

AZIË IN OPMARS
STRATEGISCHE BETEKENIS EN GEVOLGEN

No. 86, december 2013

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen Prof.dr. A. van Staden LGen b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden van de gemengde Commissie EU–VS–Azië

Voorzitter	Prof.dr. A. van Staden
Vicevoorzitter	LGen b.d. M.L.M. Urlings
Leden	Drs. D.J. Barth Drs. D.J. van den Berg Dr. N. van Dam Mw. dr. M. Drent Mw. prof.dr. I. Duyvesteyn Drs. T.P. Hofstee Gen.-maj. der mariniers b.d. mr.drs. C. Homan Dr. A.R. Korteweg Mw. dr. C.M. Megens Drs. J. Ramaker Mr. N.P. van Zutphen
Extern lid	Dr. F.P. van der Putten
Secretaris	Drs. M.W.M. Waanders

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 7

I Azië in de 21^e eeuw 9

I.1 China: mondiale speler of regionale macht? 9

I.2 Aziatische reactie op de groeiende macht van China 14

I.3 China's toenadering tot Zuidoost-Azië 19

II Amerikaanse heroriëntatie op Azië 21

II.1 Amerikaanse belangen in de Aziatische Pacific 21

II.2 Azië-beleid van de Verenigde Staten 22

II.2.1 *Hernieuwd engagement met China?* 23

II.2.2 *Multilaterale samenwerking in Azië* 25

II.2.3 *Trilaterale en plurilaterale samenwerking in Azië* 26

II.3 Trans-Atlantische relatie 'revisited'? 27

III Europese belangen in Azië 29

III.1 Partnerschap met China 30

III.2 Partnerschap met India 35

III.3 Partnerschap met Japan 36

III.4 Partnerschap met Zuid-Korea 37

III.5 Partnerschap met ASEAN 38

III.6 Een coherente Azië-strategie? 39

IV Trans-Atlantische samenwerking in Aziatisch perspectief 41

IV.1 Economische samenwerking 41

IV.2 Geïntegreerde veiligheid 43

IV.3 Rol voor de NAVO in Azië? 46

V Groeiende macht van Azië: nieuwe opgaven voor het beleid 48

VI Samenvatting en aanbevelingen 56

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Overzicht gebruikte begrippen

Bijlage III Overzicht gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Op 4 juli 2013 ontving de AIV een adviesaanvraag van de regering over de groeiende machtspositie van Azië (zie bijlage I). De aanleiding tot deze aanvraag is de constatering dat de mondiale machtsverhoudingen veranderen door een verschuiving van macht naar opkomende landen, met name in Azië. Daarbij gaat het primair om de economische machtsverhoudingen, maar ook op het politieke en militaire vlak is de verschuiving manifest. Er is sprake van toenemende spanningen in Oost- en Zuidoost-Azië. Meer dan voorheen is de strategische focus van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de VS gericht op deze regio. Het kabinet vraagt de AIV in te gaan op de gevolgen van de buitenlandse en veiligheidspolitieke heroriëntatie van de VS op (Zuidoost-)Azië en de Pacific, in het bijzonder voor de NAVO, de EU en Nederland.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de AIV een gecombineerde commissie ingesteld, bestaande uit prof.dr. A. van Staden (CEI, voorzitter), LGen b.d. M.L.M. Urlings (CVV, vicevoorzitter), drs. D.J. Barth (CVV), drs. D.J. van den Berg (CEI), dr. N. van Dam (CVV), mw. dr. M. Drent (CVV), mw. prof.dr. I. Duyvesteyn (CVV), drs. T.P. Hofstee (CMR), gen.-maj. b.d. mr.drs. C. Homan (CVV), dr. A.R. Korteweg (CVV), mw. dr. C.M. Megens (CVV), drs. J. Ramaker (CVV) en mr. N.P. van Zutphen (CEI). Dr. F.P. van der Putten (Clingendael) heeft als extern deskundige aan het advies bijgedragen. Het secretariaat werd gevoerd door drs. M.W.M. Waanders, bijgestaan door de stagiairs mw. E.J. Tollenaar en L.W. van Haaften. De commissie werd bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen mw. drs. A. Faro en mw. drs. E.H.T. van Eerten namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en mw. drs. E.S.A. Brands en drs. M.J.W. van Meurs namens het ministerie van Defensie. De AIV heeft onder meer gesproken met mw. dr. D. Stockmann (Universiteit Leiden) en met een Chinese delegatie van de Shanghai Institutes for International Studies (SIIS). Alle betrokkenen is dank verschuldigd voor de verstrekte informatie. Ook is de AIV prof.dr. G. Scott-Smith (Universiteit Leiden) erkentelijk voor zijn waardevolle commentaren op eerdere concepten van het advies.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 6 december 2013.

Inleiding

Oost-Azië en Zuidoost-Azië – in dit rapport aangeduid als de Aziatische Pacific – ontwikkelen zich tot een brandpunt van de internationale betrekkingen in de 21^e eeuw. De regio herbergt een groot deel van de wereldbevolking en de levensstandaard groeit er sneller dan in andere regio's. Zo heeft China in de afgelopen drie decennia niet alleen een gemiddelde economische groei van tien procent op jaarbasis gerealiseerd, maar tegelijkertijd een aanzienlijk deel van zijn bevolking uit de extreme armoede getild. Naast China hebben ook landen als Zuid-Korea, Singapore, Maleisië en Vietnam in dezelfde periode een indrukwekkende economische ontwikkeling doorgemaakt. Het toenemende gewicht van de Aziatische Pacific in de wereldeconomie vertaalt zich onder meer in een versterking van de economische en handelsrelaties met de rest van de wereld. Hierdoor zijn de vrije doorvaart op zee en stabiliteit in de Aziatische Pacific niet alleen een Aziatisch belang, maar ook een mondiaal belang geworden. De AIV is gevraagd in dit rapport in te gaan op de gevolgen van een grotere machtspositie van Azië op de middellange termijn en de invloed die dit heeft op de Nederlandse veiligheidssituatie.

De opkomst van China als machtigste land in Azië heeft een grote impact op de internationale betrekkingen binnen de Aziatische Pacific en daarbuiten in de komende twintig jaar. Daarom wordt in dit rapport veel nadruk gelegd op de groeiende macht van China, zijn geopolitieke ambities en mogelijkheden, en de reacties die dit teweeg brengt in Oost- en Zuidoost-Azië. Door deze afbakening van het onderwerp van studie blijven ontwikkelingen in andere delen van Azië en de Pacific – India, de Golfregio, Centraal-Azië en Australië – in dit rapport noodgedwongen onderbelicht. Vooral een behandeling van India die recht doet aan de belangrijkste aspecten van de internationale positie van dit land, zou hebben gepocht tot een aanzienlijke uitbreiding van het advies.

President Obama heeft na zijn aantreden in 2009 aangekondigd het zwaartepunt van het Amerikaanse buitenlandse beleid te verleggen naar de Aziatische Pacific. Aanvankelijk werd er in Washington gesproken over een zogeheten 'pivot to Asia', maar deze term riep de nodige achterdocht op bij onder meer China en Amerika's bondgenoten in Europa. In China werd de 'pivot to Asia' opgevat als een poging de Amerikaanse dominantie in dit deel van de wereld te bestendigen en de invloed van China te beperken, terwijl men zich in Europa afvroeg of de VS de trans-Atlantische relatie nog wel op waarde schatte. Washington herdoopte de 'pivot to Asia' vervolgens tot het meer behoedzame 'rebalancing to Asia'. Een hernieuwd engagement met China maakt ook deel uit van dit beleid, waarbij gezocht wordt naar een evenwicht tussen samenwerking en wedijver met het machtigste land in Azië. Verder roept de Obama-regering Europa op tot meer strategische samenwerking in de Aziatische regio, eventueel ook op veiligheidsgebied. In dit rapport wordt nagegaan in welke mate er sprake is van een Amerikaanse heroriëntatie op Azië en wat de gevolgen hiervan zijn.

Naast economische samenwerking met China, Japan, Zuid-Korea en de landen van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN), onderhoudt de VS ook een bilaterale veiligheidssamenwerking met Aziatische bondgenoten die de Amerikaanse militaire aanwezigheid in de regio beschouwen als een noodzakelijk tegenwicht tegen de groeiende Chinese machtspositie. In het verleden heeft de VS verdragen inzake veiligheidsgaranties gesloten met Japan, Zuid-Korea, Filippijnen, Thailand en ook met Australië en Nieuw-Zeeland. De AIV is gevraagd de betekenis van de verschuiving van strategische focus van de VS naar de Aziatische Pacific te duiden voor de NAVO, de EU en Nederland.

In hoofdstuk I, Azië in de 21^e eeuw, wordt ingegaan op de groeiende economische en militaire machtspositie van China in de Aziatische Pacific en de reacties hierop van Japan, Taiwan en de Zuidoost-Aziatische landen. Ook worden de gevolgen van de groeiende macht van China voor het verdere verloop van de territoriale geschillen in de Oost- en Zuid-Chinese Zee besproken.

In hoofdstuk II, Amerikaanse heroriëntatie op Azië, komt de betekenis van de verschuiving van het zwaartepunt van het Amerikaanse buitenlandse beleid naar de Aziatische Pacific aan de orde. Ingegaan wordt op de Amerikaanse belangen en ambities in de Aziatische Pacific en de betekenis van de bilaterale en multilaterale partnerschappen die de VS onderhoudt in de regio.

In hoofdstuk III, Europese belangen in Azië, worden de relaties van de EU met Azië belicht. Geconstateerd wordt dat deze relaties door de EU en haar lidstaten primair beschouwd worden in termen van (opkomende) markten. Naast de bescherming van economische en handelsbelangen zijn er echter ook andere redenen waarom de EU zich meer zou moeten bekommeren om de veiligheid en stabiliteit in Azië. Politieke en veiligheidssamenwerking met belangrijke Aziatische landen is een voorwaarde voor de Unie om te kunnen acteren als strategische speler op het wereldtoneel en in Azië in het bijzonder.

In hoofdstuk IV, Trans-Atlantische samenwerking in Aziatisch perspectief, worden de (on)mogelijkheden van een meer strategische samenwerking tussen de VS en Europa in de Aziatische Pacific nader beschouwd. Zowel de VS als de EU is voorstander van meer multilaterale samenwerking via regionale fora in Azië; in het bijzonder de wenselijkheid van regionale coöperatieve veiligheidsstructuren kan door de VS en de EU gezamenlijk worden uitgedragen. Wat betreft de bijdrage aan vergroting van de veiligheid in de Aziatische Pacific richt de VS zich hoofdzakelijk op *hard security* terwijl de EU zich kan onderscheiden met ondersteuning bij vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing, de zogenaamde *soft security*.

In hoofdstuk V, Groeiende macht van Azië: nieuwe opgaven voor het beleid, beantwoordt de AIV de beide hoofdvragen uit de adviesaanvraag en geeft hij zijn visie op het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid inzake de Aziatische Pacific.

In hoofdstuk VI, Samenvatting en aanbevelingen, worden puntsgewijs de belangrijkste bevindingen van het advies samengevat en daarop gebaseerde aanbevelingen aan de regering geformuleerd.

I Azië in de 21^e eeuw

*It is China's intention to be the greatest power in the world.*¹

*China's peaceful development has broken away from the traditional pattern where a rising power was bound to seek hegemony.*²

Een evenwichtige analyse van de geopolitieke rol van China in de Aziatische Pacific en daarbuiten is geen sinecure. Bovenstaande citaten, ontleend aan de voormalige minister-president van Singapore respectievelijk een Chinees witboek uit 2011, laten zien dat de groeiende macht van China en zijn geopolitieke ambities op zeer uiteenlopende wijze geïnterpreteerd kunnen worden. Het is daarbij wenselijk een onderscheid te maken tussen China's ambities en mogelijkheden in de eigen regio en die in de wereld.

Grote delen van Oost- en Zuidoost-Azië hebben een decennium van ongekeerde economische groei beleefd. De keerzijde van die economische opmars zijn de periodiek oplopende spanningen tussen China en Japan alsmede tussen China en enkele nabuurstaten rond de Zuid-Chinese Zee. Tegelijkertijd is er sprake van een forse stijging van de militaire uitgaven in de regio, vooral van China. Daarnaast zijn er regelmatig controverses tussen Noord- en Zuid-Korea als gevolg van Noord-Koreaanse atoomproeven en raketlanceringen of militaire oefeningen nabij elkaars grenzen. De volgende vragen worden in dit hoofdstuk aan de orde gesteld:

- Is China daadwerkelijk op weg een wereldmacht te worden of wordt zijn machtspositie overschat?
- Wat is de houding van Japan, Taiwan en Zuidoost-Azië tegenover de groeiende macht van China?
- Wat betekent de opkomst van China als machtigste land in Azië voor het verdere verloop van de territoriale geschillen in de Oost- en Zuid-Chinese Zee?

I.1 China: mondiale speler of regionale macht?

Voor een goed begrip van China's opkomst in Azië is het van belang stil te staan bij het Chinese zelfbeeld. Tot het begin van de negentiende eeuw was China een wereldmacht met een bloeiende economie en zag het zichzelf als het Rijk van het Midden, het politieke middelpunt van een groot Aziatisch beschavingsgebied. In de loop van de negentiende eeuw werd China echter van zijn voetstuk gestoten door achtereenvolgens de westerse mogendheden en Japan; deze periode wordt vaak aangeduid als de eeuw van vernedering en duurde voort tot het einde van de Tweede Wereldoorlog. China ziet zijn opkomst als (wereld)macht in de 21^e eeuw als een terugkeer naar de normaliteit, waarbij het zijn positie in het centrum van de wereld – ditmaal naast de VS – weer inneemt. Dientengevolge streeft het naar een op zijn minst gelijkwaardige positie met de VS in de regio.

1 Lee Kuan Yew, 'China's Growing Might and the Consequences', *Forbes*, 9 March 2011.

2 China's White Paper on Peaceful Development, 6 September 2011.

Economische macht

China ontleent zijn status als (wereld)macht in de eerste plaats aan de gestage groei van zijn economie, export en buitenlandse directe investeringen. De gemiddelde economische groei in de periode 2003-2013 bedroeg 10,3 procent op jaarbasis, ofwel ongeveer 40 procent van de mondiale economische groei. De Chinese export steeg van \$ 299 miljard in 2001 – het jaar waarin China lid werd van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) – naar \$ 2.243 miljard in 2012 en vormt een belangrijke pijler van China's economische groeistrategie. De buitenlandse directe investeringen (FDI) van China laten eveneens een gestage groei zien van \$ 20 miljard in 2006 naar \$ 84 miljard in 2012.³ Aanvankelijk betrof het vooral investeringen in Azië en Afrika, maar sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008 zijn de Chinese investeringen in Europa en Noord-Amerika ook sterk gegroeid. Daarbij moet men denken aan bedrijfsovernames in belangrijke economische sectoren en investeringen in infrastructuur, zoals zeehavens.⁴ Het aantal Chinese bedrijfsovernames in Europa bedroeg 77 in 2011 met een waarde van \$ 17 miljard.⁵ Duitsland en Frankrijk vormen de belangrijkste bestemming voor Chinese investeringen in Europa, gevolgd door Nederland. De Chinese investeringen in Nederland hadden een waarde van € 2,6 miljard in 2011.⁶

Het bezoek van de Chinese president Xi Jinping aan Mexico, Costa Rica en Trinidad en Tobago, voorafgaand aan een tweedaagse ontmoeting met president Obama in juni 2013, laat zien dat China ook in Latijns Amerika zijn invloedssfeer uitbreidt. Vermeldenswaard is dat China de VS voorbijgestreefd is als belangrijkste handelspartner van Brazilië.

Inmiddels heeft China ook zijn belangstelling voor het Noordpoolgebied kenbaar gemaakt vanwege de nieuwe scheepvaartroutes en de reserves aan olie, gas en delfstoffen in dit gebied. China is in mei 2013 waarnemer geworden bij de Arctische Raad en heeft al eerder een overeenkomst gesloten met Groenland over de winning van delfstoffen alsmede een vrijhandelsverdrag met IJsland. De AIV zal komend jaar een advies uitbrengen over de strategische ontwikkelingen in het Noordpoolgebied.

China's buitenlandse economische betrekkingen worden zorgvuldig geregistreerd door de Communistische Partij en de regering. Deze betrekkingen staan primair in dienst van China's nationale belangen en de interne stabiliteit van China in het bijzonder. Al

3 IMF, 'World Economic Outlook Database', April 2013. Zie: <<http://www.gfmag.com/component/content/article/119-economic-data/12368-countries-highest-gdp-growth.html#axzz2Xnr3SrR1>>. Geraadpleegd op 1 juli 2013; UNCTAD, 'World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development', New York and Geneva, June 2013, p. 46; UNCTAD statistics, <<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>>. Geraadpleegd op 1 juli 2013.

4 François Godement and Jonas Parello-Plesner, 'The Scramble for Europe', *European Council on Foreign Affairs*, Policy Brief 37, July 2011; Frans Paul van der Putten, 'Het gedrag van China als grote mogendheid', *Internationale Spectator*, Jaargang 65 nr. 4, april 2011, p. 197.

5 Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 'De Chinese handschoen: Hoe Chinese en Nederlandse kennis elkaar kunnen versterken', Den Haag, februari 2012, p. 13.

6 National Bureau of Statistics of China, zie: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjsj/2012/indexeh.htm>>. Geraadpleegd op 27 juni 2013; De Nederlandse Bank, zie: <<http://www.statistics.dnb.nl/betalingsbalans-en-extern-vermogen/index.jsp>>. Geraadpleegd op 23 september 2013.

vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw voert de regering een beleid dat Chinese bedrijven aanspoort de buitenlandse markt op te gaan. Dit beleid heeft zijn vruchten afgeworpen met een gestage groei van de Chinese export tot gevolg en – vanaf 2005 – eveneens een snelle groei van de buitenlandse directe investeringen. De verwachting is dat China nog meer nadruk zal leggen op groei van de buitenlandse directe investeringen omwille van de verbetering van de markttoegang en de toegang tot technologie in vooral Noord-Amerika en Europa. Omgekeerd is de toegang tot China voor buitenlandse investeerders alleen mogelijk met instemming van de Chinese overheid. Verder zijn China's belangrijkste financiële instellingen en internationaal opererende bedrijven voor het grootste deel staats eigendom, maar deze bedrijven opereren doorgaans wel op commerciële basis.⁷ De Chinese overheid beschikt over een omvangrijke valutareserve van naar schatting \$ 3,3 biljoen in 2012, waarmee ze buitenlandse staatsobligaties en aandelen verwerft; de reserves van China waren eind 2012 ongeveer 30 procent van de totale reserves wereldwijd. De bijdrage van China als crediteur van de overheidsschuld van de VS bedroeg \$ 1,25 biljoen in maart 2013 (ongeveer acht procent van de totale overheidsschuld van de VS).⁸ Door het opkopen van Amerikaanse overheidsschulden kon China lange tijd de koers van zijn eigen munt laag houden ten opzichte van de Amerikaanse dollar en zo de eigen export stimuleren. Bovendien verkrijgt China op deze wijze mogelijk politieke invloed in zijn betrekkingen met de VS. Het bracht de voormalige chef-staf van de Amerikaanse strijdkrachten, Mike Mullen, tot de veel geciteerde uitspraak dat de nationale schuld van de VS de grootste bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.⁹ Daarmee suggereerde hij dat China op zijn minst over een belangrijk drukmiddel ten opzichte van de VS beschikt.

Thans is sprake van een afname van de economische groei in China tot zeven à acht procent op jaarbasis en rijst de vraag of de groeicijfers in de komende jaren onverminderd hoog blijven. Sommige analisten menen dat de sociale rust en stabiliteit in China alleen kunnen worden gewaarborgd bij een jaarlijkse economische groei van ten minste zeven procent. Zorgwekkend is dan ook de voorspelling van de Amerikaanse econoom Michael Pettis van een scherpe terugval van de economische groei tot drie procent of lager in de komende jaren. Deze terugval zou te wijten zijn aan massale verspilling van geld aan onrendabele (infrastructuur)projecten en het onvermogen van de rest van de wereld om Chinese overcapaciteit in voldoende mate te absorberen.¹⁰ Zo zou het dumpen van met omvangrijke overheidssteun vervaardigde Chinese zonnepanelen op de Europese markt een direct gevolg zijn van de overcapaciteit bij

7 David Shambaugh, 'China goes Global: The Partial Power', New York: Oxford University Press, 2013, p. 5; Frans Paul van der Putten, 'Het gedrag van China als grote mogendheid', *Internationale Spectator* Jaargang 65, nr. 4, april 2011, pp. 197-198; Clingendael Strategische Monitor 2013, 'Een wereld in onzekerheid', Den Haag, mei 2013, p. 62.

8 Zie: <<http://www.marketupdate.nl/nieuws/goud-en-zilvermarkt/bloomberg-china-kan-wereldwijde-goudreserves-twee-keer-kopen/>>, 4 maart 2013. Geraadpleegd op 23 september 2013; zie: <<http://useconomy.about.com/od/worldeconomy/p/What-Is-the-US-Debt-to-China.htm>>, 3 juni 2013. Geraadpleegd op 23 september 2013.

9 Zie: <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=65432>>. Geraadpleegd op 12 november 2013.

10 Michael Pettis is hoogleraar economie aan de Peking Universiteit en adviseerde overheden (o.a. Mexico en Zuid-Korea) over schuldhierstructureringen. Pettis voorspelde correct het afzakken van de Chinese economische groei in 2012. Het Financieele Dagblad, 'Groeï China zal hard terugvallen', 6 februari 2013.

Chinese fabrikanten van zonnepanelen.¹¹ Nieuwe handelsconflicten kunnen zich in de toekomst voordoen wanneer China niet bij machte is het huidige, op investeringen en export draaiende economische model om te buigen naar een model waarin binnenlandse particuliere consumptie prevaleert. De komende jaren zal moeten blijken of de in november 2013, tijdens het Derde Plenum van het Centraal Comité van de Chinese Communistische Partij, aangekondigde financiële, economische en sociale hervormingen het tij kunnen keren.

