

Idealisme vs. realisme?

Amerikaanse strategische documenten geanalyseerd

Kees Homan

De Verenigde Staten hebben een rijke traditie op het gebied van publicatie van niet-geclassificeerde veiligheidsdocumenten. Zo verschenen dit jaar de *National Security Strategy 2015* (NSS) en de *National Military Strategy 2015* (NMS).¹ Beide documenten tonen voor een deel gemeenschappelijke elementen. NMS 2015 is namelijk ondergeschikt aan NSS 2015 en beperkt zich tot de militaire dimensie van de 'grand strategy' van NSS 2015. De documenten kregen vrijwel geen aandacht in de Europese media, hetgeen waarschijnlijk kwam door de crisis rondom Griekenland. Aan de andere kant krijgt Europa zelf ook niet veel aandacht in beide documenten. Dit ten koste van de Stille Oceaanregio, waar het zwaartepunt van de militaire inspanningen van de Verenigde Staten komt te liggen. Los hiervan hebben belangrijke Amerikaanse politici en militairen wel herhaaldelijk uitspraken gedaan richting Europa om te streven naar de 2%-norm van de NAVO.

NSS 2015

De NSS is een bij wet voorgeschreven document dat de Amerikaanse president iedere vier jaar aan het Congres dient te overleggen. De betreffende wet dateert van 1986 en is verbonden met de namen van haar indieners Goldwater en Nichols.

De NSS 2015 omvat een zogenaamde 'grand strategy'. Dat wil zeggen dat alle elementen van het nationaal potentieel zoveel mogelijk geïntegreerd worden aangewend ter bereiking van nationale doelen. Het document probeert een voorzichtige middenkoers te varen in een wereld zoals hij momenteel is, en een toekomstige wereld te schetsen waar de Verenigde Staten naar streven. 'Strategisch geduld' is daarbij de belangrijkste leidraad.

Niet geheel verrassend onderkent de NSS 2015 de volgende drie belangrijkste strategische dreigingen: een catastrofale aanval op het Amerikaanse grondgebied of kritische infrastructuur; geweldsbedreigingen tegen Amerikaanse burgers in het buitenland en tegen Amerikaanse bondgenoten; en een mondiale economische crisis of wereldverspreide economische neergang.

Leiderschap

De belangrijkste boodschap die Barack Obama uitdraagt, is dat het volgens hem een onmiskenbare waarheid is dat de

Verenigde Staten moeten leiden in de wereld. De NSS 2015 geeft een algemene visie over de wijze waarop de Verenigde Staten hun belangrijkste belangen en waarden moeten behartigen: de veiligheid van de Verenigde Staten, bondgenoten en partners; een sterke economie; respect voor universele waarden, zoals gelijkwaardigheid, mensenrechten en democratie; en een op regelgeving gebaseerde internationale orde. De vraag is echter of in de huidige wereld van wanorde deze doelstellingen wel reëel zijn. Het unipolaire moment met de bijbehorende hegemonie voor de Verenigde Staten is nu wel echt geschiedenis.

NSS 2015 is geen planningsdocument maar een veel gebruikt middel om de politiek-bureaucratisch verkokerde uitvoerende macht in Washington te dwingen tot een interne consensus over de buitenlandse, veiligheids-, en defensiepolitiek.

Over het algemeen wordt het buitenlands, veiligheids-, en defensiebeleid onder Obama als zwak beschouwd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het niet doorgaan van het beperkte bombardement op Syrië waarmee de president had gedreigd. Maar ook de hopeloze politieke verdeeldheid in het Congres was een belangrijke oorzaak van het omstre-den, onduidelijke beleid van Obama. Het recente nucleaire akkoord met Iran wordt echter wel als een verdienste van Obama beschouwd.

Ambitieux

Obama verkondigt in NSS 2015 verreikende doelstellingen. De woorden 'leiden' en 'leiderschap' komen meer dan honderd maal voor in het document. De Amerikanen streven naar 'leiderschap door voorbeeld' (het bevorderen van kernwaarden zowel thuis als in het buitenland) met capabele partners. Voorbeelden van partners die NSS 2015 noemt zijn onder meer de NAVO, Japan, Zuid-Korea, Australië, Israël en Jordanië. Maar de vraag rijst, gezien de zich wijzigende machtsverhoudingen, wie in de wankelende wereldorde de Verenigde Staten in de toekomst blijft steunen.

