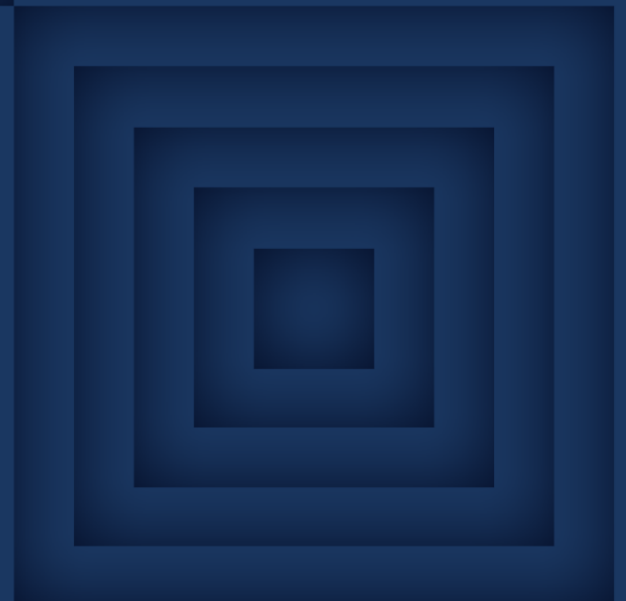
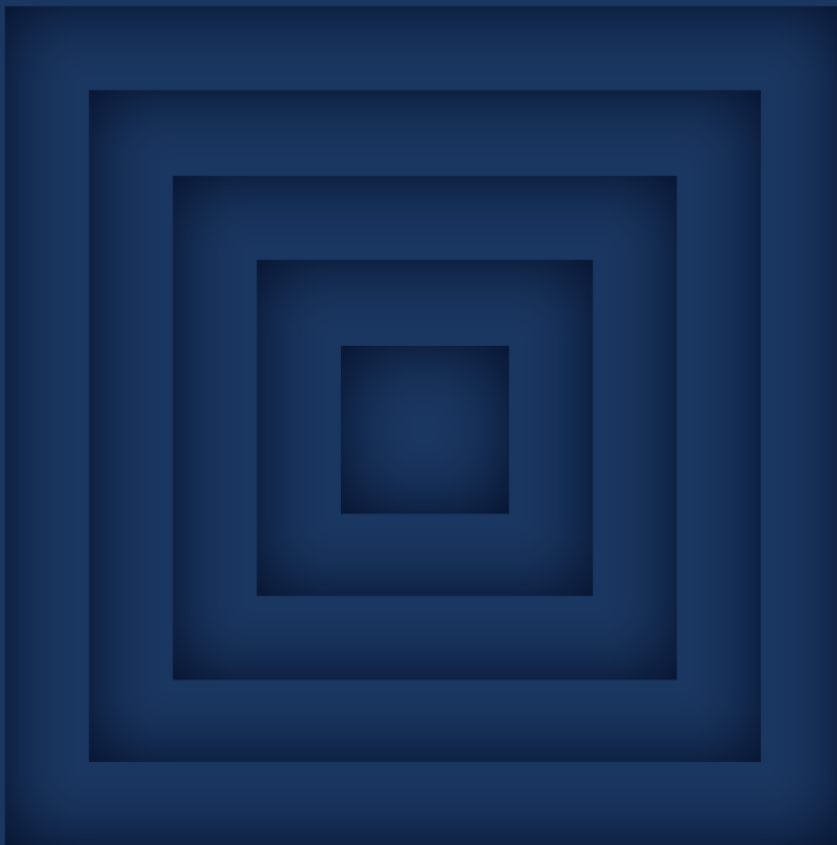




The Hague Centre  
for Strategic Studies

# Machtsbalanspolitiek en de toekomst van NAVO en EU. Discussiestuk

Rob de Wijk en Frank Bekkers  
December 2021



De Troonrede van 2021 vatte de uitdagingen waar Nederland op het gebied van het buitenland-, veiligheid en defensiebeleid voor staat goed samen.<sup>1</sup> De lidmaatschappen van de Europese Unie, de NAVO en de Verenigde Naties zijn de “hoekstenen van het Nederlandse buitenlands beleid”. Ook is het “duidelijk dat Nederland samen met de andere lidstaten van de Europese Unie voor strategische keuzes staat in de relaties met China en Rusland, maar ook in de relatie met de Verenigde Staten”. De Koning gaf ook een aanzet tot een oplossingsrichting: “Trans-Atlantische samenwerking blijft de basis onder het Nederlandse veiligheidsbeleid, maar we zullen tegelijkertijd meer moeten investeren in Europees veiligheidsbeleid”. Deze constatering was in lijn met de Defensievisie 2035 die in 2020 werd gepresenteerd.

Dat geopolitieke veranderingen een koerswijziging eisen wordt inmiddels breed erkend. Maar hoe die koerswijzigingen eruit moet zien, en welke rol de NAVO en de EU daarin moeten spelen is minder duidelijk. In een uitgelekt *food for thought paper* hebben Nederland en Duitsland aangedrongen op een nauwere relatie tussen de EU en de NAVO. De paper was een input voor de EU- en NAVO-topontmoetingen in juni 2021 en was ook bedoeld om een input te leveren voor de strategische discussies in het kader van de nieuwe NAVO-strategie en de Strategische Kompas van de EU.<sup>2</sup> Dit paper levert een bijdrage aan deze discussie door aan te geven hoe de NAVO en de EU zich tot elkaar kunnen verhouden en welke initiatieven kunnen worden genomen die de Nederlandse belangen dienen.

## Van paradigma naar paradigma

Na de ondergang van de Sovjetunie in 1991 heerste onzekerheid. Harde keuzes waren nodig, maar het was moeilijk in te schatten waar het heen ging. Politici ter rechterzijde wilden alles zoveel mogelijk bij het oude houden omdat de toekomst onzeker was. De NAVO moest worden gehandhaafd, op defensie mocht niet worden bezuinigd en de Europese integratie moest zich tot economische samenwerking beperken. Politici aan de linkerkant stelden de NAVO ter discussie, wilden op defensie bezuinigen en pleitten voor Europese samenwerking op veiligheidsgebied. Uiteindelijk werd een middenweg gevonden en ging de NAVO zich bezighouden

met operaties buiten het NAVO-verdragsgebied en werden nationale krijgsmacht omgevormd tot expeditionaire eenheden voor vredes- en stabilisatie-operaties die ook voor EU-operaties konden worden ingezet.

In 1993 besloten de Europese Staatshoofden en regeringsleiders met het Verdrag van Maastricht tot een Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Met het verdrag van Lissabon (2007) kwam het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) tot stand waarna talloze Europese militaire en civiele missies werden georganiseerd. Dit paste in het beeld dat door het wegvallen van de grote dreiging uit het oosten, de collectieve defensie naar de achtergrond verdween en het handhaven van de internationale rechtsorde centraal kwam te staan. De belangrijkste reden voor deze ontwikkeling was een geopolitieke: het Westen had geen uitdager meer en onder Amerikaanse leiding kon worden gepoogd de internationale rechtsorde naar eigen inzichten te modelleren.

Het paradigma van de Westerse wereld als overwinnaar van de Koude Oorlog en hoeder van de internationale rechtsorde is nu aan het schuiven. Daardoor staan de NAVO en de EU voor dezelfde uitdaging als in het begin van de jaren negentig. En weer staan ‘trans-Atlantici’ tegenover ‘Europeanen’.

