

Het Amerikaanse veiligheids- en defensiebeleid in 2006: een eind maken aan alle tirannie?

KEES HOMAN*

Inleiding

Het Amerikaans veiligheids- en defensiebeleid werd in 2006 gedomineerd door de operaties in Irak en Afghanistan. Terwijl in Noord-Afghanistan sprake was van een zekere stabilisering, laaiden in Zuid-Afghanistan de gevechten weer op. In Irak nam het geweld in hevige mate toe en spraken sommige commentaren zelfs van een burgeroorlog. De lessen die uit deze al jarenlang durende militaire operaties zijn getrokken, klinken voor een belangrijk deel door in twee belangrijke beleidsdocumenten die in 2006 zijn verschenen, namelijk achtereenvolgens de 2006 Quadrennial Defense Review (2006 QDR) en de National Security Strategy of the United States (NSS).¹ Beide documenten staan in deze bijdrage centraal.

De QDR is een bij de wet verplichte, vierjaarlijkse analyse van het Pentagon. Het document kijkt twintig jaar vooruit, waarbij de ambities en uitdagingen van de Amerikaanse strijdkrachten worden gekoppeld aan de benodigde capaciteiten. De QDR is bedoeld als operationalisering van het Amerikaanse veiligheids- en defensiebeleid, dat is vastgelegd in een hiërarchie van beleidsdocumenten, respectievelijk de National Security Strategy of the United States, de National Defense Strategy of the United States en de National Military Strategy of the United States. Deze laatste drie documenten verwoorden de strategie voor de middellange termijn.

De NSS is een eveneens bij de wet voorgeschreven document, dat de Amerikaanse president jaarlijks aan het Congres dient te overleggen. De betreffende wet dateert van 1986 en is verbonden met de namen van zijn indieners Goldwater en Nichols. Met deze wet hoopten beide senatoren een – wat zij zagen als – tekortkoming uit de tijd van de Koude Oorlog op te heffen: “het onvermogen van opeenvolgende Amerikaanse regeringen een concrete strategie voor de nationale veiligheid op middellange en lange termijn te formuleren en te communiceren.”² De National Security Strategy gaat over het totale, geïntegreerde Amerikaanse veiligheidsbeleid (*grand strategy*), dat politieke, diplomatieke, economische, sociaal-culturele, humanitaire en militaire activiteiten omvat.

* Mr.drs. K. Homan is verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, Den Haag.

2006 Quadrennial Defense Review

De 92 pagina's dikke 2006 Quadrennial Defense Review verscheen op 6 februari 2006. In dit document zijn voor het eerst de lessen van de terroristische aanslagen op 11 september 2001 en de militaire operaties in Afghanistan en Irak verwerkt.³

De Verenigde Staten worden in vergelijking met de vorige QDR met een fundamenteel andere veiligheidssituatie geconfronteerd. Als nieuwe uitdagingen worden onder meer beschouwd de opkomst van mondiaal terrorisme; de proliferatie van nucleaire, chemische en biologische materialen en wapens (zowel onder staten als onder niet-statelijke actoren); het potentieel aan 'gefaalde' en 'falende staten' die regio's kunnen destabiliseren; regionale tegenstanders die vijandig staan tegenover Amerikaanse belangen; en de opkomst van nieuwe grote mogendheden, die over het potentieel beschikken om het mondiale machtsevenwicht te veranderen. Met machtsevenwicht bedoelt de QDR overigens een machtsbalans in het voordeel van de Verenigde Staten. Ten slotte komt in de QDR uiteraard ook de harde werkelijkheid van de operaties in Afghanistan en Irak aan de orde.

Vier belangrijke uitgangspunten van de Quadrennial Defense Review zijn: (1) De notie dat de Verenigde Staten bij de bestrijding van het internationaal terrorisme en de conflicten die daaruit voortvloeien sterk afhankelijk zijn van partnerschappen met andere landen en in mindere mate van multilaterale organisaties. Hieraan gerelateerd is de keuze om beleid te voeren, effecten teweeg te brengen via een *indirect approach*: Amerikaanse strategische doelstellingen kunnen worden bereikt zonder directe Amerikaanse betrokkenheid; door andere dan militaire oplossingen; en door een andere wijze van militair optreden, bijvoorbeeld door de *hearts and minds* van de bevolking te winnen in plaats van 'kinetische effecten' (het gebruik van geweld) toe te passen.

(2) Preventieve maatregelen verdienen de voorkeur boven (militair) ingrijpen.

(3) De vrijheid van handelen voor de Amerikaanse en bondgenootschappelijke strijdkrachten binnen en buiten het operatiegebied moet worden verzekerd en verbeterd, zowel in materiële zin door de beschikbaarheid van strategisch transport en materieel ter plekke (*prepositioned equipment*), als in juridische zin, bijvoorbeeld ter zake van overvlieg- en landingsrechten.

