

De Amerikaanse *pivot to Asia*: een *finite containment* strategie richting China?

Een scriptie omtrent de strategie van president Barack Obama's beoogde buitenlandbeleid



Bron: *Foreign Affairs*

Auteur: Annelot van der Ziel

Studentnummer: 5959047

BA Scriptiebegeleider: Dhr. Joep Schenk

Datum: 29 februari 2020

Aantal woorden: 7.797

Vak: Ges-BA Eindwerkstuk (GE3V14054)

7,5 ECTS

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Inleiding.....	4
<i>Oriëntatie.....</i>	<i>4</i>
<i>Probleemstelling.....</i>	<i>5</i>
<i>Rechtvaardiging</i>	<i>6</i>
<i>Verantwoording.....</i>	<i>7</i>
Hoofdstuk 1: Theoretisch kader.....	9
1.1 <i>Geschiedenis van containment</i>	<i>9</i>
1.2 <i>‘Global containment’, ‘rollback’ en ‘finite containment’.....</i>	<i>11</i>
Hoofdstuk 2: Militaire <i>pivot to Asia</i>	14
2.1 <i>Militaire component.....</i>	<i>14</i>
2.2 <i>Theoretische inbedding</i>	<i>17</i>
Hoofdstuk 3: Diplomatieke <i>pivot to Asia</i>.....	19
3.1 <i>Institutionalisering van de regio.....</i>	<i>19</i>
3.2 <i>Ideologisch component</i>	<i>21</i>
3.3 <i>Theoretische inbedding</i>	<i>21</i>
Hoofdstuk 4: Economische <i>pivot to Asia</i>	24
4.1 <i>Economisch component.....</i>	<i>24</i>
4.2 <i>Theoretische inbedding</i>	<i>25</i>
Conclusie	28
Bibliografie	30

Samenvatting

De zogenoemde *pivot to Asia* uit 2011, het buitenlandbeleid van de Amerikaanse president Barack Obama, werd gepresenteerd als een hoogwaardig staaltje liberalisme en Amerikaans engagement. Dit werkstuk onderzoekt wat de strategische context is van de *pivot* met betrekking tot vooral China, de andere (opkomende) grootmacht. Koude Oorlog-strategieën, zoals beschreven door Stephen Walt, onder meer diens *finite containment*, worden hierbij gebruikt om na te gaan wat de strategie van dit Amerikaans buitenlandbeleid was. Dit werkstuk analyseert de *pivot*' militaire, diplomatieke en economische onderdelen. Het betoogt over het algemeen dat elementen van *finite containment* vooral kunnen worden gezien in de militaire en diplomatieke componenten en dat op economisch gebied eerder parallellen kunnen worden gevonden met een specifiek naoorlogs Koude Oorlog fenomeen. Het werkstuk concludeert met de notie dat Obama's *pivot to Asia* elementen bevat van een *finite containment* strategie richting China, maar dat het echter te ver gaat om diens beleid in zijn totaliteit onder een dergelijke strategie te scharen.

Inleiding

Oriëntatie

Gedurende de laatste decennia van de twintigste eeuw heeft China een opvallende ontwikkeling doorgemaakt. Beginnend bij de grote hervormingen van Deng Xiaoping in 1972 tot het heden is het land zo gegroeid dat het sinds 2010 de positie van een-na-grootste economie ter wereld heeft verworven.¹ De Aziatisch-Pacifische regio, die de vruchten hiervan heeft geplukt, heeft in de 21^e eeuw een aantal opvallende ontwikkelingen ondergaan: het herleven van het Zuid-Chinese Zee dispuut, de succesvolle economische ontwikkeling van een aantal landen (met China als voorloper) en de opkomende institutionalisering in het kader van *region-building*.² De regio levert maar liefst 40 procent van het mondiale BBP.³ Niet alleen maakt dit gegeven het een van de belangrijkste economische zones ter wereld, maar ook eist de voorloper China een steeds grotere politieke en militaire stem.

De Verenigde Staten (VS), die sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog allianties hebben onderhouden met landen in deze regio⁴, hebben deze ontwikkelingen met een zowel kritische als positieve blik aanschouwd. Dit heeft ertoe geleid dat in 2011 de Amerikaanse president Barack Obama aankondigde de focus van het Amerikaanse buitenlandbeleid te verleggen naar de Aziatisch-Pacifische regio: dit gebied zou vanaf dat moment het centrum van Amerikaans buitenlandbeleid, nationale veiligheid en economische activiteit worden. Deze heroriëntatie wordt ook wel de *pivot to Asia* (hierna: *pivot*) genoemd.⁵ Deze bracht de nodige kritiek met zich mee: sommigen beschouwden het beleid als een *containment* strategie naar China.⁶ Deze strategie, afkomstig uit de Koude Oorlog, duidde destijds op een poging om

¹ Council on Foreign Relations, 'US relation with China' <https://www.cfr.org/timeline/us-relations-china> (15 november 2019).

² Michael Kolmas en Sárka Kolmasová, 'A pivot that never existed: America's Asian strategy under Obama and Trump', *Cambridge Review of International Affairs*, 32 (2019) 1, 61-79, aldaar 61-62.

³ John Whalley, Chunding Li, 'China and the Trans-Pacific Partnership Agreement', *CIGI Paper no. 102* (2016), 12.

⁴ Rong Chen, 'A Critical Analysis of the U.S. "Pivot" toward the Asia-Pacific: How Realistic is Neo-realism?', *Connections*, 12 (2013) 3, 40.

⁵ Kolmas en Kolmasová, 'A pivot that never existed', 61.

⁶ John Ford, 'The Pivot to Asia was Obama's Biggest Mistake', (versie 2017) <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/> (15 november 2019); Ashley Smith, 'US imperialism's pivot to Asia', *International Socialist Review* 88 <https://isreview.org/issue/88/us-imperialisms-pivot-asia> (24 februari 2020).

de territoriale en ideologische expansie van de Sovjet-Unie te voorkomen zonder het tot een oorlog te laten komen.⁷ *Containment*, wat letterlijk 'intoomhouden' betekent, bepaalde na de Tweede Oorlog het Amerikaanse buitenlandbeleid. In feite probeerden de Amerikanen de macht van de Sovjets ook zo veel mogelijk intoom te houden ter voorkoming van eventuele verspreiding van het communisme.

In dit werkstuk zal een aftakking, *finite containment*⁸, toegepast worden op de Amerikaanse *pivot*. Deze strategie, in 1989 geponeerd door Stephen Walt (hoogleraar Internationale Betrekkingen aan Universiteit Harvard)⁹, legt de focus niet specifiek op het communisme als expansieve factor, maar op de invloed van de Sovjet-Unie in het algemeen. Het doel is om deze invloed alleen in de meest belangrijke industriële gebieden van de wereld klein te houden, zodat de VS met kleinere defensie uitgaven nog steeds een mondiale speler kunnen blijven.¹⁰ Deze strategie vertoont veel gelijkenissen met de manier waarop *containment* was beschreven in zijn originele betekenis en zoals deze werd uitgevoerd direct na de Tweede Wereldoorlog.¹¹ Het karakter van *containment* veranderde echter in de loop van de Koude Oorlog, richting *global containment*, waarin de VS voornamelijk een strijd voerden tegen het communisme op mondiale schaal.

Probleemstelling

In dit werkstuk zal de *pivot* worden onderzocht aan de hand van elementen van Walt's *finite containment*, alsmede de andere strategieën die hij belangrijk acht. De probleemstelling zal echter alleen de eerstgenoemde strategie omvatten, hetgeen leidt tot de volgende formulering:

In hoeverre zijn er elementen te vinden van een 'finite containment' strategie richting China in de 'pivot to Asia', het Amerikaanse buitenlandbeleid van president Barack Obama uit 2011?

⁷ Stephen M. Walt, 'The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy.', *International Security* 14 (1989) 1, 5-49, aldaar 5. <https://www.jstor.org/stable/2538764> (20 december 2019).

⁸ Walt, 'The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy.'

⁹ Harvard Kennedy School, 'Stephen Walt', <https://www.hks.harvard.edu/faculty/stephen-walt> (16 januari 2020).

¹⁰ Walt, 'The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy.', 10.

¹¹ Ibidem, 14.

In dit werkstuk zullen de militaire, diplomatieke en de economische componenten worden geanalyseerd. Deze bevatten namelijk de hoofdlijnen van de *pivot* en worden in veel werken als zodanig gecategoriseerd. Vanuit deze analyse zal het theoretisch kader worden toegepast, gevolgd door een conclusie.

