

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 V

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2003**

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2002

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Defensie, de reactie aan op uw verzoek van 4 oktober 2002 met kenmerk Buza 2002/41 om de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken te informeren over het regeringsstandpunt ten aanzien van de nieuwe Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

1. De Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie

De Amerikaanse regering heeft in september het document «The National Security Strategy of the United States» naar het Congres gezonden.¹ Het document brengt de wereldwijde belangen en doeleinden van de VS in kaart. Het dient als richtsnoer en rechtvaardiging voor politieke keuzes. De nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie gaat duidelijk verder dan slechts het uiteenzetten van de militaire doctrine. Het bevat een brede politieke agenda en gaat naast militaire aspecten onder andere in op mensenrechten, samenwerking met anderen om regionale crises aan te pakken, economische groei in ontwikkelingslanden, democratisering en aanpassing van de nationale veiligheidsinstellingen in de VS. Rode draad is een activistische Amerikaanse internationale opstelling, waarvoor ook de financiële middelen worden vrijgemaakt.

Vergelijking van dit document met dat van President Clinton uit 1999 toont aan dat op een aantal terreinen eerder ingezette lijnen worden voortgezet of versterkt. Vanzelfsprekend hebben de terroristische aanslagen van 11 september 2001 een grote invloed op de nieuwe veiligheidsstrategie van de regering-Bush. Een aantal dreigingen krijgt veel aandacht, in het bijzonder: regionale instabiliteit, massavernietigingswapens en terrorisme.

Gelet op de veelheid van onderwerpen beperkt deze notitie zich tot de belangrijkste: de noodzaak tot internationale samenwerking, nieuwe dreigingen en «preemptive action» (preëemptief optreden), aanpassing van de NAVO, niet-militaire aspecten van veiligheid, en bilateraal beleid.

2. Samenwerking in een interdependente wereld

Uit het document spreekt nadrukkelijk het besef dat de VS, ondanks de eigen militaire, economische en politieke kracht, kwetsbaar zijn vanwege de ongrijpbaarheid en onberekenbaarheid van terroristische netwerken en schurkenstaten. De VS beseffen dat zij in een steeds meer interdependente wereld niet kunnen zonder voortdurende, nauwe samenwerking in internationale organisaties en met de bondgenoten en gelijkgezinde staten. De grenzen tussen buitenlands en binnenlands beleid vervagen. Op nagenoeg alle beleidsterreinen wordt de noodzaak van internationale samenwerking benadrukt. Het document stelt expliciet: «We are guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone.» Daar wordt dan wel aan toegevoegd dat de VS niet voelt voor internationale overeenkomsten die slechts een symbolische betekenis hebben, «to rally support for an ideal without furthering its attainment.»

Terwijl de VS zich voortdurend zullen inspannen om samen te werken en zich van de steun van de internationale gemeenschap te verzekeren, zullen zij echter niet aarzelen unilateraal te handelen wanneer dat nodig is. Laatstgenoemd standpunt wijkt overigens niet wezenlijk af van de politiek van President Clinton in zijn «National Security Strategy for a new century» uit 1999.²

Vanuit een typisch Amerikaanse mengeling van principes en belangen verplichten de VS zich op te treden ter «bevordering van een machtsevenwicht dat de vrijheid dient.» De ambitie is het wereldwijd vergroten van de vrijheid en veiligheid. «We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world.» Kortom een internationalistische, activistische benadering geschoeid op Amerikaanse leest: «The US national security strategy will

¹ De Amerikaanse president is wettelijk verplicht zijn visie op de nationale veiligheid te geven, op grond van de Goldwater-Nichols Defence Department Reorganization Act uit 1986. De integrale tekst van het nieuwe nationale veiligheidsbeleid is te vinden op www.whitehouse.gov/homeland.

² «We act in alliance or partnership when other states share our interests, but unilaterally when compelling national interests so demand.» (A National Security Strategy for a new century, 1999, p. 14).

be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and of our national interests.»

Om een situatie te creëren waarin alle landen kunnen streven naar vrede en vrijheid, dient veel geïnvesteerd te worden in goede relaties met regionale machten als Rusland, India en China. Maar daartoe beperkt Washington zich niet; de VS voelen zich geïnteresseerd aan internationale instellingen als de VN, de WTO, de OAS, de NAVO en aan andere bestaande allianties. De VS, zo stelt het document, nemen internationale verplichtingen serieus. Uit het document valt echter ook op te maken dat de VS vinden dat internationale organisaties een doel (moeten) dienen, maar geen doel op zich zijn.

