

Jan Rood

Amerika en Europa van bondgenootschap naar partnerschap: een uitdaging voor Nederland

Dat de internationale machtsverhoudingen een ingrijpende verandering ondergaan, mag onderhand voldoende bekend zijn. De verschuiving van het economische zwaartepunt naar Azië, de opkomst van de Indische Oceaan als nieuwe geografische spil in het mondiale machtsspel, het vooruitzicht van China als grootste economie in de wereld, het verhaal van de BRIC's in het algemeen en dat van het verdwijnen van wat de derde wereld heette in het bijzonder; het zijn evenzoveel tekenen van een verschuiving in de internationale machtsverhoudingen, die simpel gezegd het einde van de naoorlogse Westerse dominantie in luidt. De vraag die in deze bijdrage centraal staat is wat deze machtsverschuiving betekent voor de Europees-Amerikaanse relatie en, in het verlengde, voor Nederland.

Het westerse naoorlogse internationale bestel

Die naoorlogse westerse dominantie was gestoeld op de Transatlantische regio, met de Verenigde Staten als de welwillende hegemoniale leider en West-Europa als een verdeeld geheel van junior-partners. Een relatie die haar institutionele vertaling vond in het Navo-bondgenootschap, maar die ook op het mondiale niveau een reflectie had in een internationaal systeem dat qua instellingen gedomineerd werd door de leden van het westers bondgenootschap en dat in zijn heersende waarden en beginselen toch vooral de opvattingen en belangen van de westerse landen reflecteerde. Bij die instellingen gaat het dan om clubs als OESO, IMF, Wereldbank, GATT en WTO die steun en stut zijn van het model van 'embedded liberalism' dat kenmerkend is geweest voor het naoorlogse (sociaal-)economisch systeem, zoals dat zich na het herstel van de Tweede Wereldoorlog in de VS en vooral West-Europa vestigde: het compromis tussen de vrije markteconomie enerzijds en de verzorgingsstaat anderzijds. En bij de beginselen gaat het dan vooral om datzelfde economische gedachtegoed, maar dan in de vorm van de veronderstelde superioriteit van het kapitalistische model en de universaliteit van de rechten van de mens, in

het bijzonder dan de rechten van het individu. Beginselen die in de hoogtij van de Amerikaanse hegemonie een uitdrukking hebben gekregen in de welbekende ‘Washington consensus’, maar ook in het streven van vooral de Bush-jr. administratie om *regime change* overeenkomstig het democratisch model te bewerkstelligen in landen als Irak en Afghanistan.

De gaande ‘shift of power’ vormt een uitdaging voor het ‘westerse model’ dat zo lang de naoorlogse wereldorde heeft bepaald. Die uitdaging gaat echter verder dan het geheel aan beginselen en waarden dat aan deze orde ten grondslag ligt. Wellicht nog wezenlijker is de vraag of deze machtsverschuiving, die mogelijk zelfs de vorm van een machtsovergang zal aannemen, uiteindelijk zal resulteren in het ontstaan van een gefragmenteerd meerpolig wereldsysteem, dat beheerst zal worden door rivaliteit, conflict en blokvorming, dan wel dat deze verschuiving geacommodeerd kan worden binnen een hervormd multilateraal bestel, dat geënt is op een aantal gemeenschappelijke waarden en beginselen en gekenmerkt wordt door op regels gebaseerde samenwerking op het gebied van veiligheid, economie en ecologie.

Het belang bij een ‘rule-based system’

Zoveel is duidelijk dat het ‘Westen’ belang heeft bij een mondiaal bestel dat in zijn ordeningsbeginselen zoveel als mogelijk het bestaande model reflecteert en dat multilateraal van opzet is. Dat geldt wel in het bijzonder van de Europese Unie; een samenwerkingsverband dat zelf in de kern multilateraal van aard is en dat bij gebrek aan ‘hard power’ slechts te verliezen heeft bij het ontstaan van een multipolaire constellatie. Dat geldt per definitie voor Nederland, dat met zijn open en kwetsbare economie – een economie die het bovendien sterker van economische ontwikkelingen buiten Europa moet hebben- bij uitstek belang heeft bij een stabiel, op en transparant mondiaal bestel.