Het nieuwe paradigma, competitie tussen de grootmachten, ontstaat nu sluipenderwijs. De competitie is nauw verbonden met de nieuwe industriële revolutie. De economische macht die deze oplevert, kan worden omgezet in politieke en militaire macht. Deze strijd is voor de Verenigde Staten die zijn positie van hegemoniale macht ziet uitgedaagd existentieel. Want de kampioen van de nieuwe industriële revolutie, wordt de nieuwe hegemoniale macht en kan de wereldorde bepalen.

Daarmee herhaalt de geschiedenis zich. In de negentiende eeuw werd het Verenigd Koninkrijk de kampioen van de eerste revolutie (industrialisatie). Technologische superioriteit vormde de basis van de Britse economische en militaire dominantie. Aan het eind van de negentiende eeuw verschoof tijdens de tweede industriële revolutie (elektrificatie en massaproductie) het zwaartepunt naar de Verenigde Staten. Dit leidde tot de versterking van een

<sup>1</sup> Troonrede 2021, 21 september 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2021/09/21/troonrede-2021>

<sup>2</sup> David M. Herszenhorn, ‘German, Dutch diplomats urge stronger NATO-EU ties’, *Politico*, 20 mei 2021.

trend die door de Britten was ingezet. Al tijdens de Tweede Wereldoorlog gaven de Britten en de Amerikanen de aanzet voor wat bekend is geworden als ‘de Westerse wereldorde’; de internationale rechtsorde die schraagde op Westerse waarden, regels en instituties.

De derde industriële revolutie (ICT) vond plaats in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Deze revolutie viel samen met de ondergang van de Sovjetunie en het Warschaupact. Daardoor ontstond een unipolaire wereld met de Verenigde Staten als onbetwiste supermacht. Maar nu wordt deze positie door China uitgedaagd. De vierde industriële revolutie draait om interconnectiviteit en gebruik van massieve databestanden waarin kunstmatige intelligentie, het internet der dingen, robotisering, 5G en 6G en kwantumcomputers centraal staan. Wordt China de kampioen van deze revolutie dat zal dat de wereld fundamenteel en in het nadeel van het Westen gaan veranderen.

Dit besef leidde in 2011 tot de pivot to Asia van president Obama en zijn vicepresident Biden. Deze zwaai naar Azië gaat per definitie ten koste van de traditionele Amerikaanse oriëntatie op Europa. Geen wonder dat in datzelfde jaar de Amerikaanse minister van defensie Gates de Europese bondgenoten opriep te investeren in hun eigen defensie. Het Congres zou een ‘dwindling appetite’ hebben om militair het voortouw te nemen in een deel van de wereld waar bondgenoten is staat moeten zijn voor hun eigen veiligheid te zorgen.<sup>3</sup> Zonder dat zou de Amerikaanse regering niet kunnen voorkomen dat het Congres hier conclusies uit zou trekken. Obama’s opvolger Trump koos voor een strategie van America First waarbij hij zijn Europese bondgenoten van Amerika vervreemde. Hij drong aan op hogere defensie-uitgaven en overwoog zelfs om de NAVO te verlaten.<sup>4</sup> Hij begon een handelsoorlog en bond de strijd aan met de Chinese techgiganten in een poging te voorkomen dat China de kampioen van de datarevolutie zou worden.

<sup>3</sup> Michael Birnbaum Gates rebukes European allies in farewell speech, Washington Post, 10 juni 2011, [https://www.washingtonpost.com/world/gates-rebukes-european-allies-in-farewell-speech/2011/06/10/AG9tKeOH\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/gates-rebukes-european-allies-in-farewell-speech/2011/06/10/AG9tKeOH_story.html)

<sup>4</sup> Julian E. Barnes en Helene Cooper, Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia, New York Times, 14 januari 2019.

<sup>5</sup> G7 Research Compact, <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/G7-2021-Research-Compact-PDF-356KB-2-pages-1.pdf>

## Klassiek machtsbalanspolitiek

President Biden kiest voor multilateralisme en klassieke machtsbalanspolitiek. Deze keuze is in lijn met wat van een tanende supermacht verwacht kan worden. De eerste aanzet gaf Biden in de *Interim National Security Strategy Guidance* van maart 2021. Gelijktijdig werd de Quad, de coalitie van Amerika, Japan, Australië en India, gereactiveerd. Zowel de NAVO als de EU moeten nu bepalen welke rol zij in deze klassieke machtsbalanspolitiek willen spelen.

In de *Integrated Review* van maart 2021 gaf het VK als eerste Europese mogendheid aan zich bij deze machtsbalanspolitiek te willen aansluiten door met de Amerikanen in de Indo-Pacific te gaan samenwerken. De volgende stap werd in juni tijdens de G7 gezet toen Australië, Japan, Korea en India werden uitgenodigd. Met het *G7 Research Compact* gaven de wereldleiders aan de komende decennia te willen samenwerken op een groot aantal terreinen, variërend van klimaatverandering tot het verlies van biodiversiteit.<sup>5</sup> Tegelijkertijd sprak de Amerikaanse president een nieuw commitment aan de NAVO uit. Het NAVO-communiqué stelde dat China een uitdaging kan vormen die een gezamenlijk antwoord van de Alliantie eist, vooral waar het gaat om het beschermen van de belangen van het bondgenootschap.<sup>6</sup> Voorts vond na de G7-bijeenkomst een top tussen de VS en de EU plaats waar werd besloten de handelsrelaties te versterken, de investeringen over en weer te vergroten en technologisch nauwer samen te werken. Voor dat laatste werd een *EU-US Trade and Technology Council* opgericht, onder meer gericht op “the full range of issues in the framework of our respective similar multi-faceted approaches to China, which include elements of cooperation, competition, and systemic rivalry”.<sup>7</sup>

Machtsbalanspolitiek was een belangrijke reden voor de terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Afghanistan. In zijn televisietoespraak van 16 augustus stelde Biden dat “our true strategic competitors — China and Russia — would love nothing more than the United States to

<sup>6</sup> Brussels Summit Communiqué, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021,

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm)

<sup>7</sup> EU-US Summit 2021 - Statement Towards a renewed Transatlantic partnership, para. 26,

<https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>

continue to funnel billions of dollars in resources and attention into stabilizing Afghanistan indefinitely".<sup>8</sup> Het pact van de VS, het VK en Australië (AUKUS) past geheel in de lijn van de machtsbalanspolitiek. Deze samenwerking op het gebied van de bouw van nucleaire onderzeeboten, kunstmatige intelligentie en cybersecurity moet ook gezien worden in de context van het indammen van China.

Kortom, in de verschillende slotverklaringen hebben de EU- en NAVO-lidstaten zich duidelijk gecommitteerd aan samenwerking die deels bedoeld is als het bieden van een tegenwicht tegen China. Voor Europa heeft deze nieuwe machtsbalanspolitiek grote strategische implicaties die een heroriëntatie vereisen van het buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid. De kern van de aanpassing is ten eerste het vinden van een balans tussen de Amerikaanse steun aan de collectieve defensie van de Europese bondgenoten en steun van die bondgenoten aan de Amerikaanse militaire machtsbalanspolitiek in Azië. Dit is de militaire dimensie. Ten tweede zal een balans gevonden moeten worden tussen Europese steun aan de Amerikaanse economische machtsbalanspolitiek in Azië en Amerikaanse steun voor de ontwikkeling van de EU als regelsupermacht. Dit is de geo-economische dimensie.