(4) De financiële consequenties van de militaire inzet in de Global War on Terror (GWOT) – waarvan de naam in de QDR overigens is veranderd in de Long War (LW) – moeten evenwichtiger over de Verenigde Staten en hun bondgenoten worden verdeeld.⁴

Uitdagingen

De QDR identificeert voor de Verenigde Staten op defensiegebied vier belangrijke uitdagingen: (1) het verslaan van de terroristen en hun netwerken; (2) het verdedigen van het Amerikaanse grondgebied; (3) het beïnvloeden van de keuzes van landen die voor een strategische tweesprong staan; en (4) het voorkomen dat statelijke en niet-statelijke actoren massavernietigingswapens verwerven en/of gebruiken. De eerste uitdaging heeft een zeer sterke oriëntatie op asymmetrische dreigingen, zoals internationaal terrorisme; de tweede richt zich op, wat we in de Nederlandse context de eerste en derde hoofdtaak van Defensie zouden noemen, namelijk territoriale verdediging en het leveren van een bijdrage aan de nationale veiligheid; de derde uitdaging focust op het ontstaan van een mogelijke dreiging van een *peer country* zoals China; en de vierde uitdaging, tot slot, betreft de proliferatie van en bescherming tegen massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen.

Opvallend bij de aanbevelingen is de nadruk die wordt gelegd op de samenwerking met bondgenoten.⁵ Leidend uitgangspunt hierbij zal zijn in hoeverre deze samenwerking daadwerkelijk bijdraagt aan de strijd tegen het internationaal terrorisme ("The US cannot win the Long War alone") en andere conflicten waar de Verenigde Staten bij betrokken zijn. Hierbij dient niet alleen te worden gekeken naar bestaande allianties, zoals de NAVO, maar ook, zeker onder de huidige regering-Bush, naar ad hocverbanden. De QDR roept de bondgenoten op om actief bij te dragen aan bijvoorbeeld stabiliseringsoperaties, aan activiteiten gericht tegen de verspreiding van massavernietigingswapens, en aan zogenoemde Train & Equip- en Foreign Assistance-programma's.

In de QDR worden stabiliseringsoperaties zelfs op hetzelfde niveau geplaatst als gevechtsoperaties. Dit is een gevolg van de lessen die zijn getrokken uit de gebrekkige planning voor de situatie na beëindiging van de gevechtsoperaties in Irak. De QDR constateert dat de huidige militaire middelen te veel zijn gericht op 'traditionele uitdagingen'. Daarom moeten zowel de conventionele strijdkrachten als de eenheden voor speciale operaties worden gebruikt, getraind en voorbereid voor irreguliere oorlogvoering zoals *counter-insurgency*.

Irreguliere oorlogvoering

De QDR bestempelt irreguliere oorlogvoering als de nieuwe dominante wijze van oorlogvoering. Om de Long War tegen het terrorisme te kunnen winnen, bepleit de QDR uitbreiding van de personele inzet en middelen in het kader van *counter-terrorism*, *counter-insurgency* en stabiliserings- en wederopbouwoperaties. Door stabiliseringsoperaties zo prominent in het militaire takenpakket op te nemen, wordt erkend dat de Amerikaanse militairen slecht waren voorbereid op de chaotische bezetting na de val van Bagdad.

De QDR erkent ook dat het concept van de 'snelle overwinning op de vijand' niet altijd toepasbaar is in irreguliere oorlogvoeringscampagnes. De Amerikaanse militair moet voortaan over (nieuwe) vaardigheden beschikken om "buitenlandse culturen en samenlevingen te begrijpen en hij moet in staat zijn om buitenlandse strijdkrachten te trainen, te begeleiden en te adviseren."

In de *Military Balance 2005-2006*, het jaarboek van het gezaghebbende Londense International Institute for Strategic Studies, worden in dit verband behartigenswaardige woorden gewijd aan het zogenoemde dominante militair-technologisch beheersingsparadigma in het Westen, in het bijzonder in de Verenigde Staten.⁶ Gesteld wordt dat Westerse strijdkrachten te veel vertrouwen op informatiedominantie en precisiebombardementen vanuit de lucht en vanaf zee, terwijl gevechten op de grond zoveel mogelijk worden vermeden. *Transformation* en *effect-based operations* zijn de nieuwe *buzz words* van de militair-technologische hogepriesters. In de nieuwe, huidige veiligheidssituatie raken strijdkrachten echter in toenemende mate verwickeld in zeer complexe en dodelijke campagnes in stedelijk of bergachtig terrein. Zij moeten het hier opnemen tegen irreguliere vijanden, die vaak onkwetsbaar zijn voor vele van de geavanceerde technologieën; technologieën die de hoeksteen vormen van de zogenoemde Westerse Revolution in Military Affairs-benadering.

