiligheid

Tegenwoordig wordt onder het begrip 'veiligheid' meer verstaan dan de traditionele, *territoriale* benadering van grondgebied, waarbij aspecten als de vrijwaring van het grondgebied van vreemde bezetting en de politieke onafhankelijkheid centraal staan. We onderkennen nu ook fysieke, economische, ecologische en sociale dimensies van veiligheid.<sup>190</sup> Bij fysieke veiligheid kijken we naar volksgezondheid en de toestand van land, zee, lucht, en infrastructuur. Bedreigingen hiervan zijn bijvoorbeeld epidemieën en dijkdoorbraken. De economische veiligheid, het functioneren van de economie, kan in het geding komen

---

<sup>190</sup> J.H. de Wilde, 'Veiligheidsvelden in internationale betrekkingen', in: *Internationale Spectator*, 1995, nr. 2, pp. 91-96.

bij het belemmeren van handelsroutes of het ontzeggen van toegang tot energiebronnen, zoals olie en gas. Bij ecologische veiligheid staat de leefomgeving centraal. Klimaatveranderingen – resulterend in verhoging van de zeespiegel of droogte – maar ook rampen met olietankers of de kernenergiecentrale van Tsjernobyl, zijn dreigingsaspecten bij deze dimensie. Bij sociale veiligheid denken we aan de samenleving en het politieke systeem, waarbij onder meer aspecten als demografische opbouw, minderheden en vertrouwen in de politiek een rol spelen. In de hierna volgende paragraaf zal blijken dat al deze vormen van veiligheid hun relatie hebben met internationale stabiliteit, vrede en veiligheid.

### 6.2.2 Dreigingen

Vanwege het feit dat internationale grenzen steeds minder belemmerend werken – door de ontwikkeling van het internationale personenverkeer, geld- en goederenstromen en informatie- en communicatietechnologie – zijn interne en externe veiligheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. Tegelijkertijd hebben niet-staatsgebonden groeperingen hun stempel weten te drukken op internationale ontwikkelingen. Zoals geschetst in de ontwikkeling van conflicten van na de Koude Oorlog heeft de grootschalige militaire dreiging plaats gemaakt voor een meer diffuus dreigingsbeeld.

Door de NAVO en de EU, maar ook in het Nederlandse veiligheidsbeleid worden momenteel de hierna volgende – onderling samenhangende – bedreigingen voor de veiligheid onderscheiden.<sup>191</sup> Bij elke type dreiging wordt getracht om ook iets weer te geven van de achtergronden en oorzaken ervan. De oorzaken kunnen onder meer liggen in een bepaalde politiek-ideologische ontwikkeling, in een sociaalhistorische dimensie, maar ook in (een achterblijven van) economische vooruitgang en mondiale technologische ontwikkelingen.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Zie ook de bijlage achterin deze nota. *The Alliance's Strategic Concept*, Part II – Strategic Perspectives, Washington D.C., 24 april 1999; *NATO Strategic Vision: The Military Challenge*, Part 2: The future strategic and military environment, Norfolk/Mons, August 2004; *A secure Europe in a better world: European security strategy*, Key Threats, Brussel, 12 december 2003; *Nederlandse Defensie Doctrine*, Den Haag, september 2005.

<sup>192</sup> M. de Haas, 'Moderne opvattingen over veiligheid', in: *Gezinsgids*, 1998, nr. 16, pp. 18-21; 'Na het einde van de Koude Oorlog: allesomvattende vrede of woekerende conflicten?', in: *Gezinsgids*, 1998, nr. 20, pp. 54-57.

**Terrorisme.** Door gestage uitbreiding van het internationale terrorisme bestaan er netwerken in Centraal-Azië en het Midden-Oosten maar inmiddels ook in Europa en de VS. Die netwerken plegen van Irak tot de Verenigde Staten en van Indonesië tot India aanslagen. De dreiging van het internationale terrorisme bepaalt in belangrijke mate de huidige internationale verhoudingen. Een belangrijke oorzaak voor het hedendaagse internationale terrorisme is gelegen in een conflict tussen enerzijds islamitische waarden en drijfveren en anderzijds westerse, seculiere, maar soms ook christelijke waarden. Zaken als armoede en falend overheidsgezag kunnen terrorisme wel aanwakkeren, maar veroorzaken het als zodanig niet. Het proces van globalisering<sup>193</sup> en de snelle technologische ontwikkelingen maken het voor terroristen mogelijk om op moeilijk grijpbare wijze internationaal actief te zijn.

**Georganiseerde misdaad.** De georganiseerde misdaad is grensoverschrijdend en vormt daarmee een internationale dreiging. De belangrijkste manifestaties ervan zijn wapen-, drugs- en mensenhandel. Er is vastgesteld dat de opbrengsten hiervan ook dikwijls worden gebruikt voor de financiering van terroristische netwerken en hun activiteiten. Globalisering, falend overheidsgezag en armoede zijn factoren die de georganiseerde misdaad – evenals het terrorisme – in de kaart kunnen spelen. Naarmate de georganiseerde misdaad omvangrijker is, staat ze de ontwikkeling van stabiele rechtsstaten meer in de weg.

**Falende staten.** Vooral in Afrika beneden de Sahara (Somalië, Liberia, Kongo, Rwanda) kampen landen met ernstige bestuurlijke problemen en is in sommige gevallen zelfs sprake van ‘falende staten’. Een *failed state* wordt gekenmerkt door het ontbreken van een centraal gezagsapparaat (nationale regering, politie, leger, elektriciteit- en telefoonnet), nationale grenzen die hun betekenis kwijt zijn doordat slechts grenzen tussen stammen nog een rol spelen, criminele anarchie van krijgsheren voor wie alleen nog oorlog uitzicht biedt op politiek-economische vooruitgang en tenslotte een totaal falen van het (Westerse) politieke concept van democratie. Een dergelijke zwakke staat kan een voedings-

---

<sup>193</sup> Het proces waarbij techniek, arbeid, kapitaal en communicatie een dusdanig grensoverschrijdend karakter krijgen, dat grenzen tussen tijd, ruimte en plaats worden overschreden. Dit proces kan enerzijds leiden tot een intensivering van grensoverschrijdende economische, politieke, sociale en culturele betrekkingen, anderzijds ook tot een toenemende confrontatie op al die terreinen.

bodem vormen voor terroristische netwerken, zoals het geval was met de Taliban en Al Qaida in Afghanistan. De globalisering kan het proces van wegvallend staatsgezag versterken.



Een multinationaal gezelschap arriveert op Kandahar Airfield na het uitvoeren van een taak (foto: Gerben van Es, AVDD)

Minder ontwikkelde regio's, zoals het Afrikaanse continent, missen de infrastructuur (wegen, transport- en communicatienetwerken) om in de pas te blijven met de ontwikkelingen elders in de wereld. Deze armoede kan omslaan in instabiliteit, hetgeen kan ontaarden in anarchie of culturele fragmentatie, het terugtrekken in de eigen subcultuur. De internationale gemeenschap wordt dan weer met de consequenties van deze conflicten geconfronteerd: burgeroorlogen, hongersnood, vluchtelingen, etc.

**Schurkenstaten.** Staten zoals Iran, Syrië en Noord-Korea vormen door hun agressieve externe politiek, waaronder ondersteuning van terroristische groeperingen zoals Hamas en Hezbollah in het Midden-Oosten, een bedreiging voor hun buurlanden. Door schending van mensenrechten op grote schaal zijn zij ook een gevaar voor hun eigen bevolking. Daarbij streven sommige schurkenstaten naar de verwerving van massavernietigingswapens, waarmee zij zich kunnen ontwikkelen

tot een regionale en zelfs mondiale bedreiging. De opstelling van schurkenstaten heeft soms religieuze achtergronden, zoals in het geval van Iran, soms vindt het zijn verklaring in de machtspositie van dictators, zoals in het geval van Noord-Korea en voormalig Irak.

**Massavernietigingswapens.** De voortgaande verspreiding van massavernietigingswapens (nucleaire, biologische en chemische) en hun overbrengingsmiddelen, zoals ballistische raketten met een toenemend bereik, waardoor het aantal staten met nucleaire wapens gestaag groeit, is ook een dreigingsfactor voor de internationale stabiliteit en veiligheid. Hoewel de nieuwe kernmogendheden India en Pakistan thans geen directe bedreiging vormen zou dit kunnen wijzigen wanneer hun onderlinge verhoudingen verslechteren. Iran en Noord-Korea, waarvan algemeen wordt aangenomen dat deze een nucleaire status nastreven, zouden met kernwapens in bezit een directe bedreiging van de internationale veiligheid vormen. Een nieuw risico is de proliferatie van kennis en materiaal onder terroristische groeperingen. Hierover is nog weinig bekend, maar algemeen wordt aangenomen dat de verwerving van massavernietigingswapens door terroristische netwerken een reëel risico is.

**Intra- en interstatelijke verhoudingen.** In verschillende delen van de wereld, bijvoorbeeld in de Kaukasus, het Verre Oosten en Afrika, is de instabiliteit binnen en tussen staten de afgelopen jaren eerder toegenomen dan afgenomen. Deze instabiliteit kan uitmonden in nieuwe conflicten. Vaak gaat het hierbij om landen met interne conflicten die (kunnen) overslaan naar buurlanden. Uiteindelijk kunnen zulke conflicten een uitstraling hebben op de regionale en internationale stabiliteit en veiligheid.

Een belangrijke verklarende factor voor zulke destabilisatieprocessen is het nationalisme. De opkomst van nationalisme, met name in regio's die een verenigde staat opgelegd hadden gekregen, zoals de voormalige Sovjetunie en Joegoslavië, heeft bij het uiteenvallen van die staten tot uitbarstingen van geweld geleid. Aan deze soort van crisis liggen diverse factoren ten grondslag. Naast politieke en sociaal-historische oorzaken, zijn er geografische oorzaken aan te wijzen. Denk aan grenzen die lukraak getrokken zijn in opdracht van koloniale overheersers. Het concept van een natiestaat, gevormd met kunstmatig getrokken grenzen en dientengevolge een mengelmoes aan volkeren, leidde in veel gevallen niet tot echte éénwording, maar tot dictatuur van één bepaalde stam.

Een andere verklarende factor voor – met name intrastatelijke – conflicten kan armoede zijn. We denken dan aan de achterblijvende ontwikkeling van gedekoloniseerde staten met een dictatoriaal regime, dat zijn macht vaak ontleent aan een te haastige dekolonisatie. Veel van deze landen hebben te kampen met hoge geboortecijfers waartegenover onvoldoende economische groei staat. Deze twee factoren groeien steeds meer uit elkaar waardoor het armoedeprobleem toeneemt. Honger, armoede en werkloosheid kunnen aanleiding geven tot politieke onrust, die weer kan ontaarden in een burgeroorlog.

Een derde factor van belang is schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, zoals water en olie. Milieu kan een wapen zijn, zoals het in brand steken van olieraffinaderijen door Saddam Hoessein tijdens de Golfoorlog. Natuurrampen, zoals droogte, aardbevingen, overstromingen kunnen leiden tot grote vluchtelingenstromen, waardoor de internationale veiligheid in gevaar komt. Klimaatsveranderingen zouden de aanleiding kunnen zijn voor oplopende spanningen binnen en tussen landen. De waterschaarste in het Midden-Oosten en het daarmee samenhangende bezit van bronnen zijn hiervan een voorbeeld.

### **6.3 Het politieke antwoord op de dreigingen**

Zoals blijkt uit de bovenstaande dreigingsanalyse, vinden de dreigingen van na de Koude Oorlog hun oorsprong in een combinatie van oorzaken. Elke dreiging heeft zijn eigen mix van verklarende of versterkende factoren zoals armoede, nationalisme, ‘globalisering’, milieu en een *‘failed state’* status. De complexiteit van de beschreven ontwikkelingen op veiligheidsgebied maakt dat regeringen en internationale organisaties het antwoord op de dreigingen niet louter in militaire middelen moeten zoeken, maar ook moeten bezien welke andere instrumenten (militaire, diplomatieke, sociale, economische en humanitaire) effectief inzetbaar zijn.

#### **6.3.1 Het functioneren van de overheid**

Allereerst hangt het politieke antwoord op een bepaalde dreiging af van de status van de overheid in het land waarvan de bedreiging uitgaat. Internationaal optreden is noodzakelijk<sup>194</sup> als één van de volgende drie typen probleemsituaties zich voordoet:

---

<sup>194</sup> Zie paragraaf 5.5 voor de normatieve onderbouwing van deze stellingname.



1. Een nationale overheid die op zich welwillend is maar capaciteit in taakvervulling tekort komt. De internationale gemeenschap kan dan door facilitaire ondersteuning bij één of meer kerntaken de zwakke overheden te hulp schieten.
2. Een nationale overheid die structureel afwezig is. Het ligt dan voor de hand dat behartiging van de drie kerntaken (gezagsuitoefening, machtshandhaving, dienstverlening) een lastige zaak is omdat de staatsorganen hiervoor ontbreken. De afgelopen decennia hebben hiervan schrijnende voorbeelden gekend. De internationale gemeenschap moet oplossingen aandragen, zoals de wederopbouw van een staatsapparaat en andere hulpprogramma's.
3. Een nationale overheid die agressief is, en daarbij verzuimt haar eigen kerntaken te vervullen (interne agressie) of andere overheden bedreigt in het vervullen van de drie kerntaken (externe agressie). In internationaal verband moeten agressieve overheden geconfronteerd en gecorrigeerd worden in hun gedrag. Dat kan met sancties, diplomatieke druk, militair machtsvertoon en – in laatste instantie – met militair optreden.

### **6.3.2 Geografische nabijheid**

In de tweede plaats hangt het politieke antwoord op een bedreiging van de veiligheid af van de geografische nabijheid van die dreiging. Vanuit de positie van de nationale overheid bezien zijn er drie veiligheidsniveaus te onderscheiden. Uiteraard zijn de drie gebieden in de wereld van de globalisering steeds sterker met elkaar vervlochten. Veel uitdagingen en dreigingen op het gebied van mondiale veiligheid, raken ook aan de regionale en nationale veiligheid. Toch kan de indeling helpen om ordening aan te brengen in de uitdagingen waarvoor we ons gesteld zien bij het uitdenken van een effectief veiligheids- en defensiebeleid gesteld wordt. Daarbij brengen we ook een prioriteitsvolgorde aan.

- A. Veiligheid van het nationale grondgebied en de eigen samenleving.

De staat moet in het belang van zijn burgers adequaat toegerust zijn voor taken als terrorismebestrijding, inlichtingenvergaring, bescherming van vitale infrastructuur, bescherming van het eigen grondgebied, de opruiming van explosieven, de inzet bij natuurrampen en andere taken van interne veiligheid. Zeker door de toegenomen terrorismedreiging verdient bescherming van de nationale veiligheid nieuwe prioriteit. Er moet altijd voldoende capaciteit aanwezig zijn voor de nationale defensietaken en deze mogen niet in het gedrang komen door een te grote inzet van Defensiepersoneel en materieel in het buitenland.

B. Veiligheid en stabiliteit op het Europese continent en in de aangrenzende regio's.

Voor de Balkan en aan Europa grenzende regio's zoals de Kaukasus, het Midden-Oosten en Noord-Afrika, geldt dat alle Europese landen er belang bij hebben dat het stabiele en vreedzame rechtsstaten worden of blijven. Wij pleiten hiervoor vanuit de overtuiging dat de democratische rechtsstaat een belangrijke waarborg kan bieden voor vreedzame en stabiele samenlevingen. Om dit na te streven zijn niet zozeer militaire, maar vooral politieke en economische instrumenten aangegeven. Toch ligt er een taak om in conflictsituaties zo nodig in te grijpen, zowel met vredesafdwingende als vredebewarende operaties.