Militaire macht

De opkomst van het Verenigd Koninkrijk gevolgd door de Verenigde Staten als wereldmacht in respectievelijk de negentiende en twintigste eeuw ging gepaard met de verwerving van militaire bases buiten de eigen landsgrenzen en de *forward deployment* van strijdkrachten in belangrijke strategische regio's. China heeft op dit moment geen enkele militaire basis buiten de eigen landsgrenzen (de vredesmissies in Afrika en Libanon zijn tijdelijk en onder VN-vlag). Het hecht grote waarde aan instandhouding van het principe van non-interventie in de binnenlandse aangelegenheden van een ander land en een beleid dat militaire bases in het buitenland uitsluit.¹² Niettemin maakt China wel aanspraak op een leidende positie in de Aziatische regio. Het baseert deze aanspraak, die is geworteld in het historische zelfbeeld van – zoals al eerder aangeduid – China als Rijk van het Midden in de eerste plaats op de indrukwekkende ontwikkeling die zijn economie in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt. Daarnaast is een gemiddelde stijging van de defensie-uitgaven van twaalf procent op jaarbasis sinds 1989 een belangrijke aanwijzing dat China niet alleen economisch leiderschap nastreeft, maar ook de militaire balans in Oost-Azië in zijn voordeel tracht te doen kantelen. De jaarlijkse groei van het defensiebudget overstijgt de imponerende economische groeicijfers van het land.¹³

De militaire capaciteitsopbouw van China is allereerst gericht op de verdediging van het eigen grondgebied, inclusief Taiwan, dat als afvallige provincie wordt beschouwd, en de inzet van de Chinese strijdkrachten in de Oost- en Zuid-Chinese Zee. De Chinese strijdkrachten beschikken vooralsnog niet over voldoende capaciteit op zee en in de lucht voor grootschalig militair optreden ver van huis. Wel behoren bijdragen aan piraterijbestrijding voor de kust van Somalië en VN-vredesmissies tot de mogelijkheden. Overigens levert China van alle permanente leden van de VN-Veiligheidsraad het meeste militair personeel. Het betreft hier vooral ondersteuning met genie- en geneeskundige eenheden; bij de VN-vredesmissie in Mali zet China voor het eerst ook een gevechtseenheid in. Het laatste is een trendbreuk, maar doet niets af aan de constatering dat China geen 'harde macht' kan uitoefenen in conflicthaarden buiten de eigen regio, in tegenstelling tot de VS.¹⁴

De verwachting is dat de Chinese marine zijn actieradius geleidelijk zal uitbreiden naar het westelijk deel van de Pacific en de Indische Oceaan. Er is sprake van een stapsgewijze ontwikkeling van een zogeheten 'bruine marine' voor kustverdediging

11 NRC Handelsblad, 'Europa probeert vuist te maken tegen China', 4 juni 2013.

12 David Shambaugh, 'China goes Global: The Partial Power', New York: Oxford University Press, 2013, p. 270.

13 Ibid., p. 274.

14 Ibid., pp. 288, 293-294; Knack, 'China is nog geen supermacht', 19 februari 2011.

naar een 'blauwe marine' die op volle zee kan optreden, onder meer ter beveiliging van internationale scheepvaartroutes.¹⁵ Voor inzet van zijn marine verder van huis heeft China vrije toegang nodig tot havens in Zuidoost-Azië en aan de Indische Oceaan (Birma en Pakistan) alsmede vrije doorvaart naar de Golfstaten en Iran (Straat van Hormuz en Perzische Golf) en het Midden-Oosten en Afrika (Golf van Aden en Rode Zee). De door China gebouwde havens in Zuidoost-Azië, Zuid-Azië en Oost-Afrika zijn echter niet in eerste instantie bestemd voor gebruik door de Chinese marine. China beschikt over grote staatsbedrijven, zoals COSCO, die in staat zijn om in samenwerking met Chinese consulaire medewerkers de nodige logistieke steun te bieden aan de Chinese marine. Kortom, voor bevoorrading en uitrusting kan de Chinese marine in bijna elke grote commerciële haven in Zuidoost-Azië en rondom de Indische Oceaan terecht. Terwijl voor klein onderhoud Chinese marineschepen terecht kunnen in Karachi, in de Pakistaanse marinehaven, aangezien China en Pakistan nauwe defensiepartners zijn en Pakistan een grote klant is van de Chinese defensie-industrie.¹⁶

Er bestaat geen reden te veronderstellen dat China de intentie heeft in de komende twintig jaar mondiaal op gelijke militaire voet met de VS te komen. Daarvoor is ook zijn achterstand ten opzichte van de VS te groot. Wel streeft China pariteit met de VS na in de Aziatische Pacific. Het wedijvert echter niet met de Amerikanen in aantallen vliegekampschepen en fregatten, maar vertrouwt op de inzet van ballistische raketten tegen vliegekampschepen en van conventionele onderzeeboten tegen fregatten. China is namelijk bezorgd dat de Amerikaanse defensie-inspanningen erop gericht zijn om China's militaire opties in de regio te beperken en, in geval van een militair conflict, de Chinese grondstoffentoevoer stil te leggen. Belangrijk zijn in dit verband de Chinese investeringen in *anti-access* en *area denial* (A2/AD)-capaciteit, waaronder *anti-ship ballistic missiles* ('*carrier-killers*'), onderzeeboten, jachtvliegtuigen en elektronische oorlogvoering/cybercapaciteiten. De A2/AD-strategie is erop gericht om de strijdkrachten van de VS op afstand te houden van het Chinese vasteland en een eventuele aanval op China's geavanceerde ondergrondse *command & control*-capaciteiten te bemoeilijken. Wat betreft ballistische raketten, ruimte- en cybercapaciteiten staan China en de VS wel min of meer op gelijke militaire voet. En China is bovendien een kernwapenmogendheid die beschikt over intercontinentale raketten.¹⁷

Niet alleen vanuit economisch maar ook vanuit militair perspectief bezien is China al een geduchte regionale macht. Het is echter onrealistisch te denken dat China binnen nu en twintig jaar over de vermogens beschikt om militair op te treden in theaters anders dan in de eigen omgeving. De opbouw van de Chinese marine is hiervoor in grote mate bepalend. Thans beschikt China over een beperkte marinecapaciteit op volle zee, die het in staat stelt op te treden in het gebied van de Zuid-Chinese zee tot Indonesië en Oost-Timor. In dit zeegebied, dat al vijftig jaar door de Amerikaanse marine wordt gedomineerd, is China stelselmatig doende zijn invloed te vergroten. De

15 Negentig procent van China's in- en uitvoer wordt over zee getransporteerd.

16 David Shambaugh, 'China goes Global: The Partial Power', New York: Oxford University Press, 2013, p. 289; Kamerling, Susanne, and Frans-Paul van der Putten, 'An Overseas Naval Presence without Overseas Bases: China's Counter-piracy Operation in the Gulf of Aden', *Journal of Current Chinese Affairs*, 4/2011, pp. 132-134.

17 David Shambaugh, 'China goes Global: The Partial Power', New York: Oxford University Press, 2013, pp. 290, 294-298; Knack, 'China is nog geen supermacht', 19 februari 2011.

groeïende Chinese maritieme reikwijdte en ambitie zullen de krachtsverhoudingen in de Aziatische Pacific vanzelfsprekend veranderen. China's maritieme ambitie reikt naar verwachting verder, zeker ook om zijn economische belangen te beschermen. Geleidelijk zal het zijn maritieme *footprint* verder verleggen via de gehele Pacific naar uiteindelijk een wereldwijde inzet. De tijdspanne die hiermee gemoeid is zal naar verwachting verder reiken dan de komende twee decennia.

China's betrokkenheid bij de wereld als geheel lijkt in hoofdzaak te worden bepaald door zijn economische belangen. Als economische macht wenst het toegang te behouden tot vitale grond- en delfstoffen en markten in andere landen en zet het zich in voor beveiliging van strategische scheepvaartroutes. De aanspraken van China op regionaal leiderschap volgen min of meer logisch uit de actuele krachtsverhoudingen op economisch, geopolitiek en militair gebied. Het vindt daarbij wel de VS op zijn weg die zichzelf ook beschouwt als *Pacific power* en die Chinese hegemonie in de regio wenst te voorkomen (zie hoofdstuk II).

1.2 Aziatische reactie op de groeiende macht van China

Japan

China is de belangrijkste handelspartner van Japan, maar op veiligheidsgebied is de onderlinge relatie moeizaam. Voor Japan is de strategische relatie met de VS, inclusief de Amerikaanse veiligheidsgarantie, van vitaal belang. Een belangrijke vraag voor Japan is wat de opkomst van China als regionale macht op termijn betekent voor de Amerikaanse presentie en de huidige status-quo in de Aziatische Pacific. Sinds 2010 heeft Japan nadrukkelijk kennis kunnen maken met een in toenemende mate intimiderend optreden van China rond de Senkaku/Diaoyu-eilanden. China, Japan en Taiwan claimen de onbewoonde, rotsachtige eilanden in de Oost-Chinese Zee. Premier Shinzo Abe verklaarde in het parlement dat Japan militair optreden niet uitsluit wanneer China poogt de eilanden in bezit te nemen.¹⁸ Deze Japanse reactie illustreert ook een toenemende assertiviteit (ook in militaire zin) aan Japanse zijde. Overigens vallen de Senkaku/Diaoyu-eilanden binnen de werking van Artikel 5 van het in 1960 gesloten bijstandsverdrag met de VS.¹⁹

Evenals China heeft Japan een groot belang bij de instandhouding van de vrijheid van maritieme doorvaart. Het land is afhankelijk van de import van grondstoffen en de onbelemmerde export van zijn industriële producten. De toenemende assertiviteit van China in Oost-Azië, de opbouw van de Chinese marine en de Chinese claim op eilanden in de Zuid-Chinese Zee leiden in Tokyo tot de conclusie dat zijn economische en territoriale belangen in het geding kunnen komen. In dit verband is het van belang op te merken dat de Japanse marine weliswaar kleiner van omvang is dan de Chinese marine, maar dat zij wel over meer geavanceerd materieel beschikt dan haar Chinese tegenhanger.²⁰

18 BBC News Asia, 29 April 2013, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11341139>>. Geraadpleegd op 3 juli 2013.

19 David Lai, 'Asia-Pacific: A Strategic Assessment', Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, Carlisle, May 2013, p. 43.

20 Zie: <<http://defensestatecraft.blogspot.nl/2013/04/sino-japanese-naval-strength-comparison.html>>. Geraadpleegd op 6 december 2013.

Japan veronderstelt dat China een regionale grootmacht wil worden en de status-quo in de regio wil wijzigen, desnoods met gebruik van geweld. Het weinig transparante Chinese defensieprogramma, het groeiende defensiebudget en de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten, waaronder een vliegekampschip, leiden tot bezorgdheid in Tokyo dat China zijn maritieme invloed wil versterken en met militaire middelen kracht wil bijzetten. Japan beschuldigt China ervan in Japanse territoriale wateren en het Japanse luchtruim actief te zijn en waarschuwt dat dit gedrag tot ongelukken of confrontaties kan leiden. Volgens Japan hebben Chinese schepen in 2012 41 keer de Japanse maritieme grenzen geschonden en heeft de Japanse luchtmacht meer dan 300 keer moeten reageren op een schending van het luchtruim. In het bijzonder wordt verwezen naar een incident in januari 2013, toen een Chinees marineschip zijn radar op een Japans marineschip gericht hield. China ontkent het incident. In 2010 vond een maritiem incident plaats in de Oost-Chinese Zee, waarna China de export van zeldzame aardmetalen naar Japan tijdelijk stopzette. Spanningen zijn verder opgelopen toen in 2012 de Japanse overheid een bod uitbracht op de Senkaku/Diaoyu-eilanden die eigendom waren van een Japanse private eigenaar; dit leidde tot rellen in China, de verwoesting van Japanse eigendommen en het hacken van Japanse websites. Japan maakt zich ook zorgen om de toenemende dreiging van cyberaanvallen uit China.

Vertrouwenwekkende maatregelen tussen China en Japan zijn niet of nauwelijks genomen. Het idee van een maritieme *hotline* tussen Japan en China – waardoor escalatie van incidenten vermeden kan worden – is door China afgewezen. Ook zijn er het afgelopen jaar geen ontmoetingen geweest tussen hooggeplaatste militairen van beide landen. Sinds het aantreden van de leider van de Liberaal Democratische Partij, Shinzo Abe, en mede onder druk van ultranationalisten, staat een wijziging van de grondwet op de agenda, in het bijzonder Artikel 9, dat het pacifisme van Japan vastlegt. Het ontbreekt de regering Abe vooralsnog aan de noodzakelijke tweederdemeerderheid in het Hogerhuis. Hoewel zo'n grondwetwijziging niet noodzakelijk is om het Japanse territorium te verdedigen, is het van groot symbolisch belang om binnenlandse steun te krijgen voor een versterkt defensiebeleid. Ook wil de regering-Abe het zelfopgelegde verbod op wapenexport opheffen.

In 2013 is een nationale veiligheidsraad opgericht, het defensiebudget is beperkt verhoogd en de defensierichtlijnen uit 2010 worden herzien, evenals het defensieverdrag met de VS. In de interim-defensiestrategie van 2013 staat dat Japan een amfibische capaciteit zal opbouwen en gaat investeren in onbemande surveillance- en inlichtingen-capaciteiten. Ook gaat Japan zich richten op de ontwikkeling van een (ballistische) raketverdediging.

Japan omarmt de toenemende Amerikaanse aandacht voor de Aziatische Pacific, en de militaire versterking in de regio. Door zelf te investeren in defensiecapaciteiten hoopt het de militaire banden met de VS verder te verdiepen. Wel zet Japan vraagtekens bij het afnemende Amerikaanse defensiebudget en de gevolgen daarvan voor de heroriëntatie van de VS tegenover Azië. Eveneens maakt Japan zich zorgen over de bereidheid van de VS om Japan te hulp te komen als spanningen met China tot een gewapend conflict zouden leiden. De topontmoeting tussen de presidenten Obama en Xi Jinping eerder dit jaar voedt de Japanse zorg dat de VS China de facto erkent als regionale grootmacht. De relatie tussen de VS en China zou daarmee te belangrijk worden om te laten ontsporen door een conflict over de onbewoonde Senkaku/Diaoyu-eilanden. Dit leidt tot een klassiek veiligheidsdilemma: in de VS is men bezorgd dat toenemende Japanse assertiviteit tot spanningen met China zal leiden, terwijl men in Japan twijfelt over de geloofwaardigheid van de Amerikaanse veiligheidsgaranties. Het verrassende

besluit van de Chinese leiding in november 2013 tot instelling van een zogenaamde luchtverdediging identificatiezone, die het luchtruim van een groot deel van de Oost-Chinese Zee bestrijkt, kan in dit verband worden uitgelegd als een maatregel die bedoeld is om de Amerikaanse vastbeslotenheid te testen.

Uit een recent opinieonderzoek kwam naar voren dat 90 procent van de ondervraagden uit China een negatief beeld heeft van Japan en 80 procent van de Japanners een negatief beeld van China.²¹

In reactie op de groeiende macht van China heeft Japan voor het eerst in meer dan tien jaar het defensiebudget verhoogd en zoekt het toenadering tot landen in de regio. Het investeert in veiligheidsbetrekkingen met andere maritieme landen in Zuidoost-Azië, in het bijzonder Vietnam, Maleisië, Filippijnen, Singapore en Indonesië. Ook met Australië, India en ASEAN worden de (defensie)banden aangehaald. Japan ziet de problemen in de Zuid-Chinese Zee en de Oost-Chinese Zee als met elkaar verbonden. Japan heeft in 2012 twaalf patrouillevaartuigen aan de Filippijnen verkocht en eerder dit jaar beloofde premier Abe de Filippijnen te steunen bij de versterking van de kustwacht. Ook heeft Japan in 2013 een akkoord bereikt over de verkoop van amfibische vliegtuigen aan India.

Overigens uiten landen in de regio ook hun ongenoegen over de Japanse retoriek en het gebrek aan fijngevoeligheid inzake zijn oorlogsverleden. Het bezoek van premier Abe aan de omstreken Yasukuni Tempel eind 2013 – waar de as van 14 terechtgestelde oorlogsmisdadigers uit de Tweede Wereldoorlog ligt – leidde tot negatieve reacties van Japans buurlanden. De relatie met Zuid-Korea ondervindt negatieve gevolgen als gevolg van de spanningen rond de Dokdo/Takeshima-eilanden en het Japanse gebrek aan bereidheid om het gevoelige onderwerp rond de zogeheten troostmeisjes in de Tweede Wereldoorlog bespreekbaar te maken.²² De retoriek is ook vaak ongelukkig; zo heeft Japan een nieuw marineschip in gebruik genomen dat dezelfde naam draagt als een schip dat in de jaren dertig meedeed aan de invasie van China. Japanse verontschuldigungen voor de Tweede Wereldoorlog worden in China dan ook minder serieus genomen en gezien als verplichte nummers. Ook de pogingen van premier Abe om Artikel 9 van de grondwet te amenderen roept negatieve reacties op, vooral in China en Zuid-Korea. Artikel 9 verbiedt de inzet van de krijgsmacht bij internationale conflicten.

Of de huidige Japanse minister-president er uiteindelijk in zal slagen voldoende binnenlandse steun te verwerven voor de door hem gewenste grondwetswijziging zal waarschijnlijk mede bepaald worden door de ontwikkeling van de Japanse economie. Japan, de derde economie van de wereld, kampt al vele jaren met economische stagnatie, een vergrijzende bevolking en een torenhoge overheidsschuld (230 procent van het Bruto Nationaal Product). De invloed die Japan de komende decennia kan uitoefenen in de Aziatische Pacific zal vooral worden bepaald door de mate waarin het land de economie succesvol kan hervormen. Als die hervormingen slagen, zal premier Abe naar verwachting voldoende economisch en politiek ‘kapitaal’ verwerven om de Japanse krijgsmacht te versterken en de ‘pacifistische’ grondwet te herzien.

21 ‘Japanese Public’s Mood Rebounding, Abe Highly Popular’, Pew Research Center, 11 July 2013.

22 TIME, ‘Here Comes the Sun. Japan’s leadership seeks to recapture the country’s former glory’, Vol. 182, No. 15, 7 October 2013.

Taiwan

Sinds het aantreden van president Ma Ying-Jeo in Taiwan in 2008 zijn de van oudsher moeizame betrekkingen tussen Taiwan en het Chinese vasteland sterk verbeterd. Ma Ying-Jeo voert een ontspanningspolitiek jegens Beijing, die gebaseerd is op drie uitgangspunten: geen eenmaking, geen onafhankelijkheid en geen gebruik van geweld.

De VS voert sinds 1979 een beleid dat voorziet in wapenexport naar Taiwan, maar uitsluitend voor zelfverdedigingsdoeleinden. Tussen 2002 en 2010 heeft de VS voor ongeveer \$ 11 miljard aan wapens verkocht aan Taiwan. De VS is officieel voorstander van het Eén-Chinabeleid en spreekt zich daarmee uit tegen onafhankelijkheid van Taiwan. Maar de VS staat ook op het standpunt dat noch China noch Taiwan tot eenzijdige actie mag overgaan om de status-quo te wijzigen. In de Taiwan Relations Act (1979) is onder meer de Amerikaanse steun aan Taiwan vastgelegd bij een eventuele Chinese aanval.²³ Tegelijkertijd worden in Taiwan zelf, evenals in Japan, vraagtekens geplaatst bij de geloofwaardigheid van de Amerikaanse veiligheidsgaranties wanneer de spanningen met China onverhoeds zouden escaleren.²⁴ Bij dit alles is het goed te bedenken dat de positie van Taiwan al tientallen jaren, ondanks soms hoog oplopende spanningen, nooit tot een gewapend treffen heeft geleid.

Zuidoost-Azië

In de bloeiperioden van het oude Chinese Rijk was China de dominante mogendheid in de regio rondom de Zuid-Chinese Zee. De Chinezen verloren echter in de 19^e en 20^e eeuw hun invloed in dit gebied aan achtereenvolgens Europese koloniale machten en Japan. Tijdens een internationale vredesconferentie in San Francisco in 1951, waarbij noch Taiwan noch de Volksrepubliek China waren uitgenodigd, werd besloten dat Japan de Spratly- en Paracel-eilanden in de Zuid-Chinese Zee moest afstaan, maar werd in het midden gelaten ten gunste van wie. De toenmalige Chinese minister van Buitenlandse Zaken Zhou En-lai sprak destijds van een oorlogsverdrag voor de West-Pacific in plaats van een vredesverdrag, aangezien de Chinese claims op Taiwan en omliggende eilanden alsmede op de Spratly- en Paracel-eilanden niet gehonoreerd werden.²⁵

In de eerste decennia van de Koude Oorlog was Zuidoost-Azië het toneel van dekolonisatiestrijd, onafhankelijkheidsoorlogen, buitenlandse militaire interventies en interne conflicten die ontzaglijk leed met zich brachten. In 1973 beëindigde de VS zijn militaire interventie in Vietnam en twee jaar later kwam het gehele land onder communistisch bestuur. In 1975 intervenueerde Indonesië in Oost-Timor en volgde een bezetting van bijna een kwart eeuw. In hetzelfde jaar kwam in Cambodja de Rode Khmer aan de macht die een ongekende terreur uitoefende onder de eigen bevolking. Pas na een interventie door buurland Vietnam in 1979 kwam aan de *killing fields* in Cambodja een einde. De jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw brachten een periode van relatieve rust en economische groei in Zuidoost-Azië, gevolgd door een diepe economische crisis eind jaren negentig.

23 China beschikt over 1100 ballistische raketten die op Taiwan gericht staan.

24 X. Dormandy, 'Prepared for Future Threats? US Defence Partnerships in the Asia-Pacific Region', Chatham House, June 2012, pp. 10-11.

25 David Lai, 'Asia-Pacific: A Strategic Assessment', Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, Carlisle, May 2013, pp. 58-60.

Sinds het begin van deze eeuw kennen de meeste landen een lange aaneengesloten periode van economische groei, die mede mogelijk gemaakt is door de opkomst van China als economische macht. China is de VS inmiddels voorbijgestreefd als belangrijkste handelspartner van deze landen, maar in de ogen van een aantal Zuidoost-Aziatische landen heeft de welvaartsgroei als gevolg van China's economische expansie ook een keerzijde. Zo zijn er zorgen over China's snel stijgende defensie-uitgaven en de toename van incidenten in de Zuid-Chinese Zee in relatie tot soevereiniteitsaanspraken op eilanden in het gebied.²⁶

De Zuid-Chinese Zee is van groot belang voor de internationale scheepvaart; zij vormt de verbinding tussen de Indische en de Grote Oceaan. Ook is zij rijk aan olie en visgronden. Tegelijkertijd is de Zuid-Chinese Zee een bron van periodiek oplopende spanningen over territoriale claims van China, Taiwan en enkele Zuidoost-Aziatische kuststaten. De volgende disputen zijn in het geding:

- de Paracel-eilanden worden bezet door China, maar geclaimd door Vietnam en Taiwan;
- de Pratas-eilanden worden bezet door Taiwan, maar geclaimd door China;
- de Spratly-eilanden waarvan delen worden bezet door China, Taiwan, Vietnam, Maleisië en de Filippijnen, worden in hun geheel geclaimd door China, Taiwan en Vietnam en partieel door Maleisië, de Filippijnen en Brunei;
- de Macclesfield Bank en het Scarborough Reef worden niet bezet, maar wel geclaimd door China en Taiwan, terwijl het Scarborough Reef ook geclaimd wordt door de Filippijnen.²⁷

De ondertekening van de Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (DoC) in 2002 door de tien ASEAN-landen en China leek aanvankelijk een doorbraak te betekenen en een diplomatieke oplossing van de territoriale disputen dichterbij te brengen. Het voornemen om te komen tot een juridisch bindende gedragscode wekte verwachtingen over een vreedzame regeling voor bovengenoemde disputen. Positief was ook de ondertekening in 2005 van een trilaterale overeenkomst tussen China, Vietnam en de Filippijnen over de gezamenlijke opsporing van olie en gas in de Zuid-Chinese Zee, de zogeheten Joint Marine Seismic Undertaking (JMSU). Niettegenstaande deze positieve ontwikkelingen gingen de direct betrokken landen ondertussen wel door met het verstreken van de eigen presentie c.q. bezetting van de omstrede eilanden.²⁸ Vanaf 2007 is het aantal incidenten om en nabij de omstrede eilanden weer toegenomen. Vooral tussen China en Vietnam en tussen China en de Filippijnen hebben zich verscheidene incidenten op zee voorgedaan, waarbij vissersboten werden aangevallen of verjaagd.

De Chinese territoriale claims en de incidenten op de Zuid-Chinese Zee stonden hoog op de agenda van een ASEAN-bijeenkomst in Vietnam in juli 2010, waarbij ook de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Clinton aanwezig was. Zij verklaarde dat de vrije doorvaart en de eerbiediging van het internationaal recht op de Zuid-Chinese

26 Paul J. Bolt, 'Contemporary Sino-Southeast Asian Relations', *China: An International Journal*, Vol. 9, No. 2, September 2011, pp. 276-277.

27 Sarah Raine and Christian Le Mière, 'Regional Disorder: The South China Sea Disputes', The International Institute for Strategic Studies, London, March 2013, p. 13.

28 Ibid., pp. 46-47.

Zee ook een Amerikaans nationaal belang betrof. De Amerikaanse oproep om door middel van multilaterale onderhandelingen de territoriale disputen te beslechten ontlokte verontwaardigde diplomatieke reacties aan Beijing, waar de geschillen in de Zuid-Chinese Zee vooral als bilaterale kwesties worden beschouwd. De uitspraken van minister Clinton werden in Hanoi echter verwelkomd als een diplomatiek succes voor Vietnam in zijn dispuut met China.²⁹ Recentelijk heeft China ingestemd met een ASEAN-voorstel tot de instelling van een crisis *hotline* ten behoeve van maritieme incidenten in de Zuid-Chinese Zee. Ook wordt opnieuw gepoogd overeenstemming te bereiken over een gedragscode voor de Zuid-Chinese Zee.³⁰

De kernvraag is of de normen van het internationaal zeerecht (UNCLOS) en het diplomatiek overleg de overhand zullen krijgen bij de oplossing van de conflicterende territoriale claims in de Zuid-Chinese Zee of dat door de groeiende economische en/of militaire macht van China de compromisbereidheid van Beijing zal afnemen.

