

Tien jaar Polen in de NAVO: op zoek naar de ultieme waarborg

In de jaren negentig waren de Polen in grote meerderheid (80%) voorstander van toetreding tot de NAVO. Die steun voor de alliantie is vervolgens gedaald, tot een dieptepunt van 46% in 2007. In maart 2008 rekende 74% van de Polen op de Europese Unie als waarborg voor de veiligheid van het land en maar 11% op de Verenigde Staten. Daarentegen geeft de Poolse veiligheidsdoctrine uit 2007 de NAVO het primaat op veiligheidsgebied, terwijl de EU 'alleen in belangrijke mate de veiligheid van Polen bepaalt' en de Verenigde Staten gelden als de belangrijkste bondgenoot van Polen.

Voor minister van buitenlandse zaken Radosław Sikorski – die ambities heeft om secretaris-generaal van de NAVO te worden – is 'de NAVO de belangrijkste verdedigingsalliantie ter wereld'.¹ Maar zijn onderminister (protégé van president Kaczyński) karakteriseerde de NAVO als 'een hybride die laveert tussen uitdagingen, beschikbare middelen, instrumenten en een zekere politieke wil'.² Volgens hem is het grote succes van de alliantie sinds 1989 dat zij nog steeds bestaat.

Gedreven land

De afgelopen tien jaar heeft Polen zich gemanifesteerd als een Atlantisch gezind land, dat de relatie met de Verenigde Staten vooropzet. Het tweede Poolse specialisme is bevordering van veiligheid en democratisering van zijn Oost-Europese buurlanden. Polen is een eigenzinnig en gedreven land, dat geen toeschouwer wil zijn. Marginalisering is het schrikbeeld van Warschau. Al in 1998 wilde Polen volwaardig meepraten over het nieuwe strategische concept van de NAVO om te voorkomen dat de traditionele missie – de collectieve verdediging – uit het zicht zou raken.

Polen zoekt invloed op het beleid en op de vormgeving van de instituties. Daarom schrikt Warschau er niet voor terug aan missies mee te doen: die van de NAVO, in Kosovo sinds 1999 en in Afghanistan sinds 2003; van de EU³ en de Verenigde Naties – dit ondanks een brede basis in de publieke opinie die consistent tegen deelname van het Poolse leger aan buitenlandse missies in oorlogsgebieden is. Het

leger wordt namelijk vooral gezien als hoeder van de Poolse onafhankelijkheid.

In Moskou geldt Warschau als een koppige dwarsligger, die zich durft te verzetten. En West-Europa verbaast zich over het sterk pro-Amerikaanse beleid van Polen. Wat verwacht het land van de NAVO? Welke veiligheidsopties heeft Polen? Wat kunnen we van Polen verwachten? In de ontwikkeling van het Poolse defensie- en veiligheidsbeleid in de afgelopen twintig jaar zijn vijf keerpunten te identificeren, namelijk de jaren 1989, 1999, 2003, 2004 en 2008.

1989: pro-Westerse koers met Amerikaanse steun

In 1989 zette Polen een pro-Westerse koers in.⁴ Het ging in augustus 1990 diplomatieke betrekkingen met de NAVO aan, maar de weg naar een NAVO-lidmaatschap voor Polen kwam pas vrij na het uiteenvallen van de Sovjetunie eind 1991.⁵ Sinds 1992 is het NAVO-lidmaatschap *raison d'état* van Polen geworden. Het heeft nooit echt ter discussie gestaan (wat wel het geval was met het EU-lidmaatschap). In de Poolse politiek bestond, anders dan in Tsjechië en Hongarije, een algehele consensus over de wenselijkheid van toetreding tot de NAVO. Na 1989 voelde Polen zich met zijn herwonnen onafhankelijkheid niet veilig in de grijze zone tussen West-Europa en Rusland. 'To keep the Russians out, the Germans down, and the Americans in' – het oude NAVO-motto uit 1949, vormde voor Polen 40 jaar later nog een actuele drijfveer.

