

Amerika en de eeuw van Azië

Kees Homan en Dick Zandee

*For four centuries, Asia has been the object of Western influence; now events in Asia are defining the security and prosperity of the world as a whole.*¹

De geografische positie en historische ontwikkelingen maken de Verenigde Staten evenzeer tot een Aziatische als een Atlantische mogendheid. Tijdens de Koude Oorlog was weliswaar sprake van *Europa-dominantie* in het Amerikaanse veiligheidsbeleid, maar in Azië vochten de Verenigde Staten wel tweemaal hete oorlogen (Korea, Vietnam). Thans is Europa minder een prioriteit voor Washington. Azië – met China als kern – is ontwaakt. De ongekende economische groei van een land met 1,3 miljard inwoners heeft machtspolitieke gevolgen, die de Verenigde Staten direct raken. In dit artikel beschouwen wij de verschuiving van de Amerikaanse veiligheidspolitieke aandacht naar de *Pacific* nader. Bijzondere aandacht gaat uit naar de gevolgen voor de militaire inspanningen van de Verenigde Staten en de relaties met China.

Het kwam als geen verrassing dat president Obama kort na zijn aantreden in 2009 aankondigde de Stille Oceaan centraal te stellen in het Amerikaanse beleid. In het artikel 'America's Pacific Century' in *Foreign Policy* van november 2011 ging minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton hierop nader in. Zij stelt dat het Amerikaanse leiderschap in het komende decennium diplomatiek, economisch, strategisch en op andere gebieden substantieel dient te investeren in de Azië-Stille Oceaan-regio. Volgens oud-Nationale Veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski moeten de Amerikanen de rol van regionaal tegenwicht in Azië vervullen.² Washington moet volgens hem ook bemiddelen bij conflicten en machtsonevenwichtigheden neutraliseren.

Nieuwe veiligheidsstrategie

Op 5 januari 2012 presenteerde president Obama de nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie, ook bekend als *Defense Strategic Guidance* (DSG). De DSG constateert dat de Verenigde Staten hun militaire capaciteiten moeten herschikken naar de Azië-Stille Oceaan-regio. Het nieuwe defensiebeleid neemt tevens afstand van het idee twee grote oorlogen tegelijkertijd te kunnen voeren en legt meer nadruk op lucht- en zeestrijdkrachten. Obama heeft ook gezegd dat "reducties in de Amerikaanse defensiebestedingen zullen niet – ik herhaal zullen niet – ten koste van de Azië-Stille Oceaan-regio komen".³

Ondanks de nadruk op militaire dominantie en mondiaal leiderschap, is de nieuwe DSG de eerste stap in de aanpassing van de internationale rol van de Verenigde Staten aan het eind van de *Pax Americana* – de zestigjarige periode van werelddominantie die in 1945 begon. De DSG is een antwoord op twee ontwikkelingen: in de eerste plaats zijn de Verenigde Staten in economisch verval. De staatsschuld heeft een ongekende hoogte bereikt van meer dan 16.000 miljard dollar en neemt per seconde toe met bijna 46.000 dollar. Het land moet rekening houden met een ernstige fiscale crisis tegen het eind van dit decennium. President Obama zei dat de DSG de noodzaak aantoont om "ons fiscale huis hier thuis weer op orde te brengen en onze lange termijn economische kracht te vernieuwen". Hij merkte wel op dat

het Amerikaanse defensiebudget vooralsnog groter zal zijn dan ruwweg de volgende tien landen samen.

De tweede ontwikkeling achter de nieuwe veiligheidsstrategie is de verschuiving van mondiale rijkdom en macht van de Euro-Atlantische wereld naar Azië in het algemeen, en China in het bijzonder. Het land kent een hoge economische groei. In de periode tot 2030 bedraagt deze naar schattingen 5 tot 7,5% per jaar. Ter vergelijking: voor de Verenigde Staten zijn de percentages 0,5 tot 3,5 en voor de Eurozone -1 tot 2,5.⁴ Het Chinese defensiebudget zou in 15 tot 20 jaar het budget van het Pentagon kunnen evenaren.

