

## *Veiligheid in de regio Azië-Pacific vanuit Zuidoost-Aziatisch perspectief*

Z.E. Gerard COCKX

Ambassadeur van Zijne Majesteit de Koning der Belgen in Singapore

### *Inleiding*

Op 12/07/16 sprak een Arbitragetribunaal in Den Haag zich uit over het geschil tussen de Filipijnen en China betreffende de maritieme rechten in de Zuid-Chinese Zee. Manila won over de ganse lijn; Beijing beschouwde de uitspraak als ongeldig. Er was lang uitgekeken naar dit verdict. Niet alleen omdat een belangrijk juridisch principe in het geding was, maar bovenal om te zien wat de impact ervan zou zijn op de ruime Chinese aanspraken in de Zuid-Chinese Zee.

Die aanspraken en de wijze waarop China ze de voorbije jaren hard maakt, zijn een belangrijke indicatie voor wat velen een “assertievere” opstelling van Beijing noemen. Hoe men ook aankijkt tegen de evolutie van de Chinese houding, feit is dat de loutere opkomst van China voor verandering zorgt in de regionale en mondiale verhoudingen. Lee Kuan Yew, de stichter van Singapore, zag het als volgt: “The size of China’s displacement of the world balance is such that the world must find a new balance [...] This is the biggest player in the history of the world”.

In dit artikel onderzoek ik hoe in Zuidoost-Azië wordt gekeken naar de grootste geostrategische uitdaging van de komende decennia: de opkomst van China en de integratie van dat land in de globale en regionale veiligheidsarchitectuur.

### *I. Azië-Pacific als “relevante markt”*

De opkomst van China fascineert een groeiende groep experts. Getuige hiervan boeken met veelzeggende titels als “When China rules the World”

(Martin Jacques), “Why the West rules - for now” (Ian Morris) en, dichter bij huis, “China’s coming war with Asia” (Jonathan Holslag). Bij het bredere publiek in Europa lijkt dit nog niet doorgedrongen. Onze aandacht wordt opgeëist door meer dringende kwesties als de opkoms van het populisme, migratie en de strijd tegen IS.

Nu de economische aanwezigheid van China bij ons groeit, groeit ook het bewustzijn dat er mondiaal iets beweegt en dat dit ook in Europa niet zonder gevolgen zal blijven. Het zwaartepunt van de wereld verschuift al jaren naar het oosten. Volgens een studie van Mc Kinsey gebeurt dit aan een snelheid van 140 km per jaar. Dit is zowel een demografisch (China en India hebben elke een bevolking van ca. 1,3 miljard mensen; ASEAN van 625 miljoen) als een economisch gegeven (het jaarlijkse BBP van China bedraagt 10.35 biljoen; ASEAN en India komen beide uit boven de 2 biljoen). Volgens Kishore Mahbubani, hoofd van de Lee Kuan Yew School of Public Policy in Singapore, is dit niet meer dan een terugkeer naar de normale situatie.

Om deze verschuiving te duiden, lenen we het begrip “relevante markt” van de concurrentiewetgeving. Dit begrip laat toe het marktaandeel van en de mate van concurrentie tussen actoren (monopolie, duopolie of oligopolie) te meten in een bepaalde regio. Voor dit onderzoek is dat het gebied dat in de literatuur aangeduid wordt als de Azië-Pacific. Steeds vaker vinden we ook de notie Indo-Pacific, die expliciet India betreft (historisch en cultureel zijn er vele banden tussen India en Zuidoost-Azië; een groeiend India kijkt bovendien in toenemende mate naar het oosten).

De veiligheidsomgeving van Zuidoost-Azië wordt bepaald door de machtsverhoudingen en de interactie tussen de verschillende machten (“major powers”). Dit definieert de ruimte waarbinnen ASEAN en haar lidstaten zich kunnen bewegen en de mate van autonomie waarover ze daarbij beschikken.

## ***II. China en VS: naar een duopolie?***

Na het einde van de tweede wereldoorlog hadden de Verenigde Staten de leidende strategische positie in de Indo-Pacific. Het genoot als “onmisbare natie” een quasi monopolie op veiligheidsvlak en stond garant voor een

regionale orde waarin andere landen tot wasdom konden komen. Met de opkomst van China kwam daar langzaam maar zeker verandering in. David Shambaugh maakt nog een onderscheid tussen “globale macht” VS en “globale actor” China, maar het is duidelijk dat er vanuit regionaal perspectief – onze “relevante markt” - een duopolie ontstaan is. En dat bijgevolg de relatie tussen deze twee protagonisten in grote mate de geostrategische ruimte voor de Zuidoost-Aziatische landen bepaalt.

