

# Quadrennial Defense Review 2014

## Een nieuw hoofdstuk van Amerikaans leiderschap?

De *Quadrennial Defense Review 2014* geeft de strategie, het ambitieniveau en de inrichting van de Amerikaanse krijgsmacht voor de komende twintig jaar weer. Er wordt bezuinigd op kwantiteit en geïnvesteerd in kwaliteit. De regering stelt het ambitieniveau naar beneden bij en een stabilisatiemissie als in Irak of Afghanistan is voorlopig van de baan. Daarnaast valt uit de *QDR 2014* de nieuwe vorm van Amerikaans leiderschap in de wereld te destilleren. Deze leiderschapsrol is bescheidener dan vroeger en wordt vaak aangeduid met de term *leading from behind*. Voor deze leiderschapsrol is Europa nodig als strategische partner met eigen taken als veiligheidsproducent.

F.W. Moerenhout\*

**H**ere's my bottom line: America must always lead on the world stage. If we don't, no one else will.<sup>1</sup> Dit waren de woorden die president Barack Obama op 28 mei 2014 sprak tijdens de beëdiging van de nieuwste lichter officieren van de militaire academie West Point. In zijn toespraak zette hij uiteen hoe het nieuwe Amerikaanse leiderschap in de wereld er volgens hem uit moet zien. De visie die hij hierbij uit de doeken deed, werd eerder dit jaar al in een beleidsdocument geschreven, namelijk de *Quadrennial Defense Review 2014* (*QDR 2014*). Die nota staat in dit artikel centraal. Om de *QDR 2014* op de juiste manier te duiden is dit artikel in drie delen opgesplitst. Alvorens de *QDR 2014* te beschouwen, wordt inleidend de achtergrond van deze defensie-nota's in kaart gebracht. Leidraad hierbij is een analyse van de ontwikkeling van enkele

toonaangevende zaken uit de *QDR 2014* in voorgaande edities. In het tweede deel van het artikel komen de hoofdzaken uit de *QDR 2014* aan bod. Ten slotte zal in het laatste deel van het artikel gekeken worden wat de positionering van de VS in de *QDR 2014* betekent voor Europa als trans-Atlantische partner.

### De voorgeschiedenis van de Quadrennial Defense Review 2014

De *QDR* is een vierjaarlijkse nota waarin het *Department of Defense* twintig jaar vooruitblik naar de strategische uitdagingen en hiervoor een passende strategie en inrichting van de krijgsmacht formuleert. Het schrijven van de nota staat onder leiding van de *Secretary of Defense* en de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*. Het idee dit op regelmatige basis te doen, kwam voort uit de bezuinigingen en hervormingen van de Amerikaanse krijgsmacht na de Koude Oorlog. Eerdere *QDR's* verschenen in 1997, 2001, 2006 en 2010. Bij de bestudering van de individuele *QDR's* valt op hoe sterk deze beïnvloed werden door de context waarin zij verschenen. Shawn Brimley van de denktank *Center for a New American Security* stelt dan ook:

\* De auteur is masterstudent Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht en is als stagiair verbonden geweest aan de Defensieafdeling van de Nederlandse ambassade in Washington, D.C.

1 De volledige tekst van de toespraak is te raadplegen op: [http://www.washingtonpost.com/politics/full-text-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point/2014/05/28/cfbcdcaa-e670-11e3-afc6-a1dd9407abcf\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/full-text-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point/2014/05/28/cfbcdcaa-e670-11e3-afc6-a1dd9407abcf_story.html).