De EU wordt op economisch gebied gepresenteerd als «close friend and ally», waarmee intensief wordt geconsulteerd. Op afzonderlijke dossiers wordt de noodzaak tot samenwerking met de EU eveneens benadrukt: (financiële) strijd tegen het terrorisme, ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, en als samenwerkingspartner voor het Afrika-beleid. Daarnaast verwelkomt het document de Europese inspanningen om te komen tot een beter gemeenschappelijk buitenlands- en defensiebeleid. De VS committeren zich aan nauwe consultaties om deze ontwikkelingen te laten aansluiten bij de NAVO.

3. Nieuwe dreigingen en «pre-emptive action»

In de analyse van de veiligheidssituatie richt het document zich vooral op regionale instabiliteit, massavernietigingswapens en terrorisme. Het document benadrukt dat we te maken hebben met dreigingen die anders zijn – en in sommige opzichten gevaarlijker – dan die ten tijde van de Koude Oorlog: «We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of embittered few». Het zwartste scenario dat voorzien wordt, en waar volgens de Amerikaanse regering ernstig rekening mee gehouden moet worden, is dat terroristen beschikking krijgen over massavernietigingswapens. Meer in het algemeen wordt gesteld: «The gravest danger that our nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology.»

De Amerikaanse regering beklemtoont dat traditionele vormen van afschrikking niet werken tegen een vijand die bereid is desnoods met zelfmoordacties dood en verderf te zaaien. De aanslagen van 11 september laten geen andere conclusie toe. Ook werkt afschrikking niet goed tegen leiders van «schurkenstaten», die bereid zijn enorme risico's te nemen en de levens van hun bevolking in de waagschaal te stellen.

In het licht van de genoemde dreigingen wijst het document onder meer op het belang van een versterkte inspanning m.b.t. contra-proliferatie en non-proliferatie van massavernietigingswapens. Daarnaast is er de militaire optie, inclusief de mogelijkheid van «pre-emptive actions», om terroristische aanslagen te verhinderen en/of te voorkomen dat schurkenstaten met massavernietigingswapens in staat zijn de VS te chanteren. In de veiligheidsstrategie van 1999 stelde de toenmalige Amerikaanse regering al dat zij proportioneel, preëemptief optreden tegen een «imminent threat» gerechtvaardigd achtte in het geval van een aanzienlijke dreiging voor de nationale veiligheid.¹ De huidige veiligheidsstrategie zet deze lijn versterkt voort en geeft een onderbouwing van de optie om indien noodzakelijk preëemptief op te treden.

In zijn gesprek met de minister van Buitenlandse Zaken op 23 september jl. bevestigde Secretary of State Powell dat de mogelijkheid van «pre-emptive action» niet nieuw is. Nieuw is wel, zo stelde Powell, het bewustzijn na 11 september dat terroristen niet door afschrikking en indamming

¹ Over de aanval in 1998 op locaties in Afghanistan en Sudan schrijft de regering Clinton: «The strikes were a necessary and proportionate response to the imminent threat of further terrorist attacks against US personnel and facilities, and demonstrated that no country can be a safe haven for terrorists.» (pp. 14, 15).

kunnen worden afgestopt. De internationale omgeving is veranderd en de VS passen zich daaraan aan. Om die reden stelt de nieuwe veiligheidsstrategie: «We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries.»

Volgens de Amerikaanse veiligheidsstrategie willen de VS bepaald geen voorschot nemen op preëemptief optreden overal ter wereld. De inzet blijft om zich van de steun van de internationale gemeenschap te verzekeren. Indien dat evenwel niet mogelijk is, zullen de VS, indien nodig, het recht van zelfverdediging uitoefenen en desnoods eenzijdig preëemptief optreden tegen terroristen en «schurkenstaten.»¹ De redenen voor dergelijke acties moeten duidelijk zijn, het gebruik van geweld proportioneel en er dient een goede rechtvaardiging voor te zijn. Tevens wordt erop gewezen dat dergelijke acties niet noodzakelijkerwijs militair hoeven te zijn.

Het daadwerkelijk optreden door de VS tegen «onmiddellijke dreiging» in het licht van de andersoortige capaciteiten en doeleinden van tegenstanders – desnoods unilateraal – kan verreikende gevolgen hebben. Daarbij is overigens de wijze waarop de VS in de praktijk gebruik maakt van het concept «preemptive action» minstens zo belangrijk als het concept zelf. De aanpak door de VS van de kwestie Irak via de Veiligheidsraad is in dit opzicht een belangrijk signaal.