C. Veiligheid en stabiliteit in de wereld.

De wereldvrede staat onder druk door instabiliteit in regio's zoals (Centraal) Azië, Afrika en Latijns Amerika, maar ook door mogelijke verstoringen in de verhoudingen tussen grote mogendheden. Regelmatig dient zich dan de vraag aan of de NAVO, de EU of de VN een taak hebben om in zulke situaties in te grijpen. Bijvoorbeeld in het voorkomen van grote migratiestromen en humanitaire crises, maar vaak zijn er (te) weinig nationale of bondgenootschappelijke belangen in het geding. Humanitaire overwegingen moeten zeker een rol moeten spelen in de besluitvorming over mogelijke interventies in veraf gelegen gebieden. De humanitaire nood kan in bepaalde situaties zo groot zijn dat ingrijpen dringend gewenst is. De nationale overheid moet, na afweging van het belang van nationale en regionale veiligheidstaken, bereid zijn ook aan solide missies in verder weg gelegen regio's een bijdrage te leveren. Daarnaast moet gekeken worden naar de belangen

van goede ontwikkelingssamenwerking. Projecten op het gebied van hervorming van de veiligheidsector (SSR) in ontwikkelingslanden, en de reïntegratie van strijders (DDR) kunnen soms nodig zijn alvorens ontwikkelingshulp effectief kan zijn.<sup>195</sup>

Een taak waarvoor het defensieapparaat steeds meer ingeschakeld wordt, is het uitvoeren van humanitaire hulpverlening in rampgebieden. Denk aan de grote aardbeving in Pakistan, eind 2005, waarbij de NAVO werd ingeschakeld. Gelet op de capaciteit en professionaliteit van het leger om in dergelijke complexe situaties op te treden, verdient deze taak zeker steun. In de nabije toekomst kan de wereldwijde schaarste aan energievoorraden ook aanleiding zijn tot inzet van het militaire apparaat. Te denken is aan de beveiliging van energieleidingen.



Eén van de taken van EUFOR is zichtbaar aanwezig zijn. De markt is hiervoor een ideale plek. (foto: Henry Westendorp, AVDD)

---

<sup>195</sup> *Security Sector Reform* is het proces om moderne, effectieve en professionele veiligheidsstructuren op te bouwen die onder democratische en financiële controle functioneren. DDR staat voor *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* en richt zich na beëindiging van een conflict op het succesvol laten terugkeren van combattanten in de vaak nog jonge samenlevingen.

Voor de mondiale veiligheid is de verhouding tussen de VS, Rusland, China en India van belang. Zo zijn door de 'comeback' van Rusland in Centraal-Azië en de Russische energiepolitiek de relaties met de VS verslechterd. China en India zijn opkomende regionale en zelfs ook mondiale militaire en economische mogendheden, die wereldwijd op zoek zijn naar energiebronnen en afzetmarkten. Voorts is Rusland met onder meer China, India, Pakistan en Iran in de *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) politieke, economische en militaire samenwerking aangegaan. De SCO omvat de helft van de wereldbevolking en vier nucleaire mogendheden. Het Westen toont zich bezorgd door deze ontwikkelingen die een bedreigende vorm voor zijn veiligheidssituatie zouden kunnen aannemen. Mondiale vrede en veiligheid vereist stabiele relaties tussen al deze mogendheden. De nationale overheid heeft tot taak zich daarvoor, vooral langs politieke wegen, in Europees en Trans-atlantisch verband sterk te maken, aangezien een individueel land substantiële invloed ontbeert op het handelen van regionale en mondiale mogendheden.

#### **6.4 Een beleidskader voor internationale veiligheid**

In hoofdstuk 5 is geconcludeerd dat overheden, in het kader van hun functie als machtshandhavers, nationaal en internationaal een taak hebben om vrede en gerechtigheid te bevorderen. Zij moeten dat doen in samenwerking met andere overheden. Willekeur moet daarbij worden vermeden en gebruik van militair geweld is pas in laatste instantie aan de orde. Afhankelijk van de situatie kan dat militaire optreden het karakter hebben van zelfverdediging, afschrikking of interventie. Het militaire optreden moet voldoen aan de criteria voor een rechtvaardige oorlog. Tijdens het militaire optreden dienen de regels van het internationale humanitaire oorlogsrecht voor omgang met gevangenen en burgers in acht te worden genomen.

In deze paragraaf willen we enkele onderwerpen bespreken die van belang zijn voor het ontwikkelen van een kader waarbinnen de overheid op verantwoorde wijze haar taken op het gebied van de internationale veiligheid moet uitvoeren. Het betreft de volgende zaken:

1. De inzet van de overheid moet zoveel mogelijk passen binnen het geldende internationale recht (6.4.1).
2. Een weldoordacht bondgenootschappelijk kader moet voor deze inzet de basis vormen (6.4.2).

3. Bovendien moet een toereikend instrumentarium de intenties ondersteunen (6.4.3).

#### 6.4.1 Internationaal-rechtelijk kader

Overheidsoptreden moet zowel nationaal als internationaal aan rechtsnormen voldoen. Willekeur is uit den boze. Daarom dient ook internationaal veiligheidsbeleid gestalte te krijgen binnen het kader van internationaal aanvaarde regels. Het Handvest van de Verenigde Naties is hierin belangrijk omdat het regels neerlegt waarop staten met elkaar omgaan en het door alle 192 leden van de Verenigde Naties wordt onderschreven. Oorlogvoering door staten is in het Handvest beperkt tot het recht van staten op zelfverdediging (artikel 51) in het geval van een gewapende aanval of de onmiddellijke dreiging daarvan. Uiteraard kan dit recht met toestemming van de Veiligheidsraad collectief uitgeoefend worden. De VN kan deze maatregelen zelf uitvoeren met militaire missies, maar ook laten uitvoeren door andere landen of organisaties.

Een belangrijk kenmerk van het Handvest is dat het uitgaat van soevereine staten, die intern voor hun eigen veiligheid verantwoordelijk zijn. Er is echter steeds meer sprake van conflicten binnen staten. Die ontwikkeling gaf de laatste jaren aanleiding tot diverse militaire operaties die inbreuk maakten op het principe van staatssoevereiniteit over het eigen territorium. Ook de opkomst van het islamitische internationale terrorisme droeg bij aan de relativering van de staatssoevereiniteit. Bovendien dienden interventies in soevereine staten niet altijd het herstel van internationale vrede en veiligheid, maar waren ze ook bedoeld ter afwending van humanitaire drama's.

De huidige veiligheidssituatie plaatst ons in dit licht voor twee moeilijke vragen: in hoeverre kunnen interventies in soevereine staten moreel gerechtvaardigd zijn? En in hoeverre zijn ze inpasbaar in de bestaande internationaal-rechtelijke kaders?

1. *Kunnen interventies in soevereine staten, alsook preventieve en preëemptieve oorlogvoering moreel gerechtvaardigd zijn?*

De aanvaardbaarheid van deze vormen van militair optreden hangt samen met de criteria voor een 'rechtvaardige' oorlog. Deze spreken zich niet uit vóór of tégen ingrijpen in een soevereine staat. Wel spreekt het voor zich dat zorgvuldig omgegaan moet worden met soe-

vereiniteit. Hoe meer staatssoevereiniteit uitgehold wordt, hoe lichtvaardiger het om verkeerde redenen geschonden kan worden. De SGP heeft het respecteren van staatssoevereiniteit altijd hoog in het vaandel gehad en wil dat graag zo houden.

De criteria voor rechtvaardige oorlogvoering doen ook geen uitspraak over wie de rechtmatige (supranationale) overheid is, en dus tot optreden gemachtigd is. Militair ingrijpen zonder goedkeuring van de VN, of buiten regionale organisaties om, is niet zonder meer in strijd met de normen voor een rechtvaardige oorlog.

In de nota *Ver weg en toch dichtbij* uit 1996 schreef de SGP dat “morele verplichtingen kunnen leiden tot inmenging in een ander land”. Daarbij moet wel ‘grote voorzichtigheid in acht worden genomen’, maar ‘humanitaire redenen’ kunnen toch doorslaggevend zijn om tot inmenging over te gaan. Als voorbeelden werden genoemd “dreigende hongersnood of grove schendingen van de rechten van de mens (etnische zuivering op de meest gruwelijke wijze)”<sup>196</sup>. Hoe belangrijk staatssoevereiniteit ook is als ordenend principe, de humanitaire nood in een bepaald land kan té groot zijn om lijdelijk toe te kijken.

Wel blijft het van belang om bij een beslissing voor een militaire interventie, ook naar de gevolgen voor de internationale veiligheid te kijken. Dit om te voorkomen dat de internationale gemeenschap in nagenoeg elke interne humanitaire crisis zou willen ingrijpen.

De rechtvaardiging van preventieve en preëemptieve oorlogvoering is één van de meest controversiële zaken met betrekking tot internationale vrede en veiligheid.<sup>197</sup> De aanleiding daarvoor wordt gevormd door de opnemng van het begrip ‘preemptive strike’ in de Amerikaanse Veiligheidsstrategie van 2002 en 2006, en de toepassing daarvan op Irak in maart 2003. In zulke situaties zien zij de aanval als de beste verdediging. Juist op dit punt is er spanning met het VN Handvest, dat zelfstandig ingrijpen op bedreigingen van de vrede wil voorkomen. Buiten zelfverdediging ligt de bevoegdheid hiertoe bij de Veiligheidsraad.

Van belang is onderscheid te maken tussen preventieve oorlogvoering en preëemptieve oorlogvoering. In het kader van militair ingrijpen bete-

---

<sup>196</sup> *Ver weg en toch dichtbij*, p. 46.

<sup>197</sup> Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van Gareth Evans, ‘When is it right to fight?’, in *Survival*, jg. 46 (2004), nr. 3, pp. 59-81 en het AIV/CAVV-advies *Preëemptief optreden*, juli 2004.

kent een *preemptive strike* een aanval in reactie op een onmiddellijke, acute dreiging, terwijl een *preventive strike* een reactie is op een niet-acute dreiging. Hoewel duidelijk is dat verschillende landen de dreiging verschillend zullen beoordelen. Naar onze mening spreekt het vanzelf dat preventieve oorlogvoering een zeer onwenselijk fenomeen is en de weg baant voor anarchie. Zolang er van landen nog geen acute dreiging uitgaat, zijn niet-militaire middelen geëigend.

Bij preëemptieve oorlogvoering ligt het anders. Het gaat dan om de situatie dat een land of groep landen zich acuut bedreigd weet door een ander land. Het is denkbaar dat de Veiligheidsraad zo verdeeld is, dat er vanuit de internationale gemeenschap geen reactie te verwachten is. Men kan in zo'n patstelling van het bedreigde land niet vergen dat gewacht wordt tot het vijandige land in kwestie tot de gewapende aanval overgaat. Preëemptieve oorlogvoering kan in zulke situaties dus goed vallen onder de bepaling in het VN Handvest over het recht op zelfverdediging. Het moet wel gaan om een onmiddellijke militaire dreiging. De wens tot regimeverandering in een andere staat kan op zichzelf niet voldoende grond zijn om over te gaan tot preëemptieve oorlogvoering, maar kan wel onderdeel uitmaken van een strategie voor deze vorm van oorlogvoering. Een tweede belangrijke vraag komt hieruit voort:

## 2. *Passen zulke operaties binnen de kaders van het internationale recht?*

Leent het Handvest van de VN zich voor de nieuwe typen militaire operaties? Is altijd een expliciet mandaat van de Veiligheidsraad nodig en moeten dergelijke operaties altijd uitgevoerd worden door de VN of andere internationale organisaties? Voorzichtig lijkt zich hiervoor een kader aan het ontwikkelen.

De gang naar de Veiligheidsraad om te pogen een mandaat te verkrijgen moet altijd gemaakt worden. Daarbij moet de internationale gemeenschap zich ook realiseren dat de Veiligheidsraad het soms laat afweten, omdat één of meer leden om politieke redenen de interventie blokkeren. Verder moet er sprake zijn van een objectieve vaststelling dat er sprake is van (dreigende) grootschalige schending van de rechten van de mens. Ook moeten de criteria van een rechtvaardige oorlog in acht worden genomen. Denk onder meer aan de overtuiging dat alleen militaire middelen nog baat hebben, de plicht tot proportioneel ge-

weldgebruik en de overtuiging dat het land in kwestie na de militaire ingreep beter af is dan ervoor.<sup>198</sup>

Iets hiervan zien we terug in het rapport *A more secure world: Our shared responsibility* van het UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change uit 2004. In dat rapport wordt weliswaar niet een plicht tot interventie geformuleerd in geval van ernstige humanitaire crises, maar wel de 'responsibility to protect'. De redenering is dat nationale overheden de eerste verantwoordelijkheid hebben om hun burgers te beschermen, maar dat, als zij het laten afweten, al naargelang de ernst van de humanitaire crisis, de internationale gemeenschap die verantwoordelijkheid moet overnemen. Aangezien interventie in soevereine staten een buitengewoon gevoelige materie blijft, is het niet te verwachten dat concepten als humanitaire interventie en 'responsibility to protect' een duidelijke internationaal-rechtelijke verankering zullen krijgen. Preëemptieve oorlogvoering hoeft echter helemaal niet zo op gespannen voet te staan met het internationale recht als wel eens wordt gesuggereerd. Uiteraard blijft het wenselijk dat deze vorm van oorlogvoering indien mogelijk door de Veiligheidsraad wordt gemandateerd. En het is bovendien van belang dat het land dat zich genoodzaakt ziet tot preëemptieve oorlogvoering, daarvoor een zo breed mogelijke internationale steun verwerft.

#### **6.4.2 Bondgenootschappelijk kader**

Naast een deugdelijk internationaal-rechtelijk kader voor ons veiligheidsbeleid, is ook een goed bondgenootschappelijk kader van belang. Uit de dreigingsanalyse in 6.2 is gebleken dat veel, zo niet de meeste bedreigingen van onze veiligheid van buiten onze landsgrenzen komen. Ook geldt voor veel van die dreigingen dat Nederland niet in staat is ze zelfstandig het hoofd te bieden. Dat roept de vraag op, op welke wijze onze veiligheidsbelangen het best gediend kunnen worden in de samenwerking met andere landen.

De SGP heeft altijd gehecht aan de soevereiniteit van de nationale staat op het terrein van vrede en veiligheid. Het geweldsmonopolie berust bij de wettige overheid en is niet alleen bedoeld om misdadigers te straffen, maar ook om oorlog te voorkomen dan wel te voeren, en vrede te bewaren dan wel te herstellen. De principiële argumentatie

---

<sup>198</sup> W.J.M. van Genugten, 'De oorlog in Irak als bijdrage aan het hervormingsdebat binnen de VN', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 2004, nr. 5, pp. 185-191.



daarvoor is in hoofdstuk 5 gegeven. Toch vormen de bedreigingen van onze vrede en veiligheid ook een relativering van de nationale soevereiniteit. Dat de nationale regering beslissingsbevoegd is op defensiegebied, is één ding. Maar dat diezelfde nationale regering niet zelfstandig voor vrede en veiligheid kan zorgen, is óók waar. Nederland moet internationaal samenwerken om vrede en veiligheid te kunnen nastreven. Men zou kunnen zeggen dat er een verschil is tussen de formele staatssoevereiniteit op bepaalde beleidsterreinen en feitelijke macht van de staat om op die terreinen met gezag op te kunnen treden. Op defensiegebied doet zich dan de paradox voor dat de nationale soevereiniteit het beste waar te maken is als er samengewerkt wordt met andere landen die dezelfde veiligheidsbelangen hebben.

Defensiebondgenootschappen tussen staten zijn niet alleen onontkoombaar, maar zelfs ook wenselijk. In onze geschiedenis is aanwijsbaar dat Nederland zich dat ook altijd gerealiseerd heeft. Al vanaf de onafhankelijkheid van de Republiek der Verenigde Nederlanden in 1581 is samenwerking gezocht met andere landen om de eigen zelfstandigheid waar te kunnen maken.<sup>199</sup> Afgezien van de periode 1867-1940, waarin Nederland poogde een neutrale positie in te nemen in internationaal verband, heeft ons land altijd samengewerkt met andere landen.