Rechtvaardiging

In zijn publicatie 'The Case for Finite Containment' (1989) geeft Walt een analyse en een beoordeling van verschillende alternatieve 'U.S. Grand Strategies'.¹² Zo kan er onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van *containment*; *finite containment*, *global containment*, en *rollback*. Hoewel deze strategieën spelen tegen een Koude Oorlog achtergrond, kunnen we nog steeds wellicht gelijkenissen vinden met een recentere context. In beide contexten hangt het succesvol nastreven van een *containment* strategie namelijk af van de machtsverdeling in de wereld. Deze is in zoverre verdeeld dat China als nieuwe rivaliserende factor voor de VS kan worden gezien. Deze machtsstrijd vormt dus in deze kwestie dus altijd de achtergrond. Omdat sommige media de *pivot* beschouwden als een negatieve *containment* strategie richting China en de VS deze bewering op hun beurt weer ontkenden,¹³ is het interessant om dit beleid door deze lens te bekijken. Het onderzoeken van deze claim, en dan door middel van *finite containment*, geeft een kans om deze machtsstrijd te verklaren.

Strategieën van Amerikaanse buitenlandpolitiek en de eventuele implicaties voor China zijn daarom menigmaal onderwerp van debat. In dit geval tekent de historiografie zich grotendeels af door auteurs die een *containment* strategie in de *pivot* verwerpen. Zo beschrijft Tsuneo Watanabe, werkzaam bij *Center for Strategic & International Studies*, vier 'kampen' die sinds China's hervormingen in 1972 het Amerikaanse beleid ten opzichte van China hebben bepaald. Hij concludeert dat de *pivot* binnen een *engagement* paradigma bleef, omdat *containment* een grote negatieve impact zou hebben op Amerikaanse handel en economie.¹⁴ Georg Löfflman, die de strategie van Obama in meer werken heeft onderzocht

¹² Ibidem, 6.

¹³ US Department of Defense: News Transcript, 'Remarks by Secretary of Defense Leon Panetta En Route to Singapore' (versie juni 2012), <https://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5047> (22 februari 2020).

¹⁴ Tsuneo Watanabe, 'US Engagement Policy toward China: Realism, Liberalism, and Pragmatism', *The Journal of Contemporary China Studies*, 2 (2013) 2, 3-24, aldaar 21-22.

en bekritiseerd¹⁵, beargumenteert dat *containment* hoe dan ook onhaalbaar was. De *pivot* had, volgens hem, het doel om Amerikaanse leiderschap te behouden in de regio, maar had vanwege het beperkte budget niet de middelen om dit te bereiken. De onderliggende strategie was volgens Löfflman een 'coöperatieve engagement beleid met strategische terughoudendheid'. Zowel Watanabe als Löfflman nemen echter nauwelijks in beschouwing dat een strategie ook impliciet elementen kan bevatten van *containment*, terwijl tegelijkertijd ook engagement mogelijk is.

Dit werkstuk zal onderzoeken in hoeverre er elementen van een *finite containment* strategie bestaan in de *pivot to Asia*. De eventuele aanwezigheid van deze specifiekere *containment* strategie in de *pivot* is namelijk betrekkelijk weinig onderzocht, in tegenstelling tot *containment* als overkoepelende strategie. Het onderzoeken van een specifiek onderdeel kan wellicht dus tot een scherpere analyse leiden.

Verantwoording

Er zal gebruik gemaakt worden van primair- en secundair bronmateriaal. Het Amerikaanse Ministerie van Defensie publiceert iedere vier jaar de *Quadrennial Defense Review* (QDR): dit is een document, geschreven door de *Secretary of Defense*, waarin de strategische doelstellingen en potentiële militaire dreigingen worden gepubliceerd. Daarnaast geeft de *National Security Strategy* (NSS) de hoofdlijnen van de nationale veiligheidsvisie die de Amerikaanse president voor ogen heeft. Ook is de *Defense Strategic Guidance* (DSG), geschreven door de president en de *Secretary of Defense*, een strategisch document die een aantal belangrijke toekomstige militaire missies beschrijft. De *National Military Strategy* (NMS) beschrijft de meest significante dreigingen voor Amerikaanse belangen en veiligheid in de wereld. Het rapport formuleert een nationale militaire strategie die in lijn moet zijn met de *National Security Strategy* en de *Quadrennial Defense Review*. De middelen om de gewenste militaire doelen te bereiken worden hierin beschreven. Deze documenten kunnen bruikbaar zijn bij beantwoorden van de probleemstelling, omdat de VS hierin hun lange termijndoelen en strategieën publiceren met het oog op het behoud van hun belangrijke mondiale positie.

¹⁵ Georg Löfflman, *American Grand Strategy under Obama: Competing Discourses* (2017); Georg Löfflmann, 'The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint: President Obama's Conflicted Grand Strategy in Asia', *Asian Security* 12 (2016) 2.

Militaire documenten rapporteren vaak op standvastige wijze welke acties moeten worden ondernomen om de macht van tegenstanders te ondermijnen.

Hiernaast zullen een aantal persberichten van het Witte Huis als primaire bron gebruikt worden, waarin speeches van Obama worden gepubliceerd. Speeches laten een bepaalde retoriek zien dat informatie geeft over de manier waarop de *pivot* door de president wordt *geframed*, en persberichten laten zien wat er namens de president over een kwestie wordt gezegd. De manier waarop China in deze bronnen wordt afgebeeld is interessant voor dit onderzoek.

Het secundaire bronmateriaal bestaat veelal uit artikelen uit wetenschappelijke tijdschriften, waaronder het belangrijkste artikel Stephen Walt's 'The Case for Finite Containment: Analysing U.S. Grand Strategy'. Dit artikel fungeert als de leidraad van dit onderzoek, omdat het theoretisch kader hiervan kan worden afgeleid.

Het werkstuk zal geen beoordeling geven van de efficiëntie en de uitvoering van de *pivot*. Wel zal een poging gedaan worden tot verheldering van het Amerikaanse beleid als strategie met betrekking tot China.

Hoofdstuk 1: Theoretisch kader

1.1 Geschiedenis van *containment*

De internationale betrekkingen waren na de Tweede Wereldoorlog kwetsbaar. De Verenigde Staten en de Sovjet-Unie kwamen conflictueus tegenover elkaar te staan en namen een groot deel van de wereld hierin mee, hetgeen uitmondde in een 'koude' oorlog tussen het kapitalistische en de communistische ideologie. Tijdens deze vijandige periode begonnen de VS met de 'bouw' van de liberale wereldorde, waardoor ze een steeds grotere rol op het wereldtoneel kregen.¹⁶ Tegelijkertijd beïnvloedde dit ook de manier waarop Amerikaans buitenlandbeleid ingevuld werd. Met een mogelijke dreiging van een fysieke oorlog met Rusland, probeerden de VS deze in de naoorlogse periode juist te vermijden. Het paste in het liberale karakter van deze nieuwe wereldorde, waarin geweld niet als wenselijk werd gezien. In deze periode werden daarmee ook pogingen gedaan om het beleid via een vreedzamere weg te laten verlopen. Zo publiceerde George Kennan, een van de meest vooraanstaande Rusland-experts in de Truman-regering, in 1947 een artikel in *Foreign Affairs* waarin hij de term *containment* introduceerde:

It is clear that the United States cannot expect [...] to enjoy political intimacy with the Soviet Regime. It must continue to regard the Soviet Union as a rival, [...] the United States (warrants) entering ... upon a policy of firm containment, designed to confront the Russians with unalterable counter-force [...] where they show signs of encroaching upon the interests of a peaceful and stable world.¹⁷

Hierin meent Kennan dat Sovjets een mogelijke bedreiging zijn voor de 'vreedzame wereld' en de tegeneffecten die een *containment* strategie hier zou kunnen bieden. Zijn aanbeveling voor een verandering in Amerikaans buitenlandbeleid leidde uiteindelijk tot implementatie in president Trumans beleid. Omdat de Amerikanen stabiliteit en veiligheid in Europa als voorwaarden zagen voor hun eigen veiligheid, waren zij bezorgd over de ontwikkelingen die

¹⁶ John G. Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (2011), 1.

