



Parlement en Wetenschap

Factsheet ORIËNTATIE VAN DE VS OP ASIA-PACIFIC EN GEVOLGEN VOOR NAVO-BONDGENOOTSCHAP

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

25 april 2022

Auteurs: dr. Linde Desmaele, Vrije Universiteit Brussel, dr. Paul van Hooft, The Hague Centre for Strategic Studies

1. Inleiding

Wat zal de toekomstige rol van de VS in Europa zijn met het oog op de toenemende focus op China en Azië? Deze factsheet bekijkt zowel de langetermijntrends in het Amerikaans strategisch denken als de implicaties van de Russische invasie van Oekraïne. Het document schetst ook een aantal Europese beleidsopties, zowel waar het gaat over de Europese veiligheid als over de Indo-Pacific.

2. Centrale vraagstelling

De Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer verdiept zich in de 'geopolitieke ontwikkelingen na twintig jaar Afghanistan en de positie van de NAVO in een veranderende geopolitieke context'. Een van de drie deelthema's is 'Oriëntatie van de VS op de Pacific en de gevolgen voor de NAVO'.

1. Wat is de betekenis van de verschuiving in oriëntatie van de VS richting de Asia/Pacific voor het NAVO-bondgenootschap?
2. Op welke wijze raakt de bilaterale verhouding van de VS met landen in de Asia/Pacific, waaronder China, de bondgenootschappelijke verhoudingen en wederzijdse verplichtingen?
3. In hoeverre komen de Amerikaanse visie en de Europese Indo-Pacific strategie overeen en welke gevolgen heeft dit voor de bondgenootschappelijke verhoudingen?

3. Samenvatting

De VS ziet China als de grootste dreiging, wat in maart 2022 opnieuw bevestigd is in de US National Defense Strategy. Dat betekent dat Azië de hoogste prioriteit heeft binnen de Amerikaanse strategie, en niet Europa, ook niet na de Russische invasie van Oekraïne. De Amerikaanse verschuiving richting de Indo-Pacific is een langdurige trend. Die trend is merkbaar in de veranderende planningstandaard van het Pentagon. Europese staten, waaronder Nederland, moeten daarom meer doen om hun eigen veiligheid te verzekeren, bijvoorbeeld door versterkte luchtverdediging, verdediging van de oostelijke NAVO-lidstaten, en van de aanvoerroutes naar Europa. Ook moeten ze nadenken over hoe ze, met hun beperkte middelen, zelf een rol kunnen spelen in de Indo-Pacific.

4. De heroriëntering van de Verenigde Staten op Azië

Gedurende bijna twee decennia, en onder leiding van drie opeenvolgende regeringen, heeft de VS getracht zich meer te focussen op Azië.¹ Eenzelfde trend is zichtbaar in het beleid van Barack Obama, Donald Trump en Joe Biden: de Verenigde Staten wil niet langer 'wereldpolitieman' spelen in regio's die geen Amerikaanse kernbelangen dienen. De VS wil zijn nationale militaire en diplomatieke middelen en zijn aandacht toespitsen op China; de rest wordt aan Chinees-Amerikaanse rivaliteit ondergeschikt gemaakt.² Er zijn in de loop der tijd wel verschillen in inzichten tussen de regeringen met betrekking tot samenwerking met China. Zeker aan het begin van zijn ambtsperiode, leek de Obama regering leek overtuigd dat Beijing er belang bij had de internationale orde te handhaven waarbij China zo veel baat had terwijl het groeide. Amerikaanse beleidsmakers en politici hebben deze aanname inmiddels laten varen. Zowel Democratische als Republikeinse politici zien China als een economische, diplomatieke, militaire en technologische rivaal die een aanhoudende bedreiging vormt voor de huidige internationale orde.³

De Amerikaanse heroriëntering op Azië is een logisch gevolg van de verschuiving van het globale machtsevenwicht naar de regio. Azië is vandaag een onmisbare motor van de wereldeconomie, en zal dit ook in de toekomst blijven. Toenemende handelsstromen in Azië (vooral in de drukbevaren Zuid-Chinese Zee en de Straat van Malakka) hebben de Amerikaanse veiligheidsbelangen in de regio versterkt. Samen met de grote uitbreiding van de strijdkrachten van landen in de regio, met name China, leidden deze factoren tot de opkomst van Azië als het strategisch zwaartepunt van de 21ste eeuw.⁴