Maar ook de Verenigde Staten heeft uiteindelijk groot belang bij een stabiele en ‘rule-based’ internationale orde. De VS zijn natuurlijk militair nog immer de leidende mogendheid; een positie die op de korte en middellange termijn niet daadwerkelijk zal worden uitgedaagd. Mar los van het gegeven dat ook op dit vlak de VS in antwoord op de begrotingstekorten en de nationale schuld gedwongen zullen zijn de tering

naar de nering te zetten, heeft juist de afgelopen periode van Amerikaanse hyperhegemonie geleerd dat militaire macht slechts in beperkte zin een effectief instrument van buitenlands beleid is. Los daarvan worden de VS geconfronteerd met vraagstukken die zich hoe dan ook niet met militaire middelen laten aanpakken. Op economisch terrein worden ook de VS uitgedaagd door opkomende economieën. Op dat vlak is de wereld al in sterke mate meerpolig en is de VS wat betreft eigen welvaart afhankelijk van toegang tot buitenlandse markten en van de bereidheid van buitenlanders om Amerikaanse staatsobligaties te kopen. Nog complexer is het speelveld van de transnationale uitdagingen, d.w.z. klimaatverandering, internationale criminaliteit, migratie, etc.; vraagstukken die per definitie om samenwerking vragen en waar een positie van militaire macht geen soelaas biedt.

De VS en Europa: het meest ‘natuurlijke partnerschap’

Kortom, zowel de VS als Europa hebben belang bij het overeind houden van een regel-gebaseerd systeem, dat qua orde geënt is op het waardepatroon zoals zij dat na de Tweede Wereldoorlog uitgedragen hebben. Zoveel is tegelijkertijd duidelijk dat indien de VS en/of Europa niet het voortouw nemen bij het beschermen en behartigen van deze orde (inclusief de hervorming van het multilaterale bestel), andere landen deze rol niet op zich zullen nemen. Gegeven hun status als opkomende mogendheid hebben zij juist belang bij aanpassing van de heersende orde c.q. vertolken zij een ideologisch dan wel politiek gedachtegoed dat op het punt van de universele waarden op gespannen voet staat met de beginselen van de naoorlogse internationale orde. Zoveel is ook duidelijk dat op dit punt ook meer dan zestig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog de VS en Europa elkaars meest natuurlijk partners zijn. Dat partnerschap ligt in het verlengde van de historische rol die beide hebben gespeeld bij het ontstaan van de naoorlogse orde, in het gemeenschappelijk waardepatroon, de hechte economische banden en in hun geschiedenis van bondgenootschappelijke samenwerking. Alle heden ten dage populaire discussie over een G-2 bestaande uit de VS en China kan deze historie niet teniet doen. Natuurlijk, de beschreven machtsverschuiving betekent per definitie dat andere relaties voor zowel de VS als Europa aan belang winnen. Maar binnen dit rijk geschakeerde palet aan betrekkingen vormt hun onderlinge relatie nog immer de meest natuurlijke.

Naar een nieuw Europees-Amerikaans evenwicht

De samenwerking tussen de Verenigde Staten en Europa heeft vanuit het verleden toch vooral vorm gekregen in het kader van het Atlantische bondgenootschap. Met de dominante positie van de VS daarbinnen werd deze samenwerking daarmee gekenmerkt door een hoge mate van asymmetrie. Dat gold is de periode van de Koude Oorlog, toen West-Europa geheel afhankelijk was van de Amerikaanse veiligheidsgarantie en de bereidheid in uiterste instantie het eigen grondgebied op te offeren voor de veiligheid van West-Europa. Maar ook na 1989 was dat niet anders, zeker vanaf het moment dat de VS onder Bush-administratie de kruistocht van de 'war on terror' afkondigde. Die strijd werd gevoerd op Amerikaanse voorwaarden met de Navo en daarmee de bondgenoten voor zover zij bereid waren daar aan mee te doen, als 'subcontractors' in een oorlog waarin de Navo tot een instrument in de wereldwijde strijd tegen het terrorisme werd.