Complex terrein

Strijdkrachten, zo stelt de Quadrennial Defense Review, moeten tegenwoordig in 'complex terrein' opereren. Niet zonder reden wordt hier de term 'complex' gebruikt. Het gaat veelal om operaties in stedelijke gebieden, kustregio's, jungles en bergen. Meer dan 75 procent van de wereldbevolking is hier woonachtig. Westerse strijdkrachten kunnen hier zeer onverwachts in een nabijgevecht verwickeld raken. Maar het betreft ook complexe operaties omdat in het operatiegebied vaak talrijke bevolkingsgroepen (verschillende etnische groepen, politieke facties, stammen of clans, religieuze sekten, of ideologische bewegingen) naast of door elkaar wonen. Voor militaire eenheden die in dit terrein opereren, is het zeer moeilijk onderscheid te maken tussen deze groepen. Dit vereist gedegen kennis van de cultuur en talen. Daarnaast zijn de operaties complex omdat er in het operatiegebied vele communicatie-, data- of informatienetwerken (inclusief de nieuwsmedia) aanwezig zijn. Een strijdmacht die in een dergelijke omgeving opereert, zal niet in staat zijn alle informatiestromen onder controle te krijgen. In stedelijke gebieden gebruiken de strijdende partijen vaak dezelfde telefoon- en satellietfaciliteiten en kunnen ze tactische informatie via de aanwezige nieuwsmedia verkrijgen.

In tegenstelling tot vroeger, toen strijdkrachten 'slechts' terrein veroverden of de vijandelijke strijdkrachten vernietigden, moeten ze nu trachten de gehele complexe omgeving te domineren met al zijn manifeste en po-

tentiële dreigingen. Hoewel deze visie voor een belangrijk deel in de QDR is terug te vinden, verhinderen politieke, industriële en militaire belangen de financiële vertaling hiervan. Kortom, aan de lessen van Irak zijn nog steeds niet de noodzakelijke consequenties verbonden.

Special Operations Forces

In het kader van irreguliere oorlogvoering is in de Quadrennial Defense Review in ieder geval een belangrijke rol weggelegd voor de Special Operations Forces (SOF). Anders dan reguliere gevechtssoldaten worden SOF intensief getraind in een breed scala aan activiteiten en ze beschikken over een verscheidenheid aan uitrusting. Zij opereren in kleine eenheden – vaak achter vijandelijke linies – en soms in het geheim. Zo speelden Special Forces in het najaar van 2001 een belangrijke rol in het omverwerpen van de Taliban en al-Qaeda in Afghanistan. Zij leidden en coördineerden toen de activiteiten van anti-Taliban-strijders van de Noordelijke Alliantie. Daarnaast traden zij ook op als vooruitgeschoven waarnemers en maakten zo precieze luchtaanvallen mogelijk. Het Pentagon beschouwt de Special Operations Forces als de belangrijkste *counter-terrorist*-instrumenten, die over uitgebreide organieke middelen moeten beschikken om gevaarlijk geachte personen en vitale doelen te kunnen lokaliseren, markeren, volgen en uitschakelen.

Het National Military Strategic Plan (NMSP) heeft het Special Operations Command (SOCOM) belast met het voorbereiden van een 'Mondiaal Strategisch Plan' voor de Long War. Dientengevolge is het SOCOM nu het enige Amerikaanse Commando met een onbeperkt geografisch werkterrein. Het basisbudget van SOCOM is sinds 2001 met niet minder dan 81 procent gestegen tot 6,6 miljard dollar. De komende vijf jaar is het Pentagon van plan het budget met nog eens negen miljard dollar te verhogen. De SOF-eenheden worden met 14 duizend man uitgebreid, waarna in 2010 het aantal SOF opgeleide militairen 55 duizend zal bedragen.⁷ De versterking van de capaciteit bestaat onder meer uit de uitbreiding van het aantal SOF-bataljons van de Landmacht met ongeveer dertig procent, de oprichting van een 2.600 man tellend SOF-commando bij het Korps Mariniers en de uitbreiding van de capaciteit voor 'directe actie'. Tevens voorzien de plannen in de oprichting van een squadron onbemande vliegtuigen (Unmanned Aerial Vehicles, UAV) voor verkenningdoeleinden.

Voor het uitschakelen van terroristische netwerken zullen de Special Operations Forces in staat moeten zijn snelle acties en *counter-terrorist*-operaties uit te voeren, en bedreven zijn in onconventionele oorlogvoering. Daarnaast moeten zij in staat zijn tot langdurige waarneming om vijandelijke capaciteiten op te sporen en onder schot te nemen, in gebieden waar toe de Amerikanen geen toegang hebben. De SOF moeten ook over de bekwaamheden en vaardigheden beschikken om Amerikaanse acties op effectieve wijze naar meerdere doelgroepen te communiceren en op snelle

wijze vijandelijke agitatie en propaganda tegen te gaan. Bovendien krijgen de SOF brede, flexibele bevoegdheden om de Verenigde Staten in staat te stellen op snelle wijze de capaciteiten van landen te ontwikkelen, waarmee ze op effectieve wijze terroristische netwerken kunnen ontregelen en verslaan. Ten slotte moeten Special Operations Forces massavernietigingswapens kunnen lokaliseren en beveiligen.

