

# ***Offshore balancing: een ommekeer in de Amerikaanse grand strategy?*** **Gevolgen voor Europa, de NAVO en België**

41

**Jan Saenen**

Majoor stafbrevethouder Jan Saenen is sinds juli 2017 verbonden aan de divisie *Integrated Capability Management* van het stafdepartement Strategie. Tijdens de hogere stafopleiding met de 131 Divisie van het Defensiecollege schreef hij zijn verdiepingsprestatie<sup>1</sup> over de mogelijke gevolgen van een al dan niet wijzigende Amerikaanse *grand strategy* op België, Europa en de NAVO.

**Une évolution de la grand strategy (également appelée « stratégie globale ») des États-Unis, passant d'un « statu quo » à un revirement total, comme le offshore balancing, serait d'une importance cruciale pour l'environnement sécuritaire de l'Europe. L'émergence politique de Donald Trump et son comportement imprévisible ont suscité et suscitent encore aujourd'hui beaucoup d'incertitudes. Si l'Oncle Sam évolue effectivement vers une nouvelle grand strategy, d'importantes conséquences en découleront pour l'Europe, non seulement pour les deux grandes organisations que sont l'OTAN et l'Union européenne, mais également pour la Belgique. La Défense sera, dès lors, aussi directement confrontée à de grands défis. Dans cet article, l'auteur définit, suivant un modèle personnel, les conséquences d'un tel changement selon quatre scénarios différents. Ceux-ci offrent un cadre de réflexion et facilitent, en tant que fil rouge, l'analyse de l'évolution de manière structurée.**

---

<sup>1</sup> Saenen J., *Offshore balancing: een ommekeer in de Amerikaanse grand strategy? Gevolgen voor Europa, de NAVO en België*, verdiepingsprestatie in het domein World Politics voorgelegd tot het behalen van het diploma van master na master ès arts in de politieke en militaire wetenschappen, Brussel: Defensiecollege, mei 2017.

**42** Twee constanten beïnvloedden in grote mate de internationale politiek tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en het presidentschap van Barack Obama: enerzijds de positie van de Verenigde Staten als de machtigste staat op internationaal vlak en anderzijds de strategische keuze van Amerika om zich sterk te engageren in de wereld. Deze *grand strategy* van *deep engagement*, die sommige auteurs *liberal hegemony* noemen, vormt de basis voor de huidige buitenlandse politiek van de Verenigde Staten.

*Deep engagement* vertrekt van het idee dat de Verenigde Staten de onontbeerlijke natie zijn, die haar macht moet gebruiken om niet alleen Amerika veiliger en welvarender te maken, maar ook om een liberale wereldorde te vestigen: een wereldorde gebaseerd op internationale organisaties, democratische regeringen, een vrije markt en respect voor de mensenrechten.

Ook na de val van de Muur voerden de Verenigde Staten – ondanks enkele variaties die een nieuwe president altijd met zich meebrengt – nagenoeg steeds dezelfde ambitieuze, maar consequente *grand strategy*. Hoofddoel was steeds de vormgeving van het internationale systeem. De details van deze aanpak varieerden weliswaar van jaar tot jaar, van regering tot regering, maar de kerndoelstellingen en de initiatieven van de Amerikaanse politiek bleven grotendeels dezelfde. Sinds George W. Bush streefde iedere president naar het behoud van een liberale wereldorde met een vooraanstaande plaats voor Amerika, allen gingen proactief te werk om opkomende of opflakkerende dreigingen de kop in te drukken.

## **HET DEBAT: DEEP ENGAGEMENT VS. OFFSHORE BALANCING**

Na meer dan zeven decennia van een zo goed als on eeuw echter een belangrijk academisch debat op gang. Het nut van de ambitieuze en geëngageerde strategie staat ter discussie en sommige academici zijn het erover eens dat de tijd voor een strategie van *offshore balancing* is aangebroken.