Amerikaanse beleidsmakers en wetenschappers zijn het eens over de noodzaak om China te prioriteren in hun buitenlandbeleid. Ze hebben wel uiteenlopende diplomatieke, economische en militaire oplossingen voor hoe ze precies met China's opkomst wensen om te gaan.⁵ Beleidsmakers zijn vaak terughoudend om publiekelijk toe te lichten wat het precies betekent om een bepaalde rivaal te prioriteren, omdat ze ongewenste reacties van bondgenoten en rivalen in andere regio's willen vermijden. Informele gesprekken⁶ in de *Washington Beltway* wijzen nochtans op een duidelijke hiërarchie: China is absoluut prioriteit nummer één. De centrale rol van China in het Amerikaans strategische denken wordt ook steeds opnieuw benadrukt in officiële beleidsdocumenten, zoals de recentelijk gepubliceerde *2021 Interim National Security Strategic Guidance* [zie ook kader].⁷ Misschien wel het meest veelzeggend: In 2018 nam het Amerikaanse Ministerie van Defensie afstand van de zogenaamde "two-war standard", een benadering van de planning voor militaire capaciteit die de Verenigde Staten in staat stelde om twee gelijktijdige oorlogen in afzonderlijke theaters tegen een "mid-tier enemy" uit te vechten. In plaats daarvan spits het Amerikaanse Ministerie van Defensie zijn aandacht nu toe op

¹ Er zijn ook genoeg tekenen dat de VS al tijdens de George W. Bush regering begon te verschuiven richting Azië. Nina Silove, "The Pivot before the Pivot: US Strategy to Preserve the Power Balance in Asia," *International Security* 40, no. 4 (2016): 45–88.

² Luis Simon, Linde Desmaele and Jordan Becker (2021) 'Europe as a Secondary Theater? Competition with China and the Future of America's European Strategy', *Strategic Studies Quarterly* 15(1): 90-115.

³ Hal Brands and Zack Cooper (2019) 'After the Responsible Stakeholder, What? Debating America's China Strategy', *Texas National Security Review* 2(2): 68-81.

⁴ Hugo Meijer (Eds.), *Origins and Evolution of the US Rebalance toward Asia: Diplomatic, Military and Economic Dimensions* (New York: Palgrave MacMillan, 2015). Zie ook: Paul van Hooft, Benedetta Girardi, and Tim Sweijts, *Guarding the Maritime Commons: What Role for Europe in the Indo-Pacific* (The Hague Centre for Strategic Studies, 2022).

⁵ Hal Brands and Zack Cooper (2019) 'After the Responsible Stakeholder, What? Debating America's China Strategy', *Texas National Security Review* 2(2): 68-81.

⁶ Beide auteurs hebben dezelfde ervaring gehad tijdens hun respectievelijke onderzoeken.

⁷ The White House, *Interim National Security Guidance* (Washington, D.C: Office of the US President, 2021)

het verslaan van agressie door één enkele grootmacht. Opnieuw is China hier het voor de hand liggende doelwit.⁸ De citaten uit de meest recente Amerikaanse strategische documenten in dat kader onderstrepen dat China gezien wordt als de veel grotere dreiging dan Rusland, zelf in de vrijgegeven 2022 National Defense Strategy Fact Sheet die uitkwam *tijdens* de Russische oorlog in Oekraïne; daarom is de planingsstandaard die het Pentagon hanteert veelzeggend voor Europa.⁹

De heroriëntering van de Verenigde Staten is vooral zichtbaar in de versterkte Amerikaanse militaire aanwezigheid in de regio, en slechts in mindere mate in economische zaken. Zo is de Asia-Pacific vandaag de thuishaven van 60 procent van de Amerikaanse marinevloot alsook van 60 procent van de overzeese capaciteit van de Amerikaanse luchtmacht.¹⁰ Zulke maatregelen werden vergezeld door een uitbreiding van allerhande veiligheidspartnerschappen in de regio, onder meer binnen het kader van de zogenaamde *Quad*, een forum voor dialoog over een brede waaier aan regionale aangelegenheden tussen de Verenigde Staten, Australië, India en Japan.¹¹