Daarmee raken de militaire en de geo-economische dimensies met elkaar verweven waardoor de NAVO en de EU steeds meer complementair aan elkaar worden, elkaar nodig hebben en elkaar kunnen versterken. Deze verwevenheid is bepalend voor de herijking van de trans-Atlantische relatie. Eveneens is bepalend op welke wijze de Europese NAVO-bondgenoten invulling geven aan de in Wales in 2014 afgesproken twee-procentnorm. Dat een volwaardige geopolitieke speler niet alleen geo-economische maar ook een geloofwaardige militaire macht vergt, hoeft geen betoog. In de volgende paragrafen wordt nader op deze dimensies ingegaan.

## De militaire dimensie

Alleen de Verenigde Staten is staat een militair tegenwicht tegen China te vormen. Dit levert voor de Europese bondgenoten een bijzondere uitdaging op als de Amerikanen in ruil voor een blijvend commitment ten aanzien van de Artikel 5-garantie van de NAVO Europese militaire steun in de Indo-Pacific vragen. In beperkte mate gebeurt dit al. Een Nederlands fregat heeft met het

nieuwe Britse vlaggenschip in 2021 deelgenomen aan *freedom of navigation*-operaties in de Zuid-Chinese Zee. Ook Franse en Duitse fregatten sloten zich aan. Het betreft hier symbolische, maar politiek belangrijke operaties die trans-Atlantische lotsverbondenheid tot uitdrukking brengt.

Maar effectieve, grootschalige militaire samenwerking in Azië is lastig, zo niet onmogelijk. De Europese capaciteiten voor omvangrijke expeditionaire gevechtsoperaties is beperkt. Bovendien zijn de Europese krijgsmachten hierop niet ingericht. Deze zijn immers de afgelopen dertig jaar getransformeerd tot beschermers van de internationale rechtsorde waarmee veelal ten hoogste stabilisatie-operaties kunnen worden uitgevoerd. Dit is niet alleen een uitdaging voor steunverlening aan de Amerikanen in Azië, maar ook voor de collectieve verdediging van Europa of de bescherming van Europese belangen buiten Europa zelf. Deze constatering heeft grote gevolgen.

In Europa werden strategische dreigingen, voor zover die zich zouden voordoen, de afgelopen decennia afgeschrikt door de Amerikaanse *extended deterrence*. Als Amerikaanse militairen bij een strategische aanval op het NAVO-gebied om het leven zouden komen dan zou, zo was de verwachting, Amerika dat zo nodig met kernwapens willen vergelden. De Amerikaanse nucleaire paraplu maakte het voor de Europese bondgenoten vervolgens mogelijk hun defensie te verwaarlozen en meer geld in de ontwikkeling van hun verzorgingsstaten te stoppen.

De nieuwe geopolitieke realiteit maakt aan deze voor de Europeanen zo comfortabele situatie een einde. *Extended deterrence* is gebaseerd op de gedachte dat de Verenigde Staten in staat zijn om een oorlog in Europa te voeren. Daartoe hebben de Amerikanen volgens de *Military Balance* en de *Council on Foreign Affairs* in 2020 en 2021 ongeveer 71.000 troepen in Europa gestationeerd, waarvan ongeveer 33.000 van de landmacht.<sup>9</sup> Bovendien wordt gerekend op Amerikaanse versterkingen als er daadwerkelijk een oorlog in Europa uitbreekt. Echter, mede door onderzoek van de conservatieve Amerikaanse Heritage Foundation is het inzicht ontstaan dat een tweoorlogstrategie niet meer mogelijk is. Feitelijk kunnen de VS nog maar op een plek in de wereld een volledige oorlog voeren. Omdat de Amerikaanse belangen vooral in Azië in het geding zijn, ligt daar het zwaartepunt.

<sup>8</sup> Remarks by President Biden on Afghanistan, 16 augustus 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>

<sup>9</sup> Jonathan Masters en William Mellow, *How Is the U.S. Military Pivoting in Europe?*, Council on Foreign Relations, 23 september 2020.

Als de VS hun aandacht richten op Azië, niet in staat zijn twee oorlogen tegelijkertijd te voeren, hun troepen verder uit Europa terugtrekken en de Europeanen hun defensie blijven verwaarlozen, dan kan dit ertoe leiden dat een conflict tussen Amerika en China door Rusland wordt aangegrepen voor avonturisme in Europa, zeker als in Moskou het gevoel ontstaat dat *extended deterrence* niet langer geloofwaardig is. Het gebrek aan conventionele gevechtskracht in Europa verlaagt zo de nucleaire drempel. Dit betekent in de eerste plaats van de Europeanen de teruggang van Amerikaanse slagkracht moeten complementeren. In de tweede plaats betekent dit dat de rol van het Britse en Franse kernwapen groter wordt.

In een verklaring tijdens de G7-top van juli 2021 bevestigden de Britten hun kernwapens een rol in de afschrikking van agressie tegen Europa te willen laten spelen. Frankrijk is hier ambigu over. Op termijn zal hierover duidelijkheid moeten komen. Daarbij is van belang dat de motivaties van een agressor bepalend zijn voor het succes of falen van afschrikking. Zwak gemotiveerde tegenstanders zijn eenvoudig af te schrikken. Sterk gemotiveerde tegenstanders, zeker als ze door paranoia worden gedreven, zijn dat niet. De kans dat Rusland willens en wetens een oorlog tegen de NAVO begint is momenteel erg klein. De kans daartoe neemt echter toe als de VS zich uit Europa terugtrekt. Rusland kan dan om politieke redenen de militaire druk op de Baltische staten opvoeren. Het risico neemt toe omdat potentiële tegenstanders door het relatieve Westerse machtsverval assertiever worden. Avonturisme, ongelukken, miscalculatie of een spiraal van escalatie kunnen dan leiden tot een militaire confrontatie.

De toenemende assertiviteit van China en regionale machten is gerelateerd aan opkomend revanchisme, dat een belangrijkere factor in de internationale betrekkingen is geworden. Door de relatieve verzwakking van het Westen kunnen niet-Westerse landen hun gevoelens van vernedering de vrije loop laten. Zowel China als Rusland zijn behept met een forse dosis rancune ten opzichte van het Westen die zij van imperialisme en kolonialisme beschuldigen. China zelf wijst op de eeuw van vernedering van halverwege de negentiende eeuw tot de oprichting van de Volksrepubliek in 1949. De Russen maakten duidelijk dat het Westen misbruik van de ondergang van de Sovjetunie hebben gemaakt door de NAVO en de EU uit te breiden en oorlogen te voeren, zoals die in Kosovo in

1999, zonder mandaat van de veiligheidsraad. Maar ook een land als Iran voelt zich door het Westen geknecht.

Het voorgaande betekent dat het onontkoombaar is dat de Europese strijdkrachten worden versterkt. Dit klonk ook door in de Staat van de Unie van september 2021. Hierin stelde Commissievoorzitter Von der Leyen een Defensie-unie voor, gericht op het verbeteren van de collectieve besluitvorming, betere interoperabiliteit en cyberveiligheid. Haar belangrijkste argument is dat er gevallen zijn waar de NAVO of de VN niet aanwezig zijn, maar de EU wel moet optreden. Impliciet ging het hier om vredesbewarende of vredesbevorderende operaties zonder Amerikaanse steun.

Een argument voor haar gelijk kon Von der Leyen vinden in de genoemde televisierede van president Biden. De president stelde dat hij zich na de terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Afghanistan niet langer te willen richten op *wars of choice*, maar op *wars of necessity*. Dit kan betekenen dat een interventie, zoals die in Libië, voor de Amerikanen een keuze is, maar voor de Europeanen een noodzaak. Versterking van de Europese krijgsmachten voor het uitvoeren van expeditionaire gevechtsoperaties zonder Amerikaanse steun is dus ook noodzakelijk omdat de trans-Atlantische belangen niet altijd zullen sporen en de Amerikanen hun bondgenoten niet altijd kunnen steunen.