Voorstanders<sup>2</sup> van *offshore balancing* of *retrenchment*, willen de permanente aanwezigheid in het buitenland en het aantal allianties van de Verenigde Staten tot een minimum herleiden. In plaats van zelf toezicht uit te oefenen op de hele wereld moeten de Verenigde Staten net andere staten aanmoedigen om het voortouw te nemen bij het nauwlettend toezien van opkomende machten en zelf te interveniëren wanneer het echt nodig is.

---

<sup>2</sup> Talrijke academici voeden het debat over offshore balancing. De belangrijkste protagonisten zijn de professoren Walt, Mearsheimer en Posen. Belangrijke academische tegenstanders zijn professoren Brands, Feaver, Brooks en Wohlfort.

*Offshore balancing* is bovenal een *grand strategy* die haar oorsprong vindt in de realistische school. Hoewel de details van de nieuw aanbevolen strategieën sterk onderling verschillen, zijn de voorstanders het er allen over eens dat de Verenigde Staten zich terughoudend moeten opstellen door een combinatie van het inperken of het uitsluiten van overzeese militaire aanwezigheid, het uitsluiten of het drastisch verminderen van wereldwijde veiligheidsengagementen, en het beperken of het vermijden van inspanningen om de leiding te nemen in de liberale institutionele orde. Sommigen pleiten voor een doortastende terugtrekking, terwijl anderen eerder voorzichtig te werk willen gaan, maar over één punt zijn ze het roerend eens: ze verwerpen het idee dat de Verenigde Staten hun wereldwijde engagementen moeten blijven aangaan en een “globale” rol spelen, een premisse die de huidige *grand strategy* heeft bepaald. Sommige academici zijn voor een drastische terugtrekking, terwijl anderen eerder pleiten voor een gulden middenweg, iets wat het debat complex, maar tegelijk ook zeer boeiend maakt.

Vanaf 2016 bereikte het debat echter een hoogtepunt omdat het niet alleen aanzienlijke academische aandacht trok, maar ook op de politieke agenda kwam te staan tijdens de presidentsverkiezingen. De verrassende uitkomst van deze laatste leek dan ook de voorbode te zijn van belangrijke strategische beslissingen op het vlak van de Amerikaanse buitenlandse politiek.

### **DE INVLOED VAN HET WITTE HUIS**

In enkele interviews benadrukte Donald Trump de belangrijkste argumenten die pleiten voor een vorm van *offshore balancing*. Zo verweet hij sommige geallieerden *free riders* te zijn en beweerde hij dat Amerika het risico loopt om door hun schuld verwickeld te raken in ongewilde conflicten. Daarnaast wees hij op een economische terugval, te wijten aan excessieve militaire uitgaven, en benadrukte dat de veiligheidsgaranties van de Verenigde Staten geen netto economische voordelen opleveren. Het feit dat president Trump geen geloof hecht aan het Amerikaanse leiderschap en het belang van allianties en internationale organisaties miskent, gaat in tegen de basisprincipes van *deep engagement* en conflicteert dus met de geldende *grand strategy*. Anderzijds is er wel een zekere overlapping tussen zijn ideeën en de principes van *offshore balancers* zoals Walt en Mearsheimer.<sup>3</sup>

Maar Stephen Walt zelf is heel sceptisch en verwacht niet dat Donald Trump een succesvol *offshore balancer* zal worden tijdens zijn ambtstermijn. Het gebrek aan respect voor democratische waarden en de onverschilligheid tegenover de grondwet zijn volgens hem geen goede

---

<sup>3</sup> Mearsheimer, J. & Walt, S., The Case for Offshore Balancing in Foreign Affairs, 13 juni 2016.

- 44** voortekenen. De focus op IS – en niet op China – ligt volgens Walt verkeerd en ook de brutale aanpak van de NAVO-leden – door het dreigen met het negeren van engagementen – is niet de juiste benadering. Daarbij komt nog dat enkele prominente medewerkers van de nieuwe president hun geloof in het belang van allianties in het algemeen en van de NAVO in het bijzonder niet onder stoelen of banken hebben gestoken.