¹⁷ George Kennan, 'X', (versie 1947) <https://www.foreignaffairs.com/authors/x-george-f-kennan> (19 november 2019).

een mogelijke machtsbalans verstoorden.¹⁸ Russische inmenging in Oost-Europa was zo'n ontwikkeling. Tegen de achtergrond van twee contrasterende ideologische blokken werd het 'intoomhouden van de Sovjet-Unie door Truman beschouwd als een methode om de groei van het communisme tegen te houden. Onderdelen van Trumans' *containment* beleid waren bijvoorbeeld de oprichting van de NAVO, een Noord-Atlantisch militair bondgenootschap en het Marshallplan, een omvangrijk financieel en materieel hulpplan. De Amerikanen hoopten hiermee Europa op economisch en militair gebied sterk en weerbaar te maken en daarmee buiten de communistische invloedssfeer te houden.¹⁹ Het Marshallplan was primair bestemd voor West-Europa, maar sloot Oost-Europa, inclusief de Sovjet-Unie, niet uit. De VS wilden de splitsing tussen West en Oost immers niet intensiveren en geen provocaties oproepen richting de Sovjets.²⁰ Het besluit van de Sovjet-Unie om het Amerikaans geconstrueerd noodhulpplan te weigeren kwam uiteindelijk niet als een verrassing: conformeren aan een plan van een ander brengt namelijk immers rechten en plichten met zich mee:

The United States had devised the program in such a way, that had the Soviet Union decided to participate, it would have had to disclose information concerning its economy as well as allowing the United States some control in its future economic planning and that of its satellites.²¹

Een ander motief om het Marshallplan te weigeren lag, uiteraard, in het kapitalistische karakter hiervan. Om deze reden hadden de VS al lang van tevoren kunnen anticiperen op een mogelijkheid dat de Sovjet-Unie nooit mee zou doen. Diplomatieke gebaren van George Marshall naar de Sovjets toe kregen in het Amerikaanse Congres bovendien weinig steun.²² De relatie tussen de VS en de Sovjet-Unie werd, zogezegd, gekarakteriseerd door structureel wantrouwen.

In het verdere verloop van de Koude Oorlog werd *containment* vaker toegepast in de Amerikaans buitenlandbeleid en bekritiseerd. In zijn boek 'Strategies of Containment' (2005) stelt Lewis Gaddis dat *containment* als strategie alleen mogelijk was in een beperkende Koude

¹⁸ R.J. Pilliter, 'The evolution of the U.S. Containment Policy in Asia.' (Thesis Political Science, Windsor 1969), 5-6.

¹⁹ Ibidem, 9.

²⁰ Ibidem, 11.

²¹ Ibidem, 12.

²² Ibidem, 12.

Oorlog context, omdat de rivaliteit tussen de VS en Sovjet-Unie uniek was. De Sovjet-Unie werd over het algemeen als slechter alternatief gezien door de meeste landen in de wereld. En dat gaf indirect een voordeel aan de VS. De aanwezigheid van een verachte rivaal gaf hen, volgens Gaddis, een reden om hun hegemonie door middel van eigen idealen te legitimeren.²³ Hij gaat echter te veel uit van een voortdurende Amerikaanse hegemonie en laat andere, toekomstige rivalen buiten beschouwing. In de *pivot* context is het 'alternatief' voor een deel vervangen door een nieuwe actor, China. In dit aspect zou de strategie *containment* wellicht weer toepasbaar kunnen zijn.

Afgezien daarvan wordt dit strategisch middel in een recentere context door Aaron Friedberg bekritiseerd vanwege de grote risico's en hoge kosten die het met zich mee zou brengen.²⁴ Hij baseert zich echter te veel op de meest drastische vorm van *containment* en laat alternatieven binnen dit paradigma buiten beschouwing.

1.2. 'Global containment', 'rollback' en 'finite containment'

In de literatuur wordt *containment* vaak als overkoepelende term gebruikt, maar het is te simplistisch om uit te gaan van eenduidig soort *containment*. Zoals beschreven in de inleiding valt deze strategie op te delen in verschillende vormen: *global containment*, *rollback* en *finite containment*.²⁵ Walt introduceerde naast de *containment* strategieën ook nog andere alternatieven²⁶, maar deze acht ik voor dit werkstuk niet relevant en laat ik dus buiten beschouwing.

Ten eerste beschrijft Walt *global containment* als een strategie die voornamelijk focust op de Amerikaanse mondiale rol. De meest gebruikte strategie in de Koude Oorlog zorgde dat ervoor dat het communisme niet verder werd verspreid naar andere gebieden in de wereld. Deze strategie vereiste een extensieve rol van de VS, waarin de militaire capaciteiten werden opgeschroefd indien en voor zover dat nodig was.²⁷ Dit alles berustte op de veronderstelling

²³ John Lewis Gaddis, *Strategies of containment: A critical appraisal of American national security policy during the Cold War* (2005), 384-385.

²⁴ Aaron Friedberg, 'Competing with China', *Survival* 60 (2018) 3, 7-64, aldaar 28.

²⁵ Walt, 'The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy.', 8-10.

²⁶ *Ibidem*, 6-7.

²⁷ *Ibidem*, 8.

dat de Sovjet-Unie expansionistische bedoelingen had en zijn tegenstanders makkelijk het hoofd kon bieden.

Een strategie die, ten tweede, veel gelijkenissen vertoont met de laatstgenoemde strategie is *rollback*. Net als *global containment* is deze strategie offensief jegens het communisme. Maar het beoogde doel gaat in dit geval een stap verder: het elimineren van het Marxisme als politieke kracht. Voorstanders van *rollback* zien het conflict tussen de supermachten vooral als een ideologisch conflict tussen communisme en democratie.²⁸

Ten derde beschrijft Walt *finite containment* als de strategie die George F. Kennan voor ogen had:

To prevent Soviet expansion only in the areas Kennan identified as “key centers of industrial power” [...] Thus, with the exception of the Persian Gulf (upon whose oil the industrial world depends), finite containment rejects a substantial U.S.-military role in the Third World.²⁹

De nadruk ligt bij deze strategie dus op de invloed die de Sovjet-Unie zou kunnen krijgen in de belangrijkste industriële gebieden, waaronder ook de olierijke gebieden die economisch gezien van groot strategisch belang zijn, zoals de Perzische Golf. De VS, wetende dat hun bondgenoten bij een Sovjetinvasie zouden protesteren tegen de Sovjets, stonden hier strategisch veel sterker.³⁰ De machtsbalans zou door middel van *finite containment* behouden worden. Omdat de focus in dit geval vooral wordt gelegd op de belangrijkste industriële gebieden, zorgt dat ervoor dat de defensie uitgaven aanzienlijk kunnen worden gereduceerd.³¹ Deze strategie streeft naar zo min mogelijk offensieve militaire middelen, anders dan de eerdergenoemde strategieën. Afschrikkingsmanoeuvres en alliantievorming met bondgenoten zorgen hierin voor een overwegend defensief beleid. Dat is de reden waarom deze strategie, volgens Walt, zo houdbaar is. De efficiëntie en geloofwaardigheid van deze strategie is hoger dan de eerdergenoemde strategieën, omdat deze haalbaardere doelen heeft. Te veel machtsvertoon zou, volgens Walt, mogelijk destabiliserend kunnen werken.³²

²⁸ Ibidem, 12.

²⁹ Ibidem, 10.

³⁰ Ibidem, 44.

³¹ Ibidem, 17.

³² Ibidem, 17.

Ideologie vormt hier, ten slotte, weliswaar niet de leidraad van de strategie, zoals bij *rollback* het geval is, maar morele verplichtingen zoals mensenrechten en persoonlijke vrijheden staan hier wel hoog in het vaandel. Walt is wel kritisch als het gaat om de promotie van democratie in andere landen, omdat het gewenste resultaat, een stabiele democratie, vaak moeilijk behaald kan worden.³³

³³ Ibidem, 46.

Hoofdstuk 2: Militaire *pivot to Asia*

2.1 Militaire component

In 2011, tijdens een toespraak in het Australische parlement, presenteerde president Obama de plannen van de *pivot*, waarin hij aangaf voorstander te zijn van een permanente, Amerikaanse militaire aanwezigheid in de regio. Hij benadrukte dat *'the United States is a Pacific power, and we are here to stay.'*³⁴ Feitelijk betekende dit dat medio 2020 een totaal aan 2500 Amerikaanse mariniers in Darwin (Australië) gestationeerd moesten zijn. Zestig procent van de Amerikaanse marine moest daarnaast worden geplaatst in de gehele Aziatisch-Pacific regio. De bilaterale banden met Australië, Singapore en de Filipijnen trok hij aan met het oog om de Australische en Singaporese havens en de Filipijnse vliegvelden te voor de eigen marine en luchtmacht.³⁵ De nieuwe strategie bevatte een andere aanpak dan voorheen: een breder verspreide en flexibeler in te zetten troepenmacht; afstand werd genomen van permanente militaire bases in bijvoorbeeld Japan en militaire relaties werden uitgebreid naar bijvoorbeeld India, Indonesië, Nieuw-Zeeland en Vietnam.³⁶

Hoewel de Amerikaanse regering te maken had met een reductie van het totale defensiebudget, benadrukte Obama dat het niet ten koste zou gaan van de verdediging van de Aziatische-Pacifische regio: *"As a result, reductions in U.S. defense spending will not -- I repeat, will not -- come at the expense of the Asia Pacific."*³⁷ Mogelijk kan deze 'move' van Obama ook gezien worden als een poging om de positie van mondiaal leiderschap en het daarbij behorende prestige te behouden na de financiële crisis in 2008 en het weinig populaire en succesvolle buitenlandbeleid in het Midden-Oosten. De krachtige woorden van Obama aan het adres van zijn (nieuwe) bondgenoten kan immers ook worden opgevat als retoriek richting binnenlandse kiezers: dat de VS van Obama nog steeds kunnen ingrijpen op het wereldtoneel.