De geschiedenis en de geopolitieke ligging tussen Duitsland en Rusland bepalen het buitenlands en veiligheidsbeleid van Polen. Onafhankelijkheid en soevereiniteit zijn de *key issues* voor een land dat tussen 1795 en 1918 opgedeeld was door zijn grote burens, daarna tussen 1939 en 1945 Duitse en Sovjetbezetting te verduren kreeg, vervolgens een verschuiving op de kaart van Europa onderging, en tot 1989 door de Sovjet-overheersing beperkt werd in zijn soevereiniteit. Uit de oorlog trok men een harde les: Polen kan zichzelf niet verdedigen. Ook zijn veel Polen cynisch geworden over multilateralisme en allianties.

De Poolse scepsis over West-Europa had zijn wortels in de ervaring uit de periode 1939-1945: in 1939 door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in de steek gelaten, en in 1944 in Jalta door de Westerse geallieerden. Dank zij hun houding in de Koude Oorlog golden de Verenigde Staten als het enige land dat Duitsland en de Sovjetunie/Rusland tegenwicht kon en wilde bieden. Om deze reden zag Polen *instinctief* de Verenigde Staten als de belangrijkste garantie voor vrede en veiligheid in Europa.

Dank zij het leiderschap van president Clinton breidde de NAVO naar het Oosten uit, terwijl West-Europa nog nadacht over de gevolgen voor democratisering in Rusland onder Jeltsin. Van doorslaggevend belang was ook de oorlog in Bosnië (1992-1995): de Verenigde Staten bleven in Europa en de NAVO bleek relevant. Dit alles bewoog Polen ook om in 1994 zijn elitetroepen GROM mee te laten doen aan de Amerikaanse actie in Haïti (64% van de Polen was daar overigens tegen). Eind jaren negentig verliep de weg naar de EU moeizaam; Polen voelde zich niet welkom en men vond de Europese partners minder effectief en betrouwbaar dan de Amerikanen.

1999: tussen de Verenigde Staten en de EU

De Poolse toetreding tot de NAVO op 12 maart 1999 was een groot feest: het einde van 'Jalta'. 'Nog nooit was Polen zo vrij en veilig als nu', zo was de stemming. Hoe zag Polen zijn rol in de NAVO? In april 1999 stelde minister van buitenlandse zaken Bronisław Geremek in het parlement: 'Polen wil en moet een positie in de NAVO bereiken die het ons mogelijk maakt de strategie en het beleid van de NAVO feitelijk mede te bepalen conform onze belangen, in het bijzonder die in Centraal- en Oost-Europa. Dank zij ons economisch en menselijk potentieel en cruciale geopolitieke ligging kan Polen binnen een paar jaar een van de belangrijkste spelers in de NAVO worden.' Maar hoe te manoeuvreren in het trans-Atlantische diepe, daar was nog weinig over nagedacht.

Warschau zag de NAVO als een club van gelijkwaardige leden. Maar het NAVO-lidmaatschap betekende ook een cultuuromslag in Polen; men moest zich ontdoen van oude Warschaupact-gewoonten, zoals het passief bevelen uitvoeren van Moskou, en men moest nieuwe zaken leren, zoals lange-termijn-*policy planning*, het formuleren van zelfstandig defensiebeleid en het streven naar consensus.⁶

Twee weken na toetreding deed Polen al zonder aarzeling mee aan de eerste offensieve *out-of-area-*

actie van de NAVO in Kosovo. Na 9/11 zijn de banden met de Verenigde Staten hechter geworden. In januari 2002 deed de Poolse elite-eenheid GROM mee aan operatie-*Enduring Freedom* in Afghanistan. Maar het hoogtepunt in het Poolse atlanticisme was de deelname aan de oorlog in Irak.

2003: harde lessen uit Irak

Begin 2003 betuigde Polen, samen met andere landen uit Midden- en Oost-Europa, per brief zijn steun aan het beleid van Bush in Irak. De reden voor deze 'anti-anti-Amerikaanse' houding was een oprecht streven de transatlantische kloof te dichten. Polen wilde ook solidair zijn met de belangrijkste bondgenoot, aan wie het zoveel te danken heeft. Het land werd zo het boegbeeld van het 'Nieuwe Europa' van Donald Rumsfeld.

