

# Zijtoneel of hoofdtoneel?

## De betekenis van 9/11 in Oost-Azië

Dr. S.J.G. Reyn\*

**D**e onthutsende aanblik van de door al-Qaida gekaapte passagiersvliegtuigen die in twee Amerikaanse steden dood en verderf zaaien, is beeldbepalend geweest voor het begin van de 21-ste eeuw. Op een doorsnee septemberochtend in 2001 kwam in New York en Washington een onverhoeds einde aan het leven van 2.974 mensen uit meer dan negentig landen.

Een kleine groep islamitische radicalen was er op niet eerder vertoonde wijze in geslaagd om de politieke en financiële zenuwcentra van de machtigste natie ter wereld te treffen. Met beperkte middelen had ze de Amerikaanse reus, die sinds het einde van de Koude Oorlog zo ongenaakbaar leek, tot wankelen gebracht.

### Mondiale implicaties

Behalve de manier waarop al-Qaida de aanslagen uitvoerde, behoren de aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 – kortweg 9/11 – tot een aparte categorie vanwege de verstrekkendheid en de reikwijdte van hun gevolgen. Deze gevolgen manifesteerden zich, anders dan de meeste terroristische aanslagen, op het 'strategische' niveau. De aanval van al-Qaida op Amerikaans grondgebied oefende een zodanige invloed uit op het Amerikaanse veiligheidsbeleid dat de oorlogen in Afghanistan

en Irak zonder verwijzing daarnaar niet te verklaren zijn.

Ook in veel andere landen, Nederland niet uitgezonderd, steeg de bestrijding van het terrorisme op de politieke agenda en zette er maatschappelijke verhoudingen onder druk. Het staat dus buiten kijf dat 9/11 mondiale implicaties heeft gehad. Tien jaar later probeert de Amerikaanse president Barack Obama zich nog altijd aan de erfenis van 9/11 te ontworstelen. De dood van al-Qaida-leider Osama bin Laden is slechts een kleine stap in die richting.

### Afleidingsmanoeuvre?

Toch zullen historici, als zij over enkele decennia op het begin van de 21-ste eeuw terugblikken, waarschijnlijk vooral op andere ontwikkelingen en gebeurtenissen wijzen: de onweerstaanbare opkomst van Azië en de uitdagingen die dit aan het internationale systeem stelde, de kredietcrisis, die in het Westen diepe wonden sloeg en, als deze zich doorzet, de democratische omwenteling in de Arabische wereld.

In historisch perspectief is het vermeende hoofdtoneel van de wereldpolitiek in de afgelopen tien jaar wellicht vooral een zijtoneel geweest en was 9/11 een onbedoelde afleidingsmanoeuvre die de Verenigde Staten en Europa het zicht ontnam op belangrijker ontwikkelingen.

\* Sebastian Reyn, werkzaam bij de hoofddirectie Algemene Beleidszaken, is adviseur kennis- en strategiebeleid bij het ministerie van Defensie. De auteur dankt Linda Baauw-Karreman, Yoko Iwama, Maaïke Reijlink en Michito Tsuruoka voor hun literatuurtips.

**Opzet artikel**

Dit artikel gaat over de betekenis van 9/11 in dat deel van de wereld dat het lot van de 21-ste eeuw allengs lijkt te gaan bepalen: Oost-Azië. We hebben het dan over de regio die het snelgroeiende China, de eilandenstaten Japan en Taiwan, het verdeelde Koreaanse schiereiland en het ‘verre oosten’ van de Russische Federatie omvat. De Verenigde Staten zijn in deze regio veruit de belangrijkste buitenregionale macht, met vele tienduizenden militairen die er al sinds het begin van de Koude Oorlog permanent zijn gelegerd.