³⁴ The White House: Office of the Press Secretary, 'Remarks by President Obama to the Australian Parliament', (versie 2011) <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>, (2 december 2019).

³⁵ U.S.-China Economic and Security Review Commission, 'USCC 2012 Annual Report' (Washington 2012), 479.

³⁶ Ibidem

³⁷ The White House: Office of the Press Secretary, 'Remarks by President Obama to the Australian Parliament' (2 december 2019).

Een belangrijke aanleiding voor het intensiveren van de Amerikaanse militaire macht in de regio is het conflict in de Oost- en Zuid-Chinese Zee. Het betreft hier een territoriaal geschil tussen China en verschillende Zuidoost-Aziatische landen, die allen aanspraak maken op delen van deze zee. Deze zijn immers belangrijke strategische wateren vanwege de talloze aardgas- en oliebronnen, de rijke visgronden en als doorgang van commerciële handelsroutes.³⁸ Zo passeerde in 2016 een geschat aantal van \$3,37 triljoen van de mondiale handel dit gebied.³⁹ In veel opzichten is dit maritieme gebied dus niet alleen voor China van groot economisch belang, maar ook voor de omringende landen. Maar omdat China haar eigen, massale economie groeiende wil houden, voert zij militaire operaties uit om toegang te krijgen tot dit vruchtbare gebied. Zo heeft China al verschillende eilanden ‘gebouwd’ in Filipijnse territoriale wateren, met name rond de Spratly-eilanden en Scarborough Shoal.⁴⁰ Het gebied rondom deze kunstmatige eilanden is vervolgens geclaimd door China.

Na de aankondiging van de *pivot* werd China assertiever in de Oost- en Zuid-Chinese Zee; militaire en paramilitaire demonstraties in het gebied werden geïntensiveerd en het aantal manschappen op de militaire posten verhoogd.⁴¹ Maar tegelijkertijd leidde het Amerikaanse *freedom of navigation* motto ook tot verhoogde militaire operaties van de Amerikaanse marine in het zeegebied.⁴² Naast de reguliere militaire operaties kondigde het Pentagon de ontwikkeling van een nieuw militair concept aan, namelijk de *Air-Sea Battle* (ASB). In het QDR van 2010 stond het volgende over deze ontwikkeling:

The Air Force and Navy together are developing a new joint air-sea battle concept for defeating adversaries [...] including adversaries equipped with sophisticated anti-access and area denial

³⁸ Georg Löfflmann, ‘The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint: President Obama’s Conflicted Grand Strategy in Asia’, *Asian Security* 12 (2016) 2, 92-110, aldaar 102.

³⁹ Council on Foreign Relations, ‘Territorial Disputes in the South China Sea’ <https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker/conflict/territorial-disputes-south-china-sea> (28 december 2019).

⁴⁰ Steven Stashwick, ‘China’s South China Sea militarization has peaked’ (versie 2019), <https://foreignpolicy.com/2019/08/19/chinas-south-china-sea-militarization-has-peaked/> (17 december 2019); Faruk Zorlu en Sorwar Alam, ‘Dispute in South China Sea’ (versie 2019), <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/dispute-in-south-china-sea-/1566897> (17 december 2019).

⁴¹ Löfflmann, ‘The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint’, 102.

⁴² Reuters, ‘China condemns U.S. for South China Sea freedom of navigation operation’, (versie 2018) <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-military/china-condemns-us-for-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation-idUSKCN1MC04F> (13 december 2019).

capabilities. The concept will address how [...] to counter growing challenges to U.S. freedom of action.⁴³

Hoewel China hier niet expliciet is genoemd, beoogde het Pentagon met het ASB-concept operaties uit te voeren naar zogenaamde Chinese A2/AD-gebieden: militaire vestigingen die zijn ontwikkeld tegen rivaliserende machten, zoals de VS bijvoorbeeld. In het QDR worden deze vestigingen *'sophisticated anti-access and area denial capabilities'* genoemd en de DSG verklaart de militaire missies tegen deze vestigingen als een van de prioriteiten die in het decennium moeten plaatsvinden.⁴⁴ Beide bronnen spreken van *'challenges against the freedom of action/to operate'*, dat voornamelijk de zelf-legitimering van de VS laat zien om in het gebied actief betrokken te zijn.

Volgens de *Center for Strategic and Budgetary Assessment* (CSBA), een in defensiebeleid gespecialiseerde denktank, is het ASB-concept bedoeld om aan te tonen dat de VS het vermogen hebben *'on precluding China from achieving a quick victory in a war, or from believing it can coerce US allies and partners'*.⁴⁵ De denktank meent dus dat het ASB-concept een middel is om China in militaire zin te ontmoedigen met het uiteindelijke doel om een oorlog te voorkomen: *'This is not to suggest that the United States seeks a confrontation with China, let alone a war. Rather, we advocate simply offsetting the PLA's unprovoked and unwarranted military build-up.'*⁴⁶ De CSBA meent dat deze *military build-up* zorgt voor een groeiende militaire disbalans in de regio, waarmee het dus de Amerikaanse militaire aanwezigheid rechtvaardigt. Het voorkomen van een uiteindelijke oorlog past in de strategie van afschrikking, voorgesteld in de NMS en daaropvolgend in de DSG:

We will support whole-of-nation deterrence approaches that [...] influence adversary behaviour. Denying an aggressor the benefits of achieving its objectives can be just as effective as [...] the threat of retaliation.⁴⁷

⁴³ US Department of Defense, 'Quadrennial Defense Review Report', (Washington D.C. 2010), 32. Beschikbaar via <https://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>.

⁴⁴ US Department of Defense, 'Defense Strategic Guidance' (Washington D.C. 2012), 32. Beschikbaar via https://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

⁴⁵ Jan van Tol, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich en Jim Thomas, 'Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept', *Center for Strategic and Budgetary Assessment* (Washington D.C. 2010), 95.

⁴⁶ Ibidem, 5.

⁴⁷ US Department of Defense, 'National Military Strategy (Washington D.C. 2011), 8. Beschikbaar via <https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/2011-national-military-strategy.pdf>.

[...] These activities reinforce deterrence, [...] strengthen alliance cohesion, and increase U.S. influence. A reduction in resources will require innovative solutions to maintain our support for partner interoperability [...].⁴⁸

Meerdere bronnen propageren in feite dus de strategie van afschrikking om Amerikaanse belangen te waarborgen. Het wordt als een effectief middel beschouwd om een daadwerkelijk conflict te voorkomen en de Amerikaanse invloed te blijven vergroten. Met een aanzienlijk kleiner budget leek dat dan ook een noodzaak.

2.2 Theoretische inbedding

Het motief van deze 'spil' in buitenlandbeleid lag dus in het behoud van de Amerikaanse macht in de wereld: op deze manier konden de Amerikanen met lagere defensie-uitgaven toch een significante rol blijven spelen op het wereldtoneel. Dit alles berust op de veronderstelling dat het voordeliger en slimmer is om alleen invloed uit te oefenen op 's werelds belangrijke industriële centra en ervoor te zorgen dat de focus voornamelijk hierop ligt, zoals *finite containment* voorstelt.

In het Oost- en Zuid-Chinese Zee dispuut moest de ontwikkeling van het ASB-concept moest de nationale belangen waarborgen, omdat China's A2/AD-gebieden de Amerikaanse *freedom of navigation* belemmerden. Het concept is dus niet ontwikkeld als '*first-strike force*', zoals zou passen bij de *rollback* strategie.⁴⁹ Ze zijn in dit geval ontwikkeld om een '*second-strike force*' te zijn, hetgeen past bij het uitgangspunt van *finite containment*. *Global containment*, *rollback* en *finite containment* verschillen ook wat betreft de mate van vijandigheid: de eerste twee strategieën hebben een vijandige perceptie van de opponent en gaat ervan uit dat de ander als eerste zal aanvallen.⁵⁰ Om die redenen zullen voorstanders van deze strategieën ook eerder overgaan op militair ingrijpen. De derde strategie streeft daarentegen naar een meer defensieve opstelling, omdat voorstanders ook de tegenstanders' zwakten zien en daarom menen ervan uit te kunnen gaan dat de ander niet als eerst zal

⁴⁸ US Department of Defense, 'Defense Strategic Guidance', 5-6.