De mondiale geostrategische veranderingen nopen de Verenigde Staten tot aanpassing van het eigen beleid. Amerika zal een centrale rol blijven spelen in een wereld die complexer is en meerdere machtscentra zal kennen. De dominante positie van Washington behoort echter tot het verleden.

Bezuinigingen op Defensie

De financiële crisis in combinatie met de beëindiging van de conflicten in Irak en Afghanistan hebben geleid tot bijstelling van het Amerikaanse defensiebudget. Minister van Defensie Leon Panetta moet de komende tien jaar 487 miljard dollar bezuinigen. In de begroting voor 2013 komt dit neer op een reductie van 7,5 %. Voor overzeese operaties heeft het Witte Huis een limiet aangekondigd van 450 miljard dollar voor de komende tien jaar. Dat betreft uitgaven bovenop het reguliere defensiebudget. Ter vergelijking: de VS gaven alleen al in Irak 900 miljard dollar uit in de periode 2003-2010.

De Amerikaanse krijgsmacht blijft vooralsnog de machtigste op aarde. Toch zal op termijn het potentieel verminderen. Het Witte Huis wil de marine vrijwel intact laten, maar er is al jarenlang sprake van een dalend aantal schepen: 600 aan het eind van de Koude Oorlog, 320 in het jaar 2000 en nu nog maar 270. Het streven is over 346 schepen te gaan beschikken. Uiteraard zijn de huidige en toekomstige schepen veel geavanceerder dan hun voorgangers, maar de prijskaart van de moderne vloot neemt navenant toe. Het is de vraag of de doelstellingen financieel haalbaar zullen zijn.

De Amerikaanse luchtmacht zal de bezuinigingsdans niet ontspringen. Zo zullen minder JSF-jachtvliegtuigen worden aangeschaft dan eerder voorzien. Een verschuiving naar modernisering van de strategische luchtvloot – die deels nog is gebaseerd op de B-52 bommenwerper uit de jaren vijftig – ligt voor de hand. Ook andere middelen met strategisch bereik, zoals transportcapaciteit, zullen meer aandacht krijgen. Toch zal ook voor de luchtmacht een balans tussen militaire wensen en financiële middelen moeten worden gezocht. Bovenal de *US Army* lijkt het slachtoffer te worden van de bezuinigingen. Dit hangt nauw samen met het *Air-Sea Battle Concept*, dat de prioriteit legt bij de marine en luchtmacht.

Air-Sea Battle

Het *Air-Sea Battle Concept* (ASBC) moet een strategisch kader bieden voor de Amerikaanse marine en luchtmacht in de Stille Oceaan.⁵ Dit nieuwe operationeel concept is nog in ontwikkeling. Het is vooral bedoeld als antwoord op de langeafstandsprecisiewapens waarover China is gaan beschikken. Het ASBC betekent een verschuiving van militaire

strategieën gericht op land naar de lucht en op zee. De uitputting ten gevolge van recente landoorlogen (Irak en Afghanistan) heeft de keuze voor het ASBC als een 'offshore'-strategie mede bevorderd.

Het ASBC moet tevens dienen als een 'herverzekering' voor bondgenoten en partners in Azië. Veel landen in de regio tonen zich immers bezorgd over de snel toenemende militaire kracht van China, in het bijzonder zijn marine. In de laatste jaren is het vooral in de Zuid-Chinese Zee herhaaldelijk tot confrontaties gekomen tussen China, de Filipijnen, Vietnam en andere landen. Dit hangt samen met claims van deze landen op aanwezige olie- en gasreserves.

Maar ook de relatie China-Japan blijft problematisch. China is Japan economisch voorbijgestreefd en China's maritieme macht vormt een toenemende bedreiging voor Japans territoriale integriteit. In het verleden heeft China al bezit genomen van de Paracel- en delen van de Spratly-eilanden, waardoor Japan gegronde redenen heeft te vrezen voor de aanwezigheid van de Chinese marine rondom betwiste eilanden. De recente ruzie over het eigendom van de Senkaku/Diaoyu-eilandjes onderstreept de gespannen relatie tussen beide landen.