1.3 China's toenadering tot Zuidoost-Azië

Lange tijd stonden de relaties tussen China en Zuidoost-Azië in het teken van wederzijds wantrouwen. Zo speelde de angst voor China een rol bij de oprichting van ASEAN in 1967, in een tijd dat China onder leiding van Mao Zedong opstanden in Maleisië, Filippijnen, Birma, Thailand en Laos steunde. Ook verslechterden de betrekkingen tussen China en Indonesië na de machtsovername van generaal Soeharto in 1965, waarbij honderdduizenden communisten werden vermoord. Ten slotte verkeerden de van oorsprong goede betrekkingen tussen communistisch China en Vietnam in hun tegendeel met als dieptepunt de Chinese invasie in Vietnam in 1979.³¹

Vanaf de vroege jaren negentig in de vorige eeuw spande de Chinese regering zich in de economische en politieke banden met de Zuidoost-Aziatische landen weer aan te halen. Zuidoost-Azië heeft grote strategische betekenis voor China vanwege de aanwezige grond- en delfstoffen en de belangrijke internationale scheepvaartroutes (Straat van Malakka, Zuid-Chinese Zee), die essentieel zijn voor China's economische ontwikkeling. China's diplomatieke inspanningen in de regio werden in 1996 beloofd met een partnerschapsrelatie met ASEAN gevolgd door de ondertekening van regionale samenwerkingsovereenkomsten.³² Voorlopig hoogtepunt van China's toenaderingspolitiek is de instelling van de ASEAN-China vrijhandelszone (ACFTA) in 2010, waardoor de wederzijdse handel met ongeveer 50 procent is gestegen. Voor China vertegenwoordigt de ACFTA naast een economisch belang eveneens een politiek-

29 David Lai, 'Asia-Pacific: A Strategic Assessment', Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, Carlisle, May 2013, pp. 284-285; Fenna Egberink, 'ASEAN, China's Rise and Geopolitical Stability in Asia', *Clingendael Paper*, No. 2, The Hague, April 2011, pp. 20-22.

30 Toespraak van de Amerikaanse minister van Defensie Hagel bij het International Institute for Strategic Studies (Shangri-La Dialogue), Singapore, 1 juni 2013.

31 Paul J. Bolt, 'Contemporary Sino-Southeast Asian Relations', *China: An International Journal*, Vol. 9, No. 2, September 2011, p. 278.

32 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (2002) en Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (2003).

strategisch belang; de onderhavige overeenkomst vergroot de Chinese invloed op Zuidoost-Azië ten opzichte van de VS.³³

De Chinese toenadering tot Zuidoost-Azië heeft onmiskenbaar bijgedragen aan hechtere onderlinge economische banden. China heeft als belangrijkste doel de economische groei van het afgelopen decennium vast te houden. Een escalatie van een territoriaal dispuut in de Zuid-Chinese Zee zou onherroepelijk schade toebrengen aan de Chinese economische ontwikkeling en is derhalve ook in Chinese ogen hoogst onwenselijk. De wederzijdse economische afhankelijkheid verkleint weliswaar de kans op het uitbreken van gewapende conflicten, maar het kan zeker niet worden uitgesloten. Tegelijkertijd is de blijvende militaire aanwezigheid van de VS in de Aziatische Pacific, weliswaar tegen de zin van China, voor een aantal ASEAN-landen een welkom tegenwicht tegen de groeiende Chinese invloed en assertiviteit.

33 Paul J. Bolt, 'Contemporary Sino-Southeast Asian Relations', *China: An International Journal*, Vol. 9, No. 2, September 2011, pp. 278-281; Fenna Egberink, 'ASEAN, China's Rise and Geopolitical Stability in Asia', *Clingendael Paper*, No. 2, The Hague, April 2011, p. 22.

II Amerikaanse heroriëntatie op Azië

*The Asia-Pacific has become a key driver of global politics*³⁴

Oost- en Zuidoost-Azië hebben sinds het aantreden van president Obama in 2009 een prominentere plaats verworven in het Amerikaanse buitenlands beleid. Het zwaartepunt van de wereldeconomie verplaatst zich geleidelijk van het Westen (Atlantisch gebied) naar het Oosten (Aziatische Pacific) en bijgevolg is er sprake van een verschuiving of heroriëntatie van de Amerikaanse economische, diplomatieke en strategische inspanningen in de richting van Azië. Nu de VS heeft beklemtoond ook op lange termijn een actor in de Aziatische Pacific te blijven, ook militair, is het belangrijk de strategische relatie tussen de twee regionale grootmachten – VS en China – opnieuw te bezien.³⁵ Het uitgangspunt voor Washington is daarbij dat enerzijds een conflict met China moet worden vermeden en anderzijds de VS een geloofwaardige veiligheidspartner moet blijven voor zijn bondgenoten in Oost- en Zuidoost-Azië.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betekenis van deze Amerikaanse heroriëntatie op Azië. Wat zijn de Amerikaanse belangen in de Aziatische Pacific? Welke ambities heeft de VS als regionale actor in de Aziatische Pacific en over welke middelen beschikt het ter verwezenlijking van deze ambities? Wat betekent de Amerikaanse heroriëntatie op Azië voor de trans-Atlantische relatie?

II.1 Amerikaanse belangen in de Aziatische Pacific

Veiligheid en stabiliteit

De VS heeft belang bij stabiliteit in de Aziatische Pacific en zal de optie openhouden op te treden wanneer China een militair overwicht in de regio zou nastreven. Immers, indien China de dominante mogendheid zou worden in de regio, zou de positie van de VS als wereldmogendheid in gevaar kunnen komen. Ook zijn er aan Amerikaanse kant zorgen dat Aziatische bondgenoten die kunnen rekenen op een Amerikaanse veiligheidsgarantie, betrokken raken bij een veiligheidsincident met China. De VS is niet alleen uit op indamming van de invloed van China (*containment*), maar ook op dialoog en samenwerking (*engagement*) teneinde het conflictpotentieel in de Aziatische Pacific te beteugelen. Omdat succes van diplomatieke inspanningen niet verzekerd is, dient de VS ook voorbereid te zijn op de mogelijkheid van militaire escalatie in geval van een ernstig veiligheidsincident. Met andere woorden, de VS staat voor de moeilijke opgave te blijven investeren in een constructieve relatie met China, maar tegelijkertijd het risico onder ogen te zien dat spanningen met dit land steeds moeilijker kunnen worden beheerst of dat Chinese leiders, al dan niet onder invloed van een binnenlandse crisis, hun heil zoeken in een buitenlands avontuur.

Aan (potentiële) conflictstof in de regio is geen gebrek. Als eerder vermeld, zijn er naast de kwestie Taiwan ook territoriale geschillen tussen China en enkele nabuurstaten aan de Oost- en Zuid-Chinese Zee. Gewelddadige islamitische bewegingen in Indonesië en

34 Hillary Clinton, 'America's Pacific Century', *Foreign Policy*, November 2011.

35 Ibid.; Department of Defense United States of America, 'Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense', January 2012.

de Filippijnen baren de VS en zijn bondgenoten in de regio zorgen uit een oogpunt van de bedreiging voor de interne stabiliteit van deze landen. Een veiligheidsrisico voor de VS en zijn Aziatische bondgenoten, zij het van enigszins afzonderlijke aard, ligt ook besloten in het kernwapenprogramma van Noord-Korea, dat geen partij meer is bij het non-proliferatieverdrag.³⁶

Welvaart en handel

*Asia-Pacific is critical to achieving my highest priority, and that's creating jobs and opportunity for the American people.*³⁷

Sinds het begin van de financiële en economische crisis in de VS en Europa is het aandeel van Azië in de wereldhandel snel gestegen. Dit uit zich ook in het handelsverkeer met de VS. Zo is de handel tussen de VS en de ASEAN-landen tussen 2009 en 2010 met 31 procent gestegen en vormen de APEC-landen tezamen de grootste afzetmarkt voor de Amerikaanse export.³⁸ Vrije doorvaart op zee is dan ook van groot belang voor de ontplooiing en verdere groei van de handel. De Zuid-Chinese Zee is de belangrijkste internationale scheepvaartroute voor de handel van en naar Oost-Azië. Als leidende wereldmogendheid heeft de VS sinds de Tweede Wereldoorlog door middel van een ongeëvenaarde maritieme presentie borg gestaan voor de veiligheid van de zeeverbindingen, een beleid dat de VS niet voornemens is te veranderen.

II.2 Azië-beleid van de Verenigde Staten

*A secure and peaceful Asia is the foundation for the second area in which America is leading again.*³⁹

Uitgangspunt voor het Azië-beleid van de VS was en is dat voorkomen moet worden dat één land in de Aziatische Pacific een dominante positie verwerft. De VS is om die reden in de vorige eeuw verwickeld geraakt in een oorlog tegen Japan na de aanval op Pearl Harbor (1941) en vervolgens in de oorlog in Korea. De Amerikaanse militaire betrokkenheid bij de Koreaoorlog werd in hoge mate ingegeven door angst voor Chinese dominantie in Oost-Azië. Wat Korea betreft, speelde nog een ander motief een rol. Sommige Amerikaanse beleidsmakers dachten dat de aanval van Noord-Korea in 1950 door de Sovjetunie was geregisseerd met de bedoeling de westerse landen in Azië af te matten, zodat de Sovjets vrij spel hadden in Europa.

In de 20^e eeuw was Europa het centrum van twee wereldoorlogen en een Koude Oorlog; de VS had zich ten doel gesteld te voorkomen dat Duitsland respectievelijk de Sovjet-Unie de dominante macht in Europa zou worden. Vanuit die positie zouden ze

36 X. Dormandy, 'Prepared for Future Threats? US Defence Partnerships in the Asia-Pacific Region', Chatham House, June 2012, pp. 20-21.

37 Toespraak president Obama in het Australische parlement, Canberra, 17 November 2011.

38 Office of the United States Trade Representative, 'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN): Recent Developments', 2011.

39 Toespraak president Obama in het Australische parlement, Canberra, 17 November 2011.

een bedreiging vormen voor de veiligheid van de VS en voor de status van de VS als wereldmogendheid. Thans zijn er Amerikaanse zorgen dat het land dat in Azië in de 21^e eeuw uitgroeit tot regionale supermacht, de mogelijkheid heeft eveneens mondiale dominantie na te streven. In die context wordt daarom dikwijls gerefereerd aan de 21^e eeuw als 'America's Pacific Century'.⁴⁰

Onder president Obama zien we dat de VS zich meer dan voorheen aansluit bij het al langer bestaande streven in de regio tot meer multilaterale veiligheidssamenwerking in de Aziatische Pacific. De regio zelf spant zich in om stapsgewijs een eigen veiligheids-architectuur en economische samenwerking tot stand te brengen die stabiliteit en welvaart genereert. De VS committeert zich aan deze inspanningen. Daarom neemt de VS deel aan de jaarlijkse bijeenkomsten van het ASEAN Regional Forum (ARF) en de East Asia Summit alsmede aan de tweejaarlijkse bijeenkomsten van de ASEAN Defense Ministers' Meeting-Plus (ADMM+) waar over gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken wordt gesproken.

Daarnaast is er ook sprake van militaire versterkingen van de VS in de Aziatische Pacific, waarmee het zijn Aziatische bondgenoten wil duidelijk maken dat de VS hen onvoorwaardelijk blijft steunen. Na de jarenlange aanwezigheid van Amerikaanse grondtroepen in Irak en Afghanistan zullen de 1^e en 3^e Marine Expeditionary Forces (I MEF en III MEF) alsmede het Eerste Legerkorps van de landmacht (I Corps) en de 25^e Infantry Division voortaan in de Aziatische Pacific worden gestationeerd. Ook is 60 procent van de overzeese capaciteit van de Amerikaanse luchtmacht al in de regio gestationeerd en zal in 2020 eveneens 60 procent van de Amerikaanse marinevloot in de Aziatische Pacific zijn thuishaven hebben. De Amerikaanse militaire versterkingen gaan overigens verder dan de aanwezigheid van *state-of-the-art* technologie en platforms in het gebied, maar betreffen ook nauwe samenwerking met militair personeel en veiligheidsexperts van zijn Aziatische bondgenoten.⁴¹ De aangekondigde bezuinigingen op het Amerikaanse defensiebudget roepen overigens wel vragen op met betrekking tot de haalbaarheid van deze militaire versterkingen in de regio.

II.2.1 Hernieuwd engagement met China?

Een hernieuwd engagement met China vormt een speerpunt van de Amerikaanse heroriëntatie op Azië. Voormalig minister van Buitenlandse Zaken Clinton verwoordde dit als volgt: 'We are, together, building a model in which we can strike a stable and mutually acceptable balance between cooperation and competition.'⁴² Volgens sommige analisten houdt dit hernieuwde engagement in feite in dat de VS inzake economische thema's nauw wenst samen te werken met China op voet van gelijkheid, terwijl het op veiligheidsgebied vasthoudt aan de huidige status-quo met de VS als enige militaire supermacht in de Aziatische Pacific. De Chinese regering zou van mening zijn dat aan twee belangrijke voorwaarden voor nauwere samenwerking met de VS nog niet is

40 Hillary Clinton, 'America's Pacific Century', *Foreign Policy*, November 2011.

41 Toespraak van de Amerikaanse minister van Defensie Hagel bij het International Institute for Strategic Studies (Shangri-La Dialogue), Singapore, 1 June 2013; Kevin Rudd, 'Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-Chinese relations', *Foreign Affairs*, Volume 92, Number 4, March/April 2013.

42 Toespraak van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Clinton bij het US Institute of Peace, Washington, 7 March 2012.

voldaan: de VS moet China als een gelijke beschouwen en het moet respect tonen voor China's vitale belangen.⁴³

De door president Obama gepresenteerde *defense strategic guidance* gaat uit van behoud van Amerikaans leiderschap in de wereld, ook op militair gebied. Over de opkomst van China als regionale macht wordt opgemerkt dat deze de Amerikaanse economische en veiligheidsbelangen op twee manieren kan raken; in positieve zin wanneer bilaterale samenwerking prevaleert om vrede en stabiliteit in Oost-Azië te behouden of in negatieve zin wanneer China geen duidelijkheid verschaft over de strategische betekenis van zijn groeiende militaire macht.⁴⁴ Zo stelt de *defense strategic guidance* dat de Chinese ontwikkeling van *anti-access/area-denial*(A2/AD)-capaciteit een aantasting vormt van het Amerikaanse militaire optreden (*power projection*) in de regio. Daarom worden militaire investeringen in het vooruitzicht gesteld die Amerikaans optreden tegen conventionele precisiewapens in een A2/AD-omgeving mogelijk maakt.⁴⁵ Air-Sea Battle is in dit verband een veel genoemd nieuw operationeel concept, dat de VS in staat zou moeten stellen om door middel van grootscheepse fysieke- en cyberaanvallen de A2/AD-capaciteit op het Chinese vasteland en op zee uit te schakelen alvorens deze ingezet kan worden tegen Amerikaanse militaire doelen.⁴⁶ Volgens critici kleven grote veiligheidsrisico's aan dit concept. Het ontbeert een duidelijk strategisch doel. Verder zou het een nieuwe wapenwedloop tussen de VS en China in de hand werken. Ook zou het concept voorbijgaan aan het belang van de-escalatie en beheersing van conflicten op een laag geweldsniveau. Ten slotte zou het concept het risico van een preventieve aanval sterk vergroten.⁴⁷ Een mogelijk alternatief voor Air-Sea Battle als offensief concept dat aanvallen op het Chinese vasteland en op zee behelst, is een (gedeeltelijke) zeeblokkade op enige afstand van de Chinese kust, waarmee de Chinese in- en uitvoer kan worden bemoeilijkt, ook wel aangeduid als *offshore control*. Het concept beoogt de kosten van de overzeese handel voor China stap voor stap op te drijven. Daarmee biedt dit concept betere vooruitzichten om een eventueel militair conflict met China te beheersen op een relatief laag geweldsniveau.⁴⁸

43 D. Singh, 'Pivoting Asia, Engaging China-American Strategy in East Asia Today', Institute of South East Asian Studies, October 2012, p. 5.

44 Department of Defense United States of America, 'Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense', January 2012, p. 2.

45 Ibid., pp. 4-5.

46 Center for Strategic and Budgetary Assessments, 'AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept', Washington DC, May 2010.

47 David Gompert and Terrence Kelly, 'Escalation Cause: How the Pentagon's new strategy could trigger war with China', *Foreign Policy*, 2 August 2013; Amitai Etzioni, 'Who Authorized Preparations for War with China?', *Yale Journal of International Affairs*, Summer 2013; The International Institute For Strategic Studies, 'New US military concept marks pivot to sea and air', *IISS Strategic Comments*, Volume 18, Comment 20, May 2012.

48 T.X. Hammes, 'Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict', Center for Strategic Research, Strategic Forum, No. 278, NDU Press, June 2012.

De Amerikaanse oud-minister Kissinger en de oud-nationaal veiligheidsadviseur Brzezinski wijzen op de enorme risico's die een mogelijke escalatie van de onderlinge spanningen tussen de VS en China met zich brengt. Zij roepen op tot meer wederzijds begrip en samenwerking. Concrete afspraken inzake crisispreventie tussen de VS en China zijn een eerste stap, naar analogie van de afspraken met de Sovjet-Unie ten tijde van de Koude Oorlog. De voormalige Australische minister-president Kevin Rudd meent dat het begin van president Obama's tweede termijn en president Xi Jinping's eerste termijn een *window of opportunity* vormen om op het hoogste politieke niveau te werken aan een nieuwe strategische relatie tussen de VS en China. Begonnen moet worden die onderwerpen te identificeren waarbij beide grootmachten overeenkomstige belangen hebben. Door concrete resultaten te boeken op onomstreden vraagstukken – zoals piraterijbestrijding en VN-vredesmissies – kan er sprake zijn van een toename van vertrouwen over en weer.⁴⁹ Daarbij moet worden opgemerkt dat de economische verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid van de VS en China de keuzevrijheid van beide grootmachten beperken bij het te voeren beleid. Zo heeft de VS een groot begrotingstekort dat – zoals eerder vastgesteld – voor een deel (ongeveer acht procent) gefinancierd wordt door China en is de groei van de Chinese economie afhankelijk van de blijvende openstelling van de Amerikaanse markt voor Chinese producten.

Tijdens het bezoek van China's toenmalige vicepresident (en huidige president) Xi Jinping aan Washington in februari 2012 is de bereidheid uitgesproken om de mogelijkheden van nauwere bilaterale samenwerking verder te onderzoeken. Ook het tweedaags bezoek van president Xi Jinping aan Californië in juni 2013 stond in het teken van de verbetering van de Chinees-Amerikaanse betrekkingen en de vergroting van het wederzijds begrip en vertrouwen. De beide presidenten hebben uitvoerig gesproken over economische, handels- en veiligheidspolitieke onderwerpen. Het is nog te vroeg de balans op te maken van deze besprekingen. China zal vermoedelijk langs diplomatieke weg de Amerikaanse bereidheid willen testen om belangrijke concessies te doen inzake de militaire aanwezigheid in de Aziatische Pacific, terwijl het ondertussen voortgaat op het ingeslagen pad van versterking van de Chinese krijgsmacht. Tijdens het bezoek van de Chinese minister van Defensie aan zijn Amerikaanse ambtgenoot Hagel in augustus 2013 zijn positieve stappen gezet op veiligheidsgebied. Beiden zien onder meer mogelijkheden voor gezamenlijke militaire oefeningen. Zo zal de Chinese marine in 2014 deelnemen aan de internationale maritieme oefening 'Rim of the Pacific'.⁵⁰

Voor de VS zijn aan de strategie van dialoog en samenwerking met China ook risico's verbonden; het kan China ertoe aanzetten zich assertiever op te stellen inzake territoriale disputen in de Oost- en Zuid-Chinese Zee, waarbij de Amerikaanse vastberadenheid en bereidheid tot optreden tegen China worden getest.⁵¹

II.2.2 Multilaterale samenwerking in Azië

De Amerikaanse heroriëntatie op Azië houdt een brede regionale diplomatieke en economische strategie in. Onderdelen van deze strategie zijn onder meer een toename

49 Kevin Rudd, 'Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-Chinese Relations', *Foreign Affairs*, Volume 92, Number 4, March/April 2013.

50 Robert Burns, 'Hagel says he will visit China next year', Associated Press, 19 August 2013.

51 D. Singh, 'Pivoting Asia, Engaging China-American Strategy in East Asia Today', *Institute of South East Asian Studies*, October 2012, p. 8.

van de Amerikaanse buitenlandse hulp aan de Aziatische Pacific, het Amerikaanse lidmaatschap van de East Asia Summit (EAS), steun voor een nieuwe generatie regionale handels- en investeringsverdragen via de Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), steun voor de Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) en steun voor (hoog) watermanagement in het kader van het Lower Mekong Initiative.

Ook onderhoudt de VS veel bilaterale en multilaterale partnerschappen in de Aziatische Pacific en heeft in het verleden verdragen inzake veiligheidsgaranties gesloten met Australië, Filippijnen, Japan, Nieuw-Zeeland, Thailand en Zuid-Korea. In een rapport van RAND-Corporation wordt de vraag gesteld of de VS over twintig jaar nog wel bij machte is om bevriende landen nabij China te verdedigen bij een vijandelijke aanval. Het concludeert dat de Amerikaanse diplomatie zich beter kan richten op de totstandkoming van coöperatieve veiligheidsafspraken in Oost- en Zuidoost-Azië, waarbij China zoveel mogelijk rechtstreeks betrokken wordt.⁵² Kevin Rudd meent dat de VS en China gezamenlijk moeten aansturen op de totstandkoming van vertrouwenwekkende maatregelen op veiligheidsgebied via de East Asia Summit en de ASEAN Defense Ministers' Meeting-Plus (ADMM+).⁵³ Hier dringt zich de analogie op met de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), waarin de VS, Canada en Europa inclusief de voormalige Sovjetrepublieken samenwerken bij de ontwikkeling en naleving van vertrouwenwekkende maatregelen op veiligheidsgebied. Ook kan de OVSE bij (sluimerende) conflicten tussen en binnen lidstaten in een vroegtijdig stadium bemiddelen.

Multilaterale samenwerking via de EAS, APEC, ARF en ADMM+ vergt een langetermijn-verbintenis van de VS. Eerdere Amerikaanse pleidooien om de ASEAN in te richten naar het model van de Europese Unie werden door de regeringen van deze landen verworpen. Zij beschouwen de ASEAN als een belangrijk forum voor dialoog, maar voelen zich niet gebonden overeenstemming te bereiken over gezamenlijke beleidsstandpunten die alle landen binden. Daarmee kiezen de ASEAN-landen voor zogeheten *soft integration*. De soevereiniteit van de afzonderlijke lidstaten staat binnen de ASEAN niet ter discussie. Toch moet het belang van deze multilaterale organisaties naar waarde worden geschat. De persoonlijke contacten tussen regeringsleiders en ministers zijn belangrijk voor het versterken van het onderling vertrouwen. Op langere termijn kan dit vertrouwen van grote waarde blijken bij de vreedzame oplossing van langstlepende (belangen)conflicten.⁵⁴

II.2.3 Trilaterale en plurilaterale samenwerking in Azië

Effectieve multilaterale samenwerking in Azië vergt een lange adem. Daarom ziet de VS zich ook genoodzaakt te investeren in trilaterale of plurilaterale samenwerking⁵⁵ met landen en partners in de regio. Voorbeelden van ontluikende trilaterale samenwerking zijn het overleg tussen India, Japan en VS alsmede tussen India, Australië en VS. Minder

52 James Dobbins e.a., 'Conflict with China: Prospects, Consequences and Strategies for Deterrence', Rand Corporation, Santa Monica, 2011.

53 Kevin Rudd, 'Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-Chinese relations', Foreign Affairs, Volume 92, Number 4, March/April 2013.

54 X. Dormandy, 'Prepared for Future Threats? US Defence Partnerships in the Asia-Pacific Region', Chatham House, June 2012, pp. 27-28, 33.