Die ontwikkeling is opvallend waar toch zoveel jaren na de val van de muur een meer evenwichtige relatie tussen de VS en de Europese partners verwacht had mogen worden. Zij is opvallend om dat het Amerikaanse optreden de Europeanen verdeelt, maar hoe dan ook niet per definitie in het belang van in ieder geval een deel van de Europese landen was. Één voorbeeld is de Amerikaanse steun voor Navo-lidmaatschap van Oekraïne en Georgië; een opstelling die het ontegenzeggelijk voor de Europeanen lastiger heeft gemaakt om tot een meer stabiele relatie met Rusland te komen. Soortgelijke kanttekeningen kunnen worden gemaakt bij de Amerikaanse opstelling inzake een raket schild op Europese bodem. Die voortgezette asymmetrie in de onderlinge relatie is, tot slot, opvallend waar de EU ook in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een eigen beleid ten opzichte van de buitenwereld voort, dat heden ten dage zelfs militaire pretenties heeft.

Onder deze omstandigheden zou verwacht mogen worden dat tussen Amerikanen en Europeanen op wezenlijke punten die hun veiligheid raken, maar ook op andere onderwerpen van gemeenschappelijk belang, daadwerkelijke en substantiële afstemming en consultatie zouden plaatsvinden. Maar dan is het gemakkelijk te constateren dat dit niet of

nauwelijks, en ieder geval niet structureel, gebeurt. Binnen de Navo vindt op het hoogste niveau geen politieke consultatie van enige betekenis plaats als het om onderwerpen als het Midden-Oosten, Iran, Rusland, etc. gaat. Tussen de EU en de Navo verloopt het samenwerkingsproces uitermate moeizaam. En tussen de VS en de EU is de consultatie, buiten het direct economische terrein (handel), een inhoudsloos ritueel waaraan de nieuwe structuur van het Verdrag van Lissabon nog weinig aan heeft kunnen toevoegen. De komst van Van Rompuy en Ashton heeft op het eerste gezicht de verwarring aan Amerikaanse kant over wie nu namens de EU spreekt, slechts vergroot.

Over de oorzaken kan men kort zijn. De VS hebben lang volgens het beginsel van 'verdeel en heers' geleefd, waarbij zij slechts belang hadden bij gezamenlijk Europees optreden, als dit de Amerikaanse opstelling versterkte. Was dit niet het geval, dan gaven zij de voorkeur aan een verdeeld Europa. De Europeanen op hun beurt waren hoe dan ook verdeeld over de reikwijdte en het ambitieniveau van de eigen politieke samenwerking. Daarnaast zagen zij in de Amerikaanse dominantie een goed excuus om de Amerikanen de vuile was te laten doen, daarbij zelf klagend aan de zijlijn staand.

Een uitdaging aan Europa

Willen de VS en Europa de rol als hoeder van een multilaterale orde kunnen spelen –en die rol die veronderstelt, zoals betoogd, hun beider gezamenlijke inspanning, dan zal dit alleen lukken als tussen beide een meer evenwichtige relatie ontstaat, evenwichtig in de zin van inbreng en verantwoordelijkheden. Zo'n meer evenwichtige relatie begint met de instelling van een eigenstandig consultatiemechanisme tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie over zaken van (veiligheids-)politieke aard. De samenwerking in Navo-verband leent zich daar per definitie niet toe. Ten eerste omdat niet alle EU-landen lid zijn van de Navo. Ten tweede, omdat het binnen de huidige brede veiligheidsagenda gaat om zaken die het mandaat van de Navo te boven gaan en die vragen om instrumenten waarover de EU wel beschikt. Ten derde, omdat de EU een veiligheidspolitieke actor *is* met een eigen agenda, die niet altijd met die van de VS overeenstemt. Sterker, de huidige politieke ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten onderstrepen eens te meer dat juist

