

UNIVERSITEIT GENT
FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

De Shanghai Cooperation Organization
Een vorm van balancing tegen het Westen?

Wetenschappelijk artikel

Aantal woorden: 9950

DEBAERE Peter

MASTERPROEF POLITIEKE WETENSCHAPPEN
afstudeerrichting INTERNATIONALE POLITIEK

PROMOTOR: Dr. Lesage

COMMISSARIS: Prof. Dr. Coolsaet

COMMISSARIS: Prof. Dr. Doom

ACADEMIEJAAR 2008 - 2009

Abstract

This article focuses on the Shanghai Cooperation Organization, an intergovernmental organization that consists of China, Russia, Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan and Kyrgyzstan. It tries to make a contribution to the discussion about what the Shanghai Cooperation Organization exactly is. It takes a critical look on the concept of balancing and argues why this organization can be seen as an example of soft balancing against the United States. This article concentrates on decisions and declarations of the Shanghai Cooperation Organization itself and does not take any balancing measures from individual member states in account. In search for potential balancing measures, we take a deeper look on the establishment of the organization, the summit of heads of state in Astana and the economic cooperation within the Shanghai Cooperation Organization. The conclusion is that for some of the member states, the Shanghai Cooperation Organization is used as a vehicle for soft balancing. Nevertheless, the member states have also other interests in the Shanghai Cooperation Organization that are at least equally important, especially in the field of regional security and economic cooperation.

KEYWORDS: Shanghai Cooperation Organization; soft balancing; China; Russia

1. Inleiding

“The Shanghai Cooperation Organization can be seen as the institutionalisation of the opposition of Moscow and Beijing to the American-dominated, unipolar international order in which the US promotes democracy and universal human rights, and has used these values to intervene in the domestic affairs of states seen by Washington as violating these norms.” Met deze woorden sluit Thomas Ambrosio (2008) zich duidelijk aan bij de stroming in de literatuur die de Shanghai Cooperation Organization (SCO) ziet als vorm van balancing¹ tegen het Westen, meer bepaald tegen de Verenigde Staten. Ambrosio legt hierbij sterk de nadruk op de waardendimensie. Uit zijn onderzoek blijkt dat de SCO een set van waarden en normen belichaamt die lijnrecht staat tegenover de Amerikaanse waarden. MacFarlane (2004) op zijn beurt wijst op de Amerikaanse aanwezigheid in Centraal-Azië en haar bilaterale aanpak, waarbij Washington vaak vergeet China en Rusland te consulteren. China en Rusland ervaren de Amerikaanse aanwezigheid als een bedreiging. MacFarlane stelt als gevolg dat de SCO als tegengewicht moet dienen voor het Amerikaanse beleid in de regio. Door het versterken van regionale structuren zoals de SCO, worden de Centraal-Aziatische republieken

¹ In dit artikel is er bewust gekozen om de term ‘balancing’ niet te vertalen en in zijn Engelse vorm te gebruiken. Dit om de zaken duidelijk te houden en niet met absurde Nederlandse constructies opgezaald te zitten.

immers aan China en Rusland gebonden. Ook Stephen Blank schreef in 2007 dat de SCO door China en Rusland gebruikt wordt om de Centraal-Aziatische regeringen te verenigen in een anti-Amerikaanse regionale veiligheidsorganisatie en hen zo uit de handen van de NAVO te houden.

De Shanghai Cooperation Organization komt voort uit de Shanghai Five, een informeel intergouvernementeel overlegplatform, opgericht in 1996, dat functioneerde op ad hoc basis. Haar hoofddoelstelling was het versterken van het wederzijds vertrouwen tussen de leden, China, Rusland, Kazachstan, Tadjikistan en Kirgizië. Gesprekken tussen de vijf zorgden voor het oplossen van een groot aantal grensconflicten en het demilitariseren van de grensregio. Later werd het bestrijden van terrorisme, separatisme en religieus extremisme de prioriteit (Norling & Swanström, 2007). Met de toetreding van Oezbekistan op 15 juni 2001 werd de Shanghai Five omgevormd tot een permanente organisatie, de Shanghai Cooperation Organization. De SCO houdt zich onder andere bezig met samenwerking op vlak van regionale veiligheid, economie, energie, cultuur, onderwijs en wetenschap.

Dit artikel gaat dieper in op de vraag wat de SCO nu juist is. Evan Feigenbaum (2007), Deputy Assistant of Secretary of State voor Zuid- en Centraal-Azië gaf toe dat de Verenigde Staten niet goed verstaan wat de SCO juist doet. Hij ging zelfs nog verder door te stellen dat de SCO “is a subject that seems to make a lot of Americans’ blood just boil”. Een genuanceerd beeld over deze organisatie is daarom meer dan welkom. Is deze organisatie een vorm van balancing tegen het Westen, een vehikel voor China of Rusland om de macht van de Verenigde Staten aan banden te leggen? Of is de SCO eerder een onschuldige regionale samenwerkingsorganisatie? Is er eventueel een evolutie merkbaar en zal het ooit tot een confrontatie komen? Hoe liggen de verhoudingen binnen de SCO? Hebben de lidstaten hetzelfde doel voor ogen? Daarnaast poogt dit artikel ook bij te dragen tot de discussie over soft balancing. Wat is soft balancing en bestaat het wel? Kunnen we dit meten en zo ja, hoe? Wat is het verschil tussen soft balancing en diplomatieke frictie?

Eerst wordt kort ingegaan op het concept hard balancing en waarom staten (nog) niet aan hard balancing doen. Vervolgens wordt er gekeken wat soft balancing is, onder welke vormen het zich manifesteert en wat de mogelijke alternatieven zijn. Er komen ook enkele methodologische problemen aan bod. Het onderzoek zelf bestaat uit drie grote delen. In een eerste stuk wordt de oprichting van de SCO gekaderd in het buitenlands beleid van de lidstaten. Ten tweede worden de beslissingen op de top in Astana van 2005 grondig geanalyseerd. Als laatste wordt de economische samenwerking binnen de SCO onder de loep genomen om dan te komen tot enkele algemene conclusies.

2. Concepten

2.1. Hard balancing

Balancing is een typisch realistisch idee. Om te overleven in een anarchistische wereld streven staten naar een machts-evenwicht. Als een staat te machtig wordt, komt de stabiliteit van het systeem en het voortbestaan van de andere staten in gevaar. Om deze 'balance of power' te herstellen, kunnen staten aan (hard) balancing gaan doen. Dit kan zowel intern door zwaar te investeren in defensie, als extern door het vormen van militaire allianties tegen de dominante grootmacht. Ook het stellen van diplomatieke 'red lines' wordt als hard balancing beschouwd (Lieber & Alexander, 2005).

Gezien de hegemonale positie van de Verenigde Staten na de implosie van de Sovjet-Unie voorspelden realisten dat andere grote landen zouden gaan balanceren tegen de enorme concentratie van Amerikaanse macht. Het verwachte balancing gedrag bleef echter uit en dit om verschillende redenen. Realisten zoals Stephen Walt argumenteren dat staten niet balanceren tegen macht an sich, maar dat er sprake moet zijn van een gepercipieerde dreiging. Die perceptie hangt onder andere af van de macht, geografie en intenties van de dominante staat (Walt in Lieber & Alexander, 2005). 'Balance of power' wordt dus 'balance of threat'. De afwezigheid van balancing tegen de Verenigde Staten is volgens deze theoretici dan ook toe te wijzen aan het ontbreken van agressieve intenties bij de Verenigde Staten, althans voor 9/11. Een verklaring die hier dicht tegenaan leunt, vinden we bij Paul (2005). Hij stelt dat staten geen existentiële bedreiging zien in de dominante machtspositie van de Verenigde Staten, ondanks haar superieure militaire apparaat. Staten gaan niet over tot hard balancing omdat de cruciale voorwaarde voor balancing, de vrees om hun soevereiniteit en territoriale integriteit aan de hegemon te verliezen, ontbreekt. Robert Pape (2005) geeft nog een andere verklaring voor het ontbreken van hard balancing tegen de Verenigde Staten. Enerzijds is intern balancing in de aanwezigheid van een unipolaire leider volgens hem weinig zinvol. Een staat moet gigantisch veel investeren in defensie om een bedreiging te vormen voor de dominante grootmacht. Anderzijds ondervindt ook extern balancing serieuze problemen. Een anti-hegemoniale coalitie zou bijna alle staten moeten omvatten. Het vormen van dergelijke coalitie zou daarenboven moeilijk te coördineren zijn, waarbij de schrik voor represailles van de unipolaire leider niet onbestaande is. Staten stellen daarom hard balancing uit tot ze een coalitie kunnen coördineren. De hypothese dat staten een gedrag van hard balancing gingen vertonen om de macht van de Verenigde Staten te counteren bleek dus niet te kloppen.