De kwestie-Taiwan blijft eveneens een heet hangijzer. China heeft het groeiende defensiebudget onder meer ingezet om capaciteiten te ontwikkelen waarmee het Amerikaanse steun aan Taiwan in geval van een Chinese aanval kan bemoeilijken.

Wapenwedloop

In Azië is sinds 2000 sprake van een wapenwedloop, in het bijzonder op het gebied van zeestrijdkrachten. In tegenstelling tot de periode 1985-2000 – toen er voornamelijk sprake was van modernisering van de strijdkrachten – gaat het nu veeleer om een actie-reactiedynamiek. Anders gezegd: uitbreiding van de strijdkrachten van het ene land roept bij een ander land de noodzaak op zijn strijdkrachten ook uit te breiden, waardoor een wapenwedloop ontstaat. Dit geldt vooral voor Noord-Azië.

De belangrijkste gebieden waar sprake is van deze actie-reactiedynamiek zijn marinecapaciteiten (grote schepen); langeafstand ballistische en kruisraketten; raketverdedigings- en elektronische oorlogvoeringsystemen; informatie- en cyber-oorlogvoeringsystemen.⁶ China wordt veelal gezien als 'aanjager' van de maritieme wapenwedloop. Uit beleidsdocumenten blijkt dat vooral India, Japan en Vietnam grote buur China zien als een potentiële militaire dreiging. Aziatische landen breiden hun marines dan ook snel uit. Zo zijn de Japanse zeestrijdkrachten al vier maal zo groot als de Britse marine (120 tegenover 30 oorlogsbodems). De zorg over de groeiende Chinese militaire macht wordt tot op zekere hoogte gedeeld door Australië en Zuid-Korea.

De Chinese marineopbouw moet echter in een breder kader worden geplaatst. Een van de belangrijke taken van de Chinese marine is het bewaken van economische belangen en het waarborgen van de veiligheid van belangrijke scheepvaartroutes voor het transport van goederen en grondstoffen, waaronder olie en gas. Deze zijn onmisbaar voor de verdere economische groei van China. Dit verklaart ook de Chinese maritieme deelname aan de antipiraterijoperaties bij Somalië.

De expansie van de Chinese marine heeft tot de nodige onrust geleid bij Amerikaanse planners. Op het gebied van defensie-uitgaven staat China onder de Verenigde Staten, maar voor Rusland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk op de tweede plaats. Dit jaar stijgt het (officiële) Chinese defensiebudget met 12%. De Amerikanen maken zich vooral zorgen over de nieuwe Chinese DF-21D anti-schip ballistische raketten. Deze op land gestationeerde raketten met een bereik van ongeveer 2.500 kilometer kunnen een belangrijke bedreiging vormen voor Amerikaanse vliegkampschepen. Ook de zich uitbreidende capaciteit van de Chinese onderzeevloot (2012: 6 kernonderzeeërs en 62 conventionele onderzeeboten) maakt de Amerikaanse zeestrijdkrachten kwetsbaar voor operaties in de Oost-Aziatische wateren.

Militair zwaartepunt in Stille Oceaan

In het kader van de oriëntatie op de Stille Oceaan streven de Verenigde Staten ernaar tegen 2020 zestig procent van hun vloot in deze regio gestationeerd te hebben, zo stelde minister van Defensie Panetta op 2 juni jongstleden.⁷ Hij gaf tevens een nadere invulling van de Amerikaanse benadering van de Azië-Stille Oceaan-regio. Deze berust volgens hem op vier gedeelde beginselen.