Wat is de uitwerking van 9/11 geweest op het Amerikaanse beleid in Oost-Azië en op de positie die de Verenigde Staten er innemen? Hoe hebben de landen in de regio gereageerd? Heeft 9/11 geleid tot wezenlijk andere verhoudingen in Oost-Azië?<sup>1</sup>

**Amerikaanse beleid in Oost-Azië**

Het veiligheidsbeleid van opeenvolgende Amerikaanse regeringen ten opzichte van Oost-Azië is sinds het einde van de Koude Oorlog betrekkelijk constant geweest. Dit beleid was – en is – er op gericht de economische, politieke en militaire opkomst van China in goede banen te leiden door een combinatie van *engagement* met China en *hedging* tegen Chinese pogingen tot regionale dominantie; een Chinese militaire overname van Taiwan te voorkomen; de bondgenootschappelijke relaties met Japan en Zuid-Korea te consolideren; en de Noord-Koreaanse nucleaire dreiging tegen te gaan.

**Groeiend ongemak**

Niettemin deden zich van regering tot regering belangrijke accentverschillen voor. President George W. Bush bombardeerde China bij zijn aantreden in januari 2001 van ‘strategische partner’ tot ‘strategische rivaal’, waarmee hij uitdrukking gaf aan het groeiende ongemak in Amerikaanse kringen over de Chinese machtsontwikkeling. Zijn regering legde van meet af aan ook het accent op versterking van het bondgenootschap met Japan, waarmee ze gevolg gaf aan aanbevelingen in een rapport uit

oktober 2000 van de hand van Joseph Nye en Richard Armitage.<sup>2</sup>

Bush gaf voorts prioriteit aan de verdediging van het Amerikaanse grondgebied tegen de langeafstandsraketten van in het bijzonder Noord-Korea, en zegde binnen enkele maanden na zijn aantreden het *Anti-Ballistic Missile*-verdrag op. Op al deze punten week het Oost-Aziëbeleid van Bush belangrijk af van dat van zijn voorganger Bill Clinton.

**Verschuiving strategische focus**

De gevolgen van 11 september voor het Amerikaanse veiligheidsbeleid zijn uit en te na geanalyseerd. Van belang voor dit artikel is dat de regering-Bush de internationale verhoudingen op scherp zette met haar ‘*with us or against us*’-retoriek en dat dit in Oost-Azië niet zonder gevolgen bleef. In zijn *State of the Union*-toespraak, in januari 2002, nam Bush Noord-Korea op in de ‘*axis of evil*’ van dictatoriale landen die handelden in massavernietigingswapens of terroristische groeperingen steunden.

Daar staat tegenover dat de Amerikaanse verhoudingen met China door 9/11 juist in overwegend positieve zin werden beïnvloed. De medewerking van China was vereist om het internationale terrorisme te bestrijden, het ingrijpen in Afghanistan mogelijk te maken en de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan.

Bovendien verschoof de aandacht van de Amerikaanse buitenlandse politiek onmiskenbaar van Oost-Azië naar Zuid-Azië en het Midden-Oosten. Enerzijds leidde deze verschuiving tot verwaarlozing (*strategic inattention*) van het Amerikaanse beleid in de regio. Anderzijds kreeg de regering-Bush juist meer binnenlandspolitieke manoeuvreerruimte om de gevoelige betrekkingen met China, na een stormachtig begin, in rustiger vaarwater te loodsen.

<sup>1</sup> De Filippijnen, Indonesië en andere landen in Zuid-Oost-Azië blijven in dit artikel buiten beschouwing. In dat deel van de wereld, waar de islam prominent aanwezig is, ontketende 9/11 een geheel andere dynamiek dan in Oost-Azië.

<sup>2</sup> ‘The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership’, *INSS Special Report*, 11 oktober 2000.

Het is hoe dan ook opmerkelijk dat het handelstekort met China in deze jaren sterk opliep zonder dat hieraan tijdens de campagnes voor de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2004 veel aandacht werd besteed. Zonder 9/11 waren deze verkiezingen mogelijk in het teken komen te staan van de Chinese economische uitdaging, net zoals de economische opkomst van Japan de Amerikanen in de jaren tachtig had geobsedeerd.