Na 9/11 nam de Bush administratie de 'preventive war' doctrine aan ter bestrijding van het internationaal terrorisme. Daardoor veranderde de Verenigde Staten van een welwillende status quo grootmacht in een revisionistische grootmacht (Pape in Lieber & Alexander, 2005). Washington ging een unilaterale agressieve koers varen en dit werd door andere staten als

bedreigend aanvoeld. Volgens de ‘balance of threat’ theorie hadden staten dus redenen om aan hard balancing te doen. Als we kijken naar de SCO vinden we inderdaad elementen van hard balancing terug, althans op het eerste zicht. Wat de externe dimensie van hard balancing betreft, krijgt de militaire kant van de organisatie steeds meer vorm. In het verleden werden militaire oefeningen zoals ‘Peace Mission 2007’ op ad hoc basis georganiseerd. Onlangs is beslist om deze gemeenschappelijke oefeningen op structurele basis te laten plaatsvinden, aldus de Haas (2007). Hij stelt dat de SCO op termijn eventueel de NAVO van het Oosten kan worden. Toch vertelt hij er onmiddellijk bij dat er nog enkele cruciale elementen ontbreken om de SCO als militaire alliantie te beschouwen. De SCO beschikt bijvoorbeeld nog niet over een geïntegreerde militair-politieke structuur met een permanent operationeel hoofdkwartier. De veiligheidsdimensie van de SCO is er ook vooral op gericht om interne bedreigingen te bestrijden, daar waar de NAVO een hoofdzakelijk externe focus heeft. De SCO verklaart ook zelf nooit een militaire alliantie te ambiëren. Dit blijkt duidelijk uit een interview met Bolat Nurgaliev, secretaris-generaal van de SCO (InfoSCO, 2008).

Ten tweede zien we dat de militaire uitgaven van zowel Rusland als China de voorbije jaren gestaag toenamen. Lieber & Alexander (2005) zien hierin echter geen teken van intern hard balancing. De stijging van het Chinese defensiebudget is al enkele decennia waar te nemen, reeds lang voor de aanslagen van 9/11. Deze stijging is dus niet nieuw, noch ambitieus en assertief genoeg om van intern balancing te kunnen spreken. Daarnaast heeft het Chinese kernwapenarsenaal reeds decennia lang dezelfde omvang. De toename in het Russische defensiebudget zou volgens Lieber & Alexander te wijten zijn aan de toestand in Tsjetsjenië en moet vermijden dat de Russische militaire infrastructuur in een verder verval terecht komt. Recent kondigde de Russische president Medvedev een grootschalige herbewapening aan (Levy, 2009). Het valt nog te zien wat er van deze herbewapening in huis zal komen. Deze argumenten wijzen er op dat het nog iets te voorbarig is om de SCO als een vorm van hard balancing te beschouwen. Het is echter niet uitgesloten dat China, Rusland of de Centraal-Aziatische republieken in een latere fase overgaan tot een strategie van hard balancing en daar eventueel de SCO voor gebruiken.

2.2. Soft balancing

In het vorig deel werd duidelijk dat hard balancing geen automatische reactie is op de enorme machtsconcentratie bij één staat. Staten stellen hard balancing onder andere uit omwille van problemen inzake de coördinatie van een balancing coalitie. In afwachting daarvan kunnen staten aan soft balancing doen, aldus Pape (2005). Het is echter niet zo dat staten automatisch voor soft balancing kiezen. Ze kunnen zich ook plooiën naar de wensen van de hegemon (‘bandwagoning’). Soft balancing wordt door Paul als volgt gedefinieerd (Paul in Brooks & Wohlforth, 2005):

Soft balancing involves tacit balancing short of formal alliances. It occurs when states generally develop ententes or limited security understandings with one another to balance a potentially threatening state or a rising power. Soft balancing is often based on a limited arms buildup, ad hoc cooperative exercises, or collaboration in regional or international institutions; these policies may be converted to open, hard-balancing strategies if and when security competition becomes intense and the powerful state becomes threatening.

Soft balancing vormt geen directe uitdaging voor de militaire macht van de unipolaire leider, maar vertraagt, compliceert of vergroot de kosten van het gebruik van die superieure macht. Non-militaire instrumenten zoals internationale instellingen, economisch beleid en strikte interpretaties van neutraliteit kunnen een reëel (indirect) effect hebben op de militaire macht van de unipolaire leider (Pape, 2005). Soft balancing wil met andere woorden de militaire macht van de dominante grootmacht inperken met non-militaire instrumenten, daar waar hard balancing met militaire middelen de militaire overmacht probeert te beperken. Paul (2005) onderscheidt drie condities waaronder soft balancing plaats kan vinden. Een eerste voorwaarde is vervuld wanneer de machtspositie en het militaire gedrag van de hegemon oorzaak zijn van een groeiende bezorgdheid bij zwakkere staten, maar nog geen serieuze bedreiging vormen voor hun soevereiniteit. Ten tweede moet de dominante staat een belangrijke leverancier zijn van publieke goederen die niet zomaar kan vervangen worden. Publieke goederen kunnen zich in de economische en in de veiligheidssfeer bevinden. Ten slotte mag het voor de dominante staat niet evident zijn om weerwerk te bieden tegen acties van soft balancing, omdat deze acties niet openlijk gebeuren of omdat ze geen directe bedreiging vormen voor haar militaire machtspositie. Deze drie voorwaarden zijn van toepassing op de Verenigde Staten en mogen vandaag de dag als voldaan beschouwd worden. In de literatuur worden vier verschillende vormen van soft balancing onderscheiden (Pape, 2005 en Lieber & Alexander, 2005).

Entangling diplomacy. Een eerste manier om aan soft balancing te doen, is het ondernemen van diplomatieke acties en het inschakelen van internationale instellingen. Men kan proberen om de plannen van de dominante staat te blokkeren of te vertragen door de staat te verwickelen in een institutioneel spinnenweb. Zelf sterke staten zijn niet altijd in staat om algemeen aanvaarde diplomatieke praktijken of belangrijke internationale organisaties naast zich neer te leggen zonder de steun te verliezen van de internationale gemeenschap. Een belangrijk instrument in deze strategie is het vetorecht in de VN Veiligheidsraad.

Territorial denial. Staten kunnen weigeren om de superieure staat toegang tot hun grondgebied of luchtruim te verlenen. Deze vorm van soft balancing kan heel effectief zijn.

Het ontzeggen van het gebruik van militaire basissen door derde landen kan de strategische voorsprong van de unipolaire leider beperken. De Verenigde Staten is hier zeer gevoelig aan, gezien haar geografische ligging. Daarbij kunnen logistieke problemen die daaruit voortvloeien de kansen op een militaire overwinning aanzienlijk verkleinen.

Economic statecraft. Het economisch beleid kan ingeschakeld worden als strategie van soft balancing. Men kan proberen om de economische macht te verschuiven naar minder machtige staten. Het vormen van regionale handelsblokken is daarbij een voor de hand liggende methode. Als de superieure staat uit deze handelsblokken kan worden geweerd, kan haar economische groei hier onder lijden. Zo wordt het op lange termijn moeilijk om haar overheersende militaire capaciteit in stand te houden. Door het vormen van handelsblokken gaan staten zich ook intern economisch versterken. Daardoor kunnen zij gemakkelijker hun militaire apparaat uitbouwen en in een latere fase eventueel overgaan tot hard balancing.

The enemy of my enemy is my friend. Het steunen van tegenstanders van de dominante staat kan de machtsvoorsprong van die grootmacht aantasten. De steun kan zowel economisch als technologisch zijn.

Het idee van soft balancing is, zoals het tot nu toe in de literatuur werd omschreven, zeer realistisch getint. De nadruk ligt in hoofdzaak op het inperken van de militaire macht van de hegemon. Deze enge focus op het militaire strookt echter niet met de realiteit. Macht heeft naast een militaire, ook een economische en politieke component. Staten kunnen deze verschillende bronnen van macht proberen te counteren om de superieure positie van de dominante grootmacht te ondermijnen. Deze drie bronnen van macht staan immers met elkaar in verband. Soft balancing wordt in dit artikel dus breder geïnterpreteerd en slaat op het bestrijden van de macht van de hegemon in het algemeen.

Lieber & Alexander stellen terecht dat het onderscheid tussen soft balancing en diplomatieke frictie zeer moeilijk te maken valt. Het is niet altijd duidelijk of het discours en het gedrag van zwakkere staten het resultaat zijn van een poging om de macht van de unipolaire leider te beperken of omdat ze het simpelweg oneens zijn met de koers die de supermacht vaart. Vaak spelen ook louter commerciële motieven mee in het gedrag dat in eerste instantie op soft balancing lijkt. Zelfs bondgenoten kunnen het soms oneens zijn met elkaar, zonder daarvoor aan soft balancing te willen doen. We moeten ons er tevens van bewust zijn dat anti-Amerikanisme en soft balancing geen synoniemen zijn. Hetgeen soft balancing van diplomatieke frictie doet onderscheiden, is de link met de 'balance of power' theorie. De concentratie van macht bij de dominante staat en het bedreigende karakter ervan zijn, net als bij hard balancing, noodzakelijke elementen om van soft balancing te kunnen spreken, aldus

Brooks & Wohlforth (2005). Ze sommen in hun artikel vier alternatieve verklaringen op voor gedrag dat met soft balancing verward kan worden.