Naast of de Europeanen en Amerikanen elkaar kunnen steunen, is het de vraag of zij elkaar altijd willen steunen. Dit is niet het geval in situaties waar de Amerikanen vinden dat hun belangen niet in het geding zijn en de Europeanen dat juist wel vinden. Een precedent is de oorlog die in 2010 en 2011 tegen Libië werden gevoerd. De Amerikanen kozen voor *leading from behind* omdat men zich niet actief met het conflict wilden bemoeien. Dit kan een taakverdeling tussen NAVO en EU eisen, waarbij de EU zich richt op veiligheidsrisico's in Europa's periferie terwijl de NAVO zich richt op collectieve defensie. Versterking van de Europese defensie maakt de Amerikanen duidelijk dat de Europeanen conclusies trekken uit de geopolitieke veranderingen en zich als een gelijkwaardige partner willen ontwikkelen die zo nodig zijn eigen belangen kan beschermen.

De conclusie is dat, precies zoals de Koning in de Troonrede aangaf, de Europeanen moeten samenwerken om hun gezamenlijke defensie te versterken. Gebeurt dit niet, dan zal de EU, dus ook Nederland, in de nieuwe strijd

tussen de grootmachten irrelevanter worden, zijn belangen niet meer kunnen beschermen en op termijn mogelijk zelf de speelbal van de grootmachten worden.

## De geo-economische dimensie

De EU is een cruciale geo-economische speler. Anders dan op militair gebied heeft de EU hier betere kaarten dan de Amerikanen. De VS is een sanctiemacht, de EU is daarnaast ook een regelmacht. Voor dat laatste worden de exclusieve bevoegdheden van 'Brussel' aangewend. De Commissie is verantwoordelijk voor toegang tot de interne markt, handelsakkoorden en mededingingsregels die steeds meer een mondiale impact krijgen. Handelsverdragen zijn instrumenten geworden om concessies van andere landen af te dingen. Zo blokkeerde in 2021 het Europese Parlement de *Comprehensive Agreement on Investment* tussen de EU en China omdat de mensenrechten in Xingxiang werden geschonden.

Andere machtsmiddelen die de EU nu of in de toekomst kan inzetten zijn sancties; *Foreign Direct Investments Screenings* gericht op het tegengaan van buitenlandse investering en overnames die de nationale veiligheid kunnen ondermijnen; *Supply Chain Due Dilligence* om bedrijven te dwingen de oorsprong van grondstoffen en halffabricaten te controleren; de *Digital Markets Act en Digital Service Act* gericht op het beteugelen van tech-bedrijven; en het gezamenlijk aangaan van leningen waardoor op termijn de EU een grote speler op de kapitaalmarkt kan worden en de euro kan versterken. Andere maatregelen zijn versterkte samenwerking met gelijkgestemde landen door middelen van het Global Gateway-project en de Indo-Pacific Strategie. Ook initiatieven als *Fit for 55* waarmee de EU de voorloper op het gebied van vergroening wil worden kan worden gezien als een poging tot mondiaal leiderschap.

De versterking van de EU als economische en regelmacht kan worden gezien als onderdeel van het streven naar Open Strategische Autonomie. Hierin past ook een Europese industriepolitiek en initiatieven om Europa minder afhankelijk kritische materialen en grondstoffen te maken. Feitelijk gaat het hier om het nemen van strategische verantwoordelijkheid in een snel veranderende wereld. De belangrijkste dreiging voor de

verdere ontwikkeling van de EU als geopolitieke speler zijn de krachten in de lidstaten die de rechtstatelijke fundamenteën van de Europese samenwerking ter discussie stellen.

## Militaire macht + economische macht = politieke macht

De EU is de belangrijkste geo-economische macht van de wereld, de VS de belangrijkste militaire macht. Beide vormen van macht zijn complementair. Hier ligt de sleutel tot de herijking van de trans-Atlantische relatie. Deze kan zich naar een strategisch partnerschap op basis van gelijkwaardigheid ontwikkelen. Dit betekent dat deze relatie in elkaar aanvullende militaire en economische termen moet worden gezien.

Hierbij is van belang dat de strijd tussen de grootmachten een strijd tussen kernwapenmogendheden is. In deze strijd is militaire macht een minder bruikbaar en geo-economie een bruikbaar instrument. Dit betekent dat de NAVO en de EU in elkaars verlengde moeten worden gezien. Symbolische militaire steun van Europa aan Amerika in de Indo-Pacific kan worden gecompenseerd door regelmacht en het strategische aanwenden van de interne markt door de EU en hechte trans-Atlantische technologische samenwerking.

Dit leidt tot de vraag of een herijking van de trans-Atlantische relatie mogelijk is met een tanende supermacht die per definitie prioriteit aan zijn eigen belangen moet geven. De voortekenen stemmen niet optimistisch. Door de snelheid van de terugtrekking uit Afghanistan en de mededeling van president Biden dat Amerika er niet voor *nation building* was, werden de Europeanen geschoffeerd. Door het AUKUS-pact werd Frankrijk geconfronteerd met de eenzijdige opzegging van een megadeal voor onderzeeboten. Frankrijk reageerde furieus. De Franse minister van buitenlandse zaken sprak van een 'mes in de rug'<sup>10</sup> en in het Élysée werd overwogen om uit de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO te stappen.<sup>11</sup> De wijze waarop beide gebeurtenissen verliepen laat zien dat Biden bereid is de belangen van bondgenoten te negeren ten gunste van het hogere doel van de competitie met China. Dit is in lijn met wat van een

<sup>10</sup> Angelique Chrisafis en Daniel Boffey, 'Stab in the back': French fury as Australia scraps submarine deal', *The Guardian*, 16 september 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/16/stab-in-the-back-french-fury-australia-scraps-submarine-deal>

<sup>11</sup> Roger Cohen, Macron Takes on U.S., a Big Gamble Even for a Bold Risk-Taker, *New York Times*, 20 september 2021, <https://www.nytimes.com/2021/09/20/world/europe/macron-us-submarine-australia.html>

uitgedaagde supermacht te verwachten valt. Voor Europa kan dit vervelende gevolgen hebben.

Dit alles betekent dat het vertrouwen binnen het bondgenootschap moet worden hersteld. De oplossing ligt in het definiëren van de gezamenlijke belangen die door de geopolitieke strijd in het geding komen en de erkenning dat die het gezamenlijk voeren van machtsbalanspolitiek eisen, waarbij geo-economie en militaire macht in elkaars verlengde liggen en de EU en de NAVO elkaar versterken. Het bepalen van de balans tussen trans-Atlantische militaire en geo-economische macht in relatie tot de geopolitieke uitdagingen is een belangrijke opgave voor EU en NAVO. Het nieuwe strategische concept van de NAVO, die de trans-Atlantische relatie moet herijken, zal hierop een antwoord moeten geven.

## De Relatie met China en Rusland

Machtsbalanspolitiek richt zich allereerst op China en in mindere mate op Rusland. Beide landen zijn strategische opponenten met een eigen politiek systeem, eigen belangen en eigen opvattingen over de wijze waarop de internationale betrekkingen moeten worden ingericht. Beide landen hebben traditionele opvattingen over soevereiniteit. Zij willen geen (Westerse) inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van andere landen. Zij vrezen de export van Westerse waarden die zijn als ontwrichtend zien. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Russische angst voor Westerse steun aan 'kleurenrevoluties' en de Chinese angst voor steun aan de Oeigoeren.