Eerder in deze nota zijn het zorgdragen voor de ontwikkeling en instandhouding van de internationale rechtsorde, en het bevorderen van de internationale veiligheid' geformuleerd als leidende noties voor de invulling van het veiligheidsbeleid, en dus ook voor het aangaan van bondgenootschappen. In hoofdstuk 5 zijn enkele aandachtspunten genoemd voor het sluiten van bondgenootschappen: het gevaar van te grote machtsconcentraties op internationaal niveau, het belang van gelijkwaardigheid van de partners, van oprechte motieven, contractrouw en het gebruik van legitieme middelen. Daarnaast moeten bondgenootschappen alleen aangegaan worden door regeringen als deze het volk dat zij vertegenwoordigen als geheel ten goede komen.

Nederland heeft het echter niet zomaar voor het kiezen met wie het wel of niet samenwerkt. Bondgenootschappen sluiten is voor een deel ook 'Realpolitik'. Buurlanden zijn door hun ligging niet te negeren, zeker niet als ze ook nog eens fors groter en machtiger zijn dan het

---

<sup>199</sup> Zie bijvoorbeeld A.Th. van Deursen, *De last van veel geluk. De geschiedenis van Nederland 1555-1702*, Amsterdam 2004, pp. 264-284.

eigen land. Door die geografische ligging kan er ook sprake zijn van lotsverbondenheid, als beide landen met dezelfde dreiging te maken hebben. Zulke gegevens maken het onontkoombaar dat een goede relatie met buurlanden wordt nagestreefd. Hierin ligt ook besloten dat naarmate meer landen meer feitelijke belangen met elkaar delen, het bondgenootschap uitgebreid kan worden naar regionaal, continentaal of zelfs mondiaal niveau.

Daarnaast speelt mee wat andere landen voor ons land in oorlogs- en crisistijd betekend hebben. Juist in zulke tijden wordt zichtbaar welke landen betrouwbaar en welke bondgenootschappen waardevol zijn. Vervolgens kunnen gedeelde waarden van betekenis zijn voor het sluiten van bondgenootschappen. Zo zijn rechtsstaat, democratie en burgerlijke vrijheden waarden die de landen van de Westerse wereld gemeenschappelijk hebben, hoeveel verschil van inzicht er ook kan zijn over de invulling. Tot slot kunnen reeds aangegane verplichtingen reden zijn om met andere landen een bondgenootschappelijke relatie te onderhouden.

De uiteindelijke keus voor het aangaan van bondgenootschappen zal een afweging moeten zijn tussen de ideaaltypische normen voor bondgenootschappen en de reële politieke situatie met zijn beperkte mogelijkheden.

We willen hier onderstrepen dat voor het behartigen van internationale vrede en veiligheid uiteraard niet alleen *militaire* bondgenootschappen gesloten moeten worden. Samenwerking op tal van andere terreinen zal een positieve *spillover* hebben op het terrein van vrede en veiligheid. Denk aan samenwerking op het gebied van handel, transport, justitie en het beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water en brandstoffen. Dergelijke samenwerkingsvormen kunnen bijdragen aan vriendschappelijke, stabiele relaties tussen landen. Ze maken militaire bondgenootschappen niet overbodig, maar kunnen ervoor zorgen dat landen minder gauw hun militaire instrumentarium zullen inschakelen om hun eigen belangen veilig te stellen.

Bondgenootschappen zijn er in soorten en maten. Nederland kan bilaterale relaties aangaan met andere landen, maar ook in multilateraal verband samenwerken. De samenwerking kan een puur intergouvernementeel karakter hebben, maar men kan ook bevoegdheden overdragen aan supranationale organisaties die voor de uitoefening daarvan in het leven geroepen worden. Voor bondgenootschappen op veiligheidsterrein is het van belang dat de gekozen organisatievorm vol-

doende effectief en flexibel is, om snel en krachtig op dreigingen in te kunnen spelen. Verder moet de uiteindelijke zeggenschap over de inzet van ons militaire apparaat in het buitenland bij de nationale regering blijven berusten, omdat het monopolie op het gebruik van geweld aan de nationale overheid toebehoort. Het is immers ook alleen de nationale overheid die de juiste afweging kan maken tussen nationale en internationale veiligheidsbelangen (zie 6.3.2).

#### **6.4.3 Een toereikend instrumentarium**

Voor de uitvoering van het internationale veiligheids- en defensiebeleid zijn veiligheidsorganisaties nodig. In het volgende hoofdstuk bespreken we de belangrijkste internationale organisaties. In deze paragraaf formuleren we een aantal uitgangspunten op basis waarvan we kunnen beoordelen of de organisatie in kwestie voldoende toegerust is om haar taken te vervullen.

1. De organisatie dient ten eerste te beschikken over een volwaardige veiligheidsstrategie. Deze strategie moet aansluiten op het actuele dreigingsbeeld en op de doelstellingen van de veiligheidsorganisatie.<sup>200</sup>
2. Ten tweede moet de veiligheidsorganisatie beschikken over militaire capaciteiten die afgestemd zijn op de eigen doelstellingen en taken. Een bondgenootschappelijke verdedigingsorganisatie moet alle militaire middelen hebben die nodig zijn voor de verdediging van het gezamenlijke grondgebied. Een organisatie die zich vooral richt op crisisbeheersingsoperaties, moet een militair arsenaal hebben dat daarvoor geschikt is. Aspecten die hierbij meegewogen moeten worden, zijn het vermogen om snel een operatie te kunnen ontplooiën, om bij onvoorziene escalaties de gevechtskracht te vergroten en om gedurende langere tijd een operatie te kunnen voortzetten.
3. Een derde aandachtspunt is de positie van de deelnemende landen. Deelnemende landen moeten bereid zijn om naar

---

<sup>200</sup> In bijlage A worden de veiligheidsstrategieën van de NAVO en de EU besproken en vergeleken met de Amerikaanse veiligheidsstrategie. De resultaten van die vergelijking worden in hoofdstuk 7 benut bij de bespreking van de NAVO en de EU.

vermogen materieel en personeel ter beschikking te stellen. Vanuit nationaal perspectief is het wenselijk dat deelnemende landen voldoende invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming binnen de organisatie. Alleen zo bestaat de garantie dat de samenwerking gebaseerd is op weloverwogen besluiten en door een brede consensus gedragen is. Als er voldoende bondgenootschappelijke solidariteit bestaat tussen de deelnemende landen, is wellicht taakspecialisatie mogelijk. Zo kan het ene land zich bijvoorbeeld toeleggen op luchttransport, het andere op parate troepen en het derde op technologie ter bestrijding van NBC-wapens.

4. Tot slot moet, wat de positie van de lidstaten betreft, de financiering van operaties goed geregeld zijn. Om de solidariteit te versterken, zijn wij voorstander van het principe dat de kosten van operaties gedragen worden door alle lidstaten samen, niet alleen degenen die aan de concrete operatie deelnemen.



Een Nederlandse Cougar helikopter boven de SFOR basis in Bugonjo. (foto: Ministerie van Defensie)

## 6.5 Conclusies

De hoofddoelstelling van het nationale veiligheidsbeleid is het bevorderen van de internationale veiligheid en het zorgdragen voor de ontwikkeling en instandhouding van de internationale rechtsorde. Die doelstel-

ling moet gerealiseerd worden in een wereld waar internationaal terrorisme, de proliferatie van massavernietigingswapens, schurkenstaten, interstatelijke en intrastatelijke conflicten en georganiseerde misdaad de belangrijkste bedreigingen zijn.

Welke reactie op deze dreigingen gepast is, hangt sterk af van de overheid die present is in het land waar de dreiging vandaan komt. Is een overheid welwillend, maar schiet ze tekort om veiligheid te waarborgen, dan kan de internationale gemeenschap ondersteuning verlenen, ook militair. Faalt de overheid op alle fronten, dan kan interventie van buitenaf nodig zijn om escalatie van een conflict of verdere toename van de dreiging te voorkomen. Hebben we te maken met een agressieve overheid, dan zal er confronterend en desnoods corrigerend opgetreden moeten worden. Diplomatieke druk, sancties, militair machtsvertoon en – in laatste instantie – militair optreden zijn daarvoor de geschikte instrumenten.

De reactie op bedreigingen van de internationale stabiliteit en veiligheid hangt ook af van de geografische nabijheid. Nationale overheden zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de bescherming van eigen burgers en territorium. Pas daarna komen regionale en mondiale veiligheidsbelangen aan de orde. Terbeschikkingstelling van eigen militairen en materieel voor buitenlandse missies kan daarom alleen op voorwaarde dat het land de eigen nationale veiligheidsbelangen kan blijven behartigen.

Internationaal militair optreden moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Het moet zoveel mogelijk in overeenstemming zijn met het internationale recht. Vanuit christelijk perspectief denken we daarbij bijzonder aan de criteria voor rechtvaardige oorlogvoering en aan de rechtmatige behandeling van vijandige militairen en burgers in oorlogstijd. Wat betreft nieuwe vormen van militair optreden denken we dat militaire interventie in soevereine staten en preëemptieve aanvallen onder voorwaarden geoorloofd zijn.

Vervolgens moet het optreden plaatsvinden in een goed bondgenootschappelijk kader. We benadrukken het belang van bondgenoten die zich in de geschiedenis als betrouwbare partners hebben bewezen. Verder moeten bondgenootschappen effectief zijn, de gelijkwaardigheid van de deelnemende landen erkennen, en voldoende zeggenschap bieden in de besluitvorming.

Tot slot dient het bondgenootschap c.q. de veiligheidsorganisatie te beschikken over een toereikend instrumentarium om de eigen doelstellingen en taken te kunnen behartigen. We denken daarbij in ieder geval

aan een adequate veiligheidsstrategie, een daarop toegesneden militair apparaat en aan een toereikende en proportionele bijdrage van de deelnemende landen. In het volgende hoofdstuk beoordelen we de meest relevante internationale organisaties langs deze lijnen.

## 7. Internationale veiligheids- en defensiesamenwerking vanuit Europees perspectief

### 7.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 is een analyse gemaakt van de veiligheidssituatie waarin we ons momenteel bevinden. Vervolgens zijn de taken geformuleerd die we weggelegd zien voor internationale organisaties met betrekking tot veiligheidsbeleid. Ten slotte zijn diverse randvoorwaarden beschreven waarbinnen de internationale defensiesamenwerking gestalte moet krijgen. Aan de hand van het in paragraaf 6.4 geformuleerde beleidskader voor internationale veiligheid willen we nu kijken naar de belangrijkste organisaties op het gebied van vrede en veiligheid: de VN (7.2), de OVSE (7.3), de NAVO (7.4) en de EU (7.5). Nagegaan wordt welke bijdrage zij leveren aan de internationale vrede en veiligheid, en welke bijstelling die eventueel behoeft. De meeste aandacht zal daarbij, gelet op de probleemstelling van deze nota, uitgaan naar de NAVO en de EU. Afzonderlijke aandacht wordt besteed aan het fenomeen van *coalitions of the willing*, een lossere vorm van samenwerking waarvoor kan worden gekozen als de reguliere veiligheidsorganisaties het laten afweten (7.6). Daarna volgt een paragraaf waarin we aangeven hoe de verhouding tussen de genoemde veiligheidsorganisaties zou moeten zijn (7.7). Afzonderlijk wordt aandacht besteed aan verbetering van de transatlantische betrekkingen (7.8). Het hoofdstuk besluit met conclusies en aanbevelingen (7.9).

### 7.2 Samenwerking in de VN

De VN is een organisatie die in het begin door de SGP volledig werd afgewezen. De SGP was de enige partij in het parlement die tegen de Nederlandse aansluiting bij deze organisatie stemde. Belangrijkste reden voor de SGP was dat de geest van de Franse Revolutie de oprichting van de VN had geïnspireerd. Er was sprake van een ongerechtvaardigd vooruitgangdenken. Men zou een paradijs op aarde willen bereiken. In de loop der decennia is deze houding sterk veranderd. De SGP accepteerde dat de VN een steeds belangrijker rol kreeg als het ging om vrede en veiligheid. Op operatie UNMEE na (2000, Ethiopië/Eritrea), heeft de SGP-fractie vanaf de jaren 90 tot op heden zich nooit verzet tegen VN-missies, waarbij de SGP wel een voorkeur blijft uitspreken voor operaties in NAVO-verband. Dit vanwege gebrek aan daadkracht

en effectiviteit die bij veel VN-operaties gebleken is, onder meer op de Balkan. De SGP erkent het belang van de VN als platform voor internationaal politiek overleg ter voorkoming en beslechting van geschillen, alsook de capaciteiten van de organisatie voor humanitaire hulpverlening. Reorganisatie van de logge bureaucratie is evenwel dringend nodig om ervoor te zorgen dat de VN zijn werk beter kan doen.<sup>201</sup>

a. Internationaal-rechtelijk

De VN heeft de jaren door zijn nut bewezen als het gaat om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, hoewel datzelfde internationale recht vaak sterk gepolitiseerd is en in morele zin niet altijd 'recht' genoemd kan worden.<sup>202</sup> Vrijwel alle landen in de wereld zijn lid van de VN. Het VN-Handvest is daarmee een brede basis van internationaal recht en verschaft daarmee een zekere legitimiteit aan tal van militaire operaties wereldwijd. Besluiten genomen door de Veiligheidsraad zijn door deze basis algemeen geldend. Voor militair optreden is - met uitzondering van zelfverdediging - sanctionering van de Veiligheidsraad nodig. De Veiligheidsraad is daarmee niet alleen 'wetgever' van internationaal recht, maar ook hoeder van de internationale veiligheid. Anderzijds kan de VN de naleving van het internationale recht niet afdwingen. De VN is voor die naleving afhankelijk van de medewerking van individuele landen en regionale organisaties.

b. Bondgenootschappelijk

Vanuit bondgenootschappelijk oogpunt is het beeld van de VN gemengd. Met lang niet alle lidstaten deelt Nederland dezelfde veiligheidsbelangen, laat staan dezelfde waarden. Bij gebrek aan andere of betere mondiale fora is de VN wel de aangewezen organisatie om mondiale dreigingen te bespreken en er een antwoord op te formuleren. Dat

---

<sup>201</sup> H. Lenselink, 'Buiten onze grenzen', in: *Van goedertierenheid en trouw: 75 jaar Staatkundig Gereformeerde Partij*, Den Haag 1993, pp. 266-267; Verkiezingsprogramma SGP 2003-2007, *Tot Uw dienst*, p. 91; J.H. Visser e.a., *Ver weg en toch dichtbij: SGP-visie op buitenlandse beleid*, pp. 92-94; W. Vastenhouw, *50 jaar Verenigde Naties: Hoedster van Vrede en Veiligheid*, Den Haag 1996; A. Klaassen, *Oorlog en vrede: Beschouwing vanuit SGP perspectief naar aanleiding van de oorlog in Irak*, Den Haag 2003.

<sup>202</sup> Zie de beschouwing over volkenrecht en mensenrechten in *Ver weg en toch dichtbij*, pp. 43-62 en J.A. Schippers, 'Gouden greep of goede gave? Een staatkundig gereformeerde visie op mensenrechten', in: *Mensenrechten in de politiek. Fundament of bijzaak*, Amsterdam 1998, pp. 153-169.



geldt ook voor het zoeken van landen die bereid zijn om in gebieden waar nationale belangen niet spelen en bondgenootschappelijke belangen nauwelijks in het geding zijn, deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties. In dit verband verdient wel opmerking dat de VN er soms verrassend goed in slaagt om een brede coalitie van landen bereid te vinden tot deelname aan operaties. Een goed voorbeeld daarvan is de operatie MONUC in Oost-Congo, waaraan meer dan 17.000 militairen uit tientallen landen ter wereld deelnemen.