Economische belangen. Staten kunnen acties ondernemen die een economisch voordeel inhouden en onbedoeld de koers van het buitenlands beleid van de hegemon belemmeren. Een voorbeeld hiervan is de Russische hulp aan Iran in haar nucleair programma. Rusland lijkt meer geïnteresseerd in de omvangrijke lucratieve deals dan in het helpen maken van een Iraans kernwapen (Lieber & Alexander, 2005).

Regionale veiligheidsmaatregelen. Ook het nemen van regionale veiligheidsmaatregelen kan verward worden met soft balancing. Staten worden steeds meer geconfronteerd met transnationale uitdagingen zoals terrorisme, georganiseerde misdaad en drugshandel waarvoor regionale samenwerking vereist is. Maatregelen om deze uitdagingen te lijf te gaan worden soms als soft balancing geïnterpreteerd.

Diplomatieke frictie. Zoals eerder gesteld kunnen staten het gewoon oneens zijn met het beleid van de hegemon. Ze kunnen ervan overtuigd zijn dat het beleid van de hegemon niet de juiste oplossingen biedt voor de problemen die er zijn. Om van soft balancing te kunnen spreken, moet de intentie aanwezig zijn om de macht van de dominante staat uit te dagen.

Binnenlandse politieke motieven. Het tegenwerken van de unipolaire leider kan een goede strategie zijn voor politieke leiders om hun populariteit te vergroten, al hebben ze er geen belang bij om de macht van de grootmacht te counteren. Sommige landen of politieke partijen hebben bijvoorbeeld de traditie om een anti-Amerikaans discours te voeren.

Het gebruik van de term soft balancing dient dus met de nodige voorzichtigheid te gebeuren. De bovenstaande alternatieven kunnen hierbij helpen. Het zoeken naar bewijzen van soft balancing blijft evenwel een hachelijke onderneming. Beslissingen kunnen zowel uit economisch belang genomen worden als uit strategische geopolitieke overwegingen. Ook het doel van regionale militaire integratie kan ambigu zijn. Enerzijds worden de doelstellingen inzake regionale veiligheid en stabiliteit nagestreefd, anderzijds kan de versterkte militaire capaciteit ook dienen als balancing tegen de dominante grootmacht. Staten zullen niet vaak te kennen geven dat ze bepaalde beslissingen nemen uit soft balancing motieven. Ze zullen eerder geneigd zijn om hun beleid te kaderen in één van de categorieën van Brooks & Wohlforth. Omgekeerd kan een retoriek van balancing een stimulans zijn voor regionale samenwerking zonder dat men daarvoor echt aan balancing wil doen.

3. Methodologie

Soft balancing is zeer moeilijk meetbaar. Ten eerste leunt soft balancing heel dicht aan bij de alternatieve verklaringen van Brooks & Wohlforth. Bij de analyse van eventuele cases van soft balancing moet dan ook heel nauwkeurig te werk worden gegaan. Ten tweede is soft balancing een stille vorm van balancing. Dit zorgt er voor dat speeches, resoluties en communiqués van de SCO ons enkel aanwijzingen kunnen geven of de koers van de SCO al dan niet wordt ingegeven door soft balancing motieven.

Het is de bedoeling om met behulp van een drietal kapstukken op zoek te gaan naar aanwijzingen voor balancing. Beslissingen/verklaringen in het kader van de SCO die doen vermoeden dat er meer in het spel is dan regionale samenwerking alleen. De aanknopingspunten die hier zullen gehanteerd worden zijn (1) de oprichting van de SCO, (2) de top in Astana van 2005 en (3) economische samenwerking. Per onderwerp worden een aantal gebeurtenissen of beslissingen besproken die zouden kunnen wijzen op soft balancing. Een belangrijk criterium in het selecteren van de verschillende cases is de rol van de SCO in die cases. Er wordt immers onderzocht of de SCO dient als vehikel voor de lidstaten om aan soft balancing te doen. Er wordt enkel gekeken naar beslissingen die genomen zijn in het kader van de SCO. Eventuele unilaterale balancing initiatieven van één van de SCO-lidstaten worden in het kader van dit artikel buiten beschouwing gelaten. Deze afbakening brengt wel enkele bijkomende moeilijkheden met zich mee. De SCO heeft een groot implementatieprobleem, in het bijzonder wat de economische samenwerking betreft (Lukin, 2007). Dit betekent dat veel zaken die beslist worden, lang op zich laten wachten alvorens ze uitgevoerd worden. Men kan zich afvragen wat het belang is van deze beslissingen, sommigen zien de SCO namelijk louter als praatbarak. Los van dit implementatiedeficit geven de verschillende beslissingen en verklaringen toch vorm aan een bepaald discours. De analyse van dit discours laat ons toe te gaan kijken of de SCO een vorm zou kunnen zijn van balancing. We mogen de rol van de SCO ook niet overschatten. De lidstaten hechten immers nog steeds veel belang aan de principes van soevereiniteit en niet-inmenging. Het is dan ook verkeerd om de SCO te zien als een autonome organisatie die boven haar leden staat. De lidstaten hebben de touwtjes wel degelijk strak in handen en de organisatie werkt maar voor zover de lidstaten willen dat ze werkt.

Een ander obstakel is de vraag of een organisatie aan 'entangling diplomacy' kan doen. Organisaties zoals de SCO hebben bijvoorbeeld geen stemrecht in andere internationale organisaties. Toch kunnen organisaties deze strategie toepassen door een bepaald discours aan te nemen dat via speeches en slotverklaringen tot uiting komt. Het systematisch in vraag stellen van de superieure positie van de hegemon, zowel direct als indirect, is een manier om aan soft balancing te doen en kunnen we beschouwen als 'entangling diplomacy'. Op deze

manier kan men potentieel gelijkgezinden ertoe brengen om dit discours over te nemen en zal de dominante staat op steeds minder steun kunnen rekenen van de internationale gemeenschap.

4. De oprichting van de SCO

Om de plaats van de SCO in het buitenlands beleid van haar lidstaten beter te kunnen begrijpen, is het aangewezen om wat dieper in te gaan op enkele centrale concepten binnen de buitenlandse politiek van die landen.

Geopolitiek is steeds de rode draad geweest in de buitenlandse politiek van Rusland. Het belangrijkste principe binnen dit geopolitieke kader is het nastreven van multipolaire diversiteit. Het Kremlin benadrukt ook het ‘balanced character’ van het Russische buitenlands beleid (Isakova, 2005). Dit streven naar multipolariteit kwam duidelijk tot uiting na de Koude Oorlog. Moskou wou verhinderen dat de Verenigde Staten de kans kregen om alleen te heersen. De macht van de Verenigde Staten moest dus gebalanced worden, maar Rusland kon dit niet alleen. Dit leidde volgens Bobo Lo (2002) tot een tweezijdige aanpak. Enerzijds werd multipolariteit geïnterpreteerd als ‘revised bipolarity’. Geen grote allianties, maar samenwerking op verschillende domeinen met verschillende partners om de relatieve machtsvoorsprong van de Verenigde Staten te beperken. Anderzijds ging Rusland een set waarden en normen actief promoten zoals nationale soevereiniteit, multipolariteit en respect voor het internationaal recht. Het promoten van deze waardenset is een indirecte vorm van kritiek op de Verenigde Staten, die het volgens Moskou niet zo nauw nemen met het internationaal recht en het respecteren van de nationale soevereiniteit.

De Shanghai Cooperation Organization is een duidelijke toepassing van het Russische tweesporenbeleid. De SCO is voor Rusland een uitermate geschikt forum om samen te werken op het vlak van economie, energie en regionale veiligheid. In de SCO vindt Rusland ook de ideale partners voor het promoten van waarden zoals soevereiniteit en niet-inmenging. Dit is duidelijk terug te vinden in de officiële documenten van de organisatie. In de ‘Declaration on the Establishment of the Shanghai Cooperation Organization’ van juni 2001² verklaren de SCO-lidstaten wederzijds respect te hebben voor elkaars soevereiniteit en territoriale integriteit. Ze verklaren ook dat ze zich niet zullen mengen in elkaars interne politieke aangelegenheden. Eén van de doelstellingen van de SCO is het bewerkstelligen van een ‘nieuwe democratische, eerlijke en rationele internationale politiek en economische orde’. Diezelfde verklaringen zijn ook terug te vinden in het Charter van de SCO³, dat een jaar later

² Declaration on the Establishment of the Shanghai Cooperation Organization laatst geraadpleegd op 17/05/2009 van http://english.scosummit2006.org/en_bjzl/2006-04/20/content_85.htm

³ Het Charter van de SCO laatst geraadpleegd op 17/05/2009 van http://english.scosummit2006.org/en_bjzl/2006-04/20/content_98.htm

is ondertekend. Dit discours van de SCO tekende zich reeds af in de laatste jaren van het bestaan van de Shanghai Five. In de verklaring van hun laatste top in Dushanbe in 2000 veroordeelden de 5 staatshoofden elke interventie in de interne aangelegenheden van een staat onder het motto van humanitaire interventie en de bescherming van mensenrechten. Ze benadrukten ook het recht van elke staat om zelf hun weg naar ontwikkeling uit te stippelen (Chung, 2006). Deze retoriek is een duidelijke sneer naar de Verenigde Staten.