Vrijwel in strijd met de vele internationaal gepubliceerde analyses van de huidige wereldwanorde in 2015, zijn de bovenstaande ambitieuze doelstellingen van Obama. Maar het document geeft ook niet aan hoe deze doelstellingen zijn te realiseren. Ook ontbreken de hoognodige prioriteiten in NSS 2015.

Het document stelt echter wel duidelijk dat klimaatverandering, mondiale armoede, en zwakke en falende staten tot de belangrijkste veiligheid risico's behoren en niet alleen een langetermijnbenadering vereisen, maar ook regelgeving in de internationale orde.

De strategie noemt de noodzaak zich tegen extremistische staten te verzetten die de internationale normen niet respecteren, evenals gewelddadige extremistische organisaties die de transregionale veiligheid ondermijnen. De Verenigde Staten geven leiding aan talrijke coalitie-inspanningen om de gewelddadige extremistische organisaties te ontregelen, te vernederen, en te verslaan. Centraal bij deze inspanningen staat het versterken van Amerika's mondiale netwerk van bondgenoten en partners.

NMS 2015

De NMS 2015 is een document van de Voorzitter van de Verenigde Chefs van Staven, generaal George Dempsey. Het document is een blauwdruk voor de toekomst van de Amerikaanse krijgsmacht, tegen de achtergrond van de gepercipieerde toekomstige mondiale dreigingen. Het document gebruikt ditmaal ongebruikelijk harde taal. Dempsey verklaarde in zijn toelichting dat de huidige dreigingen de meest onvoorspelbare zijn die hij in zijn veertigjarige carrière heeft gezien.

Staten

Hoewel niet-statelijke actoren voldoende aandacht krijgen in NMS 2015, wordt de staat nog steeds als de meest dominante

actor beschouwd. De dreiging van een interstatelijke oorlog is volgens NMS 2015 gering, maar wel groeiende. Het 17 pagina's tellende rapport noemt vier landen waarvan het Pentagon gelooft dat ze trachten "hoofdelementen van de internationale orde" te veranderen. Ze handelen ook op een manier die Amerikaanse nationale veiligheidsbelangen bedreigen. De vier landen zijn Rusland, Iran, Noord-Korea en China. "Geen van deze naties wordt echter geloofd een direct militair conflict met de Verenigde Staten of hun bondgenoten te zoeken".

Terwijl Rusland bepaalde bijdragen heeft geleverd in de strijd tegen narcotica en terrorisme, heeft dit land volgens het Pentagon herhaaldelijk aangetoond dat het de soevereiniteit van zijn burens niet respecteert en bereid is geweld te gebruiken om zijn doelen te bereiken. Ruslands militaire acties ondermijnen middels bevriende strijders op directe wijze de regionale veiligheid. NMS 2015 wijst ook op Russische troepen in het Oekraïense conflict, hoewel Moskou ontkent dat het zijn militairen heeft ingezet in Oost-Oekraïne om een separatistische opstand te ondersteunen.

Noord-Korea blijft volgens NMS 2015 een wetteloze staat die atoomwapens ontwikkelt en raketten bouwt die de Verenigde Staten kunnen bereiken. De Verenigde Staten en Japan hebben gemeenschappelijke zorgen op dit gebied.

Iran wordt na het recente nucleaire akkoord waarschijnlijk als minder bedreigend ervaren. Niettemin steunt Iran terroristische groepen in de regio en is het actief in Syrië, Irak, Jemen en Libanon.

China is van een aparte klasse, en zou volgens NMS 2015 een bedreiging voor de Verenigde Staten kunnen gaan vormen. Het is een opkomende militaire mogendheid, die door de VS wordt aangemoedigd een partner te worden voor grotere internationale veiligheid. Niettemin zijn de Chinese acties in de Zuid-Chinese Zee zorgwekkend. Zo claimt China bijvoorbeeld bijna de gehele Zuid-Chinese Zee, terwijl die claim in strijd is met het internationaal recht. China heeft ook kunstmatige eilanden aangelegd die het mogelijk maken strijdkrachten langs internationale zeeverbindingen te stationeren.