#### c. Instrumentarium

Door de vele overlegorganen en uitvoerende organisaties kan de VN grote invloed uitoefenen en meehelpen aan opbouw en ontwikkeling van een land of regio. De VN heeft daarnaast een groot potentieel aan landen waaruit een militaire bijdrage geput kan worden. De VN beschikt bovendien naast militaire-, ook over diplomatieke-, economische- en sociale middelen, die gecombineerd kunnen worden aangewend. Haar praktische nut heeft de VN hierin al geruime tijd bewezen. Aangezien de VN gekenmerkt wordt door een bureaucratische structuur en een logge werkwijze, wordt echter lang niet altijd effectief en snel ingespeeld op crises en dreigingen. De VN is uitgegroeid tot een grote en zeer ambtelijke organisatie, waardoor snelle en doelgerichte besluitvorming en uitvoering moeilijk is. Het blijkt veel diplomatiek overleg te kosten om in de Veiligheidsraad overeenstemming te verkrijgen, in het bijzonder voor vredesafdwingende operaties. De VN beschikt niet over eigen militaire middelen, terwijl de kleine militaire staf niet in staat is militaire operaties van enige omvang te leiden. De VN is daarvoor afhankelijk van (andere) regionale militaire organisaties. Verdeeldheid binnen de VN door (regionale) coalities, zoals de Arabische wereld, leidt tot gebrek aan daadkracht, zoals ervaringen op de Balkan, in Rwanda en in Irak hebben aangetoond. Bovendien is het functioneren van de Veiligheidsraad op basis van het vetorecht bedenkelijk. Het voordeel dat veel landen deel uitmaken van VN, waardoor VN-operaties in ieder geval door veel landen kunnen worden gesteund, heeft als nadeel dat die beslissing dan vaak een sterk compromiskarakter heeft en daardoor de missie aan daadkracht inboet.

#### d. Conclusie

Ondanks het universele karakter van de VN is deze organisatie, vanwege het moeilijk kunnen bereiken van consensus in de Veiligheidsraad

over het gebruik van militair geweld, voornamelijk geschikt voor het uitvoeren van minder risicovolle militaire operaties, het verlenen van humanitaire hulp en andere civiele steunverlening. Militair optreden van de VN is alleen nuttig bij (klassieke) vredesoperaties, laag in het geweldsspectrum, bij waarnemersmissies en bij postconflictoperaties. Het ligt voor de hand dat de VN voor zwaardere militaire missies een beroep doet op de NAVO, zoals dat gebeurd is bij een aantal operaties op de Balkan in de jaren negentig.

### 7.3 Samenwerking in de OVSE

Over de OVSE heeft de SGP zich doorgaans positief, zij het nooit uitgebreid uitgesproken. In het verkiezingsprogramma *Tot Uw dienst 2003-2007* prijst de SGP de 'heel belangrijke rol die de OVSE speelt bij monitoring op de Balkan, het organiseren van verkiezingen en het opbouwen van politieke instituties in het kader van de overgang naar een normale democratie.' Om die rol meent de SGP dat de OVSE een organisatie is die de ondersteuning 'volledig verdient' en 'goed ingezet' moet worden (blz. 92). Ook de nota *Ver weg en toch dichtbij* noemt de positieve bijdrage aan de OVSE aan de vergroting van stabiliteit op het Europese continent en aan het voorkomen van conflicten (blz. 90-91).

#### a. Internationaal-rechtelijk

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is een organisatie die zich inzet voor stabiliteit en rechtsstaat op het Europese continent. Na de VN is het de internationale organisatie met grootste aantal lidstaten. Vanaf het begin (1975) heeft de OVSE een brede erkenning genoten. Die erkenning is versterkt toen in 1990 de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa CVSE omgedoopt werd tot OVSE. De OVSE legde het karakter van permanente conferentie af en werd een heuse internationale organisatie, die inmiddels is uitgegroeid tot 450 man stafpersoneel in Genève en 3000 man personeel die 'op missie' zijn in diverse landen. De OVSE-missies vinden hun rechtsbasis soms in Veiligheidsraadsresoluties (zo voert de OVSE-missie in samenwerking met UNMIK de bepalingen uit van diverse VR-resoluties), maar in ieder geval altijd in officiële besluiten van de eigen Permanente Raad.

#### b. Bondgenootschappelijk

Alle landen (57) met directe belangen in Europa zijn lid van deze organisatie. Dus ook de Verenigde Staten, Canada en de landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS). De OVSE is een belangrijk overlegplatform om conflicten in Europa te voorkomen of veiligheid te herstellen. Door het grote aantal lidstaten zijn de prioriteiten soms sterk uiteenlopend. Aan de andere kant hebben de activiteiten die de OVSE ontplooit vaak een veel minder omstreden karakter dan militaire missies, zodat overeenstemming minder moeilijk te bereiken is.

#### c. Instrumentarium

In OVSE-verband kan een combinatie van militaire, diplomatieke en sociale middelen, zoals bevordering van democratie en naleving van mensenrechten, worden ingezet. Er is bovendien (beperkte) militaire ervaring met waarnemersmissies, bijvoorbeeld in Georgië en voormalig Joegoslavië. Er is zeker een ruime diplomatieke ervaring, vooral met de minderhedenproblematiek in diverse Europese landen en het tot elkaar brengen van Oost- en West-Europa en Noord-Amerika. Ook beschikt de OVSE over een grote expertise in de uitvoering van wapenbeheersingsmissies.

#### d. Conclusie

De OVSE kan slechts besluiten nemen met algemene instemming. Gelet op het grote aantal lidstaten, betekent dit dat er vaak veel en langdurig diplomatiek overleg nodig is om tot actie te kunnen overgaan. Daarnaast beschikt de OVSE over slechts enkele kleine permanente organen voor o.a. conflictpreventie en mensenrechten, en heeft de organisatie geen militaire staforganisatie of een gezamenlijke militaire structuur. De huidige ambities voor crisisbeheersingsoperaties, bijvoorbeeld in Nagorno-Karabach, lijken daarom niet realistisch. De OVSE is ongeschikt voor het begeleiden of uitvoeren van militaire operaties, laat staan operaties in het hogere geweldsspectrum. Maar van de ervaring met kleinschalige waarnemersmissies moet zeker blijvend gebruik gemaakt worden. Wel is het van belang dat er nadere afstemming komt tussen de EU en de OVSE over de werkzaamheden die ze verrichten in Oost-

Europa, op de Balkan en de Kaukasus, aangezien daartussen steeds meer sprake is van overlap.<sup>203</sup>

#### 7.4 Samenwerking in de NAVO

Evenals de VN kon de NAVO bij de oprichting op een afwijzende houding van de SGP rekenen. Ds. Zandt, die destijds hierover het woord voerde, laakte het 'ijdele vertrouwen' dat men in de NAVO stelde om het communistische gevaar het hoofd te bieden. Een praktisch bezwaar van hem was dat kleine landen hun belangen niet veilig konden stellen in zo'n organisatie waar de grote landen de toon zetten.<sup>204</sup> Door de jaren heen is de houding van de SGP omgeslagen van negatief naar positief. In eerdergenoemde studies werd door de SGP veel belang aan de NAVO toegekend (zie hoofdstuk 4). De VS nam van oudsher in het bondgenootschap de belangrijkste plaats in. De keuze voor de NAVO was, gezien het tijdsbestek van de Koude Oorlog, vanzelfsprekend. Deze organisatie bood solide veiligheids garanties. De NAVO heeft ook ná de Koude Oorlog een goede staat van dienst opgebouwd als organisatie waarin de transatlantische bondgenoten samen hun veiligheidsbelangen wisten te organiseren, van de Balkan tot Afghanistan. Rond de Amerikaanse inval in Irak in 2003 zijn er echter spanningen in de organisatie ontstaan. De lotsverbondenheid wordt niet even sterk meer ervaren en over de realisatie van op zichzelf identieke waarden wordt verschillend gedacht. De NAVO bevindt zich daarom nu in een fase van heroriëntatie. De organisatie moet aangeven waar ze nu eigenlijk voor bedoeld is en de lidstaten moeten voor zichzelf opnieuw formuleren waarin ze zich met elkaar verbonden weten.

##### a. Internationaal-rechtelijk

De NAVO is een intergouvernementele organisatie met een adequate verdragsbasis en heeft als zodanig ook een goede reputatie. De NAVO is regelmatig door de VN gemandateerd om militaire operaties uit te voeren waarvoor een rechtsbasis geschapen was in een Veiligheidsraad-resolutie. Wel is het NAVO-verdrag qua inhoud redelijk gedateerd. De focus in het verdrag is volledig gericht op het verschaffen van bondge-

---

<sup>203</sup> S. Biscop, 'De Europese veiligheidsstrategie: Een ambitieuze mondiale agenda voor de Europese Unie', in: *Atlantisch Perspectief*, jg. 28 (2004), p. 13.

<sup>204</sup> A.W. Lenselink, 'Buiten onze grenzen', p. 267.

nootschappelijke garanties voor elkaars veiligheid, dit terwijl de NAVO in de loop der decennia vele andere taken op zich heeft genomen. Die hebben niet hun neerslag gevonden in de verdragstekst, maar zijn beschreven in andere belangrijke NAVO-documenten.

b. Bondgenootschappelijk

De bondgenootschappelijke banden binnen de NAVO zijn lange tijd sterk geweest en zijn dat voor een belangrijk deel nog. Daarbij was en is altijd wel sprake van asymmetrie. Die is ingegeven door het grote militaire overwicht van de VS, waardoor afhankelijkheid en bondgenootschappelijkheid deels samenvallen. Dat is niet louter negatief te duiden, integendeel. De Europese NAVO-lidstaten hebben aan de VS doorgaans een goede bondgenoot gehad. Denk aan het Amerikaanse optreden in de Tweede Wereldoorlog, de Koude Oorlog én de crises op de Balkan. Europa heeft Amerika nog steeds volop nodig om dreigingen vanuit het Midden-Oosten en Azië het hoofd te bieden. Dat geldt ook in zeer sterke mate voor de dreiging van het internationale terrorisme. Verschillende Europese landen, zeker ook de Oost-Europese landen, hebben daarnaast een sterke politieke band met de VS en zullen dat zo willen houden. Tot slot is er in militair opzicht sprake van afhankelijkheid vanwege het enorme overwicht aan mensen en materieel dat de VS kan inzetten en het tekort daaraan in de Europese NAVO-lidstaten.

Uiteraard is er ook een andere kant aan dit verhaal. Vanwege de slechte ervaringen in de Kosovo-oorlog in 1999 lijken de VS een meer instrumentele visie op de NAVO te ontwikkelen en de organisatie te beschouwen als een gereedschapskist die gebruikt wordt wanneer het uitkomt.<sup>205</sup> Ook is het zo dat enkele grotere Europese landen sinds de val van de Muur meer een eigen koers proberen te varen en politiek en militair overleg niet meer in de NAVO (willen) voeren. Hierdoor is het voor de overige landen moeilijker geworden invloed uit te oefenen op de politiek van VS, waardoor de NAVO aan kracht en homogeniteit verliest. Daarnaast heeft de onduidelijkheid en onenigheid over het dreigingsbeeld van na de Koude Oorlog binnen de NAVO verdeeldheid veroorzaakt.

---

<sup>205</sup> Dit proces is tot op zekere hoogte evengoed aan Europese zijde waarneembaar, daar waar de EU de NAVO als 'toolkit' wil gebruiken om zelfstandige EVDB-missies vorm en inhoud te kunnen geven.

Vooralsnog lijkt het erop dat de NAVO haar homogeniteit vooral moet zoeken in zaken als non-proliferatie en terrorismebestrijding wereldwijd.<sup>206</sup> Het militaire optreden in Afghanistan, dat o.a. gebaseerd is op art. 5 van het Verdrag van Washington, is een goed voorbeeld van hechte bondgenootschappelijke samenwerking in de strijd tegen het internationaal terrorisme.

#### c. Instrumentarium

Evenals de EU beschikt de NAVO over een eigen veiligheidsstrategie of –concept. In vergelijking met de EU-strategie is de NAVO-strategie duidelijker over de eigen ambities en de situaties waarin militair optreden overwogen wordt.

Daarbij komt dat de NAVO vanwege de eigen capaciteiten de ambities beter kan waarmaken. De NAVO beschikt over uitstekende instrumenten, waaronder een goed functionerende militaire stafstructuur, een eigen militaire planningscapaciteit, eigen inlichtingen en dergelijke. De organisatie kan nagenoeg alle typen militaire operaties verrichten. De landen gezamenlijk beschikken over militaire middelen voor het uitvoeren van operaties op alle niveaus van het geweldspectrum. De NAVO kent een grote mate van standaardisatie van essentiële elementen. Hierdoor is onderlinge steunverlening en versterking uitstekend mogelijk. Uniforme procedures, waarbij regelmatig training en oefening plaatsvindt, hebben van de NAVO de grootste en de meest slagvaardige militaire macht gemaakt in de wereld.

De andere kant van de medaille is dat, omdat de NAVO voornamelijk een militaire organisatie is, deze minder goed (dan bijvoorbeeld de EU) geëquipeerd is voor het verlenen van economische en andere maatschappelijke hulp die nodig is voor de (weder)opbouw van een land.

#### d. Conclusie

De NAVO is een organisatie die bezig is zich te herpositioneren. Er bestaat een goed transformatieproces naar andere taken (denk aan terrorismebestrijding) en inzetgebieden (ook ver buiten het grondgebied van de lidstaten), terwijl de basis van de NAVO, collectieve verdediging, is blijven bestaan. Bij de onduidelijkheden in de huidige mondiale veiligheidssituatie is het van belang dat de NAVO op alle fronten goed

---

<sup>206</sup> Alexander Moens, 'Transatlantic Bipolarity and NATO's Global Role', in: *Journal of Transatlantic Studies*, 4, (2) 2006, pp. 241-252.

scoort. De NAVO blijft de best uitgeruste organisatie voor het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties, zeker als daarbij veel geweld noodzakelijk is. Als meest slagvaardige organisatie moet de NAVO voor Nederland het primaire verbond zijn voor internationaal militair optreden.

De belangrijkste uitdaging voor dit moment is gelegen in het zoeken naar meer politiek-strategische coherentie binnen de NAVO na de Irak-crisis. Zoals blijkt uit de analyse van de veiligheidsstrategieën van de VS, de EU en de NAVO, is de dreigingsanalyse sterk identiek, maar zijn er duidelijke verschillen in het antwoord dat op de dreigingen geformuleerd wordt.<sup>207</sup> Het gevaar bestaat dat de NAVO aan kracht inboet door de verdeeldheid tussen de EU en de VS. Het politiek-strategische beeraad tussen Europese landen en de VS moet in de Noord-Atlantische Raad gevoerd worden. Meer consensus is wenselijk over controversiële zaken als de waardering van bestaande internationale instellingen en organisaties, de omgang met internationaal recht, kleine kernwapens etc., om zo te werken aan herstel van onderling vertrouwen. In paragraaf 7.8 komen we hier op terug. Tot slot is een heldere taakverdeling tussen de NAVO en de EU van belang.<sup>208</sup>

### **7.5 Samenwerking in de Europese Unie**

De EU is van oorsprong geen militaire, maar een economische organisatie, die door het verknopen van de nationale economische belangen van de lidstaten wilde voorkomen dat de vroegere rivalen opnieuw met elkaar in oorlog zouden komen. Die doelstelling is tot nu toe gehaald. Met de uitbreiding van de ambities en taken van de EU naar het terrein van de buitenlandse politiek, is ook het veiligheids- en defensiebeleid op de Brusselse agenda terechtgekomen. De SGP stond daar vanaf het begin zeer kritisch tegenover en heeft er altijd voor willen waken dat Europese defensiesamenwerking in de EU een alternatief voor de NAVO werd.

Veiligheids- en defensiesamenwerking binnen de Europese Unie gaat inmiddels steeds verder. Het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet is voorlopig van de baan, maar het Europese De-

---

<sup>207</sup> J.-M. Rickli, 'US and EU Security Strategies: Same Planet, Different Hemispheres', in: *Oxford Journal on Good Governance*, 2004, no. 1, pp. 49-54. Zie verder bijlage 2.

<sup>208</sup> M.A. Flournoy and J. Smith, *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, CSIS, oktober 2005, p. 69.

fensie Agentschap is wel van start gegaan en ook de EU Gevechtsgroepen zijn op dit moment in opbouw. De eerste EU-crisisbeheersingsoperaties hebben reeds plaatsgevonden. De SGP in de Tweede Kamer heeft zich niet verzet tegen de Nederlandse deelname daaraan (zie uitgebreider hoofdstuk 4). Wel bejegt de Kamerfractie autonome EU-operaties kritisch. Zo heeft zij in juni 2006 niet ingestemd met de EUFOR RD missie naar de DR Congo.