⁴⁹ Walt, 'The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy', 45.

⁵⁰ Ibidem, 23.

aanvallen. Het Pentagon probeert in hun Azië beleid de ASB vooral te gebruiken als strategisch afschrikmechanisme, ervan uitgaande dat China niet een reële aanval zal beginnen.⁵¹

Anderzijds werd de militaire macht van China niet onderschat, hetgeen blijkt uit de een publicatie van de *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, een commissie die handels- en nationale veiligheidskwesties tussen de VS en China onderzoekt: '*China is developing cruise missiles that are increasingly difficult for the US military to detect and defend against*'.⁵² Het besef dat de macht van de opponent ook groot is, en moeilijk te verslaan, zorgt in dit geval ook voor een defensieve opstelling. Dit uitgangspunt past bij de strategie *finite containment*, terwijl *global containment* en *rollback* eerder veronderstellen dat de tegenstanders makkelijk te verslaan is. Het is duidelijk dat de VS de perceptie hebben dat China een serieuze speler op het wereldtoneel is; echter niet een die een nucleaire oorlog zal starten. Een defensieve opstelling volstaat derhalve.

⁵¹ Correspondeert ook wel met het gedachtegoed van Joseph Nye, zie Joseph Nye, '*The Future of Power* (Public Affairs, 2011), 140.

⁵² U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2015 Report to Congress. Executive Summary and Recommendations*, (Washington D.C. 2015), 374.

Hoofdstuk 3: Diplomatieke *pivot to Asia*

3.1 Institutionaliseren van de regio

Los van het militaire aspect, had Obama's *pivot* ook als doel om de VS-allianties met Aziatische landen te versterken door zich steeds meer te engageren in Aziatisch-Pacifische multilaterale instituties. De VS wezen in 2011 hun eerste ambassadeur aan de *ASEAN Regional Forum* (ARF), een regionaal samenwerkingsverband van Zuidoost-Aziatische landen dat veiligheidskwesties en coöperatieve maatregelen behandelt om de vrede en veiligheid te bewaren in de regio.⁵³ Ook werden ze formeel lid van de *East Asia Summit* (EAS).⁵⁴ Hoewel, volgens een statement uit het Witte Huis, de originele agendapunten van de EAS betrekking hebben op een breed scala aan regionale kwesties, zoals educatie, financiën en rampenbestrijding, riep president Obama de regionale leiders vooral op om meer aandacht te besteden aan de strategische uitdagingen en veiligheidskwesties.⁵⁵ In 2015, de eindperiode van Obama's regering, benoemden de VS hun relatie met ASEAN tot een strategisch partnerschap en werd hun in aandeel in de *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) forum en de ARF vergroot.⁵⁶

Het verkrijgen van een sterker regionaal multilateraal kader was een prioriteit van de VS, omdat zij op deze wijze meer zeggenschap in de regio konden krijgen wat betreft veiligheidsvraagstukken en handel. Amerikaanse betrokkenheid in regionale instituties zou, volgens de Obama-regering, de VS helpen om op de lange termijn de economische ontwikkeling mee te bepalen, dat zo belangrijk is vanwege Azië's economische waarde. Hiermee probeerden de VS de regio ook tegemoet te komen in een ergernis van een aantal landen, namelijk dat de VS zich te weinig mengden in multilaterale instituties.⁵⁷ China's assertiviteit in Oost- en Zuid-Chinese Zee werd door een aantal immers gezien als een

⁵³ ASEAN Regional Forum, 'ASEAN Regional Forum Vision Statement' (versie 2009), <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2018/07/ARF-Vision-Statement-2009.pdf>, (15 december 2019).

⁵⁴ Congressional Research Service, 'Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia' (Washington D.C. 2012), 17.

⁵⁵ The White House: Office of the Press Secretary, 'Fact Sheet: East Asia Summit', (versie 2011), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/19/fact-sheet-east-asia-summit> (2 december 2019).

⁵⁶ U.S.-China Economic and Security Review Commission, 'USCC 2012 Annual Report', 481.

⁵⁷ Center for Strategic & International Studies, 'U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows. A Report of the CSIS Southeast Asia Initiative', (Washington D.C. 2009), 7.

bedreiging voor hun eigen belangen in deze zeeën, waar ze de hulp van de VS wel bij konden gebruiken.⁵⁸

Naast het multilateraal aspect probeerden de VS ook de bilaterale banden te versterken. Zo was het versterken van de VS-Japan betrekkingen een van de *pivot's* prioriteiten, maar ook vanuit de Japanse premier Shinzo Abe zelf. Zo werd de VS-Japan relatie in 2013 door Abe zelf als strategische prioriteit op de agenda gezet.⁵⁹ Japans kwetsbare relatie met China zorgt in dit geval voor een toenadering tot de VS. Maar ook een sterke bilaterale relatie met India was voor de VS van belang. In de DSG werd een strategisch partnerschap met India gemarkeerd als een lange termijn investering en in 2015 tekenden de twee landen een 10-jarig verdedigingspact, waarin de samenwerking op het gebied van veiligheid werd bevestigd en de overdracht van Amerikaanse bewapeningstechnologie en materieel aan India.⁶⁰ Ook hebben beide landen hun gemeenschappelijke visie gedocumenteerd wat betreft China's mogelijke 'inbreuk' in de Oost- en Zuid-Chinese Zee. De *pivot* zou via deze manier ook mogelijk de Indiase nationale belangen dienen, omdat het via deze manier een politiek sterker imago krijgt.⁶¹

Naast deze bilaterale relaties probeerde Obama ook strategische bontgenootschappen te vormen met Vietnam, Indonesië, Nieuw-Zeeland en Maleisië.⁶² Hoewel een strategisch partnerschap impliceert dat er een derde partij is die een mogelijke bedreiging vormt, beschouwt Prashanth Parameswaran deze niet als een '*threat-driven arrangement*'. Zo meent hij dat landen voornamelijk veelal vanwege economische motieven allianties vormen. Hij belicht daarentegen wel dat een land zoals Vietnam, die tevens diverse eilanden in de Zuid-Chinese Zee claimt, een logische partner voor de VS was om de dreiging uit Beijing te beperken.⁶³

⁵⁸ Richard C. Brush, 'The Response of China's neighbors to the U.S. "Pivot" to Asia' (versie 31 januari 2012) <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-response-of-chinas-neighbors-to-the-u-s-pivot-to-asia/> (15 februari 2020); Lowy Institute, 'South China Sea' <https://www.lowyinstitute.org/issues/south-china-sea> (18 februari 2020).

⁵⁹ Löfflmann, 'The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint', 96.

⁶⁰ Ibidem, 97.

⁶¹ Stephen Burgess, 'The U.S. Pivot to Asia and Renewal of the U.S.–India Strategic Partnership', *Comparative Strategy* 34 (2015) 4, 367-379, aldaar 369.

⁶² Prashanth Parameswaran, 'Explaining US Strategic Partnerships in the Asia-Pacific Region', *Contemporary Southeast Asia* 36 (2014) 2, 262-289, aldaar 262.

⁶³ Ibidem, 279-280.

3.2 Ideologisch component

Hoewel de *pivot* inhoudelijk veelal economische en militaire zaken betrof, ging het altijd gepaard met het uitdragen van eigen morele waarden. Bij de aankondiging van de *pivot* verklaarde Obama in een speech naar het Australische parlement dat de democratische waarden, die de VS door middel van dit beleid naar Azië willen uitdragen, universeel zijn.⁶⁴ De nadruk op dit staatsmodel werd in de speech ook groter toen Obama in dezelfde alinea verklaarde dat andere staatsmodellen, zoals fascisme en communisme, zichtbaar hebben gefaald.⁶⁵ Hoewel de VS hiermee een ‘vijandige’ houding naar China aanneemt, omdat dit land (deels) het communistische systeem aanhoudt, is het onjuist om uit te gaan van een ideologische ‘clash’ zoals we uit de Koude Oorlog kenden. Ideologie vormt nauwelijks meer de leidraad van de Amerikaanse strategie; hooguit een klein onderdeel. Nergens wordt beschreven dat de VS het plan heeft om democratie te brengen. Wel gaf Obama in zijn speech openlijk steun aan democratieën in de regio.⁶⁶ Het algehele beeld dat Obama door middel van deze aankondiging wilde schetsen is dat er verschillende staatsmodellen kunnen bestaan, maar dat het Westerse, democratische staatsmodel ook echt zichtbaar succes behaald heeft. Hoewel hij benadrukte dat de VS zal blijven streven naar een coöperatieve relatie met China⁶⁷, om een vijandige toon te vermijden, zorgt het discours over ‘democratie’ nochtans voor een afstand tussen China en de omringende landen die wel een democratie als staatsmodel hebben.

