

# Het belang van NAVO-partnerschappen

**PHILIPPE DE COCK**

Fregatkapitein stafbrevethouder Philippe De Cock is raadgever van de Belgische Militaire Vertegenwoordiger bij het Militair Comité van de NAVO, bevoegd voor de opvolging van de dossiers in het domein operaties, inlichtingen en partnerschappen.

*Dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN, « la sécurité collective » est identifiée comme l'une des trois tâches fondamentales essentielles qui contribuent à la sauvegarde des États membres. Afin de remplir cette tâche, l'Alliance fait appel à un vaste réseau de partenariats avec un nombre croissant de pays et d'organisations dans le monde entier. Outre les aspects purement politiques – la contribution concrète au dialogue, au renforcement de la sécurité internationale et à la défense des valeurs sur lesquelles se fonde l'Alliance – l'article illustrera que les partenariats répondent également aux objectifs militaires, plus particulièrement la contribution aux opérations de l'OTAN.*

*“Partnerships are central to any realistic vision of NATO’s future. The passing years have created the need for a NATO of greater flexibility and reach, and we have learned that partnerships can act as force and efficiency multiplier.”<sup>1</sup>*

Vandaag zijn partnerschappen niet meer weg te denken als een integraal onderdeel van de NAVO-veiligheidspolitiek. Terecht mogen ze worden bestempeld als één van de post-Koude Oorlog succesverhalen van de Alliantie. Na de implosie van het Warschaupact beseften de bondgenoten al gauw dat de relevantie van de NAVO als veiligheidsorganisatie in het gedrang zou komen indien er niet werd geëvolueerd van een statische en louter defensieve naar een meer dynamische, flexibele opstelling. Het betekende de start van een transformatieproces waarbij het Strategisch Concept meermaals werd herzien – al driemaal sinds

1989 – teneinde de doelstellingen en de taken aan te passen aan de continu wijzigende strategische omgeving.

34

Collectieve verdediging blijft weliswaar nog steeds de ultieme bestaansreden van de NAVO, maar het huidige takenpakket richt zich evengoed op crisisbeheersing, humanitaire interventie en de aanpak van actuele en toekomstige dreigingen zoals terrorisme, de proliferatie van massavernietigingswapens en de verstoring van de toegang tot vitale hulpbronnen. Aangezien in een geglobaliseerde wereld de meeste van deze uitdagingen niet enkel beperkt blijven tot de Euro-Atlantische regio maar een mondiaal karakter hebben, is het evident dat het aspect “*outreach*” – het versterken en het ontwikkelen van betrekkingen met bestaande en potentiële partners van over de hele wereld – een centrale plaats inneemt in het beleid dat de NAVO voert sinds het einde van de Koude Oorlog. In het Nieuw Strategisch Concept, dat op 19 november 2010 tijdens de Top van Lissabon werd aanvaard, wordt het belang van partnerschappen als instrumenten die bijdragen tot de realisatie van de NAVO-doelstellingen, andermaal en duidelijk bevestigd door “*Cooperative security*”, naast “*Collective defence*” en “*Crisis management*”, te vermelden als één van de drie essentiële kerntaken van de Alliantie.

Het “*outreach*”-netwerk dat de NAVO in de twee voorbije decennia ter ondersteuning van deze coöperatieve veiligheidsgedachte heeft ontwikkeld, is zeer gediversifieerd. Het omvat een resem geïnstitutionaliseerde partnerschappen met individuele of groepen van landen: het “*Partnership for Peace*”, de “*Mediterranean Dialogue*”, het “*Istanbul Cooperation Initiative*” en de specifieke bilaterale relaties met Rusland, Oekraïne en Georgië. Naast de formele partnerschappen bestaan er tal van ad-hoc relaties met individuele landen die in meer of mindere mate nauwere contacten nastreven met de NAVO. Volledigheidshalve moet ook worden vermeld dat de NAVO bevoorrechte relaties onderhoudt met andere intergouvernementele organisaties zoals de VN en de EU. Omdat de focus echter afwijkt van deze voor de “Staat”-specifieke partnerschappen, komt dit “*outreach*”-aspect niet verder aan bod in dit artikel.