Beide landen zijn steeds meer bereid zich op het internationale toneel te laten gelden en de internationale betrekkingen in hun voordeel ombuigen. Dit revisionisme leidt ertoe dat zij de internationale rechtsorde willen aanpassen en naar invloedsferen streven. Rusland doet dit door hybride dreigingen gericht op het ondermijnen van de Westerse cohesie; door interventies in gebieden, zoals Syrië, waar ook Westerse mogendheden actief zijn; en door bevroren conflicten in bijvoorbeeld Nagorno Karabach, Oekraïne Transnistrië te gebruiken om zijn bufferzone tegen de NAVO uit te breiden. China zet in op inlijving van de Senkaku-eilanden, hereniging van Taiwan en controle over de Zuid-Chinese Zee.

Door de economische groei en het *Belt and Road*-initiatief ontstaan voor China wereldwijde belangen die beschermd moeten worden. Vandaar dat fors in het Chinese Volksbevrijdingsleger wordt geïnvesteerd en gepoogd wordt om overal ter wereld militaire bases te vestigen. Verwacht mag worden dat dit ook in Europa zal gebeuren. Door middel van een *debt trap policy* wordt getracht havenfaciliteiten onder controle te krijgen. Voor Montenegro, het jongste NAVO-lid, geldt een dergelijke clause als het land de met China aangegane lening van 1 miljard euro voor de bouw van een snelweg vanaf de havenstad Bar niet kan terugbetalen.<sup>12</sup>

Vooralsnog is de Chinese dreiging voor Europa hoofdzakelijk economisch van aard en een zaak van de EU. Wel levert de uitbreiding en de modernisering van de marine van het Volksbevrijdingsleger een steeds grotere uitdaging op voor maritieme handelsroutes en militaire aanvoerroutes. Tot slot werkt China militair met Rusland samen. Sinds het echech van zeer moeizaam verlopen oorlog met Georgië in 2008 zet Moskou stevig in op de modernisering van de Russische krijgsmacht. De Russische militaire dreiging is allereerst een zaak van de NAVO, al bevat ook het EU-verdrag een collectieve bijstands-clausule (artikel 43.7). Militaire afschrikking wordt (weer) een dominant thema in de strijd tussen de grootmachten. De grote afhankelijkheid van de Russische economie van de Europese (energie-)markt maakt ook economische druk bruikbaar.

Samenvattend speelt de NAVO een cruciale rol in de collectieve verdediging van Europa én in de bescherming van belangen buiten het verdragsgebied. De EU speelt een belangrijke rol in de geopolitieke strijd als regelsupermacht. Samen zijn deze organisaties in staat een strategie van wortel-en-stok uit te voeren waarbij de EU door middel economische verlokkingen en de NAVO door middel van militaire slagkracht en afschrikking effecten kunnen bereiken. Voor China en Rusland betekent dit dat beide als strategische opponenten moeten worden gezien die verlost moeten worden tot het gewenste gedrag en afschrik moeten worden voor ongewenste verdrag. Echter, de complementariteit van EU en NAVO valt en staat met de bereidheid van de Europese bondgenoten nu defensie te versterken.

<sup>12</sup> Rob Schmitz, How A Chinese-Built Highway Drove Montenegro Deep Into Debt. NPR, 29 juni 2021, <https://www.npr.org/2021/06/28/1010832606/road-deal-with->

[china-is-blamed-for-catapulting-montenegro-into-historic-debt?hpid=hp-top-story%3Achina-is-blamed-for-catapulting-montenegro-into-historic-debt%3Ahomepage%2Ft=1633377205988](https://www.npr.org/2021/06/28/1010832606/road-deal-with-china-is-blamed-for-catapulting-montenegro-into-historic-debt?hpid=hp-top-story%3Achina-is-blamed-for-catapulting-montenegro-into-historic-debt%3Ahomepage%2Ft=1633377205988)

## Europese operaties

EU-buitenlandvertegenwoordiger Borrell stelde na het chaotische vertrek van de Amerikanen uit Afghanistan in augustus 2021 een Europese strijdkracht van 50.000 militairen voor.<sup>13</sup> Ook wilde hij haast maken met het maanden daarvoor gelanceerde plan van 14 Europese landen, inclusief Duitsland en Nederland en Frankrijk, voor een snel inzetbare strijdkracht of *initial entry force* van 5.000 militairen voor crisisbeheersingsoperaties buiten de EU.<sup>14</sup> Met een dergelijke eenheid had Europa de evacuatie van landgenoten en Afghanen uit Kaboel kunnen ondersteunen.

Wat Borrell voorstelde is een herhaling van zetten. De lidstaten van de EU besloten al in 1999 tot de Helsinki Headline Goal. Deze ging uit van een troepenmacht van 60.000 militairen die binnen 60 dagen voor een periode van een jaar zou kunnen worden ingezet. Voorts kwamen er in 2004, althans op papier, 13 snel inzetbare EU *battlegroups* van ongeveer 1.500 militairen als onderdeel van deze troepenmacht. Deze *battlegroups* kwamen er mede op initiatief van de Britten. Maar de Britten zelf werkten de inzet van deze eenheden tegen uit vrees dat ze de kern van een Europees leger zouden worden. Ook Nederland, met wie de Britten een *battlegroup* op de been brachten, had aarzelingen.

Het gebruikmaken van NAVO-capaciteiten voor EU-operaties werd in 2002 geregeld met de Berlijn-Plus arrangementen die stellen dat collectieve NAVO-middelen, zoals AWACS en hoofdkwartieren, voor EU-geleide operaties kunnen worden gebruikt. Zo nodig kan de plaatsvervangend opperbevelhebber van de NAVO, die altijd een Europeaan is, deze operatie leiden. Ook zou een EU-commandant dit kunnen. Zo moet Europese defensiesamenwerking ontstaan die de NAVO versterkt, maar het ook mogelijk maakt dat Europeanen zelfstandig in ad-hoc coalities kunnen optreden.

Daarna zijn er talloze initiatieven genomen om de Europese defensie-inspanningen te verbeteren en te coördineren. Tijdens de EU-top van Bratislava van september 2016 werd besloten tot een uitvoeringsplan over veiligheid en defensie, waardoor beter op crises zou kunnen worden gereageerd en daarvoor specifieke

capaciteiten te formeren. Er kwam een gecoördineerde jaarlijkse evaluatie voor defensie (CARD); verbetering van de samenwerking door middel van permanente gestructureerde samenwerking (PESCO); een militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC); en de versterking van het instrumentarium voor snelle reactie met onder meer de EU *battlegroups*. In november 2020 werd besloten PESCO open te stellen voor niet-EU landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Canada en Noorwegen en de Verenigde Staten.

Het voorstel van Borrell en de discussie over Europese capaciteiten is maar een klein onderdeel van de welhaast onmogelijke opdracht waardoor de Europese bondgenoten zich geplaatst zien. Ten eerste dient meer nadruk te worden gelegd op expeditieaire gevechtskracht om Europese belangen zo nodig zonder Amerikaanse steun te kunnen beschermen. Het voorstel van Borrell moet in deze context worden geplaatst. Ten tweede moet worden geïnvesteerd in capaciteiten die bijdragen aan de afschrikking van agressie tegen de NAVO. Dit zijn de capaciteiten die in het kader van de grootmachtspolitiek van belang zijn. Tot slot dient een capaciteit behouden te blijven voor vredes- en stabilisatieoperaties, die al dan niet samen met de Amerikanen kunnen worden uitgevoerd. Voor krijgsmachten, zoals die van Nederland, die zich de afgelopen dertig jaar op vredes- en stabilisatiemissies hebben gericht is dit een overweldigende praktische opgave. Maar ook het creëren van een publiek en politiek narratief rond deze opgave is uiterst lastig omdat geïnvesteerd moet worden in capaciteiten die hopelijk nooit gebruikt hoeven te worden.