Het is mogelijk de aanwezigheidspolitiek van beide machten in de Indo-Pacific, en met name in Zuidoost-Azië, te vergelijken vanuit drie dimensies: economie, veiligheid en instituties.

China streeft ook in zijn buitenlandse beleid de eigen “vreedzame ontwikkeling” na. Begin dit jaar heeft het voor het eerst een strategisch papier gepubliceerd over veiligheidssamenwerking in de Azië-Pacific, waarin vreedzame ontwikkeling expliciet verbonden wordt met de toekomst van de ganse regio.

Helemaal vooraan in deze strategie staat de gemeenschappelijke economische ontwikkeling. China is reeds de belangrijkste handelspartner van ASEAN (met een aandeel van 15%; EU, Japan en VS zijn elk goed voor ca. 10%). Op het vlak van investeringen moet het nog de EU en Japan laten voorgaan (6,8% tegen resp. 16,7 en 14,5%), maar met de creatie van de Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) en het Belt and Road initiatief (BRI) is het goed geplaatst om in de toekomst in te spelen op de immense infrastructuurnoden in de regio (de ADB schat die noden op USD 110 miljard per jaar voor de periode 2015-25).

De strategie spreekt zich ook uit voor de opbouw van regionale veiligheidsmechanismen. Dit sluit aan bij de betrachting van de Zuidoost-Aziatische landen om China in te bedden in een regionale veiligheidsarchitectuur. De Chinese uitgaven voor defensie zijn de voorbije jaren sterk gestegen (volgens Richard Bitzinger van RSIS met 600% tussen '97 en '15). Daarmee groeit de operationele capaciteit, m.n. in de Zuid-Chinese Zee.

De opkomst van China is gebeurd in - en in grote mate dankzij - de door de VS gecreëerde en gevrijwaarde internationale orde. Eens het daarin zelf een belangrijke actor werd, kwam met steeds meer aandrang de vraag of het een “responsible stakeholder” zou zijn. Zelf vroeg het om op eigen

termen aanvaard te worden en niet, in de woorden van Lee Kuan Yew, als een “erelid van het westen”. We zien de voorbije jaren een toename van door China gecreëerde instellingen, vaak complementair aan, maar potentieel in concurrentie met, bestaande instellingen: AIIB versus Wereldbank en ADB; BRICS bank versus IMF; Boao Forum versus het WEF in Davos en het Xiangshan Forum versus de Shangri-La Dialoog.

Parallel stuurt China aan op een “nieuw Aziatisch veiligheidsconcept” dat weinig plaats laat voor niet-Aziatische actoren: die wordt gevraagd zich begripvol en constructief op te stellen.

De prominentere aanwezigheid van China in de Indo-Pacific stelde een uitdaging aan de VS. De Obama-administratie antwoordde met de zgn. “rebalance” naar Azië. Die moest uitdrukking geven aan de bereidheid en de bekwaamheid van de VS om zijn leidende positie te handhaven in Azië en i.h.b. in Zuidoost-Azië. Tijdens een bezoek aan Singapore in januari 2016 somde Assistant Secretary of State Daniel Russel de krachtlijnen op (impliciet werd de Amerikaanse aanpak gecontrasteerd met de Chinese).

Op economisch vlak staat Washington voor “gedeelde welvaart”. Sluitstuk daarin was de onderhandeling van het Trans-Pacific Partnership, een ambitieus handelsakkoord dat 12 landen uit de Azië-Pacific moest omvatten (w.o. 4 ASEAN-lidstaten: Singapore, Brunei, Maleisië en Vietnam), maar niet China.

Op veiligheidsvlak wenst de VS de “geprefereerde veiligheidspartner” van de regio te blijven. De militaire banden werden aangehaald met bondgenoten (Filipijnen) en partners (Singapore); tegelijk werd ook toenadering gezocht tot andere landen (Maleisië, Vietnam). In zijn interventie in de Shangri-La Dialoog in juni '16 beklemtoonde Secretary of Defense Ashton Carter dat de VS ook de komende decennia de “primary provider of regional security” zou blijven.

