

# Amerikaanse defensiestrategie

## Voor Europa geen business as usual

In januari 2012 is een nieuwe Amerikaanse defensiestrategie gepubliceerd die nieuwe kaders schept voor de taakstelling van de Amerikaanse krijgsmacht in de komende tien jaar. Wat betekent deze nieuwe strategie voor de Verenigde Staten zelf en voor de relatie met Nederland? De defensiestrategie biedt zeker kansen om de huidige bilaterale samenwerking verder uit te breiden, maar gelet op de accenten die de VS legt is het tevens raadzaam voor Nederland te gaan investeren in Europese defensiesamenwerking. De Amerikaanse nadruk op de regio Azië/Stille Oceaan en de slinkende defensiebegrotingen in Europa maken dit noodzakelijk. Europese defensiesamenwerking kan er voor zorgen dat Nederland zijn politieke, economische en veiligheidsbelangen in de wereld kan handhaven. Een intensievere Europese defensiesamenwerking vereist wel een herdefiniëring van het soevereiniteitsvraagstuk waar veel Europese landen mee worstelen.

Drs. A.A.H. de Bok – commodore van de Koninklijke Luchtmacht\*  
A.P. Bosch

Het internationale systeem is gebaat bij stabiliteit om tot economische ontwikkeling te komen. De VS is op dit moment de enige macht in de wereld die in staat is die stabiliteit, indien noodzakelijk, te waarborgen. Mocht de stabiliteit in gevaar komen en al dan niet met instemming van de VN worden besloten militair in te grijpen, dan zal de VS daar in veel gevallen de leiding in nemen. Het is immers het enige land dat de benodigde militaire capaciteiten en wereldwijde belangen heeft. De internationale status van Nederland is afhankelijk (van de intensiteit) van deelname aan missies die de internationale vrede en veiligheid bevorderen. De afgelopen twintig jaar hebben de VS en Nederland regelmatig militair samengewerkt. Voorbeelden daarvan zijn de SFOR- en KFOR-missies op de Balkan, *Desert Storm* (de eerste Golfoorlog) Afghanistan (ISAF),

Irak (de NATO Training Mission NTM-I), de NAVO-operatie *Active Endeavour* en de operatie *Enduring Freedom*. De relevantie voor Nederland van deze samenwerking met de VS moet niet worden onderschat. Voor Amerikaanse beleidsmakers is *boots on the ground* een belangrijk punt om de status van een land aan af te meten, zeker bij risicovolle operaties zoals ISAF. Deelname aan dit soort missies vertaalt zich naar Amerikaanse steun op voor Nederland belangrijke beleidsterreinen, zoals toegang tot de G-20 of voor het krijgen van belangrijke internationale posten, zoals die van secretaris-generaal van de NAVO.<sup>1</sup>

Gezien het internationale veiligheidsbelang voor Nederland om mee te doen aan deze missies is het noodzakelijk technologisch, maar ook wat betreft training en doctrine, aansluiting te houden bij de Amerikaanse krijgsmacht. De VS is voor Nederland wereldwijd de belangrijkste bilaterale strategische partner op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid. De samenwerking met de VS richt zich op dit moment op vier gebieden:

\* Drs. A.A.H. de Bok is defensieattaché bij de Nederlandse ambassade in Washington. A.P. Bosch is stagiair op de Defensie-afdeling van de ambassade.

<sup>1</sup> Andrew Mann, 'Netherlands/Afghanistan: Engaging Labor Party Leader Bos', *RTL Nieuws*, 18 september 2009, <http://media.rtl.nl/media/actueel/rtlnieuws/2011/225926.pdf>.



*De nieuwe strategie die president Obama heeft aangekondigd stelt het ambitieniveau van het Pentagon bij en legt de Amerikaanse focus duidelijker op Azië en de Stille Oceaan*

- het gebruik van Amerikaanse opleidings- en trainingsfaciliteiten door de Nederlandse krijgsmacht;
- gezamenlijk optreden van de Nederlandse marine en de Amerikaanse kustwacht en civiele opsporingsinstanties bij de drugsbestrijding en andere illegale activiteiten in het Caribisch gebied;
- het gezamenlijk operationeel optreden binnen de NAVO of ander verband (wanneer opportuun);
- materieel (intensieve samenwerking).

Samenwerking met de VS op deze terreinen biedt een aantal voordelen: verbeterde interoperabiliteit, toegang tot Amerikaanse technologie en de mogelijkheid om de Amerikaanse buitenlandse politiek – op een weliswaar bescheiden manier – te beïnvloeden.<sup>2</sup>

Amerikaanse defensiebeslissingen zijn van invloed op de Nederlandse belangen, zowel in militair als in economisch opzicht. Daarnaast speelt de VS een cruciale rol in het behoud van

de internationale status van Nederland. Nederlandse beleidsmakers moeten zich daarom bewust zijn van deze Amerikaanse invloed om tijdig te kunnen reageren als de Nederlandse belangen aan de orde zijn. De aankondiging van een nieuwe Amerikaanse defensiestrategie is zo'n moment. Dit artikel gaat eerst in op die strategie en de gevolgen voor de VS zelf. Daarna zal aangegeven worden wat de gevolgen voor Nederland zijn en waarom Europese defensiesamenwerking nodig is om de Nederlandse internationale belangen te waarborgen. Ten slotte komen problemen die intensievere Europese defensiesamenwerking in de weg staan – en hoe deze kunnen worden omzeild – aan de orde. Daarna volgt een conclusie.