Enkele experts waaronder Oldberg (2005) stellen in hun analyse van het Russisch buitenlands beleid dat de SCO onder andere diende om de Verenigde Staten uit Centraal-Azië te houden. Bij Allison (2004) lezen we echter dat Moskou de Amerikaanse aanwezigheid in de regio tot op zekere hoogte kon dulden, omdat die als tegengewicht kon dienen voor de groeiende Chinese invloed in Centraal-Azië. In ieder geval kunnen we de oprichting van de SCO niet linken aan de Amerikaanse aanwezigheid in Centraal-Azië aangezien die er toen nog niet of nauwelijks was.

In Peking hebben ze dezelfde aversie voor hegemonie als in Moskou. Deze bestond reeds in de tijd van Mao en is nu nog steeds aanwezig, zij het zonder de ideologische connotatie. Ook het respect voor soevereiniteit is een prominente waarde binnen het Chinees buitenlands beleid. Dit is het gevolg van een aantal factoren (Xinbo, 2004). In een nog niet zo ver verleden waren de Chinezen het slachtoffer van de Europese imperiale drift met een reeks ongelijke verdragen als gevolg. Bij de Chinese leiders leeft ook de schrik dat enkele opstandige provincies zoals Xinjiang en Tibet wel eens een ernstige bedreiging zouden kunnen vormen voor de territoriale integriteit van de Volksrepubliek. Daarnaast bestaat er ook een kloof tussen het Westers en het Chinees model inzake state building, waarbij ze in China niet echt happig zijn op inmenging van buitenaf. Deze elementen hebben ervoor gezorgd dat de waarden soevereiniteit en niet-inmenging een zeer belangrijke plaats innemen binnen de buitenlandse politiek van China.

China en Rusland vechten dus dezelfde strijd tegen hegemonie en vóór een multipolaire wereldorde, waarvan deze twee grootmachten maar al te graag een pijler zouden willen zijn. Getuige daarvan is hun gemeenschappelijke verklaring van 1999 waarin ze het volgende stellen (Geeraerts & Holslag, 2006): ‘Men dwingt ons een unipolaire wereldorde te aanvaarden, een eenvormige cultuur, waarden, ideologie... Tegelijkertijd ondermijnt men de Verenigde Naties, streeft men opnieuw naar een herwaardering van militaire blokken. In plaats van het internationaal recht te respecteren, grijpt men terug naar de wet van de sterkste en bedreigt men de soevereiniteit van staten onder het mom van mensenrechten en humanitaire interventie’. De Chinese houding ten aanzien van de Verenigde Staten is echter iets complexer dan deze verklaring doet uitschijnen. Er is inderdaad een sterke anti-Amerikaanse stroming aanwezig in de Chinese samenleving die gevoed werd door het agressieve optreden van Washington in het buitenland (Geeraerts & Holslag, 2006). Zo was er

het NAVO-bombardement op de Chinese ambassade in Belgrado van 1999 en de botsing van een Chinees gevechtsvliegtuig met een Amerikaans verkenningstoestel in 2001. Aan de andere kant begrijpt men in Peking dat een stabiel internationaal systeem een noodzakelijke voorwaarde is om rustig te kunnen uitgroeien tot een wereldmacht en men zal dus nooit zelf de confrontatie met de Verenigde Staten opzoeken. Deze handelswijze werd uitgetekend in het 'New Security Concept' (Van de Graaf, 2005). Volgens deze strategie moet veiligheid nagestreefd worden via samenwerking, economische interactie en het bevorderen van vertrouwen, eerder dan via confrontatie. Samenwerking op het gebied van veiligheid zou nooit gericht mogen zijn tegen een bepaald land. Daarnaast werden ook de Vijf Principes van Vreedzame Coëxistentie⁴ herbevestigd. China wou te allen prijze vermijden dat er een anti-Chinese coalitie zou ontstaan.

China beseft dat een hechte relatie met Rusland als bedreigend kan worden ervaren in het Westen. Men stelt in Peking dan ook drie voorwaarden aan het partnerschap met Moskou, de zogenaamde three no's: no alliance, no confrontation en not directed against a third party (Cheng & Wankun, 2004). Door de centrale rol van 'balance of power' in het buitenlands beleid van beide staten, concentreert men zich eerder op zaken van overeenkomst, dan op de verschillen (Lo, 2002). Ondanks dat een Sino-Russisch partnerschap niet gericht is tegen derden, mogen we niet naïef zijn. De Chinese perceptie van het multipolaire systeem is een normatief gegeven, eerder dan een empirische en analytische inschatting (Zhao, 1992). Het promoten van multipolariteit komt vandaag de dag impliciet neer op het bestrijden van de unipolaire positie van de Verenigde Staten en heeft dus als doel de relatieve machtsvoorsprong van de VS te verkleinen.

Het belang dat China hecht aan nationale soevereiniteit en niet-inmenging wordt duidelijk weerspiegeld in de officiële documenten van de SCO, zowel in het Charter als in de 'Declaration on the Establishment of the Shanghai Cooperation Organization'. Ook de nuances in de Sino-Russische relatie komen tot uiting in deze documenten. In zowat elk document van de SCO staat te lezen dat de organisatie niet gericht is tegen een ander land of regio. De lidstaten van de SCO hebben immers nog veel te grote belangen bij een goede relatie met de Verenigde Staten. De relatie tussen Peking en Washington wordt onder andere gekenmerkt door een sterke economische interdependentie. Zo zijn de directe buitenlandse investeringen van de Verenigde Staten in China tussen 1990 en 2000 meer dan vertwintigvoudigd (Friedberg, 2005). Het volgende citaat van Lena Jonson (2006) illustreert deze moeilijke evenwichtsoefening.

⁴ Deze principes werden reeds geformuleerd op de Conferentie over Indochina in Genève (1954-1955) en op de Conferentie van Afro-Aziatische landen in Bandung (1955). Ze omvatten het (a) wederzijds respect voor territoriale integriteit en soevereiniteit, (b) wederzijds non-agressie, (c) geen inmenging in de interne aangelegenheden van een ander land, (d) gelijkheid en wederzijdse voordelen, (e) vreedzame coëxistentie.

Russia and China tried together to use the SCO as a vehicle for an anti-Western front directed first and foremost against the USA and its growing engagement in Central Asia. Such an approach was not supported by the Central Asian states, which saw US engagement in the region as an opportunity rather than a threat. At the same time, although strongly critical of US policy in Europe and concerned by increasing US engagement in Central Asia, neither Russia nor China was prepared to destroy its relations with the USA by developing the SCO into a direct anti-US front.

Ten tijde van de oprichting van de SCO hadden de Centraal-Aziatische republieken nog niet veel last van een grote Amerikaanse aanwezigheid in de regio. Ook later hadden ze er geen belang bij om de macht van de Verenigde Staten te balanceren. In het kader van de 'War on Terror' ontvingen deze vier staten immers meer materiële en financiële steun van de Verenigde Staten om regionale dreigingen te bestrijden dan van de SCO (Allison, 2004). Nu ook de Verenigde Staten de strijd tegen het terrorisme aangingen, werd het aanzienlijk veiliger in de regio. De motieven van de Centraal-Aziatische republieken om mee te stappen in de SCO waren vooral ingegeven uit bezorgdheid voor lokale terroristische groeperingen en de betrachting om grotere internationale erkenning te verwerven. Ze hoopten ook met de SCO de economische afhankelijkheid van Rusland te verminderen door een betere toegang tot de Chinese markt te verkrijgen (Chung, 2006).