Op institutioneel vlak staat de VS voor “trust, not tribute” (een verwijzing naar het tribuutsysteem dat tijdens het Chinese keizerrijk de relaties met andere landen regelde). Obama had geïnvesteerd in een strategisch partnerschap met ASEAN. Daartoe had hij deelgenomen aan de verschillende door ASEAN georganiseerde fora. Naar het einde toe van zijn ambtstermijn, op 15 en 16 februari '16, belegde hij in Sunnylands een

speciale topbijeenkomst. Het symbolisme van de plaats was duidelijk: daar had hij eerder Chinees president Xi Jinping ontvangen.

Tot slot voegde de vorige administratie ook een morele (“niet moraliserende”) dimensie toe: waarden, mensenrechten en democratie maakten onlosmakelijk deel uit van de Amerikaanse benadering.

De Amerikaanse “rebalance” heeft haar portie kritiek gekregen. Er werden vooral vragen gesteld over de coherentie en houdbaarheid ervan. Die kritiek verstomde naarmate de aanpak meer inhoud en continuïteit kreeg. Vanuit de regio werd ze als een realiteit ervaren. En de beschuldiging van China dat ze als oogmerk de “containment” van de Volksrepubliek had, was misschien wel de mooiste – onbedoelde – erkenning.

De verkiezing van President Trump in de VS zorgt minstens voor onzekerheid over verder Amerikaans engagement. De nieuwe president heeft onmiddellijk de terugtrekking van de VS uit het TPP bevolen. Zijn voorkeur voor bilaterale diplomatie sluit niet goed aan bij de multilaterale aanpak van ASEAN. Trump’s “transactionele” opstelling lijkt bovendien in strijd met de hierboven geschetste morele aanpak. Tot slot is het waarnemers in de regio niet ontgaan dat Zuidoost-Azië tijdens de campagne grotendeels onzichtbaar bleef.

Het is vooralsnog onduidelijk welke kant het uitgaat met de “rebalance”. De transitie in Washington is nog volop aan de gang. Met James Mattis op Defensie en Rex Tillerson op Buitenlandse Zaken heeft de nieuwe administratie mensen aan boord van wie de regio een grote mate van continuïteit verwacht.

### **III. Op zoek naar een nieuw evenwicht**

Wegens zijn geografische verwijdering heeft de VS meer inspanningen moeten doen om zijn volgehouden engagement t.a.v. de regio te bewijzen. Hierbij komt dus de onzekerheid over de nieuwe Amerikaanse beleidslijn. Als “residerende” en centraal geleide macht heeft China minder moeilijkheden op dit vlak. Zoals Fu Yin, voorzitter van de Commissie Buitenlandse Zaken van het Volkscongres, in de zomer van ’15 toegaf, kent China wel een vertrouwensdeficit in Zuidoost-Azië. President Xi,

van zijn kant, erkende tijdens zijn bezoek aan Singapore in november '15 het bestaan van de perceptie van een Chinese dreiging. Die perceptie is volgens hem gebaseerd op "onwetendheid" en "onbegrip". De vreedzame ontwikkeling van China mag "objectief gezien" geen weerstand oproepen.

Naast een afwezig Amerika, zorgt ook de mogelijkheid van een te aanwezig Amerika, dat gewild of ongewild de confrontatie zoekt met China, voor bezorgdheid in de regio. De voorbeelden van de zgn. Thucydides-val, gewapend conflict tussen de regerende en de opkomende supermacht, zijn legio in de geschiedenis. President Xi verwees ernaar in een toespraak in de VS: "There is no such thing as the so-called Thucydides Trap. But should major countries time and again make the mistake of strategic miscalculation, they might create such traps for themselves".

De consensus in de regio lijkt nog steeds te zijn dat oorlog tussen beide grootmachten onwaarschijnlijk is. Immers, binnen de complexe relaties is er naast competitie ook plaats voor samenwerking (zoals op het vlak van klimaatwijziging). Beide partijen zijn bovendien realistisch genoeg om te beseffen dat de ander geen baan zal ruimen. Tot slot is de mate van interdependentie, m.n. op het vlak van de globale productieketens, te groot en ingewikkeld – en van een gans andere aard dan in de aanloop naar de eerste wereldoorlog - om naar een gewapend conflict te "slaapwandelen".

Conflict blijft mogelijk, maar is zeker niet onvermijdelijk. Een gewapend treffen, mocht het toch plaatsvinden, zal eerder het gevolg zijn van een ongeluk of een misverstand dan van een doelbewuste keuze. Zoals we verder zullen zien, kan een incident in de Zuid-Chinese Zee hierbij een "trigger" zijn. Op de Shangri-La Dialoog van juni '16 waarschuwde Admiraal Sun Jianquo van de Centrale Militaire Commissie dat: "we do not make trouble, but we have no fear of trouble".