EUFOR RDC - Europese missie in Afrika (foto: Gerben van Es, AVDD)

a. Internationaal-rechtelijk

De EU is een deels supranationale, deels intergouvernementele organisatie met een duidelijke verdragsbasis. De organisatie heeft zelfstandige relaties met tal van landen en andere organisaties. Krachtens artikel 17



EU-verdrag houdt de EU zich ook bezig met defensiebeleid. Wie die defensiebepaling echter leest, zal opmerken dat ze een erg algemeen karakter heeft. Het gaat slechts om 'de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid'. Dat beleid was en is geheel op intergouvernementele leest geschoeid: de EU kreeg geen eigen bevoegdheden op defensiegebied. Later is het EU-verdrag aangevuld met enkele institutionele bepalingen voor het gemeenschappelijk defensiebeleid, maar opvallend is de afwezigheid van duidelijke defensiedoelstellingen en -taken, hoewel deze wel vermeld staan in de EU-Veiligheidsstrategie. Dat is een belangrijk manco. Niettemin is de EU door de VN inmiddels erkend als een organisatie die in staat is om operaties uit te voeren waarvoor in resoluties van de Veiligheidsraad een rechtsbasis geboden is.

#### b. Bondgenootschappelijk

Nederland heeft al vele tientallen jaren ervaring met Europese samenwerking. Bijvoorbeeld op economisch, monetair, en milieugebied. De Unie heeft de interstatelijke verhoudingen in Europa drastisch verbeterd. Een oorlog tussen de lidstaten is momenteel nauwelijks denkbaar. Ook op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde misdaad en terrorisme is Europese samenwerking niet meer weg te denken. Bovendien heeft Europese samenwerking veel betekend voor de veiligheid en stabiliteit in de hele Europese regio. De Unie is ten slotte een grote speler op het wereldtoneel en heeft middelen tot haar beschikking die de negatieve gevolgen van armoede, nationalisme en globalisering in de wereld kunnen tegengaan.

Binnen de EU heeft Nederland doorgaans goede bondgenootschappelijke relaties, hoewel die met het ene land sterker zijn als met het andere. Ook heeft "het buitenland" op politiek niveau soms betere contacten met de EU dan met de VS. Die contacten kunnen heel breed zijn, op terreinen als handel, milieu, mensenrechten en veiligheid.

De vraag is echter, of de bondgenootschappelijke relaties binnen de EU dusdanig zijn dat van een hecht gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid sprake zou kunnen zijn. Vooralsnog moet het antwoord daarop ontkennend luiden. De lidstaten hebben dusdanig verschillende prioriteiten, dat eensgezindheid over de inzet van militaire eenheden in bepaalde crisisgebieden vaak moeilijk te bereiken is. Zonder 'grote broer' Amerika aan tafel, komt die verdeeldheid regelmatig scherp aan het licht en laten de Europese landen hun nationale voorkeuren preva-

leren. Denk aan Frankrijks inzet voor Congo en de inzet van het Verenigd Koninkrijk voor Irak. De Europese eensgezindheid als het gaat om militaire inzet op de Balkan is een positieve uitzondering. Daar komt bij dat de Europese landen in militair opzicht afhankelijk zijn van de VS: de EU moet voor autonome operaties doorgaans materieel 'lenen' bij de NAVO. Daardoor heeft de EU op militair vlak weinig armslag.

De verhouding tussen de EU en de NAVO is nogal eens moeizaam (geweest). Binnen de NAVO was lange tijd sprake van hechte militaire samenwerking, op basis van gedeelde doelstellingen. De verzelfstandiging van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid heeft zeker ook te maken met de wens van sommige landen om zónder Amerika een eigen weg te gaan op veiligheidsgebied. Zo bezien doet het Europees defensiebeleid afbreuk aan de hechtheid van het NAVO bondgenootschap.<sup>209</sup> Men zou zich kunnen voorstellen dat de EU haar wensen op defensiegebied vorm had kunnen geven door de Europese inbreng binnen de NAVO te versterken en beter te coördineren, conform de Amerikaanse wens.

### c. Instrumentarium

De vraag is of de EU beschikt over een toereikend instrumentarium om militaire operaties te kunnen verrichten.

Om dat te kunnen beoordelen, moeten we eerst nagaan wat de ambities zijn van de EU op defensiegebied. Had de EU tot voor enkele jaren geen veiligheidsstrategie, sinds eind 2003 beschikt zij daar wel over. Afgezien van de dreigingsanalyse, die duidelijk en concreet is, biedt de strategie weinig duidelijkheid over de opstelling die de EU kiest, dan wel over de omstandigheden waaronder militaire inzet overwogen wordt.<sup>210</sup> Een positief punt van de Europese strategie is dat náást militaire instrumenten diverse politieke en economische instrumenten ter beschikking staan om veiligheid en stabiliteit te bevorderen. Juist ook op die terreinen ligt vanouds de kracht van de EU, méér dan op het militaire.

---

<sup>209</sup> D. Bereuter, 'NATO and the EU Security Strategy', in: *Oxford Journal on Good Governance*, 2004, no. 1, pp. 21-27.

<sup>210</sup> Toye, A. 'The 2003 European Union Security Strategy - a critical appraisal', in: *European Foreign Affairs Review*, 9 (1), 2005.

Een volgende vraag is of de EU over voldoende capaciteiten beschikt om militair op te treden. Afgezet tegen de hoge ambities die de EU heeft om zelf crisisbeheersingsoperaties te kunnen uitvoeren, zijn de militaire capaciteiten gering. Het is de vraag of er een oprechte ambitie bestaat om de bestaande defensiebudgetten efficiënter aan te wenden door bijvoorbeeld standaardisatie, gezamenlijke materieelaankoop en –ontwerpen. De EU beschikt nauwelijks over een militaire structuur en evenmin over alle benodigde essentiële middelen. Ook is ze nog niet in staat deze te verwerven of te ontwikkelen. Daardoor is de EU slechts geschikt voor het uitvoeren van militaire operaties lager in het geweldsspectrum. Niet alle landen van de EU zijn lid van de NAVO en daardoor minder bekend met, en geoefend in, NAVO-procedures, terwijl ook minder sprake zal zijn van standaardisatie. Daarnaast zijn er diverse knelpunten in de samenwerking met de NAVO (zie par. 3.5), die de ontwikkeling van volwaardige EU-militaire capaciteiten bemoeilijken.

Wat het voortzettingsvermogen van de EU-militaire inzet betreft, deze is vooralsnog klein. De *Battlegroups* i.o. zijn slechts gedurende een korte periode inzetbaar. De bereidheid om eenheden te leveren voor een concrete militaire operatie zal mede afhangen van de politieke prioriteit die door de afzonderlijke lidstaten aan de oplossing van een bepaald conflict wordt toegekend.

Qua zeggenschap over de inzet van eigen militairen in EU-verband is de situatie vergelijkbaar met die in de NAVO: de lidstaten blijven daarover volledig bevoegd.

De mogelijkheden voor beïnvloeding door Nederland zullen mede afhankelijk zijn van het uiteindelijke aandeel dat Nederland in een EU-operatie levert.

#### d. Conclusie

Het EVDB is ook in het Nederlandse buitenlands beleid niet meer weg te denken. Vanwege de hierboven genoemde tekortkomingen acht de SGP het EVDB niet geschikt voor crisisbeheersingsoperaties in het hogere geweldsspectrum.

Gelet op de sterke kanten van de EU verdient het aanbeveling om de politieke en economische inzet te concentreren op conflictpreventie, en de inzet van militaire en politionele capaciteit vooral te richten op post-conflictsituaties. We denken dan vooral aan militaire missies voor toezicht op de naleving van een vredesakkoord, missies voor de opbouw

van politie en het justitiële apparaat ('rule of law') en missies op het snijvlak van veiligheid en wederopbouw. Met het oog daarop zou het goed zijn als de EU de vormgeving van de gevechtsgroepen meer afstemt op de taken waarin de EU zou kunnen excelleren.

In geografisch opzicht ligt het voor de hand dat de EU, anders dan de NAVO die vanwege haar capaciteit tot veel meer in staat is, zich vooral richt op operaties op het Europese continent (bijvoorbeeld op de Balkan en op de Kaukasus).

### **7.6 Samenwerking in een 'coalition of the willing'**

Incidenteel komt het voor dat groepen landen samenwerken bij het uitvoeren van militaire operaties. Voorbeelden zijn het Australische optreden op Oost-Timor en de Amerikaans-Britse interventie in Irak in 2003. De vraag is in hoeverre het wenselijk is om samen te werken in 'coalitions of the willing' als alternatief voor optreden via bestaande organisaties.

#### **a. Internationaal-rechtelijk**

'Coalitions of the willing' zijn losse, ad hoc samenwerkingsverbanden zonder verdragsrechtelijke basis. Hun juridische legitimiteit is daarom niet sterk. In principe zal het dan ook zelden voorkomen dat de VN Veiligheidsraad mandaat verleent aan een coalitie van landen om militair op te treden. Een positief voorbeeld is de eerste Golfoorlog, geleid door de VS en een coalitie van landen, volledig gedekt door Veiligheidsraadresoluties. Ook is het mogelijk dat de VN achteraf – in zekere zin – militair optreden door een coalitie legitimeert door feitelijk te erkennen dat daarvan sprake is en door niet officieel uit te spreken dat het wederrechtelijk is. Een voorbeeld van deze opstelling zijn de VR-resoluties over Irak van na 20 maart 2003, waarin de presentie en het optreden van de Multinational Force erkend worden en waarin de VN pogen om tot een zekere samenwerking met de coalitietroepen in Irak te komen. Andere voorbeelden, hoewel niet in alle gevallen vergelijkbaar met Irak in 2003, zijn de bejegening door de VN van NAVO-operatie KFOR in Kosovo (1999) en van het offensief in Afghanistan tegen de Taliban en Al Qaida dat eind 2001 begon. Tot het vormen van 'coalitions of the willing' kan worden overgegaan als de Veiligheidsraad in een situatie van acute bedreiging van de internationale vrede en veiligheid het laat afweten, of wanneer binnen de EU of de NAVO geen consensus bereikt is over een gezamenlijke aanpak.



Van Kandahar naar Uruzgan (foto: Gerben van Es, AVDD)

#### b. Bondgenootschappelijk

Van onbetwist voordeel is dat een *'coalition of the willing'* politiek eensgezind in denken is. Zo'n vorm van samenwerking scoort dus hoog op de bondgenootschappelijke meetlat. De keerzijde is dat militaire operaties door *'coalitions of the willing'* vaak niet duidelijk gedragen of zelfs wantrouwig bejegend worden door landen die buiten de coalitie staan. Een breed internationaal draagvlak is dus niet gemakkelijk te bereiken. Vanwege de sterke politieke banden en de overeenstemming over veiligheidsprioriteiten is een snelle besluitvorming, niet gehinderd door formele procedures, mogelijk, waardoor effectief ingrijpen mogelijk is. Een nadeel is dat kleinere landen die zich aansluiten weinig invloed zullen hebben op de strategie en de besluitvorming. De grote bondgenoten zullen in zo'n samenwerkingsverband de toon zetten. Anderzijds wordt alles wel met consensus besloten en houden de deelnemende landen volledige zeggenschap over inzet van eigen militairen en materieel.

#### c. Instrumentarium

In algemene zin is weinig te zeggen over de vraag of de deelnemende landen middelen kunnen inzetten die toegesneden zijn op het te berei-

ken militaire doel. Dat hangt louter af van de militaire middelen waarover ze beschikken. Wel zal er, wellicht meer dan binnen de kaders van de VN, de EU of de NAVO, de bereidheid zijn om die middelen daadwerkelijk in te zetten. Vanwege de flexibiliteit van deze samenwerkingvorm zal er ook gemakkelijker een vorm van ‘taakspecialisatie’ ontstaan, waarbij het ene land zich meer toelegt op gewapend optreden, en het andere land meer op stabilisatie en wederopbouw naderhand.

#### d. Conclusie

Het heeft niet de voorkeur om militaire operaties uit te voeren met behulp van ‘coalitions of the willing’. Daarvoor zijn zowel internationaal-rechtelijke als politieke motieven te geven. Alleen in een uiterste geval – bijvoorbeeld bij zeer snel gewenste actie – en als besluitvorming elders stopt – is deze vorm van optreden geschikt.

### **7.7 De verhouding tussen de veiligheidsorganisaties**

In de vorige paragrafen is een analyse gemaakt van de sterktes en zwaktes van de VN, de OVSE, de NAVO en de EU op het gebied van internationale vrede en veiligheid. Deze analyse stelt ons in staat om een visie te ontwikkelen op de gewenste taakverdeling tussen de diverse organisaties, waarbij onze aandacht vooral uitgaat naar de verhouding EU-NAVO. Uiteraard heeft die taakverdeling ook politiek-strategische kanten, waarbij we vooral denken aan de verhouding tussen de VS en diverse Europese landen. Op dat laatste aspect gaan we in een volgende paragraaf in.

Een goede taakverdeling kan geformuleerd worden door te kijken naar de beschikbare capaciteit en expertise die de genoemde organisaties in huis hebben om een aantal essentiële activiteiten te verrichten.<sup>211</sup>

#### *Diplomatieke activiteiten*

De SGP hecht veel waarde aan preventieve diplomatie. Voorkomen is immers beter dan genezen. En de inzet van een geweldloos middel heeft, wanneer mogelijk, te allen tijde de voorkeur. De VN heeft wel veel diplomatieke middelen, maar weinig diplomatieke ‘kracht’ om deze

---

<sup>211</sup> De hier genoemde activiteiten zijn niet uitputtend. Zie voor een compleet overzicht van alle Defensieactiviteiten de *Nederlandse Defensie Doctrine*, pp. 75-78.

middelen met pressie in te zetten. Ook de OVSE is een organisatie met veel diplomatieke expertise, maar wederom niet heel krachtig. De EU beschikt ook over een breed scala aan diplomatieke middelen voor conflictpreventie, ditmaal wél in combinatie met economische *sticks & carrots*, wat in principe een krachtige diplomatie mogelijk maakt. De NAVO is meer geschikt voor militaire diplomatie: andere landen uitnodigen voor samenwerking en partnerschap of desnoods dreigen met militaire middelen. Bij preventieve diplomatie kan men ook denken aan de inzet van afzonderlijke landen. Soms kan bilateraal diplomatiek optreden het meest effectief zijn, bijvoorbeeld als er sprake is van bijzondere banden tussen twee landen.

#### *Herstellen van vrede*

Voor zover dreigen met geweld nog nodig is om broze vrede te bestendigen of de verbroken vrede te herstellen, is met name de NAVO geschikt; de EU en de VN zijn minder geschikt vanwege geringere militaire capaciteit. Voor zover het diplomatieke activiteiten betreft, kan – zeker in de Europese regio – de EU een rol van betekenis spelen (bijv. bij het tot stand brengen van een vredesakkoord); in verder weg gelegen gebieden is eerder voor de VN een taak weggelegd. Bij *monitoring* van naleving van vredesakkoorden en afspraken over ontwapening kan in Europa de OVSE een rol spelen, daarbuiten de VN en de NAVO.

#### *Militaire activiteiten*

Voor conflictpreventie, vroegtijdige waarschuwing, bewaking, preventieve troepenontplooiing, en militaire dialoog, lijkt de NAVO het meest geschikt vanwege ruime mogelijkheden voor militaire afschrikking. Het ontbreekt de EU grotendeels aan mogelijkheden daartoe. Dit geldt eveneens voor de OVSE en de VN, wanneer preventieve diplomatie gefaald heeft.

Bij vredeshandhavende activiteiten (onder hoofdstuk 6 VN Handvest, militair toezicht op naleving vredesakkoord of wapenstilstand), is het de VN die historisch gezien deze taak meestal waarneemt, maar ook de NAVO en de EU (denk aan Bosnië) hebben in het verleden dit soort missies uitgevoerd. Wanneer de missie een grotere omvang heeft, kan de EU het al gauw niet meer behappen zonder gebruikmaking van NAVO middelen.