FOTO US ARMY M. SPRENKLE

In zijn toespraak op West Point wees president Obama op de veranderingen in de wereld en benadrukte hij dat de VS een leidende rol moet blijven spelen op veiligheidsgebied

'QDRs are best understood as 'snapshots' in time along the entire arc of the post-Cold War era'.<sup>2</sup>

### Het ambitieniveau en multilateralisme

De geschiedenis van de QDR begon in 1997. De Verenigde Staten bleven als enige supermacht over na de Koude Oorlog. De unipolaire wereld van de jaren negentig was daarom het vertrekpunt van de analyse van de QDR. Het Department of Defense wikkeld er geen doekjes om in de QDR 1997: 'America begins the new millenium as the sole superpower, the indispensable nation'.<sup>3</sup> Het eerste belangrijke onderdeel dat centraal stond in deze analyse was echter een leidend concept dat de Koude Oorlog overleefd had, ongeacht de nieuwe unipolaire wereldorde: de zogeheten *Two-War Doctrine*. Deze doctrine stond aan de basis van het ambitieniveau van de Amerikaanse krijgsmacht van de afgelopen twee decennia en draaide om de mogelijkheid in twee groot-schalige conflicten in twee verschillende theaters tegelijkertijd te kunnen zegevieren.

Dit werd in de QDR 1997 gezien als de 'sine qua non of a superpower'.<sup>4</sup> Paul D. Miller van de denktank *RAND Corporation* beschrijft in zijn artikel *Five Pillars of American Grand Strategy* hoe deze doctrine voortkwam uit de noodzaak van de Koude Oorlog om zowel in Europa als op het Koreaanse schiereiland te kunnen standhouden. Na de Koude Oorlog evolueerde dit echter tot het militaire uitgangspunt van het Amerikaanse wereldleiderschap. Wanneer de VS immers niet instaat was twee grootschalige conflicten tegelijk aan te gaan, kon een tegenstander profiteren van de situatie op het moment dat Amerika zich al aan één conflict gebonden had.

2 Center for a New American Security, 'Choice and Constraint: Considering the 2014 Quadrennial Defense Review. Prepared Statement of Shawn Brimley' (versie 26 februari 2014), [http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS%20Testimony\\_QDR\\_Brimley\\_022613.pdf](http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS%20Testimony_QDR_Brimley_022613.pdf).

3 U.S. Department of Defense, 'Quadrennial Defense Review 1997', zie: <http://www.fas.org/man/docs/qdr/>, 14.

4 Idem, 32.

Voor de Amerikaanse bondgenoten was de Two-War Doctrine zodoende de garantie dat ze altijd op de VS konden rekenen. Voor landen die de Amerikaanse hegemonie wilden ondermijnen was het juist een reden niet aan deze revisionistische intenties toe te geven.<sup>5</sup>

Dit ambitieniveau heeft sindsdien stand weten te houden, maar dit ging niet zonder slag of stoot. Met name de realiteit van daadwerkelijk twee oorlogen tegelijkertijd te vechten in Irak en Afghanistan was een test van het ambitieniveau. De aard en formulering veranderden zodoende mee met de realiteit van de dag. Een voorbeeld hiervan was het alternatieve *One-plus-Two Concept* van Michael O'Hanlon, thans onderzoeker bij *The Brookings Institution*. Het concept van O'Hanlon houdt de mogelijkheid meerdere conflicten tegelijk te vechten overeind, maar weegt eveneens de aard van het conflict mee. Het idee was het ambitieniveau te hervormen naar de mogelijkheid één groot-schalig conflict aan te kunnen gaan en daarnaast twee kleinere stabilisatiemissies te ondernemen.<sup>6</sup> Ongeacht dergelijke suggesties van experts, bleef de Two-War doctrine overeind in de QDR. Desalniettemin waren de daadwerkelijke ervaring van twee gelijktijdige operaties en de aard hiervan vormend voor het volgende punt dat van belang is voor de duiding van de QDR 2014: de geleidelijk veranderende houding ten opzichte van het multilateralisme.

In de begindagen van de QDR was multilateralisme bij militair optreden een legitimiteitsgrond. Onder het presidentschap van Bill Clinton heerste bij de oriëntatie van de Amerikaanse krijgsmacht een liberale tijdsgeest met humanitaire interventies als belangrijkste focus. Hierbij was multilateralisme in de vorm van brede coalitievorming bij interventies een nadrukkelijk nagestreefd ideaal, maar op militaire gronden was het niet noodzakelijk.