## Een Europees leger?

Wat met een 'Europees leger' wordt bedoeld is in de praktijk onduidelijk. Dat komt ook omdat het begrip 'leger' op landeenheden slaat, terwijl zee- en luchtmachten een even belangrijke rol spelen. Voorts is een heet hangijzer in welk kader Europese capaciteiten moeten worden ontwikkeld: NAVO, EU of nationaal. Een probleem is dat de discussie sterk ideologisch gekeurd is. Trans-Atlantici plaatsen deze discussie in de context van de samenwerking met Amerika die door een Europese Alleingang in hun ogen wordt geschaad. Voorstanders van een Europese krijgsmacht plaatsen de discussie over een

<sup>13</sup> Borrell: EU should prepare for the next crises – Iraq, Sahel, *EURACTIV.com* with AFP, 23 augustus 2021, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/borrell-eu-should-prepare-for-the-next-crises-iraq-sahel/>

<sup>14</sup>EU says Afghanistan shows need for rapid-reaction force, Reuters, 30 augustus 2021, <https://www.reuters.com/world/eu-says-afghanistan-shows-need-rapid-reaction-force-2021-08-30/>



Europese strijdmacht in de context van de eenwording van Europa en de mogelijke vorming van een Europese superstaat. Beide opvattingen doen geen recht aan de werkelijkheid. Het resultaat is een patstelling waardoor feitelijk te weinig gebeurt. Daar waar er wel iets van de grond komt, trachten de trans-Atlantisch georiënteerde Europese samenwerking te beperken tot lichte vredesbewarende en stabiliserende operaties om de NAVO geen schade te berokkenen. In deze discussie wordt genegeerd dat het EU-verdrag, zoals eerder gememoreerd, een collectieve bijstandsclausule heeft. Deze patstelling kan worden doorbroken door duidelijk te maken wat Europese defensiesamenwerking inhoudt.

De militaire uitdaging is om de afzonderlijke onderdelen van de Europese krijgsmachten geïntegreerd te laten optreden. Dit betekent dat strategische *enablers* die nu door de VS worden geleverd door Europeanen moeten worden ontwikkeld. Het gaat om de volgende capaciteiten: *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (C4ISR); geïntegreerde lucht- en ruimteverdediging; elektronische bescherming en elektronische oorlogvoering; defensieve en offensieve cybercapaciteiten; langeafstandsartillerie en offensieve langeafstandssystemen; en logistiek en luchttransport. Dit staat los van de institutionele discussie over het kader waarin dat moet plaatsvinden.

Het is van belang om de discussie over een Europese defensie-inspanningen te ont-ideologiseren en te de-institutionaliseren. Elke poging de defensiecapaciteiten in Europa te versterken moet worden gezien als een versterking van de trans-Atlantische geopolitieke macht. Bovendien zijn niet alle Europese landen lid van EU en NAVO. De opgave is om deze landen bij de defensie-inspanningen te betrekken. Dit geldt vooral voor een van Europa's militair meest capabele landen, het VK. Aanhaken bij PESCO, een toekomstige Defensie-unie of een in te stellen Europese Veiligheidsraad biedt hier mogelijkheden. Het doel is om tot een web van samenwerking te komen waardoor de Westerse wereld gezamenlijk machtspolitiek kan bedrijven. Dit betekent dat ook gelijkgestemde landen die geen lid van de EU of de NAVO zijn worden betrokken.

De discussie dient ook te worden losgetrokken van het debat over het institutionele kader voor toekomstig optreden. De systematiek is belangrijker dan de instituties.

De NAVO-systematiek door nationale eenheden onder een multinationale commandant met *operational command* te plaatsen, terwijl de lidstaten *full command* behouden kan ook voor EU-operaties en zelfs voor ad-hoc coalities worden gebruikt. In alle gevallen blijven het nationale eenheden die in wisselende multilaterale verbanden kunnen worden ingezet en gebruik maken van Europese *enablers*. Deze kunnen binnen de EU, binnen de NAVO als in gelegenheidsverbanden worden ontwikkeld en zijn noodzakelijk voor de drie taken die eerder zijn genoemd: bescherming van belangen, afschrikking en vredes- en stabilisatiemissies.

## Wordt het nog wat met Europese militaire macht?

Al ruim twintig jaar worden initiatieven voor een 'Europees leger' genomen. Initiatieven die tot nu toe weinig hebben opgeleverd. Met 1,3 miljoen mannen en vrouwen onder de wapenen moet het geen enkel probleem zijn een Europese strijdmacht te creëren. Dit ondanks dat door de Brexit de EU een zeer capabele militaire mogendheid heeft verloren. Het ontbrak echter aan politieke bereidheid, terwijl de Eurobaro-meter van 2017 aangaf dat 55% van de EU-burgers voorstander van een Europese krijgsmacht was. Die van 2018 gaf aan dat 68% van de EU-burgers vond dat de EU meer aan defensie zou moeten doen.

In het capaciteitenplan voor 2018 werden elf prioriteiten aangegeven, variërend van versterking van grondgebonden gevechtscapaciteiten en superioriteit in het luchtruim tot verbetering van capaciteiten voor het behalen van 'strategische autonomie', waarover in de *EU Global Strategy* van 2016 werd gerept. Tot nu toe heeft dit weinig opgeleverd.<sup>15</sup> Lidstaten bekritiseerden de aanpak omdat dit onvoldoende was voor een snel inzetbare strijdmacht ter grootte van een legerkorps is die de EU Militaire Staf voor ogen had. Bovendien zouden de voorstellen te veel uitgaan van industriële wensen. Binnen het Europese Defensie Agentschap zou de kritiek te horen zijn dat de doelstellingen van de militaire staf te eng en te korte termijn zijn. Toch is het Europese defensiefonds EDF met daarin acht miljard euro voor capaciteitsontwikkeling in de periode 2021 – 2027 van groot belang. EDF verschaft een impuls aan de Europese defensie-industrie en (in potentie) aan de ontwikkeling van strategische *enablers*.

<sup>15</sup> IISS, *The coordination problem in European defence planning*, Strategic Comment, vol. 27, comment 27, September 2021.

PESCO wordt niet gebruikt voor de ontwikkeling van de strategische *enablers* om autonome Europese operaties mogelijk te maken. Bovendien worden vanuit PESCO slechts projecten ten behoeve van de lidstaten gefinancierd. Deze projecten zijn mede daarom relatief onbelangrijk. De ontwikkeling van drones en militaire mobiliteit gericht op het gemakkelijker verplaatsen van troepen door het Europese theater zijn mogelijk uitzonderingen. Wel hebben Frankrijk, Cyprus, Duitsland, Italië en Spanje een PESCO-project voorgesteld om te komen tot een kern voor crisisresponse operaties van 3.000 tot 5.000 militairen.