### **BASISPRINCIPES VAN DE NAVO-PARTNERSCHAPPEN**

Vooraleer dieper in te gaan op de diverse partnerschappen en de aanverwante structuren, is het van belang even stil te staan bij het grondbeginsel: de uitbouw van een veiligheidsstelsel gebaseerd op een collectief beheer van gemeenschappelijke veiligheidsbelangen. Dit fundamentele

partnerschapsbeginsel berust op drie principes: dialoog, samenwerking en zelfdifferentiatie.

- Dialoog verwijst naar de politieke inspanningen om met elkaar overleg te plegen over een breed scala van veiligheidskwesties van wederzijds belang. Elk partnerschap beschikt hiervoor dan ook over formele mechanismen voor bilaterale (NAVO+1) of multilaterale (NAVO+n) consultatie. Overeenkomstige overlegfora en de beleidsvoorbereidende structuren werden in plaats gesteld op zowel het werkniveau als het niveau van de belangrijkste NAVO-organen (Noord Atlantische Raad en Militair Comité).
- Samenwerking vertaalt zich in de praktische inspanningen om de transformatie van het militair apparaat van de partners te stimuleren. Het ultieme doel van samenwerking is om de partners in staat te stellen deel te nemen aan NAVO-geleide crisisbeheersingsoperaties.
- Het derde principe is zelfdifferentiatie. Hiermee wordt bedoeld dat de partners vrij zijn om zelf te bepalen hoe diep ze zich willen engageren in de partnerschapsprogramma's. Deze keuzevrijheid dient wel te worden genuanceerd. De partnerlanden worden immers door de NAVO geëvalueerd op het nakomen van hun voorafgaandelijk uitgedrukte intenties.

De regels en de besluitvormingsprocessen die concrete vorm geven aan de drie principes zijn terug te vinden in de kaderdocumenten van de diverse partnerschappen.

### **EEN GEDIVERSIFIEERD PARTNERSCHAPSNETWERK**

Al vanaf 1991, in de onmiddellijke nasleep van de Koude Oorlog, reikte de NAVO de hand aan landen (niet-NAVO OVSE-landen) die zich bereid toonden om samen met de NAVO te werken aan een verbetering van de stabiliteit en de veiligheid in de Euro-Atlantische regio. Dit initiatief kreeg meer concrete vorm in 1994 met de oprichting van het "*Partnership for Peace*" (PfP). Hoewel initieel niet zo bedoeld, fungeerde de PFP-associatie voor veel landen als een toegangspoort op de weg naar de verwerving van een volwaardig NAVO-lidmaatschap. In de beginjaren was het belangrijkste politieke PFP-orgaan, de "*North Atlantic Cooperation Council*" (NACC). Bij de uitbreiding van het PFP-raamwerk in 1997 werd de NACC vervangen door de "*European Atlantic Partnership Council*" (EAPC). De belangrijkste objectieven van deze Raad zijn een versterking van de politieke dialoog, de ontwikkeling van een meer operationele rol voor de partners en het nastreven van een grotere betrokkenheid van partners bij het PFP-besluitvormings- en planningsproces.