3.3 Theoretische inbedding

In een persbericht van het Witte Huis uit 2011 met betrekking tot de EAS werd het belang van de *freedom of navigation* benadrukt en het internationale recht in de maritieme gebieden. In het persbericht ‘*The threat or use of force by any party to advance its territorial or maritime claims*’⁶⁸ wordt China weliswaar niet expliciet genoemd, maar wel bedoeld. Dit statement

⁶⁴ The White House: Office of the Press Secretary, ‘Remarks by President Obama to the Australian Parliament’, (15 december 2019).

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Ibidem

⁶⁷ Ibidem

⁶⁸ The White House: Office of the Press Secretary, ‘Fact Sheet: East Asia Summit’, (1 december 2019).

richting de leden van de EAS, waartoe ook China behoort, attendeert iedereen dat de VS de Chinese aanpak afwijzen.

Het is duidelijk dat de VS vooral om strategische redenen actief in de regio zijn: Obama roept de leden van de EAS op om meer aandacht te besteden aan veiligheidskwesties en strategische uitdagingen, naast de 'reguliere' sociale en financiële agendapunten. Het lijkt daarom plausibel dat de VS zich niet alleen wilden inlaten in economische of humanitaire ontwikkelingen van de regio. Bovendien bewijst de creatie van een 'strategisch' partnerschap met de ASEAN dit ook, samen met de strategische bilaterale partnerschappen die werden gecreëerd. Hoewel Parameswaran deze niet beschouwt als relaties die zijn ontstaan uit een concrete dreiging, is het aannemelijk dat veel partnerschappen grotendeels zijn gemaakt of versterkt vanuit een motief om eigen belangen te verdedigen in het zee dispuut, waar China's acties als een bedreigende factor worden gezien. Tijdens de *pivot* keurden de meeste Zuidoost-Aziatische landen deze acties immers af omdat deze botsten met hun eigen belangen.⁶⁹ Dat betekent niet zozeer dat deze landen zich distantieerden van China, want de economische belangen waren nog altijd groot. De kans was, vanuit een Amerikaans perspectief, echter groter dat China's acties zouden zorgen voor een grotere tegenbalans tegen China in plaats van 'meeloopgedrag' met China. Dit correspondeert dit met de logica van Stephen Walt's *balance-of-threat* theorie, die vervolgens weer aansluit met de strategie *finite containment*:

These strategies assume that states are more likely to balance against threats rather than bandwagon (vertaling: meelopen) with them; in this view, Soviet efforts to expand will trigger increased opposition from other powerful states.⁷⁰

De *balance-of-threat* theorie voorspelt dat staten eerder reageren op een staat die een bedreiging vormt, dan een staat die veel macht heeft (zoals de *balance-of-power* theorie voorschrijft), hetgeen leidt tot '*states will form alliances or increase their internal efforts to reduce their vulnerability*'.⁷¹ Hoewel deze is bedacht in de naoorlogse situatie met de Sovjet-Unie als dreiging, zou China's gedrag in het zeegebied in dit opzicht ook opgevat kunnen

⁶⁹ Justin Logan, 'China, America and the Pivot to Asia', *Policy Analysis* 717 (2013), 1-28, aldaar 12.

⁷⁰ Walt, 'The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy', 35.

⁷¹ Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (1987), 263.

worden als een vergelijkbare 'dreiging'. Naar alle waarschijnlijkheid probeerden de Aziatische-Pacifische landen zich te verbinden om hun kwetsbaarheid te verkleinen. De VS speelden vervolgens hierop in door zich op retorische wijze zich te distantiëren van China's acties in de Oost- en Zuid-Chinese Zee. Ondanks dat het niet de leidraad van de strategie vormde, gebruikte Obama het ideologische gehalte nadrukkelijk in zijn speeches als stimulans om landen aan zich te binden. Daarmee dreef hij een wig tussen China en 'de rest'.

De alliantievorming, zowel multilateraal of bilateraal, had voor de VS dus als doel om hen te steunen tegen China's groeiende militaire macht. Het leek op deze manier een wisselwerking tussen de VS, die door middel van institutionalisering hun belangen wilden veiligstellen in de regio, en de Aziatische-Pacifische landen die de hulp van de VS zochten. De strategische alliantievorming met landen die een gemeenschappelijke bedreiging zien, onder het mom van een *balance against threats*, is een belangrijk element van de *finite containment*.

Hoofdstuk 4: Economische *pivot to Asia*

4.1 Economisch component

Sinds het begin van de 21^e eeuw is Azië de grootste importmarkt en de twee-na-grootste exportmarkt van de VS⁷²: zowel economisch als demografisch maakt deze regio dus een aanzienlijke groei door. Dit gegeven heeft de VS voor een groot deel beïnvloed in het maken van een strategie verschuiving. De actieve Amerikaanse betrokkenheid bij de economische integratie van de regio was een belangrijke pijler voor de *pivot*. Zo begonnen de VS de promotie van het Trans-Pacific Partnership (TPP), een economisch initiatief met Australië, Brunei, Chili, Maleisië, Nieuw-Zeeland, Peru, Singapore, Japan, Canada, Mexico en Vietnam.⁷³ De TPP werd gepresenteerd als een multilateraal vrijhandelsverdrag die de Aziatische-Pacifische economieën zou moeten liberaliseren en meer met elkaar zou moeten verbinden.⁷⁴ Zo streefden deze landen naar een uitgebreider (naar Amerikaanse standaarden) vrijhandelsmodel met de nadruk op *'eliminating trade barriers'*.⁷⁵ Tegelijkertijd was het voor de VS een poging om de economische banden te versterken met landen die zo ongeveer 40 procent van het mondiale BBP bevatten.⁷⁶ De *National Security Strategy* van 2015 markeert het belang van de TPP en ziet het als instrument om *'at the center of a free trade zone covering two-thirds of the global economy'*.⁷⁷

De TPP diende dus grote economische doelen, maar moest ook waarborgen dat de VS een centrumpositie in 's werelds belangrijkste toekomstige economieën zou kunnen houden. Tegelijkertijd fungeerde het als diplomatiek en strategisch instrument: het liet namelijk zien dat de Amerikanen vastberaden waren om de diplomatieke banden in de regio te versterken. Daarnaast beoogde een breed gedragen TPP de handelsstromen in de Indische- en Grote Oceaan veilig te stellen. De deelnemende landen deelden namelijk het belang voor de

⁷² Congressional Research Service, 'Pivot to the Pacific?', 6.

⁷³ Ibidem, 21.

⁷⁴ Whalley en Li, 'China and the Trans-Pacific Partnership Agreement', 8.

⁷⁵ Löffmann, 'The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint', 97.

⁷⁶ Whalley en Li, 'China and the Trans-Pacific Partnership Agreement', 12.

⁷⁷ US Department of Defense, 'National Security Strategy', (Washington D.C 2015), 17. Beschikbaar via https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

veiligheid van deze handelsstromen.⁷⁸ Maar het fungeerde ook als machtsinstrument. De Financial Times columnist David Pilling beargumenteert dit door te zeggen dat de TPP bijvoorbeeld door Japan voornamelijk werd gezien als een project dat de Westerse politieke waarden waarborgt.⁷⁹ Daarnaast wordt de TPP door Robert D. Blackwill en Ashley J. Tellis in een rapport van de *Council on Foreign Relations* beschreven als *'a vivid demonstration that the US is determined to compete on the Asian economic playing field.'*⁸⁰

De TPP had ook als doel om de Chinese economie aan andere economieën te verbinden. Hoewel China werd uitgenodigd om zich aan te sluiten bij de TPP, zaten de Chinezen niet aan de onderhandelingsstafel. Dit wekte argwaan en boosheid op.⁸¹ China was namelijk zeer bezorgd over de Amerikaanse pogingen om economische regels op te leggen in de regio, zonder met hen over de voorwaarden te onderhandelen. De al gespannen sfeer werd groter toen Obama in 2015 in Oregon tijdens een speech zei: *'We have to make sure America writes the rules of the global economy [...] Because if we don't write the rules for trade around the world, guess what, China will.'*⁸² Mogelijk waren deze woorden vooral bedoeld om binnenland het imago te versterken van de 'machtige' VS. Over het algemeen is dat, politiek gezien, ook een tactische zet. Binnenlands publiek verlangt namelijk dikwijls naar een geruststelling dat de eigen nationale belangen gewaarborgd worden. Maar met het expliciet benoemen van China creëerde Obama zelf een kloof tussen de VS en China, wat het aannemelijk maakt dat het van tevoren al niet gewenst was dat China zou mee onderhandelen met de TPP's voorwaarden.