Onder president George W. Bush verloor dit ideaal in eerste instantie aan waarde en de initiële militaire overwinningen in Afghanistan en Irak bevestigden het idee dat dit ook niet nodig was. Pas nadat de druk op de Amerikaanse krijgsmacht begon toe te nemen vanwege de moeilijke situatie in beide landen begon duidelijk te worden hoe belangrijk bondgenoten en partners waren voor het voortzettingsvermogen van de Amerikaanse krijgsmacht. Multilateralisme veranderde zodoende van legitimiteitsgrond naar een operationele noodzaak, wat zichtbaar werd vanaf de QDR 2006, die de NAVO herwaardeerde als het belangrijkste bondgenootschap van de VS. Dit was niet het enige dat gerealiseerd werd gedurende de twee oorlogen. De QDR 2006 was eveneens een trendbreuk met de eerdere nota's vanwege de nieuwe strategische focus van de Amerikaanse krijgsmacht, het derde belangrijke punt met het oog op de QDR 2014.

#### **Van *Revolution in Military Affairs* tot *Counterinsurgency***

Het derde punt is de meer abstracte achtergrond van de QDR's met betrekking tot de aard van oorlogvoering en het beste strategische antwoord hierop. De QDR 1997 was volledig gebouwd rond het dominante concept van de *Revolution in Military Affairs*, waarin technologische voorsprong als de beslissende factor van oorlogvoering geldt. Deze QDR noemt *Revolution in Military Affairs* nog expliciet bij naam, terwijl minister van Defensie Donald Rumsfeld het als fervent aanhanger in de QDR 2001 liet vervangen door de term *transformation*. Dit was echter één en hetzelfde idee. Rumsfeld had zijn QDR volledig gebouwd rond zijn voornemen de Amerikaanse krijgsmacht uit te rusten voor de zogeheten uitdagingen van de 21ste eeuw.<sup>7</sup> De QDR 2001 was echter geschreven voor de aanslagen van 11 september dat jaar en verscheen enkele dagen na deze schokkende gebeurtenis. Waar de QDR 2001 vrijwel volledig gericht was op staten met mogelijk massa-vernietigingswapens als Irak, Iran en Noord-Korea, werd Amerika juist in het hart geraakt door een niet-staatelijke actor zonder dergelijke middelen.

5 P.D. Miller, 'Five Pillars of American Grand Strategy' (versie oktober/november 2012), zie: <https://www.iiss.org/en/publications/survival/sections/2012-23ab/survival--global-politics-and-strategy-octobernovember-2012-fda3/54-5-02-miller-b497>, 34-36.

6 Idem, 34-36.

7 L. Freedman, *The Transformation of Strategic Affairs* (Hoboken, Taylor and Francis, 2013) 14-15.



De *War on Terror* en de *Long War* in Afghanistan en Irak zorgden voor een omslag in het denken in het Pentagon. De *QDR 2006* ging nu veel meer over niet-statelijke actoren, asymmetrische dreigingen en irreguliere oorlogvoering.

Deze koerswijziging werd nog verder doorgevoerd in de *QDR 2010*. In deze versie stond de missie in Afghanistan centraal. *Counter-insurgency* (COIN) werd als strategie omarmd met de *comprehensive approach* als basis. De technologische mogelijkheden waren nog steeds belangrijk, zoals de *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's), maar het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking werd het belangrijkste doel. Hierbij hadden de Amerikanen al wel het voortschrijdend inzicht dat het geld en mensenlevens scheelde wanneer partnerlanden getraind en bevoorrad werden om deze strijd zelf te vechten. Hier tekende zich de militaire leiderschapstijl van president Obama af, in de media ook wel *leading from behind* genoemd en bepalend voor de *QDR 2014*.