55 Samenwerking tussen een groep landen van beperkte omvang.

succesvol is het overleg tussen Japan, Zuid-Korea en VS vanwege de moeizame relatie tussen de beide Aziatische mogendheden. Overigens is hier sprake van een risico dat Beijing tri- en plurilaterale overleggen opvat als een Amerikaanse *containment*strategie tegenover China; dit geldt bij uitstek voor de op handen zijnde Trans-Pacific Partnership-overeenkomst (TPP) waar China (vooralsnog) niet aan deelneemt. Aan de onderhandelingen over een TPP wordt deelgenomen door Australië, Brunei, Canada, Chili, Japan, Maleisië, Mexico, Nieuw-Zeeland, Peru, Singapore, Verenigde Staten en Vietnam. Het is van strategisch belang dat de VS uitsluiting van China bij de TPP voorkomt en China de kans wordt geboden zich op termijn alsnog aan te sluiten.⁵⁶

Het bekendste plurilaterale overleg in Oost-Azië is het zespactijvenoverleg⁵⁷ waar tussen 2003 en 2009 is onderhandeld over het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma. Dit programma vormt een ernstig veiligheidsrisico voor zowel de VS als zijn bondgenoten Zuid-Korea en Japan. Een wapenwedloop tussen Noord-Korea en genoemde landen is het directe gevolg. Het betekent ook een aanzienlijke Amerikaanse militaire investering ten behoeve van de stabiliteit op het Koreaanse schiereiland. In 2009 heeft Noord-Korea het zespactijvenoverleg eenzijdig opgezegd. De kernwapenproef die het Noord-Koreaanse regime in februari 2013 uitvoerde, onderstreept het belang van snelle hervatting van de onderhandelingen. Echter, de Noord-Koreaanse leider Kim Jong-un heeft tot op heden slechts gedreigd met oorlogsretoriek in antwoord op de ingestelde sancties door de VN. De laatste berichten wijzen erop dat de Noord-Koreaanse leider onder druk van China zijn toon heeft gematigd. De opstelling van China is waarschijnlijk doorslaggevend voor de kansen op hervatting van het zespactijvenoverleg, aangezien het Noord-Koreaanse regime het niet zonder Chinese steun kan stellen.

II.3 Trans-Atlantische relatie 'revisited'?

*'The Asia-Pacific rebalance is not a retreat from other regions of the world.'*⁵⁸

De heroriëntatie op Azië is geen fundamentele breuk in het Amerikaanse buitenlands en veiligheidsbeleid en moet volgens de Obama-regering dan ook niet worden opgevat als een keuze tussen Azië en Europa. Het is beter te spreken van een logische verschuiving van het zwaartepunt in het Amerikaanse beleid naar de Aziatische Pacific onder invloed van veranderde en veranderende geopolitieke machtsverhoudingen. Onder president George W. Bush (2001-2009) was al sprake van een nieuw Amerikaans partnerschap met India, Indonesië en Vietnam. President Obama ging een stap verder door het toegenomen belang van de gehele Aziatische Pacific voor de VS te benadrukken. Dit betekent echter niet dat de VS minder aandacht zal hebben voor belangrijke diplomatieke en veiligheidsvraagstukken in andere regio's, zoals Syrië, Iran en Israël/Palestina. Wel kan dit betekenen dat de VS zich in de toekomst minder snel zal inzetten voor de vermindering van veiligheidsrisico's in de nabijheid van Europa en zijn Europese bondgenoten zal aansporen meer verantwoordelijkheid te dragen voor crisisbeheersing in fragiele staten zoals Libië en Mali.

56 X. Dormandy, 'Prepared for Future Threats? US Defence Partnerships in the Asia-Pacific Region', Chatham House, June 2012, p. 28.

57 China, Rusland, de Verenigde Staten, Japan, Zuid-Korea en Noord-Korea.

58 Toespraak van de Amerikaanse minister van Defensie Hagel bij het International Institute for Strategic Studies (Shangri-La Dialogue), Singapore, 1 juni 2013.

In de Gezamenlijke verklaring over de Aziatische regio van EU-Hoge Vertegenwoordiger Ashton en de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Clinton (juli 2012) hebben Brussel en Washington het voornemen uitgesproken om te komen tot meer dialoog en samenwerking tussen Brussel en Washington ten aanzien van de Aziatische Pacific.⁵⁹ De trans-Atlantische relatie zal voor Washington aan betekenis winnen wanneer de VS en Europa – zowel de EU als individuele Europese lidstaten – tot meer strategische samenwerking in de Aziatische regio in staat zijn, eventueel ook op veiligheidsgebied. Ook een mogelijk vrijhandels- en investeringsakkoord (TTIP) tussen de EU en de VS heeft grote betekenis voor de trans-Atlantische relatie en zou hun gezamenlijke economische machtspositie in Azië ten goede komen.

In het volgende hoofdstuk komen eerst de Europese belangen in Azië en de partnerschappen van de EU in de regio aan de orde. In hoofdstuk IV wordt nagegaan waar Europese en Amerikaanse belangen in relatie tot Azië elkaar overlappen en misschien uiteenlopen. Ook komt de mogelijke rol van de NAVO in de Aziatische Pacific in dat hoofdstuk ter sprake.

59 Joint EU-US statement on the Asia-Pacific region, Phnom Penh, 12 July 2012. Zie: <http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_12417_en.htm>. Geraadpleegd op 14 augustus 2013.

III Europese belangen in Azië

*The US will be an Asian power. We [EU] will be an Asian partner.*⁶⁰

Bovenstaand citaat van een EU-functionaris illustreert dat de EU een andere relatie met Azië nastreeft dan de VS. De Unie legt meer nadruk op de economische en handelsrelaties met Azië, Oost- en Zuidoost-Azië in het bijzonder, en minder op de veiligheidsrelatie. De EU, en de afzonderlijke Europese landen, beschouwen Azië primair in termen van (opkomende) markten en niet per se als een regio waar nationale veiligheidsbelangen in het geding zijn. Deze houding is op zichzelf begrijpelijk wanneer men in ogenschouw neemt dat vier Aziatische landen in de top tien van belangrijkste handelspartners van de EU voorkomen: China (2), Japan (7), India (9) en Zuid-Korea (10). De tien ASEAN-landen tezamen zijn de derde handelspartner van de EU (na de VS en China).⁶¹

Verdere groei van de handel met Azië is in belangrijke mate afhankelijk van de totstandkoming van nieuwe vrijhandelsakkoorden. De EU heeft met Zuid-Korea (2010) en Singapore (2012) een vrijhandelsakkoord gesloten, terwijl onderhandelingen over zo'n akkoord met Japan, India, Maleisië, Vietnam en Thailand gaande zijn. Op korte termijn zullen ook onderhandelingen met China van start gaan over de bescherming van wederzijdse investeringen. Op langere termijn streeft de EU naar integratie van de bilaterale vrijhandelsverdragen met Zuidoost-Aziatische landen in een veelomvattend regionaal vrijhandelsverdrag met de ASEAN.⁶²

De Europese en Nederlandse veiligheidsbelangen in Azië zijn primair een afgeleide van de economische belangen. Vanwege de gestaag groeiende economische en handelsrelaties met Azië is het ook een EU-belang waar mogelijk bij te dragen aan stabiliteit en conflictpreventie in de Aziatische regio. Escalatie van een territoriaal dispuut, bijvoorbeeld in de Zuid-Chinese Zee, kan ernstige gevolgen hebben voor de vrije doorvaart op zee en de internationale handel. Dit belang weegt voor Nederland extra zwaar gezien het open karakter van de Nederlandse economie en de functie van Rotterdam als doorvoerhaven naar het Duitse achterland in het bijzonder.

Dit neemt niet weg dat naast economische belangen er ook andere redenen zijn waarom de EU zich om de veiligheid in Azië dient te bekommeren. Als verklaarde normatieve macht is de Unie geïnteresseerd in de vraag in hoeverre het internationaal recht in dit werelddeel wordt gehandhaafd. Deze vraag spitst zich vooral toe op de bereidheid van betrokken landen om territoriale geschillen aan procedures van vreedzame geschilbeslechting te onderwerpen. In dit verband ligt het op de weg van de EU om China ertoe te bewegen territoriale geschillen voor te leggen aan daartoe bevoegde internationale gerechtshoven dan wel arbitrage in te roepen. Verder kent de EU een grote betekenis toe aan een effectief non-proliferatiebeleid. Regionale conflicten en

60 Laurence Norman, 'EU looks to its own Asia pivot', *Wall Street Journal*, 3 May 2012.

61 Zie: <<http://www.euractiv.com/global-europe/asean-eu-time-strategic-partners-analysis-519684>>. Geraadpleegd op 19 september 2013.

62 Memo European Commission, 'The EU's bilateral trade and investment agreements – where are we?', Brussels, 1 August 2013.

instabiliteit kunnen statelijke actoren, maar ook non-statale actoren, aanzetten tot het verwerven van massavernietigingswapens. De gelijktijdige verwerving van een kernwapen door de aartsrivalen India en Pakistan in 1998 is hiervan een goed voorbeeld. Ook bestaan er al jaren grote zorgen over het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma. Het kernwapenprogramma van dit land raakt ook aan Europese belangen, hoewel de Unie, noch enig Europees land, deel uitmaakt van het zespartijenoverleg inzake Noord-Korea. Ten slotte zijn er EU-belangen gemoeid met de houding die Aziatische landen aannemen tegenover het vraagstuk van klimaatverandering. Maar bij dit alles moet voorop worden gesteld dat het EU-belang meer is gediend met een machtsbalans in Azië dan met een conflict tussen China en de VS.

Om een strategische speler op het wereldtoneel te worden, zal de EU naast economische samenwerking ook meer politieke en veiligheidssamenwerking met belangrijke Aziatische landen tot stand moeten brengen. De EU beschouwt China, India, Japan, Zuid-Korea en de ASEAN als haar belangrijkste partners in Azië. De vier landen zijn in toenemende mate ook strategische spelers buiten de eigen regio, onder meer door hun deelname aan VN-gemandateerde crisisbeheersingsoperaties en internationale piraterijbestrijding op zee. China vervult als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad bovendien een belangrijke strategische rol bij internationale veiligheidsvraagstukken.

Er zijn geen eenduidige criteria om de bilaterale betrekkingen van de EU met een bepaald land op te waarderen tot een strategisch partnerschap. Brussel heeft geen officiële definitie voor de term 'strategische partner' en bedoelt daarmee feitelijk niet meer dan dat de betrekkingen belangrijk en veelomvattend zijn. In algemene zin geldt dat (opkomende) regionale machten die een invloedrijke rol op het wereldtoneel spelen als strategische partners worden aangemerkt.⁶³ Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen *partnerships of choice* met gelijkgezinde landen (Japan, Zuid-Korea) en *partnerships of necessity* met landen die in de positie verkeren dat zij EU-belangen kunnen bevorderen dan wel schaden (China, Rusland).⁶⁴

III.1 Partnerschap met China

Economische samenwerking

Sinds de toetreding van China tot de WTO in 2001 heeft het een duidelijk stempel gedrukt op de ontwikkeling van de wereldhandel. Zonder grootschalige invoer van delf- en grondstoffen zou de indrukwekkende welvaartsgroei van China in deze eeuw ondenkbaar zijn geweest. Immers de sterk gestegen binnenlandse economische bedrijvigheid rust voor een belangrijk deel op de toelevering van delf- en grondstoffen uit de gehele wereld. Het relatief grondstofarme Europa is een belangrijk afzetgebied voor Chinese eindproducten. Ook is er sprake van een opmerkelijke stijging van Chinese investeringen in Europese landen sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008. China is verder geïnteresseerd in geavanceerde technologie, die in Europa beschikbaar is.

Het grootste probleem van de EU in zijn betrekkingen met China is de gebrekkige onderlinge samenwerking tussen de lidstaten. Kort voor het uitbreken van de financiële crisis bereikten de EU-lidstaten nog wel overeenstemming over een gecoördineerde EU-China-strategie die de grondslag moest vormen voor onderhandelingen met China

63 Brazilië, Canada, China, India, Japan, Mexico, Rusland, Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Zuid-Korea.

64 Giovanni Grevi, 'Why EU strategic partnerships matter', *ESPO working paper*, No. 1, June 2012, p. 9.

over een Partnership and Cooperation Agreement (PCA).⁶⁵ Maar sinds 2008 is van een gecoördineerde EU-strategie weinig meer over. Landen die krap bij kas zitten als gevolg van oplopende staatsschulden en dalende inkomsten, waaronder Griekenland, Italië, Portugal, Spanje, Bulgarije en Hongarije, trekken Chinese investeerders aan om de eigen economie van nieuwe impulsen te voorzien. Deze landen zijn daarom niet langer geneigd in het openbaar kritiek te leveren op de geringe Chinese bereidheid zijn markten open te stellen voor Europese bedrijven. Daartegenover is er een groep landen, waaronder Denemarken, Duitsland, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden, die wederkerigheid verlangt van China bij het verlenen van toegang tot elkaars markten, maar tegelijkertijd terughoudend is bij het voeren van een assertief EU-handelsbeleid jegens een wel assertief, en soms agressief, opererend China.⁶⁶ Zo heeft Nederland zich volgens sommige commentatoren in de kwestie van de dumping van met Chinese overheidssteun gefabriceerde zonnepanelen op de Europese markt gekeerd tegen het gemeenschappelijk EU-belang om oneerlijke concurrentie tegen te gaan.⁶⁷ De verdeeldheid tussen de EU-lidstaten bemoeilijkt de onderhandelingen met China over de openstelling van zijn markten en een gelijk speelveld (*level playing field*) voor Europese bedrijven die in China wensen te investeren.⁶⁸

De EU zal zich sterk moeten maken voor een partnerschap met China dat gebaseerd is op wederzijds bindende afspraken. Het is realistisch te veronderstellen dat China alles op alles zal zetten om zijn economische groei op peil te houden. Hiertoe zal het voortgaan op de ingeslagen weg van overheidssteun aan Chinese bedrijven die internationaal marktaandeel vergaren ten koste van buitenlandse ondernemingen. Deze Chinese economische machtspolitiek zal zich de komende jaren waarschijnlijk meer toeleggen op geavanceerde economische sectoren, waardoor ook competitieve markten als de Nederlandse geraakt worden. Het antwoord op de economische uitdagingen waarvoor Beijing ons stelt, behelst een uitbreiding en versterking van de gemeenschappelijke markt, die de basis vormde voor Europa's welvaart in de afgelopen decennia. Vervolgens moet de Europese Commissie van de lidstaten een stevig mandaat krijgen om met China te onderhandelen over een gelijkwaardige economische samenwerking, die gepaard zal gaan met noodzakelijke hervormingen van beide economieën. Uitgangspunt voor die samenwerking moet niet zijn protectionisme of een blind vertrouwen in vrijhandel, maar economisch realisme. Openheid van de markt waar nodig en restricties waar noodzakelijk.⁶⁹

65 EU-document 'EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities', Brussel, 2006.

66 John Fox en François Godement, 'A Power Audit of EU-China relations', European Council on Foreign Relations, London, April 2009, p. 6.

67 Jonathan Holslag, 'Nederland geeft zich over aan China', NRC Handelsblad, 1 juni 2013.

68 François Godement and Jonas Parelló-Plesner, 'The Scramble for Europe', European Council on Foreign Affairs Policy Brief 37, July 2011, pp. 1-2, 7.

69 Jonathan Holslag, 'Assessing Sino-European Trade Relations', Discussion note prepared for ISS seminar, Paris, October 2012.

Indien de EU niet bij machte is zijn politieke en economische krachten te bundelen, doemt het gevaar op van:

- protectionisme, dat onherroepelijk een achteruitgang van het concurrentievermogen en kostenstijgingen tot gevolg zal hebben; of
- acceptatie dat gesubsidieerde Chinese kapitaalgoederen de overhand krijgen op Europees bedrijfskapitaal, wat een verslechtering van de Europese concurrentiepositie en toenemende politieke en sociale onrust tot gevolg zal hebben.⁷⁰

Een gemeenschappelijk EU-handelsbeleid is ook een Nederlands belang, maar wanneer geconstateerd wordt dat belangrijke EU-lidstaten langs bilaterale weg nationale voordelen binnenhalen ten koste van andere lidstaten, dan heeft Nederland geen andere keuze dan zich inzetten voor herstel van de eenheid van EU-beleid of anders eveneens de bilaterale weg kiezen van het behartigen van het nationaal belang, met alle mogelijke gevolgen vandien.

Nederland onderhoudt, evenals andere Europese landen, nauwe bilaterale betrekkingen met China. Directe Nederlandse belangen op het gebied van handels- en investeringsrelaties alsmede wetenschappelijke en technologische samenwerking kunnen het best op bilaterale basis worden geregeld. Maar er is sprake van een onbalans in de handels- en investeringsrelaties tussen Nederland en China. De Chinese goederenexport naar Nederland is het viervoudige van de Nederlandse goederenexport naar China (inclusief Hongkong en Macau).⁷¹ Omgekeerd zijn de Nederlandse investeringen in China (inclusief Hongkong en Macau) het viervoudige van de Chinese investeringen in Nederland.⁷² China bezit echter aanzienlijke deviezenvoorraden en is wereldwijd op zoek naar rendabele investeringsmogelijkheden. Het ziet Nederland als een kenniseconomie en als logistiek knooppunt in Europa, in het bijzonder dankzij mainport Rotterdam. Daarom is de verwachting gewettigd dat de Chinese investeringen in het technologisch geavanceerde Nederland de komende jaren nog fors zullen stijgen. China is vooral geïnteresseerd in het verkrijgen van toegang tot essentiële kennis en technologie, zowel door wetenschappelijke samenwerking als ook door investeringen in of de overname van Nederlandse bedrijven.

Samenwerking tussen Nederlandse en Chinese toponderzoeksinstituten en de organisatie van seminars samen met denktanks uit China bieden goede mogelijkheden om een open relatie met China te ontwikkelen. Contacten tussen wetenschapsbeoefenaren maken een uitwisseling mogelijk die uiteindelijk kan doorsijpelen naar beleidskringen. In dit verband wordt ook wel gesproken van *science diplomacy* – een bijzondere vorm van *second track diplomacy* – als vertrouwenwekkende maatregel en langetermijninvestering in een duurzame relatie met China. De Nederlandse wetenschap kan zo een belangrijke bijdrage

70 François Godement and Jonas Parello-Plesner, 'The Scramble for Europe', European Council on Foreign Affairs Policy Brief 37, July 2011, p. 10.

71 De Chinese goederenexport naar Nederland had een waarde van € 32,7 miljard in 2011 tegenover een Nederlandse goederenexport naar China van € 8,3 miljard. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2013. Zie: <<http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/default.aspx?DM=SLNL&PA=7137SHIH&VW=T>>. Geraadpleegd op 27 september 2013.

72 De Nederlandse investeringen in China bedroegen € 11,8 miljard in 2011 tegenover € 2,5 miljard Chinese investeringen in Nederland. Bron: De Nederlandse Bank (DNB) 2012. Zie: <<http://www.statistics.dnb.nl/betalingsbalans-en-extern-vermogen/index.jsp>>. Geraadpleegd op 27 september 2013.

leveren aan verdieping van de bilaterale betrekkingen met China.

De Nederlandse overheid streeft naar het aantrekken van Chinese topbedrijven; momenteel hebben zich 350 Chinese bedrijven in Nederland gevestigd, waarmee ruim 7.000 arbeidsplaatsen gecreëerd zijn. De AIV wil erop wijzen dat het onbeperkt delen van wetenschappelijke en technologische kennis met China niet zonder risico is. Nederland kent twaalf vitale infrastructuren en zal zich dan ook moeten beraden welke kennis voor de Nederlandse economie van vitaal belang is en hoe deze vervolgens kan worden behouden en versterkt.⁷³ Voor zover Chinese overnames zich richten op vitale onderdelen van onze infrastructuur, zoals communicatienetwerken en havenfaciliteiten, is erigerlei toetsing aan het nationaal belang of de nationale veiligheid op haar plaats. Van belang is dat de procedure en criteria voor een dergelijke toetsing ook op EU-niveau worden afgestemd.

Veiligheidssamenwerking

China is ondanks zijn uitgesproken Westfaalse opvattingen over nationale soevereiniteit en non-interventie, sinds het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw geleidelijk anders gaan denken over de rol van de VN en regionale organisaties bij de leniging van de nood in fragiele staten. Zo heeft het onder meer steun gegeven aan internationaal optreden in Oost-Timor (1999), Afghanistan (2001), Libië (2011) en momenteel in Mali. Ook is er sprake van voorzichtige toenadering tussen China en Europa bij het omgaan met veiligheidsrisico's als internationaal terrorisme en piraterij. Deze toenadering heeft in 2010 geresulteerd in afspraken over een strategische dialoog op het niveau van de EU-Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en de Chinese minister van Buitenlandse Zaken; dit in aanvulling op de in 2008 overeengekomen economische en handelsdialoog. De strategische dialoog betreft zeer uiteenlopende vraagstukken van klimaatverandering tot non-proliferatie en regionale veiligheid in de Aziatische Pacific (Oost- en Zuid-Chinese Zee) en nabij Europa (Noord-Afrika en Midden-Oosten). In juli 2012 zijn aanvullende afspraken gemaakt over een veiligheids- en defensiedialoog, die onder meer gezamenlijke militaire trainingen en de uitwisseling van ervaringen inzake crisisbeheersing en piraterijbestrijding omvat. Zo kunnen het EU Security and Defence College en het NATO Defence College voorzien in gemeenschappelijke seminars voor officieren samen met Chinese defensieopleidingsinstituten. De hoop is dat deze afspraken het wederzijds vertrouwen versterken en op termijn bijdragen aan een grotere Chinese openheid inzake de modernisering van zijn strijdkrachten. Hierdoor kunnen bestaande zorgen over de militaire intenties van China worden verminderd.⁷⁴

Niet onvermeld mag blijven dat de EU met China, naast de militaire samenwerking, ook vormen van politie-samenwerking is aangegaan. Hier kan men spreken van een investering in *soft security*. Zo wisselen beide partijen informatie uit over nucleaire veiligheid, digitale veiligheid, georganiseerde misdaad en corruptie. In het kader van het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad en het VN-Verdrag tegen

73 Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 'De Chinese handschoen: Hoe Chinese en Nederlandse kennis elkaar kunnen versterken', Den Haag, februari 2012; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Trade and Investment Relations between the Netherlands and China 2013', Den Haag, 2013.

74 Bates Gill and Andrew Small, 'Untapped trilateralism: common economic and security interests of the European Union, the United States and China', Europe China Research and Advice Network, London, 2012, pp. 15, 28; P. Pawlak ed., 'Look East, Act East. Transatlantic agendas in the Asia Pacific', EU Institute for Security Studies, Paris, December 2012, p. 49.

corruptie zoeken de EU en China elkaar steeds vaker op, onder meer door elkaar te raadplegen over de bestrijding van wapenhandel, mensenhandel en witwassen van geld. Verder is het de bedoeling dat de samenwerking in het trainen van politiepersoneel wordt versterkt. In dit verband moet worden bedacht dat de Chinese criminaliteit in Europa aanzienlijk is. Meer in het algemeen beschouwen de EU en China dialoog, training en uitwisseling op zowel het terrein van de externe als de interne veiligheid als onderdelen van een meer praktisch gerichte samenwerking in de toekomst.⁷⁵

Kijkt men speciaal naar de bijdrage Nederland, dan valt te constateren dat ons land op beide terreinen – externe en interne veiligheid – met China samenwerkt. Om te beginnen met de militaire samenwerking: gedurende enige jaren is sprake van maritieme samenwerking tussen beide landen op het gebied van piraterijbestrijding. Onlangs is besloten de mogelijkheden van data-uitwisseling tussen de Nederlandse en Chinese hydrografische diensten te onderzoeken, wat de veiligheid van de scheepvaart op de Noordzee, waar veel Chinese schepen varen, ten goede komt. Verder is het pad voor samenwerking op het vlak van militaire opleidingen al geplaveid door recente afspraken over uitwisseling van stafleden tussen de Nederlandse en de Chinese defensieacademies en het delen van kennis van de Nederlandse School voor Vredesmissies met haar Chinese tegenhanger. Daarnaast biedt de deelname van Nederlandse en Chinese militairen aan de VN-missie in Mali aanknopingspunten voor nadere bilaterale samenwerking, die kan dienen als vertrouwenwekkende maatregel. Zo zullen militairen van het Chinese Volksbevrijdingsleger onder meer de beveiliging leveren van het VN-kamp in Gao waar ook Nederlandse militairen zijn gelegerd.⁷⁶

Ook in politiezaken werkt Nederland met China samen. Zo zijn in 2009 tussen beide landen afspraken gemaakt, die zich overigens beperken tot niet-operationele aangelegenheden. Het gaat daarbij vooral om uitwisseling van deskundigheid en informatie op diverse terreinen, zoals de bestrijding van mensensmokkel, corruptie en computercriminaliteit. Aan Nederlandse kant geldt als hoofddoel van de samenwerking: het verwerven van meer kennis over Chinese criminele samenwerkingsverbanden, met inbegrip van relevante culturele achtergronden.