De deelname aan de oorlog in Irak in maart 2003 werd de meest controversiële onderneming in het buitenlands en veiligheidsbeleid van Polen sinds 15 jaar. Polen steunde de Verenigde Staten onvoorwaardelijk. Samen met het Verenigd Koninkrijk en Australië vormde het de *coalition of the willing* en was het, zij het heel bescheiden, militair betrokken bij de invasie. Na de val van het regime van Saddam Hoessein kreeg Polen de controle over een van de vier stabilisatiezones in Irak.

Met de legitimatie van de militaire actie tegen Irak worstelde men overal, behalve in Polen. Men vertrouwde op de argumenten van Bush. De meeste politieke partijen – behalve twee kleine nationalistisch-conservatieve partijen – onderschreven het beleid. Het publieke debat stelde weinig voor. Alle aandacht ging uit naar het EU-referendum in mei 2003 en naar *Rywingate* (de corruptie-affaire rond de filmproducent Lew Rywin). De publieke opinie werd pas wakker toen de eerste Poolse soldaten sneuvelen. Een meerderheid van de Polen (60-75%) bleef vervolgens tot het einde van de missie in oktober 2008 tegen de deelname van Poolse militairen in Irak.

Al gauw bleek het Poolse beleid in Irak ondoordacht. Niet de reprimande van de Franse president Chirac over de pro-Amerikaanse opstelling van Polen en consorten uit Midden- en Oost-Europa had effect op de Poolse publieke opinie, maar de kritiek uit Washington van Zbigniew Brzezinski. Hij stelde: '[D]e excessieve demonstratie van loyaliteit aan de Verenigde Staten is onnodig en schadelijk voor de relatie met Duitsland en Frankrijk.'

In de Verenigde Staten raakte Polen steeds meer teleurgesteld. De argumenten van Bush klopten niet en het optrekken met de Amerikanen leverde politieke noch materiële voordelen. Visverplichtingen bleven gehandhaafd. De les was: Polen moet een eigen beleid ten opzichte van de Verenigde Staten formuleren, met concrete, overzienbare doelen.⁷ Aan de vooravond van de EU-toetreding eiste men herwaardering van Europa, maar 'zonder de megalomane gedachte dat wij zouden kunnen bemiddelen tussen de Verenigde Staten enerzijds en Duitsland en Frankrijk anderzijds'.

2004: herwaardering van de EU

Met de toetreding tot de Europese Unie op 1 mei 2004 is het hoofddoel bereikt: integratie in de Westerse structuren van NAVO en EU. Polen was onafhankelijk, soeverein en had veilige burenen. Rusland vormde geen direct gevaar. De traditionele motieven van het Poolse pro-Atlantische veiligheidsdenken leken niet langer relevant.

Dank zij het EU-lidmaatschap ontwikkelde Polen zich van Amerikaanse protegé tot een constructieve speler in de EU.⁸ Polen werd betrokken in de besluitvorming over de Europese veiligheidsdimensie, het werd minder sceptisch. Warschau ziet de EU graag uitgroeien tot een actieve speler op het wereldtoneel. De Europese Veiligheidsstrategie viel in goede aarde. Polen doet mee aan de Europese *Rapid Reaction Force*. Eind 2008 besloten Polen, Duitsland en Slowakije om medio 2010 samen een *Battle Group* operationeel te hebben. Warschau heeft echter beperkte financiële mogelijkheden (de defensieuitgaven beslaan 6 mld euro, d.w.z. 8% van de begroting voor 2008 en 1,95% van het BBP).

'We willen twee aanvullende verzekeringspolis-sen,' zo verklaarde minister van buitenlandse zaken Sikorski in mei 2008. 'Op termijn kan het EVDB een tweede pijler van de Poolse veiligheid worden, gelijkwaardig aan de NAVO,' stelde het Burger Platform (de partij van premier Donald Tusk) in zijn verkiezingsprogramma 2007. Maar 'gezien de militaire en politieke zwakte van de EU zijn de garanties van Washington voor landen als Polen de enige mogelijkheid om de eigen veiligheid zeker te stellen'.⁹ Sommige Poolse haviken dromen ervan dat Polen eenzelfde speciale status van strategische partner van Washington verwerft als het Verenigd Koninkrijk, inclusief de Amerikaanse veiligheidsgaranties.