Vredesafdwingende activiteiten (onder hoofdstuk 7 VN Handvest; interstatelijke of intrastatelijke militaire interventies, soms met hoge ge-

weldsintensiteit) zijn bij de NAVO in de beste handen. De VN, EU en OVSE vallen hiervoor in beginsel af. Ook kan men denken aan een *coalition of the willing*; soms gelegitimeerd door de VN, maar hierbij is voorzichtigheid geboden. Want Somalië in 1993 liet zien dat dit kan uitlopen op een mislukking.

Voor vredesopbouwende activiteiten (civiel militaire samenwerking; opbouwen infrastructuur, economie, opbouw democratisch staatsbestel, veiligheidssector, demobilisatie) heeft de EU over meer instrumenten de beschikking dan de NAVO, die toch vooral een militaire organisatie blijft. Anderzijds hebben historisch gezien de NAVO en de VN hiermee tot nu toe meer ervaring (Balkan, Irak, Afghanistan). Voor nieuwe taken zoals de bescherming van energiepipleidingen lijkt de NAVO beter uitgerust dan de EU.

#### *Overige activiteiten en taken*

Voor humanitaire hulpverlening lijkt de VN de meest aangewezen organisatie: medisch, vluchtelingen, voedselhulp enzovoorts, uiteraard in samenwerking met NGO's. Daarnaast is ook de NAVO heel geschikt voor snelle humanitaire acties. Denk aan de NRF inzet bij de aardbeving in Pakistan en Hurricane Katrina (beide in 2005), de organisatie biedt veel mogelijkheden voor luchttransport en medische zorg onder moeilijke omstandigheden.

### **7.8 Verbetering van de transatlantische relaties**

Wil de internationale gemeenschap goed kunnen reageren op de diverse dreigingen die op ons afkomen, dan is een goede transatlantische samenwerking cruciaal. Dat geldt ook voor een optimale militaire inzet van de EU en de NAVO. Op diverse plaatsen in deze publicatie is duidelijk gemaakt dat er spanningen zijn in de relatie tussen diverse Europese landen en de VS. In deze paragraaf willen we enkele belangrijke verschillen en frustraties benoemen en kijken in hoeverre ze weggenomen kunnen worden.

Anti-Amerikaanse gevoelens bestaan in Europa al veel langer dan sinds het aantreden van George W. Bush als president van de VS. Ze hebben veel te maken met verschillen in politiek en cultuur. Europa is in de afgelopen eeuw sterk gesecculariseerd en is het geloof in grote verhalen kwijtgeraakt. In Amerika is de christelijke religie in de laatste decennia juist versterkt. Europa staat voor diepzinnigheid, maar ook voor existentiële twijfel en gebrek aan daadkracht. Amerika staat voor opper-



vlaakigheid, maar ook voor optimisme, geloof in eigen idealen, doelgerichtheid, daadkracht en prestaties. Beide continenten delen veel politieke idealen (denk aan democratie en mensenrechten), maar de Amerikanen lijken – meer dan de Europeanen – bereid te zijn daarvoor hoge offers te brengen.<sup>212</sup> Ook zonder George W. Bush als president zou de VS dus op kritiek kunnen rekenen vanuit Europa, kritiek die ten dele wellicht door jaloezie is ingegeven.

Een belangrijk actueel geschilpunt tussen verschillende Europese landen en de VS is op dit moment de omgang met het internationale recht. Velen zien de EU als een organisatie die het internationale recht hoog in het vaandel heeft. De regering-Bush wordt daarentegen nogal eens afgeschilderd als een notoire schender van datzelfde recht. De vraag is of dat in alle opzichten terecht is. Laten we enkele voorbeelden bekijken uit het recente verleden. Het Internationaal Strafhof is een Hof waar de VS zich aanvankelijk sterk voor hebben ingezet. Onder meer vanwege EU-eisen over de bereikbaarheid van militairen, die voor de VS niet bespreekbaar waren, is de VS uiteindelijk afgehaakt en mist het Strafhof daardoor de steun van een belangrijke speler op wereldniveau. Het Ottawa-verdrag dat een verbod op landmijnen bevat, is uiteindelijk niet door de VS (naast Europese landen als Litouwen, Estland en Finland) geratificeerd, omdat veel Europese landen geen tijdelijke uitzondering op het verbod aan de VS toestonden vanwege hun presentie langs de grens tussen Noord- en Zuid-Korea, dit ondanks het feit dat de VS in de jaren 90 zich sterk hebben ingezet voor ontmijning wereldwijd. De VS hebben niet het Comprehensive Test Ban Treaty geratificeerd, Frankrijk wel. De VS testten in 1992 voor het laatst een nucleair wapen, waarop ze veel kritiek kregen, maar Frankrijk testte - ondanks ratificatie - kernwapens in 1995-1996. Bij de totstandkoming van het Kyoto-protocol over de uitstoot van CO2 bedongen de Europese landen voorwaarden waaraan zij zelf wel dachten te kunnen voldoen, maar die voor de VS praktisch onhaalbaar waren, vandaar dat de VS dit protocol niet hebben geratificeerd.<sup>213</sup> Deze voorbeelden maken duidelijk dat internationaal recht verpolitiekt recht is, zo gauw men de tot-

---

<sup>212</sup> R. Bodelier, 'De regering Bush verdient meer krediet', in: *Civis Mundi*, 2006, nr. 2, pp. 102-107.

<sup>213</sup> Voorbeelden ontleend aan J. van Oudenaren, 'US Reactions to the EU Security Strategy', in: *Oxford Journal on Good Governance*, 2004 (1), pp. 43-47.

standkoming ervan nagaat. Ook de VS zetten zich in voor internationaal recht, maar hun uitgangspositie en belangen zijn vaak anders. Toch is er op het vlak van het internationaal recht ook kritiek mogelijk op de VS. Een voorbeeld is de eenzijdige opzegging door de regering Bush van het ABM-verdrag tegen ballistische raketten. Een ander in het oog springend voorbeeld is de behandeling van gevangenen. De VS hebben brede kritiek gekregen op het feit dat zij terreurverdachten gevangen nemen zónder hen de status van krijgsgevangene toe te kennen en hen gevangen te houden zónder dat ze een normale rechtsgang krijgen. Deze kritiek is terecht. Het valt niet in te zien waarom de VS de terreurverdachten niet volgens de Conventies van Genève zouden kunnen behandelen. Uiteraard mogen de VS bij antiterreuroperaties verdachten gevangen nemen, maar als zij met een redelijke mate van zekerheid ervan overtuigd zijn dat de arrestaties terecht waren, kan een normale rechtsgang toch niet op bezwaren stuiten. Ook vanuit christelijk oogpunt is dit van belang: zelfs een rechtsstaat met een wettig gekozen regering kan falen in de toepassing van het recht. Maar omdat elk mens een schepsel van God is, óók een terreurverdachte, is een normale overheidsbehandeling mét rechtswaarborgen te allen tijde geboden.<sup>214</sup> Een ander geschilpunt met internationaal-rechtelijke aspecten is de preëemptieve toepassing van militair geweld. Het debat tussen diverse Europese landen en de VS is volstrekt vertroebeld door de aanval op Irak in 2003. Vanuit Europa is te gemakkelijk gezegd dat een preëemptieve aanval per definitie wederrechtelijk is, vanuit de VS is er te weinig werk van gemaakt om bij het uitdenken van die doctrine te letten op de verhouding met het internationale recht. In 6.4.1 hebben we het begrip ‘preëemptieve oorlogvoering’ geanalyseerd en geconcludeerd dat, indien aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt, deze vorm van oorlogvoering niet haaks op het internationale recht hoeft te staan. Het zou, gelet op de ontwikkelingen in Iran en Noord-Korea, onverstandig zijn om het debat hierover nu te staken. Wij zijn van mening dat langs de door ons ontwikkelde gedachtelijn, ondanks de verschillende vertrekpunten, meer internationale consensus zou kunnen groeien over het concept van preëemptieve oorlogvoering.

---

<sup>214</sup> Gelukkig is de Amerikaanse regering medio 2006 gezwicht voor de sterke buitenlandse en binnenlandse kritiek en wil zij vanaf dat moment gevangen terreurverdachten wel volgens de Conventies van Genève behandelen.

De waarde die aan de VN toegekend wordt, is de volgende kwestie. De EU zou met meer realisme naar de VN moeten kijken. Evenals de VS hebben ook diverse Europese landen vaak hun neus gestoten als ze in de VN iets wilden bereiken, hetzij in de Veiligheidsraad, hetzij in de Mensenrechtencommissie of elders. Uiteraard is het wenselijk dat zowel de VS als de EU zo lang mogelijk het VN-spoor bewandelen. Wat dat betreft zullen de VS zich soms meer moeten inspannen om de coalitie niet louter door de missie te laten bepalen: bestaande coalities (lees: internationale organisaties) zijn nu eenmaal niet weg te denken en men moet ze niet nodeloos verzwakken. Maar als het VN-spoor uiteindelijk doodloopt, wil dat niet zeggen dat vervolgens alles wat de VS of de EU buiten de VN gedwongen is te doen immoreel is.

Tot zover de geschilpunten. We vragen ons vervolgens af in hoeverre er tussen Europese landen en de VS een gemeenschappelijke basis aanwezig is om te werken aan verbetering van de samenwerking op veiligheidsvlak. Die basis is er zeker. In bijlage A is een vergelijking gemaakt van de veiligheidsstrategieën. Daaruit blijkt een grote mate van overeenstemming in het vaststellen van actuele bedreigingen van onze veiligheid. Vanuit die overeenstemming moet vervolgens gewerkt worden aan een gezamenlijke aanpak. Dat zo'n aanpak mogelijk is, blijkt uit het gezamenlijk optrekken in Afghanistan en de toegenomen samenwerking in de diplomatieke opstelling jegens Iran met zijn nucleaire ambities. Samenwerking zien we ook op het gebied van 'slimme terrorismebestrijding', bijvoorbeeld op justitieel gebied (uitwisseling gegevens) en op financieel gebied (bevrozen tegoeden van verdachte organisaties en personen). In die zin kan toch de missie soms de coalitie bepalen.

Meer samenwerking is ook mogelijk als er minder met zwart-witbeelden wordt gewerkt in het beschrijven van elkaars veiligheidsbeleid. Zo is het onjuist om de EU te betitelen als een organisatie die louter gebruikmaakt van *soft power* en de VS als een land dat zich alleen van *hard power* bedient. De beide veiligheidsstrategieën laten zien dat zowel de EU als Amerika een breed scala aan instrumenten wil inzetten ter bevordering van stabiliteit, vrede en veiligheid. Zo is de National Security Strategy rijk aan doelstellingen voor betere diplomatieke banden en economische samenwerking met tal van naties over de hele wereld. Ook het Greater Middle East Initiative, een uitgebreid programma voor democratisering, onderwijs en ontwikkeling waar de VS veel geld in investeren, is nauwelijks bekend. Vice versa sluit de Europese veiligheidstrate-

gie militair ingrijpen niet uit, maar erkent ze dat dit onder omstandigheden nodig is. Er is kortom veel meer gemeenschappelijks dan veelal wordt aangenomen.

Concluderend is verbetering van de transatlantische samenwerking een absolute noodzaak om gezamenlijk het hoofd te bieden aan nieuwe dreigingen. Een perfecte relatie wordt het nooit. Sommige verschillen zijn daarvoor te groot. Denk alleen al aan de kwestie van de gevangenen. Ook al gaat Amerika terreurverdachten behandelen volgens de Conventies van Genève, dan nog zullen Europese landen terreurverdachten niet gauw uitleveren vanwege de mogelijkheid dat de VS uiteindelijk de doodstraf toepast. Niettemin is een goede transatlantische relatie te veel waard om er niet aan te werken. Met instemming citeren we ter afsluiting Erik Jones:

*‘The crisis in the transatlantic relationship is a crisis of will and not of principle.... In reaction to the crises of times past, the US and Europe may actually have established a ‘more mature relationship’, or at least something resembling one. It is complicated. It is conflictive. And it is often heated. But it is too important to let it go. Understanding this fact should not foster complacency. Rather it should encourage politicians on both sides of the Atlantic to support the flexibility and cooperation that virtually all parties admit is necessary to bring the crisis to an end’.*<sup>215</sup>

## 7.9 Conclusies

In dit hoofdstuk is een vergelijking gemaakt tussen de VN, de OVSE, de NAVO en de EU bij de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. In de loop der jaren is de houding van de SGP ten aanzien van de VN, de NAVO en de EU duidelijk veranderd. Op militair gebied is er een duidelijke voorkeur voor de NAVO ontstaan, maar de SGP denkt ook kritisch mee over een constructieve militaire inzet van de VN en de EU. Voor de VN zien wij een wereldwijde rol weggelegd in de uitvoering van minder risicovolle militaire operaties, humanitaire hulpverlening en andere civiele steunverlening. Voor zwaardere operaties moet de VN een beroep doen op de NAVO of op ‘coalitions of the willing’. De OVSE is niet geschikt voor crisisbeheersingsoperaties en dient zich

---

<sup>215</sup> E. Jones, ‘Debating the transatlantic relationship: rhetoric and reality’, in: *International Affairs*, 2004 (4), p. 612.

te beperken tot haar kerntaak: het ondersteunen van de opbouw van stabiele rechtsstaten, waarin minderheden een veilig bestaan hebben. Met betrekking tot de transatlantische betrekkingen kunnen we concluderen dat hoewel de verhoudingen regelmatig gespannen zijn – hetgeen niet ongewoon is voor veranderende democratische regeringen – de VS en Europa veel meer gemeenschappelijk hebben dan veelal wordt aangenomen. Dat blijkt onder meer uit een vergelijking van de actuele Amerikaanse en Europese veiligheidsstrategieën. Verbetering van de transatlantische samenwerking is een absolute noodzaak om gezamenlijk het hoofd te kunnen bieden aan de actuele en de toekomstige dreigingen. Ondanks de grote en soms overheersende macht van de Verenigde Staten kan een nauwe relatie met dit land ook de mogelijkheid bieden invloed uit te oefenen op de (buitenlandse) politiek van de Verenigde Staten.



De Pantserhouwitser 2000 NL vormt de ruggengraat van de artillerie. (foto: Ministerie van Defensie)



## 8. SGP-visie op Europese veiligheid en defensie

De snelle ontwikkelingen op het terrein van veiligheid en defensie in Europa, zoals de wording van het EVDB en de recente uitbreidingen van de EU en de NAVO, vereisen een hernieuwde oriëntatie van de SGP op Europese veiligheid en defensie. Deze studie geeft een antwoord op de vraag wat de visie van de SGP is op de aard, de tegenwoordige stand van zaken en de toekomst van het veiligheids- en defensiebeleid in het algemeen, het EVDB in het bijzonder, en de rol van respectievelijk de EU en de NAVO.

In deze studie is, na een analyse van de verschillende visies uit het verleden en heden, van de actuele ontwikkelingen en de bijbeltheologische aspecten, een beleidskader geformuleerd voor de door de SGP in te nemen positie. In dat beleidskader is gesteld dat internationale defensiesamenwerking gericht moet zijn op het vergroten van de internationale vrede en veiligheid en het versterken van de internationale rechtsorde. Daarnaast vraagt het beleidskader om de betrouwbaarheid van bondgenoten zwaar mee te wegen in de keus voor een vorm van defensiesamenwerking. Ten slotte moet beschikt kunnen worden over een toereikend militair instrumentarium om de veiligheidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Aan de hand van dit beleidskader zijn in hoofdstuk 7 diverse internationale organisaties beoordeeld op hun waarde voor defensiesamenwerking.

Dit afsluitende hoofdstuk beschrijft in conclusies en aanbevelingen de concrete opvattingen van de SGP over Europese veiligheid en defensie. Uit de probleemstelling vloeit voort dat wij andere organisaties dan de EU en de NAVO in dit hoofdstuk buiten beschouwing laten. Waar mogelijk zijn de standpunten verdeeld in argumenten over de NAVO, de EU, de onderlinge taakverdeling en het door Nederland te voeren beleid.