EU-wapenembargo

Bij de kwestie van het in 1989 ingestelde wapenembargo tegen China worstelt de EU met een coherente strategie waarbij (economische en veiligheidspolitieke) belangen en (politieke) waarden samengaan; ook is de kwestie van belang voor de trans-Atlantische relatie. Het wapenembargo is nu gekoppeld aan de mensenrechtensituatie en de situatie in Taiwan. Voor de VS is het van groot belang dat wanneer er een conflict dreigt tussen de VS en China, China geen wapens uit Europa kan gebruiken. Weliswaar heeft in december 2006 een meerderheid van de EU-lidstaten gestemd tegen opheffing van het wapenembargo, onder meer om geen schade toe te brengen aan de relatie met de VS, maar in Brussel groeit ook het besef dat de ruimte voor een strategische dialoog met China hierdoor ingeperkt wordt. EU-Hoge Vertegenwoordiger Ashton zei hierover

⁷⁵ *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, 23 November 2013. Zie: <<http://eeas.europa.eu/delegations/china/documents/news/20131123.pdf>>. Geraadpleegd op 9 december 2013.

⁷⁶ NRC Handelsblad, 'De nieuwe krijgsmacht, beschermd door Chinezen', 28 november 2013; Ministerie van Defensie, 'Meer militaire samenwerking met China', 15 juli 2013. Zie: <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2013/07/15/46207233/Meer_militaire_samenwerking_met_China>. Geraadpleegd op 27 augustus 2013.

tijdens de Europese Raad in december 2010: 'The current arms embargo is a major impediment to developing stronger EU-China cooperation on foreign policy and security matters. The EU should assess its practical implication and design a way forward.'⁷⁷

De AIV adviseerde in 2007 het tegen China gerichte wapenembargo in te trekken om de volgende redenen:

- eindeloze handhaving van het embargo is een vorm van conditionaliteit die geen recht doet aan de in bijna 20 jaar gegroeide geest van partnerschap tussen betrokken partijen;
- de effectiviteit van het verbod kan worden betwist, zodanig dat het lijkt te zijn verworpen tot symboolpolitiek, die op geen enkele wijze bijdraagt aan meer respect voor de rechten van de mens;
- de mensenrechtensituatie in China laat de laatste tijd een geleidelijke verbetering zien;
- de politieke situatie met betrekking tot Taiwan lijkt thans te zijn gestabiliseerd.⁷⁸

De AIV constateert dat een strategische discussie over de impact en houdbaarheid van het EU-wapenembargo tegen China tot op heden achterwege is gebleven. Ook in het in 2012 vastgestelde beleidsdocument 'Richtsnoeren inzake het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU in Oost-Azië' blijft het wapenembargo onbesproken.⁷⁹ De EU zou over een mogelijke opheffing van dit embargo eerst de discussie moeten aangaan met de VS, alvorens met voorstellen ter zake zich tot China en andere betrokken landen in de regio te wenden. Als toetsstenen voor een besluit tot opheffing van het embargo zijn te beschouwen:

- (a) medewerking aan de totstandkoming van een internationale gedragscode ten aanzien van de territoriale disputen in de Zuid-Chinese Zee;
- (b) grotere transparantie over de omvang en samenstelling van zijn strijdkrachten; en
- (c) de bereidheid van China een betekenisvolle dialoog te voeren over de actuele mensenrechtensituatie in het land.

Als het besluit over opheffing van het EU-wapenembargo afhankelijk wordt gemaakt van de Chinese opstelling ten aanzien van elk van deze punten, kan dit voor China wellicht een aanmoediging zijn om tegemoet te komen aan de zorgen van westerse regering.

III.2 Partnerschap met India

De EU heeft lange tijd een partnerschapsrelatie met India onderhouden, die vrijwel geheel in het teken stond van ontwikkelingssamenwerking. Sinds het begin van deze eeuw is het zwaartepunt van de bilaterale samenwerking meer op handel en economische betrekkingen komen te liggen. In 2004 werden de bilaterale betrekkingen opgewaardeerd tot een strategisch partnerschap, maar dit heeft vooralsnog niet tot substantiële verbetering van de onderlinge betrekkingen geleid. De belangen en prioriteiten van de EU

77 Andrew Rettman, 'Ashton pragmatic on China in EU foreign policy blueprint', *EU Observer*, 17 December 2010. Zie: <<http://euobserver.com/china/31538>>. Geraadpleegd op 30 augustus 2013.

78 AIV-advies nummer 55, 'Met het oog op China. Op weg naar een volwassen relatie', Den Haag, april 2007, pp. 59-60.

79 Raad van de Europese Unie, 'Richtsnoeren inzake het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU in Oost-Azië', 15 juni 2012. Zie: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/12/st11/st11492.nl12.pdf>>. Geraadpleegd op 9 september 2013.

en India lopen te zeer uiteen. Voor de Unie zijn handel, veiligheid, energie, klimaatverandering en versterking van multilateralisme speerpunten in de betrekkingen met India. India op zijn beurt legt meer nadruk op samenwerking inzake duurzame landbouw, dienstverlening en technologieoverdracht om de eigen economische groei op peil te houden. Er is dus sprake van een mismatch tussen de belangen en prioriteiten over en weer.⁸⁰

Sinds 2007 wordt er onderhandeld over een vrijhandelsverdrag tussen de EU en India, vooralsnog zonder succes. Bij deze onderhandelingen introduceert de EU nagenoeg altijd politieke clausules over mensenrechten en non-proliferatie van massavernietigingswapens. Deze conditionaliteiten stuiten op Indiaas verzet. De belangen die op het spel staan zijn groot. India heeft veel te winnen bij een vrijhandelsverdrag dat preferentiële toegang tot de interne markt van de EU garandeert. De EU is India's belangrijkste handelspartner. India's grootste zorg is de huidige economische groei in de komende jaren vast te houden gegeven de snelle bevolkingsgroei. Daarom heeft het scheppen van arbeidsplaatsen de hoogste prioriteit voor de Indiase regering. India beschikt over een goed opgeleide beroepsbevolking en streeft naar meer markttoegang voor Indiase dienstverleners op de Europese markt. Tegelijkertijd maakt India zich zorgen dat na inwerkingtreding van een vrijhandelsverdrag Indiase landbouwproducten worden verdrongen door de – met forse landbouwsubsidies ondersteunde – Europese producten.⁸¹

Een verbreding van het strategisch partnerschap met voor de EU belangrijke gebieden, waaronder een veiligheidsdialoog en beleid inzake mensenrechten, energie, klimaatverandering en versterking van multilateralisme, lijkt pas mogelijk na succesvolle afronding van de onderhandelingen over een vrijhandelsverdrag.

III.3 Partnerschap met Japan

Sinds het begin van de eeuw omschrijven Japan en de EU elkaar als 'natuurlijke strategische partners'. De belangrijkste reden hiervoor is dat de onderlinge betrekkingen op economisch en handelsgebied geen fricties kennen. Daarnaast zijn Japan en de EU belangrijke donors van ontwikkelingshulp en betrokken bij vredesopbouw in fragiele staten. Ondanks de overeenkomstige politieke waarden en de positionering als *civilian powers* in de wereld, is er geen sprake van een hechte partnerschapsrelatie tussen Japan en de EU. Dit bracht de voormalig Europees Commissaris voor Buitenlandse Betrekkingen Patten tot de opmerking: 'The problem in EU-Japan relations is that there is no problem.'⁸²

80 Giovanni Grevi (ed.), 'Mapping EU Strategic Partnerships', FRIDE, Madrid, 2010, pp. 20-21.

81 Geethanjali Nataraj, 'Why can't India and the EU sign an FTA?', 14 June 2013. Zie: <<http://www.eastasiaforum.org/2013/06/14/why-cant-india-and-the-eu-sign-an-fta/>>. Geraadpleegd op 22 augustus 2013; Rohit Sinha and Geethanjali Nataraj, 'EU-India free trade pact will power India's growth', 27 June 2013. Zie: <http://www.moneycontrol.com/news/economy/eu-india-free-trade-pact-will-power-indias-growth_906962.html>. Geraadpleegd op 22 augustus 2013.

82 Michito Tsuruoka, 'Expectations Deficit in EU-Japan Relations: Why the Relationship Cannot Flourish', *Current Politics and Economics of Asia*, Volume 17, Issue 1, 2008, p. 108.

Japan beschouwt de EU niet als een strategische speler inzake veiligheidsvraagstukken in Oost-Azië. Om die reden geeft Japan geen steun aan een deelname van de EU aan de East-Asia Summit. Echter bij de discussie over mogelijke opheffing van het EU-wapenembargo tegen China in 2004 en 2005, moest Japan onder ogen zien dat een Europees besluit voor of tegen opheffing van het embargo van invloed kon zijn op Japans strategische belangen in de regio. De Japanse regering maakte zich grote zorgen dat een mogelijke opheffing van het wapenembargo de modernisering van de Chinese strijdkrachten in de hand zou werken en liet daarom een krachtig protest horen in Brussel. Het was van mening dat de EU zich in haar betrekkingen met China teveel liet leiden door economische overwegingen zonder zich rekenschap te geven van de veiligheidssituatie in Oost-Azië. De kwestie was voor de Japanse regering een bevestiging dat zijn partnerschap met de EU van minder strategisch belang is dan zijn bondgenootschappelijke relatie met de VS. Overigens onderhoudt Japan wel een bilaterale veiligheidsrelatie met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.⁸³

Onderhandelingen tussen de EU en Japan over een vrijhandelsakkoord zijn in maart 2013 van start gegaan. De eerdere totstandkoming van een vrijhandelsverdrag tussen de EU en Zuid-Korea heeft haar uitwerking op Japan niet gemist. Het Japanse bedrijfsleven heeft de regering opgeroepen om in navolging van Zuid-Korea een vrijhandelsverdrag met de EU af te sluiten.⁸⁴

III.4 Partnerschap met Zuid-Korea

Zuid-Korea heeft de afgelopen decennia een indrukwekkende economische ontwikkeling doorgemaakt en is een machtsfactor van betekenis geworden in Oost-Azië. Met het lidmaatschap van de G20 heeft het internationale erkenning geogst als opkomende regionale macht.

Zuid-Korea heeft als eerste Aziatische land een vrijhandelsverdrag met de EU gesloten in 2010. De verwachting is dat de overeengekomen afschaffing van de invoer- en uitvoerrechten een enorme impuls zal geven aan de onderlinge handel; een verdubbeling van de bilaterale handel wordt voorzien rond 2030.⁸⁵ In 2010 is eveneens een nieuwe Kaderovereenkomst met Zuid-Korea tot stand gekomen en is besloten de bilaterale betrekkingen tot een strategisch partnerschap op te waarderen. Zo moet een versterkte economische en politieke samenwerking en meer dialoog op het gebied van een breed scala aan internationale kwesties tot stand worden gebracht, waaronder non-proliferatie van massavernietigingswapens, mensenrechten, strijd tegen terrorisme, klimaatverandering, energiezekerheid en ontwikkelingssamenwerking.⁸⁶ De EU en

83 Elena Atanassova-Cornelis, 'The EU-Japan Strategic Partnership in the 21st Century: Motivations, Constraints and Practice', *Journal of Contemporary European Research* Volume 6, No. 4, 2010, p. 485.

84 Zie: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>> en <<http://www.euractiv.com/trade/eu-korea-deal-pushes-japan-negot-news-508399>>. Geraadpleegd op 19 september 2013.

85 Giovanni Grevi (ed.), 'Mapping EU Strategic Partnerships', FRIDE, Madrid, 2010, p. 41.

86 Minister van Buitenlandse Zaken, 'Memorie van toelichting. Goedkeuring van de op 10 mei 2010 te Brussel tot stand gekomen Kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds', Tractatenblad, 2010, nr. 172; zie ook: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.4.9.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2013.

Zuid-Korea huldigen in grote lijnen dezelfde opvattingen inzake genoemde kwesties. Zuid-Korea rekent verder op Europese steun bij zijn vaak moeizame betrekkingen met Noord-Korea.

Overigens is Zuid-Korea minder gelukkig met de op instigatie van de EU aangebrachte koppeling tussen de Kaderovereenkomst en het vrijhandelsverdrag. Die koppeling betekent dat bij een ernstige schending van de politieke bepalingen uit de Kaderovereenkomst, het vrijhandelsverdrag zal worden opgeschort.⁸⁷

III.5 Partnerschap met ASEAN

Naast de strategische partnerschappen met China, India, Japan en Zuid-Korea is ook het partnerschap met de ASEAN een speerpunt van het Europese buitenlands en veiligheidsbeleid in Azië. De ASEAN en de EU hebben eenzelfde doel, te weten regionale integratie als middel om stabiliteit en welvaart tot stand te brengen. Sinds de oprichting van de ASEAN in 1967 zijn er geen gewapende conflicten meer geweest tussen de deelnemende landen.⁸⁸ Wel zijn er nog onopgeloste grensgeschillen tussen Thailand en Cambodja en ook tussen Vietnam en de Filippijnen inzake de Spratly-eilanden. De EU steunt het integratieproces van de ASEAN, dat in 2015 moet resulteren in de oprichting van de ASEAN-Gemeenschap, bestaande uit een veiligheidsgemeenschap, een economische gemeenschap en een sociaal-culturele gemeenschap. Verder zijn er goede mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking op gebieden waarbij de EU over specifieke expertise beschikt, in het bijzonder handel en regionale integratie, klimaatverandering en milieu⁸⁹, humanitaire hulpverlening en hoger onderwijs.

ASEAN staat aan de basis van regionale initiatieven zoals het ASEAN Regional Forum (ARF), de ASEAN Defense Ministers' Meeting-Plus (ADMM+) en de East Asia Summit.⁹⁰ Sommigen beschouwen de ASEAN en de EU als natuurlijke bondgenoten die gezamenlijk stelling zouden moeten nemen tegen de Amerikaans-Chinese wedijver om het regionaal leiderschap in de Aziatische Pacific.⁹¹ Echter op de ASEAN-Top in Cambodja in november 2012 bleken de ASEAN-landen onderling verdeeld over de aanpak van de territoriale disputen in de Zuid-Chinese Zee. Een gezamenlijke verklaring over de kwestie strandde vanwege de onoverbrugbare tegenstellingen tussen de Filippijnen (een Amerikaanse bondgenoot) en Cambodja (dat nauwe banden met China heeft).⁹²

87 Giovanni Grevi (ed.), 'Mapping EU Strategic Partnerships', FRIDE, Madrid, 2010, p. 41.

88 Vietnam en Cambodja zijn pas in 1995 respectievelijk 1999 lid geworden van de ASEAN, dus geruime tijd na de Vietnamese interventie in Cambodja (1979).

89 AIV-advies nummer 84, 'Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking', Den Haag, maart 2013.

90 16th ASEAN-EU Ministerial Meeting, 'Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership', 15 March 2007; Council of the EU, 'Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia', Brussels, 15 June 2012.

91 Nicola Casarini, 'EU Foreign Policy in the Asia Pacific: striking the right balance between the US, China and ASEAN', European Union Institute for Security Studies, Paris, September 2012, p. 4.

92 Zie: <<http://www.dw.de/sea-dispute-lingers-at-asean-summit/a-16397985>>. Geraadpleegd op 19 september 2013.

Een aantal ASEAN-landen beschouwt de VS als een belangrijke militaire partner die garant kan staan voor veiligheid en stabiliteit in Zuidoost-Azië. De EU ziet voor zichzelf geen directe militaire rol in deze regio, wat overigens niet wegneemt dat met name het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk bilaterale militaire betrekkingen onderhouden in of nabij Zuidoost-Azië. Ook Nederland is voornemens nauwere militaire betrekkingen met Indonesië aan te gaan. Wel kan de EU, bij afwezigheid van eigen militaire *hard power* in het gebied, als onpartijdige bemiddelaar bijdragen aan de vreedzame oplossing van conflicten, zoals in het geval van de vredesprocessen in Atjeh, Indonesië (2005) en in Mindanao, Filippijnen (2012). Ook ondersteunt de EU de in gang gezette democratische hervormingen in Myanmar. Daarnaast kan de Europese ervaring met regionale veiligheidssamenwerking in het kader van de OVSE wellicht een nuttige bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een (Oost-)Aziatische veiligheidsarchitectuur. De Asia-Europe Meeting (ASEM) is eveneens een bruikbaar forum voor Aziatische en Europese bewindspersonen en topfunctionarissen om op informele wijze gezamenlijke veiligheidsvraagstukken te bespreken. ASEM is inmiddels uitgegroeid tot een verband van 50 landen (waaronder Australië en Nieuw-Zeeland) waaraan ook de Europese Commissie en het Secretariaat van ASEAN deelnemen.

De EU heeft zich tot op heden niet uitgesproken over de territoriale disputen in de Zuid-Chinese Zee en zich beperkt tot een oproep – samen met de VS – aan de ASEAN-landen en China om een internationale gedragscode ter zake overeen te komen. De Unie kan echter een stap verder gaan door alle betrokken kuststaten aan te sporen hun territoriale claims in de Zuid-Chinese Zee nader te onderbouwen en haar expertise inzake internationaal zeerecht en het UNCLOS-verdrag beschikbaar te stellen voor bemiddeling bij de totstandkoming van een nieuwe gedragscode inzake de Zuid-Chinese Zee.⁹³ Sommige critici zijn echter van mening dat de EU zonder een fundament van militaire *hard power* niet in staat zal zijn haar *soft power* op bovengeschetste wijze in te zetten in de Aziatische regio.⁹⁴

Nederland zou wellicht zijn historische banden met Indonesië kunnen aanwenden om de veiligheidssamenwerking tussen de EU en de ASEAN te versterken. Beide landen zouden kunnen afspreken voor dit doel in hun respectieve organisaties gelijktijdig voorstellen te doen op het gebied van internationale samenwerking bij maritieme veiligheid, rampenbestrijding, vredeshandhaving en vredesopbouw.

III.6 Een coherente Azië-strategie?

De EU worstelt met de vraag hoe haar economische machtspositie in Azië vertaald kan worden naar meer politieke invloed. Van een samenhangend buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU in Azië is vooralsnog geen sprake. De volgende tekortkomingen kunnen worden gesignaleerd:

- onvoldoende coherentie tussen een (economische) belangenoriëntatie en een (politieke) waardenoriëntatie in het buitenlandbeleid van de Unie;

93 P. Pawlak ed., 'Look East, Act East. Transatlantic agendas in the Asia Pacific', EU Institute for Security Studies, Paris, December 2012, pp. 35, 49; Council of the EU, 'Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia', Brussels, 15 June 2012, p. 16.

94 Dr. Lindley French tijdens een seminar van de Atlantische Commissie, 'NATO's Asian Partnerships. What Role for NATO in a Changing Asian Security Environment?', Den Haag, 22 maart 2013.

- onbalans tussen een veelvoud aan ambitieuze doelstellingen en een beperkte capaciteit om deze doelstellingen ten uitvoer te brengen;
- het ontbreken van een structurele dialoog met de VS over een (gemeenschappelijke) veiligheidsstrategie inzake Oost-Azië.

In het volgende hoofdstuk wordt de politieke en veiligheidsdialoog tussen de EU en de VS over (Oost-)Azië aan de orde gesteld. In het hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen zal nader worden ingegaan op de gesignaleerde tekortkomingen van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.

IV Trans-Atlantische samenwerking in Aziatisch perspectief

Aangezien de trans-Atlantische betrekkingen veel gewicht in de schaal leggen, heeft de EU groot belang bij partnerschap en samenwerking met de VS inzake de beleidsuitdagingen op buitenlands en veiligheidsgebied in verband met Oost-Azië.⁹⁵

Het is opmerkelijk dat de Aziatische Pacific lange tijd geen onderwerp van strategische dialoog en veiligheidssamenwerking is geweest tussen de EU en de VS. Daarin is wellicht verandering gekomen met de Gezamenlijke Verklaring EU-VS over de Aziatische regio tijdens de ASEAN Regional Forum-bijeenkomst in Cambodja in juli 2012, waarin het belang van nauwere politieke en veiligheidssamenwerking in de Aziatische Pacific en met landen uit de regio centraal staat. Tegelijkertijd probeert de VS de zorgen in Europa over de Amerikaanse heroriëntatie op Azië weg te nemen:

'The United States and Europe should work together and ensure our efforts are coordinated through regular consultations between European and U.S. defense officials focused on Asia-Pacific security issues. The bottom line is that Europe should not fear our rebalance to Asia; Europe should join it.'⁹⁶

In voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de afzonderlijke Amerikaanse en Europese reacties op de gewijzigde geopolitieke machtsverhoudingen in de Aziatische Pacific. In dit hoofdstuk komen de (on)mogelijkheden van een meer strategische samenwerking tussen de VS en Europa in het gebied aan de orde.

IV.1 Economische samenwerking

De EU, de VS en China zijn de drie grootste economische machtsblokken die tezamen 53 procent van het mondiale BNP vertegenwoordigden in 2012.⁹⁷ Zij delen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor een evenwichtige groei van de wereld-economie. China kent een lange periode van hoge economische groei en heeft daarbij geprofiteerd van het open mondiale economische stelsel. Tegelijkertijd kampen de EU en – in mindere mate – de VS nog steeds met de gevolgen van de in 2008 uitgebroken financiële crisis. Bij de bestrijding van de financiële en economische crisis in de EU en de VS stelt China zich soms op als welwillende strategische partner die – ook uit eigenbelang – zwakkere Europese economieën te hulp schiet en de VS steunt door Amerikaanse staatsschulden op te kopen. Daar staat tegenover dat de Chinese regering zich bij handelsconflicten en buitenlandse investeringen veelal als een geduchte tegenspeler manifesteert, die het eigen bedrijfsleven een concurrentievoordeel bezorgt op het Europese en Amerikaanse bedrijfsleven. Dit zou erop kunnen duiden dat voorstanders van economische hervormingen binnen de Chinese regering onder druk

95 Raad van de Europese Unie, 'Richtsnoeren inzake het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU in Oost-Azië', 15 juni 2012, p. 8. Zie: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/12/st11/st11492.nl12.pdf>>. Geraadpleegd op 9 september 2013.

96 Toespraak van de Amerikaanse minister van Defensie Panetta bij het King's College London, 18 januari 2013.

97 IMF, 'World Economic Outlook Database', April 2013. Zie: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>>. Geraadpleegd op 26 augustus 2013.

staan en de rol van de staat in de Chinese economie weer versterkt wordt.⁹⁸ Uit het slotcommuniqué van het Derde Plenum kan evenwel worden geconcludeerd dat er meer ruimte komt voor marktprikkels, zonder dat daarmee de rol van de staat sterk wordt teruggedrongen (niet staat *of* markt, maar staat *en* markt). Een nauwere samenwerking en gecoördineerde economische diplomatie tussen de EU en de VS tegenover China op tal van nog onopgeloste economische en handelskwesties is een wederzijds belang.

Ondanks de financiële crisis blijven de Europese en Amerikaanse economie nauw met elkaar verweven. De handel tussen de EU en de VS vertegenwoordigt een derde van het wereldhandelsvolume (30 procent van de internationale goederenhandel en 40 procent van de internationale dienstenhandel).⁹⁹ De trans-Atlantische investeringen zijn van nog grotere betekenis. Zo zijn de Amerikaanse buitenlandse investeringen in de EU het drievoudige van de totale Amerikaanse buitenlandse investeringen in Azië. Tegelijkertijd zijn de buitenlandse investeringen van de EU in de VS 40 procent hoger dan de som van de EU-investeringen in de overige negen strategische partners van de Unie.¹⁰⁰ Dit zijn niet alle Aziatische landen.

Het mislukken van de onderhandelingen over een nieuw wereldhandelsakkoord, de zogenoemde Doha-ronde, vormt een belangrijke reden dat economische machtsblokken zoals de EU en de VS nieuwe bilaterale- en regionale handels- en investeringsovereenkomsten sluiten ter bevordering van de buitenlandse handel en economische groei. Voor de matig presterende economieën van de EU en – opnieuw in mindere mate – de VS is verdere vrijmaking van het onderlinge economisch verkeer, vooral op het gebied van diensten en investeringen, van groot belang.