Hoewel de CIA formeel de eerst aangewezen instantie is op spionagegebied, neemt SOCOM een steeds groter deel voor haar rekening. SOCOM valt rechtstreeks onder de minister van Defensie en buiten de jurisdictie van de directeur Nationale Veiligheid. Duidelijk is dat niet iedereen even gelukkig is met de steeds grotere rol van de Special Operations Forces in de strijd tegen het terrorisme. Door de toenemende militarisering van het veiligheidsbeleid wordt de leidende rol van de CIA steeds verder onderuit gehaald.⁸

Grote wapensystemen

Naast de uitbreiding van de Special Operations Forces, hecht de Quadrennial Defense Review echter nog steeds veel belang aan grote traditionele wapensystemen. De uitkomsten van de 2006 QDR kregen niet voor niets een warm onthaal in de defensie-industrie. Toen onderdelen van het document in december 2005 uitlekten, stegen de aandelen van de defensie-industrie aanzienlijk. Aanhangers van de defensie-‘transformatie’ beklagden zich over het feit dat de prioriteiten in de QDR in onvoldoende mate zijn gericht op de belangrijkste dreigingen.⁹ De QDR erkent immers dat de Verenigde Staten dominant zijn op het gebied van traditionele oorlogvoering. Volgens critici had dit gegeven er toe moeten leiden dat het Pentagon juist in de investeringen in traditionele oorlogvoering had moeten snijden. Van de investeringen in het defensiebudget voor 2007 gaat echter het merendeel naar platformen en wapensystemen, die vooral geschikt zijn voor de traditionele en veel minder voor de dominante irreguliere oorlogvoering. Het defensiebudget van 439 miljard dollar is overigens hoger dan de defensie-uitgaven van alle overige landen in de wereld tezamen (ter vergelijking: de EU-lidstaten besteden in totaal tweehonderd miljard dollar aan defensie). Daarnaast is de Amerikaanse regering van plan volgend jaar nog eens 120 miljard dollar extra aan de militaire operaties in Irak en Afghanistan te besteden.

Vergeleken met de vorige QDR (2001), is van de toenmalige ambities niet veel gerealiseerd. Onder het etiket *military transformation* zouden vele traditionele wapenprogramma’s worden beëindigd om investeringen in nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Zo zou bijvoorbeeld het budget voor tactische gevechtsvliegtuigen met eenderde worden vermindert. Het Pentagon gaat echter onverdroten voort met het financieren van drie types peperdure gevechtsvliegtuigen – de F/A-22 Raptor, de F/A-18E/F Super Hornet en de F-35 Joint Strike Fighter – ondanks het feit dat de

Amerikanen al jarenlang dominant in het luchtruim zijn. De 180 miljoen dollar die is uitgetrokken voor taal en culturele training van de Amerikaanse militair voor irreguliere oorlogvoering, steekt schril af bij de 300 miljoen dollar die één exemplaar van de F/A-22 Raptor kost. Het aantal vliegtuigen dat van dit type wordt gebouwd, is in de defensiebegroting zelfs verhoogd van 178 naar 183. Ook bij de Marine en Landmacht blijven de grote wapenprogramma's vrijwel onaangetast.¹⁰

De politici op Capitol Hill spelen ook een belangrijke rol in het continueren van kostbare wapenprogramma's. Voor een Congreslid betekenen dure wapensystemen immers geld en banen in zijn kiesdistrict. Het is geen uitzondering dat een politicus verandert van een 'duif' in een 'havik' op het moment dat de belangen van defensiebedrijven in zijn district op het spel staan.

China

De legitimatie voor deze grote wapensystemen wordt vooral gevonden in potentiële toekomstige dreigingen, in het bijzonder die van China. Terwijl de QDR van de opkomende militaire mogendheden India als een belangrijke partner beschouwt en Rusland als een potentiële dreiging aanmerkt indien het een autoritaire en nationalistische koers gaat varen, wordt China als een echte potentiële rivaal beschouwd als dit land er naar streeft de hegemonie in Oost, Zuidoost en Centraal Azië te verwerven.

De benadering in de QDR van China is een combinatie van de wens om met Beijing samen te werken op het pad naar de status van wereldmogendheid, maar tegelijkertijd China ervan te weerhouden om enige militaire actie te ondernemen die het machts evenwicht in de regio kan veranderen. Dit laatste trachten de Verenigde Staten te bereiken door hun bondgenootschappen met Japan, Zuid-Korea en Australië te versterken. Bovendien proberen de Verenigde Staten – formeel of *de facto* – een bondgenootschap met India te smeden, waardoor China zich waarschijnlijk omsingeld gaat voelen.