### 8.1 Conclusies

#### *NAVO*

- De NAVO is en blijft voor de SGP de organisatie die het meest geschikt is voor het hele scala aan crisisbeheersingsoperaties en één die met kop en schouders uitsteekt boven de andere internationale organisaties als het gaat om operaties met een hoog geweldsniveau.

- Het inzetgebied van de NAVO is inmiddels uitgebreid van het bondgenootschappelijk grondgebied en de nabije regio's tot regio's ver weg. De SGP steunt die ontwikkeling.
- Op het gebied van non-proliferatie en terrorismebestrijding is de NAVO bij uitstek de aangewezen organisatie.
- Door toegenomen verschillen van inzicht tussen de VS en sommige Europese landen over politieke en strategische vragen, zal er naar meer consensus gestreefd moeten worden over de taken van de NAVO, wil de organisatie effectief inzetbaar blijven in de nabije toekomst.

#### *EU*

- Wat de SGP betreft, had de EU zich op defensiegebied niet moeten verzelfstandigen ten opzichte van de NAVO. Nu het EVDB stap voor stap gestalte krijgt en daarmee politieke realiteit geworden is, zal de SGP het EVDB kritisch volgen en per missie/operatie en beleidsaspect een afweging maken over instemming met Nederlandse deelname.
- Het is niet wenselijk de EU bij militaire operaties verder te verzelfstandigen ten opzichte van de NAVO. Concurrentie met de NAVO op militair gebied is schadelijk voor een eenduidige Westerse opinie over internationale veiligheid en doet afbreuk aan de inzet en slagkracht van de beide organisaties.
- De EU heeft een breed palet aan diplomatieke, sociale en economische instrumenten tot haar beschikking waarin het zich met conflictpreventie, civiel-militaire operaties en missies voor de opbouw van rechtsstaat en democratie ('rule of law' missies) kan specialiseren en onderscheiden.
- Daar waar de NAVO niet kan en wil optreden, bijvoorbeeld door onenigheid tussen Europese landen en de VS, moet onderzocht worden of de EU een positieve bijdrage kan leveren aan internationale veiligheid en stabiliteit. Binnen Europa, bij voorbeeld in de Zuid-Kaukasische regio – met Nagorno-Karabach, Abchazië en Zuid-Ossetië – liggen hiertoe wellicht mogelijkheden voor conflictbemiddeling door de EU. Daarbij gaat het in eerste instantie niet om een militaire bijdrage, maar om de inzet van politieke en economische middelen. Gezien het politieke, economische en geostrategische belang van deze regio – en derhalve van een ééndui-



dig Westers veiligheidsbeleid – zou de EU haar beleid alhier moeten uitvoeren in nauwe afstemming met de VS. Een eventuele EVDB-operatie in deze regio kunnen de NAVO en de VS met deze afstemming ondersteunen in het geval van een militaire beleids optie middels het ‘Berlijn-Plus’ concept, wanneer andere middelen gefaald hebben en de landen in kwestie dat aanvaarden.

#### *Taakverdeling NAVO – EU*

De EU en de NAVO zijn niet gelijkwaardig als het gaat om de middelen waarmee internationale dreigingen het hoofd geboden kunnen worden. De NAVO beschikt over grote militaire capaciteiten over de volle breedte van het geweldsspectrum, terwijl de EU in militair opzicht in de kinderschoenen staat. Anderzijds heeft de EU de beschikking over tal van politieke en economische instrumenten, die de NAVO weer ontbeert. Deze verschillen nopen tot het streven naar een goede taakverdeling tussen beide organisaties op het gebied van vrede en veiligheid. In dat kader komt de SGP tot de volgende gezichtspunten:

- Een vergelijking van strategieën van de EU met de NAVO laat zien dat beide organisaties veel gemeen hebben als het gaat over de analyse van de actuele bedreigingen van onze veiligheid, hoewel de NAVO-strategie in zeker opzicht al weer aan actualisering toe is. Die gemeenschappelijke strategische visie biedt mogelijkheden voor een vruchtbare samenwerking.
- Bij beschouwing van het instrumentarium en de capaciteit waarover beide organisaties beschikken, is het wenselijk om de EU vooral in te zetten voor crisisbeheersingsoperaties van geringere omvang, van kortere duur en lager in het geweldsspectrum. Te denken is aan vredesbewarende en vredesopbouwende operaties.
- Voor zover de EU besluit militaire missies op zich te nemen, heeft het sterk de voorkeur dat zij daarbij op basis van de Berlijn Plus-afspraken gebruik maakt van NAVO-middelen. Dit om een zo nauw mogelijke samenwerking met de NAVO te behouden.
- De NAVO is inzetbaar voor alle operaties zowel qua omvang, als qua tijdsduur als qua geweldsniveau (van vredesafdwingend tot vredesbewarend en vredesopbouwend tot humanitair). De militaire kracht van de NAVO staat er garant voor dat deze organisatie

ook bij escalerend geweld en wanneer extractie van militairen in noodsituaties nodig is, zichzelf kan redden.

- De SGP bepleit ook in geografisch opzicht een afbakening tussen de EU en de NAVO. Mede vanwege de geringe capaciteit ziet de SGP de EU bij voorkeur optreden op het Europese continent. Te denken is aan de Balkan en als andere organisaties het af laten weten en de situatie daartoe aanleiding geeft, de regio Zuid-Kaukasus. De NAVO is geschikt voor veeleisende crisisbeheersingsoperaties zowel binnen als buiten Europa.
- Anders dan het militaire instrument – waarin de NAVO qua ervaring en infrastructuur evident leidend is – ligt de kracht van de EU meer in de diplomatieke, sociale en economische instrumenten van veiligheidsbeleid, die inzetbaar zijn in de fase van conflictpreventie, maar ook in latere fasen. De NAVO zou zich kunnen specialiseren in het militaire instrument en de EU in de niet-militaire instrumenten van veiligheidsbeleid.

## 8.2 Aanbevelingen

1. Op het nationale niveau is het van belang vanuit het perspectief van de door de NAVO en de EU beschreven tekortkomingen op het gebied van materieel en personeel, dat Nederland investeert om die tekortkomingen waarvoor het nationaal gezien verantwoordelijk is ongedaan te maken. Dergelijke investeringen dienen gepaard te gaan met een dienovereenkomstige verhoging van de Nederlandse defensiebegroting.
2. Nederland moet zich inzetten voor intensivering van operationele samenwerking tussen NAVO en EU in crisisbeheersing. Daar waar mogelijk zou het Nederlandse uitgangspunt moeten zijn dat binnen één crisisbeheersingsoperatie die zich aandient, NAVO en EU gezamenlijk moeten optreden in hun specifieke expertises. Met het bevorderen van taakspecialisatie en een gecoördineerde aanpak binnen één missie – met het militaire instrument voor de NAVO en met de diplomatieke, sociale en economische instrumenten voor de EU – zijn diverse doeleinden gediend. Het voorkomt concurrentiestrijd tussen beide organisaties, vermindert tegenstellingen tussen de VS en Europa, maakt maximaal gebruik van specifieke

capaciteiten, bewerkstelligt synergie in optreden en daardoor effectievere crisisbeheersing, en bevordert de eenheid in Westers veiligheidsbeleid.

3. Nederland dient ervoor zorg te dragen dat alle nationale toezeggingen die in het kader van de NRF en de EU Battlegroups gedaan zijn, ook daadwerkelijk nagekomen worden, en niet slechts op papier. Op die manier manifesteert ons land zich als een betrouwbare partner, die niet één militaire eenheid twee keer toezegt en daardoor in de problemen komt. Daarbij geldt wel dat, in lijn met de laatste conclusie in paragraaf 8.1, de samenstelling van de NRF en de EU Battlegroups afgestemd moet worden op hun taakstelling. De NRF moet over de volle breedte van het geweldsspectrum kunnen opereren, de EU Battlegroups kunnen met een veel bescheidener samenstelling volstaan.
4. Nederland moet zich richten op een zinvolle afbakening van veiligheids- en defensietaken van de EU, NAVO en OVSE, afgestemd op prioriteit genietende samenwerking binnen de NAVO. Daartoe dient Nederland te bepleiten dat de EU een heldere taakafbakening formuleert, zowel ten opzichte van de NAVO als ten opzichte van de OVSE. Wat het eerste betreft, dient er in EU verband een duidelijke taakstelling te komen voor de Battlegroups: sommige lidstaten willen ze inzetten voor alle denkbare operaties, ook operaties met veel militair geweld, anderen alleen voor missies met lage intensiteit.<sup>216</sup> De SGP pleit voor beperking tot het laatste. Zonder een duidelijke taaktoedeling zal er voortdurend verwarring ontstaan over de verhouding tussen de NRF en de Battlegroups. Wat het tweede betreft: aangezien de OVSE en de EU steeds meer in dezelfde vijver vissen (met name 'rule of law' missies), dient de EU met de OVSE overeenstemming te bereiken over wat beide organisaties wel en niet doen en op welke landen of regio's ze zich willen concentreren.
5. Nederland dient te bevorderen dat de NAVO het Strategisch Concept uit 1999 zal aanpassen. Aspecten als de strijd tegen het inter-

---

<sup>216</sup> Flournoy & Smith, *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, p. 56.

nationale terrorisme, de (mogelijk voortgaande) uitbreiding van de organisatie, nieuwe partnerschappen (met Zuid-Oost Aziatische landen en Perzische Golfstaten), ervaringen in Afghanistan en Irak met complexe conflicten, de ontwikkeling van de NRF en het toenemende belang van energieveiligheid komen onvoldoende terug in het huidige Strategisch Concept. Dat schept onduidelijkheid over de koers van de organisatie. Door een nieuw Concept uit te brengen, laat de NAVO zien welke taken ze tot de hare rekent.

6. Vanuit de VS is al jarenlang aangedrongen op een grotere Europese militaire bijdrage aan de NAVO. Tot op heden is daarvan veel te weinig terechtgekomen. De noodzaak tot grotere investeringen is dus niet alleen tot Nederland beperkt. Nederland moet zich ervoor inzetten dat de Europese landen hun defensie-inspanningen niet alleen vergroten, maar ook – zoveel mogelijk binnen de NAVO - beter coördineren, zowel inzake de aanschaf van nieuw materieel, het doen van investeringen, als het vergroten van het aandeel parate strijdkrachten en het verhogen van de bijbehorende defensiebudgetten. Het transformatieproces, waartoe de verdere ontwikkeling van de NRF noopt, kan daarvoor een goede stimulans zijn. In dit kader mag van de VS verwacht worden dat ook dat land substantieel bijdraagt aan de NRF, om zo te laten zien dat ze er ook zelf in geloven en het sámen met de Europese NAVO-lidstaten tot een succes willen maken.
7. Wil de samenwerking op defensiegebied tussen de EU en de VS verbeteren, dan blijft de NAVO daarvoor het eerst aangewezen forum. Het politiek overleg in de Noord-Atlantische Raad verdient een krachtige impuls om politieke meningsverschillen tussen de VS en sommige Europese landen uit te praten. Op basis van gedeelde veiligheidsanalyses is het zeker mogelijk om meer eensgezindheid te bereiken over de prioriteiten op veiligheidsgebied. Nederland dient zich actief in te zetten voor het bestemmen van de Noord-Atlantische Raad als focus voor defensiepolitiek overleg tussen Europa en de VS.

**Bijlage 1. Overzicht leden van OVSE, NAVO en de Europese Unie op 1 januari 2007**

<b>OVSE</b>				<b>56 leden</b>
	<b>NAVO</b>			<b>26 leden</b>
		<b>EU</b>		<b>27 leden</b>
Albanië	Canada	België	Cyprus	
Andorra	IJsland	Bulgarije	Finland	
Armenië	Noorwegen	Denemarken	Ierland	
Azerbeidjaan	Turkije	Duitsland	Malta	
Bosnië- Herzegovina	Verenigde Staten	Estland	Oostenrijk	
Georgië		Frankrijk	Zweden	
Heilige Stoel		Griekenland		
Kazachstan		Hongarije		
Kirgizië		Italië		
Kroatië		Letland		
Liechtenstein		Litouwen		
Macedonië		Luxemburg		
Moldavië		<b>Nederland</b>		
Monaco		Polen		
Montenegro		Portugal		
Oekraïne		Roemenie		
Oezbekistan		Slovenië		
Rusland		Slowakije		
San Marino		Spanje		
Servië		Tsjechië		
Tadzjikistan		Verenigd Koninkrijk		
Turkmenistan				
Wit-Rusland				
Zwitserland				

## Bijlage 2. Vergelijking veiligheidsstrategieën VS, EU en NAVO

	'The National Security Strategy of the United States of America', 2006	'A secure Europe in a better world', EU veiligheidsstrategie 2003	'The Alliance's Strategic Concept', NAVO 1999
<b>Belangrijkste bedreigingen</b>	Terrorisme Verspreiding MVW massavernietigingswapens Tyrannieke regimes + dreiging die er van uitgaat Regionale conflicten	Terrorisme Verspreiding MVW Regionale conflicten Falende staten Georganiseerde misdaad	Instabiliteit + dreigende crises in en aan de rand van het Euro-Atlantische gebied Kernwapenstaten die geen lid zijn van de NAVO Verspreiding MVW Terrorisme Georganiseerde misdaad Grote migratiebewegingen
<b>Veiligheidsdoelstellingen</b>	Terrorismebestrijding Non-proliferatie MVW Verbreiding democratie en vrijheid Beëindiging tirannieke regimes Bevordering van democratie Bezweren van regionale conflicten	Terrorismebestrijding Non-proliferatie MVW Interventie in regionale staten Herstel gefaalde staten Een veilige Europese regio Oplossing van het Arabisch-Israëlische conflict	Vrijheid en veiligheid van alle lidstaten garanderen Vrede en stabiliteit in Euro-Atlantische regio (niet alleen de lidstaten) Versterking transatlantische band Non-proliferatie Reductie nucleaire wapens
<b>Middelen</b>	Naast militaire, ook politieke en economische instrumenten Versterking van bondgenootschappen, vooral met de EU, de NAVO en landen die de waarden van de VS delen Pragmatisch multilateralisme Conflictpreventie m.b.v. diverse instrumenten Militaire interventie m.b.v. NAVO, VN of 'coalitions of the willing' Desnoods 'preemptive strike' Gebruik nucleaire wapens wordt niet uitgesloten Energieonafhankelijkheid Ontwikkelingssamenwerking Democraticopbouw	Naast militaire, ook politieke en economische instrumenten Goede relaties met omliggende landen en grote mogelijkheden Een sterke transatlantische relatie, ook via NAVO Effectief multilateralisme Preventieve betrokkenheid bij dreigende crises (Verbeterde) inzet van militaire middelen, in afstemming met NAVO Meer beleidscoherentie binnen de EU	Politieke partnerschappen, consultatie en dialoog Militaire verdediging en afschrikking (ook nucleair) Instandhouding en ontwikkeling militaire capaciteiten over gehele breedte geweldsspectrum Conflictpreventie Crisisbeheersingsoperaties Goede relaties met VN, OVSE en NAVO Uitbreiding aantal lidstaten

**Toelichting:**

Bovenstaand overzicht is een ruwe weergave van de inhoud van drie veiligheidsstrategieën. Bij het vergelijken ervan moeten we bedenken dat de VS een staat is, de EU een internationale organisatie met een zeer breed takenpakket, en de NAVO een internationale organisatie met primair een militair takenpakket. Opvallend is de grote overlap tussen de drie strategieën, zowel in de analyse van de belangrijkste bedreigingen, als in de gekozen doelstellingen en de voorgestelde middelen. Daarnaast zien zowel de EU, als de VS als de NAVO verantwoordelijkheden voor zich weggelegd voor de veiligheid buiten eigen grondgebied, teneinde de bedreigingen ver buiten het eigen grondgebied af te weren. Toch zijn er ook markante verschillen, verschillen overigens die nog meer uit de tekst zelf van de strategie op te maken zijn dan uit bovenstaand overzicht.