5. Gevolgen voor NAVO-bondgenootschap

Voor de Europese bondgenoten binnen de NAVO heeft het concrete gevolgen dat de aandacht van de Verenigde Staten naar Azië gaat; niet alleen omdat China de grotere dreiging vormt, maar ook omdat de VS beperkt is in de militaire middelen die het kan hanteren. Een eventueel conflict met China in Azië zou vooral leunen op Amerikaanse lucht- en zeestrijdkrachten, in tegenstelling tot een conflict met Rusland in Europa dat meer leunt op landstrijdkrachten. Toch is de NAVO ook sterk afhankelijk van luchtoverwicht, wat weer zwaar leunt op Amerikaanse middelen. Ook moeten de zeeroutes tussen Europa en de Verenigde Staten open en veilig zijn zodat Europa snel versterkt kan worden indien nodig. Meer en meer Amerikaanse denkers geloven daarom ook niet meer dat de VS zowel zijn Aziatische als Europese bondgenoten tegelijkertijd kan beschermen;¹² gezien de focus op China zou de aanpassing van de "two war standard" eerder ten koste gaan van Europa.¹³ Dat Europa zichzelf beter moet kunnen verdedigen wordt steeds vaker genoemd.¹⁴

De druk van Amerikaanse beleidsmakers op Europese bondgenoten om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen veiligheid zal niet afnemen. De 2022 National Defense Strategy kwam uit in maart, dus na het begin van de invasie in Oekraïne, maar onderstreept dat China de belangrijkste dreiging is voor de VS en voor de internationale orde, en dan pas Rusland [zie kader].¹⁵ De huidige

⁸ Jim Mitre (2018) 'A Eulogy for the Two-War Construct', *The Washington Quarterly* 41(4): 7-30.

⁹ <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>

¹⁰ Leon Panetta Speech at IISS Asia Security Summit "Shangri-La Dialogue", June 2, 2012; Chuck Hagel Speech at the Shangri-La Dialogue, June 1, 2013; Nina Silove (2016) 'The pivot before the pivot: US strategy to maintain the power balance in Asia,' *International Security* 40(4): 45-88.

¹¹ Frederick Kliem (2020) 'Why Quasi-Alliances Will Persist in the Indo-Pacific', *Journal of Asian Security and International Affairs* 7(3): 271-304.

¹² Hal Brands and Evan Braden Montgomery, "One War Is Not Enough: Strategy and Force Planning for Great Power Competition," *Texas National Security Review* 2, no. 3 (2020).

¹³ Paul Van Hooft, "The United States May Be Willing, but No Longer Always Able: The Need for Transatlantic Burden Sharing in the Pacific Century," in *The Future of European Strategy in a Changing Geopolitical Environment: Challenges and Prospects*, ed. Michiel Foulon and Jack Thompson (The Hague, Netherlands: The Hague Centre for Strategic Studies, 2021).

¹⁴ Barry R. Posen, "Europe Can Defend Itself," *Survival* 62, no. 6 (2020): 7-34.

¹⁵ Department of Defense, *Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy* (Washington D.C: Department of Defense, 2022).

oorlog in Europa heeft niet geleid tot een herziening van Amerika's prioriteiten. Dat is veelzeggend.

Sommige Amerikaanse denkers (alsook voormalige beleidsmakers) beschrijven de oorlog in Oekraïne als een afleiding voor de Verenigde Staten. Zij roepen de regering Biden op zich te blijven focussen op China, ondanks de druk voor meer Amerikaans engagement in Europa vanuit verschillende Europese landen (vooral de landen die zich geografisch dicht bij Rusland bevinden).¹⁶ Het blijft vooralsnog onduidelijk of Biden op de vraag zal ingaan van deze Europese partners: extra Amerikaanse troepen die langdurig in Europa blijven.

Op lange termijn kan het echter niet uitgesloten worden dat de oorlog in Oekraïne de Amerikaanse focus op Azië eerder versnelt dan vertraagt. De recente Europese beslissingen – vooral in Duitsland – om defensiebudgetten te verhogen en sterk economisch op te treden tegen Moskou geven blijk van een Europa dat geopolitiek operereert dan voorheen. Indien de oorlog in Oekraïne en de sancties tegen Rusland leiden tot een verzwakking van 'de Russische capaciteit tot machtsprojectie', zullen de Verenigde Staten misschien besluiten dat een leidende rol voor Washington in Europa's veiligheidsarchitectuur overbodig is en de Europeanen dit in de toekomst zelf afkunnen.¹⁷ Europese investeringen in sterkere lucht- en raketverdediging, de bescherming van aanvoerroutes, en een solide voorwaartse aanwezigheid in Oost-Europa zijn onmisbaar om een Europese eerste lijn van verdediging te verzekeren zonder onmiddellijke steun vanuit Washington.¹⁸ Een retorische nadruk op Europese verantwoordelijkheid moet bouwen op werkelijke capaciteit.