## De Quadrennial Defense Review 2014

Een treffende analyse rond de *QDR 2014* gaf Samuel Brannen, onderzoeker van het *Center for Strategic and International Studies*. Hij stelde dat de *QDR* drie maal een oorlogsstrategie had bevat, namelijk voor Irak in 2006, voor Afghanistan in 2010 en ook in 2014, maar ditmaal tegen het Congres. Brannen doelt op de bezuinigingen waaronder de Amerikaanse krijgsmacht gebukt gaat. Naast de over tien jaar verspreide 487 miljard dollar bezuinigingen uit de *Budget Control Act* van 2012 hangt de jaarlijkse sekwestratiebezuiniging van vijftig miljard eveneens als een zwaard van Damocles boven het Pentagon. Deze sekwestratiebezuiniging is wettelijk vastgelegd en gaat als een soort straf in werking als het Congres geen overeenstemming kan bereiken over de federale begroting. De *QDR 2014* is er volledig op gericht het Congres te overtuigen van de door de president in zijn begroting voorgestelde verlichting van bezuinigingen en investeringen. Het is echter niet zeker dat het Congres hier medewerking aan wil verlenen.

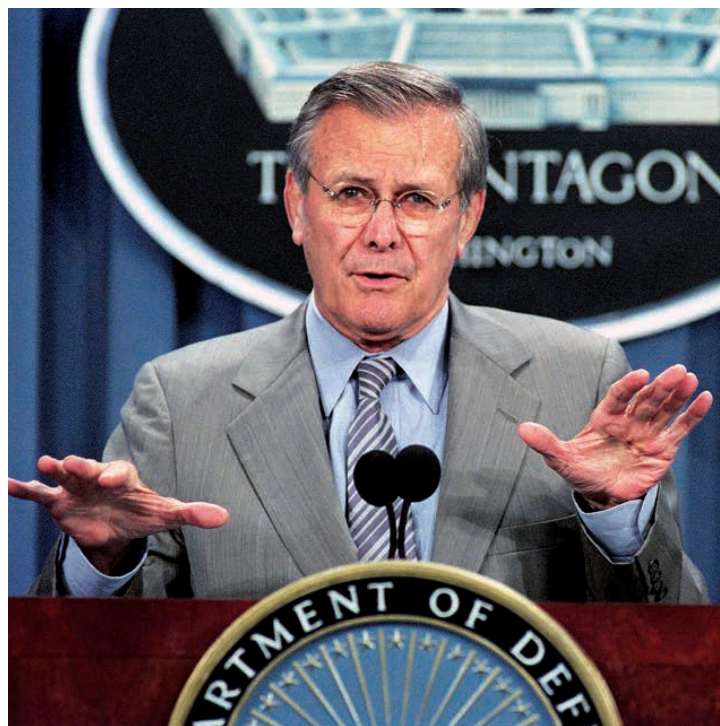


FOTO US DEPARTMENT OF DEFENSE, H. STIKKEL

De toenmalige minister van Defensie Donald Rumsfeld kwam in de *QDR 2001* met de term *transformation* en zijn nota draaide volledig rond het voornemen de Amerikaanse krijgsmacht uit te rusten voor de uitdagingen van de 21ste eeuw

### Bezuinigingen en modernisering

De *QDR 2014* is gebouwd op drie pijlers: *Protect the homeland*, *Build security globally* en *Project power and win decisively*.<sup>8</sup> Christine Wormuth, onderminister van Defensie en medeauteur van de *QDR 2014*, benadrukt dat de nota 'strategy driven' en 'resource informed' is, wat impliceert dat het *an sich* niet om bezuinigen draait, maar dat juist de gemaakte keuzes van belang zijn. Desalniettemin wordt benadrukt dat in het geval van blijvende bezuinigingen het effect op de mogelijkheden van de Amerikaanse krijgsmacht niet gering is. De meest opvallende conclusie daarover is: 'if the fiscal environment does not improve, by 2021 the Joint Force will be too small and insufficiently modern to fully implement our defense strategy'.<sup>9</sup> De *QDR* geeft daarom bij elk voorstel aan wat het effect van terug-

8 U.S. Department of Defense, 'Quadrennial Defense Review 2014' ([http://www.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf)), V.  
9 *Ibidem*, 56.

kerende sekwestratiebezuinigingen zou zijn op het betreffende voorstel. Hierbij geldt dat elk door het Congres tegengehouden voorstel ten koste gaat van modernisering en paraatheid. Een voorbeeld waar dit een uitdaging gaat zijn is de voorgestelde *Base Realignment and Closure* (BRAC)-ronde in 2017. Hierbij gaat infrastructuur op de schop om geld vrij te maken voor modernisering. Het is echter allerminst zeker dat de BRAC het gaat halen in het Congres, gezien de lokale belangen van Congresleden om bases in hun kiesdistricten open te houden. Deze lokale belangen wegen in

## 'Our forces will no longer be sized to conduct large-scale, prolonged stability operations'

meer gevallen mee, bijvoorbeeld bij de keuze van plaatselijke defensie-industrie voor het verminderen of annuleren van de aankoop van materieel.