Doorheen de jaren groeide het PfP uit tot het meest robuuste en uitgewerkte partnerschap. Er werden diverse mechanismen en instrumenten ontwikkeld die het samenwerkingsprincipe een concrete invulling geven. Zo laten de instrumenten uit de zogenaamde “*PfP-toolbox*” de partnerlanden toe om defensiehervormingen te realiseren, de democratische controle over hun strijdkrachten te stimuleren en hun defensieplanning transparanter te maken. Bovendien helpen ze de partners de doeltreffendheid en de interoperabiliteit van hun strijdkrachten te bevorderen. Belangrijke instrumenten vanuit militair oogpunt zijn: het Operationele Capaciteiten Concept (OCC), dat specifiek is ontworpen om de operationele capaciteiten van partners te versterken; het “*Training and Education Enhancement Programma*” (TEEP), dat een cruciale rol speelt in het streven naar een betere dialoog en samenwerking in het militaire domein; en het “*Political-Military Framework*” (PMF), dat het kader vormt voor de samenwerking met partners in NAVO-operaties. Het “*Euro-Atlantic Partnership Work Plan*” (EAPWP) groepeerde de diverse politieke en militaire Pfp-activiteiten en omvat rond de 1500 activiteiten, die onderverdeeld zijn in 34 samenwerkingsgebieden. De Pfp-samenwerking is inmiddels zo evident geworden dat er zowel in het NAVO-hoofdkwartier als op de verschillende echelons van de commandostructuur plaatsen worden opengesteld en ingevuld door Pfp-Stafofficieren (“*Partnership Staff Elements*”).



(© NATO)

MCCS+UKR = Military Committee + Ukraine meeting, NATO HQ Brussels, 04 May 2011

Uit het PFP ontstonden er aangepaste bilaterale relaties met Rusland, Oekraïne en Georgië omwille van het bijzondere belang van deze landen voor de Alliantie. De NAVO-Rusland Raad (NRC) is een mechanisme voor overleg, gezamenlijke besluitvorming en actie. De individuele NAVO-lidstaten en Rusland werken als gelijkwaardige partners aan een breed spectrum van veiligheidsvraagstukken van gemeenschappelijk belang zoals ontwapening, terrorismebestrijding en sinds kort ook raketafweer. De NAVO-Oekraïne Commissie (NUC) werd opgericht in 1997 als resultaat van de ondertekening van het Handvest over een distinctief partnerschap. De rol van deze Commissie bestaat erin de implementatie van het Handvest te evalueren en manieren te bespreken om de samenwerking verder te ontwikkelen. Het conflict tussen Georgië en Rusland gaf in 2008 aanleiding tot het tot stand komen van de NAVO-Georgië Commissie (NGC). Deze Commissie fungeert als een forum voor zowel politiek overleg als praktische samenwerking teneinde Georgië te helpen om op termijn het lidmaatschap van de Alliantie te laten verwerven.

Aangezien de Euro-Atlantische veiligheid eveneens zeer nauw verbonden is met de situatie in het Middellandse-Zeegebied, werd de “*Mediterranean Dialogue*” (MD) opgericht. Hoewel dit evenals het PFP in 1994 plaatsvond, is dit partnerschap veel minder vergaand. Het blijft beperkt tot een forum voor dialoog en overleg. Niettemin krijgt de MD langzamerhand een meer praktische invulling waarbij vooral wordt gefocust op training en uitwisseling van militairen, opsporings- en reddingoperaties op zee, crisisbeheersing, grensbeveiliging en terrorismebestrijding. Het “*Mediterranean Dialogue Work Programme*” (MDWP) is gelijkaardig aan het EAPWP, maar omvat aanzienlijk minder activiteiten (ongeveer 700).

Het “*Istanbul Cooperation Initiative*” (ICI) is het meest recente formele partnerschap. Het werd in 2004 gelanceerd tijdens de NAVO-Top in Istanboel. De belangrijkste drijfveren voor de nauwere samenwerking met de landen van het Midden-Oosten waren de nieuwe veiligheidsdreigingen zoals terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens. Net zoals de andere partnerschappen is het ICI aangepast aan de specifieke behoeften van de NAVO en de individuele ICI-leden. Het “*Istanbul Cooperation Initiative Menu of Practical Activities*” (ICIMPA) behelst een 450-tal specifieke activiteiten in het domein van samenwerking en wederzijdse steun, waarbij gebruik wordt gemaakt van de instrumenten die werden afgeleid van het PFP en de MD.