## Amerikaanse defensiestrategie

Op 5 januari 2012 is de Amerikaanse defensiestrategie voor het komende decennium geïntro-

<sup>2</sup> Onder interoperabiliteit valt hier niet alleen technische ondersteuning, maar ook wederzijds cultureel begrip.

duceerd. Deze nieuwe strategie, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, vindt haar aanleiding in bezuinigingen op de defensiebegroting en is ingegeven door de in augustus 2011 aangenomen *Budget Control Act* (BCA). De BCA moet ervoor zorgen dat het begrotingstekort van de VS de komende tien jaar afneemt met minstens 2,1 biljoen dollar.<sup>3</sup> Daarvoor is de komende tien jaar een bezuiniging van 487 miljard dollar op de defensiebegroting nodig en de nieuwe defensiestrategie geeft aan welke prioriteiten en activi-

stemming te bereiken over die algemene bezuiniging. Daardoor dreigen per 1 januari 2013 automatische bezuinigingen van 1,2 biljoen dollar op de federale uitgaven in werking te treden, die de defensiebegroting in tien jaar tijd met 500 miljard extra zullen reduceren. Deze extra reductie zou de nieuwe strategie onhoudbaar maken en een heroverweging van de Amerikaanse defensiestrategie vereisen. De gevolgen hiervan zijn op dit moment niet te overzien, maar de verwachting is dat de VS in dat geval sterk aan militaire capaciteiten en verdragsverplichtingen zal moeten inboeten.<sup>6</sup> Gezien de verschillende politieke inzichten van Democraten en Republikeinen is er voor de presidents- en Congresverkiezingen van november geen overeenstemming meer te verwachten over de bezuinigingen. Daarna zou het zittende Congres minder dan twee maanden de tijd hebben om alsnog met een bezuinigingsplan te komen.

De begrotingsreducties vergroten de druk om de lasten tussen de NAVO-bondgenoten evenwichtiger te verdelen, zodat de partners van de VS een grotere bijdrage kunnen leveren aan veiligheidstaken

teiten de Amerikaanse krijgsmacht daarna nog zal moeten en kunnen uitvoeren. Overigens komen de bezuinigingen uit geprojecteerde verhogingen in de begroting; de *baseline*-begroting, de kosten die het Pentagon maakt zonder dat buitenlandse operaties, momenteel voornamelijk in Afghanistan, zijn meegeteld, zal de komende jaren dan ook gewoon blijven groeien, naar een verwachte 567 miljard dollar in 2017. Voor 2013 ligt dat baseline-cijfer op 525 miljard.<sup>4</sup>

De strategie is alleen uitvoerbaar als het Congres tot overeenstemming komt over een algemene overheidsbezuiniging van minstens 1,5 biljoen dollar.<sup>5</sup> Een speciaal ingestelde commissie van het Huis van Afgevaardigden en de Senaat is er echter niet in geslaagd overeen-

#### Begrotingsreducties en de gevolgen

Als het Congres na de verkiezingen tot overeenstemming kan komen, is het hoofddoel van de nieuwe defensiestrategie de begroting te reduceren. Om de gevolgen van deze reducties te verzachten, wordt een evenwichtige lastenverdeling tussen de NAVO-bondgenoten weer veelvuldig genoemd. Daarbij valt te denken aan het opbouwen van militaire capaciteiten van de bondgenoten en partners van de VS, zodat zij een grotere bijdrage kunnen leveren aan veiligheidstaken.<sup>7</sup> Afrika en Latijns Amerika gelden als regio's waar de VS door middel van training en de verkoop van defensiematerieel zal proberen met zo min mogelijk inspanning de eigen belangen maximaal veilig te stellen. Daarnaast spreekt de defensiestrategie ook de intentie uit om in samenwerking met internationale bondgenoten en partners ieders toegang tot de *global commons* te blijven garanderen.<sup>8</sup> Ook hier geldt dat de capaciteiten daarvoor in de regio zelf ontwikkeld moeten worden. De VS wil meer een faciliterende rol gaan spelen in plaats van actief zorg te dragen voor de bescherming van de *global commons*.<sup>9</sup> Een andere verandering in de strategie is dat Washington niet langer vasthoudt aan de eis dat de Amerikaanse krijgsmacht tegelijkertijd in staat moet zijn twee grote oorlogen overzee te voeren en te

3 Douglas W. Elmendorf, 'Impact Budget Control Act', *Congressional Budget Office*, 1 augustus 2011, <http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/123xx/doc12357/budgetcontrolactaug1.pdf>. 1.

4 *Fact Sheet: The Defense Budget* (Washington, D.C., Department of Defense, 2012).

5 112th United States Congress, *Budget Control Act* (Washington, D.C., Government Printing Office, 2011) 2.

6 *Ibidem*, 7.