Voorlopig besluitend kunnen we stellen dat in de feiten een duopolie tot stand is gekomen in Zuidoost-Azië. De invulling ervan ligt nog niet helemaal vast. Beijing zegt enerzijds niet op het ontwikkelingsniveau van de VS te staan, maar stelt anderzijds wel een "nieuwe model van relaties tussen grootmachten" voor, gebaseerd op wederzijds respect en win-win

samenwerking. Dit laatste wordt door Washington verworpen omdat het teveel neigt naar een verdeling in invloedssferen. Ook zou de VS geen pariteit willen toekennen aan China.

De landen in de regio moeten deze evoluerende realiteit navigeren. Het mag niet verbazen dat ze, aan het begin van een nieuwe – en voorlopig weinig orthodoxe – Amerikaanse administratie, in de woorden van Australisch Minister van Buitenlandse Zaken Julie Bishop, in een “strategische pauzestand” (“strategic holding pattern”) gaan.

#### ***IV. Andere actoren: toch een oligopolie?***

Bij dit alles mogen we andere actoren niet uit het oog verliezen. Die zoeken ook hun plaats in verschuivende geostrategische context. Drie landen proberen zich expliciet in de Indo-Pacific markt te zetten: Japan, India en Indonesië. Landen als Australië spelen uiteraard ook een rol in onze “relevante markt”. Wanneer ik dit schrijf wordt de laatste hand gelegd aan een witboek buitenlands beleid, dat als doel heeft een omvattende strategie voor de komende jaren uit te tekenen. Rusland wordt in deze concrete markt (nog) niet als een sterk merk gezien.

Japan heeft onder Premier Abe stappen gezet richting “normalisering”. Meest in het oog vallend is de ruimte die gecreëerd werd voor collectieve defensie (bij een aanval op een land dat een dichte band heeft met Japan). Men blijft daarbij wel binnen art. 9 van de Grondwet: er moet tegelijk een dreiging zijn voor het voortbestaan van Japan zelf. Dit moet Tokio in staat stellen een grotere rol te spelen in het bondgenootschap met de VS en ondersteuning te geven aan landen in de regio (bvb. hulp bij de opbouw van de Filipijnse kustwacht).

Minder opvallend, buiten de regio althans, is de concurrentie die Japan in Zuidoost-Azië is aangegaan op het vlak van handel en investeringen enerzijds en publieke diplomatie anderzijds. Premier Abe bezocht in het begin van zijn ambtstermijn alle 10 de lidstaten van ASEAN. De hoge handels- en investeringscijfers werden eerder vermeld.

Vanuit Zuidoost-Azië wordt verdere VS-aanwezigheid gezien als een garantie tegen een nucleair Japan (een hooggeplaatst gesprekspartner in de regio had het over Japan als “the real threshold nation”). De uitspraken

van kandidaat Trump tijdens de kiescampagne in de VS zorgden voor ongerustheid in de regio. Het snelle bezoek van Minister van Defensie Mattis aan Japan en Korea werd daarom zeer op prijs gesteld.

Onder Premier Modi werpt India zich in zijn woorden op als de nieuwe “hoop voor het hooghouden van Aziatisch dynamisme en welvaart”. Met zijn “Act East” beleid, de opvolger van het minder dynamisch klinkende “Look East”, zet hij stappen richting Oost-Azië. ASEAN is het anker van deze strategie in Zuidoost-Azië. Modi wil er mee verantwoordelijkheid opnemen voor “our commons” in de oceanen, de ruimte en cyberspace. Met Japan onderhoudt India een strategisch partnerschap dat volgens Modi van vitaal belang is voor een vreedzame en stabiele Indo-Pacific regio. Of deze Indiase “rebalance” bewaarheid wordt – en niet louter een reactie is op de verhoogde Chinese aanwezigheid in de Indische Oceaan – valt volgens waarnemers nog af te wachten.

President Jokowi van Indonesië, tot slot, heeft een visie van zijn land als “Global Maritime Nexus”, met ook een maritieme en defensiedimensie. Als zodanig zou Indonesië potentieel een scharnierfunctie kunnen vervullen in de Indo-Pacific. In de praktijk lijkt zijn focus vooral te liggen op de economie en de ontwikkeling van de infrastructuur. Als lid van ASEAN behoudt Indonesië uiteraard de optie om zich verder in te schrijven in de door die organisatie gevoerde politiek (zie verder).