4.2 Theoretische inbedding

Hoewel een economische doelstelling minder expliciet genoemd wordt bij Walt's *finite containment*, erkent hij dat de economische en de militaire componenten gelijkwaardig van

⁷⁸ Congressional Research Service, 'Pivot to the Pacific?', 22.; Bonnie S. Glaser en Brittany Billingsley, 'US Pivot to Asia leaves China off balance', *Comparative Connections* 13 (2012) 3 <http://cc.pacforum.org/2012/01/us-pivot-asia-leaves-china-off-balance/> (13 februari 2020).

⁷⁹ David Pilling, 'It won't be easy to build an "anyone but China" club', *Financial Times* (versie 22 mei 2013) <https://www.ft.com/content/08cf74f6-c216-11e2-8992-00144feab7de> (21 februari 2020).

⁸⁰ Robert D. Blackwill en Ashley J. Tellis, *Revising U.S. Grand Strategy toward China* (New York 2015), 23.

⁸¹ Congressional Research Service, 'Pivot to the Pacific?', 22.

⁸² The White House: Office of the Press Secretary, 'Remarks by the President on Trade', (versie 2015) <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/05/08/remarks-president-trade> (20 december 2019).

belang zijn bij de toepassing van deze strategie: ‘...the rationale for finite containment rests upon the current distribution of world power, defined in terms of economic and military capabilities.’⁸³ In Walt’s woorden krijgen gebieden met een hoog economisch belang de focus met deze strategie. Tijdens de *pivot* probeerden de VS met de TPP hun invloed te verhogen in de Aziatisch-Pacifische regio, voornamelijk vanwege de hoge economische potentie ervan.

Het is belangrijk te benadrukken dat economische initiatieven op geen manier waren bedoeld om opzettelijk een wig te drijven tussen de VS en China. De twee landen onderhielden immers belangrijke handelsrelaties, waar andere landen ook van afhankelijk zijn. Dat de VS met de TPP een *finite containment* strategie aanhield, lijkt dus onaannemelijk. Maar wanneer men in acht neemt dat het Marshallplan indertijd voortkwam uit een *finite containment* strategie, zoals voorgeschreven in Kennan’s originele formulering, kan er wel een vergelijking gemaakt worden. Hierin kunnen twee overeenkomsten worden gezien tussen het Marshallplan en de TPP.

Ten eerste hebben het Marshallplan uit 1948 en het latere TPP beiden een exclusief karakter: zowel de Sovjet-Unie als China werden uitgesloten van de onderhandelingstafel, maar wel ‘uitgenodigd’ om zich uiteindelijk aan te sluiten. In beide gevallen zouden de landen, indien ze zich aansloten bij de partnerschappen, zich moeten conformeren aan voorwaarden die haaks staan op hun eigen communistische politieke beginselen, waaronder een kleinere rol voor de staat: ‘For China, joining TPP would mean, among other things, further liberalizing investments and markets currently under state control, ending preferential treatment for state-owned enterprises [...]’.⁸⁴ Daarbij is het waarschijnlijk dat China een deel van zijn gesloten economie zou moeten vrijgeven; hetzelfde gold indertijd voor de Sovjet-Unie wanneer zij toegelaten wilde worden tot het Marshallplan.⁸⁵ De *Brookings* columnist Mireya Soris is echter kritisch op de veronderstelling dat de TPP als een *containment* strategie zou kunnen worden gezien. Volgens haar is de TPP geen project dat China opzettelijk de toegang zou weigeren; China zou immers een verzoek kunnen indienen om zich aan te sluiten bij de TPP.⁸⁶ Soris’ argumentatie neemt echter niet de

⁸³ Walt, ‘The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy’, 22.

⁸⁴ Löffmann, ‘The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint’, 98.

⁸⁵ Pilliter, ‘The evolution of the U.S. Containment Policy in Asia.’, 12.

⁸⁶ Mireya Soris, ‘The Containment Fallacy: China and the TPP’ (versie 24 mei 2013) <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/05/24/the-containment-fallacy-china-and-the-tpp/>. (21 februari 2020).

economische voorwaarden van een dergelijke toelating in beschouwing, die immers haaks staan op China's politieke beginselen. Bovendien gaat ze ervan uit dat het *containment* concept impliceert dat alle economische banden met China zouden moeten worden verbroken. Dat past echter niet het principe van *finite containment*.

Ten tweede waren beide initiatieven een poging van de VS om de invloed van respectievelijk de Sovjet-Unie en China in omliggende gebieden te verminderen. De aard van deze 'invloed' verschilt echter wel: voorheen zag de VS het communisme als rivaliserende factor, terwijl dat in het geval van China minder van toepassing is. China's economische of militaire macht in omliggende gebieden wordt tegenwoordig eerder betwist dan hun communistische ideologie. Walt maakt echter een aanvulling in de originele zin van *finite containment*, waardoor het beter toepasbaar is op een modernere context: ideologie als drijvende kracht is pas functioneel is wanneer een land op economisch en militair gebied sterk is. Hij ziet de verspreiding van het communisme dus niet zozeer als een gevaar voor het Westen, maar de grote economische en militaire macht wel.⁸⁷ Hetzelfde principe geldt voor de *pivot*; het wordt niet aangenomen dat China zijn communistische ideologie zou verspreiden, maar haar economische macht wel. In dit geval kan er dus een vergelijking worden gemaakt tussen het Marshallplan en de TPP, omdat beiden in essentie een vergelijkbaar motief hebben.

⁸⁷ Walt, 'The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy', 13.

Conclusie

Dit werkstuk probeert aan te geven in hoeverre Obama's *pivot to Asia* uit 2011 elementen van een *finite containment* strategie bevat. Aansluiting heb ik gezocht naar de door Stephen Walt's ontwikkelde theorie *finite containment*, een aftakking van het bredere begrip *containment*. Zijn inzichten zijn op de militaire, diplomatieke en economische onderdelen van dit Amerikaanse buitenlandbeleid toegepast.

Tot op een bepaalde hoogte zijn hierin elementen te vinden van een *finite containment* strategie. De noodzaak van reductie in defensie uitgaven en het opkomende belang van de Aziatisch-Pacifische regio als zodanig betekende dat de VS meer focus gingen leggen naar Azië en zodoende een significante rol te blijven spelen op het wereldtoneel. Het ASB-concept werd hierbij voornamelijk gebruikt als afschrikmechanisme en '*second-strike force*', met dus principieel een defensief motief. De vraag van Aziatische bondgenoten aan de VS om actief mee te doen in regionale multilaterale instituties opende daarbij de weg voor meer multi- en bilateralisme, en droeg tegelijkertijd bij aan een grotere tegenbalans richting China's, vanuit hun perspectief, groeiende dreigende macht. Hoewel elementen van *finite containment* niet direct bij de TPP gevonden kunnen worden, zijn er wel enige overeenkomsten te vinden met het Marshallplan, hoofdonderdeel in de naoorlogse jaren van een *finite containment* strategie. Beiden hebben bepaalde vergelijkbare kenmerken die hen tot deze strategie maakt.

Het feit dat de Koude Oorlog strategie *finite containment* dus deels in de *pivot* gevonden kan worden duidt voornamelijk op een min of meer vijandig geopolitiek klimaat, waarin twee grootmachten met tegenstrijdige staatsmodellen (wederom) op het wereldtoneel zijn verschenen. De poging om door middel van afschrikking en zonder bloedvergieten, een machtspositie te behouden of te versterken is wellicht wel kenmerkend voor de manier waarop de wereldpolitiek in de moderne geschiedenis bedreven wordt. Het gaat echter te ver om de *pivot* volledig onder deze strategie te scharen. Buitenlandbeleid, zeker van de VS, is immers zo veelzijdig dat dit ook impliciet ook andere doelen zou kunnen dienen. Bovendien is het onderzoeken van een strategie complex, omdat ze soms verschillende belangen en doelstellingen kent. Een mogelijk vervolgonderzoek zal eerst meer duidelijkheid hierover moeten verstrekken en eventueel een bepaald component verder uit kunnen diepen.