En de NAVO-garanties dan? 'We vertrouwen op

de NAVO en Art. 5 – dat is onze enige veiligheids-optie.' Polen streeft naar meer NAVO-infrastructuur en zou graag een NAVO-hoofdkwartier op eigen grondgebied hebben. Tot nu toe is er alleen het *Joint Forces Training Centre* in Bydgoszcz. Wat de modernisering van het leger betreft móet Polen zich wel wenden tot de Verenigde Staten wegens de superieure kwaliteit van de wapens en de geboden financiële steun, luidt het in Warschau. In 1992 koos Polen op politieke gronden voor de F-16.¹⁰ De financiële steun van Washington aan het Poolse leger in de periode 1991-2007 bedroeg \$370 miljoen.

Conservatieve revolutie

Maar na 2005 maakte Polen de conservatieve revolutie van de gebroeders Kaczyński door. Oude historische reflexen kregen de bovenhand, het land keerde naar binnen. Verbaal werd Warschau eurosceptisch, anti-Duits en anti-Rusland, maar het pro-Amerikaanse beleid bleef overeind. Speerpunt van president Lech Kaczyński werd de onvoorwaardelijke plaatsing van het Amerikaanse raket schild in Polen teneinde Warschau te positioneren als strategische partner van Washington. Polen stelde zich opnieuw eigenzinnig op, buiten EU- en NAVO-verband.

De veiligheidsdoctrine van Polen uit 2007 draagt het stempel van de gebroeders Kaczyński. Daarin staat dat de Verenigde Staten de belangrijkste bondgenoot van Polen zijn. Polen streeft naar verdieping van de bilaterale betrekkingen met de Verenigde Staten. Wat de militaire veiligheid betreft – de verdediging van Polen – acht men de kans op militaire conflicten klein (in de veiligheidsstrategie uit 2003 kwam nog 'het verdedigen tegen een potentiële militaire aanval op Polen' voor). Toch wil Warschau dat de NAVO *contingency*-plannen voor Polen opzet.

Wat wil Polen in de NAVO? Polen streeft naar een sterke NAVO, anders verliest deze haar relevantie, en voor Polen is dat het waarborgen van de stabiliteit in Europa. De NAVO moet haar collectieve verdedigingsfunctie behouden en haar capaciteiten aanpassen aan externe uitdagingen. Polen steunt de NAVO-missies buiten Europa, op voorwaarde dat de alliantie de capaciteiten en volledige bereidheid behoudt om Art. 5 van het NAVO-verdrag te effectueren. Polen streeft ook naar behoud van militaire (en niet-militaire) aanwezigheid van de Verenigde Staten in Europa als 'waarborg voor de veiligheids- en stabilisatiefunctie van politiek-militaire betrekkingen in Europa'. De Poolse prioriteit is het behouden van

aandacht voor Oost-Europa en de Kaukasus. Uitbreiding van de NAVO met Oekraïne en Georgië is ook een Poolse wens.

Een nieuwe prioriteit is energieveiligheid.¹¹ Voor Polen is dit niet louter een economische maar ook een geopolitieke kwestie, die het op de agenda van de NAVO wil zetten en houden. Dat deze kwestie is opgenomen in de Verklaring van Riga (2006), genoemd naar de in de Letse hoofdstad gehouden NAVO-top, ziet Polen als een succes.

2008: de Russische inval in Georgië en het Amerikaanse raketschild

Het conflict in Georgië is een van de belangrijkste gebeurtenissen van dit decennium, die de veiligheid in Oost-Europa voor de komende jaren bepaalt.¹² 'Voor het eerst sinds de opheffing van het Warschau-pact is er een reëel gevaar van de kant van Rusland gekomen, gericht op zijn burens,' zo stelt minister van defensie Bogdan Klich. Het heeft Europa duidelijk gemaakt wat al langer in Polen leefde, namelijk de dreiging van een Russisch imperialisme.