De staten in Centraal-Azië willen kunnen profiteren van zowel de Verenigde Staten als van China en Rusland. Kazachstan is al sinds 1995 ingeschreven in het Partnership for Peace programma van de NAVO en is ondertussen uitgegroeid tot de belangrijkste partner van de Alliantie in Centraal-Azië. Toch neemt Kazachstan niet deel aan de NAVO oefeningen in Georgië in mei 2009. Dit om Rusland niet voor het hoofd te stoten (Trevelyan, 2009). Ook China oefent druk uit op Kazachstan om niet te veel toegevingen te doen aan de Verenigde Staten. Volgens een Chinese diplomaat zou een Amerikaanse basis in Kazachstan er namelijk op gericht zijn om de Chinese invloed in de regio tegen te gaan (Alibekov, 2002). De Chinese angst is volgens President Nazarbayev onnodig, want hij heeft al aangekondigd nooit een Amerikaanse militaire basis in Kazachstan toe te laten.

Ook Oezbekistan is geen voorstander om de SCO te laten uitgroeien tot een politico-militair blok gericht tegen de Verenigde Staten (Hu, 2005). Integendeel, de SCO is voor Oezbekistan een middel om de invloed van Moskou in de regio te beperken. Een andere belangrijke reden om tot de SCO toe te treden was de strijd tegen islamitische terroristische extremisten (Shahram, 2005). Groeperingen zoals de Harakat ul Islamiyyah Özbekistan vormden voor het regime in Tashkent een existentiële bedreiging. Dit zorgde er ook voor dat de samenwerking met de Verenigde Staten intenser werd na de aanslagen van 9/11. Oezbekistan gaf de Verenigde Staten de toestemming om de Karshi-Khanabad luchthaven te gebruiken voor haar 'War on Terror' en schaarde zich zo bij de 'Coalition of the Willing', tot grote ergernis van

Rusland en China. De relatie met de Verenigde Staten bekoelde echter snel na de Westerse kritiek op de aanpak van de opstanden in Andijan. De goede samenwerking tussen Tashkent en Washington weerhield Rusland en China er niet van stappen te ondernemen teneinde Oezbekistan meer in het SCO-kamp te doen leunen. Een voorbeeld hiervan is de beslissing om het RATS, het anti-terreur agentschap van de SCO, niet in Kirgizië te vestigen zoals oorspronkelijk bedoeld was, maar in Tashkent, Oezbekistan (Shahram, 2005). Verschillende analisten zien hierin een poging om de Amerikaanse invloed in de regio tegen te gaan (Ching, 2003). Volgens de officiële verklaring is de beslissing ingegeven door het feit dat Oezbekistan intussen kwetsbaarder is geworden voor invallen van militante opstandelingen (Cutler, 2004).

Voorlopig kunnen we besluiten dat balancing zeker heeft meegespeeld in de oprichting van de SCO, althans bij de Chinese en Russische diplomatie. Dit gebeurde op een verdoken manier, via 'entangling diplomacy', omwille van twee redenen. Ten eerste hebben Rusland en vooral China er nog steeds alle belang bij om goede relaties met de Verenigde Staten te onderhouden. Ten tweede waren de Centraal-Aziatische lidstaten niet echt happig om de SCO een duidelijke anti-Amerikaanse dimensie te geven. Zij haalden immers veel voordeel uit de samenwerking met de Verenigde Staten. We mogen niet uit het oog verliezen dat de SCO in hoofdzaak opgericht is om het terrorisme in de regio te bestrijden. Het tegengaan van de Amerikaanse aanwezigheid in de regio was ten tijde van de oprichting nog geen issue.

We stellen ook vast dat de toon van de officiële documenten uit de beginjaren van de SCO milder is dan de laatste verklaringen van de Shanghai Five. Misschien speelt de toetreding van Oezbekistan hierin een rol.

5. Astana

In de jaren die volgden na de oprichting van de SCO, hield de organisatie zich vooral bezig met haar interne keuken op orde te stellen. Zaken zoals het budget, de uitbouw van een secretariaat en de oprichting van het RATS werden op punt gesteld (Chung, 2006). Intussen begon de Amerikaanse aanwezigheid in Afghanistan de SCO te enerveren. Het verdrijven van de Taliban op zich kon men enkel maar toejuichen. Vier jaar later was de situatie echter grondig gewijzigd en zou de Westerse aanwezigheid in Centraal-Azië de extremistische krachten opnieuw kunnen aanwakkeren. Samen met de invasie in Irak en de vermeende rol van Washington in de kleurenrevoluties in enkele ex-Sovjetrepublieken zorgde dit ervoor dat er op de SCO top in Astana van 2005 een anti-Westers klimaat heerste (Guang, 2005). Enkele dagen voor de top in Astana hekelden Rusland en China in een gemeenschappelijke verklaring staten die pogen de wereld te domineren door landen in te delen in een leidend en

een ondergeschikt kamp en door modellen van ontwikkeling op te leggen (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007).

Op de top zijn een aantal zaken uit de bus gekomen die belangrijk zijn voor ons onderzoek. Ten eerste wordt in de eindverklaring⁵ opnieuw verwezen naar het belang van niet-inmenging in interne aangelegenheden en het recht van staten om hun eigen weg naar ontwikkeling te kiezen. Men streeft ook naar een wereldorde gebaseerd ‘upon the establishment of true partnership with no pretence to monopoly and domination in international affairs’. Dit zijn niet mis te verstane woorden aan het adres van de Verenigde Staten. Ook de verklaring dat het noodzakelijk is ‘to respect strictly and consecutively historical traditions and national features of every people, sovereign equality of all states’ is een verwijzing naar de Westerse kritiek op de aanpak van de opstanden in Andijan door President Karimov. Op het einde van het document staat wel weer dat de SCO niet de bedoeling heeft om een blok te creëren dat de belangen van andere staten zou schaden.

Een tweede element van balancing is de vraag van de SCO aan de anti-terreur coalitie (lees: de Verenigde Staten) om een einde te maken aan het gebruik van de infrastructuur van de SCO-lidstaten. De Oezbeekse regering gaf de Verenigde Staten 180 dagen om de Karshi-Khanabad basis te verlaten, wat ook gebeurde. Deze oproep van de SCO kan gezien worden als soft balancing, en in het bijzonder territorial denial⁶. Volgens Sheives (2006) is het eerder een zet van de Oezbeekse regering om de binnenlandse legitimiteit te herstellen na de problemen in Andijan. Onlangs werden de Verenigde Staten ook uit de militaire basis in Manas, Kirgizië gekegeld. Stephen Blank ziet hierin het resultaat van een jarenlange campagne van Rusland, dat Kirgizië onder druk zette om de basis te sluiten.

Ondertussen is er weer sprake om de samenwerking tussen Oezbekistan en de Verenigde Staten te hervatten. Er zou een deal in de maak zijn om ‘non-lethal supplies’ voor de troepen in Afghanistan via een Oezbeekse spoorweg te transporteren (Gearan & Burns, 2009).

Ten derde heeft de SCO in Astana beslist om Iran het statuut van ‘Observer State’ te verlenen naast India, Pakistan en Mongolië, die de status al in 2004 verkreeg. Deze veredelde vorm van samenwerking staat nog niet helemaal op punt. Als jonge organisatie heeft de SCO nog geen echte procedure voor de volwaardige toetreding van nieuwe lidstaten. Toch is de opname van Iran als ‘Observer State’ een niet te onderschatten statement. Iran is de

⁵ Verklaring van de top in Astana van 2005 laatst geraadpleegd op 17/05/2009 van http://english.scosummit2006.org/en_bjzl/2006-04/21/content_145.htm

⁶ Recenter zou de SCO een oproep gedaan hebben om de NAVO troepen in Afghanistan te vervangen door troepen van de SCO (Bagheri, 2009). De SCO zou deze verklaring gedaan hebben op een conferentie voorafgaand aan de Afghanistan conferentie in Moskou van 27 maart 2009. Deze verklaring zou opnieuw een oproep zijn aan de Verenigde Staten om haar aanwezigheid in de regio stop te zetten en wijst op soft balancing. De betrouwbaarheid van deze informatie is evenwel niet gegarandeerd aangezien documenten van deze voorbereidende conferentie nergens te vinden zijn. Ook de verklaring zelf valt met geen enkele andere bron te confirmeren.

aartsvijand van de Verenigde Staten en met haar beslissing haalt de SCO Iran uit haar isolement.

Zowel Iran als de SCO hebben belang bij een goede samenwerking. Door Iran binnen te halen in de SCO vergroot China haar kansen op een gegarandeerde energievoorziening. Rusland en China vrezen immers dat de Verenigde Staten een Westers gezind regime wil installeren in Teheran om hen zo verder van de enorme olievoorraden te verwijderen (Brummer, 2007). Voor Iran is het bondgenootschap een alternatief voor de economische sancties van het Westen en volgens Atal (2005) hebben ze beide belang bij het bestrijden van de radicale Sunni-ideologie en de Oeigoerse separatisten.

De problemen die het Westen maakt over het Iraanse nucleaire programma worden door de SCO van de hand gedaan door te stellen dat deze kwestie geen prioriteit is, gezien het regionale karakter van de organisatie (Tian, 2006).