De veiligheidsstructuur in Zuidoost-Azië omvat dus niet enkel de 2 belangrijkste spelers. Ook andere landen (Japan, India, Australië, ...) kunnen een rol spelen in wat de Singaporese Ambassador-at-Large Bilahari Kausikan een “omnidirectional balance” noemt. Zijn collega Chan Heng Chee voegt toe dat een multipolaire wereld comfortabeler is voor kleine landen dan een monopolie of duopolie. In zo’n wereld beschikken ze over meer autonomie om hun belangen na te streven.

Er bestaat twijfel of Japan, India en Indonesië individueel in staat zijn hun strategische omgeving vorm te geven. Een alternatieve mogelijkheid is dat ze onderling samenwerken om een tegengewicht te vormen tegen het Amerikaans-Chinese duopolie. Het partnerschap tussen India en Japan zou een eerste aanzet kunnen zijn. In een later hoofdstuk kijken we of en in welke mate hierin een rol kan weggelegd zijn voor de Europese Unie.

## V. *ASEAN als centrale actor*

De Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN) viert dit jaar haar 50e verjaardag. Deze organisatie wordt vaak de “Aziatische EU” genoemd, maar verschilt op fundamentele vlakken van de Europese tegenhanger: waar de EU van een economische naar een politieke entiteit is geëvolueerd, heeft ASEAN dit traject in de andere richting afgelegd: van politiek (beheersen potentiële conflicten tussen de lidstaten) naar economie (creatie van de ASEAN Economische Gemeenschap eind 2015). ASEAN verwerpt de communautaire methode en het poolen van soevereiniteit. Het houdt vast aan de “ASEAN way” van consensus en niet-inmenging in interne aangelegenheden. De problemen waarmee de EU op dit ogenblik worstelt, worden gezien als een bekrachtiging van de meer voorzichtige ASEAN-aanpak.

Zoals uit het voorgaande mag blijken, zijn de uitdagingen voor ASEAN momenteel vooral extern: hoe omgaan met de complexe nieuwe veiligheidssituatie in de regio. Naast de onzekerheid over de duurzaamheid van het Amerikaanse engagement is er de bezorgdheid over de impact van het toegenomen gewicht van China. Enerzijds groeien de economische banden met de Volksrepubliek en bieden initiatieven zoals BRI en AIIB potentieel grote voordelen voor de lidstaten van ASEAN. Anderzijds vrezen sommige landen dat die toegenomen afhankelijkheid, gekoppeld aan Chinese assertiviteit op politiek en veiligheidsvlak, hun bewegingsruimte zal inperken. Zij herinneren zich in die context de uitspraak van Staatsraad (toen Minister van Buitenlandse Zaken) Yang Jiechi in 2010: “China is a big country and other countries are small countries, and that is just a fact”.

De lidstaten van ASEAN hebben individueel en collectief manieren gevonden om met deze complexe realiteit om te gaan. Individueel is een aantal landen op veiligheidsvlak opgeschoven richting VS (wat een gesprekspartner “hedging as necessity” noemde). Ze hebben zelf ook hun defensie-uitgaven opgedreven. Zo heeft bijvoorbeeld Indonesië het budget voor de zeemacht verviervoudigd tussen 2010 en '13 (voor gans ASEAN was er een verdubbeling).

Collectief tracht ASEAN, in de woorden van analist Ian Storey, China in te bedden in de regionale architectuur, en tegelijk het door Amerikaanse

militaire macht gegarandeerde machtsevenwicht te bestendigen. ASEAN heeft er dus voor gekozen externe actoren voluit te betrekken bij de veiligheid van de eigen regio. Dit gebeurt via organisaties als ARF (ASEAN Regional Forum – in '94 opgericht forum voor dialoog en consultatie tussen 27 landen, w.o. alle regionale partners en ook de EU), EAS (in '05 opgerichte East Asia Summit die jaarlijks de leiders van ASEAN, de 6 dialoogpartners en de VS en Rusland op topniveau bijeenbrengt voor een strategische dialoog) en ADMM+ (ASEAN Defense Ministers Meeting die sinds '10 de leden van de EAS bijeenbrengt voor samenwerking op het vlak van veiligheid en defensie). Deze architectuur moet open en inclusief zijn, met ASEAN in het centrum (“ASEAN centrality”).