De oorlog in Georgië en de toenemende angst voor Rusland hebben tot een ommekeer in de Poolse publieke opinie geleid. In augustus 2008 is het percentage voorstanders van de komst van een Amerikaans raketschild gestegen van 40% naar 60%. Volgens Polen heeft de Russische inval in Georgië de Amerikanen overtuigd van de noodzaak van extra veiligheidsgaranties aan Polen. Op 20 augustus 2008 hebben Polen en de Verenigde Staten een verdrag over het raketschild ondertekend. Washington is akkoord gegaan met Poolse eisen, die tot dan toe onbespreekbaar waren. De regering-Tusk zag het schild als risico en vroeg de Amerikanen in ruil voor de plaatsing van tien onderscheppingsraketten voor de lange afstand om de levering van één batterij Patriot-raketten.¹³ Polen wil hiermee een schild boven de hoofdstad Warschau optrekken – een afschrikking tegen gevaren uit het Oosten. De Verenigde Staten zullen het Poolse leger helpen moderniseren, o.a. met de levering van meer Patriot-raketten.

De belangrijkste winst voor de regering-Tusk is ook het binnenhalen van de Amerikaanse veiligheidsgarantie. De overeenkomst over de verdiepte Poolse-Amerikaanse strategische samenwerking bevat een passage over een wederzijdse verplichting om elkaar te helpen in geval van militair en niet-militair gevaar. Warschau ziet het als een aanvulling op Art.

5, dat niet preciseerd dat de assistentie van militaire aard zou moeten zijn.

President Kaczyński is ook zeer tevreden met het schild zelf. Het beschermt Polen niet tegen een aanval van Rusland op korte afstand, zoals onlangs in Georgië, maar 'het schild bindt ons aan de Verenigde Staten',¹⁴ aldus Kaczyński.

Het verdrag kan in Polen zonder problemen geratificeerd worden. De grote politieke partijen zijn ervoor, ook al is de helft van de burgers tegen. De sleutel ligt nu in Washington. Zal president Obama de verplichtingen jegens Polen nakomen? Het schild zou vanwege de economische crisis kunnen worden uitgesteld. En Obama heeft straks Rusland nodig om de mondiale problemen aan te pakken. Rusland ziet het schild als een politieke belediging en een ontkenning van zijn status.¹⁵

Om deze redenen verkopen Amerikanen het schild als NAVO-project. Sinds de NAVO-top in Boekarest in april 2008 onderzoekt de NAVO mogelijkheden om het Amerikaanse raketschild te verbinden met een toekomstige NAVO-brede raketverdedigingsarchitectuur. De uitkomsten zijn gepresenteerd op de bijeenkomst van de NAVO-ministers in Kraków in februari 2009.¹⁶

Hoe het ook zij, Polen ziet graag een harde lijn van Washington tegenover Rusland. Herhaling van het Georgische scenario is voor Polen onaanvaardbaar. Moskou opereert nu echter slimmer, met economische wapens: de gasoorlog van begin 2009 diende onder meer om controle op Oekraïne te krijgen.

Perspectieven

De afgelopen tien jaar maakte Polen een grote evolutie door wat betreft zijn buitenlands en veiligheidsbeleid, gevangen als het land is tussen het verleden en de hedendaagse uitdagingen, tussen de eigen ambities en mogelijkheden. Polen blijft een actieve bondgenoot en partner van de EU, de NAVO en de Verenigde Staten. De 'europeanisering' gaat door. De invloed van de EU op Polen en van Polen op de EU zullen steeds toenemen. Polen moderniseert dank zij de EU. Over 20 jaar zal het veiligheidsdenken door de Europese integratie anders zijn, verwacht de Poolse defensienota *Het Poolse Leger tot 2030*. De NAVO is niet populair en de publieke steun voor het bondgenootschap vrij laag. De Verenigde Staten hebben veel aantrekkingskracht verloren. De Polen zijn voorstanders van nauwe samenwerking tussen de Verenigde Staten en de EU.¹⁷



Maar Polen blijft Atlantisch gezind. Het hoogtepunt in de relatie met de Verenigde Staten was Irak. De plaatsing van het Amerikaanse raketschild bevestigt dat voor Polen de Verenigde Staten de ultieme waarborg voor veiligheid in Europa zijn. De traditionele kijk op veiligheid blijft. Terwijl in Polen de trauma's uit het verleden hun kracht verliezen onder overvloed van nieuwe uitdagingen die het EU-lidmaatschap met zich brengt, blijft de geopolitieke ligging een bron van zorg. 'Polen zal een normaal Europees land zijn wanneer het aan beide kanten van de grens normale Europese bureaus heeft,' zo verklaarde minister Sikorski bij de presentatie van zijn beleid in mei 2008. Zolang Parijs en Berlijn andere opvattingen over Moskou houden, blijft het Rusland-beleid het geschilpunt, en dat heeft gevolgen voor de transatlantische agenda.