De SCO is zich bewust van de impact van de beslissing om Iran op te nemen als 'Observer State'. Reeds bij de oprichting van de SCO werd er gediscussieerd over wanneer en hoe men nieuwe leden zou aanwerven. Toch heeft het enkele jaren geduurd vooraleer men een eventuele uitbereiding van de organisatie formeel ter sprake wou brengen (Guang, 2005). Een van de redenen hiervoor is de vrees om het conflict tussen India en Pakistan binnen de SCO te brengen. Anderen waren bang om de Verenigde Staten voor het hoofd te stoten door Iran de status van 'Observer State' te verlenen. De vraag is waarom men in 2005 Iran wel kon opnemen als 'Observer State'. Een verklaring hiervoor kan zijn dat aanvankelijk alle energie in de uitbouw van de SCO werd gestoken om de absorptiecapaciteit van de organisatie te vergroten. In 2004 benadrukte de Russische Minister van Buitenlandse Zaken namelijk dat de SCO eerst op eigen poten moest staan vooraleer ze klaar was om nieuwe lidstaten toe te laten (Plater-Zyberk, 2007). Een andere mogelijkheid is dat tegen 2005 de economische belangen de bovenhand namen en dat het tijd was geworden om de economische samenwerking met Iran institutioneel vast te leggen. Ten derde is het ook mogelijk dat de angst om de Verenigde Staten tegen de schenen te schoppen tegen 2005 was weggeëbd en dat men handelde vanuit soft balancing overwegingen. Washington had immers in de voorbije jaren voor heel wat ergernis gezorgd bij de SCO lidstaten. De top in Astana was het ideale moment om te laten zien dat men in de toekomst met de SCO rekening zal moeten houden. Hoogstwaarschijnlijk is de verklaring een combinatie van deze drie elementen.

Een interessant feit is dat ook de Verenigde Staten een aanvraag heeft ingediend om 'Observer State' te worden. Dit verzoek is echter geweigerd (Plater-Zyberk, 2007). Over deze aanvraag is niets terug te vinden in de officiële documenten van de SCO en het is evenmin bekend op welke basis de aanvraag is geweigerd. Men zou dit kunnen zien als onderdeel van een soft balancing strategie, maar de motivatie voor deze beslissing kan even goed ergens anders te zoeken zijn.

In augustus 2005, een maand na de top in Astana, hielden China en Rusland een gezamenlijke militaire oefening. Alhoewel de oefening veel weg had van een simulatie van een conventionele grondoorlog, was ze volgens de SCO bedoeld om zich voor te bereiden op een eventuele terroristische aanval. Maar gezien het grote aandeel van de wapenhandel in de Russische export, in het bijzonder naar China, zijn deze oefeningen een uitstekend uitstalraam van Russisch militair materiaal. De Haas (2007) ziet hierin een demonstratie aan het Westen dat de beide grootmachten nog steeds de regio controleren en dat anderen zich niet in hun invloedssfeer moeten wagen. De definitie van soft balancing die eerder in dit artikel is behandeld, spreekt ook van 'ad hoc cooperative exercises' als vorm van soft balancing. In 2007 was de SCO ondertussen aan haar zesde oefening toe. Het unieke aan 'Peace Mission 2007' was dat ze voor het eerst in de geschiedenis van de SCO samenviel met de top van staatshoofden in Bishkek. Het leek erop dat deze 'war games' de slotverklaring moesten ondersteunen waarin gesteld werd dat de stabiliteit en de veiligheid in Centraal-Azië in eerste instantie moet verzekerd worden door de troepen van de staten in de regio en op basis van internationale organisaties die reeds in de regio aanwezig zijn. Dit is een indirecte veroordeling van de aanwezigheid van de Verenigde Staten in de regio, wiens waarnemers niet toegelaten werden op de militaire oefening in 2007. In Bishkek werd ook verklaard dat unilaterale actie de bestaande problemen niet kan oplossen⁷.

Om te concluderen kunnen we stellen dat er een duidelijke evolutie heeft plaatsgevonden sinds de oprichting van de organisatie. De verklaringen krijgen een duidelijke anti-Amerikaanse ondertoon. Dit is het resultaat van de groeiende ergernis bij de SCO-lidstaten over de Amerikaanse aanwezigheid in de regio en de bemoeizuchtige aard van Washingtons buitenlands beleid. Door Iran uit haar isolement te halen, gaf de SCO een duidelijke boodschap aan de Verenigde Staten, alhoewel deze beslissing ook kan ingegeven zijn door economische motieven.

6. Economische samenwerking

Het is zeer moeilijk om economisch beleid gevoerd uit balancing overwegingen te onderscheiden van het nastreven van puur economische belangen. Het bevorderen van economische samenwerking binnen de SCO heeft verschillende redenen.

Eén van de voornaamste domeinen waarin de SCO actief is, is het bestrijden van terrorisme. De SCO-lidstaten worden al jarenlang geteisterd door aanvallen van lokale extremistische groeperingen. De bestrijding van de zogenaamde 'three evils' (terrorisme, extremisme en separatisme) was voor de Shanghai Five reeds een prioriteit. De SCO beseftte dat de 'three

⁷ Verklaring van de top in Bishkek van 2007 laatst geraadpleegd op 17/05/2009 van <http://www.coscos.org.cn/200708184.htm>

evils' verankerd waren met de slechte sociaal-economische situatie in Centraal-Azië. Werkloosheid vierde er hoogtij en de stap naar islamitische radicalisme is voor de gefrustreerde rurale bevolking snel gezet. Economische samenwerking zou de binnenlandse politieke en sociale situatie kunnen beïnvloeden, zonder het principe van niet-inmenging te schaden (Chufrin, 2007).

Een tweede belangrijke reden om aan economische samenwerking te doen, is de grote honger naar energie vanuit China. China wordt gedwongen om haar energietoevoer te diversifiëren gezien de grote energieafhankelijkheid van het Midden-Oosten en de competitieve aard van de Russische olie-export (Sheives, 2006). De Centraal-Aziatische energiereserves zijn een geschikt alternatief en via de SCO kan China invloed uitoefenen op beslissingen van de Centraal-Aziatische regeringen inzake energie. Ook voor de andere lidstaten en 'Observer States' heeft economische samenwerking veel voordelen, aangezien hun economieën zeer complementair zijn (Norling & Swantström, 2007).

Een derde verklaring voor de versterkte economische samenwerking tussen de SCO-lidstaten is de betrachting om de groeiende economische aanwezigheid van de Verenigde Staten in de regio te counteren. Na 9/11 werd Centraal-Azië voor de Verenigde Staten een zeer belangrijke regio. Rumer stelde reeds in 2002 dat de Verenigde Staten de belangrijkste economische donor van de regio was geworden. In 2004 sloten de vijf Centraal-Aziatische republieken met de Verenigde Staten een 'Trade and Investment Framework Agreement'⁸, met als doel de handel en investeringsopportuniteiten tussen de beide partijen te doen toenemen en te diversifiëren.

In de 'Declaration on the Establishment of the Shanghai Cooperation Organization' wordt samenwerking op vlak van handel en economie naar voren geschoven als één van de doelstellingen van de organisatie. Het is pas in 2003 dat de economische samenwerking formeel wordt besproken binnen de SCO en er een economisch programma wordt opgesteld. Een jaar later verklaart de SCO om tegen 2025 vrij verkeer van goederen, kapitaal, diensten en technologie te willen verwezenlijken (Chung, 2006), een doelstelling die reeds in het Charter te lezen was. Het realiseren van een douane-unie is een eerste stap in het vormen van een gemeenschappelijke markt, die gezien haar grootte over veel macht zou kunnen beschikken. Naast de enorme economische voordelen van een eengemaakte markt, biedt een dergelijke unie grote strategische voordelen. De SCO zou het handelsbeleid van derden kunnen beïnvloeden, zelf zonder dat ze die intentie zou hebbend. De economische macht van de Verenigde Staten zou daardoor aan banden kunnen gelegd worden. Voorlopig blijft het enkel bij retoriek. Rusland heeft namelijk al nauwe banden met de voormalige

⁸ Trade and Investment Framework Agreement laatst geraadpleegd op 16/05/2009 van http://www.ustr.gov/assets/World_Regions/Europe_Middle_East/Russia_the_NIS/asset_upload_file683_4212.pdf

Sovjetrepublieken via de EURASEC. Moskou is eerder geïnteresseerd in het vrijmaken van de markt in het kader van de EURASEC, dan in het kader van de SCO. Dit laatste zou er immers voor kunnen zorgen dat de goedkope Chinese producten de Centraal-Aziatische markt zouden overspoelen (Bailes, Dunay, Guang & Troitskiy, 2007).