7 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense' (Washington, D.C., Department of Defense, 5 januari 2012, [www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)). 3.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

winnen. In plaats daarvan moet de VS onder de nieuwe strategie één van die oorlogen winnen en in de andere de vijand de overwinning onthouden.<sup>10</sup> Voorts behoren opbouwmissies zoals Irak en Afghanistan tot het verleden. Deze hebben de afgelopen jaren niet het succes (bestrijding van terrorisme door de 3D-benadering) gebracht waarop was gehoopt. De kosten van dergelijke missies wegen niet op tegen de baten. De succesvolle en veel goedkopere missies met onbemande vliegtuigen en de inzet van *Special Forces*, die onder meer geresulteerd hebben in de dood van Osama bin Laden en verscheidene andere al-Qaida-kopstukken in Jemen en Pakistan, tonen voor de VS aan dat langdurige militaire campagnes niet noodzakelijk zijn om de doelstellingen (bestrijden van terrorisme) te bereiken.

De nieuwe strategie betekent dat de overige NAVO-lidstaten meer moeten bijdragen aan de taken die onder auspiciën van het bondgenootschap uitgevoerd zullen worden. Dit is overigens geen nieuw thema. De VS heeft al vaker het belang van *burden sharing* binnen de NAVO aangegeven. In het licht van de Amerikaanse financiële problemen is de noodzaak nu echter groter. President Obama heeft al laten weten dat de VS vaker een ondersteunende rol zal gaan spelen, vergelijkbaar met het Amerikaanse optreden tijdens de Libië-campagne in 2011.<sup>11</sup> Dat de Amerikanen dit zo langzamerhand ook verwachten van de Europese bondgenoten is niet vreemd. Het gezamenlijke bruto binnenlands product van de Europese bondgenoten is even groot als dat van de VS, ongeveer 15 triljoen dollar. De Europese bondgenoten beschikken daarmee in Amerikaanse ogen over de economische en financiële potentie om een groter deel van de lasten voor defensie op zich te nemen.<sup>12</sup> Europese NAVO-landen besteden gemiddeld maar 1 procent van hun overheidsbegroting aan defensie, terwijl in NAVO-verband een 2 procent-norm is afgesproken. Europa lift dus mee op de Amerikaanse defensie-uitgaven en dat is niet langer vol te houden. Europa moet in de visie van de VS transformeren van een veiligheidsconsument naar een veiligheidsproducent. In het licht van de Amerikaanse reducties en lagere Europese defensie-

FOTO: US AIR FORCE, J. DAVILA



In het licht van de defensiebezuinigingen hoopt de VS dat de Europese bondgenoten bereid zijn te participeren in initiatieven als missile defense

begrotingen zal de NAVO concreet invulling moeten geven aan *smart defense*. Hierbij wordt op dit moment gedacht aan *pooling & sharing* van materieel, specialisatie van landen in taken en het genereren van nieuwe capaciteiten, voornamelijk op het gebied van *enablers*, zoals *Intelligence Surveillance and Reconnaissance*

10 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense', 4.

11 Barack Obama, *Begeleidende Brief: 'Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense'*, 3 januari, 2012.

12 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense', 3.



(ISR), onbemande systemen, *missile defense*, *stealth*, luchttransport en *air-refueling* capaciteit. Een eerste smart defense-initiatief zijn de Amerikaanse plannen om in het Spaanse Rota *forward station ballistic missile defense*-schepen te plaatsen, waarbij Washington hoopt dat andere NAVO-landen bereid zijn te participeren.<sup>13</sup>

Wat de VS via de samenwerking met internationale bondgenoten en partners wil bereiken is duidelijk: het verlagen van de eigen kosten die gepaard gaan met de wereldwijde Amerikaanse aanwezigheid. Al sinds de *Quadrennial Defense Review* (QDR) van 2006 probeert de VS de militaire capaciteiten van internationale bondgenoten en partners op te bouwen.<sup>14</sup> Met de financiële ruimte die de VS op deze manier hoopt te creëren wil de regering-Obama voorkomen dat er verder gesneden moet worden in de Amerikaanse militaire capaciteiten en de noodzakelijke vernieuwing van de krijgsmacht in gevaar komt.<sup>15</sup> Hierdoor blijft de Amerikaanse krijgsmacht in staat een breed scala aan taken te vervullen. Gezien de huidige economische situatie in de westerse wereld is het echter de vraag of het de VS lukt verantwoordelijkheden aan de Europese NAVO-bondgenoten over te dragen. De NAVO-top in Chicago in mei 2012 heeft in dat kader nog weinig concreets opgeleverd.