Zo verzekerde kersvers vicepresident Mike Pence de Europese NAVO-lidstaten op de veiligheidsconferentie in München van de “onwrikbare” Amerikaanse steun aan de Alliantie. De nieuwe minister van Defensie, James Mattis, die ooit nog de functie van geallieerd opperbevelhebber Transformatie in de NAVO-commandostructuur bekleedde, verklaarde ooit in de hoorzitting van de Amerikaanse Senaat: “We must also embrace our international alliances and security partnerships. History is clear: nations with strong allies thrive and those without them wither.” Telkens kwam er wel een waarschuwing bij te pas met betrekking tot een billijkere verdeling van de financiële lasten, maar het is duidelijk dat niet iedereen in de nieuwe regering even negatief denkt over de toegevoegde waarde van de NAVO en andere allianties.

De regering van Donald Trump heeft een verwarrend eerste jaar achter de rug en staat voor de uiterst moeilijke opdracht om haar beleidsplannen uit te voeren en campagnebeloftes waar te maken. Amerika staat voor een reeks keuzes en de talrijke contradicties tussen de eerder impulsieve uitspraken van de president en die van zijn adviseurs zullen in de toekomst moeten uitgeklaard worden, wat mogelijk ruimte creëert voor het meer klassieke gedachtegoed van medewerkers zoals James Mattis. Hun invloed kan van groot belang zijn om het beleid verder te sturen en misschien zelfs om de ideeën van de president te beïnvloeden. Het is

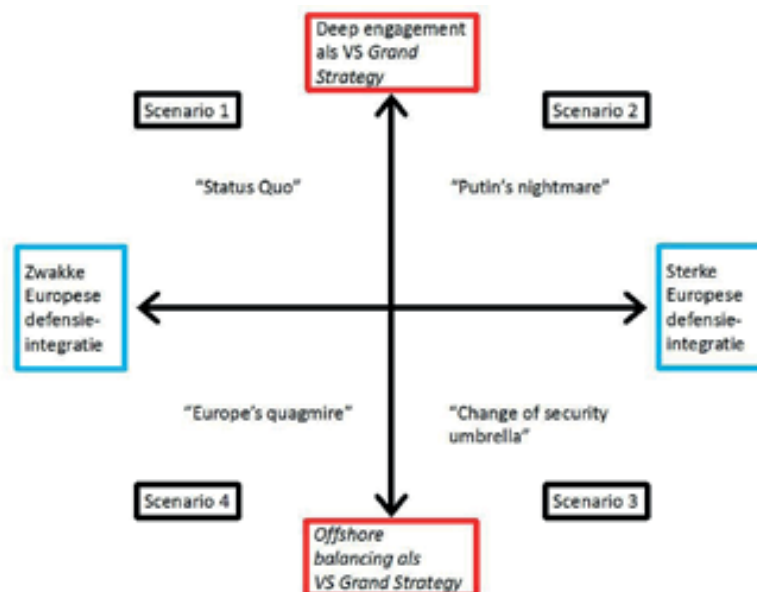
dan ook, zelfs na meer dan één jaar, te vroeg om te besluiten dat deze regering effectief heeft gekozen voor een nieuwe *grand strategy*.

### EEN FORESIGHT MODEL MET VIER SCENARIO'S

Een veranderende grand strategy van de Verenigde Staten van Amerika, van wijzigende accenten tot een mogelijk totale ommezwaai naar offshore balancing, zal van cruciaal belang zijn voor de veiligheidsomgeving in Europa. Indien het effectief tot een nieuwe grand strategy komt, zal dit verreikende gevolgen hebben voor ons continent.