Het nieuwe gevaar is het assertieve Rusland. Daarom wil de regering-Tusk zowel in NAVO- als in EU-verband samenwerking met Rusland bevorderen. Polen is bezig, samen met Zweden (niet-NAVO-lid), het EU-beleid voor een Oostelijk Partnerschap te ontwikkelen. Hiermee kan de EU Oekraïne en Georgië met *soft power* effectiever helpen te transformeren dan de NAVO. Maar voor crisispreventie en management in de eigen regio verwacht men meer van de NAVO als politiek-militaire alliantie. Als de NAVO Moskou in de eigen achtertuin niet op afstand kan houden, dan verliest het bondgenootschap zeker aan belang.

Noten

- 1 'De NAVO steeds nodig', in: *Gazeta Wyborcza*, 2 april 2008.
- 2 Witold Waszczykowski, in conferentiebundel *The Future of the NATO*, Warschau, maart 2007. Hij was tot 11 augustus 2008 de hoofdonderhandelaar over het Amerikaanse raketschild.
- 3 In 2003 nam Polen als kandidaat-lidstaat van de EU deel aan alle drie missies van de EU in Bosnië-Herzegovina, Macedonië en Congo.
- 4 Robert Kupiecki, 'Atlanticism in Post-1989 Polish Foreign Policy', in: Roman Kuźniar (red.), *Poland's Security Policy 1989-2000*, Warschau, 2001.
- 5 Krzysztof Skubiszewski in een lezing in maart 2007 (<http://www.skubi.net/nato.html>). Skubiszewski was de eerste minister van buitenlandse zaken van Polen na 1989 (tot 1993) en is de grondlegger van het pro-Westerse buitenlandbeleid van Polen en de toenadering tot Duitsland in het bijzonder.
- 6 Stanisław Koziej, 'Polish Defence Policy's Evolution', in: Kuźniar, *a.w. noot 4*.
- 7 Olaf Osica in: *Reports and analysis* (4/2005), een publicatie van het Center for International Studies, Warschau.
- 8 Kerry Longhurst & Marcin Zaborowski, *The New Atlanticist - Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, The Royal Institute of International Relations, Chatham House, 2007.
- 9 *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 7/8, 2008, een kwartaalblad van het Nationale Veiligheidsbureau, dat een pro-Kaczyński bolwerk is.
- 10 Barre R. Seguin, 'Why Did Poland Choose The F-16?', in: *Connections*, voorjaar 2008, vol. VII, no 1.
- 11 Het plan van premier Kazimierz Marcinkiewicz voor een 'Energie NAVO' uit 2006, gelanceerd in de nadagen van het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne, droeg het stempel van de Kaczyński's. Het werd prompt afgeschoten.
- 12 Paweł Świeboda, *Het conflict in Georgië en zijn gevolgen voor de regio - het Poolse perspectief* (in het Pools), Heinrich Böll Stiftung, november 2008.
- 13 Begin 2007 is Sikorski als minister van defensie uit de regering-Kaczyński getreden, omdat hij het Amerikaanse aanbod niet aanvaardde, terwijl de Kaczyński's met de Amerikanen wilden instemmen.
- 14 *Gazeta Wyborcza*, 10 januari 2009.
- 15 Zie wat betreft het raketschild het artikel van Karel Koster, in deze aflevering blz. 153-157.
- 16 De slotverklaring van de NAVO-top in Brussel, 3 december 2008.
- 17 45% van de Polen was ervoor, vgl. met 26% van de Britten, Duitsers en Nederlanders, zie *Transatlantic Trends 2008*.

Mw drs Małgorzata Bos-Karczewska is hoofdredacteur van Polonia.NL, het webportaal van de Poolse gemeenschap in Nederland. Eerder schreef zij in dit blad over 'De nieuwe opening in de Polen' (februari 2008, blz. 74-77).