### Veranderende wereld

Samenwerking en evenwichtigere lastenverdeling met internationale bondgenoten en partners moet er voor zorgen dat de Amerikaanse krijgsmacht voldoende financiële middelen overhoudt voor andere prioriteiten. De defensiestrategie noemt tien prioriteiten.<sup>16</sup> Belangrijker

FOTO US NAVY, D. MCCORD



is het echter te kijken naar de achterliggende redenen voor deze prioriteiten. President Obama en minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton hebben aangegeven dat de VS zich meer gaat concentreren op de regio Azië/Stille Oceaan. Deze focus is ingegeven door zowel economische motieven als veiligheidsoverwegingen. De Aziatische regio herbergt veel opkomende economieën die een belangrijke afzetmarkt vormen voor Amerikaanse bedrijven en daarmee de groei van de Amerikaanse economie in de toekomst kunnen bewerkstelligen.<sup>17</sup> Het garanderen van een stabiele situatie in deze regio waarin de handel met deze landen kan floreren, is één van de taken die de Amerikaanse krijgsmacht de komende jaren moet vervullen. Naast deze economische reden zijn ook veiligheidsoverwegingen dominant. De opkomst van China als Aziatische grootmacht maakt de VS onzeker over zijn machtspositie in deze regio. Vooral de enorme investeringen van China in het moderniseren van de krijgsmacht baren Amerika zorgen.<sup>18</sup> Door de onduidelijkheid die China creëert over zijn ambitie op veiligheidsgebied en de onenigheid

13 Ronald O'Rourke, 'Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress', *Congressional Research Service*, 19 maart 2012, [www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL33745.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL33745.pdf).

14 'Quadrennial Defense Review Report', 6 februari, 2006 (Washington, D.C., Department of Defense) [www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf](http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf), 87.

15 Barack Obama, *Begeleidende Brief: Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, 3 januari 2012.

16 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense', 4.

17 William E. James en Shiela Camingue, 'Asia's Role in the United States Export Economy', *Asian Development Bank*, februari 2011, <http://beta.adb.org/sites/default/files/pub/2011/Economics-WP250.pdf>, 11.

18 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense', 2.



Het vliegdekschip USS Ronald Reagan tijdens de oefening RIMPAC in de Stille Oceaan in 2010; aan de tweejaarlijkse oefening doen ook andere landen mee met maritieme veiligheidsbelangen in de regio

Europa krijgt in de nieuwe strategie een lagere prioriteit, vanuit de Amerikaanse visie dat de Europese veiligheid technisch 'af' is. Europese landen zouden in de Amerikaanse optiek in staat moeten zijn hun eigen veiligheid en die van anderen te waarborgen.<sup>21</sup> Het formeel terugtrekken van twee gevechtsbrigades uit Europa als onderdeel van deze strategische verschuiving is hierbij een duidelijk signaal. Het operationele belang hiervan moet echter niet worden overschat. Deze brigades waren al een tijd niet meer in Europa aanwezig vanwege inzet in Afghanistan en de terugtrekking verandert in dat opzicht dan ook niets aan de praktische veiligheidssituatie in Europa.<sup>22</sup> Maar het is wel een belangrijk politiek signaal. De strategische nadruk op de regio Azië/Stille Oceaan betekent dat de VS een interstatelijke oorlog weer als een reële mogelijkheid beschouwt. Dit is terug te zien in de ontwikkeling van de *Air-Sea battle doctrine* en de structuur van de Amerikaanse krijgsmacht in het komende decennium, waarin de nadruk ligt op de maritieme capaciteiten die nodig zijn om in deze regio te opereren, zoals investeringen in onderzeeboten en *Littoral Combat Ships*. Tegelijkertijd wordt de landmacht teruggebracht met acht *Brigade Combat Teams*.<sup>23</sup> De asymmetrische oorlogvoering, die het afgelopen decennium de boventoon voerde, boet in de nieuwe defensiestrategie aan prominentie in.

Reducties en een effectievere aanwending van de defensiebegroting zijn de belangrijke uitgangspunten van de nieuwe Amerikaanse defensiestrategie. Hun financiële situatie dwingt de Amerikanen ertoe toenadering

die Beijing heeft met andere landen in de regio over onder meer de status van de Zuid-Chinese Zee en Taiwan, ziet de VS zich genooddaakt zijn militaire aanwezigheid in het gebied te versterken. In dat kader is vorig jaar een overeenkomst gesloten met Australië om daar 2500 mariniers te stationeren.<sup>19</sup> Verder versterkt de VS zijn huidige bondgenootschappen met onder meer Japan en de Filipijnen om zo de wederzijdse economische en veiligheidsbelangen zeker te stellen.

Naast deze verschuiving in focus naar de regio Azië/Stille Oceaan blijft het Midden-Oosten strategisch belangrijk voor de VS. Naar aanleiding van de Arabische Lente kijkt Washington met aandacht naar de nieuwe regimes die zich aan het ontwikkelen zijn en de rol die de VS kan spelen in deze transitie. Voorts blijft de VS de nadruk leggen op de bestrijding van terrorisme en het tegengaan van de proliferatie van massavernietigingswapens. De nucleaire ambitie van Iran wordt hierbij expliciet genoemd. De VS wil deze proliferatie in samenwerking met landen in de regio en de NAVO-bondgenoten voorkomen.<sup>20</sup>

19 De stationering van deze 2500 mariniers in Australië staat los van het verplaatsen van de Amerikaanse troepen van Okinawa naar Guam. Zie: Jackie Calmes, 'A U.S. Marine Base for Australia Irritates China', in: *The New York Times*, 16 november 2011.

20 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense', 2.

21 'Defense Budget Priorities and Choices' (Washington, D.C., Department of Defense, 2012) 6.