### Militaire aanwezigheid

Ook op militair vlak heeft 9/11 de Amerikaanse positie in Oost-Azië beïnvloed. Al gaat het te ver om van een verzwakking van betekenis te spreken, de militaire inzet in Afghanistan en Irak heeft onmiskenbaar gevolgen gehad voor de Amerikaanse militaire aanwezigheid in de regio. In 2008 bevonden zich in totaal 66.750 Amerikaanse militairen in Oost-Azië en het gebied van de Stille Oceaan, van wie er ongeveer 34.000 in Japan en 24.000 in Zuid-Korea waren gelegerd en ruim 7.000 op zee. In september 2001 bedroeg het totale aantal nog ruim 90.000; een verschil van zo'n 23.000 militairen.<sup>3</sup>

De 'oorlog' tegen het internationale terrorisme en de ervaringen in Irak en Afghanistan hebben ook hun uitwerking gehad op de Amerikaanse defensieplannen. De prioriteiten verschoven gaandeweg van het 'grote' conflict, zoals in het geval van een Chinese aanval op Taiwan, naar het militaire optreden in asymmetrische conflicten en *counterinsurgency* operaties.

### Hernieuwde aandacht

Tien jaar na 9/11 lijkt zich een omgekeerde beweging af te tekenen. Behalve op Afghanistan is het Pentagon de afgelopen jaren het vizier weer meer op Oost-Azië gaan richten. Kort voor zijn afscheid als minister van Defensie onderstreepte Robert Gates dat de Verenigde Staten

hun militaire aanwezigheid in de Pacific verder zullen versterken:

*'The record of growing U.S. engagement in Asia, combined with the investments being made in capabilities most relevant to preserving the security, sovereignty, and freedom of our allies and partners in the region, show that America is [...] putting 'our money where our mouth is' with respect to this part of the world – and will continue to do so. These programs are on track to grow and evolve further into the future, even in the face of new threats abroad and fiscal challenges at home, ensuring that that we will continue to meet our commitments as a 21st century Asia-Pacific nation'.<sup>4</sup>*

FOTO: U.S. AIR FORCE, J. MORRISON



Ontvangstceremonie voor minister Robert Gates, in januari 2011. Het Pentagon richt het vizier de laatste jaren meer op Oost-Azië en wil zijn militaire aanwezigheid in de regio versterken

Deze verschuiving lijkt de komende jaren, waarin 9/11 steeds verder naar de achtergrond zal verdwijnen, vooral ten koste te gaan van de aandacht voor Europa en het Midden-Oosten.

## China: pragmatisme van de opkomende macht

Hoe reageerde China op de aanslagen van al-Qaida op 11 september 2001? De aanslagen boden de machthebbers in Beijing in de eerste plaats een uitgelezen mogelijkheid om de spanningen te verminderen die rond de eeuwwisseling in de verstandhouding met de Verenigde Staten waren gerezen. Daardoor konden

<sup>3</sup> Zie de Pentagon-website: <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/history>. Vanaf 2008 wordt het aantal in Zuid-Korea geplaatste militairen in de tabellen niet langer vermeld. Naast de bovengenoemde aantallen zijn er zo'n 40.000 militairen op Amerikaans grondgebied in Hawaï geplaatst, die eveneens snel in Oost-Azië kunnen worden ingezet.

<sup>4</sup> Toespraak Robert M. Gates, *International Institute for Security Studies* (Shangri-La Dialogue), Singapore, 4 juni 2011.



FOTO ANP, P. PARKS

Etnische spanningen in de Chinese provincie Xinjiang, 2009. Bij een protestdemonstratie van Oeigoerse vrouwen komen minstens 156 mensen om het leven. 9/11 was voor Beijing aanleiding om zogenaamde 'terroristen' in eigen land met harde hand te bestrijden

zij zich onverminderd richten op hun doelen voor de lange termijn: bevordering van de economische groei en de interne politieke en sociale stabiliteit en de stapsgewijze versterking van de regionale machtspositie (mede met het oog op Taiwan).

De regering-Bush had China, zoals gezegd, bij aantreden nadrukkelijk tot *strategic competitor* bestempeld. Washington maakte zich in 2001 dan ook op om de Amerikaanse diplomatieke en militaire positie ten opzichte van China te versterken. De bilaterale verhouding was in april 2001 voorts ernstig op de proef gesteld doordat een Chinees gevechtsvliegtuig bij het eiland Hainan op een Amerikaanse verkenningsvliegtuig botste, en China de Amerikaanse vliegtuigbemanning vervolgens enige tijd vasthield voor ondervraging. Het kwam China dus goed uit dat het brandpunt van het Amerikaanse veiligheidsbeleid na 11 september verschoof naar de strijd tegen al-Qaida en naar Zuid-Azië en het Midden-Oosten.