Een belangrijke reden waarom de Europese defensie nog steeds in het slob is zit het gebrek aan bereidheid om voldoende in defensie te investeren, met de NAVO-verplichting van 2% van het BBP als norm. De Europese bondgenoten, waaronder Nederland, blijven zo onderpresteerd en militaire *free riders*. Dit komt in belangrijke mate doordat het debat een ideologische lading heeft die tot een patstelling heeft geleid. Die patstelling komt ook doordat Europa door decennia van welvaart en veiligheid postmodern is geworden. Europese landen hebben een deel van hun soevereiniteit aan de Europese Unie afgestaan en beslechten hun onderlinge geschillen niet langer door oorlog te voeren, maar door voortdurend overleg in Brussel. Veiligheid wordt niet langer in territoriale termen, maar in humanitaire termen gezien. Vooruitgangdenken op basis van feiten, kennis en compromisvorming heeft plaats gemaakt voor twijfel over het 'neoliberale' model, emotie en individualisme. Het gevolg is dat vooral het westen van Europa pacifistische trekken heeft gekregen. Volgens peilingen hebben de Europeanen in grote meerderheid weinig op met militaire macht.<sup>16</sup> Dit heeft zich in de verwaarlozing van krijgsmachten in veel Europese NAVO-landen vertaald.

Daarnaast is niet alleen het trans-Atlantische vertrouwen, maar ook het vertrouwen tussen de Europese bondgenoten aangetast. Wantrouwen lag ten grondslag aan het besluit om Frankrijk niet bij het AUKUS-pact te betrekken. De Amerikanen vertrouwen de Fransen niet omdat ze te vaak dwars zouden liggen in de NAVO. Het vertrouwen tussen Frankrijk en het VK kreeg een deuk door de wijze waarop de Fransen zich in de ogen van Londen tijdens het Brexit-proces opstelden, de manier

waarop zij weigerden de vluchtelingenstroom over het Kanaal in te dammen en de aanhoudende problemen over visserijrechten. Ook wijzen de Britten op het feite dat door een hack bij het marinebedrijf DCNS, nu Naval Group, 22.000 documenten uitlekten over de gevechts-capaciteiten van de Franse onderzeeboten. Bovendien is Frankrijk geen lid van de Five Eyes, de uit de Tweede Wereldoorlog stammende afspraak tussen de VS, het VK, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland om ultrageheime informatie te delen.

Een verdere complicerende factor is dat daags na het bekend worden van het AUKUS-pact, Frankrijk een deal sloot over de levering van fregatten met Griekenland en daaraan een verplichting koppelde om de Grieken militair bij te staan. Dit heeft geen betrekking op de Art.5-garantie van de NAVO, maar op problemen met Turkije die in januari 2020 leiden tot een confrontatie over gasvelden voor de kust van Cyprus. President Macron besloot toen Griekenland militair te steunen en een nieuw raamwerk voor strategische verdediging te ontwikkelen.<sup>17</sup> Mede omdat Turkije lid van de NAVO is, trachtte de Griekse premier Mitsotakis via Macron steun van de EU te krijgen. De deal voor de levering van fregatten aan Griekenland waaraan de militaire bijstand werd gekoppeld maakte duidelijk dat Frankrijk in het gat wilde springen dat president Biden in Europa had geslagen.

President Macron leek met het ondertekenen van de fregattendeal en het defensiepact tevens de Europese bondgenoten duidelijk te willen maken dat Frankrijk het voortouw in de verdediging van Europa wil nemen en daarvoor de EU als institutioneel raamwerk te kiezen. Daardoor worden de bondgenoten impliciet voor de keuze gesteld tussen steun aan Amerika voor de bescherming van Amerikaanse belangen in Azië of steun aan Frankrijk voor de bescherming van belangen in Europa. Het feit dat hoofdsteden deze keuze niet zullen maken bemoeilijkt de discussie over een 'Europees leger'.

Tot slot is een obstakel voor het versterken van de Europese defensie het ontbreken van een machtspolitieke mindset. Frankrijk lijkt van alle continentale mogendheden het meest strategisch te denken. Dit land heeft van oudsher twijfels over de Amerikaanse *extended deterrence* en de rol van de NAVO. Als puntje bij paaltje komt, zo is de Franse gedachte, zullen de Amerikanen voor

<sup>16</sup> Bruce Stokes, "Key findings on how Europeans see their place in the world", *REW Research*, 13 juli 2016, How Europeans see their place in the world: Key findings | Pew Research Center.

<sup>17</sup><https://www.theguardian.com/world/2020/jan/29/greece-turkey-standoff-france-send-warships-east-mediterranean>

zichzelf kiezen. Dit vond de president De Gaulle al in de jaren zestig en diezelfde conclusie heeft president Macron in 2021 getrokken naar aanleiding van de gebeurtenissen in Afghanistan en rond het AUKUS-pact.

In de rest van continentaal Europa is die machtspolitieke mindset grotendeels afwezig. In het postmoderne Europa is na het einde van de Koude Oorlog de kennis over machtspolitiek vrijwel verdwenen. Op universiteiten wordt vooral onderwezen en onderzoek gedaan in de functionalistische of liberale denkscholen die uitgaan van maakbaarheid en integratie. De realistische machtspolitieke denkschool kent een beperkt aantal beoefenaren, terwijl deze traditie springlevend is in China, Rusland en de VS. In de media is die kennis niet meer aanwezig bij journalisten en redacties. Helaas geldt hetzelfde voor ministeries. Dit is de logische consequentie van het postmodernisme dat in Europa de hoofdstroom is geworden, waardoor het overgrote deel van de bevolking geen relatie meer legt tussen veiligheid en welvaart. Dit alles is een sociaal-politiek obstakel is in de aanpassing aan de nieuwe geopolitieke realiteit waardoor de lidstaten van EU en NAVO moeilijk op een lijn kunnen komen. Dit vereist politiek leiderschap.

## Gevolgen en oplossingsrichtingen

Wat zijn nu de scenario's? Dit zijn er drie: versterking van de Europese defensie-inspanningen, patstelling, en implosie van de Europa als militaire speler.

De grote uitdaging voor Europa is het voorkomen van inertie die leidt tot handhaving van de patstelling en kan leiden tot de implosie van de Europese defensie-inspanningen. Dit vereist allereerst het doorbreken van ideologische patstellingen. Als harde-kern trans-Atlantici in hun groef blijven hangen en blijven vasthouden aan het argument dat Europese defensie-inspanningen de band met de VS ondermijnen, dan is de kans groot dat de inertie wordt versterkt en Europa in een situatie komt dat er geen mogelijkheid is de eigen belangen te beschermen. Als harde-kern Europeanen blijven hameren op een Europese superstaat dan zal dat evenzeer bijdragen aan inertie. Het is van belang dat wordt erkend dat de versterking van de Europese defensiesamenwerking los staan van ideeën over een Europese superstaat of een 'Europees leger'. Ook naar de media toe is dit gezien het gebrek aan journalistieke expertise cruciaal.

Een patstelling of implosie van de Europese defensie-inspanningen heeft grote gevolgen. Europa zal dan zelf de

speelbal worden van de grootmachten. De EU als regelsupermacht is onvoldoende om de Europese belangen te beschermen. Dat kan alleen als een strategie voor de inzet van economische en militaire macht wordt ontwikkeld. Dit is een gezamenlijke trans-Atlantische opgave voor EU en NAVO.

Daartoe dient het debat op basis van feitelijke argumenten en de erkenning van de geopolitieke veranderingen machtsbalanspolitiek eisen te worden gevoerd. De nieuwe NAVO-strategie en het EU-kompas kunnen goede aangrijpingspunten zijn. Beide documenten dienen duidelijk te maken hoe de paradigmaverschuiving de gezamenlijke belangen aantast, hoe de EU en de NAVO een complementaire rol te vervullen hebben en hoe het gebrek aan Europese militaire capaciteiten kan worden gecompenseerd door Europese geo-economische macht.