Kader: Amerikaanse documenten

2018 Declassified Summary of National Defense Strategy (regering Trump)

As China continues its economic and military ascendance, asserting power through an all-of-nation long-term strategy, it will continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global preeminence in the future.

2021 Interim National Security Guidance (regering Biden)

China, in particular, has rapidly become more assertive. It is the only competitor potentially capable of combining its economic, diplomatic, military, and technological power to mount a sustained challenge to a stable and open international system.

2022 National Defense Strategy Fact Sheet (regering Biden)

The Defense priorities are: 1. Defending the homeland, paced to the growing multi-domain threat posed by the PRC 2. Deterring strategic attacks against the United States, Allies, and

¹⁶ Elbridge Colby and Oriana Skylar Mastro, "Opinion | Ukraine Is a Distraction From Taiwan," *Wall Street Journal*, February 13, 2022, sec. Opinion, <https://www.wsj.com/articles/ukraine-is-a-distraction-from-taiwan-russia-china-nato-global-powers-military-invasion-jinping-biden-putin-europe-11644781247>.

¹⁷ Stephen Wertheim, "Perspective | Europe Is Showing That It Could Lead Its Own Defense," *Washington Post*, March 3, 2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/03/europe-defense-nato-ukraine-war/>; Paul Van Hooft, "Met zijn oorlog heeft Poetin Europa en de VS versterkt," *NRC*, March 18, 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/03/18/met-zijn-oorlog-heeft-poetin-europa-en-de-vs-versterkt-a4102856>.

¹⁸ Douglas Barrie et al., "Defending Europe: Scenario-Based Capability Requirements for NATO's European Members" (London: The International Institute for Strategic Studies (IISS), April 2019), <https://www.iiiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe>.

partners 3. Deterring aggression, while being prepared to prevail in conflict when necessary, prioritizing the PRC challenge in the Indo-Pacific, then the Russia challenge in Europe 4. Building a resilient Joint Force and defense ecosystem.

The Department will act urgently to sustain and strengthen deterrence, with the People's Republic of China (PRC) as our most consequential strategic competitor and the pacing challenge for the Department. Russia poses acute threats, as illustrated by its brutal and unprovoked invasion of Ukraine. We will collaborate with our NATO Allies and partners to reinforce robust deterrence in the face of Russian aggression.

6. Een transatlantische visie op the Asia-Pacific?

Ook de Europese interesse en rol in de Asia-Pacific is gegroeid in de afgelopen jaren. Landen als Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, alsook de Europese Unie publiceerden elk beleidsverklaringen om hun belang in regionale stabiliteit, veiligheid, welvaart en duurzame ontwikkeling te onderstrepen.¹⁹ De EU-strategie voor samenwerking in de Indo-Pacifische regio (2021) is expliciet "inclusief", en spreekt over een noodzaak om met China in gesprek te gaan over kwesties van gemeenschappelijk belang zoals klimaatverandering, visserij en biodiversiteit (in overeenstemming met de EU-China-strategie van 2019).²⁰ Hoewel de EU een vergelijkbare probleemanalyse maakt als Washington wat betreft China, weigert het stevast om partij te kiezen tussen de twee rivalen. Deelname aan een openlijke anti-China-coalitie alsook economische ontkoppeling blijven onaantrekkelijk voor Brussel. EU beleidsmakers geven wel toe dat de relatie tussen Beijing en Brussel in de afgelopen maanden naar een nieuw dieptepunt zank. In maart 2022 waarschuwde Europese-Commissievoorzitter Ursula Von Der Leyen China dat het een uittocht van buitenlandse investeringen riskeerde door klaarblijkelijk partij te kiezen voor Rusland tijdens de Russische invasie van Oekraïne.²¹