Naarmate de NAVO zich meer en meer profileert als een betrouwbare en capabele veiligheidsorganisatie die borg staat voor de coördinatie en leiding

van complexe beheersingsoperaties die onder VN-mandaat worden uitgevoerd, zoeken alsmaar meer landen van buiten de Euro-Atlantische regio toenaadering tot de NAVO. Tot deze groep van zogenaamde “*Contact Countries*” behoren landen als Argentinië, Australië, Brazilië, China, Colombia, Japan, Nieuw-Zeeland en Zuid-Korea. Hoewel er voor sommige contactlanden wel al toegespitste samenwerkingspakketten werden overeengekomen, is er vooralsnog nog geen sprake van een institutionalisering van de betrekkingen. Er moet ook worden vermeld dat de NAVO nog speciale relaties onderhoudt met Irak en Afghanistan.

### BIJDRAGE VAN PARTNERS TOT NAVO-OPERATIES

De meest zichtbare en wellicht ook de belangrijkste spin-off van de militaire samenwerking is de bijdrage die de partners leveren tot de crisisbeheersingsoperaties van de Alliantie. De beginselen, modaliteiten en andere richtlijnen voor deze ultieme operationalisering van een partnerschapsrelatie zijn vastgelegd in het al eerder genoemde “*Political-Military Framework*”. Hoewel dit kaderdocument deel uitmaakt van de “*PfP-toolbox*” werd de toepasbaarheid ook uitgebreid naar andere niet-PfP-partners, die aan NAVO-operaties wensen deel te nemen.

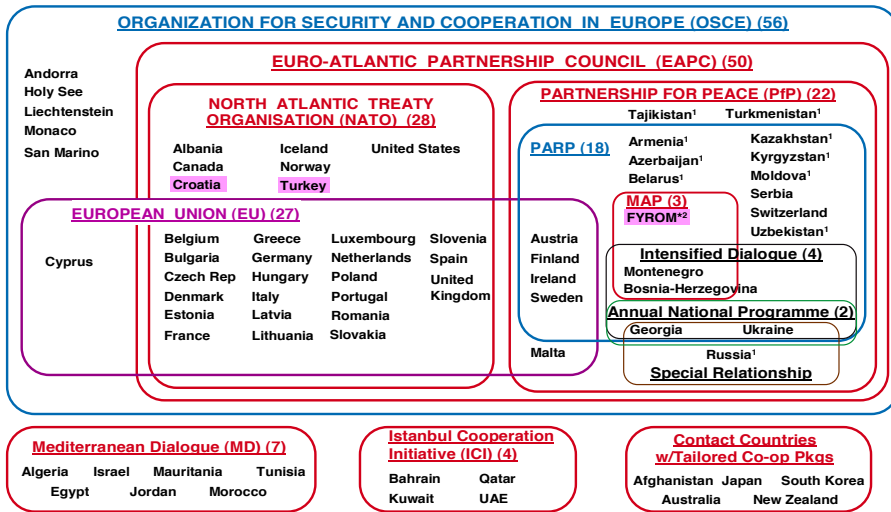
Voorbeelden van deelname van “*Non-NATO Troop Contributing Nation*” (NNTCN) aan operaties die onder NAVO-vlag werden en worden uitgevoerd zijn legio: In de Balkan hebben 17 niet-NAVO landen bijgedragen tot de uitvoering van het vredesakkoord voor Bosnië-Herzegovina. IFOR was trouwens één van de eerste gelegenheden waarbij de NAVO en haar partners ervaringen konden uitwisselen in een reële operationele context. Later werd aan dit positief verhaal een vervolg gebreed door de planning van de operaties in Kosovo. Op dit ogenblik wordt ongeveer een vijfde van het KFOR-contingent geleverd door partnerlanden. Sinds de NAVO in 2003 de leiding overnam van de “*International Security Assistance Force*” (ISAF) in Afghanistan, engageerden niet minder dan 20 NNTCN zich om hun troepen zij aan zij met de NAVO-strijdkrachten te laten ijveren om deze operatie tot een goed einde te brengen. Als laatste voorbeeld wordt operatie “*Active Endeavour*” aangehaald. Deze maritieme Artikel 5-operatie ter bestrijding van een mogelijke terroristische dreiging in de Middellandse Zee, heeft Rusland en Oekraïne toegelaten om met hun schepen gezamenlijk te opereren met NAVO-eenheden. Bovendien biedt deze operatie goede vooruitzichten voor een concretisering van de militaire samenwerking met MD-partners.