Uitgangspunt zou moeten zijn dat van een land niet kan worden verwacht dat het passief afwacht indien er duidelijke aanwijzingen zijn dat een terroristische aanval op zijn grondgebied of inwoners op handen is. Door duidelijk te verklaren dat preëemptief optreden mogelijk is, wordt bovendien de drempel hoger voor terroristen en schurkenstaten die een aanval beramen.

De Amerikaanse veiligheidsstrategie stelt dat landen «pre-emption» niet als voorwendsel voor agressie mogen gebruiken. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar er blijft niettemin een risico dat het concept door sommige landen toch misbruikt zou worden. Van essentieel belang is dat het concept van «pre-emptive action» strookt met het geheel van internationale rechtsregels over het gebruik van geweld (d.w.z. het uitgangspunt van een geweldverbod, behalve in geval van zelfverdediging of van toestemming door de Veiligheidsraad).

De Amerikaanse strategie stelt: «We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and intentions of today's adversaries.» De aanslagen van 11 september hebben immers duidelijk gemaakt dat niet-staatelijke actoren, met steun van bepaalde staten, een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid van andere staten. In de discussie over het concept van «onmiddellijke dreiging» zou de vraag centraal moeten staan aan welke politieke en juridische voorwaarden een daadwerkelijk militair optreden daartegen zou moeten voldoen. Hierbij zou getracht kunnen worden een nadere omschrijving te geven van de redenen voor dergelijke acties, de proportionaliteit en de rechtvaardigingsgrond. De vraag hoe misbruik van het concept kan worden voorkomen dient in dit verband nadrukkelijk te worden meegenomen. Die discussie zal zowel bilateraal als in de relevante fora, zoals NAVO en VN, gevoerd moeten worden.

¹ Het is opvallend dat de term «rogue states» wel wordt gebruikt, maar de gevoelige term «axis of evil» uit het vocabulaire is verdwenen. Irak wordt slechts kort vermeld als één van de schurkenstaten, die beschikt over massavernietigingswapens. Iran wordt niet met zoveel woorden als schurkenstaat genoemd. Overigens komt de term «schurkenstaat» ook in de Strategie van 1999 voor.

Tot slot stelt het document dat de Amerikaanse strijdkrachten sterk zullen blijven, om potentiële tegenstanders te ontmoedigen militaire capaciteiten op te bouwen die de macht van de VS overtreffen. De opmerking over het ontmoedigen van potentiële tegenstanders, die in de pers veel aandacht heeft gekregen, is in feite tamelijk theoretisch: geen enkel land zal de komende decennia in staat zijn de VS militair te evenaren. Het geeft wel aan dat de regering Bush vast van zin is zwaar in de opbouw van militaire

capaciteiten te blijven investeren. Naarmate Europa daarbij achter blijft, kan dat een groeiend probleem in de NAVO vormen.

4. NAVO

Het belang van de NAVO als steunpilaar voor transatlantische en Europese veiligheid wordt herbevestigd, maar het document stelt ook dat de NAVO zich verder moet aanpassen om zich tegen de nieuwe dreigingen teweer te stellen. Zo dient onder andere een snel inzetbare mobiele, goed getrainde strijdmacht in het veld gebracht te kunnen worden. Minister van Defensie Rumsfeld heeft hierover concrete voorstellen gedaan tijdens de vergadering van de NAVO ministers van Defensie in Warschau op 24–25 september jl. Tijdens de NAVO-Top in Praag op 21–22 november zal hierover een principebesluit worden genomen. Tevens zullen de NAVO-landen in Praag aangeven op welke gebieden zij hun inspanningen op defensiegebied zullen vergroten via meer samenwerking, taakspecialisatie en door meer investeringen.

De NAVO zal verder worden uitgebreid. Namen en aantallen worden in het document nog niet genoemd. De algemene verwachting is dat de NAVO-landen in Praag akkoord zullen gaan met een uitbreiding met zeven landen (Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië).

5. Niet-militaire aspecten van veiligheid

Het document volgt een omvattende benadering van veiligheid en legt uitdrukkelijk verband tussen de militaire en niet-militaire aspecten van het veiligheidsbeleid. In het hoofdstuk over internationale handel worden toe te juichen uitspraken over het belang van vrije markten en vrije handel gevolgd door een paragraaf over «transitional safeguards» voor Amerikaanse sectoren, zoals bijvoorbeeld de landbouw en staalindustrie. De voordelen van vrijhandel hangen af van het afdwingen van «fair trade practices», zo wordt gesteld. «These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers.» Dat laatste klinkt als een ongewenst voorbehoud, d.w.z. dat de beleden vrijhandelsprincipes op een gegeven moment (bijvoorbeeld om binnenlandspolitieke motieven) terzijde zouden kunnen worden geschoven.