Het eerste beginsel is dat de Verenigde Staten zich houden aan internationale regels en orde. Deze regels houden onder meer in: het beginsel van open en vrije handel; een rechtvaardige internationale orde die de rechten en verantwoordelijkheden van alle naties benadrukt en trouw aan de *rule of law*; vrije toegang voor iedereen tot de gemeenschappelijke domeinen van zee, lucht, ruimte en cyberspace; en het oplossen van conflicten zonder het gebruik van dwang of geweld.

Het tweede beginsel is die van partnerschappen. De Amerikaanse inspanningen voor modernisering en versterking van de allianties en partnerschappen in de regio vormen de kern van dit streven. De Verenigde Staten hebben verdragsallianties met Japan, Zuid-Korea, Australië, de Filipijnen en Thailand. Daarnaast zijn onder meer India, Singapore, Vietnam en Indonesië belangrijke partners.

De Amerikaans-Japanse alliantie blijft een belangrijke pijler voor regionale veiligheid. Naast hun substantiële militaire samenwerking ontwikkelen beide landen hoogwaardige technologische capaciteiten, inclusief de volgende generatie onderscheppingsmiddelen tegen ballistische raketten. Bovendien exploreren beide landen nieuwe vormen van samenwerking op het gebied van de ruimte en cyberspace.

Het derde beginsel is presentie. De Amerikaanse traditionele presentie in Noordoost-Azië blijft, zij het met verminderd gebruik van bestaande faciliteiten. Met de toenemende bedreigingen van de veiligheid in de Zuid-Chinese Zee en van eilanden in de *Pacific* gaan de VS de militaire aanwezigheid in Zuidoost-Azië en de Indische Oceaan versterken. Zo hebben de Verenigde Staten vorig jaar een overeenkomst met Australië gesloten over ruimer gebruik van faciliteiten door Amerikaanse vliegtuigen en schepen, waardoor de afhankelijkheid van Amerikaanse bases in Japan, Zuid-Korea en Guam wordt verminderd. Bovendien worden in Australië op rotatiebasis 2.500 Amerikaanse mariniers gestationeerd en waarschijnlijk vier Amerikaanse *littoral combat ships* op roulatiebasis in Singapore. In november 2011 ondertekende Hillary Clinton met haar Filipijnse ambtgenoot de 'Manilla

Verklaring' ter gelegenheid van de zestigste verjaardag van het Wederzijds Defensie Verdrag uit 1951. Die samenwerkingsovereenkomst voorziet in een versterking van de Amerikaanse militaire faciliteiten in het land.

Het vierde beginsel is de projectie van macht. Het defensiebudget van de Verenigde Staten bevat een reeks van duurzame investeringen om de Amerikaanse militaire capaciteiten in de Azië-Stille Oceaan-regio te versterken en tevens meer te verspreiden. Er zijn plannen dat 5.000 mariniers van het Japanse Okinawa naar Guam verplaatst worden en 4.000 naar Hawaï en Australië. Tegelijkertijd is het aantal Amerikaanse militairen in Zuid-Korea gereduceerd van 38.500 in 2004 tot momenteel 28.500. Verdere vermindering van troepen in Noordoost-Azië is waarschijnlijk. In feite worden Amerikaanse strijdkrachten verspreid over een uitgestrekter gebied en over meerdere locaties.

De Verenigde Staten beschikken voor de nieuwe Azië-Stille Oceaan-strategie over een vijfjarig begrotingsplan met een gedetailleerde blauwdruk om deze langetermijndoelstellingen in de regio uit te voeren en nog steeds aan de fiscale verantwoordelijkheden te voldoen.

Rivaliteit Verenigde Staten-China

Over de toekomstige relatie tussen de Verenigde Staten en China zijn de meningen verdeeld. Hoewel de Chinezen voortdurend benadrukken dat zij een 'vreedzame opkomst' nastreven, verklaren ze niet waarom ze fors investeren in defensie. Bovendien is het defensiebudget niet transparant, waardoor hierover diverse schattingen in omloop zijn. Officieel is het Chinese defensiebudget al geruime tijd jaarlijks met meer dan 10% verhoogd – in de praktijk kan dit percentage hoger zijn. Vele deskundigen stellen zich dan ook de vraag hoe China zich als supermogendheid zal gedragen.⁸