De capaciteit van de meeste Europese landen (met de gedeeltelijke uitzondering van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) voor militaire machtsprojectie in Azië is beperkt; Europese marines zijn te zeer gekrompen om makkelijk een meer permanente maritieme aanwezigheid in de Indo-Pacific regio in stand te houden.²² De EU als blok kan echter wel een belangrijke rol spelen als economische en regulerende supermacht. Als 's werelds grootste investeringblok kan de EU onder meer een alternatief bieden voor Chinese investeringen in de Nieuwe Zijderoutes. EU-ontwikkelingshulp in Azië tussen 2013 en 2018 bedroeg 414 miljard EUR aan subsidies. Dit is goed vergelijkbaar met de 434 miljard EU aan Chinese leningen in de regio.²³ Bovendien hechten Europese landen veel belang aan zogenaamde "connectivity" tussen Europa en Azië. Investeringen in fysieke en digitale

¹⁹ Garima Mohan (2020) A European Strategy for the Indo-Pacific, *The Washington Quarterly* 43(4): 171-185.

²⁰ European Commission (2021) Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific.

²¹ Stuart Lau, 'EU Warns China not to help Putin bust Sanctions,' *Politico*, 1 April 2022.

²² van Hooft, Girardi, and Sweijts, *Guarding the Maritime Commons: What Role for Europe in the Indo-Pacific*.

²³ The EU approach to the Indo-Pacific: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 3 June 2021, available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-approach-indo-pacific-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-centre_en

infrastructuur zijn hiervoor onmisbaar.²⁴ Ten slotte is ook de handhaving van vrede en veiligheid op zee van vitaal belang voor Europa. Individuele Europese landen stuurden reeds schepen naar de regio als onderdeel van maritime diplomatieke inspanningen om het belang van open en veilige zeeverbindingen te benadrukken.²⁵ Ondanks de opgesomde inspanningen zorgt een gebrek aan politieke wil en eensgezindheid in Europa echter nog steeds vaak voor belangrijke beperkingen voor de slagkracht van Europa als strategische speler.

Investeren in grotere maritieme capaciteit is daarom belangrijk; tot die tijd zouden Europeanen: (1) hun aanwezigheid in de Indo-Pacific kunnen versterken door een rotatiesysteem (zoals aangekondigd in een uitgebreid concept van “EU *Coordinated Maritime Presence*” in het noordwesten van de Indische Oceaan); (2) het beter benutten van de infrastructuur die Europese staten al hebben in de regio (basissen en nationale territoria); en (3) het opdelen van de maritieme routes van Europa naar Azië in zones waar *lead nations* de belangrijkste verantwoordelijkheid hebben.²⁶

Europa kan met de Verenigde Staten samenwerken ten aanzien van China zonder volledig in Bidens verhaal van *zero-sum* rivaliteit mee te gaan. Beide kanten van de Atlantische Oceaan hebben immers baat bij een open en stabiele Indo-Pacific, vrij van potentiële Chinese dominantie. De nieuwe handels- en technologieraad (Trade and Technology Council, TTC) van de Verenigde Staten en de Europese Commissie bijvoorbeeld, is bedoeld als forum voor overleg over handel, mededinging en technologie. Hoewel China niet rechtstreeks werd genoemd in de gezamenlijke verklaring na de inaugurele ontmoeting van de TTC in september 2021, bestaat geen twijfel dat tal van de agendapunten op Beijing gericht zijn.²⁷ Dit toont aan dat Europa en de Verenigde Staten elkaar kunnen ondersteunen, daar waar de transatlantische belangen en politieke wil gelijklopen.

²⁴ European Commission (2018) Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Connecting Europe and Asia – Building blocks for an EU Strategy.

²⁵ Paul Van Hooft, Benedetta Girardi and Tim Sweijs, *Guarding the Maritime Commons: What role for Europe in the Indo-Pacific* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2022).

²⁶ Voor verdere aanbevelingen, ook hoe de multilaterale instituties in de Indo-Pacific regio te versterken, zie: van Hooft, Girardi, and Sweijs, *Guarding the Maritime Commons: What Role for Europe in the Indo-Pacific*.

²⁷ European Commission Press Release: EU-US Trade and Technology Council: Commission launches consultation platform for stakeholder’s involvement to sharpen transatlantic cooperation, 18 October 2021. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5308