Eén van de redenen achter de inzet op modernisering en innovatie is het risico van proliferatie van geavanceerde technologie onder statelijke- en niet-statale actoren dat de QDR 2014 constateert. Het antwoord van het Pentagon op deze ontwikkeling is onderzoek en innovatie om de technologische voorsprong in de toekomst te behouden. Een voorbeeld zijn de Chinese technologische ontwikkelingen in *Anti-Access and Area-Denial*, cyber en het ruimte-domein.<sup>10</sup> De opkomst van China is wellicht de belangrijkste achtergrond van de QDR 2014, de eerste nota sinds onder Obama de *rebalance to Asia* opkwam. Deze strategische prioritering van de regio Azië-Stille Oceaan is inmiddels een veelbesproken onderwerp. In dit artikel gaat het niet om het debat of de rebalance op de juiste manier vorm krijgt en daadwerkelijk kracht bijgezet wordt met de benodigde middelen. De prioriteit van deze specifieke regio dient echter wel in het achterhoofd

gehouden te worden bij de analyse van het ambitieniveau en multilateralisme. Dit zijn immers de meest in het oog springende punten, maar zij ontwikkelen zich niet geïsoleerd van het veranderende veiligheidslandschap.

### Ambitieniveau en multilateralisme

De QDR 2014 heeft als ambitieniveau: *'Simultaneously defending the homeland; conducting sustained, distributed counterterrorist operations; and in multiple regions, deterring aggression and assuring allies through forward presence and engagement. If deterrence fails at any given time, U.S. forces could defeat a regional adversary in a large-scale multi-phased campaign, and deny the objectives of – or impose unacceptable costs on – another aggressor in another region'*.<sup>11</sup> Ongeacht de veelvoud aan activiteiten die tegelijkertijd plaats kunnen vinden binnen dit ambitieniveau staat er feitelijk dat de VS nog maar in één grootschalig conflict een beslissende overwinning kan afdwingen. Dit is een fundamentele breuk met de vereiste van een supermacht die in verschillende bewoordingen in de eerdere QDR's beschreven stond. Daarnaast stelt de QDR 2014 dat *'our forces will no longer be sized to conduct large-scale, prolonged stability operations'*.<sup>12</sup> Hiermee lijkt een missie als in Irak of Afghanistan voorlopig van de baan. Dit is vooral het gevolg van de keuze voor modernisering van de krijgsmacht boven het behoud van grote aantallen. Deze realiteit vertaalt zich in terughoudendheid bij de beslissing wel of niet te interveniëren. Het afgelopen jaar was dit zichtbaar in zowel de Krim-crisis, als tijdens de opmars van IS in Irak. Het alternatief voor de VS vindt zijn oorsprong in een groter belang van multilateralisme.

Multilateralisme is inmiddels doorgroeid van operationele noodzaak tot een strategische noodzaak. De gedwongen terughoudendheid aan Amerikaanse zijde vanwege de bezuinigingen en het bijgestelde ambitieniveau leidt er toe dat het begrip multilateralisme op termijn beter vervangen kan worden voor afhankelijkheid van bondgenoten. Hoewel het op dit moment de vraag is of de VS daadwerkelijk kan terugvallen op regionale bondgenoten om

<sup>10</sup> *Idem*, 6-7.

<sup>11</sup> *Idem*, 22.