Niettegenstaande de snelle opmars van opkomende economieën als China, India en Zuid-Korea, blijven de Europese en Amerikaanse economie voor de voorzienbare toekomst bovenal afhankelijk van elkaar. Deze wederzijdse economische afhankelijkheid vormt een krachtig argument voor de snelle totstandkoming van het trans-Atlantisch vrijhandels- en investeringsakkoord (TTIP) – waarover momenteel onderhandeld wordt – dat moet bijdragen aan (verder) economisch herstel. Het TTIP behelst echter meer dan de creatie van een vrijhandelsgebied. Het gaat ook om de vaststelling van nieuwe gemeenschappelijke standaarden en regels, met de potentie dat deze ook buiten het Atlantisch gebied worden toegepast. Verder kan de EU haar strategische relevantie voor de VS demonstreren door een verstrekkend economisch akkoord te sluiten. Volgens oud-nationaal veiligheidsadviseur Brzezinski is er sprake van een momentum waarbij ‘TTIP can shape a new balance between the Pacific and the Atlantic oceanic regions, while at the same time generating in the West a new vitality, more security and greater cohesion’.¹⁰¹ Tegelijkertijd moet de EU erop toezien dat TTIP niet gebruikt wordt om China uit te sluiten van nieuwe internationale handelsafspraken.

98 Bates Gill and Andrew Small, ‘Untapped trilateralism: common economic and security interests of the European Union, the United States and China’, Europe China Research and Advice Network, London, 2012, pp. 25-26.

99 Zie: <<http://www.euintheus.org/what-we-do/policy-areas/trade-investment-and-business/eu-us-relationships-trade-and-investment/>>. Geraadpleegd op 13 september 2013.

100 Ibid.; Giovanni Grevi, ‘Why EU strategic partnerships matter’, ESPO working paper, No. 1, June 2012, p. 14.

101 Andrew Rettman, ‘Brzezinski: EU-US Trade Pact Can Halt West’s Decline’, EU Observer, 19 April 2013.

IV.2 Geïntegreerde veiligheid

Alvorens de mogelijkheden van meer veiligheidssamenwerking tussen de VS en de EU te verkennen, is het van belang de Amerikaanse en EU-doelstellingen inzake het buitenlands en veiligheidsbeleid in de Aziatische Pacific te vergelijken. De Amerikaanse doelstellingen werden door minister Clinton als volgt omschreven:

1. versterking van bilaterale veiligheidsafspraken;
2. verdieping van de samenwerking met opkomende machten, waaronder China;
3. samenwerking met regionale multilaterale instellingen;
4. uitbreiding van handels- en investeringsrelaties;
5. handhaving van een brede militaire aanwezigheid in de regio;
6. bevordering van democratie en mensenrechten.¹⁰²

De Europese Raad kwam in juni 2012 de volgende doelstellingen met betrekking tot Oost-Azië overeen:

1. bevordering van vertrouwenwekkende maatregelen en de vreedzame beslechting van conflicten over grondgebied en natuurlijke hulpbronnen;
2. aanmoediging van China om meer inzicht te geven in zijn defensie-uitgaven, militaire doctrine en instellingen;
3. bevordering van bilaterale militaire betrekkingen tussen Oost- en Zuidoost-Aziatische landen en EU-lidstaten;
4. ondersteuning bij vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing, indien gewenst;
5. bevordering van multilaterale samenwerking in ASEAN, ASEAN Regional Forum, East Asia Summit en Asia-Europe Meeting (ASEM) alsmede bevordering van regionale integratie.¹⁰³

Overeenkomstige doelstellingen van de VS en de EU zijn de bevordering van multilaterale samenwerking via regionale fora en de verdieping van de bilaterale samenwerking, ook militair, met China en andere opkomende machten in de regio. Verschillen zijn er ook. De VS beoogt zijn brede militaire aanwezigheid in de regio voort te zetten, terwijl de EU ondersteuning wil verlenen bij vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing.

Hard security en soft security

De VS is nog steeds de dominante militaire macht in de Aziatische Pacific die garant staat voor de territoriale veiligheid van Taiwan, Japan, Zuid-Korea, Filippijnen, Thailand, Australië en Nieuw-Zeeland. China streeft militaire pariteit met de VS na in de Aziatische Pacific en betwist de Amerikaanse militaire aanwezigheid in het gebied. De Amerikaanse veiligheidsgaranties aan Taiwan, Japan en de Filippijnen zijn een doorn in China's oog; Taiwan wordt beschouwd als de afvallige Chinese provincie, die herenigd moet worden met de Volksrepubliek, terwijl het met Japan en de Filippijnen een territoriaal dispuut heeft over enkele eilanden en atollen in respectievelijk de Oost- en Zuid-Chinese Zee. Amerikaanse inmenging in deze kwesties, in welke vorm dan ook, kan steevast rekenen op scherpe kritiek uit Beijing.

De EU beschikt, anders dan de VS, niet over militaire *hard power* in de Aziatische Pacific.

¹⁰² Hillary Clinton, 'America's Pacific Century', *Foreign Policy*, November 2011.

¹⁰³ Raad van de Europese Unie, 'Richtsnoeren inzake het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU in Oost-Azië', 15 juni 2012, pp. 10-11.

Een functionaris van de Europese dienst voor extern optreden (EDEO) merkt hierover op:

*The Asian region perhaps doesn't need another hard security player; our added value is different. We are seen as engaged but not threatening; active but without a geo-political agenda. Perhaps the greatest value of the EU is to act as a principled champion of rules-based, co-operative security.*¹⁰⁴

Wel kan de EU economische *hard power* en diplomatieke *soft power* aanwenden voor conflictpreventie en conflictoplossing in de regio. Ook kan de Unie desgewenst een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een (Oost-)Aziatische veiligheidsarchitectuur. Zo kan de EU met een meer geïntegreerde benadering van veiligheidspolitiek op termijn een relevante strategische speler in de Aziatische Pacific worden.

Samenwerking met regionale organisaties in Azië

Zowel de VS als de EU onderstreept het belang van multilaterale samenwerking en de wenselijkheid van coöperatieve veiligheidsstructuren in de Aziatische regio. De essentie van coöperatieve veiligheid is dat betrokken partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid aanvaarden voor het vinden van oplossingen voor veiligheidsproblemen die zich in de regio voordoen, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met elkaars fundamentele belangen. Een belangrijk aspect van coöperatieve veiligheid is het versterken van het wederzijdse vertrouwen. Zo kunnen de kuststaten aan de Zuid-Chinese Zee besluiten tot een gezamenlijke *search-and-rescue* overeenkomst als vertrouwenwekkende maatregel naar analogie van de Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, die in 2011 is overeengekomen door de lidstaten van de Arctische Raad. Overigens staat het nastreven van leiderschap in de Aziatische regio, zowel van de zijde van de VS als van China, op gespannen voet met het concept van coöperatieve veiligheid.

De VS is vertegenwoordigd in de East Asia Summit (EAS), het ASEAN Regional Forum (ARF) en ASEAN Defence Ministers Meeting-Plus (ADMM+), terwijl de EU vooralsnog alleen in het ARF vertegenwoordigd is. In deze fora wordt door regeringsleiders (EAS) en ministers (ARF, ADMM+) gesproken over gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken, maar van een (Oost-) Aziatische veiligheidsarchitectuur is nog geen sprake. Wel is tijdens de ARF-bijeenkomsten in 2009 en 2010 een beleidsvisie en plan van aanpak overeengekomen door de ministers van Buitenlandse Zaken, waarin het ARF als spil moet fungeren van een toekomstige regionale veiligheidsarchitectuur. Het doel is een regionale operationele samenwerking tot stand te brengen inzake humanitaire hulpverlening, terrorismebestrijding en grensoverschrijdende criminaliteit, maritieme veiligheid, non-proliferatie en ontwapening, en vredeshandhavingsoperaties. De ASEAN vormt de drijvende kracht achter de totstandkoming van deze nieuwe veiligheidsarchitectuur, die in 2020 zijn beslag moet krijgen.¹⁰⁵ De EU en de VS kunnen via hun respectieve samenwerking met de ASEAN een ondersteunende rol spelen in dit proces. De AIV verwelkomt in dit verband de opening van een (kleine) EDEO-missie bij het hoofdkwartier van het ASEAN-secretariaat in Jakarta, Indonesië, als een waardevolle stap naar nauwere EU-ASEAN-samenwerking.

104 Toespraak van David O'Sullivan, Chief Operating Officer of the European External Action Service, 'Priorities for EU Diplomacy in East Asia', GRIPS Forum, Tokyo, 12 February 2013.

105 'ASEAN Regional Forum Vision Statement', Phuket, Thailand, 23 July 2009; 'Hanoi Plan of Action to Implement the ASEAN Regional Forum Vision Statement', Hanoi, Vietnam, 23 July 2010.

Veiligheidssamenwerking met China

Het belang van samenwerking met China op veiligheidsgebied kan moeilijk worden overschat en zal zoveel mogelijk via multilaterale regionale fora, in het bijzonder de EAS en ARF, moeten verlopen. Maar EAS en ARF zijn tot op heden onvoldoende in staat gebleken een bemiddelende rol te vervullen bij (latente) conflicten waarbij grote mogelijkheden als China, Japan, Rusland en de VS betrokken zijn.

De VS en China hebben evident meer te winnen bij samenwerking dan bij conflicten. Desondanks is het ontstaan van conflicten tussen beide mogendheden voorstelbaar. China's geopolitieke belang in de komende decennia is het bereiken van militaire pariteit met de VS in de regio. Voor de VS is het behoud van een sterke militaire positie in de Aziatische regio voorwaarde om zijn veiligheidsgaranties aan Aziatische partners na te kunnen komen. Vanwege de spanningshaarden in de Oost- en Zuid-Chinese Zee is het ontstaan van een *conflict by accident* een reële mogelijkheid. Daarom zijn mechanismen voor crisispreventie tussen de VS en China van groot belang. Vooral het voorkomen van miscommunicatie behoeft aandacht. In dit kader zijn vertrouwenwekkende maatregelen waaronder gezamenlijke militaire oefeningen en het instellen van een crisis *hotline* tussen de presidenten van de VS en China alsmede de wederzijdse militaire leiding onontbeerlijk. Ook de tijdens het Derde Plenum voorgestelde vorming van een nieuwe staatsveiligheidsraad zou een positieve bijdrage kunnen leveren aan crisispreventie. In de raad komt de politieke top samen met volksleger, politie en veiligheidsdiensten (vergelijkbaar met de Amerikaanse Nationale Veiligheidsraad). De verwachting is dat president Xi hierdoor de politieke controle over het volksleger kan vergroten.¹⁰⁶

De EU voert sinds 2010 een strategische dialoog met China over uiteenlopende veiligheidsvraagstukken en in 2012 zijn aanvullende afspraken gemaakt over gezamenlijke militaire trainingen en de uitwisseling van ervaringen inzake crisisbeheersing en piraterijbestrijding. De EU kan, na consultatie van de VS, een voorstel uitwerken waarbij opheffing van het wapenembargo tegen China wordt gekoppeld aan de beoordeling van de actuele mensenrechtensituatie, aan de Chinese bereidheid openheid van zaken te geven over de omvang en samenstelling van zijn strijdkrachten en aan China's medewerking aan de totstandkoming van een internationale gedragscode ten aanzien van de territoriale disputen in de Oost- en Zuid-Chinese Zee.

Economische veiligheid

De gestaag groeiende economische en handelsrelaties met Azië vergen ook maatregelen ter bescherming tegen de risico's van piraterij op zee, grensoverschrijdende criminaliteit, fraude en cyberaanvallen. Deze risico's zijn in het gunstigste geval een grote kostenpost, maar kunnen ook onze moderne (informatie)samenleving ontwrichten. Piraterij op zee kost volgens de Wereldbank wereldwijd € 18 miljard per jaar. De kosten van grensoverschrijdende criminaliteit en fraude zijn een veelvoud hiervan. De cyberaanvallen op een aantal Nederlandse banken en het DigiD-loket van de overheid eerder dit jaar hebben kortstondig de functionering van de Nederlandse banksector en overheid (ernstig)

¹⁰⁶ South China Morning Post, 'China's new security superagency to further centralise power in Xi's hands', 25 November 2013. Zie: <<http://www.scmp.com/news/china/article/1365133/chinas-national-security-committee-may-be-modelled-after-us-analysts>>. Geraadpleegd op 25 november 2013; de Volkskrant, 'Xi heeft zijn munitie verzameld', 14 november 2013.

verstoord.¹⁰⁷ Digitale spionage, vooral het stelen van intellectueel eigendom, leidt tot ernstige economische schade.

Bij piraterijbestrijding voor de kust van Somalië hebben de EU, de VS en belangrijke Aziatische landen als China, Japan en Zuid-Korea laten zien tot samenwerking in staat te zijn wanneer de economische veiligheid op het spel staat. De EU en de VS zouden gezamenlijk het initiatief kunnen nemen om ook inzake grensoverschrijdende criminaliteit, fraude en cyberaanvallen met belangrijke Aziatische partners een gemeenschappelijke strategie en een plan van aanpak overeen te komen. Het ARF, waarin naast de EU en de VS alle belangrijke Aziatische landen vertegenwoordigd zijn, inclusief China, is hiervoor het meest geschikte samenwerkingsverband.

IV.3 Rol voor de NAVO in Azië?

Ofschoon de NAVO een alliantie is die zich ook tot de Pacific uitstrekt – met Hawaï als het meest westelijk gelegen gebied – ziet de AIV geen reden om onder invloed van de Amerikaanse strategische heroriëntatie op Azië een discussie te openen over een uitbreiding van het verdragsgebied van de NAVO; wel is Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag van toepassing op Amerikaans grondgebied in de Pacific. De vrees bij een groot aantal Europese bondgenoten militair verwickeld te raken bij mogelijke conflicten in de Aziatische Pacific levert wat dit betreft een onneembare hindernis op. De meeste NAVO-lidstaten die in de Koude Oorlog tot de Sovjet-invloedssfeer behoorden, zien in een mogelijke herleving van de Russische dreiging nog steeds de belangrijkste rechtvaardiging van het voortbestaan van het bondgenootschap. Bovendien valt de politieke wijsheid van een uitbreiding van de militaire bijstandsverplichting in de richting van Azië ernstig te betwisten. Chinese politieke leiders zouden een dergelijke radicale stap niet anders kunnen duiden dan als een provocatie, die de relatie met dit land op scherp zou zetten. Wel is de AIV van mening dat de NAVO-landen maximaal gebruik moeten maken van de onderlinge consultatiemogelijkheden die Artikel 4 van het Verdrag van Washington opent. Destabiliserende ontwikkelingen in de Aziatische Pacific kunnen immers ook ernstige repercussies hebben op de verhoudingen elders in de wereld, met inbegrip van het Atlantisch gebied.

Voorts kan de NAVO worden gebruikt als platform voor verdieping van de militaire samenwerking met die landen in de Aziatische Pacific waarmee al een partnerschaps-overeenkomst is gesloten (waaronder Japan, Zuid-Korea en Australië). Waar de partnerschappen in het recente verleden vooral in het teken stonden van het effectief maken van de deelname van betrokken landen aan stabiliserings- en wederopbouwoperaties in Irak en Afghanistan, zal het accent in de samenwerking in de toekomst vermoedelijk meer komen te liggen op gebieden zoals raketverdediging, maritieme veiligheid, cyberaanvallen, terrorisme- en piraterijbestrijding. Het NAVO Strategisch Concept 'Active Engagement, Modern Defence' uit 2010 dient als

107 Minister van Buitenlandse Zaken, 'Internationale Veiligheidsstrategie: Veilige Wereld, Veilig Nederland', Den Haag, 21 juni 2013; AIV-advies nummer 85, 'Criminaliteit, Corruptie en Instabiliteit: een verkennend advies', Den Haag, mei 2013; zie ook: <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/digid-plat-door-cyberaanval.9014672.lynkx>>. Geraadpleegd op 4 september 2013.

richtsnoer voor deze samenwerking.¹⁰⁸

Australië heeft in de afgelopen jaren geïnvesteerd in uitbreiding van de defensie-samenwerking met partners in de Aziatische Pacific. De VS is de belangrijkste bondgenoot van Australië in de regio, gevolgd door Japan. De VS zullen hun militaire aanwezigheid in Australië de komende jaren uitbreiden tot 2500 mariniers – op rotatiebasis – op een legerbasis nabij de noordelijke kustplaats Darwin. Sinds 2007 houden de Australische ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie periodieke consultaties met hun Japanse ambtgenoten over veiligheids- en defensievraagstukken. Weliswaar is Australië een partnerschap overeengekomen met de NAVO, maar van de NAVO-lidstaten is alleen de VS in staat een rol van betekenis te spelen bij militaire conflicten in de Aziatische Pacific. Daarom koestert Australië geen al te hoge verwachtingen van de samenwerking met de NAVO.

China heeft ook interesse getoond om met de NAVO samen te werken. Dit heeft geresulteerd in een bezoek van de directeur-generaal van de Internationale Militaire Staf van de NAVO aan Beijing begin 2012. Bij die gelegenheid is afgesproken nauwer samen te werken op uiteenlopende gebieden waaronder piraterijbestrijding, training en opleiding. Samenwerking bij de training en opleiding van militairen komt de operationele samenwerking ten goede in gezamenlijke missies, maar is evenzeer van belang ter bevordering van meer wederzijds vertrouwen tussen China en de NAVO-lidstaten.¹⁰⁹

108 Conference report 'NATO Partnerships in a shifting strategic landscape', Wilton Park, 1-3 October 2012; NATO, 'Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization', Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010.

109 Conference report 'NATO Partnerships in a shifting strategic landscape', Wilton Park, 1-3 October 2012; zie: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_84305.htm>. Geraadpleegd op 25 september 2013.

V Groeiende macht van Azië: nieuwe opgaven voor het beleid

In het verlengde van de voorgaande beschrijvingen en analyses komt de AIV in dit hoofdstuk tot een beantwoording van de beide hoofdvragen uit de adviesaanvraag en geeft hij zijn visie op het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid inzake de Aziatische Pacific.

1. Gevolgen van grotere machtspositie van Azië en invloed op de Nederlandse veiligheidssituatie

Het veranderende krachtenveld en de internationale orde

Een voortzetting van de in dit rapport geschetste trends zou tot gevolg hebben dat het zwaartepunt in de mondiale machtsverhoudingen, vooral op economisch gebied, over twintig jaar van het Atlantisch gebied naar de Aziatische Pacific is verschoven. Deze uitkomst is een serieuze mogelijkheid, maar nog geen zekerheid. Extrapolaties van lopende ontwikkelingen naar de toekomst zijn niet zonder risico's, want men moet altijd bedacht zijn op discontinuïteiten, tegenbewegingen en onvoorziene gebeurtenissen. Wat China betreft valt nu al te wijzen op onder andere de lagere economische groeicijfers, de ongunstige effecten van het één-kind-beleid op de omvang van de beroepsbevolking alsook de grote belasting voor de economie die de schade aan het milieu veroorzaakt.¹¹⁰ China behoort inmiddels tot de categorie van middeninkomenslanden en de ervaring leert dat landen die op een bepaald niveau van economische ontwikkeling zijn gekomen, veel meer moeite hebben grote sprongen te maken in de stijging van hun economische productiviteit dan in de startfase. Dit is zeker ook het geval naarmate de dienstensector een groter beslag op schaarse middelen in een zich moderniserende economie gaat leggen.

Een bron van onzekerheid betreft ook de vraag of de Chinese leiders erin zullen slagen de zich uitbreidende middenklasse te verzoenen met het machtsmonopolie van de communistische partij. Vooralsnog lijkt de vrees bij veel Chinezen voor een terugval in de chaos en anarchie van de prerevolutionaire periode sterker dan het verlangen naar meer politieke vrijheid en een eerbiediging van de universele mensenrechten door het regime. Maar dit kan met het verstrijken van de tijd veranderen. Als de partij er niet in slaagt adequaat te reageren op het proces van verandering, zijn grote maatschappelijke spanningen, zelfs uitbarstingen van geweld, op middellange termijn niet uit te sluiten. Aangezien politieke stabiliteit een noodzakelijke voorwaarde is voor aanhoudende economische groei, zou onwil of onvermogen van de Chinese leiding om via hervormingen mogelijke ontevredenheid onder de bevolking te kanaliseren afbreuk kunnen doen aan de prestaties van de Chinese economie. De komende jaren zal moeten blijken of de in november 2013, tijdens het Derde Plenum van het Centraal Comité van de Chinese Communistische Partij, aangekondigde financiële, economische en sociale hervormingen positief uitwerken.

¹¹⁰ In zijn boek *Stumbling Giant: The Threats to China's Future*, Yale University Press, 2013, wijst Timothy Beardson de ongunstige demografische ontwikkeling aan als het grootste obstakel voor China om werkelijk rijk en machtig te worden.

Ondanks deze voorbehouden acht de AIV het waarschijnlijk dat het aandeel van China en andere Aziatische landen in de wereldeconomie in de komende twintig jaar nog aanzienlijk zal toenemen. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat qua absolute omvang van de economie China de VS spoedig voorbij zal streven. Maar een verschuiving van het economisch zwaartepunt naar Azië hoeft nog niet te betekenen dat ook het primaat in de wereldpolitiek op dit continent en in het bijzonder op China komt te rusten. Dat lijkt zelfs onwaarschijnlijk indien het woord 'primaat' hier wordt uitgelegd als het innemen van de positie van leidende wereldmogendheid of belangrijkste steunpilaar van de mondiale orde, een positie die decennialang op de VS van toepassing was en dat tot op heden is. Ook over twintig jaar zal China er vrijwel zeker niet in zijn geslaagd de nog grote welvaarts kloof met de westerse landen te overbruggen. Het ligt daarom voor de hand dat China eerder geneigd is de koopkracht onder de eigen bevolking als geheel te verbeteren, dan de lasten op zich te nemen die voortvloeien uit een rol van wereldleider. In het discours over de Chinese buitenlandse politiek zijn ook weinig aanknopingspunten te vinden voor het bestaan van enigerlei ambitie om in de toekomst als 'wereldpolitieagent' of ultieme beschermer van de internationale rechtsorde op te treden. Er is geen sprake van Chinese missiedrang. In dit opzicht valt een duidelijk contrast aan te wijzen met de VS, die zich na de Tweede Wereldoorlog geroepen voelde om universele waarden van democratie en vrijheid actief in de wereld uit te dragen (*American exceptionalism*).

Hieraan moet worden toegevoegd dat China zijn militaire vermogens over twintig jaar waarschijnlijk aanzienlijk zal hebben vergroot, maar dat deze versterking primair gericht zal zijn op het bereiken van pariteit met de VS in de Aziatische regio en op de beveiliging van strategische scheepvaartroutes naar grondstofrijke gebieden in het Midden-Oosten, Afrika en Latijns-Amerika. De verwachting is niet gewettigd dat China de VS binnen twintig jaar zal evenaren op het gebied van militaire vermogens die wereldwijd inzetbaar zijn (*power projection*). Daarvoor is de militair-technologische achterstand van China te groot en daarvoor lijkt aan Chinese kant ook het politieke motief te ontbreken.

De AIV ziet als een van de grootste opgaven voor de komende twintig jaar China verder te integreren in het stelsel van wereldbestuur (*global governance*), het geheel van formele en informele instituties dat, soms met inschakeling van private partijen (zowel maatschappelijke organisaties als grote ondernemingen), oplossingen voor wereldproblemen probeert te vinden. Die opgave is drieledig. In de eerste plaats moet ervoor worden gezorgd dat China in de internationale instellingen een politieke status verwerft die in overeenstemming is met zijn toegenomen en verder toenemende economisch gewicht. Er zijn in dit opzicht al stappen in de goede richting gezet (bijvoorbeeld de herziening van de stemgewichten in het IMF en de Wereldbank), maar er is nog meer nodig om recht te doen aan de begrijpelijke en legitieme verlangens van China en andere opkomende staten in bedoelde instellingen een grotere stem te verkrijgen.

Ten tweede zal China moeten worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid evenredig bij te dragen aan de levering van internationale publieke goederen, zoals mondiale stabiliteit en veiligheid, monetaire stabiliteit, duurzame economische groei en een gezond klimaat. Het gaat te ver om China op deze terreinen als een *free rider* aan te merken. Ten aanzien van de mondiale stabiliteit en veiligheid is in dit advies al gewezen op de bijdragen van China aan VN-vredesoperaties en de bestrijding van piraterij op zee. Ook zou men kunnen stellen dat zonder het expansieve economisch beleid van China sinds het begin van de mondiale financiële crisis, de gevolgen van de crisis voor de westerse landen in de afgelopen jaren nog ernstiger zouden zijn geweest.