De achterliggende redenering is eenvoudig: in de mate dat ASEAN erin slaagt een evenwicht te bewaren tussen de VS en China (en eventueel andere pretendenten), behoudt het zijn vrijheid van handelen en vermijdt het om partij te moeten kiezen. Malcolm Cook, onderzoeker bij het ISEAS Yusof Ishak Instituut in Singapore noemt dit de “geostrategic sweet spot”, met als bijkomende bonus dat de grootmachten dingen naar de gunsten van ASEAN.

ASEAN is er volgens Professor Amitav Acharya in geslaagd de normale logica om te draaien: hier is het de zwakkere die de sterkere leidt. Het is precies die zwakte – ASEAN is niet in staat de grootmachten te dwarsbomen – die de kracht van de organisatie uitmaakt. ASEAN biedt het platform waarop die machten elkaar ontmoeten en bepaalt de agenda (zie ook de titel van het boek van gewezen Minister van Buitenlandse Zaken van Singapore S. Jayakumar: “Be at the table or be on the menu”).

De lidstaten van ASEAN zijn realistisch genoeg om in te zien dat hun invloed niet van dien aard is dat de grootmachten er hun strategische berekeningen voor zullen veranderen (in de woorden van een waarnemer: “they refer to it, but they do not defer to it”). Er bestaat ook steeds de mogelijkheid dat die machten het rechtstreeks op een akkoordje gooien, zonder – en vrijwel zeker ten koste van – de kleinere landen.

Opdat ASEAN ten volle zijn centrale rol zou kunnen spelen, moet alleszins voldaan zijn aan twee voorwaarden: de lidstaten moeten

eendrachtig blijven en ze moeten in staat zijn de regionale belangen boven hun eigen nationale belangen te plaatsen.

Zoals voormalig Secretaris-Generaal Surin Pitsuwan opmerkte, is de "centraliteit" van ASEAN er vooral een van goodwill, eerder dan van substantie. Yeo Lay Hwee, hoofd van het EU Center in Singapore, voegt toe dat een toegenomen capaciteit om de regionale veiligheidsarchitectuur te sturen ("centrality of substance") meer dan nodig is nu de rivaliteit tussen de grootmachten in de regio toeneemt. Die rivaliteit zet de neutraliteit en de cohesie van ASEAN immers zwaar onder druk.

## ***VI. De complexiteit van de Zuid-Chinese Zee***

De eenheid van ASEAN is in 2016 sterk op de proef gesteld rond het dossier van de Zuid-Chinese Zee. Als dieptepunt was er de bijeenkomst ASEAN-China op 13 en 14/6/16 in Kunming waar China er volgens mediaberichten in geslaagd is ASEAN te verdelen en te neutraliseren.

De Zuid-Chinese Zee is een randzee van de Grote Oceaan, gelegen tussen de Straat van Malakka en de Straat van Taiwan. Honderden eilandjes liggen er verspreid over een gebied van 3,5 miljoen km<sup>2</sup>, dat grote voorraden gas en olie en rijke visgronden bevat. Het gebied is van grote geostrategische waarde: elk jaar passeert er voor USD 5 biljoen aan goederen; het is bovendien de olie-aanvoerroute voor de Oost-Aziatische landen.

Verschillende landen eisen de soevereiniteit op over (delen van) de Zuid-Chinese Zee. China maakt aanspraak op zowat het ganse gebied (90% van de zee, binnen de zgn. 9-dash line). Sinds 1974 bezet het alle eilanden in de Paracel archipel. Meerdere landen, Vietnam, de Filipijnen, Maleisië, Brunei, China en Taiwan, controleren elementen (eilanden, rotsen, riffen, atollen, zandbanken ...) van de Spratly's, de grootste archipel binnen de Zuid-Chinese Zee.

De voorbije jaren heeft China op grote schaal baggerwerken uitgevoerd op door hem bezette eilanden. Andere landen hebben dat in het verleden ook gedaan, maar niet zo snel en niet op die schaal (China verzette 17x meer land in 20 maanden dan de andere landen samen in 40 jaar). Sindsdien bouwde China er ook landingsbanen en installaties met

mogelijk militaire doeleinden. Vietnam zou volgens mediaberichten recent raketlanceerders geplaatst hebben.