Ook ontwikkelingssamenwerking maakt integraal deel uit van de brede Amerikaanse veiligheidsstrategie en het document toont een actievere opstelling dan in de aanvangsfase, vanuit het besef dat ontwikkelingssamenwerking een belangrijke bijdrage kan leveren aan de collectieve inspanningen ten behoeve van meer stabiliteit in de wereld.

De doelstellingen zijn breed: vergroting van democratie, ontwikkeling en het bevorderen van vrije markten. Expliciet wordt gesteld dat hulp zal worden ingezet «to promote freedom». Het verband tussen armoede en terrorisme wordt alleen indirect gelegd: zwakke staten bieden een vluchtplaats voor terroristen. In feite wordt daarmee «good governance» tot een zelfstandige doelstelling van de Amerikaanse ontwikkelingssamenwerking verklaard.

De VS willen zich niet committeren aan de internationale consensus zoals o.a. Nederland en de overgrote meerderheid van donoren doet in zijn ontwikkelingsbeleid. Daarbij gaat het vooral om de achtste doelstelling van de «Millenium Development Goals», namelijk het besteden van 0,7% van BNP aan «Official Development Assistance» (ODA). Terwijl de internationaal aanvaarde ontwikkelingsdoelstellingen onvermeld blijven, wordt

wel een eigen doelstelling geïntroduceerd. De VS willen de hulp verdubbelen aan ontwikkelingslanden die beschikken over een redelijk bestuur, economische vrijheid voorstaan en in mensen investeren. Deze zogeheten «Millennium Challenge Account» (MCA) zal dit soort landen belonen, maar tegelijkertijd zal vermoedelijk de Amerikaanse hulp aan landen die hier niet aan voldoen teruglopen. Het is nog onduidelijk wie de MCA zal beheren en hoe de allocatiecriteria zullen worden uitgewerkt.

Bij de vermelding van het voorstel (dat nog door het Congres goedgekeurd moet worden) dat de VS zijn «core development assistance» met vijftig procent zullen verhogen, past de kanttekening dat de VS, zelfs bij deze op zich natuurlijk toe te juichen ontwikkeling, zich in de DAC-statistieken over de ODA/BNP-ratio nog altijd in de onderste regio's zullen bevinden.

Europa is hier, anders dan op het terrein van de militaire inspanningen, de seniore partner van de VS.

Alles afwegende kan het actievere Amerikaanse beleid t.a.v. ontwikkelingssamenwerking niet de claim waarmaken dat de VS op dit terrein een voorhoederol spelen. Niet alleen ontbreekt de wil om substantiële vooruitgang te maken richting de internationale doelstelling voor een hulpomvang van 0,7% van het BNP. Maar ook inhoudelijk wordt niet gerept van het moderne acquis op het gebied van ontwikkelingsfinanciering zoals onlangs vastgelegd in de Monterrey consensus. De VS doen – naar het zich laat aanzien – bewust – geen poging aansluiting te vinden bij de internationale campagne gericht op het bereiken van de Millenniumdoelstellingen. De eigen doelstelling die wordt geïntroduceerd mist elke vorm van internationale afstemming.

Dat neemt niet weg dat in de strategie serieus aandacht wordt besteed aan het belangrijke element van de internationale welvaartsverdeling en dat de tekst een aantal interessante aanknopingspunten (integrale aanpak, «good governance», koppeling input-resultaat) biedt voor een intensievere dialoog tussen de VS en Europa op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, als bijdrage aan een integrale veiligheidsstrategie.

Het document wijdt ook enkele passages aan het klimaat. Inhoudelijk bevat het geen nieuws. Kyoto wordt niet genoemd. Er wordt verwezen naar het in februari 2002 gelanceerde initiatief op het gebied van klimaat en verbetering van luchtkwaliteit. Het is onduidelijk met welke maatregelen de Amerikaanse regering de reducties wil realiseren. De enige positieve noten zijn dat de VS zich onverkort gebonden achten aan de «Convention on Climate Change», dat ze erkennen dat er inmiddels voldoende wetenschappelijk bewijs is om tot actie over te gaan en dat ze doorgaan met het ondersteunen van ontwikkelingslanden bij de aanpak van de klimaatproblematiek.

6. Regionaal en bilateraal beleid

Het document noemt vier regionale prioriteiten: het Midden-Oosten, Zuid-Azië, het Westelijk Halfrond en Afrika.