<sup>12</sup> *Idem*, 19.

als veiligheidsproducenten op te treden en regionale balans en stabiliteit te bewerkstelligen, zal dit steeds belangrijker worden. Als de bezuinigingen op de Amerikaanse krijgsmacht doorgaan zullen de militaire mogelijkheden immers alleen maar verder krimpen. De QDR 2014 is zodoende de meest multilaterale nota tot nu toe, met specifieke aandacht voor bijvoorbeeld de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties en de Samenwerkingsraad van de Arabische Golfstaten.<sup>13</sup> De wenselijkheid van meer regionale verantwoordelijkheid voor bondgenoten en partners blijkt uit de formulering in de QDR 2014: *'In many regions we are witnessing the emergence of international partners with the capacity to play productive and even leading security roles in their respective regions'*.<sup>14</sup> Deze constatering past binnen het kader van het eerder aangehaalde *leading from behind* en dit wordt concreet in de zogeheten *light footprint*-strategie.

#### De light footprint-strategie

In Irak en Afghanistan bleek dat er veel troepen nodig waren voor het slagen van de COIN-operatie. Nu de Verenigde Staten deze operaties afgesloten hebben, wordt het aantal soldaten bij de *U.S. Army* teruggebracht van 520.000 tot ongeveer 440.000, zoals minister van Defensie Chuck Hagel in een toespraak in februari aankondigde.<sup>15</sup> Rond irreguliere oorlogvoering

benadrukt de QDR 2014 slechts dat de *lessons learned* mee worden genomen in de doctrinevorming.<sup>16</sup> Daarnaast lijkt er een heroriëntatie plaats te vinden op traditionele manoeuvre-oorlogvoering: *'We will refine our doctrine, modernize our capabilities, and regain our proficiency to conduct forcible entry and large-scale combined arms maneuver operations against larger and more capable adversaries than we have confronted over the past decade'*.<sup>17</sup> De enige overgebleven oriëntatie op irreguliere dreiging is *Counterterrorism and Special Operations*. Hierbij wordt geïnvesteerd in *special forces*, met als taak het adviseren, trainen en bevoorraden van partners.<sup>18</sup> Deze keuze past binnen de *light footprint*-strategie.

De *light footprint*-strategie is de belichaming van Obama's visie op het Amerikaanse wereldleiderschap conform het credo *leading from behind*. Hoewel deze vorm van COIN door de partnerlanden zelf geboren is uit financiële noodzaak en politieke voorkeur geniet in een

<sup>13</sup> *Idem*, 17-18.

<sup>14</sup> *Idem*, 6.

<sup>15</sup> De volledige tekst van de toespraak is te raadplegen op: <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1831>.

<sup>16</sup> QDR 2014, 23.

<sup>17</sup> *Idem*, 37.

<sup>18</sup> *Idem*, 37.

*De QDR 2014 erkent dat de VS feitelijk nog maar in één grootschalig conflict tegelijk een beslissende overwinning kan afdwingen, een fundamentele breuk met de eisen die eerdere nota's aan de supermacht stelden*

FOTO US NAVY, K. ABBATE







FOTO US AIR FORCE, E. LOPEZ

De light footprint-strategie van Obama, waarin ook wapens als UAV's ingezet kunnen worden, geniet de politieke voorkeur in Amerika, maar stuit ook op de kritiek proxy wars te bevorderen

oorlogsmoe land, is er ook kritiek. Zo ziet Nick Turse van *The Nation Institute* COIN met inzet van special forces, UAV's, cybermiddelen en partnerlegers als een typische vorm van *proxy war*. Hij ziet hierbij parallellen met de traumatische ervaring uit de Vietnamoorlog, waarbij het gesteunde regime in Zuid-Vietnam alleen nog overeind kon blijven door Amerikaanse interventie.<sup>19</sup> Dat de VS actief is in 75 verschillende landen, waarvan vele fragiele staten zijn, maakt het risico van *entrapment* reëel.<sup>20</sup> Entrapment zou betekenen dat de VS alsnog zelf moet ingrijpen, in het uiterste geval met een grote hoeveelheid grondtroepen, om te voorkomen dat het partnerland omver gelopen wordt. Dit risico speelt bijvoorbeeld op de achtergrond bij de inzet van Amerikaanse militaire middelen tegen IS in Irak, waarbij Washington een soort balans probeert te vinden. Enerzijds mag het partnerland niet overlopen worden, anderzijds biedt een blik

op de eigen financiële situatie geen gunstig vooruitzicht wanneer de VS zou ingrijpen met *boots on the ground*. Terugtrekken na een interventie blijft lastig en levert juist de stabilisatiemissie op waar het Pentagon geen trek in heeft. Wanneer we dit risico vanuit een Amerikaans perspectief blijven beschouwen, blijkt welke rol er in de QDR 2014 voor Europa als trans-Atlantische partner weggelegd is.