De VS zegt, net zoals andere externe partijen, geen positie in te nemen over de aanspraken zelf, maar de vrijheid van doorvaart te willen verdedigen. In dat kader voerde het al verschillende operaties uit in de Zuid-Chinese Zee. Voor China is dit een onaanvaardbare militarisering van het gebied.

Het vinden van een definitieve oplossing voor de overlappende aanspraken lijkt niet voor morgen. Voor landen die koloniale overheersing gekend hebben of, in het geval van China, "100 jaar van vernedering" door externe machten, is het moeilijk soevereiniteit op te geven. Beijing heeft territoriale integriteit, ook in de aanspraken in de Zuid-Chinese Zee, bovendien gedefinieerd als een van zijn kernbelangen.

Gezien de explosieve aard van de kwestie achten de betrokkenen het noodzakelijk om ze, in afwachting van gunstigere tijden, te beheersen. Tussen ASEAN en China werd daartoe in 2002 de DoC ("Declaration on the Conduct of Parties") voor de Zuid-Chinese Zee overeengekomen, die o.m. volgende principes vastlegde: oplossen met vreedzame middelen; zelfbeheersing; samenwerking en consultatie en dialoog. Het is de bedoeling tot een bindende gedragscode ("Code of Conduct" of CoC) te komen. De gesprekken daarover slepen aan.

Op 12/07/16 velde het Permanente Arbitragehof in Den Haag het langverwachte vonnis in het door de Filipijnen aangespannen geding over de Zuid-Chinese Zee. Het vonnis liet aan duidelijkheid niets te wensen over. Volgens een waarnemer was dit "een volledige nederlaag voor China en een schitterende overwinning voor de Filipijnen".

Van alle beschouwde "elementen" werd geen enkel erkend als een volwaardig eiland onder UNCLOS (UN Convention on the Law of the Sea). Dit betekent dat ze geen recht geven op een exclusieve economische zone (EEZ) of een continentaal plat (enkel een territoriale zee van 12 zeemijlen). De achterliggende redenering is dat enkel kuststaten kunnen genieten van de hulpbronnen binnen een EEZ of een continentaal plat. Daarnaast werd geoordeeld dat de maritieme aanspraken van China voor zover ze gebaseerd waren op de 9-dash line in strijd waren met UNCLOS en bijgevolg ongeldig. Voor de goede orde: over de onderliggende

sovereiniteitsaanspraken werd geen uitspraak gedaan; daarvoor was het Hof niet bevoegd.

De uitspraak van het tribunaal is bindend voor de partijen (de Filipijnen en China) maar kan niet afgedwongen worden. China heeft het tribunaal vooringenomenheid verweten en zal zich niet houden aan de “illegale” uitspraak. De Filipijnen zijn, na de verkiezing van President Duterte, in de richting van China opgeschoven en hebben het dossier bevroren. ASEAN ging over tot een “reset” met China: de klemtoon werd verlegd naar de vele andere dossiers waarover geen geschillen bestaan. China beloofde tegen midden '17 tot een akkoord te komen over een kader (“framework”) voor een Code of Conduct.

De angel is hiermee voorlopig uit dit dossier gehaald, maar het is duidelijk dat het probleem niet ten gronde is opgelost. De uitspraak van de nieuwe Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken, Rex Tillerson, die de Chinese landwinning voor zijn aantreden vergeleek met de Russische annexatie van de Krim, is hiervan een aanduiding. In zijn vooruitblik naar 2017 stelde Daljit Singh van ISEAS dat “as and when tensions between the US and China escalate in 2017, the South China Sea could become a potential flashpoint”.

## **VII. Europese Unie: “ambitieuw maar realistisch”?**

De Europese Unie publiceerde op 28/06/16 haar langverwachte Globale Strategie. Dit kwam er luttele dagen nadat het VK in een referendum beslist had de Unie te verlaten.

Europa wordt in Azië in het algemeen, en in Zuidoost-Azië in het bijzonder, erkend als een waardevolle economische partner. Zoals we zagen is de EU de eerste investeerder in en de tweede handelspartner van ASEAN. Met de nieuwe strategie wil de Unie ook haar engagement op veiligheidsvlak opdrijven. Er is immers een directe band tussen de Europese welvaart en de veiligheid in Azië. Concreet zal de EU haar steun verlenen aan de door ASEAN geleide veiligheidsarchitectuur.

Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid Federica Mogherini had tijdens de Shangri-La Dialoog van '15 gesteld dat “we weliswaar geen deel zijn van de regio, maar wel partners van de

regio". De EU beschikt reeds over partnerschappen met China, Japan, Korea en India. Met ASEAN wil men de relatie upgraden tot een "partnership with a strategic purpose". Dit jaar wordt de 40e verjaardag gevierd van de relaties EU-ASEAN. ASEAN is een natuurlijke (wegens de regionale dimensie) en belangrijke partner (gezien de centrale rol in de veiligheidsarchitectuur). In die zin heeft de Europese Raad zich in mei 2015 uitgesproken voor een aanwezigheid aan de strategische tafel van de regio, ook op het niveau van de topbijeenkomsten, door de betrokkenheid van de EU bij het EAS proces.

Op dit ogenblik is de EU lid van ARF en klopt ze aan bij EAS en ADMM+. Laatstgenoemde organisaties lijken aan belang te winnen ten koste van ARF. Momenteel bestaat er een moratorium op nieuwe toetredingen tot de EAS. Na de uitbreiding naar de VS (en Rusland) in 2011 had ASEAN haar doel bereikt om de belangrijkste actoren op een door haar geleid platform bijeen te brengen.

In een regio waar veiligheid gelijk staat aan harde veiligheid, bestaat er geen eensgezindheid over de bijdrage die de EU nuttig kan leveren. De altijd uitgesproken Bilahari Kausikan noemde de EU "strategisch irrelevant". Met de Brexit verliest de Unie bovendien een van haar militair meest performante leden.

De EU beschikt nochtans over aanzienlijke troeven op het vlak van niet-traditionele veiligheid. Inzake vredeshandhaving, grenscontrole, maritieme veiligheid, anti-piraterij, ... heeft ze de regio heel wat te bieden. In haar studie met de veelzeggende titel "A Road Map to Strategic Relevance" raadt IISS de EU daarom aan "strategisch geduld" uit te oefenen. Er is tijd nodig om de perceptie te keren en om meer inhoudelijke bijdragen te leveren.

### ***Conclusie***

Het zwaartepunt van de wereld verschuift naar het oosten. De opkomst van China stelt Zuidoost-Azië de komende jaren voor grote uitdagingen. Traditioneel heeft de VS in die regio een leidende strategische positie ingenomen. Die werd als goedaardig ervaren daar ze andere landen toeliet zich in een stabiele omgeving te ontwikkelen.

China eist nu pariteit op in de Indo-Pacific regio. Het heeft daartoe in toenemende mate de middelen. De VS blijft vooralsnog economisch, politiek en militair de sterkste actor, maar heeft het nadeel niet in de regio zelf gevestigd te zijn.

De andere landen ondergaan in mindere (India) of meerdere (ASEAN) mate de interactie tussen de twee grootmachten. Ze vrezen twee extreme scenario's waarbij ze hun autonomie van handelen goeddeels zouden verliezen. In het eerste scenario komt het tot een conflict tussen de VS en China en zullen ze verplicht zijn partij te kiezen. In het andere wordt China, na Amerikaanse terugtrekking, de regionale hegemon en komen andere landen in een tribuutrelatie t.a.v. de Volksrepubliek terecht.

In hun extreme vorm zijn de geschetste scenario's onwaarschijnlijk, maar een evolutie in de richting van een van beide zou de landen van ASEAN uit hun strategische "sweet spot" halen. Met de verkiezing van President Trump is er begin 2017 een bijkomend element van onzekerheid in de situatie geslopen. Zoals Julie Bishop opmerkte, gaan de landen van de regio "in pauzestand".

Sommigen hebben geopperd dat een (relatieve) Amerikaanse terugtrekking plaats zou laten voor een grotere Europese rol. Zoals we gezien hebben is het voor de EU niet eenvoudig om een plaats op te eisen op een reeds drukbezette markt. Ze heeft de perceptie niet mee en met het vertrek van het VK heeft ze, zoals Prof. Sven Biscop schrijft, gezichtsverlies geleden. Iets wat in Azië niet ongestraft gebeurt.

We kunnen terecht opmerken dat de EU op (niet-traditioneel) veiligheidsvlak ook nog zonder het VK veel te bieden heeft. Een aanpak op langere termijn richting ASEAN biedt de gelegenheid om de substantie op te schroeven en de perceptie bij te stellen. De Europese Unie kan zichzelf in de tussentijd de vraag stellen over welke middelen en bandbreedte ze beschikt om de komende jaren een substantiële(re) leverancier van veiligheid te worden in Zuidoost-Azië.

\* \*

\*

