Burden-sharing

De nieuwe Amerikaanse regering onder president George Bush is vastbesloten een hardere koers in te slaan tegenover de eigen NAVO-bondgenoten. Dit maakte de (op dat moment nog) tot minister van defensie voorgedragen John Tower duidelijk tijdens de „Wehrkundetagung" in München, een jaarlijks terugkerende bijeenkomst van westelijke defensiedeskundigen. Tower eiste onder meer een grotere financiële bijdrage van de bondgenoten.

Tot zover een citaat uit een landelijk ochtendblad op 30 januari jl. En, om Gorter te parafraseren, „een nieuwe lente, maar geen nieuw geluid".

De discussie in de VS over de (vermeende geringe) defensiebijdrage aan de, met name Europese, bondgenoten is namelijk al oud. Reeds aan het einde van de jaren '60 werden door senator Mike Mansfield herhaaldelijk voorstellen ingediend voor een reductie van de Amerikaanse strijdkrachten in Europa. Hij voerde daarvoor toen drie argumenten aan: Europa's economische herstel, het onvermogen van de bondgenoten hun defensie-inspanning te vergroten en de Amerikaanse budgettaire problemen (toen als gevolg van de oorlog in Vietnam). Zijn voorstellen hebben het nooit gehaald, maar het is opmerkelijk dat die argumenten in essentie thans nog even valide zijn als toen. Bovendien zijn er sindsdien, in ieder geval uit Amerikaanse optiek, nog enkele argumenten bij gekomen.

Allereerst zijn de budgettaire problemen alleen maar toegenomen; zelfs zo dat sommige Amerikanen beginnen te twijfelen aan de politieke en economische macht van hun eigen land. Paul Kennedy spreekt in zijn boek „The rise and fall of the great powers" in dit verband over de „imperial overstretch", waarmee dan wordt bedoeld dat de VS in strategisch opzicht in feite te veel hooi op hun vork hebben genomen. Een eenzijdige visie wellicht, maar het boek is wèl een bestseller en het geeft voedsel aan de alom groeiende opinie dat „the allies are bleeding the USA".

Een reeks politieke aanvaringen met de bondgenoten heeft dat gevoel alleen nog maar versterkt. Het betreft, in de Amerikaanse pers vaak (te) breed uitgemeten, zaken als:

— het herhaaldelijk overtreden van de COCOM-bepalingen door sommige bondgenoten;
— het weigeren van een overvliegvergunning door het merendeel van de Europese landen voor de Amerikaanse luchtaanval op Libië;
— de discussies over de Amerikaanse bases in bijvoorbeeld Spanje en Griekenland;
— de, in Amerikaanse ogen, dubbelzinnige houding van sommige Europese landen ten aanzien van de kernwapenproblematiek.

Daarenboven wordt de groeiende Europese (economische) eenwording met argusogen bekeken en door het grote publiek als bedreigend ervaren. In de pers wordt gesproken over „fortress Europe" en door, bijvoorbeeld, de Europese beslissing niet langer met hormonen behandeld vlees uit de VS te importeren worden die gevoelens alleen maar versterkt. Kortom, veel Amerikanen kunnen nauwelijks nog begrip ervoor opbrengen dat zij zo'n belangrijke bijdrage moeten leveren aan de verdediging van West-Europa, een van de machtigste economische blokken ter wereld.

Ook bij een kwantitatiever benadering lijken de VS op het eerste gezicht het gelijk aan hun zijde te hebben. Een zeer gebruikelijke maatlat om de defensieinspanning van verschillende landen te vergelijken is het uitdrukken van het defensiebudget als deel

van het bruto nationaal produkt. In 1986 besteedden de VS 6,8% van hun BNP aan defensie en de NAVO-bondgenoten slechts gemiddeld 3,3%. Slechts vier bondgenoten, waaronder de VS, besteden 5 à 7% van hun BNP aan defensie. Vijf minder dan 2,5% en 11 zelfs minder dan gemiddeld 3,3%. Een andere veel gebruikte benadering, de defensieuitgaven uitgedrukt per hoofd van de bevolking, geeft nauwelijks een ander beeld te zien. De uitgaven in de VS bedragen $ 1155 per hoofd van de bevolking; de Europese cijfers variëren van $ 53 voor Turkije tot $ 519 voor Noorwegen.
Het probleem van dit soort vergelijkingen is echter dat cijfers weliswaar gemakkelijk vergelijkbaar zijn, maar voorbijgaan aan een groot aantal niet direct zichtbare en onmeetbare elementen in de Europese bijdrage. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan zaken als het grote aantal militaire oefeningen en de stationering van buitenlandse troepen in o.a. de BRD; de dienstplicht en de daarmee gepaard gaande geringere kosten van militair personeel; het open houden en beveiligen van de „lines of communication" e.d.

De Europeanen op hun beurt zijn daarentegen van mening dat de voor defensie beschikbare gelden zeer efficiënt worden gebruikt en wijzen daarbij op het rapport dat in mei 1988 door de Eurogroep werd gepubliceerd. Daarin staat o.m. te lezen dat de Europese NAVO-landen een meer dan evenredig deel bijdragen aan de verdediging van Europa. Van de parate strijdkrachten in Europa en op de Atlantische Oceaan nemen de Europeanen de volgende voor hun rekening: 95% van de divisies, 90% van het personeel, 90% van de artillerie, 80% van de tanks, 80% van de gevechtsvliegtuigen en 65% van de grotere oorlogsschepen. Dat zijn indrukwekkende cijfers, waarbij echter eveneens enkele relevante aspecten over het hoofd worden gezien. Zo wordt bijvoorbeeld geen rekening ermee gehouden dat de VS militaire verplichtingen hebben buiten het NAVO-gebied, waarvan de Europeanen, zij het wellicht indirect, meeprofiteren; ook wordt eraan voorbijgegaan dat het in stand houden van een evenwichtig kernwapenarsenaal — een (kostbare) hoeksteen in de NAVO-strategie — in belangrijke mate door de VS wordt verzorgd.

Op aandringen van de Amerikaanse onderminister van defensie, Will Taft, is in mei '88 binnen NAVO dan ook een studie gestart waarin men zou trachten de onevenwichtigheden, die kennelijk waren ontstaan in de verdeling van de lasten, op te sporen en te elimineren. In dit onlangs goedgekeurde rapport is een poging gedaan „shared roles, risks and responsibilities" op een wat meer afgewogen manier in beeld te brengen. Het rapport bevat een onderzoek naar de verdeling van de rollen, de risico's, de lusten en de lasten, tussen de NAVO-bondgenoten. Het rapport wijst op het feit dat de input van mensen en geld geen doel op zichzelf is; het gaat om de output. Daarbij dienen ook de vele niet te kwantificeren en vaak onzichtbare factoren te worden betrokken. Een evenwichtiger benadering derhalve die, naar wij hopen, eens en vooral zal afrekenen met de eenzijdige uitdrukking „burdensharing" en de vaak daaraan gekoppelde sterk gesimplificeerde rekenvoorbeelden. Er is immers sprake van een uiterst complexe materie waarbij het gaat om de vraag welke bijdrage — in de ruimste betekenis van het woord — de bondgenoten aan de gezamenlijke verdediging leveren.
Die bijdrage behoeft niet *gelijk*, maar dient wel *gelijkwaardig* te zijn. Dat is een voorwaarde voor het behoud van de solidariteit en de eensgezindheid binnen de NAVO. En met het oog op de snel veranderende Oost-Westverhoudingen is dat laatste broodnodig.