China loopt technologisch ver achter bij de Verenigde Staten. De in opbouw zijnde Chinese defensie-industrie maakt nog gebruik van technologie uit de jaren zeventig. Naar verluidt is China binnen niet al te lange tijd in staat om een vierde generatie-vliegtuig te bouwen, gelijkwaardig aan de Amerikaanse F-16. Voor zover China momenteel over meer geavanceerde wapensystemen beschikt, zijn deze in Rusland aangekocht.¹¹

Ondanks bedenkingen van het Pentagon, voeren de Verenigde Staten ten aanzien van China een beleid waarin het zoeken naar samenwerking voortsloeg de boventoon voert. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de waardering die de Verenigde Staten hebben uitgesproken over de rol die China als gastheer speelt in het Zeslandenoverleg over het stopzetten van het Noord-Koreaanse nucleaire programma. Dit geldt ook voor de kwestie-Taiwan,

waar de Verenigde Staten dit eiland duidelijk hebben gemaakt geen verdere stappen op de weg naar onafhankelijkheid te zetten.¹²

Raketschild

Op het gebied van antiraketverdediging is een nieuwe ontwikkeling dat – vanwege de toegenomen spanningen als gevolg van Iran's nucleaire programma – de Verenigde Staten overwogen in Europa een nieuw antiraket-systeem op te stellen.¹³ Het doel van zo'n locatie is viervoudig, namelijk versterkte afdekking van de oostelijke flank van de Verenigde Staten; de ontwikkeling van een zogenoemde *shoot-look-shoot*-capaciteit in samenhang met de lanceerlocaties in de Verenigde Staten; de bescherming van voorwaarts ontplooiende eenheden; en de mogelijke bijdrage aan een NAVO Ballistic Missile Defense-systeem. Overwogen wordt deze systemen in Polen en Tsjechië te plaatsen. De plaatsing van een Amerikaans antiraket-schild zou de eerste permanente Amerikaanse militaire aanwezigheid op het grondgebied van deze voormalige lidstaten van het Warschau Pact betekenen, hetgeen de Russen uiteraard niet is ontgaan.

Tot nu toe heeft het Pentagon bij de opbouw van een raketschild negen zogenoemde *interceptors* in Alaska geplaatst en twee op een luchtmachtbasis in Californië. Hoewel het plan nog in de testfase verkeert en er weinig voortgang is gemaakt, zouden volgens het Pentagon de *interceptors* in geval van een crisis kunnen worden geactiveerd.¹⁴

Teneinde de dekking tegen een mogelijke dreiging vanuit Iran te vergroten, is het Pentagon begonnen aan de verdere opbouw van radarcomplexen in het Britse Flyingdales en in Thule op Groenland. Daarmee zouden de Verenigde Staten vijandelijke raketten sneller kunnen traceren en doelgegevens doorgeven aan antiraketsystemen.

Global Strikes

In september 2006 werd een nieuw militair commando opgericht onder de naam Joint Functional Component Command for Space and Global Strike.¹⁵ Het betreft hier een wijziging in de Amerikaanse nucleaire strategie. In plaats van afhankelijk te zijn van nucleaire wapens om een aanval op de Verenigde Staten te vergelden – zoals de strategie in het verleden was – voorzien nieuwe plannen in een voortijdige vernietiging van vijandelijke aanvalsmiddelen met behulp van conventionele wapens. Aan de basis van deze strategie staat het concept van Prompt Global Strikes, waarvan het doel is om over de capaciteit te beschikken om binnen korte tijd bijna ieder doel, waar ook ter wereld, te vernietigen. Het gaat hier om doelen als productiefaciliteiten voor massavernietigingswapens, raketbases, commandocentra of terroristenkampen. De politieke steun voor het Prompt Global Strikes-project is verrassend groot. Het Amerikaanse Congres verleende, ondanks de enorme uitdagingen en bijbehorende hoge kosten, al in 2003 zijn overweldigende steun aan het project.

Het Pentagon zorgde in februari 2006 voor de noodzakelijke financiële middelen om de atoomkoppen op sommige Trident-raketten op Amerikaanse onderzeeboten te vervangen door conventionele koppen. In de komende jaren zijn in totaal twaalf onderzeeboten gepland om ieder met twee conventionele Trident-raketten te worden uitgerust. Tegen 2010 moet dit proces zijn voltooid. Voor de daaropvolgende jaren bestaat het voorplan om op de marineschepen van ongeveer eenderde van alle atoomwapens de atoomkoppen door conventionele koppen te vervangen.

Druk op personeel

Een belangrijk knelpunt in het Amerikaanse defensiebeleid is het personeel. Op personeelsgebied leggen de operaties in Afghanistan en Irak een grote druk op de Amerikaanse militairen.¹⁶ De Amerikaanse Landmacht telt momenteel 504 duizend parate militairen. Daarvan hebben 400 duizend minimaal aan één gevechtsoperatie deelgenomen. Meer dan eenderde is al tweemaal ingezet.

Voor 11 september 2001 hadden de Verenigde Staten zo'n 250 duizend militairen in het buitenland gestationeerd of ingezet bij operaties, waarvan de helft op permanente basis. Ruwweg betrof het 100 duizend militairen in Oost Azië, 100 duizend in Europa en 25 duizend in de Perzische Golfregio. Momenteel zijn er alleen al in Irak 140 duizend militairen en in Afghanistan twintigduizend. Hieraan hangt alleen al een prijskaartje van tien miljard dollar per maand. Naast parate militairen, wordt voor deze operaties een belangrijk beroep gedaan op reservisten en nationale gardisten. In oktober 2006 waren ruim honderdduizend reservisten en nationale gardisten in actieve dienst opgeroepen. Zij leveren veertig procent van de troepen in Irak.