In de zoektocht naar een antwoord hierop hebben we ervoor gekozen om vier scenario's te ontwikkelen aan de hand van een eenvoudige methode, die steunt op de foresight scenario planning, waarbij een al dan niet wijzigende grand strategy gekoppeld werd aan de mate van succes van de Europese defensie-integratie. In elk van deze scenario's werden aansluitend de gevolgen voor de Europese Unie, de NAVO en België geanalyseerd. Zoals elk model reduceren ook deze scenario's de werkelijkheid in aanzienlijke mate, maar ze bieden een houvast bij pogingen om een complexe werkelijkheid te begrijpen en ze stelden ons in staat om enkele belangrijke conclusies te trekken.

De belangrijkste les uit het model is dat er een significant verschil is tussen beide variabelen in de tijdsdimensie: een wijziging van *grand strategy* kan zich op vrij korte termijn voltrekken, terwijl de uitbouw van de Europese defensie-integratie, met inbegrip van het ontwikkelen van een strategische autonomie, een langdurig proces is. De ontwikkeling, productie en verwerving van de nodige ontbrekende militaire capaciteiten





**46** duurt 15 tot 20 jaar. Professor Alexander Mattelaer<sup>4</sup> stelt dat dit tijdsbestek moeilijk reduceerbaar is, tenzij zich rampscenario's en een grote crisis zouden voordoen, waardoor de respectieve Europese regeringen ertoe gedwongen worden om via een mobilisatie significant meer financiële middelen vrij te maken. Zelfs in een dergelijk geval lijkt een periode van 10 jaar een minimum om de nodige Europese capaciteiten inzetbaar te hebben. Traagheid en inertie blijven belangrijke vijanden van een coherente en performante Europese defensie.

## **DE GEVOLGEN VAN DE SCENARIO'S VOOR EUROPA EN BELGIË**

De vier geschetste scenario's variëren van een status quo – een onveranderde *grand strategy*, gekoppeld aan een zwakke Europese defensie-integratie – tot een worstcasescenario, waarbij een zwak Europa te maken krijgt met *offshore balancing*. Dit laatste scenario zal catastrofale gevolgen hebben voor de veiligheid van het oude continent, vooral omwille van het inboeten aan afschrikking en slagkracht. Maar ook de andere scenario's zullen in meer of mindere mate belangrijke gevolgen hebben voor Europa, voor de NAVO en voor de Belgische Defensie.

Om de negatieve gevolgen voor Europa van een wijziging in de *grand strategy* te kunnen opvangen, is een vorm van permanente gestructureerde samenwerking, of PESCO (acroniem van “Permanent Structured Cooperation”), van levensbelang. *Offshore balancing* hoeft niet desastreus te zijn voor Europa, maar dan moet een geslaagde PESCO tegengewicht bieden. De brexit zou hiervoor een keerpunt kunnen betekenen, maar ondanks de succesvolle start van PESCO is het nog afwachten of er snel tastbare resultaten zullen zijn. Verder lijkt het ook cruciaal dat een PESCO constructief verloopt. Een Europa met twee snelheden houdt altijd risico's in. Wanneer een gestructureerde samenwerking van start gaat in de volgende maanden of jaren zonder dat dit initiatief tastbare resultaten oplevert, zou dit weleens het einde van de Europese defensie-integratie kunnen betekenen, waardoor scenario 1 of zelfs 4 meer dan waarschijnlijk worden.

De NAVO zal ook belangrijke gevolgen ondervinden van *offshore balancing*. De relevantie ervan zal vooral in vraag gesteld worden in de scenario's waarbij de Europese defensie-integratie erop vooruitgaat, maar toch kunnen we stellen dat de NAVO het meeste baat heeft bij scenario 2, waarbij een ongewijzigde *grand strategy* gepaard gaat met een verhoogde Europese defensie-integratie. Bij een evolutie naar *offshore balancing* zal *deterrence* (afschrikking) het grootste slachtoffer zijn, omwille van de verminderde slagkracht, en dit zal een neerwaartse