Aanvankelijk stonden de Verenigde Staten vrij positief tegenover de opkomst van China na het einde van de Koude Oorlog. Toenmalig onderminister van Buitenlandse Zaken, Robert Zoelick, deed wel een beroep op China om een 'responsible stakeholder' te worden. China zou een bredere interpretatie van zijn nationaal belang moeten hanteren door ook mondiale belangen te behartigen. Vanaf het begin bestonden er echter twee belangrijke misverstanden in het Amerikaanse beleid. Het eerste misverstand was dat economische groei onvermijdelijk en vrij snel tot democratisering zou leiden. Het tweede misverstand was dat nieuwe democratieën onvermijdelijk meer vriendelijk en coöperatief tegenover de Verenigde Staten zouden staan. Geen van deze vooronderstellingen is waarheid geworden.

De Chinese strategisch denker Yan Xuetong meent dat het zogenoemde 'Chinese model' in toenemende mate een stempel op de internationale politiek zal drukken. Chinese politieke, culturele en economische waarden zullen volgens Yan aan belang winnen ten koste van het westerse begrip van democratie. De prominente rol voor China die Yan de komende twee decennia op economisch en politiek gebied voorziet, steekt voornamelijk af tegen de bescheiden rol op het terrein van internationale veiligheid. Terwijl de Verenigde Staten zich volgens Yan mengen in conflicten die ze niet kunnen winnen, onthoudt China zich van militaire avonturen.⁹ De huidige praktijk bewijst dit. Voor zover China aan vredesoperaties deelneemt, gaat het vooral om medische hulp en reconstructie-activiteiten.

Met de doctrine van 'vreedzame ontwikkeling' probeert Beijing de wereld gerust te stellen. Velen in de Verenigde Staten blijven echter wantrouwig en vragen zich af wat de 'ware agenda' van China is. Vaak wordt een uitspraak aangehaald van Deng Xiaoping uit de jaren tachtig: 'Hide our capacities and bide our time'.

James Dobbins van de RAND Corporation heeft een genuanceerde visie. Hij stelt dat China zeker de machtigste tegenstander van de Verenigde Staten kan worden.¹⁰ Zo sluit hij niet uit dat het Bruto Nationaal Product en het defensiebudget van China de komende 20 jaar groter zouden kunnen zijn dan hun Amerikaanse tegenhangers. Maar Dobbins vindt het van belang dat China niet uit is op territoriale uitbreiding noch op ideologische invloed in de naburige landen. China toont volgens hem geen interesse de Amerikaanse militaire uitgaven te evenaren om een vergelijkbaar militair mondiaal bereik te verkrijgen, of defensieverplichtingen op zich te nemen die verder gaan dan zijn onmiddellijke omgeving. Mochten deze intenties veranderen, dan beschikken de Verenigde Staten over de nodige waarschuwingstijd gezien de vele jaren die China nodig heeft om zulke capaciteiten te ontwikkelen, aldus Dobbins.

Slotopmerkingen

De Amerikaanse strategie voor de eeuw van Azië is sinds kort op twee pijlers gebouwd. Samen vormen ze het antwoord op de uitdagingen van de opkomst van China als machtsfactor. Enerzijds versterken de Verenigde Staten hun verplichtingen tegenover bevriende landen in de regio. De Amerikanen werken aan een netwerk van bondgenoten en partners, dat als afschrikking voor China moet dienen. Zij spelen hierbij in op de zorgen van Aziatische landen over de potentiële negatieve gevolgen van de groeiende Chinese militaire macht. Militair gezien is het ASBC het Amerikaanse antwoord op de nieuwe dreiging.