Een tweede element inzake de economische samenwerking binnen de SCO die mogelijks op soft balancing kan wijzen is het Russische voorstel om van de SCO een 'energy club' te maken. Rusland lanceerde dit voorstel in 2006 op de top in Shanghai. Later dat jaar namen de eerste ministers van de lidstaten dit voorstel over (Matusov, 2007). Zo een 'energy club' heeft groot potentieel om een zeer machtig kartel te worden. De SCO, 'Observer States' inbegrepen, beschikken over 50% van het wereldtotaal aan gasreserves en 18% van het wereldtotaal aan olie (Brummer, 2007). Marcel De Haas (2009) merkt op dat een 'energy club' de producerende, consumerende en transporterende landen en de private bedrijven zou verenigen. Een dergelijk kartel zou de SCO op verschillende vlakken voordeel kunnen bieden zoals het verzekeren van de energietoevoer voor China, het beperken van de ecologische gevolgen of het stimuleren van de economische vooruitgang. Volgens Blagov (2007) kan een 'energy club' de rivaliteit tussen Rusland en China over de Centraal-Aziatische grondstoffen temperen. Toch zijn er nog enkele obstakels. Alhoewel het voorstel door de SCO wordt ondersteund, is China niet volledig voorstander. Waarom zou China immers een kartel toelaten dat de energieprijzen hoog houdt, als het zelf zoveel energie nodig heeft? Ook Rusland werkt haar eigen voorstel soms tegen. Zo was China bijvoorbeeld begonnen aan de bouw van een pijpleiding vanuit Turkmenistan. Turkmenistan is geen lid van de SCO, maar is wel al uitgenodigd op de bijeenkomst van staatshoofden en is een belangrijke speler inzake energie in de regio. Rusland ondermijnde de Chinese inspanningen door een deal te sluiten met Turkmenistan om een pijpleiding te bouwen naar Rusland die 10 miljard kubieke meter gas per jaar zou transporteren. De exportmogelijkheden van Turkmenistan zijn groot maar evenwel beperkt en Turkmenistan zal waarschijnlijk één van beide partijen moeten teleurstellen. Volgens Matusov (2007) zal China hier uit de boot vallen. Daarbovenop houdt Moskou zich niet steeds aan haar beloftes, waardoor de verwezenlijking van een 'energy club' steeds verderaf lijkt. Het voorstel bestaat dus voorlopig nog hoofdzakelijk uit retoriek en energiesamenwerking blijft voornamelijk bilateraal.

Een gecoördineerd energiebeleid in de vorm van een 'energy club' zou grote implicaties kunnen hebben voor de Verenigde Staten. Washington wenst de toegang tot de grondstoffen in de regio te verzekeren en heeft plannen om een energiecridor te bouwen via Afghanistan en Pakistan (Geeraerts & Holslag, 2006). De SCO zou als eengemaakt front over de mogelijkheid beschikken om transportroutes uit te stippelen zonder dat de Verenigde Staten hier vat op hebben. De samenwerking tussen de SCO enerzijds en Pakistan en Afghanistan anderzijds is ook een manier om deze landen, die van strategisch belang zijn voor de

Verenigde Staten, naar zich toe te trekken. De verklaring om een 'energy club' op te richten is mogelijk een boodschap aan het Westen dat de SCO internationaal meetelt en over een groot potentieel beschikt. Ze kadert in ieder geval in de Poetin-doctrine die stelt dat de economische en geopolitieke wederopstanding van Rusland moet worden nagestreefd door het inzetten van strategische grondstoffen (Vanmaele & Crikemans, 2008).

Ten derde is het in het kader van dit onderzoek ook interessant om kort even stil te staan bij de leningen van China aan de SCO-lidstaten. Peking besloot in 2004 om 900 miljoen dollar ter beschikking te stellen van de Centraal-Aziatische republieken aan voordeeltarieven. De enige voorwaarde was dat zij Chinese exportproducten kochten (Zhu, 2006). Men kan zich de vraag stellen welke motieven er achter deze beslissing schuil gingen. Ongetwijfeld zijn deze leningen zeer gunstig voor China. De projecten waaraan deze leningen zijn toegewezen, zorgen voor welvaart en ontwikkeling in de regio en zijn onrechtstreeks goed voor de Chinese export. Anderzijds kan men China er ook van verdenken de Centraal-Aziatische lidstaten aan zich te willen binden en de Amerikaanse aanwezigheid in de regio tegen te gaan. Alhoewel de leningen en de projecten oorspronkelijk onderhandeld werden op een SCO top, moesten de concrete details nog bilateraal onderhandeld worden met China, aldus Matusov (2007).

Tot slot kunnen we besluiten dat er binnen de SCO wel degelijk sporen van soft balancing terug te vinden zijn onder de vorm van 'economic statecraft'. We mogen dit echter niet overschatten. Vaak zijn deze plannen nog in hun beginfase en is het niet geheel duidelijk in welke richting ze zullen evolueren. Meestal gaat het om projecten met een grote economische importantie. Het is dan ook weinig waarschijnlijk dat soft balancing hiervan de hoofdbedoeling was, wat niet uitsluit dat eventuele balancing effecten mooi meegenomen zijn voor Rusland of China. Daarbovenop is de rol van de SCO in deze beslissingen omwille van het implementatiedeficit beperkt. Bovendien wordt het grootste deel van de initiatieven bilateraal geregeld.

7. Conclusie

Dit artikel toont aan dat soft balancing wel degelijk bestaat. Staten kunnen op een stille, non-militaire manier de macht van een dominante staat trachten te counteren. Daarmee is echter nog niets gezegd over de effectiviteit van deze strategie. Daarbij blijft soft balancing moeilijk te meten. De onderzochte gevallen zijn vaak voor verschillende interpretaties vatbaar en de alternatieve verklaringen van Brooks & Wohlforth zijn nooit veraf. Alles bij elkaar genomen, kan men er toch van uitgaan dat soft balancing tegen de Verenigde Staten een rol heeft gespeeld doorheen de korte geschiedenis van de SCO. Reeds bij de oprichting zien we dat de organisatie in het verlengde ligt van het Chinese en Russische buitenlands beleid, waarin de 'balance of power' theorie een belangrijke plaats inneemt. Het promoten van multipolariteit is

een impliciete veroordeling van de dominante plaats die de Verenigde Staten innemen op het internationale toneel. In Astana haalde de SCO Iran uit haar isolement en verzocht men de Verenigde Staten om haar militaire aanwezigheid in de Centraal-Aziatische SCO-lidstaten stop te zetten. In Bishkek verklaarde men dat de stabiliteit en de veiligheid in Centraal-Azië in eerste instantie moet verzekerd worden door de troepen van de staten in de regio en op basis van internationale organisaties die reeds in de regio aanwezig zijn. Dit getuigt van een onmiskenbare trend binnen de SCO. Naarmate de jaren vorderen, krijgt het discours een steeds sterkere anti-Amerikaanse ondertoon. De bedoeling hiervan is duidelijk om de unipolaire machtspositie van de Verenigde Staten aan de kaak te stellen en te ondermijnen. De belangrijkste determinant voor deze evolutie is het Amerikaans buitenlands beleid zelf.

Men mag zich echter niet blind staren op deze balancing dimensie. Ten eerste is de SCO veel meer dan dat. De SCO is in hoofdzaak opgericht om de terroristische dreiging in de regio aan te pakken en dat is nog steeds haar voornaamste taak. De SCO stimuleert economische samenwerking om het radicalisme tegen te gaan en het is waarschijnlijk dat initiatieven zoals het realiseren van een vrije markt en de leningen die China ter beschikking stelt, vanuit dit oogpunt genomen zijn, eerder dan vanuit balancing overwegingen. Ten tweede hebben alle SCO-lidstaten er nog veel belang bij om goede relaties met de Verenigde Staten te onderhouden. We mogen niet vergeten dat de Centraal-Aziatische lidstaten er niet voor te vinden zijn om de SCO te gebruiken als instrument voor balancing en als het van Peking afhangt zal men nooit openlijk de confrontatie met de Verenigde Staten opzoeken. Ten derde heeft de SCO ook enkele zwakheden die in dit artikel niet zijn besproken. Zo is er de groeiende rivaliteit tussen China en Rusland en zijn de relaties tussen de Centraal-Aziatische lidstaten vaak gespannen. Daarnaast wordt de SCO vaak buitenspel gezet, aangezien veel zaken nog bilateraal geregeld worden.

De vraag is nu in welke richting de SCO zal evolueren en hoe beleidsmakers zich moeten opstellen ten aanzien van de organisatie. Vormt de SCO op termijn een bedreiging voor onze veiligheid, of is de organisatie, ondanks haar balancing karakter, een geschikte partner om samen te werken met de regio? Veel zal afhangen van de manier waarop men in het Westen de SCO zal behandelen. Indien men de SCO zal zien als een concurrent voor de Amerikaanse belangen in de regio; indien men de lidstaten op een bilaterale basis zal blijven benaderen en indien de Verenigde Staten in hun Centraal-Azië beleid geen rekening zullen blijven houden met Rusland en China, dan zou de SCO wel eens een rechtstreekse concurrent van de Verenigde Staten kunnen worden. Als men echter de SCO kan zien als een waardige gesprekspartner met respect voor de soevereiniteit van de lidstaten en als men de invloed van Rusland en China in de regio zal erkennen, dan lijkt het er op dat de SCO een waardevolle partner kan worden voor samenwerking in diverse domeinen.