Op basis van deze inzichten kan de relatie van Europa met de Verenigde Staten, Rusland en China opnieuw wordt gedefinieerd:

- De relatie met de VS eist erkenning van de Amerikaanse belangen in de Indo-Pacific en de mogelijkheid dat de Amerikanen in ruil voor hun commitment aan de veiligheid van Europa, met inbegrip van *extended deterrence*, een bijdrage van de Europeanen in Azië zullen vragen. In de praktijk zal de Europese militaire bijdrage symbolisch zijn. Dit kan worden gecompenseerd door versterking van de samenwerking tussen de EU als regelmacht en de VS als innovatiemacht op het gebied van technologie, standaardisering en economie, gericht op het creëren van machtsbalansen tussen gelijkgestemde landen.
- China is en blijft een strategische concurrent waarop vooral de EU door middel van zijn regelmacht en handelsakkoorden druk kan uitoefenen. Militair dienen de EU en de VS gezamenlijk in te zetten op de bescherming van maritieme handelsroutes en militaire aanvoerlijnen. Deelname aan *freedom of navigation*-operaties als signaal van politieke solidariteit ligt daarbij voor de hand. De Indo-Pacific-strategie van de EU en de *Maritime Security Strategy* dienen als aanzetten te worden gezien om van de EU een belangrijke speler in de regio te maken. Een Europees-Amerikaanse geo-economische wortel-en-stok-benadering dient nader te worden uitgewerkt.
- Rusland is eveneens een strategische concurrent. Afschrikking blijft een zaak van de NAVO, mits de Europese bondgenoten hun conventionele defensie versterken. De EU speelt ook hier met een geo-

economische wortel-en-stok-benadering een cruciale rol. Normalisering van de relatie, met zicht op een handelsverdrag in ruil voor Russische concessies in Oekraïne en ten aanzien van de Krim, lijkt de inzet te moeten zijn. Voorts is het urgent dat de oude conflictpreventiemechanismen van de OVSE worden opgepoetst. Gedacht moet worden aan een nieuwe veiligheidsconferentie gericht op het moderniseren van deze mechanismen, afspraken over wapen-beheersing en transparantie over doctrines. In ruil zal Rusland garantie vragen over het niet verdere uitbreiden van EU en NAVO. Hybride dreigingen vereisen versterking van de weerbaarheid van de bevolking van de EU- en NAVO-lidstaten.

Dit discussiepaper concludeert dat de EU en de NAVO complementaire machtspolitieke instituties zijn. Voor een gelijkwaardige samenwerking moeten de Europese defensiecapaciteiten worden versterkt. Daartoe kan een aantal nieuwe initiatieven worden genomen. Zo kan nieuwe invulling van worden gegeven aan Artikel 2 van het Noord-Atlantische Verdrag dat stelt dat de lidstaten “zullen trachten hun tegenstelling in hun internationale economische politiek op te heffen” en “elke vorm van individuele of collectieve economische samenwerking” zullen aanmoedigen. Te denken valt aan de volgende concrete ideeën die Nederland in internationale fora naar voren zou kunnen brengen:

- Het opnieuw instellen van een *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (COCOM) dat dat verdergaat dan zijn opvolger, het *Wassenaar Agreement on Export Controls for Conventional Arms and Dual Use Goods and Technologies*. COCOM-2 zou een trans-Atlantische afspraak moeten zijn voor alle technologieën die een cruciale rol spelen in de datarevolutie. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de *US Committee on Foreign Investments' Final Regulations Revising Declaration Requirement for Certain Critical Technology Transactions*.
- Het opstellen van een lijst waarmee zowel de VS als de EU druk op landen als China kunnen uitoefenen en strategische afhankelijkheden kunnen creëren. Landbouwproducten en de technologie zijn daarvoor kandidaten.
- Het instellen van een EU-NAVO commissie die de vereisten inventariseert voor autonome Europese operaties. Dit moet inzicht bieden in de investeringen in Europese kritische strategische *enablers* die noodzakelijk zijn voor de inzet van eenheden zonder Amerikaanse steun. Ook zouden met de Amerikanen

afspraken moeten worden gemaakt over *leading from behind* tijdens de overgangsfase naar Europese autonomie. Dit betekent dat er inzicht moet zijn in welke strategische *enablers* de Amerikanen kunnen leveren in ruil voor harde toezeggingen over de verbetering van de Europese defensie en Europese steun aan de Verenigde Staten in Azië.

Daarnaast is er aantal andere initiatieven die Nederland zou kunnen nemen:

- Het bijdragen aan een verandering van de mindset door het consequent nationaal en internationaal uitdragen van een narratief over de noodzaak van Europese geopolitieke macht ter versterking van de trans-Atlantische band en het eigen autonome handelen.
- In het verlengde hiervan het definiëren, in EU- en NAVO-verband, van de gezamenlijke belangen die door de geopolitieke veranderingen in het geding komen en het consequent uitdragen dat dit het gezamenlijk voeren van een machtsbalanspolitiek eist, waarbij geo-economie en militaire macht in elkaars verlengde liggen en de EU en de NAVO elkaar versterken.
- Als onderstreping daarvan het aanwenden van PESCO en het defensiefonds EDF als vehikels voor het ontwikkelen van *enablers* ten behoeve van het Europese autonome militaire optreden, in het bijzonder C4ISR.
- Het initiëren van Europese en trans-Atlantische programma's voor geïntegreerde lucht- en ruimteverdediging; elektronische bescherming en elektronische oorlogvoering; defensieve en offensieve cybercapaciteiten; langeafstandsartillerie en offensieve langeafstandssystemen; en logistiek en luchttransport.

Uiteraard kan Nederland alleen als er een eensgezind politiek commitment aan EU en de NAVO is geloofwaardig dit soort initiatieven ontwikkelen; en er bereidheid bestaat met forse investeringen de eigen defensie te versterken.

## Tot slot

Het grote verschil met het einde van de Koude Oorlog was dat dramatische gebeurtenissen – de val van de Berlijnse Muur, het opheffen van het Warschaupact en de ontbinding van de Sovjetunie – voor iedereen duidelijk maakte dat de wereld veranderde. De paradigma-verandering vond bij wijze van spreken van de ene op de andere dag plaats. De huidige paradigmaverandering is

een langzaam proces waarin een postmodern Europa zich moet aanpassen aan een nieuwe geopolitieke realiteit. De machtspolitiek die zijn intrede doet staat echter haaks op de opvattingen van Europeanen over hoe de wereld zou moeten zijn georganiseerd. De haalbaarheid van Europese gedachten over multilateralisme, een op waarden als democratie en mensenrechten gebaseerde internationale rechtsorde worden niet of nauwelijks gedeeld door landen als China en Rusland. Omdat voor de Amerikanen de strijd tussen de grootmachten existentieel is voor het voortbestaan als hegemoniale macht, zal elke president per definitie voor zijn eigen land kiezen en de belangen van de Europeanen daaraan ondergeschikt maken.

Dit betekent ook dat de belangen van de Europeanen en de Amerikanen soms wel, maar zeker niet altijd dezelfde zijn. Dit vereist dat wordt bepaald waar belangen parallel lopen en waar niet en wanneer gezamenlijk wordt opgetreden en wanneer niet. Dit is de grote opgave voor de komende jaren.