*Versillen tussen de EU-strategie en de Amerikaanse strategie*

- De belangrijkste verschillen zijn waarneembaar tussen de EU-veiligheidsstrategie en de Amerikaanse National Security Strategy. De Europese strategie begint met de zin: 'Europa is nog nooit zo welvarend, veilig en vrij geweest'. De Amerikaanse strategie begint met de zin: 'Amerika is in oorlog' (de oorlog tegen het terrorisme).
- Een opvallend verschil tussen de Europese en de Amerikaanse strategie is dat de eerste nauwelijks concrete landen noemt, terwijl het Amerikaanse document heel veel landen bij naam noemt en ze een reprimande dan wel een compliment geeft voor hun opstelling. Die opstelling wordt vooral beoordeeld langs de meetlat van democratische gezindheid. Dat laatste heeft te maken met de Amerikaanse visie dat politieke waarden zoals democratie en veiligheid rechtstreeks samenhangen met stabiliteit en veiligheid. De EU is veel voorzichtiger in het leggen van die relatie. Voor de VS is democratiebevordering wereldwijd een strategische prioriteit.
- Een volgend verschil is gelegen in het noemen van politieke en militaire instrumenten om internationale veiligheid na te streven. Het EU-document benadrukt dat er een veelheid aan instrumenten is en noemt met veel omzichtigheid de mogelijkheid van militair ingrijpen. De Bush-strategie kent in dit opzicht veel minder aarzelingen. Dit verschil komt pregnant tot uiting in het feit dat de Amerikaanse strategie de mogelijkheid van 'preemptive strike' onomwonden noemt, terwijl de Europese strategie niet verder gaat dan het veel vagere begrip 'preventive engagement'. Hieruit voortvloeiend zegt de EU niet in welke concrete situaties tot militair ingrijpen wordt overgegaan, Amerika doet dat wel.
- Ten aanzien van organisaties richt de Europese strategie zich op de versterking van bestaande multilaterale organisaties. De Amerikaanse strate-

gie is veel pragmatischer over die organisaties: als bepaalde organisaties en coalities niet effectief zijn, moeten andere partners gezocht worden.

*Verschillen tussen de Europese en Amerikaanse strategie en de NAVO-strategie*  
'A Secure Europe in a Better World' en de National Security Strategy verschillen samen op onderdelen ook weer van de NAVO-strategie.

- Het document van de NAVO legt een belangrijk accent op de bondgenootschappelijke veiligheidsgarantie. Zo'n garantie hebben de EU-lidstaten elkaar niet gegeven en in de NSS is dat begrip niet relevant, omdat het de strategie is van één enkele staat.
- In het NAVO-document wordt terrorisme slechts in een bijzin genoemd, in de beide andere documenten is het een hoofdonderwerp. Dat kan verklaard worden met het tijdstip van totstandkoming: de NAVO-strategie dateert van 1999 en inmiddels behoort terrorismebestrijding ook tot de topprioriteiten van deze organisatie. Die beleidsaanpassing heeft echter nog niet zijn neerslag gevonden in het Strategisch Concept.
- De NAVO-strategie besteedt meer aandacht dan de Europese en de Amerikaanse strategie (die zich bijna alleen op de proliferatie richten) aan het bezit van nucleaire wapens door andere landen en – anders dan de beide andere documenten – ook aan de reductie van aantallen kernkoppen zoals dat in bepaalde verdragen is afgesproken.
- De NAVO-strategie bevat naast militaire instrumenten alleen het politieke instrument van dialoog en consultatie (maar die gaat dan uiteraard weer vooral over veiligheidszaken). De Europese en de Amerikaanse strategie noemen daarentegen tal van politieke en economische instrumenten waarmee ook veiligheid en stabiliteit kan worden bevorderd. De verklaring daarvoor is uiteraard dat de EU en de VS allereerst politieke entiteiten zijn, die over een veel breder instrumentarium beschikken dan de NAVO, die vooral een militaire organisatie is.



## Lijst met afkortingen

<b>ABM</b>	<i>Anti-ballistic missile</i>
<b>AIV/CAVV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken / Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
<b>ASEAN</b>	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
<b>Benelux</b>	België, Nederland en Luxemburg
<b>CDA</b>	Christen-Democratisch Appèl
<b>CDM</b>	<i>Capabilities Development Mechanism</i>
<b>CJTF</b>	<i>Combined Joint Task Forces</i>
<b>CSIS</b>	<i>Center for Strategic and International Studies</i>
<b>CVSE</b>	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
<b>DCI</b>	<i>Defence Capabilities Initiative</i>
<b>DDR</b>	<i>Disarmament, Demobilisation and Reintegration</i>
<b>ECAP</b>	<i>European Capability Action Plan</i>
<b>EDA</b>	<i>European Defence Agency</i>
<b>EDG</b>	Europese Defensie Gemeenschap
<b>EEG</b>	Europese Economische Gemeenschap
<b>EG</b>	Europese Gemeenschap
<b>EGF</b>	<i>European Gendarmerie Force</i>
<b>EGKS</b>	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
<b>EMS</b>	Europees Monetair Stelsel
<b>EPS</b>	Europese Politieke Samenwerking
<b>EU</b>	Europese Unie

<b>EUFOR</b>	<i>European Union Force in Bosnia and Herzegovina</i>
<b>EUFOR RD Congo</b>	<i>European Force in République Démocratique du Congo</i>
<b>EUMC</b>	<i>EU Military Committee</i>
<b>EUMS</b>	<i>EU Military Staff</i>
<b>EVDB</b>	Europees Veiligheids en Defensiebeleid
<b>GBVB</b>	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
<b>GOS</b>	Gemeenebest van Onafhankelijke Staten
<b>HG 2010</b>	<i>Headline Goal 2010</i>
<b>HHG</b>	<i>Helsinki Headline Goal</i>
<b>IEPG</b>	Onafhankelijke Europese Programmagroep
<b>ISAF</b>	<i>International Security Assistance Force</i>
<b>KFOR</b>	<i>Kosovo Force</i>
<b>MLF</b>	<i>Multilateral Force</i>
<b>MVW</b>	Massavernietigingswapen
<b>NAFTA</b>	<i>North American Free Trade Agreement</i>
<b>NAVO</b>	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
<b>NATO</b>	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
<b>NBC</b>	Nucleair, Biologisch en Chemisch
<b>NGO</b>	Non-gouvernementele Organisatie
<b>NPG</b>	Nucleaire Planning Groep
<b>NRF</b>	<i>NATO Response Force</i>
<b>NSS</b>	<i>National Security Strategy</i>
<b>OVSE</b>	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

<b>PCC</b>	<i>Prague Capabilities Commitment</i>
<b>PfP</b>	<i>Partnership for Peace,</i>
<b>PSC</b>	<i>Political and Security Committee</i>
<b>PvdA</b>	Partij van de Arbeid
<b>RRC</b>	<i>Rapid Response Capability</i>
<b>SCO</b>	<i>Shanghai Cooperation Organisation</i>
<b>SFOR</b>	<i>Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina</i>
<b>SGP</b>	Staatkundig Gereformeerde Partij
<b>SSR</b>	<i>Security Sector Reform</i>
<b>UN</b>	<i>United Nations</i>
<b>UNMEE</b>	<i>United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea</i>
<b>UNMIK</b>	<i>United Nations Mission in Kosovo</i>
<b>USSR</b>	Unie van Socialistische Sovjet Republieken
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VR</b>	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
<b>VS</b>	Verenigde Staten van Amerika
<b>VVD</b>	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
<b>WEU</b>	West-Europese Unie

## Literatuur

AIV/CAVV-advies; *Preëemptief optreden* (Den Haag, juli 2004).

Aquino, Th. van; 'Summa Theologia'

Augustinus, *De Civitate Dei* (Hippo Regius, 413-426).

Bereuter, D.; 'NATO and the EU Security Strategy', *Oxford Journal on Good Governance*, no. 1 (2004).

Beza, Th., *De iure magistratum* (Lyon, 1574).

Biscop, S.; Een ambitieuze mondiale agenda voor de Europese Unie: 'De Europese veiligheidsstrategie', in: *Atlantisch Perspectief*, jg. 28 (2004).

Bloem, D.J. (e.a): *Nederland en de kernwapens: Een studie over het Nederlands nucleair beleid 1972-1985*, (Alphen aan den Rijn/Brussel, 1987).

Bodelier, B.; 'De regering Bush verdient meer krediet', in: *Civis Mundi*, nr. 2 (2006).

Charles, J. Daryl, 'Presumption against War or Presumption against Injustice?: The Just War Tradition Reconsidered', in: *Journal of Church and State* vol. 47 (2005) 335-369.

Charles, J. D. , *Between Pacifism and Jihad: The Christian and Just War*, (Downers Grove, Illinois 2005).

Deursen, A.Th. van, *De last van veel geluk. De geschiedenis van Nederland 1555-1702*, (Amsterdam 2004).

Doel, Th. van den; *The usability of the European Armed Forces: Measuring Input and Output to Military Effectiveness*, (The Hague, 2004).

Duynstee, F.J.F.M., Bosmans, J.; *Het kabinet Schermerhorn-Drees: 24 juni 1945-3 juli 1946*, (Assen/Amsterdam, 1977).

Emmens, H., Windt, V.C.; 'Europees Veiligheids- en Defensiebeleid', in: *Militaire Spectator* CLXIX (2000).

Eenennaam, B.J. van, Hoekema, J.Th.; *Over veiligheid en vrede* ('s-Gravenhage, 1984).

*European Security Strategy: A secure Europe in a better world* (Brussels, December 2003).

Evans, G.; 'When is it right to fight?', in: *Survival*, nr. 3 (2004).

Evers, R.; *Vrede maak je niet alleen: Actuele oorlogsproblematiek toegelicht vanuit bijbels perspectief* (Den Haag, 2002).

Flournoy, M.A., Smith, J.; *European Defense Integration: Bridging the gap between strategy and capabilities* (CSIS, Washington, October 2005).

Gaulle, C. de; *Memoires van de verwachting* (Bussum, 1971).

Genugten, W.J.M. van; 'De oorlog in Irak als bijdrage aan het hervormingsdebat binnen de VN', in: *Militair Rechtelijke Tijdschrift*, nr. 5 (2004).

Geus, P.B.R. de; *Staatsbelang en krijgsmacht: De Nederlandse defensie tijdens de Koude Oorlog* (Den Haag, 1998).

Haas, M. de; 'Na het einde van de Koude Oorlog: Allesomvattende vrede of woekerende conflicten?', in: *Gezinsgids*, nr. 20 (1998).

Haas, M. de; 'Moderne opvattingen over veiligheid', in: *Gezinsgids*, nr. 16 (1998).

*Handvest van de Verenigde Naties* (San Fransisco, 1946).

Hellema, D.; *Neutraliteit & Vrijhandel: De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Utrecht, 2001).

Hoffenaar, J.; *Confrontatie en ontspanning: Maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog, 1966-1989* (Den Haag, 2004).

- Hofman, H. (e.a.); *Aspecten van vrede, vrijheid en veiligheid: SGP-nota over het probleem van (kern)bewapening*, Studiecentrum SGP (Den Haag, 1985).
- Iersel, A.H.M. van, en Baarda, Th. A. van (red.), *Militaire ethiek, Morele dilemma's van militairen in theorie en praktijk*, (Budel, 2002).
- Jones, E.; 'Debating the transatlantic relationship: Rhetoric and Reality', in: *International Affairs*, nr. (2004), nr. 4.
- Kennan, G.F.; *Memoirs 1925-1950* (London, 1968).
- Kissinger, H.; *Diplomacy* (New York, 1994).
- Klaassen, A.; *Oorlog en vrede: Beschouwing vanuit SGP perspectief naar aanleiding van de oorlog in Irak*, SGP Jongeren (Den Haag 2003).
- Klep, C. en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, 2005).
- Krieger, J.; *The Oxford companion to the politics of the world* (New York/Oxford, 1993).
- Lenselink, H.; 'Buiten onze grenzen', in: *Van goedertierenheid en trouw: 75 jaar Staatkundig Gereformeerde Partij* (Den Haag 1993).
- Lindley-French, J.; *A Chronology of European Security & Defence 1945-2005* (Geneva, 2005).
- Massink, H.F. (e.a.); *Dienstbaar tot gerechtigheid: SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak* (Houten, 1993).
- Millis, W. (ed.); *The Forrestal diaries* (New York, 1951).
- Moens, Alexander, 'Transatlantic Bipolarity and NATO's Global Role', in: *Journal of Transatlantic Studies*, nr. 4, 2006, pp. 241-252.
- NATO The Alliance's Strategic Concept*. Part II: 'Strategic Perspectives' (Washington D.C., 24 april 1999).

*NATO Handbook* (Brussels 2001).

*NATO Strategic Vision*; Part 2: The Military Challenge The future strategic and military environment; (Norfolk/Mons, August 2004).

*NATO: The Alliance's Strategic Concept* (Brussels, 1999).

*Nederlandse Defensie Doctrine* (Ministerie van Defensie, Den Haag, september 2005).

Nederlof, K.A.; *Lexicon politiek-militaire-strategische termen* (Houten/Zaventem, 1992).

Oudenaren, J. van; 'US Reactions to the EU Security Strategy', in: *Oxford Journal on Good Governance*, vol. 1, no. 1 (2004).

Pijpers, A. E.; 'De veiligheidspolitiek van de Europese Unie', in: Staden, A. van (red.); *Tussen orde en chaos: De organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa* (Leiden, 1993).

Rickli, J.-M.; US and EU Security Strategies: 'Same Planet, Different Hemispheres', in: *Oxford Journal on Good Governance*, vol. 1, no. 1 (2004).

Schippers, J.A.; 'Gouden greep of goede gave? Een staatkundig gereformeerde visie op mensenrechten', in: *Mensenrechten in de politiek. Fundament of bijzaak* (Amsterdam, 1998).

Schmitt-Petri, H.; 'Standardisierung', in: *Soldat und Technik*, Nr. 3 (1989).

Staatkundig Gereformeerde Partij; *Toelichting op het Program van beginselen van de Staatkundig Gereformeerde Partij* ('s-Gravenhage, 2003).

Staatkundig Gereformeerde Partij; *Tot Uw dienst*, Verkiezingsprogramma 2003-2007.

Staatkundig Gereformeerde Partij; *Naar eer en geweten*, Verkiezingsprogramma 2006-2011.

- Staden, A. van; *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971* (Baarn, 1970).
- Teunissen, P.J.; 'Europese militaire samenwerking: Geschiedenis, problemen, perspectieven', in: *Militaire Spectator* CLIX (2000).
- Toye, A.; 'The 2003 European Union Security Strategy - a critical appraisal', in: *European Foreign Affairs Review*, 9 (1), 2005.
- Vastenhoud, W.; *50 jaar Verenigde Naties: Hoedster van Vrede en Veiligheid*, SGP Jongeren (Den Haag 1996).
- Visser, J. H. (red.); *Ver weg en toch dichtbij: SGP-visie op buitenlands beleid* (Houten, 1996).
- Vigevano, G.W.; 'Dertig jaar NAVO-strategie', in: *Intermediair* XV, 20 juli (1979).
- Waal, Ir. L. van der (e.a.); *Boodschap aan Europa: SGP-visie op de Europese Unie*, Guido de Brès-stichting (Den Haag, 2003).
- Wettig, G.; *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943-1955* (München, 1967).
- Wijk, R. de; 'De historie en politieke betekenis van het NAVO-Bondgenootschap', in: *Militaire Spectator* CLXVIII (1999).
- Wilde, J.H. de; 'Veiligheidsvelden in internationale betrekkingen', in: *Internationale Spectator*, nr. 2 (1995).



## Personalia

- Drs. J.W. van Berkum - wetenschappelijk medewerker Guido de Brès-Stichting, studiecentrum SGP.
- Drs. E.J. Brouwer - beleidsmedewerker buitenlandse zaken en defensie SGP Tweede Kamerfractie.
- D.J. van der Kooij - student politicologie UvA.
- Drs. ing. T. de Kruijf - generaal-majoor der Genie b.d.
- Drs. S.J. van Leeuwen - jeugdwerkadviseur Gereformeerde Gemeenten en militair-historicus
- Dr. M. de Haas - luitenant-kolonel der Infanterie, krijgskundig onderzoeker, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.
- Ir. A. van Maldegem - raadgevend ingenieur.
- R. Pasterkamp - journalist.