22 Idem, 5.

23 Idem, 9.

te zoeken tot hun bondgenoten om tot lastenverlichting te komen. De VS is niet meer in staat de voorgaande strategie en het bijbehorende militaire ambitieniveau financieel vol te houden en moet noodgedwongen keuzes maken. De nadruk die daarbij op de regio Azië/Stille Oceaan ligt, geeft aan dat Europa meer de eigen veiligheidsboontjes moet doppen. Daarbij ontstaat door de opkomst van China een nieuwe economische- en veiligheids-situatie en de Amerikanen vinden dat zij daar nu ook militair op moeten anticiperen.

## Gevolgen voor Europa en Nederland

De nieuwe Amerikaanse defensiestrategie zal op de korte termijn de relatie met Europa en Nederland niet dramatisch beïnvloeden. De huidige samenwerkingsverbanden zullen gewoon blijven bestaan. Europa blijft voor de VS de belangrijkste bondgenoot in het realiseren van zijn internationale veiligheidsdoelen.<sup>24</sup> In geval van crisis gaan de eerste telefoontjes vanuit het Witte Huis naar de leiders in de grote Europese hoofdsteden. De samenwerking met Europa is voor de VS zelfs belangrijker geworden nu het moeilijker wordt om unilateraal te gaan handelen in bepaalde regio's. De huidige defensie-samenwerking tussen de VS en Nederland vormt een goede basis om in de toekomst gezamenlijk te blijven optreden in gebieden waar de belangen overeenkomen.

De nadruk die de nieuwe Amerikaanse strategie op samenwerking legt lijkt zelfs de weg te banen naar de intensivering daarvan. Door het gebrek aan financiële middelen zal de VS meer open staan voor samenwerking dan in de jaren meteen na 9/11 het geval was. Voorbeelden zijn *intelligence gathering*, cyber-security en onbemande systemen.<sup>25</sup> De Amerikaanse krijgsmacht loopt op veel gebieden technologisch voorop en heeft het voordeel van de wet van de grote getallen op elk denkbaar terrein. Voor

Nederland liggen kansen voor intensivering van de samenwerking bij onder meer onbemande systemen, siber security, de F-35 en misiled defense. Meer samenwerking met de VS kan dus de capaciteiten van veel Europese bondgenoten dan ook op een doelmatige wijze vergroten. De Amerikaanse trend naar intensievere samenwerking zal echter gebaseerd moeten zijn op meer pariteit in de (financiële) bijdrage van Europa. De tijd dat de VS de Europese veiligheid financierde is echt voorbij. Intensievere samenwerking moet door Europa (en Nederland) dan ook niet worden uitgelegd als een nieuwe mogelijkheid tot nog verdere bezuinigingen. Als medeproducent van (eigen) veiligheid zal Europa haar defensieuitgaven effectiever moeten aanwenden en de dalende trend van de afgelopen twintig jaar moeten ombuigen.

## Conflicterende belangen

Op langere termijn kan de nieuwe strategie echter ook negatieve gevolgen hebben voor de samenwerking tussen Europa en de VS. Door de globalisering kunnen incidenten aan de andere kant van de wereld grote gevolgen hebben voor Europa en dus Nederland. Dat de VS zich meer wil gaan concentreren op de regio Azië/Stille Oceaan betekent dat ook Europa moet gaan bepalen welke belangen zij heeft in die regio. Het is aannemelijk dat in de nabije toekomst verzoeken van de VS zullen komen voor gezamenlijke missies in dat gebied. Twee recente studies van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies en het Instituut Clingendael geven aan dat de mogelijkheid van conflicten hoog in het geweldsspectrum er zeer reëel is.<sup>26</sup> Nederland heeft zijn concrete belangen in de regio niet duidelijk gedefinieerd. Waar het binnen de wereldwijde bestrijding van het terrorisme nog te verdedigen was dat Nederland ver weg van het eigen grondgebied meedeed aan de missie in Afghanistan, is dat bij toekomstige conflicten in de regio Azië/Stille Oceaan niet gegarandeerd. Aangezien de VS de eerste aanzet heeft gegeven in een nieuw soort *containment*-politiek ten opzichte van China, zal de NAVO duidelijk moeten maken welke rol het bondgenootschap daarin zou kunnen spelen. Het is nu het moment voor Nederland na te denken over een dergelijk toekomstscenario en wat de

24 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense', 2.

25 Catherine Dale en Pat Towell, 'In Brief: Assessing DoD's New Strategic Guidance', *Congressional Research Service*, 12 januari, 2012, [www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42146.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42146.pdf). 7.

26 Tim Sweijts e.a., *Licht op de toekomst. Zeven perspectieven op de toekomstige veiligheidsomgeving* (Den Haag, Den Haag Centrum voor Strategische Studies, 2012) 138 en Instituut Clingendael, *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld* (Den Haag, Clingendael, 2012) 81.