Niet-statelijke actoren

Tegelijkertijd met uitdagingen van staten ondermijnen gewelddadige extremistische organisaties — geleid door Al-Qaida en de zelfuitgeroepen Islamitische Staat — transregionale veiligheid, speciaal in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Zij zijn het sterkst waar overheden het zwakst zijn, waar ze mensen exploiteren in fragiele of falende staten. Op vele locaties bestaan extremistische organisaties tezamen met

transnationale criminele organisaties, waar ze illegale handel drijven en corruptie verspreiden.

Hybride oorlogvoering

Mede door de ervaringen in Oekraïne besteedt NMS 2015 aandacht aan hybride oorlogvoering. Deze oorlogvoering maakt gebruik van conventionele en onconventionele strijdkrachten, informatieoorlogvoering zoals propaganda, en economische maatregelen om een vijand te ondermijnen.

De nieuwe modieuze term is een betrekkelijk oud concept; de essentiële elementen zijn deel geweest van Russische en Chinese militaire doctrines lang voor het Kremlin zijn zogeheten “kleine groene mannetjes” naar de Krim zou sturen.

‘Voorwaartse presentie’

Amerikaanse strijdkrachten moeten ingevolge NMS 2015 ‘voorwaartse presentie’ gebruiken om opkomende dreigingen aan te pakken, zowel statelijk als niet-staatelijk. Het document vindt dat de tactiek van “hybride oorlog” vele nieuwe voordelen aan de agressor verschaft. De beste manier om deze aan te pakken is de voorwaartse stationering van militaire eenheden voor afschrikking, en wanneer deze faalt een snelle reactie mogelijk te maken. Voor hybride actoren als de zelfuitgeroepen Islamitische Staat vereist deze aanpak wijdverspreide Amerikaanse strijdkrachten en pressie van mondiaal geïntegreerde ‘command & control’-processen om hun transregionale netwerken te ontregelen.

Coalities en samenwerking op veiligheidsgebied zijn cruciaal volgens NMS 2015, maar ieder partnerschap moet maatwerk leveren voor de missie. In de hedendaagse complexe operaties — met hun sterke nadruk op politiek, financieel, en militair voortzettingsvermogen — moeten de Verenigde Staten bevriende coalities opbouwen en de macht van coalities optimaliseren. Dit vraagt om samenwerking op veiligheidsgebied met bondgenoten en het bevorderen van capaciteitsbouw voor opkomende Amerikaanse partners. In het bijzonder zijn coalities en partnerschappen van belang onder de erkenning dat langdurige campagnes tegen gewelddadige extremistische organisaties aan de orde van de dag blijven. De strategie beoogt lokale strijdkrachten in staat te stellen hun eigen grondgebieden te beveiligen.

Technologie

Technologie neemt in de NMS 2015 een centrale plaats in. De Verenigde Staten kunnen echter niet alleen afhankelijk zijn van hun traditionele militair-technologische voorsprong.



Opkomende technologie maakt het veel gemakkelijker voor geavanceerde tegenstanders om Amerikaanse verbindingen en sensorsystemen met precisiewapens en offensieve cybercapaciteiten te bestrijden.

De VS beschouwt technologische innovatie als de sleutel om Amerika's toekomstige militaire superioriteit zeker te stellen, speciaal gezien de snelle militaire opkomst van China en de militaire modernisering van Rusland. Amerika zal in de toekomst antwoorden met high-techoplossingen zoals onbemande systemen, robotica, nanotechnologie, 3D-printing, etc., om een flexibele, mondiale militaire presentie te verzekeren.

Toekomstige conflicten zullen volgens NMS 2015 sneller opkomen, langer duren en plaats vinden op een technisch veel meer uitdagend gevechtveld. Deze conflicten zullen in toenemende mate implicaties hebben voor het Amerikaanse grondgebied.

Europa

Europa krijgt weinig aandacht in beide documenten. De vraag die NSS 2015 ook oproept is of de Verenigde Staten en Europa noodzakelijkerwijs eensgezind op de toekomstige uitdagingen zullen reageren en een op regelgeving gebaseerde internationale orde zullen bevorderen. Zo zijn Europa en de VS het bijvoorbeeld niet altijd eens hoe om te gaan met crises als Oekraïne en het Midden-Oosten of de gevolgen van de opkomst van China.