Tegelijkertijd probeert Washington de Chinezen zo min mogelijk te irriteren. Panetta ontkent dat de toegenomen nadruk van de Verenigde Staten op de Azië-*Pacific*-regio een zekere uitdaging voor China vormt. De minister verwerpt die opvatting volledig. Hij vindt dat de vernieuwing en intensivering van de Amerikaanse betrokkenheid bij Azië geheel verenigbaar is met de ontwikkeling en groei van China. Panetta stelt zelfs dat de toegenomen Amerikaanse betrokkenheid in deze regio China ten goede zal komen wanneer veiligheid en voorspoed voor beide landen toenemen.

De Amerikanen bepleiten onder meer uitgebreide militaire samenwerking met China. Zo heeft Washington onlangs aan Beijing aangeboden gezamenlijke marine-oefeningen te houden. Tevens verplaatsen de Verenigde Staten het zwaartepunt van hun militaire inspanningen verder weg van de Chinese grenzen om de indruk van een militaire confrontatie te verminderen. Herhaalde uitspraken van president Obama tijdens zijn reis in Azië in november 2011 dat de Verenigde Staten de dominante militaire mogendheid in de regio zullen blijven, hebben echter kwaad bloed gezet bij de Chinezen. Het Amerikaanse beleid kent dus diverse gezichten en dat weerspiegelt wellicht de verschillende stromingen die in Washington bestaan.

Veel pregnanter is de vraag of de Verenigde Staten hun militaire ambities in de Stille Oceaan wel kunnen waarmaken gezien de financiële uitdagingen waarvoor Washington in de komende jaren staat.¹¹ De voortdurende afhankelijkheid van buitenlandse leningen maakt

het land kwetsbaar. De Verenigde Staten financieren hun militaire overwicht met staatsleningen. In feite wordt het conflict in Afghanistan met een Chinese creditcard betaald. Admiraal Mike Mullen noemde als toenmalig voorzitter van de Verenigde Chefs van Staven de oplopende nationale schuld dan ook de grootste bedreiging voor de nationale veiligheid van zijn land.¹² Op korte termijn blijft de Amerikaanse krijgsmacht onvergelijkbaar sterker dan van enig andere rivaal; op de langere duur lijkt dit minder waarschijnlijk.

Kees Homan en Dick Zandee zijn als onderzoekers verbonden aan het Instituut Clingendael.

1. *U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment*. Center for Strategic and International Studies, August 2012, p. 13.
2. Zbigniew Brzezinski, 'Balancing the East, Upgrading the West, U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval', *Foreign Affairs*, January/February 2012, pp. 97-105.
3. *Defense Strategic Guidance from the Pentagon*, News Transcript, Washington D.C., 5 January 2012, www.defense.gov.
4. Hans Stegeman, Danijela Piljic, Anke Struijs, Enrico Versteegh, *In 2030 - Vier Vergezichten*, Scriptum, 2011, pp. 80-112.
5. Zie 'New US military concept marks pivot to sea and air', *IISS Strategic Comments*, May 2012, en Norton A. Schwartz en Jonathan W. Greenert, *Air-Sea Battle, Promoting Stability in an Era of Uncertainty*, February 20, 2012 (<http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=1212>).
6. Desmond Ball, *Asia's Naval Arms Race: Myth or Reality?*, Asia-Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, 30 May 2011
7. Leon Panetta, *The US Rebalance Towards the Asia-Pacific*, The 11th IISS Asian Security Summit, The Shangri-La Dialogue, Singapore, 2 June 2012.
8. Zie voor een genuanceerde beschouwing over de opkomst van China als militaire mogendheid, Drew Thompson, 'Think again, China's Military, It's not time to panic. Yet', *Foreign Policy*, March/April 2010, pp. 86-91.
9. Yan Xuetong, *Lezing Verkenningen*, Den Haag, 13 november 2009.
10. James Dobbins, 'War with China', *Survival*, August-September 2012, pp. 7-25.
11. Zie voor een politiek-militair strategische beschouwing, Frans-Paul van der Putten, 'The Sustainability of the US Military Presence in East in East Asia', *Studia Diplomatica* 2011. LXIV-3, pp. 67-79.
12. *Debt is Biggest Threat to National Security, Chairman Says*, 22 September 2011, www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=65432.