Om meer beroepsmilitaire te rekruteren, zijn bij de Landmacht de aanname-eisen versoepeld. Zo is de leeftijd om dienst te nemen verhoogd van 35 naar 40, en kunnen jongeren die de middelbare school niet hebben afgerond een bijscholingsprogramma volgen. Desondanks moeten besluitvormers in Washington zich realiseren dat de Amerikaanse mondiale belangen en verplichtingen langzamerhand te groot zijn om ze allemaal tegelijk te verdedigen.¹⁷

Kritiek

Zoals eerder aangegeven, is op de Quadrennial Defense Review veel kritiek geuit.¹⁸ Het belangrijkste bezwaar luidt dat de QDR er niet in is geslaagd een samenhangende, lange termijn-visie te ontwikkelen over de militaire middelen waarover de Amerikaanse krijgsmacht in de toekomst moet beschikken. Ook spreekt de QDR zich niet uit voor de veranderingen in investeringen die nodig zijn om die visie te realiseren. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Zo heeft Rumsfeld zich als minister van Defensie veel minder met het QDR-proces bemoeid dan met de vorige editie

het geval was. Bovendien nam halverwege het QDR-proces onderminister van Defensie England de leiding van het project over van Wolfowitz, die naar de Wereldbank vertrok. Daarnaast waren er diverse hooggeplaatste defensiemedewerkers die nogal sceptisch stonden tegenover substantiële veranderingen en hoopten dat die er ook niet zouden komen.¹⁹

National Security Strategy, NSS

Na de Quadrennial Defense Review verscheen op 16 maart 2006 een nieuwe versie van de in 2002 gepubliceerde National Security Strategy of the United States (NSS). Hoewel de wet vereist dat de NSS ieder jaar aan het Congres wordt gezonden, was de vertraging vooral te wijten aan de interventie in Irak en de meningsverschillen in Washington over de positie en rol van de Verenigde Staten in de wereld. Het document beschouwt Iran en Noord-Korea als de grootste bedreiging voor de Verenigde Staten en er vallen harde woorden aan het adres van China en Rusland.

De Verenigde Staten in oorlog

Hoewel het taalgebruik in de 2006 NSS misschien minder oorlogszuchtig is dan in de vorige editie, blijft de essentie deels hetzelfde.²⁰ De 2006 NSS opent met de mededeling dat de Verenigde Staten in oorlog zijn, maar vertelt nergens precies met wie ze in oorlog zijn en waarom, en wat er in meer specifieke termen aan moet worden gedaan. Volgens de nieuwe NSS wordt de Amerikaanse bevolking bedreigd door de opkomst van het terrorisme, die voortvloeit uit een agressieve ideologie.²¹ De vraag is echter of terrorisme een vijand kan zijn. Terrorisme is eerder een tactiek, geen staats- of zelfs politieke beweging. De term Long War, waar Rumsfeld in de QDR eerder over sprak, schept dan ook meer verwarring dan duidelijkheid.

De NSS probeert aan te tonen dat er sprake is van een mondiale terroristische samenzwering door de aanvallen in de straten van Falluja in Irak op een lijn te stellen met de bomexplosies in Londen. Er is hier echter sprake van twee verschillende dreigingen, die niet gerelateerd zijn aan internationale terroristische netwerken. Zij kennen verschillende oorzaken en vereisen verschillende antwoorden. De aanvallen in Falluja werden uitgevoerd door Iraakse ingezetenen tegen burgers die samenwerkten met de Amerikaanse bezetters. Hun gruwelijke aanvallen tegen Amerikaanse contractanten waren een uiting van hun strijd tegen de 'bezetter'. Daarentegen voerden Britse burgers de bomaanslagen in Londen uit. Zij waren grotendeels gemotiveerd door hun afkeer van de invasie in Irak en het Brits buitenlands beleid, zonder dat sprake was van banden met al-Qaeda.

De NSS overdrijft de dreiging van deze gewelddadige extremisten, door te stellen dat we in de beginjaren verkeren van een lange strijd tegen een

nieuwe, totalitaire ideologie, gelijkwaardig aan die waartegenover de Verenigde Staten aan het begin van de Koude Oorlog stonden. Maar door Bin Laden en zijn uiteengedreven volgelingen te vergelijken met het Rode Leger, overdrijft de National Security Strategy toch wel in hoge mate.