NMS 2015 verklaart wel expliciet dat de VS zijn NAVO-verplichtingen zal handhaven. De NAVO geeft vitale collectieve veiligheidsgaranties en is volgens de VS strategisch belangrijk voor het afschrikken van een conflict, vooral in



het licht van recente Russische agressie aan de Europese periferie. De Amerikaanse operatie *Atlantic Resolve*, het *Readiness Action Plan*, en de vele activiteiten, oefeningen en investeringen die ze bevatten, dienen de Atlantische bondgenootschappelijke solidariteit, eenheid, en veiligheid te benadrukken.

NMS 2015 is de krachtigste verklaring tot nu toe van hoe de mondiale strategische omgeving met nieuwe dreigingen is veranderd in de afgelopen jaren. De Amerikaanse krijgsmacht apprecieert de complexiteit van deze dreigingen en ziet in dat de eigen technologische voorsprong risico loopt.

Nucleair

Het Amerikaanse nucleaire arsenaal heeft volgens beide documenten een revisie nodig. In antwoord op Russisch nucleair wapengekletter benadrukt de strategie de noodzaak Amerikaanse nucleaire capaciteiten te moderniseren. Het handhaven van een geloofwaardige nucleaire aanvalscapaciteit om proliferatie door revisionistische staten tegen te gaan is een ander doel. Volgens Dempsey wordt beheersing van escalatie moeilijker en belangrijker. Het pleidooi van Obama voor een kernwapenvrije wereld, in Praag in 2009, lijkt inmiddels vergeten te zijn.

Slot

Tot slot enkele kanttekeningen. Vergelijking van NSS 2015 met NMS 2015 is min of meer een confrontatie tussen idealisme en realisme. De wereld van NSS 2015, met de wens van Amerikaans leiderschap en een functionerende internationale orde, is een andere dan die van NMS 2015 met zijn vele dreigingen en conflicten.

De Amerikaan Joseph S. Nye, Jr. benadert de Amerikaanse macht op een geheel eigen wijze als een driedimensionaal

schaakbord.² Boven aan het schaakbord is militaire macht grotendeels unipolair en de Verenigde Staten zullen waarschijnlijk voor langere tijd de enige supermogendheid blijven.

Midden op het schaakbord bevindt zich economische macht. Deze macht is reeds een decennium multipolair met de Verenigde Staten, Europa, Japan, en China als belangrijkste actoren, terwijl andere landen aan belang winnen.

Onder aan het schaakbord bevindt zich het domein van transnationale relaties, die grensoverschrijdend zijn. Deze relaties staan buiten controle van overheden en ze omvatten een diversiteit aan niet-statelijke actoren. Op dit onderste deel van het schaakbord heeft het volgens Nye geen zin te praten over unipolariteit, multipolariteit, of hegemonie.

Het probleem van Amerika's huidige macht is niet alleen machtsverval, maar ook het besef dat het grootste land zijn doelen niet kan bereiken zonder de hulp van anderen. Opvallend in de documenten is de geringe aandacht voor de financiering van de Amerikaanse ambities, in deze financieel onzekere tijden.

Ook twee subjectieve binnenlandse elementen spelen een rol. Zo ontwikkelde de Amerikaanse politicoloog Cline een formule die de gepercipieerde macht van een land meet. De formule constateerde dat een land als de VS met een potentieel grote bevolking, bnp en militair vermogen over een geringe macht in de wereldpolitiek zal beschikken wanneer het niet over een voor iedereen eenduidig strategisch beleid beschikt, dat tevens ondersteund wordt door de bevolking. En aan de laatste twee elementen ontbreekt het in de Verenigde Staten!

Tot slot: de *Monitor 2015* van het Instituut Clingendael vat al het voortgaande treffend samen met de woorden 'samenwerking en rivaliteit'.³ Waarvan akte!

Kees Homan is als onderzoeker verbonden aan Instituut Clingendael.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. *U.S. National Security Strategy*, Witte Huis, februari 2015; en *U.S. National Military Strategy*, Pentagon, juni 2015.
2. Joseph S. Nye, Jr, 'Diversifying American Power', www.internationalrelations.com, 9 September 2012.
3. *Clingendael Monitor 2015*, Instituut Clingendael, februari 2015, p. 26.