Desalniettemin had China een ruimer aandeel kunnen nemen in de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap voor het stabiliseren van conflictgebieden en voor de hulp aan landen die te kampen hadden met ernstige financiële problemen. Zo is het opmerkelijk dat China de grote financiële reserves waarover het beschikt wel heeft aangewend om (vitale) delen van de infrastructuur van enkele Europese landen in handen te krijgen, maar uiteindelijk geen interesse toonde in het rechtstreeks opkopen van schuldpapier van de landen in Zuid-Europa. Ook de opstelling van China in de internationale onderhandelingen over verlenging van het Klimaatverdrag laat zien dat het land zich vaak laat leiden door een nogal enge opvatting over het nationaal belang.

Het derde deel van de opgave China te integreren in het stelsel van wereldbestuur is waarschijnlijk het moeilijkst, te weten het vinden van overeenstemming over de internationale beginselen en normen, vooral op economisch en financieel terrein, die in de toekomst de betrekkingen tussen staten en andere internationale spelers in goede banen moeten leiden. Het is niet waarschijnlijk dat China bereid is de rol van verantwoordelijke speler (*responsible stakeholder*) op zich te nemen, indien dit betekent dat Beijing deze rol moet spelen volgens de spelregels die de westerse landen jaren geleden hebben opgesteld. Hoekstenen van het mondiale economisch stelsel zijn de beginselen van vrijhandel, non-discriminatie en een beperkte rol van de staat in het economisch verkeer. Daarentegen neigt de Chinese handelspolitiek naar protectionisme, is het monetaire beleid niet afkerig van valutamanipulatie en – niet in de laatste plaats – heeft China het economisch model van staatskapitalisme omhelsd. De AIV tekent hier overigens bij aan dat de Chinese economie vooral zo sterk heeft kunnen groeien dankzij die westerse spelregels voor het internationaal economisch verkeer. Ten aanzien van de meer politieke spelregels zijn er eveneens belangrijke verschillen aan te wijzen. Anders dan de westerse landen hanteert China een strikte definitie van nationale soevereiniteit en non-interventie, terwijl het in de mensenrechtencatalogus nog steeds een duidelijke hiërarchie aanbrengt, met dien verstande dat de politieke en burgerlijke rechten ondergeschikt worden gemaakt aan de economische en sociale rechten. Ook in het debat over de vraag aan welke eisen goed bestuur moet voldoen botsen westerse ideeën van liberale democratie op een Chinese voorkeur voor de notie van verantwoordelijk bestuur. Het uitblijven van minimale overeenstemming over de internationale beginselen en normen die passen bij een wereld waarin de machtsverhoudingen ten gunste van Azië zijn verschoven, zal in aanzienlijke mate afbreuk doen aan de effectiviteit van enig stelsel van wereldbestuur dat men zich over twintig jaar kan voorstellen. Voortgaande economische mondialisering en steeds toenemende vervlechting van economieën zijn geen vanzelfsprekendheden. Er moet naar het oordeel van de AIV dan ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid van fragmentatie van de internationale orde waarbij de wereld – sterker dan nu – uiteenvalt in verschillende regio's die ieder een eigen stelsel van politieke, economische en handelsafspraken hebben.¹¹¹

De invloed op de Nederlandse veiligheidssituatie

In de visie van de AIV zal een grotere machtspositie van Azië geen rechtstreekse invloed hebben op de veiligheidssituatie in Nederland. Van een ernstige bedreiging van de Nederlandse veiligheid zou immers alleen sprake zijn wanneer de VS en China met elkaar op wereldschaal een militaire krachtmeting zouden aangaan waarin de Amerikaanse bondgenoten worden meegesleurd. Dit is onwaarschijnlijk. Zeker, in de

111. Zie ook Jan Rood en Rosa Dinnissen (red.), 'Een wereld in onzekerheid. Clingendael Strategische Monitor', Den Haag, Instituut Clingendael, 2013, pp. 27-30.

geschiedenis zijn talrijke voorbeelden te vinden van machtsovergangen van gevestigde naar opkomende grote mogendheden die hebben geleid tot een gewapend conflict. Maar de huidige realiteit van sterke wederzijdse economische en financiële afhankelijkheid en het vooruitzicht van mogelijke nucleaire vergelding zullen de VS en China ervan weerhouden een zogeheten successieoorlog te voeren, met als inzet wie de dominante macht in de wereld blijft of wordt. De geldigheid van deze veronderstelling wint nog aan kracht doordat de politieke leiders van de VS en China zich bewust lijken te zijn van de destabiliserende effecten die grote veranderingen in de mondiale machtsstructuur teweeg kunnen brengen.

Met het bovenstaande wil de AIV niet zeggen dat het uitbreken van een regionaal conflict tussen China en de VS, Japan of een ander Aziatisch land ondenkbaar is. Zo'n conflict, al dan niet als *conflict by accident*, kan men niet uitsluiten. Eerder is al gewezen op de assertieve en intimiderende wijze waarop China zijn claims op de betwiste eilanden en atollen in de Oost- en Zuid-Chinese Zee kracht heeft bijgezet. De VS heeft hierop gereageerd met een versterking van zijn militaire aanwezigheid in het westelijke deel van de Pacific, wat voedsel geeft aan het Chinese omsingelingscomplex. Een uitwerking van de Amerikaanse militaire strategie in Azië langs de lijnen van het Air-Sea Battle-concept en in samenhang hiermee een keuze in de militaire planning van doelwitten op het Chinese vasteland kan door wantrouwende Chinese leiders bovendien gemakkelijk worden opgevat als het treffen van voorbereidingen op een preventieve oorlog. Het meest aannemelijke scenario van een regionale oorlog is het scenario van een betrekkelijk klein gewapend incident dat in een vijandige atmosfeer van wederzijdse verwijten niet onder controle wordt gehouden en onbedoeld escaleert naar hogere geweldsniveaus.

Een regionale oorlog in Oost-Azië zou stellig leiden tot een ernstige ontwrichting van de economische bedrijvigheid in dit deel van de wereld. Daarmee zou ook de economische veiligheid van Nederland in het geding komen, als men denkt aan het risico van een blokkade van de goederenstroom tussen Europa en Azië. Van een indirecte invloed op de veiligheid van Nederland zal naar het inzicht van de AIV ook sprake zijn, indien de VS de primaire verantwoordelijkheid voor de verzekering van stabiliteit in Noord-Afrika en het Midden-Oosten in belangrijke mate aan de Europese landen overlaat. Naar de mate waarin Europa niet in staat is deze verantwoordelijkheid op zich te nemen, zou Nederland worden blootgesteld aan de negatieve gevolgen van turbulentie en onrust aan Europa's buitengrenzen. Hierbij valt te denken aan grote vluchtelingenstromen, aantasting van de toevoer van grondstoffen en mogelijk verhoogde terroristische activiteiten. In dit scenario zal het Nederlands grondgebied als geheel niet rechtstreeks worden bedreigd.

Het Nederlands belang in Azië

Bij een groeiend aandeel van de Aziatische landen in het bruto wereldproduct wordt het belang van stabiliteit in Azië voor Europa en Nederland in de komende twintig jaar alleen maar groter. De belangen die Nederland in speciaal Oost-Azië heeft te verdedigen zijn hoofdzakelijk van economische aard. De sterke gerichtheid van de Nederlandse export op de landen van de EU – goed voor ongeveer tweederde van de totale export – doet geen recht aan het belang van de snel groeiende markten buiten Europa, in het bijzonder in Azië. Nederland zal hoe dan ook zijn aandeel op de Aziatische markten moeten vergroten om te kunnen profiteren van de hogere economische groei aldaar. Daarbij is het zaak dat Nederland zoveel mogelijk de voordelen uitbuit in vergelijking met andere Europese exportlanden. Ook is een groei van de Duitse export naar China op zijn beurt weer bijzonder gunstig voor de Nederlandse export naar Duitsland. Nederland zou

vooral moeten inzetten op de door het kabinet in 2011 aangewezen negen topsectoren waarbinnen het in internationaal opzicht uitblinkt in kennis, ontwikkeling en innovatie, te weten water, *agrofood*, tuinbouw, *hightech*, *life sciences*, chemie, energie, logistiek en creatieve industrie.¹¹²

Binnen het algemene raamwerk van het gemeenschappelijke handelsbeleid van de EU dient stevig te worden onderhandeld over een gelijkwaardige economische en handelsrelatie met China. Uitgangspunt bij die onderhandelingen moet niet zijn protectionisme of een blind vertrouwen in vrijhandel, maar economisch realisme. Openheid van de markt waar mogelijk en restricties waar noodzakelijk. Daarbij mag het gezichtspunt van wederkerigheid (*quid-pro-quo*) niet uit het oog worden verloren. Per slot van rekening heeft Nederland een groot handelstekort met China.

Buitenlandse investeringen in Nederland, speciaal van China, moeten uit werkgelegenheidsoogpunt worden aangemoedigd, maar bij overnames van bedrijven die deel uitmaken van de Nederlandse vitale infrastructuur, verdient het aanbeveling, in navolging van andere landen, via nationale wetgeving een toetsing te laten geschieden aan het nationaal belang en de nationale veiligheid. Van belang is dat de procedure en criteria voor een dergelijke toetsing ook op EU-niveau worden afgestemd.

2. Betekenis van de Amerikaanse heroriëntatie op Azië voor de NAVO, de EU en Nederland

Samenwerkingsmogelijkheden met de VS

Niettegenstaande de snelle opmars van opkomende economieën als China, India en Zuid-Korea blijven de Europese en Amerikaanse economie voor de voorzienbare toekomst bovenal afhankelijk van elkaar. Deze wederzijdse economische afhankelijkheid vormt een krachtig argument voor de snelle totstandkoming van het trans-Atlantisch vrijhandels- en investeringsakkoord (TTIP) – waarover momenteel onderhandeld wordt – dat moet bijdragen aan (verder) economisch herstel. De EU moet er wel op toezien dat TTIP niet gebruikt gaat worden om China uit te sluiten van nieuwe internationale handelsafspraken. Er is echter ook een bijkomende politieke overweging. De Amerikaanse heroriëntatie op Azië dreigt de betekenis van het Atlantisch bondgenootschap verder te versralen. De AIV acht dit niet in het belang van Europa, omdat ons werelddeel voor de oplossing van belangrijke wereldproblemen en het behoud van zijn positie in de wereld aangewezen blijft op nauwe samenwerking met de VS. De onzekerheid over de vraag of de Europese landen in de komende twintig jaar in het kader van de EU voldoende eensgezindheid en handelingsvermogen zullen bereiken om een zelfstandige rol in de wereldpolitiek te spelen, onderstreept alleen maar de geldigheid van dit argument. Waar de militaire relatie tussen Europa en Noord-Amerika waarschijnlijk minder hecht wordt, is er dus alle reden de samenwerking op niet-militaire terreinen te verdiepen. Behalve op het terrein van handel en investeringen kan ook worden gedacht aan internationale criminaliteitsbestrijding, energiepolitiek, milieubeheer, onderwijs en wetenschap.

De rol van de EU en de NAVO

De EU heeft met een aantal Aziatische landen – waaronder China en Japan – en met de ASEAN een partnerschapsrelatie. Het substantiële belang van deze partnerschappen is niet altijd duidelijk. De EU moet er naar de mening van de AIV voor waken met het sluiten van akkoorden verwachtingen te wekken die niet worden

112 Zie: <<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/02/04/ondernemers-en-onderzoekers-aan-het-stuur-voor-sterker-nederland.html>>. Geraadpleegd op 24 oktober 2013.

waargemaakt. Een *reality-check* van de grote ambities die de EU in de relatie met Aziatische landen en regionale fora in beleidsdocumenten en overeenkomsten heeft vastgelegd, lijkt niet overbodig. Met het oog hierop is een scherpe definitie van Europa's concrete belangen geboden. In algemene zin is de rol die de EU in Azië kan spelen op economisch terrein groot, maar op het gebied van veiligheid, speciaal in het domein van de *hard security*, zeer beperkt. Met de term *hard security* wordt bedoeld op een bijdrage van de Unie aan stabiliteit in de Aziatische Pacific en de mogelijke inzet van omvangrijke gevechtseenheden. Tot dit laatste is de EU niet in staat gebleken in gebieden nabij Europa's buitengrenzen en het zal al een hele opgave zijn het militaire interventievermogen ten aanzien van die gebieden in de komende twintig jaar aanzienlijk te verbeteren.

Een realistische beoordeling van het beperkte Europese vermogen enig militair gewicht in de Aziatische schaal te werpen, impliceert overigens niet dat de EU irrelevant is voor de veiligheid en stabiliteit in de Aziatische Pacific. Veiligheid en economie zijn geen gescheiden domeinen. Het versterken van onderlinge afhankelijkheid op basis van wederzijds voordelige economische betrekkingen, en in overeenstemming met afdwingbare spelregels, lijkt de kans op het uitbreken van conflicten te verkleinen. In dit opzicht kan de EU niet alleen haar eigen ervaringen met het opbouwen van een interne veiligheidsgemeenschap delen met de Aziatische landen, maar zelf ook een actieve rol spelen in de versterking van de veiligheidssamenwerking met en tussen de Aziatische landen. De ASEAN vormt de drijvende kracht achter de totstandkoming van een toekomstige (Oost-)Aziatische veiligheidsarchitectuur. De EU en de VS kunnen via hun respectieve samenwerking met de ASEAN een ondersteunende rol spelen in dit proces. Het strategische hoofddoel moet zijn het zoveel mogelijk engageren van China, maar ook de VS, aan vormen van regionale samenwerking, in het bijzonder de totstandkoming van coöperatieve veiligheidsafspraken in Oost- en Zuidoost-Azië.

De NAVO is minder goed gepositioneerd dan de EU om vanuit een geïntegreerde benadering van veiligheidspolitiek een rol van betekenis te spelen in de Aziatische Pacific. Als militair bondgenootschap is het niet eenvoudig om een nauwe samenwerking met niet-militaire actoren overeen te komen inzake de bestrijding van onder meer cyberdreigingen, terrorisme, internationale criminaliteit en piraterij op zee. Zo bleek dat de NAVO, in tegenstelling tot de EU, niet in staat was om in het kader van de piraterijbestrijding voor de kust van Somalië overeenkomsten te sluiten met de (civiele) autoriteiten van Oost-Afrikaanse kuststaten over de uitlevering en berechting van opgepakte Somalische piraten.

Gevolgen voor het Nederlands beleid

De opkomst van Azië, en in het bijzonder de groeiende macht van China, kan naar de mening van de AIV niet zonder gevolgen blijven voor de prioriteiten in het Nederlands buitenlands beleid. Aan de ontwikkelingen in dit deel van de wereld moet de regering in haar beleidskeuzen dan ook een groter belang toekennen. De verschuiving van het zwaartepunt in het mondiale krachtenveld gaat echter niet zover, dat er voor Nederland redenen zijn op zoek te gaan naar een nieuwe formele inbedding van het beleid. De VN (en daarmee verbonden instellingen), EU en NAVO blijven de belangrijkste samenwerkingsverbanden waarbinnen Nederland met wisselende combinaties van gelijkgezinde landen zijn doelstellingen tracht te realiseren. Er zijn geen bruikbare alternatieven voorhanden. Wel is er aanleiding deze kaders meer dan in het verleden dienstbaar te maken aan de ontwikkeling van een regionale veiligheidsarchitectuur en een inclusief handelsregime in (Oost-)Azië alsook aan een sterkere integratie van opkomende landen – in Azië en daarbuiten – in het stelsel van wereldbestuur.

Vanzelfsprekend mist Nederland het vermogen om andere landen te dwingen hieraan hun medewerking te verlenen. Niettemin kan Nederland ervoor ijveren dat beide thema's blijvend een hoge plaats innemen op de agenda van het internationaal overleg en praktische voorstellen ter zake te doen of te ondersteunen.

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven is het risico van fragmentatie van de toekomstige wereldorde voorstelbaar gezien de uiteenlopende opvattingen van gevestigde en opkomende landen over de internationale beginselen en normen; een botsing tussen de Westfaalse en post-Westfaalse principes. Het ligt op de weg van Nederland in VN-verband een actieve rol te spelen in de discussie over de vraag op welke wijze de angst bij opkomende landen voor misbruik van de *responsibility to protect* kan worden weggenomen. Nederland zou ook het initiatief kunnen nemen tot het beleggen van bijeenkomsten van internationaal-juridische en andere deskundigen afkomstig uit gevestigde en opkomende landen. Het doel van deze bijeenkomsten zou moeten zijn te onderzoeken of, ondanks verschillende visies van regeringen op de grondslagen van de gewenste wereldorde, praktische formules kunnen worden gevonden die constructieve samenwerking op wereldschaal in de verdere toekomst mogelijk maken.

Ook in EU-verband kan Nederland een eigen bijdrage leveren. Aan het eind van hoofdstuk III werd een onvoldoende coherentie tussen een (economische) belangenoriëntatie en een (politieke) waardenoriëntatie als een van de tekortkomingen van het buitenlands beleid van de EU gesignaleerd. De inzet voor de handhaving van de mensenrechten speelt hierbij een belangrijke rol. Alle EU-lidstaten bewijzen lippen dienst aan dit doel, maar de praktijk laat zien dat een groot aantal in de betrekkingen met China economische belangen niet ondergeschikt wenst te maken aan het consequent opkomen voor de mensenrechten. En dat terwijl ook naar het oordeel van de AIV de mensenrechtensituatie in dit land onverminderd zorgen baart. Een en ander tast de geloofwaardigheid van de EU als waardengemeenschap aan en verzwakt haar aanspraak op het predicaat normatieve macht. De AIV ziet in dat Nederland niet in de positie verkeert de grotere lidstaten te dwingen een ander beleid te voeren. Wat Nederland wel kan doen is binnen de EU aandringen op een periodieke rapportage over de wijze waarop individuele lidstaten in de relatie met China uitvoering geven aan de gemeenschappelijke richtsnoeren en doelstellingen met betrekking tot de handhaving van mensenrechten in derde landen. Een dergelijke rapportage zou op gezag van de EU Hoge Vertegenwoordiger kunnen worden opgesteld. Op basis van objectieve rapporten zouden lidstaten elkaar in de Raad Buitenlandse Zaken moeten kunnen aanspreken op hun feitelijk gedrag. De AIV vindt het de moeite waard na te gaan of langs deze weg een beter evenwicht bereikt kan worden tussen het opkomen voor economische belangen en de verdediging van fundamentele waarden.

Ten slotte dient de groeiende macht van Azië voor Nederland aanleiding te zijn in het bilateraal beleid een grotere nadruk te leggen op de betrekkingen met in elk geval China, Japan, Zuid-Korea en Indonesië, landen waarmee het al uitgebreide economische relaties heeft. Een verlegging van het geografische zwaartepunt in het Nederlandse beleid, waarmee trouwens al een begin is gemaakt¹¹³, moet haar vertaling krijgen in een stijging – absoluut en relatief – van officiële bezoeken van en naar deze Aziatische landen alsmede in een toewijzing van diplomatiek en consulaire

113 Zie de beleidsnotitie van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 'Het Nederlandse China-beleid: investeren in waarden en zaken', 4 november 2013.

personeel en middelen die recht doet aan het belang van de regio. De AIV juicht het toe dat het bezoek dat minister-president Rutte medio november 2013 aan China aflegde, in 2014 een vervolg zal krijgen. De aankondiging bij deze gelegenheid dat de stilgevallen mensenrechtendialoog tussen Nederland en China zal worden hervat, kan als een hoopvol teken worden gezien dat in het verkeer tussen beide landen naast de behartiging van economische belangen ook ruimte is voor een bespreking van niet-materiële onderwerpen.

In verband met de bevordering van de Nederlandse export naar groeiemarkten in opkomende landen vraagt de AIV nog aandacht voor het feit dat Nederland wat betreft exportfinancieringsfaciliteiten zich niet kan meten met concurrerende landen in Europa die eveneens inzetten op verhoging van de exporten naar deze landen. Overheidssteun bij exportfinanciering wordt in Nederland grotendeels verstrekt door middel van exportkredietverzekeringen (EKV) en een belangrijk onderdeel daarvan exportkredietgaranties (EKG), met dien verstande dat de feitelijke financiering van de exporttransacties dient te geschieden door de commerciële banken. In andere exportlanden verstrekken de overheden zelf exportfinancieringen. Hierdoor hebben exporteurs uit die landen een concurrentievoordeel, omdat zij meer zekerheid hebben over de beschikbaarheid van exportfinanciering en ook kunnen rekenen op betere voorwaarden.¹¹⁴ De AIV constateert dat deze ongelijkheid een inbreuk vormt op de kerngedachte van een gelijk economisch speelveld en pleit ervoor in EU-verband afspraken te maken c.q. regelingen te treffen om de concurrentievoorzaken op het gebied van de exportfinanciering gelijk te trekken.

Behalve aan versterking van de economische betrekkingen hecht de AIV ook veel waarde aan wetenschappelijke uitwisseling met opkomende landen in Azië. Hij pleit voor uitbreiding van de wetenschappelijke contacten in de overtuiging dat speciaal in China een groot potentieel aan hoogwaardige kennis aanwezig is en dat kennis in de toekomst een bepalende factor zal blijken te zijn voor de ontwikkeling van de krachtsverhoudingen in de wereld.

114 Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 'Exportfinanciering en ondersteuning export', Den Haag, 5 september 2012; zie ook: <http://www.vno-ncw.nl/publicaties/dossiers/Pages/Buitenlandse_handel_en_investeringen_107.aspx>. Geraadpleegd op 12 november 2013.

VI Samenvatting en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden puntsgewijs de belangrijkste bevindingen van het advies samengevat en daarop gebaseerde aanbevelingen aan de Nederlandse regering voorgelegd. Bij de aanbevelingen gaat het zowel om doelen die Nederland in NAVO- en EU-verband ten aanzien van gewenste ontwikkelingen in Azië moet helpen bevorderen als om belangen waarvoor Nederland in de sfeer van bilaterale betrekkingen met Aziatische landen op eigen kracht moet opkomen.