#### **Europa als trans-Atlantische partner**

Voor Europa ligt het belang van de QDR 2014 eigenlijk simpelweg in de verschillende hierboven genoemde aspecten. Bovendien is de QDR 2014 zelf duidelijk in wat het Pentagon van Europa verlangt: *'Europe remains our principal partner in promoting global security. As unrest and violence persist, particularly in the Middle East and North Africa, Europe will be critical in addressing these challenges. Europe is home to our most stalwart and capable allies and partners, and the strategic access and support these countries provide is essential to ensuring that the U.S. Armed Forces are more agile, expeditionary, and responsive to global challenges.'*<sup>21</sup> Uiteraard is het de beslissing van individuele Europese landen zelf wat te

19 N. Turse, *The Changing Face of Empire: Special Ops, Drones, Spies, Proxy Fighters, Secret Bases, and Cyberwarfare* (New York, Haymarket Books, 2012) 77-78.

20 Idem, 81.

21 QDR 2014, 5.

doen met het verlangen aan Amerikaanse zijde. Desalniettemin is de positionering in de *QDR 2014* belangrijk voor alle Europese landen vanwege de verwachting van het Amerikaanse leiderschap in de toekomst.

**Het ambitieniveau en de rebalance**

Het afscheid van de Two-War doctrine zal niet in alle delen van de wereld met gemengde gevoelens aanschouwd worden. De doctrine was gebaseerd op het idee dat een revisionistisch land kon profiteren van een voortgaande Amerikaanse oorlog als de Amerikaanse krijgsmacht niet in staat was tot een tweede grootschalige oorlog. Hoewel de intenties van de leiders in Moskou en Beijing nog altijd moeilijk te doorgronden zijn, zijn zij waarschijnlijk het minst rouwig om deze herdefiniëring. Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de in de *QDR 2014* geformuleerde rol voor Europa vallen de puzzelstukjes in elkaar. Hierbij moet bovendien opgemerkt worden dat de *QDR 2014* slechts enkele dagen na de Russische inval op de Krim verscheen. Het document voorzag een dergelijke grondige wijziging van de strategische situatie op het Europese continent niet. De VS richt zich met de rebalance to Asia in de *QDR 2014* op het in banen leiden van het militair opkomende China. Deze opkomst gaat gepaard met verschillende territoriale geschillen met Amerikaanse Zuidoost-Aziatische partners en bondgenoot Japan. De Amerikaanse mogelijkheden in dat gebied worden gezien de wereldwijde verantwoordelijkheden van de Amerikaanse krijgsmacht bepaald door de balans in andere regio's. In het kader van de rebalance verwachten de Amerikanen vooral Europese ondersteuning in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Na de Krim-crisis is dit gewenste takenpakket uitgebreid met een strategische heroriëntatie op Rusland.

De onder Obama aangegeven prioriteit van de regio Azië-Stille Oceaan in combinatie met het verlaagde ambitieniveau lijkt een grote rol te spelen in de Amerikaanse terughoudendheid. In andere regio's geniet het gehele palet aan middelen van economische sancties tot diplomatieke maatregelen de voorkeur boven

grootschalig militair ingrijpen. Eenmaal deze kaart gespeeld, is hij immers niet nogmaals beschikbaar. De realiteit gebiedt daarnaast te zeggen dat de kans beperkt is dat de Europese landen qua politieke wil en militaire middelen op dit moment zelfstandig de aanvullende en ondersteunende rol op zich kunnen nemen. Wellicht dat landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk graag zouden willen, maar de interventie in Libië in 2011 legde ook in hun geval de afhankelijkheid van de VS bloot.