## NAVO-PARTNERSCHAPPEN IN DE TOEKOMST

Het ontwikkelde en gevoerde partnerschapsbeleid is zowel vanuit politiek als militair oogpunt uiterst waardevol gebleken. Partnerschappen hebben een duidelijke en gewaardeerde bijdrage geleverd tot de realisatie van de geallieerde doelstellingen. De voortdurend evoluerende strategische omgeving laat echter niet toe om op zijn lauweren te gaan rusten. Teneinde te garanderen dat het partnerschapsverhaal ook in de toekomst succesvol blijft, is het dus noodzakelijk om, rekening houdend met de voortschrijdende tijdsgeest en de “*lessons learned*” uit de ervaringen met partners in het verleden, te blijven streven naar maximale efficiëntie met betrekking tot het partnerschapsbeleid en de aanverwante structuren en instrumenten.

Tijdens de Top van Lissabon besloten de geallieerde staatshoofden en regeringsleiders tot een verdieping van de dialoog en consultatie met de partners. Dit sterker engagement is de vertaling van de NAVO-bereidheid om op vraag van één of meerdere partners in dialoog te treden over om het even welk onderwerp dat voor hen in het veiligheidsdomein van belang is. Deze verdieping is een nieuwe stap in de evolutie van de partnerschappen en zal aanleiding geven tot bijkomende consultatiefora, die hetzij een thematische, hetzij een geografische focus kunnen hebben.

### European and NATO Co-op Structures



<sup>1</sup> Commonwealth of Independent States (CIS) Member (10)

<sup>2</sup> Invitation to join NATO pending resolution of name issue

**EU Candidates (3)**

\* Turkey recognizes the Republic of Macedonia with its constitutional name

Naast het toekennen van een grotere politieke inhoud aan de partnerrelaties, geeft het Nieuw Strategisch Concept eveneens de aanzet tot een verdere ontwikkeling van de praktische samenwerking. Het streefdoel is om de instrumenten en de samenwerkingsactiviteiten die de diverse partnerschappen ondersteunen – de diverse coöperatieve menu’s – te rationaliseren en als een meer samenhangend geheel ter beschikking te stellen van alle partners. Omwille van het belang van de deelname van “operationele” partners aan NAVO-geleide operaties, zal er in deze context bijzondere aandacht worden besteed aan de aanpassing van het “*Political-Military Framework*”. Dit zal niet enkel worden geactualiseerd maar – wat veel belangrijker is – de potentiële NNTCN’s zullen nauwer worden betrokken bij en meer inspraak krijgen in het politieke en militaire besluitvormingsproces met betrekking tot de operaties waaraan ze voornemens zijn om deel te nemen.

Het spreekt vanzelf dat vanuit het oogpunt van de transparantie de partners intensief bij dit vernieuwingsproces moeten worden betrokken. Enkel op deze wijze kan het welslagen ervan worden gegarandeerd en zal de Alliantie op een efficiënte partnersamenwerking kunnen blijven rekenen om de slagkracht en de geloofwaardigheid van de NAVO te bestendigen als de meest succesvolle politiek-militaire veiligheidsorganisatie in de wereld.

□

Trefwoorden: *NATO-partnerships, outreach, cooperative security*

---

<sup>1</sup>: Dr Madeleine Albright, Chair of the Group of Experts on NATO’s New Strategic Concept – Opening session during the seminar on “NATO’s Partnerships and Beyond” (Oslo, 14 Jan 2010).