---

<sup>4</sup> Alexander Mattelaer (directeur van het European Affairs Program aan het Egmont-Instituut in Brussel en professor aan de Vrije Universiteit Brussel), geïnterviewd door de auteur, 3 april 2017.

bijstelling van het ambitieniveau van de Alliantie met zich meebrengen. Voor potentiële tegenstanders kan de perceptie van een verminderd Amerikaans engagement aanlokkelijk zijn om de vastberadenheid van de Alliantie en de verhoogde Europese militaire slagkracht uit te testen, wat tot crisissen kan leiden. Ook hier zou de perceptie van een verzwakte trans-Atlantische band echter vragen over de relevantie van de NAVO voor Europa's veiligheid kunnen oproepen. Zullen Europese landen, die fors zullen moeten investeren in hun eigen militaire capaciteiten, nog de financiële middelen ter beschikking willen stellen voor het in stand houden van een logge, bureaucratische structuur en organisatie die enkel zal geactiveerd worden voor het invoeren van artikel 5 in het geval van een grootschalige schending van het NAVO-grondgebied?

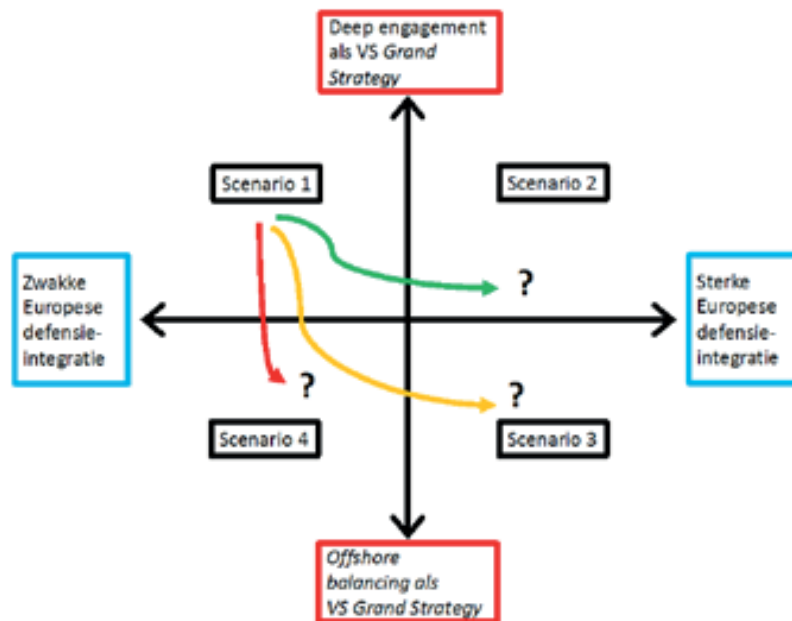
Ook voor België lijken de gevolgen significant te zullen zijn. Een wijziging naar *offshore balancing* hoeft niet noodzakelijk catastrofale gevolgen te hebben, mits ons land niet aan de Europese zijlijn blijft staan en meestapt in een of meerdere PESCO-initiatieven. De impact hiervan moet verder onderzocht worden, maar belangrijke financiële consequenties zijn een certitude. Maar uiteindelijk zullen we méér moeten doen dan wat de strategische visie nu voorschrijft. Op termijn plant ons land om bij te dragen tot het wegwerken van enkele capaciteitstekorten (*capability gaps*), zoals tankvliegtuigen, strategisch luchttransport en special forces. Het alternatief is een krimpscenario: inkrimping van ambities, van deelname aan operaties, van capaciteiten ... Aan scenario 2 en 3 hangt echter een fors prijskaartje. Maar met de blijvende, stevige back-up van de Verenigde Staten in scenario 2 is de druk om snel te investeren minder groot en zal de tijdsperiode om de nodige *enablers* te verwerven ruimer zijn dan in het derde scenario.