Bibliografie

Alibekov, I. (2002). *Kazakhstan under pressure to choose one strategic partner*. Eurasia insight. Geraadpleegd op 05/05/2009 van <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav021902a.shtml>

Allison, R. (2004). Regionalism, regional structures and security management in Central Asia. *International Affairs*, 80 (3), 463-483.

Ambrosio, T. (2008). Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia. *Europe-Asia Studies*, 60 (8), 1321-1344.

Atal, S. (2005). The New Great Game. *The National Interest*, herfst 2005, 101-105.

Bagheri, M. (2009, 1 april). Iran rejects U.S. plans to boost troops in Afghanistan. *China View*. Geraadpleegd op 20/05/2009 van http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/01/content_11109337.htm

Bailes, A. J., Dunay, P., Guang, P., Troitskiy, M. (2007). *The Shanghai Cooperation Organization*. Policy paper No. 17, Stockholm International Peace Research Institute.

Blagov, S. (2007, 11 juli). Russia urges formation of Central Asian energy club. *Eurasianet.org*. Geraadpleegd op 10/05/2009 van <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav110707a.shtml>

Blank, S. (2007). U.S. Interests in Central Asia and Their Challenges. *Demokratizatsiya*, 15 (3), 312-334.

Blank, S. (2009). Beyond Manas: Russia's game in Afghanistan. *Central Asia Caucasus Analyst*. 11 februari 2009. Geraadpleegd op 06/05/2009 van <http://www.cacianalyst.org/files/090211Analyst.pdf>

Brooks, S. & Wohlforth, W. (2005). Hard Times for Soft Balancing. *International Security*, 30 (1). 72-108.

Brummer, M. (2007). The Shanghai Cooperation Organization and Iran: A power-full union. *Journal of International Affairs*, 60 (2), 185-198.

Cheng, J., Wankun, Z. (2004). Patterns of China's international strategic behavior. In: Zhao, S (Ed.). *Chinese foreign policy. Pragmatism and strategic behavior*. (pp 179-207). New York: Sharpe.

Ching, F. (2003, 6 oktober). China girds for wider influence in Asia. *The Japan Times*. Geraadpleegd op 05/05/2009 van <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/eo20031006fc.html>

Chufrin, G. (2007). The SCO: Changing Priorities. *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 53 (1), 57-61.

Chung, C. (2006). China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization. *Problems of Post-Communism*, 53 (5), 3-14.

Cutler, R. (2004). The Shanghai Cooperation Organization moves into first gear. *Central Asia Caucasus Analyst*. 24 maart 2004. Geraadpleegd op 05/05/2009 van <http://www.cacianalyst.org/files/20040324Analyst.pdf>

De Haas, M. (ed.). (2007). The Shanghai Cooperation Organization. Towards a full-grown security alliance? The Hague, Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*.

De Haas, M. (2009, 5 januari). Central Asia's waking giant. *Guardian.co.uk*. Geraadpleegd op 17/05/2009 van <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jan/05/china-russia>

Feigenbaum, E. (2007). The Shanghai Cooperation Organization and the Future of Central Asia. Speech in het Nixon Center, Washington DC op 06/09/2007. Geraadpleegd op 09/03/2009 van http://dushanbe.usembassy.gov/sp_09062007.html

Friedberg, A. (2005). The Future of U.S.-China Relations. Is Conflict Inevitable? *International Security*, 30 (2), 7-45.

Gearan, A., Burns, R. (2009, 6 februari). Sources: U.S. considers base in Uzbekistan. *Airforcetimes*. Geraadpleegd op 10/05/2009 van http://www.airforcetimes.com/news/2009/02/ap_uzbekistan_base_020509w/

Geeraerts, G., Holslag, J. (2006). *Macht of Mythe? Achter de schermen van het Chinese groeimirakel*. Brussel: VUBPRESS.

Guang, P. (2005). The Astana summit. A new stage in the development of the Shanghai Cooperation Organization. *Asia Europe Journal – Intercultural Studies in the Social Sciences and Humanities*, 3 (4), 501-506.

Hu, R. (2005). China's Central Asia Policy: Making Sense of the SCO. In: Rumer, B. (Ed.). *Central Asia at the end of transition*. (pp 130-152). New York: Sharpe.

InfoSCO (2008). Bolat Nurgaliev: SCO Stands for Equal Access to Advantages of Globalization. Geraadpleegd op 10/05/2009 van <http://infoshos.ru/en/?idn=3415>

Isakova, I. (2005). *Russian Governance in the twenty-first century : Geo-strategy, geopolitics and governance*. Londen: Cass.

Jonson, L. (2006). *Vladimir Putin and Central Asia: the shaping of Russian foreign policy*. Londen: Tauris.

Levy, C. (2009). Medvedev announces plan to rearm Russia. *International Herald Tribune Europe*. Geraadpleegd op 24/03/2009 van <http://www.iht.com/articles/2009/03/17/europe/kremlin.php>

Lieber, K.A., Alexander, G. (2005). Waiting for Balancing. Why the World Is Not Pushing Back. *International Security*. 30 (1), 109-139.

Lo, B. (2002). *Russian foreign policy in the post-Soviet era: reality, illusion and mythmaking*. Houndmills: Palgrave.

Lukin, A. (2007). The Shanghai Cooperation Organization: What next? Russia in the SCO. *Russia in Global Affairs*. No. 2, juli - september 2007. Geraadpleegd op 01/04/2009 van <http://eng.globalaffairs.ru/>

MacFarlane, S.N. (2004). The United States and regionalism in Central Asia. *International Affairs*, 80 (3), 447-461.

Matusov, A. (2007). Energy Cooperation in the SCO: Club or Gathering? *China and Eurasia Forum Quarterly*, 5 (3), 83-99.

Norling, N. & Swanström, N. (2007). The Shanghai Cooperation Organization, trade, and the roles of Iran, India and Pakistan. *Central Asian Survey*, 26 (3), 429-444.

Oldberg, I. (2005). Foreign Policy Priorities under Putin. A tour d'horizon. In: Hedenskog, J. (Ed.), *Russia as a great power: dimensions of security under Putin*. (pp 29-56). Londen: Routledge.

Pape, R. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security*, 30 (1), 7-45.

Paul, T.V. (2005). Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, 30 (1), 46-71.

Plater-Zyberk, H. (2007). Who's Afraid of the SCO? In: *Central Asian Series*, Defence Academy of the United Kingdom, Advanced Research and Assessment Group, Maart 2007.

Rumer, B. (2002). The Powers in Central Asia. *Survival. International Institute for Strategic Studies*, 44 (3), 57-68.

Shahram, A. (2005). *Uzbekistan and the United States : authoritarianism, Islamism and Washington's security agenda*. Londen: Zed Books.

Sheives, K. (2006). China Turns West: Beijing's Contemporary Strategy Towards Central Asia. *Pacific Affairs*, 79 (2), 205-224.

Tian, L. (2006, 6 juni). Official: SCO not an eastern version of NATO. *China Daily*. Geraadpleegd op 06/05/2009 van http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-06/07/content_610244.htm

Trevelyan, M. (Ed.) (2009). *Kazakhstan snubs NATO games in support for Russia*. Geraadpleegd op 05/05/2009 van <http://www.reuters.com/article/GCA-Russia/idUSTRE53K21L20090421>

Van de Graaf, T. (2005). *Het 'nieuwe denken' in het Chinese buitenlandse beleid? Constanten, determinanten en discontinuïteit in het buitenlandse beleid van de Chinese Volksrepubliek, 1989-2004*. Thesis, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen Ugent.

Vanmaele, S., Criekemans, D. (2008). *Geopolitiek van de energie en de rol van Rusland als motor in de mondiale machtsverschuivingen*. Antwerpen: Steunpunt Buitenlands Beleid.

Xinbo, W. (2004). Four contradictions constraining China's foreign Policy behavior. In: Zhao, S (Ed.). *Chinese foreign policy. Pragmatism and strategic behavior*. (pp 58-66). New York: Sharpe.

Zhao, S. (1992). Beijing's perceptions of the international system and foreign policy adjustment in the post-Cold War world. *Journal of Northeast Asian Studies*, 11 (3), 70-84.

Zhu, L. (2006, 30 mei). China to offer \$900m loan to SCO members. *China View*. Geraadpleegd op 10/05/2009 van http://news.xinhuanet.com/english/2006-05/30/content_4626321.htm