Ten slotte, de poging van Obama om een brug proberen te slaan naar Azië berust bijna op een universeel idee dat Amerikaanse invloed over het algemeen wenselijk is. Hoewel veel landen dit beamen is het duidelijk dat China deze gedachte niet vanzelfsprekend wenst te volgen. Het inmiddels structurele wantrouwen tussen deze twee machtcentra heeft ervoor gezorgd dat de relatie naar een dieptepunt is gezonken, met een handelsoorlog tot gevolg.⁸⁸ In deze machtsstrijd is het voornamelijk de taak aan de VS om China de politieke en economische ruimte te geven die het nodig heeft. Eens of oneens met Obama's woorden '*We cannot allow China to be writing 21st century trade rules*'⁸⁹, China legt niettemin een significant gewicht in de schaal en dat zou allesbehalve ontweken moeten worden. Alleen bij meer wederzijds respect voor elkaars belangen en positie is het immers mogelijk om – in Koude Oorlog termen - te komen tot een echte vreedzame co-existentie.

⁸⁸ Marc van den Eerenbeemt, 'De handelsoorlog tussen de VS en China escaleert in hoog tempo: "Dit kan nog lang doorgaan"' (versie 25 augustus 2019) <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-handelsoorlog-tussen-de-vs-en-china-escaleert-in-hoog-tempo-dit-kan-nog-lang-doorgaan~bc676282/> (23 februari 2020).

⁸⁹ The White House: Blog 'President Obama: 'Writing the Rules for 21st Century Trade', (versie 2015) <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/02/18/president-obama-writing-rules-21st-century-trade> (6 januari 2020).

Bibliografie

ASEAN Regional Forum, 'ASEAN Regional Forum Vision Statement' (versie 2009), <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2018/07/ARF-Vision-Statement-2009.pdf>. (15 december 2019).

Blackwill, Robert D. en Ashley J. Tellis, *Revising U.S. Grand Strategy toward China*, (New York 2015).

Brush, Richard C., 'The Response of China's neighbors to the U.S. "Pivot" to Asia' (versie 31 januari 2012) <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-response-of-chinas-neighbors-to-the-u-s-pivot-to-asia/> (15 februari 2020).

Burgess, Stephen, 'The U.S. Pivot to Asia and Renewal of the U.S.–India Strategic Partnership, *Comparative Strategy* 34 (2015) 4, 367-379.

Buszynski, Leszek, 'Why is the South China Sea so important to the US?' (versie 18 januari 2017), <https://theconversation.com/why-is-the-south-china-sea-so-important-to-the-us-71477>.

Center for Strategic & International Studies, 'U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows. A Report of the CSIS Southeast Asia Initiative', (Washington D.C. 2009).

Chen, Rong. "A Critical Analysis of the U.S. "Pivot" toward the Asia-Pacific: How Realistic Is Neo-realism?" *Connections* 12 (2013) 3, 39-62.

Congressional Research Service, 'Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia' (Washington 2012).

Council on Foreign Relations, 'Territorial Disputes in the South China Sea' (versie 31 december 2019), <https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker/conflict/territorial-disputes-south-china-sea>.

Council on Foreign Relations, 'US relation with China' <https://www.cfr.org/timeline/us-relations-china> (15 november 2019).

Eerenbeemt, Marc van den, 'De handelsoorlog tussen de VS en China escaleert in hoog tempo: "Dit kan nog lang doorgaan"' (versie 25 augustus 2019) <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-handelsoorlog-tussen-de-vs-en-china-escaleert-in-hoog-tempo-dit-kan-nog-lang-doorgaan~bc676282/> (23 februari 2020).

Ford, John, 'The Pivot to Asia was Obama's Biggest Mistake', (versie 2017) <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/> (15 november 2019).

Friedberg, Aaron, 'Competing with China', *Survival* 60 (2018) 3, 7-64.

Gaddis, John Lewis, *Strategies of containment: A critical appraisal of American national security policy during the Cold War* (2005).

Glaser, Bonnie S. en Brittany Billingsley, 'US Pivot to Asia leaves China off balance', (versie 2012) <http://cc.pacforum.org/2012/01/us-pivot-asia-leaves-china-off-balance/> (13 februari 2020).

Harvard Kennedy School, 'Stephen Walt', <https://www.hks.harvard.edu/faculty/stephen-walt> (geraadpleegd op 16 januari 2020).

Ikenberry, John G., *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (2011).

Kennan, George, 'X', *Foreign Affairs*, (versie 1947) <https://www.foreignaffairs.com/authors/x-george-f-kennan> (19 november 2019).

Kolmaš, Michal en Šárka Kolmašová, 'A 'pivot' that never existed: America's Asian strategy under Obama and Trump', *Cambridge Review of International Affairs* 32 (2019) 1, 61-79.

Löfflman, Georg, *American Grand Strategy under Obama. Competing Discourses* (2017).

Löfflmann, Georg, 'The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint: President Obama's Conflicted Grand Strategy in Asia', *Asian Security*, 12 (2016) 2, 92-110.

Logan, Justin, 'China, America, and the Pivot to Asia', *Policy Analysis* 717 (2013), 1-28.

Lowy Institute, 'South China Sea' <https://www.lowyinstitute.org/issues/south-china-sea> (18 februari 2020).

Nye, Joseph, *The Future of Power* (Public Affairs, 2011).

Parameswaran, Prashanth, 'Explaining US Strategic Partnerships in the Asia-Pacific Region', *Contemporary Southeast Asia* 36 (2014) 2, 262-289.

Pilling, David, 'It won't be easy to build an "anyone but China" club', *Financial Times* (versie 22 mei 2013) <https://www.ft.com/content/08cf74f6-c216-11e2-8992-00144feab7de> (20 februari 2020).

Pillitter, R.J, *The evolution of the U.S. Containment Policy in Asia* (Thesis Political Sciences, Windsor 1969).

Reuters, 'China condemns U.S. for South China Sea freedom of navigation operation', (versie 2018) <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-military/china-condemns-us-for-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation-idUSKCN1MC04F>. (13 december 2019).

Smith, Ashley, 'US imperialism's pivot to Asia', *International Socialist Review* 88 <https://isreview.org/issue/88/us-imperialisms-pivot-asia> (24 februari 2020).

Soris, Mireya, 'The Containment Fallacy: China and the TPP' (versie 24 mei 2013) <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/05/24/the-containment-fallacy-china-and-the-tpp/> (21 februari 2020).

Stashwick, Steven, 'China's South China Sea militarization has peaked' (versie 2019), <https://foreignpolicy.com/2019/08/19/chinas-south-china-sea-militarization-has-peaked/>. (17 december 2019).

The White House, Blog, 'President Obama: 'Writing the Rules for 21st Century Trade'', (versie 2015) <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/02/18/president-obama-writing-rules-21st-century-trade> (6 januari 2020).

The White House: Office of the Press Secretary, 'Fact Sheet: East Asia Summit', (versie 2011), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/19/fact-sheet-east-asia-summit>. (1 en 2 december 2019).

The White House: Office of the Press Secretary, 'Remarks by President Obama to the Australian Parliament', (versie 2011) <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>. (2 en 15 december 2019)

The White House: Office of the Press Secretary, 'Remarks by the President on Trade' (versie 2015), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/05/08/remarks-president-trade> (20 december 2019).

Tol, Jan van, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich en Jim Thomas, 'Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept', Center for Strategic and Budgetary Assessment (Washington D.C. 2010).

U.S.-China Economic and Security Review Commission, '2015 Report to Congress' *Executive Summary and Recommendations* (Washington 2015).

U.S.-China Economic and Security Review Commission, 'Annual Report 2012'
https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2012-Report-to-Congress.pdf.

US Department of Defense, 'Defense Strategic Guidance', (Washington 2012). Beschikbaar via
[https://archive.defense.gov/news/Defense Strategic Guidance.pdf](https://archive.defense.gov/news/Defense%20Strategic%20Guidance.pdf).

US Department of Defense, National Military Strategy (Washington 2011). Beschikbaar via
<https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/2011-national-military-strategy.pdf>.

US Department of Defense, National Security Strategy, (Washington 2015). Beschikbaar via
https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

US Department of Defense: News Transcript, 'Remarks by Secretary of Defense Leon Panetta En Route to Singapore' (juni 2012),
<https://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5047> (22 februari 2020).

US Department of Defense, 'Quadrennial Defense Review Report', (Washington 2010). Beschikbaar via
<https://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>.

Walt, Stephen, 'The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy.', *International Security* 14 (1989) 1, 5-49.

Walt, Stephen, *The Origins of Alliances* (1987).

Watanabe, Tsuneo 'US Engagement Policy toward China: Realism, Liberalism, and Pragmatism', *The Journal of Contemporary China Studies*, 2 (2013) 2, 3-24.

Whalley, John en Chunding Li, 'China and the Trans-Pacific Partnership Agreement', *CIGI Paper No. 102* (2016).

Zorlu, Faruk en Sorwar Alam, 'Dispute in South China Sea' (versie 2019), <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/dispute-in-south-china-sea-/1566897>. (17 december 2020).