Nederlandse positie binnen de NAVO en EU zou kunnen zijn. Mocht het besluit zijn dat Nederland geen concreet verdedigbare belangen heeft in de regio Azië/Stille Oceaan en daardoor geen bijdrage zal leveren aan het oplossen van toekomstige crisissituaties, dan zal dat, gezien het belang dat de Amerikanen hechten aan militaire participatie, zijn weerslag hebben op de relatie met de VS en de internationale status van Nederland. De recente rol van Nederland (en andere Europese landen) in het Libië-conflict is hierbij voor de VS een teken aan de wand. Zo heeft de Nederlandse onwil om met F-16's mee te doen aan het bombarderen van gronddoelen en alleen maar *air-policing* missies uit te voeren nadat alle belangrijke gevechtshandelingen voltrokken waren, de Nederlandse status geen goed gedaan. De status van landen die wel bereid waren volledig te participeren, zoals Noorwegen en Denemarken, is juist verhoogd.

Aan de andere kant is Nederland op strategisch niveau als handelsnatie gebaat bij een stabiele situatie in de regio Azië/Stille Oceaan en het open blijven van de internationale handelsroutes.<sup>27</sup> De Nederlandse krijgsmacht heeft niet voor niets als één van de kerntaken het beschermen van internationale handelsroutes.<sup>28</sup> Die taak wordt bevestigd door de Nederlandse deelname aan de bestrijding van piraterij in de Golf van Aden. De Nederlandse handel met landen in de regio Azië/Stille Oceaan zal de komende jaren alleen maar groeien. Zo is de handel met bijvoorbeeld China in 2010 al explosief toegenomen en kwam er voor 31 miljard euro aan Chinese goederen Nederland binnen, waarvan het overgrote deel door werd geëxporteerd naar de rest van Europa. De Nederlandse export naar China bedroeg 5 miljard euro.<sup>29</sup> Een crisis tussen de VS en China zal de Nederlandse handelsbelangen in die regio vrijwel zeker negatief beïnvloeden. Daar komt bij dat China Europa sterk associeert met de VS.

In het recente verleden heeft deze associatie al voor problemen gezorgd bij de toegang tot de Chinese markt voor Europese bedrijven.<sup>30</sup> Ook vanuit een economisch perspectief is het dus belangrijk de gevolgen van de Amerikaanse

FOTO US AIR FORCE, J.SANTIAGO



Meer samenwerking met de VS kan de capaciteiten van Europese bondgenoten vergroten en Nederland moet hierbij onder meer denken aan de F-35

strategie voor Nederland en Europa in kaart te brengen om te voorkomen dat een spagaat tussen Europese en Amerikaanse belangen ten aanzien van de regio Azië/Stille Oceaan ontstaat.

#### Out-of-area missies van de NAVO

De nadruk die de Amerikaanse strategie legt op de regio Azië/Stille Oceaan zal vooral een negatieve invloed hebben op de zogeheten *out-of-area* missies van de NAVO nabij het Europese continent. Amerikaanse steun in het geval van een Artikel 5-situatie van het NAVO-verdrag is onder de nieuwe strategie gewaarborgd, maar steun bij out-of-area operaties is altijd al op een ad-hoc basis geweest.<sup>31</sup> Waar in NAVO-verband altijd met enige zekerheid kon worden gerekend op de onmisbare crisesbijdragen van de VS, zoals in voormalig Joegoslavië of recentelijk in

27 Negenentwintig procent van het Nederlandse bruto binnenlands product wordt verdiend met de internationale handel, zo blijkt uit recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

28 Nederlandse Defensiestaf, *Nederlandse Defensie Doctrine* (Zwolle, Plantijn/Casparie, 2005) 35.

29 'Internationale handel: In- en uitvoer volgens SITC-indeling', *Centraal Bureau voor de Statistiek*, 27 februari, 2012.

30 Robert Ash, 'Europe's Commercial Relations with China', in: *China-Europe Relations. Perceptions, Policies and Prospects*, David Shambaugh, Eberhard Sandschneider en Zhou Hong, red. (Oxford, Routledge, 2008) 201.

31 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense', 3.





FOTO US AIR FORCE, B. VALENCIA

Militairen van de National Guard van Illinois op weg naar operatie Odyssey Dawn bij Libië: de Amerikanen treden terughoudender op en willen Europa stimuleren zelf meer een veiligheidsproducent te zijn

Libië, is dit in de toekomst niet meer het geval. Libië is waarschijnlijk het voorbeeld hoe de Amerikaanse krijgsmacht zich de komende jaren zal gaan opstellen in dit soort missies: terughoudender en veel meer in een ondersteunende rol.<sup>32</sup> Omdat de VS Europese NAVO-landen niet langer beschouwt als veiligheidsconsumenten maar als veiligheidsproducenten, lijkt de wil van de Amerikanen te verdwijnen om de militaire gaten te dichten die hun Europese NAVO-bondgenoten laten vallen. De huidige Amerikaanse NAVO-ambassadeur Ivo Daalder gaf eind vorig jaar al aan dat aan dat gaten dichten snel een einde zou komen.<sup>33</sup> Vanuit de Amerikaanse smart defense-redenering moeten de Europese NAVO-bondgenoten er rekening

mee houden dat out-of-area missies nabij het Europese continent in de toekomst grotendeels voor eigen rekening zullen komen, al helemaal wanneer er niet of nauwelijks Amerikaanse belangen op het spel staan.<sup>34</sup> Willen de Europese NAVO-bondgenoten mee blijven doen op het internationale speelveld, dan zullen ze moeten investeren in de defensiecapaciteiten waarvan de tekorten tijdens de Libië-campagne pijnlijk aan het licht kwamen, zoals lucht-tankers, ISR, stealth en kruisraketten.<sup>35</sup>