Zijn al deze inspanningen ondenkbaar? In oktober 1933 schrapte de Britse regering de *Ten Years Rule*, waarbij ze er een decennium lang van uitging dat ze in de volgende tien jaar niet meer zou betrokken raken bij een grootschalig conflict. Terwijl het land nog worstelde met een diepe economische crisis en significante sociale noden had, werd in februari 1934 beslist om over te gaan tot een omvangrijk herbewapeningsprogramma, dat uiteindelijk de middelen zou opleveren waarmee het Britse leger zijn aandeel had in de geallieerde overwinning in 1945: Spitfire-jachtvliegtuigen, Lancaster-bommenwerpers, bijkomende schepen voor de Royal Navy, enz. Moraal van het verhaal: ook in moeilijke economische tijden moet – en kan – de Belgische regering naar mijn mening haar verantwoordelijkheid opnemen en zal ze Defensie moeten herkapitaliseren, indien ze haar status van een solidaire en geloofwaardige partner opnieuw in ere wil herstellen om België terug op de diplomatieke en militaire kaart te zetten. En het zal nodig zijn. Op dit

**48** moment lijkt ons land zichzelf uitgerangeerd te hebben door beslissingen in het verleden en nagenoeg alle geloofwaardigheid op defensievlak te hebben verloren, zowel binnen de NAVO als binnen de Europese Unie.

### THE WAY AHEAD

Ondanks het feit dat deze reflectie meer dan een jaar geleden begon, blijft het model actueel en blijven de conclusies ervan tot op vandaag de dag relevant. Met de verkiezing van Donald Trump leek de tijd rijp voor een grote ommezwaai in de Amerikaanse *grand strategy*, maar net zoals een jaar geleden lijkt het nog te vroeg om een definitief antwoord te kunnen geven op de vraag of die koerswijziging zich daadwerkelijk



zal materialiseren. Het onberekenbare gedrag van de Amerikaanse president heeft hierin dan ook een groot aandeel. De recent voorgestelde Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie bevestigt Trumps “America First”-strategie, maar stuurt zeker nog niet aan op een duidelijke vorm van *offshore balancing*. Een tussenvorm, zoals *selective engagement*, behoort zeker ook tot de mogelijkheden. Onder president Trump heeft het State Department (ministerie van Buitenlandse Zaken) aan invloed ingeboet, ook omwille van de aanhoudende geruchten over de slechte verhouding tussen de president en minister Tillerson en zijn recente ontslag uit het Witte Huis. De invloed van internationalisten, zoals minister van Defensie James Mattis en, tot voor kort, nationaal veiligheidsadviseur Herbert Raymond MacMaster, lijkt echter nog tegengewicht te bieden.

Op Europees vlak zijn ook teerlingen geworpen, de verkiezingsuitslagen in Frankrijk en Duitsland zijn positief te noemen voor de verdere



Europese defensie-integratie. De PESCO, die eind 2017 daadwerkelijk van start ging, is een belangrijke eerste stap in de goede richting. België heeft duidelijk kenbaar gemaakt aan enkele, weliswaar kleine projecten te willen bijdragen. Maar ook buiten de structuur van de Europese Unie duiken ambitieuze projecten op, zoals het Franse idee van het Europees interventie-initiatief (EII), dat Europese staten in staat zou moeten stellen om militair te handelen, los van de EU of NAVO. Veel wijst erop dat Trump en de brexit misschien wel het beste zijn wat Europa kon overkomen.

De groene pijl op het bovenstaande schema lijkt me dan ook de waarschijnlijkste weg op dit moment. Eén ding is duidelijk: een bijkomende financiële inspanning van ons land is onafwendbaar, want de strategische visie volstaat niet om méér Europese integratie te verwezenlijken of aan de opgelegde NAVO-doelstellingen te voldoen.

**TREFWOORDEN:** Amerikaanse *grand strategy*, *offshore balancing*, scenario's, Europese Unie, NAVO, België