de VS van de Europeanen verwachten dat zij de eerste verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid in de eigen regio. Een laatste reden is dat de Navo-samenwerking te gemakkelijk als excuus wordt gebruikt om niet tot Europees-Amerikaanse samenwerking te komen.

Kortom, dit vereist een ommezwaai in de samenwerking van bondgenootschap naar partnerschap, waarbij de Navo een instrument is van dit partnerschap maar niet langer het dominante kader.

Dat is een uitdaging aan de VS, die bereid moeten zijn oog te hebben voor de eigen relatieve verzwakking en het belang van samenwerking met (Europese) partners. Het is echter vooral een uitdaging aan de Europese landen. Die uitdaging begint met het inzicht dat in de wereld van vandaag en morgen alle lidstaten van de EU klein zijn en er belang bij hebben de handen ineen te slaan wil men nog enige greep hebben/houden op de ontwikkeling van het internationale systeem. Die uitdaging vereist bovenal dat men zich los weet te maken van het klemmende adagium dat de Europees-Amerikaanse verhouding een 'zero-sum game' is: de gedachte dat een keuze voor meer Europese samenwerking een keuze tegen de VS is. In de huidige wereld, gezien de verschuivende machtsverhoudingen, gelet op de complementariteit van de VS en de EU en op de gemeenschappelijke belangen, is meer Europa de enige manier om tot een hechtere samenwerking met de VS te komen. In dat opzicht lijkt de periode waarin de VS belang had bij een beleid van 'verdeel en heers' voorbij. Ook de VS hebben nu belang bij een Europese partner die tot handelen in staat is, zelfs als de Europese opvatting niet per definitie met de Amerikaanse overeenstemt.

Een uitdaging aan Nederland

Zo bezien ligt de bal toch vooral in het Europese kamp. Is men bereid tot meer samenwerking te komen en vaker met een stem te spreken? Is men bereid het eigen standpunt in VN, IMF, G20 ondergeschikt te maken aan een Europees geluid? Is men, mede omwille van de noodzakelijke hervorming van het multilaterale bestel, bereid in te schikken als lidstaten van de EU en zelfs tot één Europese zetel te komen? Is men op militair gebied bereid de handen in een te slaan en via taakverdeling, pooling, daadwerkelijk afstemming van wapenaanschaf meer waar voor de defensie-inspanning te krijgen? Dit zijn enkele van de vragen waar om het aan Europese kant gaat, wil de EU daadwerkelijk geloofwaardig als partner kunnen fungeren.

Maar dat is ook een uitdaging aan Nederland. Nederland dat zo sterk lijdt aan een Atlantische reflex. Nederland dat zich als middelgrote mogendheid beschouwt en derhalve en zal snel te kort voet gedaan als het niet mag meepraten. Nederland dat zozeer worstelt met de vraag wat voor Europa het wil, maar dat hoe dan ook allergisch is voor Europese politieke eenwording, zeker als dat betekent dat grote EU-landen meer te zeggen krijgen. Nederland dat zich ook zo graag als brug tussen Europa en de VS ziet.

Die Nederlandse opstelling die zo sterk wordt gedreven door de gedachte dat meer Europa ten koste gaat van de band met de VS, vereist aanpassing. Zonder zo'n herijking is iedere ambitie van een brugfunctie illusoir. De vraag die hier op tafel ligt, is wat politiek en maatschappelijk nodig in binnen Nederland om deze herijking te bewerkstelligen.