Nederland heeft het belang om mee te blijven doen op het internationale speelveld al eerder onderkend. Het kabinet heeft in het regeerakkoord van 2010 de ambitie uitgesproken van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht die zich kan aanpassen aan de per definitie onzekere toekomstige veiligheidssituatie.<sup>36</sup> De minister van Defensie heeft die ambitie bevestigd in zijn beleidsbrief aan de Tweede Kamer in april 2011.<sup>37</sup> Deze (theoretische) ambitie geeft in ieder geval de intentie weer dat Nederland op internationaal niveau actief mee wil blijven doen, cruciaal voor de economische en veiligheidsbelangen van een middelgrote macht.<sup>38</sup> Maar gezien de financiële situatie waarin Nederland zich nu bevindt en de voorbije decennia van bezuinigingen op de defensie-uitgaven dreigt de gekozen ambitie uit het zicht te raken. De Amerikaanse defensiestrategie, die meer vraagt van de bondgenoten, stelt Nederland dan ook voor de keuze het ambitieniveau los te laten of te handhaven door internationale defensiesamenwerking. Het loslaten van het ambitieniveau zal ongetwijfeld een marginalisering van de status van Nederland op het internationale speelveld tot gevolg hebben.<sup>39</sup> Meer Europese samenwerking is dus de enige realistische optie. Overigens speelt defensiesamenwerking al sinds de Tweede Wereldoorlog een rol in het Nederlandse buitenlandbeleid, omdat het de beste garanties biedt voor de eigen veiligheid en soevereiniteit.<sup>40</sup> De versterking van de Europese militaire capaciteiten is dan ook één van de speerpunten van het Nederlandse defensiebeleid.<sup>41</sup> In dat kader neemt Nederland actief deel aan samenwerkingsverbanden met omliggende landen, zoals het Duits-Nederlandse Legerkorps, de

32 Barack Obama, *Begeleidende Brief, 'Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense'* 3 januari, 2012.

33 Ivo Daalder, 'NATO Allies Grapple with Shrinking Defense Budgets', in: *The Washington Post*, 29 januari 2012.

34 'Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handlingsvermogen' (Den Haag, Adviesraad Internationale Vraagstukken, januari 2012) 7.

35 Idem, 17.

36 Fracties VVD en CDA, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA' (Den Haag, Rijksoverheid, 30 september 2010) 9.

37 J.S.J. Hillen, 'Defensie na de kredietcrisis. Een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld' (Den Haag, Rijksoverheid, 8 april 2012) 2.

38 'Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handlingsvermogen', 12.

39 Ministerie van Defensie, *Future Policy Survey. A New Foundation for the Netherlands Armed Forces* (Zwolle, Zalsman, 2010) 283.

40 'Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handlingsvermogen', 36.

41 'Defensienota 2000' (Den Haag, Ministerie van Defensie, 29 november 1999) 32.

Brits-Nederlandse *Amphibious Force*, de Belgisch-Nederlandse maritieme samenwerking en het *European Air Transport Command* (EATC). Voorts zijn er als uitvloeisel van de Beleidsbrief van de minister nieuwe initiatieven ontplooid.<sup>42</sup> Het zijn dit soort samenwerkingsverbanden die de basis kunnen vormen voor intensievere defensiesamenwerking in Europa.

## Europese samenwerking

De nieuwe Amerikaanse defensiestrategie dwingt de Europese landen nog serieuzer na te gaan denken over het aanpakken van de tekorten in de eigen defensiecapaciteiten. De defensiebegrotingen van de Europese NAVO-landen zijn de afgelopen jaren zo sterk gedaald dat het noodzakelijk is geworden gezamenlijk de tekorten in de defensiecapaciteiten op te vangen.<sup>43</sup> Vrijwel geen enkele lidstaat haalt de in NAVO-verband afgesproken defensiebegroting van 2 procent van het BNP. Deze situatie zal binnen afzienbare tijd niet verbeteren. In absolute getallen geeft Europa jaarlijks echter 304 miljard dollar aan Defensie uit, na de VS met 531 miljard (2013) het meeste in de wereld. Willen de Europese landen op het internationale toneel een rol van belang blijven spelen en niet vervallen tot een tweederangs machtsblok, dan is een betere besteding van deze aanzienlijke begroting de enige optie.