Diplomatie en multilateralisme

De National Security Strategy legt veel nadruk op diplomatie en multilateralisme. Toch zijn de Verenigde Staten nog steeds geen partij bij het Internationaal Strafhof in Den Haag. Ook heeft het land de Comprehensive Test Ban Treaty niet getekend en ziet het niets in een Enforcement Protocol van de Biologische Wapens Conventie. Dit Protocol zou internationale inspecties mogelijk maken van faciliteiten die over de capaciteit beschikken om biologische wapens te produceren. De Verenigde Staten zijn ook tegen het zogeheten Fissile Material Cut-off-verdrag, dat de productie verbiedt van materialen bedoeld voor het gebruik voor nucleaire wapens. Ook niet onvermeld mag blijven het lage diplomatieke niveau waarop de Verenigde Staten zich bij de toetsingsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag (NPV) in New York in de lente van 2005 lieten vertegenwoordigen. Kortom, de Amerikanen hebben niet veel meer op met wapenbeheersing.

Pre-emptieve actie

De NSS noemt evenals in 2002 wederom de pre-emptieve actie als centraal onderdeel van de Amerikaanse strategie. Zoals bekend was de invasie in Irak voorzien van het label van een pre-emptieve oorlog tegen de productie van Iraakse massavernietigingswapens. Maar in werkelijkheid was het een preventieve oorlog, die erop uit was een regime uit het zadel te lichten, een regime dat in de toekomst mogelijk een massavernietigingswapenprogramma op de lange termijn zou nastreven.

Door 'pre-emptie' te verwarren met 'preventie', hebben de Verenigde Staten een precedent geschapen dat zou kunnen leiden tot de ineenstorting van een breed gedragen internationale norm, die offensieve aanvallen tegen een ander verbiedt alleen maar om zelfgewin.

Bevordering democratie

Een van de meest opmerkelijke elementen van de nieuwe NSS is de nadruk die wordt gelegd op de bevordering van democratie en het ultieme doel om aan alle vormen van tirannie een eind te maken.²² Het document stelt dat het doel is "het creëren van een wereld van democratische, goed bestuurd staten" en dat het beleid van de Verenigde Staten streeft naar "het zoeken naar en ondersteunen van democratische bewegingen en instituties in iedere natie en cultuur, met het uiteindelijke doel een eind te maken aan tirannie in de wereld". De vraag is echter of hier geen sprake is van retoriek. Bovendien verstrekken de Verenigde Staten nog steeds voor miljoenen dollars hulp en steun aan ondemocratische landen als Egypte, Pa-

kistan en Oezbekistan. Daarnaast werken ze samen met autoritaire regimes als Rusland, China en Saoedi-Arabië.

Bovendien richt de bevordering van democratie zich vooral op verkiezingen, terwijl minder aandacht wordt besteed aan het opbouwen van een open civiele samenleving en instituties die zijn gebaseerd op het concept van de rechtsstaat. Afghanistan en Irak hebben duidelijk aangetoond dat het houden van verkiezingen onvoldoende is voor het ontstaan van democratie. De NSS erkent dan ook de kloof die er bestaat tussen de democratische visie enerzijds en concreet beleid anderzijds, als zij concludeert: "De tijden vereisen een ambitieuze nationale veiligheidsstrategie, hoewel een strategie die de grenzen erkent van wat zelfs een machtig land als de Verenigde Staten kan bereiken. Onze nationale veiligheidsstrategie is idealistisch over de doeleinden en realistisch over de middelen."

De 2006 NSS besteedt terecht meer dan de vorige editie aandacht aan conflictpreventie en conflictoplossing, als ook aan post-conflict-stabilisering en wederopbouw. Maar het budget voor nationale veiligheid voor het jaar 2007 – bestaande uit een 'offensieve component' (Ministerie van Defensie), een 'defensieve component' (Department of Homeland Security) en 'preventie' (Ministerie van Buitenlandse Zaken) – trekt ongeveer twintig maal zoveel uit voor het offensief als voor preventie.

Compromis

De NSS vormt in feite een compromis van het onopgeloste conflict tussen de unipolaire idealisten die zich in het kabinet van de vice-president en in facties in het Pentagon bevinden en de multipolaire realisten in het Ministerie van Buitenlandse Zaken.²³ Het document steunt de visie van de unipolaristen wanneer het verkondigt dat de Verenigde Staten een krijgsmacht in stand moeten houden die zijn gelijke niet kent en de optie weer bepleit van een pre-emptieve oorlog tegen gepercipieerde dreigingen. Tegelijkertijd bevat het document elementen van minister van Buitenlandse Zaken Rice's programma van 'transformationele diplomatie', die uitgaat van een nieuwe opkomende multipolaire, mondiale machtconfiguratie.

Door het gehele rapport heen wordt getracht de twee strijdige visies met elkaar te verenigen. Dit komt vooral prominent naar voren in de aanbiedingsbrief bij de National Security Strategy van president Bush: "Effectieve multinationale inspanningen zijn essentieel om problemen op te lossen. Toch heeft de geschiedenis aangetoond dat alleen wanneer we ons deel doen, anderen het hunne zullen doen. Amerika moet voortgaan met leiding te geven."