Per continent richt de Amerikaanse strategie zich op specifieke landen als speerpunten van beleid. In Azië zijn dat India, Pakistan en Indonesië, waarbij vooral de aandacht voor India opmerkelijk is. Daarnaast heeft «11/9» een nieuwe stimulans gegeven aan de bestaande relatie met Australië, Japan en Korea. Op het Westelijk Halfrond worden specifiek de landen Mexico, Brazilië, Canada, Chili en Colombia genoemd, met een focus op de drugs gerelateerde misdaad en de relaties tussen drugs en terrorisme. Met betrekking tot Afrika legt het stuk nadruk op de landen

Zuid-Afrika, Nigeria, Kenia en Ethiopië als «anchors for regional engagement and focused attention». In Afrika zien de VS een rol in coördinatie met de Europese bondgenoten, genoemde staten en (sub-) regionale organisaties. Nadruk wordt eveneens gelegd op regionale economische instrumenten als de Free Trade Area of the Americas, de African Growth and Opportunity Act en het equivalent voor het Caribische gebied.

Over het Midden-Oosten bevat het stuk weinig nieuws. Het Midden-Oosten-conflict wordt kritiek genoemd vanwege het menselijk lijden, de nauwe relaties met Israël en de Arabische landen en het belang van de regio voor de VS. De VS committeren zich aan een onafhankelijk en democratisch Palestina naast een Israël dat in vrede en veiligheid moet kunnen leven. Volgens het document bedreigt de bezetting Israëls identiteit en democratie. De VS blijven de Israëlische leiders aanmoedigen om te komen tot concrete stappen om tot een Palestijnse staat te komen, inclusief terugtrekking tot de posities van vóór 28 september 2000 en het stoppen van nederzettingenpolitiek in de bezette gebieden.

7. Samenvattend oordeel

De nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie beoogt een antwoord te geven op de grote dreigingen waarvoor de VS zich in het bijzonder na «11/9» gesteld zien. Uit het document spreekt een pro-actieve opstelling om deze dreigingen aan te pakken. De Amerikaanse regering is voornemens verschillende middelen, dus niet alleen militaire, aan te wenden om de veiligheid en vrijheid van de VS en de wereld te bevorderen. De brede veiligheidsstrategie gaat ook in op aspecten als mensenrechten, economische politiek, klimaat en ontwikkelingssamenwerking. Van belang is ook dat deze politiek niet alleen met de mond wordt beleden, maar dat daarvoor ook de middelen worden vrijmaakt, niet alleen op militair gebied, maar ook (zij het aanzienlijk minder in omvang) op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

De Amerikaanse regering benadrukt dat internationale samenwerking voorop blijft staan. Anderzijds blijft President Bush zich het recht voorbehouden, net zoals zijn voorgangers, om eenzijdig militaire acties uit te voeren, indien optreden samen met anderen niet mogelijk blijkt. Aangezien ongrijpbare terroristische tegenstanders en onberekenbare leiders van «schurkenstaten» niet door afschrikking en indamming kunnen worden afgestopt, sluit hij niet uit desnoods preëemptief in actie te zullen komen.

Over het concept van onmiddellijke dreiging dient een discussie gevoerd te worden, waarbij de vraag centraal zou moeten staan aan welke politieke en juridische voorwaarden een preëemptief optreden moet voldoen. Daarbij gaat het m.n. om de redenen voor dergelijke acties, de proportionaliteit en de rechtvaardigingsgrond, juist om te voorkomen dat het concept wordt misbruikt. Uiteindelijk zal ook een dergelijk optreden moeten voldoen aan het geheel van internationale rechtsregels over het gebruik van geweld.

Daarnaast is er behoefte aan «global governance», gericht op het welzijn van de samenleving in brede zin. Daartoe zal bij het vormgeven, uitwerken en handhaven van multilateraal overeen te komen spelregels en afspraken meer dan tot nu toe het geval is rekening moeten worden gehouden met de ongelijke uitgangspositie van landen. De globalisering moet gezamenlijk dusdanig gemanaged worden dat de voordelen van globalisering aan zoveel mogelijk landen en mensen ten goede komen en dat de risico's voor de zwakste deelnemers zo gering mogelijk zijn.

Als slotopmerking: het is overigens duidelijk dat de verschillende spelers in Washington verschillende accenten leggen. Ook al om die reden is het zaak voor de Europeanen, als goede vrienden en trouwe bondgenoten van de VS, om actief en constructief in te spelen op de discussie in de VS.