Intensieve defensiesamenwerking in Europa is tot nu toe op sterke weerstand gestuit vanuit individuele landen. Het argument is dat defensiesamenwerking zal leiden tot wederzijdse afhankelijkheid, wat de soevereiniteit van het individuele land zal schaden. Daarbij komt dat de buitenlandse belangen van de verschillende Europese landen sterk uiteenlopen, wat het soevereiniteitsvraagstuk niet eenvoudiger maakt.<sup>44</sup> Bij het Duits-Nederlandse Legerkorps, veelvuldig genoemd als voorbeeld van Europese defensiesamenwerking, komt deze terughoudendheid ook naar voren, want het mag alleen worden uitgezonden als beide landen daar mee instemmen. Het is die vrijheid van handelen, die vrijwel alle Europese landen willen behouden, die intensievere defensiesamenwerking in Europa in de weg staat, ondanks de politieke

bereidheid hiertoe die in het Verdrag van Lissabon is vastgelegd.<sup>45</sup> Helaas is de in dat verdrag vastgelegde permanent gestructureerde samenwerking nog niet van de grond gekomen, omdat de lidstaten het niet eens kunnen worden over de invulling. Mutatis mutandis geldt dit ook voor het Europees Defensie Agentschap (EDA), opgericht in 2004. Het doel van het EDA is de defensiesamenwerking tussen de verschillende Europese landen te faciliteren via gezamenlijke programma's en projecten waaraan alle lidstaten – maar ook derden – deel kunnen nemen.<sup>46</sup> Samenwerking via het EDA verloopt stroef, want lidstaten geven er bij de ontwikkeling van grote projecten de voorkeur aan om die te laten uitvoeren door de nationale industrie.<sup>47</sup> Kortom, hoewel de basis voor meer Europese samenwerking aanwezig is, schort het aan de invulling ervan. Smart defense wordt veelvuldig genoemd om defensietekorten binnen de Europese NAVO-bondgenoten of een deel daarvan op te vangen, maar dat is op dit moment een gelimiteerde optie.

## Conclusie

De VS blijft ondanks de nieuwe strategie de belangrijkste partner voor Nederland op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid. Op de korte termijn wordt deze samenwerking niet beïnvloed, maar op de langere termijn is het onzeker of de belangen van de VS en Nederland (en Europa) elkaar blijven overlappen. Het is dan ook noodzakelijk om in Nederland en in Europees verband na te denken over de implicaties die de Amerikaanse strategie op de middellange termijn zal hebben. De VS wil zich

42 'Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handelingsvermogen', 26.

43 'Financial and Economic Data Relating to NATO Defence' (Brussel, NAVO, 10 maart 2011) 4.

44 Margriet Drent, Wouter Hagemeijer en Kees Homan, 'Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen', *Clingendael Policy Brief* No. 6, september 2011 (Den Haag, Clingendael) 5.

45 Het Verdrag van Lissabon heeft in artikel 42, lid 7 vastgelegd dat EU-lidstaten elkaar met alle beschikbare middelen bij zullen staan als een lidstaat het slachtoffer wordt van gewapende agressie op zijn grondgebied. Artikel 222 van hetzelfde verdrag, de zogeheten solidariteitsclausule, regelt dat lidstaten elkaar bij moeten staan in het geval van een natuurramp, terroristische aanslag of andere door de mens veroorzaakte ramp.

46 Raad van de Europese Unie, 'Gemeenschappelijk optreden 2004/551/GBVB van de Raad op 12 juli 2004 betreffende de oprichting van het Europees Defensieagentschap', *EUR-lex*, 12 juli 2004. 2.

47 'Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handelingsvermogen', 17.



FOTO US ARMY, C. CRANL

*In Afghanistan lagen de Amerikaanse en Nederlandse belangen dicht bij elkaar, maar het is de vraag of ze elkaar ook op langere termijn zullen blijven overlappen*

meer gaan richten op de regio Azië/Stille Oceaan, waardoor minder militaire capaciteiten beschikbaar zijn voor de inzet in en rond het Europese continent. De recente operatie in Libië heeft aangetoond dat de Europese NAVO-landen voor een groot deel afhankelijk zijn van Amerikaanse militaire steun. Gezien de prioriteiten van de VS wordt het tijd dat de Europese landen gaan werken aan pariteit met Amerika op veiligheidsgebied. De defensiebegrotingen van de Europese landen en het huidige financiële klimaat laten als enige oplossing Europese defensiesamenwerking toe. Door de waarde die landen hechten aan de individuele handelingsvrijheid en soevereiniteit op het gebied van defensie zal dit een weg met hindernissen zijn. Daarom is het zaak de Europese defensiesamenwerking te beginnen op de politiek minder gevoelige gebieden van enablers (onbemande systemen, ISR, luchttransport, air-refueling-capaciteit et cetera), logistiek en de verwerving van (duur) defensiematerieel (F-35, kruisraketten, stealth-systemen, SM-3 raketten). Een aan-

tal projecten loopt al en die kunnen de basis vormen voor verdere militaire samenwerking. Nederland heeft al veel ervaring opgedaan met Europese defensiesamenwerking en is dan ook de uitgelezen kandidaat om hier een initiërende rol in te spelen. Het belang van Europese defensiesamenwerking voor Nederland is groot, want alleen door gestructureerde samenwerking kan Nederland zijn ambitie zoals beschreven in de beleidsbrief en zijn internationale positie als middelgroot land handhaven. Ten slotte zullen Europa en Nederland moeten definiëren wat hun belangen zijn in de regio Azië/Stille Oceaan en andere verlegen gebieden en moeten bepalen wat ze bereid zijn in te zetten om die belangen veilig te stellen. ■