1. Een van de grootste opgaven voor de komende twintig jaar is China verder te integreren in het stelsel van wereldbestuur en het medeverantwoordelijk te maken voor de levering van internationale publieke goederen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de omstandigheid dat het gemiddelde welvaartspeil in China waarschijnlijk nog gedurende lange tijd aanzienlijk lager zal zijn dan dat van de westerse landen. Teneinde te voorkomen dat China gaat rebelleren tegen de bestaande wereldorde moet de zeggenschap van het land in de belangrijkste internationale organisaties in overeenstemming worden gebracht met zijn toegenomen economisch gewicht. Ook is het noodzakelijk met China het gesprek aan te gaan over de vraag of de belangrijkste internationale spelregels, vooral op economisch en financieel terrein, (nog) recht doen aan de belangen en opvattingen van zowel gevestigde als opkomende landen. Het is daarbij niet realistisch te veronderstellen dat China, met een groeiend zelfvertrouwen, zich geheel zal willen conformeren aan beginselen en normen die de westerse landen na de Tweede Wereldoorlog hebben opgesteld. Het is overigens verre van zeker dat men erin zal slagen overeenstemming over nieuwe spelregels te bereiken. *Mede daarom roept de AIV de regering op zich actief met de discussie over de grondslagen van de toekomstige wereldorde te bemoeien en met gelijkgezinde landen te zoeken naar formules voor internationale samenwerking die aanvaardbaar zijn voor oude en nieuwe internationale spelers. Nederland zou hiertoe het initiatief kunnen nemen door bijeenkomsten te beleggen van internationaal-juridische en andere deskundigen afkomstig uit gevestigde en opkomende landen.*
2. De kans op een militaire krachtmeting op wereldschaal tussen China en de VS lijkt in de komende twintig jaar gering. Eerder valt te denken aan de mogelijkheid van een regionaal conflict dat min of meer onbedoeld uitbreekt doordat een klein gewapend incident, bijvoorbeeld rond de betwiste eilanden in de Oost- en Zuid-Chinese Zee, als gevolg van politieke misrekeningen of technisch falen zich qua omvang uitbreidt en escaleert naar hogere geweldsniveaus. Het klassieke dilemma van *entrapment* en *abandonment* doet zich thans ook voor in de relatie met die Aziatische landen die afhankelijk zijn van de Amerikaanse militaire bescherming. Aan de ene kant wenst de Amerikaanse regering het risico te beperken dat de VS door roekeloos handelen van een van zijn Aziatische bondgenoten wordt meegesleept in een ongewild conflict, aan de andere kant wil zij de vrees bij deze bondgenoten wegnemen dat de VS in gebreke zou blijven militaire bijstand te bieden in het geval van Chinese agressie. De AIV sluit zich aan bij diegenen die pleiten voor deelname van China en de VS aan een Aziatisch regime van coöperatieve veiligheid, waarbij betrokken partijen rekening houden met elkaars veiligheidsbelangen. De noodzaak hiertoe wordt alleen maar versterkt door het eenzijdige Chinese besluit over een luchtverdediging identificatiezone. Dit regime zou gestalte moeten krijgen in een reeks van vertrouwenwekkende maatregelen: gezamenlijke *search and rescue* op

zee, uitwisseling van informatie over militaire bewegingen, vooraankondiging van militaire oefeningen en het toelaten van buitenlandse waarnemers bij oefeningen. Om het risico van misperceptie van militaire bewegingen aan de andere zijde te beperken zijn betrouwbare hotlineverbindingen op het hoogste politieke en militaire niveau essentieel. In strijd met de grondgedachte van coöperatieve veiligheid zijn militaire plannen die bij de andere partij onnodig als provocerend kunnen overkomen. In dit verband plaatst de AIV vraagtekens bij de aanvaarding door de VS van het *Air-Sea Battle*-concept als onderdeel van de militaire strategie tegenover China. Dit operationele concept voorziet immers in massale aanvallen op doelen op het Chinese vasteland en op zee in antwoord op dreigingen in het westelijk deel van de Pacific en gaat daarmee voorbij aan het belang van de-escalatie en beheersing van conflicten op een laag geweldsniveau. *De AIV adviseert de regering praktische voorstellen te ondersteunen die kunnen bijdragen aan versterking van het vertrouwen tussen de politieke en militaire leiders van de landen in de Aziatische Pacific en aan beperking van de risico's op 'conflict by accident'. In het bijzonder zal de EU haar invloed moeten aanwenden om China en andere betrokken landen in Zuidoost-Azië te bewegen tot medewerking aan de totstandkoming van een internationale gedragscode inzake de territoriale disputen in de Zuid-Chinese Zee.*

3. Een verdere verschuiving van het zwaartepunt in het mondiale krachtenveld naar de landen in Oost- en Zuidoost-Azië in de komende twintig jaar is aannemelijk. Alleen al om die reden moet de oproep van de Amerikaanse president aan de Europese landen om meer strategisch samen te werken in de Aziatische regio ernstig genomen worden. Dit vraagt om een politieke strategie, waarin de VS en Europa – op basis van een scherpe definitie van hun wederzijdse belangen – de gemeenschappelijke doelstellingen en instrumenten van hun beleid in de Aziatische Pacific vastleggen. Kern van deze strategie zijn de modaliteiten van de omgang met China. Daarbij moet China primair worden gezien als een grote mogendheid die aanspraak maakt op een leidende positie in zijn deel van de wereld en die niet afkerig lijkt om politieke eisen met diplomatieke en economische middelen, en in laatste instantie ook met militaire middelen, kracht bij te zetten. Ofschoon er overtuigende argumenten zijn in het Chinabeleid van de westerse landen de nadruk te leggen op dialoog en samenwerking, kan daarom – mede gelet op de aard van het politieke regime in China – een geloofwaardig militair tegenwicht ten opzichte van dit land niet worden gemist. Het eenzijdige besluit van China tot afkondiging van een zogenaamde luchtverdediging en identificatiezone die een groot deel van de Oost-Chinese Zee bestrijkt, heeft twijfel opgeroepen aan de bereidheid van dit land om op vreedzame wijze zijn (territoriale) geschillen met zijn buurlanden te beslechten. *De AIV roept de regering op eerst in EU-verband de discussie over een trans-Atlantische Azië-strategie te voeren, gevolgd door een intensivering van het periodiek overleg tussen de EU en de VS, alsmede consultaties in de NAVO, die dienen te resulteren in een gemeenschappelijke Azië-strategie van de VS en Europa.*
4. Bij de vaststelling van de wederzijdse bijdrage aan de uitvoering van een gemeenschappelijke strategie past de erkenning dat Europa en de VS weliswaar een gezamenlijk belang hebben bij de handhaving van vrede en veiligheid in de Aziatische Pacific, alsmede bij een voortzetting van de economische groei in het gebied, maar dat er ook niet onaanzienlijke onderlinge verschillen bestaan. Deze vloeien voort uit de uiteenlopende geografische ligging (de VS is wel een Pacific-macht, Europa niet), de ongelijke militaire capaciteit en mogelijkheden om ontwikkelingen te beïnvloeden en ook uit een verschillende opvatting over de gewenste aanpak van spanningen en conflicten in het algemeen. Europa beschikt over een beperkt arsenaal van harde

militaire macht en zal in het licht van de herpositionering en komende afslanking van de Amerikaanse strijdkrachten worden gedwongen zijn relatief geringe militaire capaciteit vooral aan te wenden ten behoeve van het voorkomen, beheersen en beslechten van mogelijke conflicten in en nabij Europa. Instabiliteit aan Europa's grenzen kan immers rechtstreeks het functioneren van de samenlevingen in ons werelddeel beïnvloeden; daarbij kan men denken aan onder meer vluchtelingenstromen, een verhoogd terroristisch gevaar en een blokkade van de goederenstroom. *In overeenstemming met het advies dat de AIV ter zake begin 2012 heeft uitgebracht wordt de regering aangeraden de militaire samenwerking in Europees verband met onverminderde kracht te bevorderen teneinde Europa's kwetsbaarheden op defensiegebied te verminderen, en op termijn het defensiebudget te verhogen.*¹¹⁵

5. De Europese bijdrage aan de uitvoering van een trans-Atlantische Azië-strategie zal voornamelijk economisch van aard zijn en wat de veiligheid betreft zich beperken tot conflictpreventie en conflictoplossing met beperkte inschakeling van militair personeel. De EU is de grootste handelspartner van Azië, groter dan de VS. Met alle belangrijke landen in Oost-Azië heeft het partnerschapsovereenkomsten gesloten, die in beginsel voorzien in brede en diepgaande samenwerking, niet alleen op economisch terrein. Enerzijds is het potentieel van deze samenwerking bij lange na niet benut, anderzijds is meer realisme geboden bij de formulering van ambities en het stellen van doelen. Prioriteiten voor het EU-beleid ten aanzien van de Aziatische Pacific dienen te zijn:

- bestaande bilaterale handelsafspraken verbreden naar multilaterale handelsafspraken teneinde de ontwikkeling van banden tussen landen in het betrokken gebied, over de grenzen van politieke tegenstellingen heen, te stimuleren (bijvoorbeeld een veelomvattend regionaal vrijhandelsverdrag met de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties);
- ondersteuning bij het creëren of versterken van regionale instellingen die de economische relaties tussen Aziatische landen onderwerpen aan regels, toezicht en procedures van geschillenbeslechting. De groei in de onderlinge economische relaties in Azië heeft geleid tot een hoog niveau van wederzijdse afhankelijkheid, zonder dat – anders dan in Europa – ondersteunende instellingen tot stand zijn gekomen.

De AIV beveelt de regering aan zich sterk te maken voor een actieve rol van de EU op het terrein van institution building in de Aziatische Pacific. Hiervoor is het naar de mening van de AIV nodig de diplomatieke presentie van de EU in Azië verder uit te breiden. Op korte termijn kan de EU haar goede diensten en expertise aanbieden om het integratieproces van de ASEAN tot een drie pijlerstructuur (veiligheidsgemeenschap, een economische gemeenschap en een sociaal-culturele gemeenschap) tot een succes te maken.

6. De verschuiving van het zwaartepunt in het mondiale krachtenveld naar de Aziatische Pacific vormt geen dwingende reden het NAVO Strategisch Concept, zoals vastgesteld te Lissabon in november 2010, ter discussie te stellen. Uitbreiding van het verdragsgebied van de NAVO zal voor een groot aantal Europese bondgenoten een onneembare hindernis opleveren. Bovendien valt de politieke wijsheid van een uitbreiding van de militaire bijstandsverplichting in de richting van Azië ernstig te betwisten. Het Noord-Atlantisch Verdrag (1949) biedt voldoende flexibiliteit

¹¹⁵ AIV-advies nummer 78, 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', Den Haag, januari 2012.

om op een verantwoorde wijze met de veiligheidsproblemen in de Aziatische Pacific om te gaan; deze kunnen immers ook ernstige repercussies hebben op de verhoudingen elders in de wereld, met inbegrip van het Atlantisch gebied. De AIV meent dat in dit verband maximaal gebruik moet worden gemaakt van de consultatie- en samenwerkingsmogelijkheden die Artikel 4 van het Verdrag biedt. De NAVO kan ook worden gebruikt als platform om de partnerschapsovereenkomsten die met een aantal Aziatische landen zijn gesloten, verder te verdiepen. Deze verdieping zal vooral moeten worden gezocht in nauwere samenwerking op het terrein van raketverdediging, maritieme veiligheid, cyberaanvallen, terrorisme- en piraterijbestrijding. Ondanks het unieke karakter van de NAVO als belangrijkste geïntegreerde militaire alliantie in de wereld, wil de AIV zijn ogen niet sluiten voor het feit dat de betekenis van het Atlantisch Bondgenootschap (verder) dreigt te verminderen naarmate de VS de belangrijkste bedreigingen van zijn vitale belangen in Azië ziet en de verzekering van de veiligheid in en rond Europa – niet ten onrechte – in de eerste plaats als een verantwoordelijkheid voor de Europese bondgenoten beschouwt. Omdat de militaire relatie tussen Europa en Noord-Amerika waarschijnlijk minder hecht wordt, neemt het belang van de politieke samenwerking naar het oordeel van de AIV toe. Deze kan in de toekomst op de beste manier worden gewaarborgd door met name de samenwerking op niet-militaire terreinen te versterken. *In het verlengde hiervan beveelt de AIV de regering aan alles in het werk te stellen om de lopende onderhandelingen over de totstandkoming van een trans-Atlantisch vrijhandels- en investeringsakkoord te laten slagen en tegelijkertijd voorstellen te doen c.q. te steunen die leiden tot nauwere trans-Atlantische samenwerking met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding, energiebeleid, milieubeheer, onderwijs en wetenschap.*

7. Aan de effectiviteit van het optreden van de EU ten aanzien van China wordt afbreuk gedaan doordat lidstaten zich veelal door hun nationale kortetermijnbelangen laten leiden. De economische crisis van de afgelopen jaren heeft dit patroon nog versterkt. Lidstaten die geneigd zijn voorrang te geven aan nationale economische belangen boven bijvoorbeeld overwegingen inzake mensenrechten, bewijzen de reputatie van de EU als normatieve macht geen dienst. Maar ook los van de mensenrechtencomponent geldt dat de uitvoering van het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU onder druk komt te staan indien, zoals in het geval van de relatie met China, niet alle lidstaten in gelijke mate opkomen voor het beginsel van wederkerigheid. De ruime toegang die China heeft tot de Europese markt gaat niet gepaard met een even grote toegang van Europese bedrijven tot de Chinese markt. In haar optreden tegen Chinese dumpingpraktijken ondervindt de Europese Commissie verder wisselende steun van de kant van de lidstaten. De AIV vindt de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU nog steeds een groot goed, dat om die reden steun van Nederland verdient. Wanneer echter geconstateerd wordt dat EU-lidstaten via bilaterale acties het gemeenschappelijk beleid omzeilen door nationale voordelen binnen te halen ten koste van andere lidstaten, dan moet Nederland zich eerst inzetten voor herstel van de eenheid van EU-beleid of anderszins de bilaterale weg kiezen van het behartigen van het nationaal belang. *De AIV dringt er bij de regering op aan zich allereerst in te spannen voor een op wederkerigheid gebaseerd gemeenschappelijk handelsbeleid inzake China, ook indien dit op korte termijn ingaat tegen het eigen Nederlands belang, en er vervolgens op toe te zien dat dit door alle lidstaten ook wordt nageleefd.*
8. Het wapenembargo tegen China dat de EU na de bloedige onderdrukking van de Tiananmenprotesten van 1989 heeft ingesteld, vormt een belangrijke sta-in-de-weg

voor een versterking van de samenwerking inzake buitenlands en veiligheidsbeleid met China. Beijing is onverminderd geïnteresseerd in het verkrijgen van *dual-use* technologie van Europese landen, in het bijzonder van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In zijn China-advies van 2007 pleitte de AIV voor opheffing van het verbod, onder andere omdat handhaving van het embargo geen recht zou doen aan de geest van partnerschap tussen beide partijen en omdat de effectiviteit daarvan betwistbaar was. De AIV meent dat deze argumenten weinig van hun kracht hebben verloren. Niettemin komt hij tot de conclusie dat het niet raadzaam is het wapenembargo op te heffen voordat eerst met de VS hierover (opnieuw) het gesprek is gevoerd. Een eenzijdig Europees besluit zou immers in strijd zijn met het hierboven geformuleerde voorstel dat de VS en Europa zich moeten inspannen om tot een gemeenschappelijke Azië-strategie te komen. *De AIV beveelt de regering aan de kwestie van het wapenembargo tegen China op korte termijn in het overleg tussen de EU en de VS aan de orde te stellen. De beslissing het embargo op te heffen moet worden genomen binnen het raamwerk van een beoordeling van (a) China's medewerking aan de totstandkoming van een internationale gedragscode ten aanzien van de territoriale disputen in de Zuid-Chinese Zee, (b) zijn bereidheid om een grotere transparantie inzake de omvang en samenstelling van zijn strijdkrachten te betrachten, en (c) de actuele mensenrechtensituatie in China.*

9. De belangen van Nederland in Azië zijn in hoofdzaak economisch van aard. Weliswaar is de handel met de Aziatische landen in het afgelopen decennium aanzienlijk toegenomen, maar het aandeel van deze landen in het totale volume van de Nederlandse export blijft nog relatief gering. Bovendien is in het economisch verkeer tussen in het bijzonder Nederland en China sprake van een grote onevenwichtigheid, met dien verstande dat de Chinese goederenexport naar Nederland een veelvoud is van de Nederlandse goederenexport naar China, terwijl voor de investeringsstromen tussen beide landen het omgekeerde geldt. Om de Nederlandse export naar Azië verder te stimuleren moet worden gewerkt aan verbetering van de Nederlandse exportfinanciering. Op dit moment ondervinden Nederlandse exporteurs een concurrentienadeel ten opzichte van exporteurs in concurrerende landen in Europa. Nederland verstrekt overheidssteun bij exportfinanciering door middel van exportkredietverzekeringen, maar laat de feitelijke financiering van exporttransacties over aan commerciële banken. Daarentegen verstrekken de overheden in andere EU-landen zelf exportfinancieringen. Hierdoor hebben exporteurs uit die landen meer zekerheid over de beschikbaarheid van exportfinanciering en kunnen zij rekenen op betere voorwaarden. De AIV beveelt de regering aan ervoor te ijveren dat in EU-verband afspraken worden gemaakt c.q. regelingen worden getroffen om de concurrentievoorwaarden op het gebied van de exportfinanciering gelijk te trekken.

Naast een beter gebruik van exportkansen in Azië verdient de Chinese interesse in het verwerven van toegang tot kennis en technologie van Nederlandse universiteiten en bedrijven bijzondere aandacht. Op zichzelf is er niets tegen het op een gezonde commerciële basis overdragen van kennis en technologie, maar een waarschuwend woord is in dit verband op zijn plaats. De AIV is van oordeel dat bedoelde overdracht er niet toe mag leiden dat vitale sectoren van de Nederlandse economie hierdoor de internationale concurrentiestrijd gaan verliezen. Ook is behoedzaamheid geboden daar waar het gaat om overname door buitenlandse investeerders van Nederlandse bedrijven. Voor zover Chinese overnames zich vooral richten op vitale onderdelen van onze infrastructuur, zoals communicatienetwerken en havenfaciliteiten, is een toetsing aan het nationaal belang of de nationale veiligheid op haar plaats. Van

belang is dat de procedure en criteria voor een dergelijke toetsing ook op EU-niveau worden afgestemd. *De AIV geeft de regering in dit verband in overweging een beleid te ontwikkelen dat zowel recht doet aan het open karakter van de Nederlandse economie als aan de bescherming van vitale nationale belangen.*

10. De AIV beseft dat de bestaande asymmetrie in de omvang van de wederzijdse krijgsmachten grenzen stelt aan de mogelijkheden tot bilaterale militaire samenwerking tussen Nederland en China. Dat maakt vormen van multilaterale samenwerking die feitelijk al bestaan in EU- en NAVO-verband, bijvoorbeeld op het gebied van piraterijbestrijding, extra waardevol. Deze uitspraak is ook zonder meer van toepassing op de komende samenwerking tussen Nederland en China bij de uitvoering van de VN-vredesmissie in Mali, waarbij militairen van het Chinese Volksbevrijdingsleger onder meer de beveiliging zullen leveren van het VN-kamp in Gao, waar ook Nederlandse militairen zijn gelegerd. De AIV is verder positief over het voornemen de maritieme samenwerking tussen Nederland en China uit te breiden. Behalve aan de uitwisseling van informatie tussen de hydrografische diensten van de Nederlandse en Chinese zeemacht, waartoe in 2013 is besloten, kan ook worden gedacht aan andere vormen van samenwerking, zoals de openstelling over en weer van bepaalde opleidingsmodules. Het pad hiertoe is al geplaveid door recente afspraken over uitwisseling van stafleden tussen de Nederlandse en de Chinese defensieacademies en het delen van kennis van de Nederlandse School voor Vredesmissies met haar Chinese tegenhanger. *De AIV beveelt de regering aan nadere mogelijkheden tot bilaterale militaire samenwerking met China te onderzoeken, in aanvulling op initiatieven in EU- en NAVO-verband, die kunnen dienen als vertrouwenwekkende maatregel.*



Aan de Voorzitter van de
Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
mw drs AE Faro

T 070 - 348 4177
F 070 - 348 5479
annelies.faro@minbuza.nl

Datum 4 juli 2013

Betreft adviesaanvraag over de groeiende machtspositie van Azië

Geachte heer Korthals Altes, *Beste Frits,*

Graag vragen wij uw advies over de mogelijke gevolgen voor Nederland en, meer in het algemeen, voor Europa van de groeiende machtspositie van Azië en de toenemende aandacht van de Verenigde Staten voor Azië.

De mondiale machtsverhoudingen veranderen door een verschuiving van macht naar opkomende landen. Met name in Azië is deze ontwikkeling zichtbaar. Daarbij gaat het primair om het economische vlak, maar ook in de politieke en militaire verhoudingen is de verschuiving manifest. De verwachting is dat deze verschuiving verder en mogelijk versneld zal doorgaan. Binnen het patroon van verschuivende machtsverhoudingen is sprake van toenemende spanning in de regio Azië en de Pacific.

Meer dan voorheen is de strategische focus van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten gericht op (Zuidoost-) Azië en de Pacific. De Amerikaanse aandacht weerspiegelt bovendien de sterk toegenomen defensie-uitgaven in de Aziatische regio en de daar aanwezige (potentiële) conflicten.

In zijn advies uit 2007, *"Met het oog op China: op weg naar een volwassen relatie"*, wees de Raad op de toename van de regionale invloed van China. Tevens constateerde de Raad een geleidelijke ontwikkeling naar een actief en constructief optreden van China in VN-verband, bijvoorbeeld op het gebied van vredesmissies. Ook noemde de Raad destijds op het gebrek aan transparantie ten aanzien van de Chinese militaire hervormingen. Wij verzoeken u, de actuele ontwikkelingen in ogeschouw nemend, uw toenmalige conclusies en adviezen op veiligheidsterrein te betrekken bij uw nieuwe advies.

Hoewel onze interesse vooral uitgaat naar de politieke en militaire aspecten van dit vraagstuk, beseffen wij dat deze niet losstaan van andere relevante ontwikkelingen. De vraagstelling heeft dan ook raakvlakken met aanpalende beleidsterreinen.

Overzicht gebruikte begrippen

<i>Air-Sea Battle-concept</i>	militair operationeel concept dat de VS in staat moet stellen om door middel van grootscheepse fysieke- en cyberaanvallen op het (Chinese) vasteland en op zee <i>anti-access/area denial</i> -capaciteit uit te schakelen.
<i>anti-access/area denial capaciteit</i>	militaire capaciteiten waarmee een tegenstander op afstand kan worden gehouden of de toegang tot een (zee)gebied kan worden ontzegd.
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations: Brunei, Cambodja, Filippijnen, Indonesië, Laos, Maleisië, Myanmar, Singapore, Thailand en Vietnam.
Aziatische Pacific	Oost-Azië en Zuidoost-Azië.
bruine marine	marine die is toegerust om in kustwateren te opereren.
blauwe marine	marine die is toegerust om op volle zee te opereren.
<i>conflict by accident</i>	een klein gewapend incident dat in een vijandige atmosfeer van wederzijdse verwijten onbedoeld escaleert naar hogere geweldsniveaus.
<i>command & control</i>	commandovoering in een militaire organisatie.
<i>containment</i>	indammingspolitiek die erop gericht is de invloedssfeer van een andere macht in te perken.
<i>defence strategic guidance</i>	strategisch defensieplan van de VS dat als uitgangspunt dient voor de geografische focus, militaire strategie, troepenopbouw, wapenaankopen en het defensiebudget voor de komende jaren.
Doha-ronde	onderhandelingsronde georganiseerd door de Wereldhandelsorganisatie, gestart in 2001, met als doel de opheffing van handelsbarrières en het bevorderen van internationale vrijhandel.
Eén-Chinabeleid	politieke visie van de Volksrepubliek China en Taiwan (Republiek China) dat er maar één China is in de wereld. Ze beschouwen elkaar als afvallige provincies en niet als twee aparte staten.
<i>free rider</i>	iemand die voordeel heeft van (publieke) goederen of diensten zonder hieraan mee te betalen.

internationale publieke goederen	internationale goederen en diensten waarvan niemand kan worden uitgesloten ('non-exclusiviteit') en waarbij het gebruik door de één niet ten koste gaat van gebruik door anderen ('non-rivaliteit').
hard power	het gebruik van militaire of economische middelen om het gedrag of de belangen van politieke actoren te beïnvloeden.
killing fields	genocide in Cambodja onder het regime van de Rode Khmer, waarbij tussen 1975 en 1979 één tot twee miljoen mensen zijn omgebracht.
level playing field	een (economische) ruimte waarbinnen alle spelers hun activiteiten volgens dezelfde (gelijke) spelregels bedrijven.
non-proliferatieverdrag	internationaal verdrag van 1968, over het niet-verspreiden van kernwapens en de daaruit resulterende controle op kernmateriaal om onttrekking van kernmateriaal voor het vervaardigen van kernwapens te voorkomen.
offshore control	(gedeeltelijke) zeeblokkade op enige afstand van de kust die beoogt de in- en uitvoer van een land te bemoeilijken of te verhinderen.
power projection	militaire capaciteit voor expeditionaire oorlogvoering.
soft power	het gebruik van diplomatie, buitenlandse hulp en culturele betrekkingen als middelen om het gedrag of de belangen van politieke actoren te beïnvloeden.
vrijhandel	vrij verkeer van goederen en diensten tussen verschillende landen.
zespactijoverleg	onderhandelingen over het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma tussen de VS, China, Rusland, Zuid-Korea, Japan en Noord-Korea.

Overzicht gebruikte afkortingen

A2/AD	anti-access/area denial
ASEAN	Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties
ADMM+	ASEAN Defense Ministers Meeting-Plus
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ACFTA	ASEAN-China vrijhandelszone
ARF	ASEAN Regional Forum
DoC	Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea
EAS	East Asia Summit
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EKG	exportkredietgaranties
EKV	exportkredietverzekeringen
EU	Europese Unie
FDI	buitenlandse directe investeringen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
JMSU	Joint Marine Seismic Undertaking
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PCA	Partnership and Cooperation Agreement
TTIP	Trans-Atlantisch vrijhandels- en investeringsakkoord
TPP	Trans-Pacific Partnership
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (VN-Zeerechtverdrag)
VS	Verenigde Staten van Amerika
VN	Verenigde Naties
WTO	Wereldhandelsorganisatie

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*

- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *juni 2013*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).