Tot slot

Ondanks alle bovenstaande kritiek, is de publicatie van de Quadrennial Defense Review en National Security Strategy tot op zekere hoogte een trendbreuk in het Amerikaans veiligheids- en defensiebeleid ten opzichte van de eerste Bush-regering. De nieuwe twee pijlers van het declaratoire beleid – het bevorderen van de mensenrechten, vrijheid en democratie en het samenwerken met vrienden en bondgenoten – zijn overigens al in vroeger tijden de centrale pijlers van het Amerikaanse beleid geweest.

De trendbreuk is vooral te verklaren door het feit dat de harde realiteit de grenzen van het revolutionaire buitenlands beleid heeft aangetoond. Zo'n harde realiteit is dat de meeste dreigingen waarmee de Verenigde Staten worden geconfronteerd, niet alleen door de Amerikaanse (militaire) macht effectief kunnen worden verslagen. Het vereist een geïntegreerd gebruik van machtsmiddelen en de actieve samenwerking met *willing and able* bondgenoten.

Niettemin is het duidelijk dat de Amerikaanse regering deze realiteiten slechts met de nodige terughoudendheid heeft geaccepteerd. De Bush-regering heeft eerder uit noodzaak dan uit overtuiging de koers verlegd. Het is dan ook de vraag of het toekomstige beleid in de praktijk in overeenstemming zal zijn met de QDR en NSS.

Noten

1. Zie respectievelijk: 2006 *Quadrennial Defense Review*, Ministry of Defense, 6 February 2006, op: <www.comw.org/>; and *The National Strategy of the United States of America*, 16 March 2006, op: <www.whitehouse.gov/>.
2. Aangehaald door: Staden, A. van (2003), 'De Nationale Veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten', Lezing NGIZ, Amsterdam, 27 mei 2003, p. 1.
3. Zie voor een beknopte, overwegend positieve beoordeling: Vickers, M. (2006), 2005 QDR puts U.S. on right path, *DefenseNews*, 6 February, p. 29.
4. *World Security Network*, 10 February 2006 (E. Ahrari: US digs in for 'Long War'), op: <www.worldsecuritynetwork.com/>.
5. Noonan, M.P. (2006), *The Quadrennial Defense Review and U.S. defense policy*, *Orbis*, 50, 3, p. 586
6. International Institute for Strategic Studies (2005), *The Military Balance 2005-2006*, London: Routledge, pp. 411-421.
7. *Washington Post*, 24 January 2006 (A.S. Tyson: Plan seeks more elite forces to fortify military).
8. Zie voor een kritische beschouwing van de uitbreiding van de taken van de Special Operations Forces: Stevenson, J. (2006), 'Special' Forces, A Corps deployed too broadly, *The National Interest*, 86, pp. 62-67.
9. Zie: *Slate*, 3 February 2006 (F. Kaplan: Rumsfeld surrenders: The QDR dashes his dreams of military transformation), op: <www.slate.com/>.
10. Peters, R. (2006), Betraying our troops: Procuring more useless weapons systems, *The One Republic*, 3 February, op: <www.comw.org/>; en *Los Angeles Times*, 8 February 2006 (M. Boot: The wrong weapons for the Long War).

11. *Council on Foreign Relations Journalist Round Table: The QDR*, 8 February 2006, pp. 12-13.
12. Homan, K. (2006), China: vreedzame dreiging of militaire dreiging?, *Atlantisch Perspectief*, 2, pp. 8-15.
13. Loon, H. van (2006), Pentagon plannen, *Armex*, augustus, p. 27.
14. *Inter Press Service*, 7 February 2006 (J. Lobe: Fighting on all fronts).
15. Zie: Kamp, K.-H. (2006), 'Prompt Global Strikes', *A New US Strategy Takes Shape*, Analyse und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, op: <www.kas.de/>.
16. Zie: Clouston, K., US military overstretch: fact or fiction?, *Newsbrief*, The Royal United Services Institute, London, pp. 126-129.
17. *Strategic Comments*, March 2006 (The Quadrennial Defense Review, unanswered questions), op: <www.iiss.org/>.
18. zie ook: *Project on Defense Alternatives*, Briefing Memo 36, 10 February 2006 (C. Conetta, QDR 2006: Do the forces match the missions? DoD gives little reason to believe), op: <www.comw.org/pda/>.
19. Flournoy, M.A. (2006), Did the Pentagon get the Quadrennial Defense Review right?, *The Washington Quarterly*, 29, 2, pp. 67-84, op pp. 80-81.
20. Zie voor stevige kritiek op de National Security Strategy: Korb, L. & C. Wadhams (2006), A critique of the Bush Administration's National Security Strategy, *The Stanley Foundation Policy Analysis Brief*, June.
21. Zie ook: *World Security Network*, 4 May 2006 (M.A. Khan Niazi: US QDR impacts the world scene), op: <www.worldsecuritynetwork.com/>.
22. Rodenbeck, M. (2006), How terrible is it?, *The New York Review of Books*, 30 November.
23. *Power and Interest News Report*, 22 March 2006 (M.A. Weinstein: Washington's 2006 National Security Strategy confirms a policy void), op: <www.pinr.com/>.