**Multilateralisme en het risico van entrapment**

Europa wordt een strategische partner met een eigen missie als het aan de VS ligt, maar waar en waarmee kan Europa de VS dan van dienst zijn? Multilateralisme is van een operationele noodzaak tot een strategische noodzaak doorgroeid. De rol voor Europa zoals de *QDR 2014* die voorziet is gebaseerd op een verdeling van verantwoordelijkheid voor stabiliteit in de wereld tussen de trans-Atlantische partners. Vanuit Amerikaans perspectief zou Europa in de meest ideale situatie volledig zelfstandig in staat moeten zijn stabiliteit in Noord-Afrika te garanderen en daar een grote bijdrage aan te leveren in het Midden-Oosten. Dat dit op termijn noodzakelijk zal blijken is afhankelijk van de omvang van het risico van entrapment met de light footprint-strategie. Juist dit risico benadrukt het belang van Europa voor het Amerikaanse leiderschap in de wereld.

Een entrapment-scenario als gevolg van de light footprint-strategie zal waarschijnlijk een irreguliere strijd betekenen. De meerderheid van de tegenstanders waar de VS partners voor traint en bewapent zijn immers niet-statelijke actoren zoals terroristen en *insurgents*. Een mogelijke missie in één van deze landen zal waarschijnlijk het beste met een COIN-strategie ondernomen worden. Dit impliceert dat een stabilisatiemissie op de schaal van Irak of Afghanistan op termijn toch weer noodzakelijk zal zijn. David Kilcullen, expert op het gebied van COIN, zegt dat de omgeving van een dergelijke stabilisatiemissie meer op Irak dan Afghanistan zal lijken. Hij benadrukt hierbij vooral het belang van de sociaalgeografische trend van urbanisering. Grote steden in



ontwikkelingslanden zullen steeds vaker het terrein van COIN zijn vanwege spanningen door klimaatverandering en voedsel- en drinkwaterschaarste.<sup>22</sup> Veel van dit soort steden liggen juist in de regio's waar de VS een rol voor Europa weggelegd ziet. Dat de trans-Atlantische bondgenoten samen optrekken zoals ook het geval was in Afghanistan, is een pure noodzaak voor de VS gezien de keuzes in de QDR 2014. Want als een stabilisatiemissie onverhoopt toch nodig blijkt te zijn, is de VS afhankelijk van bondgenoten om die op te zetten.

## Conclusie

De VS is zonder twijfel voor langere tijd nog de leidende supermacht in de wereld, zowel politiek en economisch als militair.

Desalniettemin vormt de druk van de opkomende grootmacht China en ook het gedrag van Rusland een uitdaging voor het Amerikaanse leiderschap in de verschillende regio's in de wereld. Een Amerikaanse bevolking die oorlogsmoe is en minder militaire mogelijkheden als gevolg van bezuinigingen liggen aan de basis van Obama's strategie van *leading from behind*. Desondanks staat zijn opmerking op West Point over het Amerikaans leiderschap in de wereld overeind: *'If we don't, no one else will'*. De VS blijft leiden, maar om dit te doen is een daadkrachtige strategische partner nodig. Deze rol is weggelegd voor Europa, het continent met de *'most stalwart and capable allies and partners'*. De QDR 2014 vraagt om een nieuwe fase van trans-Atlantisch bondgenootschap. Het is aan Europa om hier gehoor aan te geven. ■

22 Gebaseerd op de inleidende woorden van David Kilcullen op het symposium 'Securing America's Future in the New 'Interwar Years'' van *The Brookings Institution* (12 maart 2014). Dit symposium is na te luisteren op: <http://www.brookings.edu/events/2014/03/12-securing-americas-future-in-new-interwar-years>.

*De VS richt zich volgens de QDR 2014 op het in banen leiden van het militair opkomende China en verwacht dat Europa meer zal bijdragen aan het bevorderen van stabiliteit in Noord-Afrika en het Midden-Oosten*



FOTO US NAVY, M. HAWES