### Gedeeld belang

Hoewel het nauwelijks ruchtbaarheid gaf aan de achttien Chinese staatsburgers die zich op 11 september onder de slachtoffers van al-Qaida bevonden, maakte Beijing onmiddellijk duidelijk een gedeeld belang te zien in de bestrijding van het internationale terrorisme.<sup>5</sup> Het kon bovendien van de abrupte wending in het Amerikaanse veiligheidsbeleid gebruik maken om 'terroristen' in eigen land te bestrijden en vooral zijn eigen 'war on terror' tegen de naar onafhankelijkheid strevende Oeigoeren te rechtvaardigen.

Het separatisme van de Oeigoeren, een Turks sprekend islamitisch volk in de Chinese autonome regio Xinjiang, had betrekkelijk weinig met al-Qaida te maken, al zijn er aanwijzingen dat een van de separatistische bewegingen – de

<sup>5</sup> Andrew Scobell, 'Chinese Foreign Policy and the War on Terror', *Terrorism Monitor*, vol. 2, issue 2, 5 May 2005.



*Eastern Turkestan Islamic Movement* – door al-Qaida werd gefinancierd en in Afghanistan werd getraind.<sup>6</sup>

Dit separatisme was vooral nieuw leven ingeblazen – de Oeigoeren waren in de jaren dertig en veertig al enkele jaren onafhankelijk geweest – door het ontstaan van nieuwe staten in Centraal-Azië na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Ook de grootschalige migratie van Han-Chinezen naar Xinjiang riep onder Oeigoeren verzet op. Volgens de Chinese regering waren Oeigoerse separatisten tussen 1990 en 2001 verantwoordelijk voor zo'n 200 aanslagen, met 162 doden tot gevolg.<sup>7</sup> Het besluit van de Verenigde Staten om de *Eastern Turkestan Islamic Movement* als een terroristische organisatie aan te merken, maakt duidelijk dat China na 11 september meer diplomatieke ruimte kreeg om hard tegen het Oeigoerse separatisme op te treden.<sup>8</sup>

De Oeigoeren zelf stonden ambivalent tegenover de aanslagen van al-Qaida op de Verenigde Staten en de daaropvolgende Amerikaanse interventie in Afghanistan. Enerzijds sympathiseerden ze met hun mede-islamieten, de Taliban. Anderzijds waren het juist de Verenigde Staten geweest die bij de Chinese overheid stelselmatig voor hun rechten waren opgekomen. Ook na 11 september maakte de regering-Bush duidelijk dat geweldloze separatistische activiteiten van Oeigoeren in Xinjiang niet per definitie als 'terroristisch' mochten worden bestempeld.<sup>9</sup>

De voor China gunstige *turn of events* laat onverlet dat de Amerikaanse machtsontplooiing na 9/11 Beijing duidelijk ook zorgen baarde. Zowel het militaire ingrijpen in Afghanistan en Irak als het daarbij vertoonde 'unilateralisme' van de regering-Bush druiste in tegen diepgewor-

telde Chinese opvattingen over de onschendbaarheid van nationale soevereiniteit. Beijing sloeg ook met lede ogen gade hoe na 11 september het neoconservatisme in Washington, met zijn *gospel of freedom* en bereidheid tot militair machtsvertoon, terrein won.

### Gevoelige snaren

Het accent in de nieuwe nationale veiligheidsstrategie van president Bush op preëemptief optreden, *missile defense* en de verbreiding van democratische idealen, vormde in Chinese ogen een serieuze potentiële bedreiging van Chinese veiligheidsbelangen. De gedachte dat de Verenigde Staten in hun *onward march of freedom* ooit zouden kunnen besluiten tot een 'humanitaire interventie' in Tibet of Xinjiang of tot een militaire operatie ter verdediging van het democratische Taiwan, maakte Chinese leiders bepaald ongemakkelijk.

In 1999 had China ook al ernstige bezwaren tegen het optreden van de NAVO in Kosovo zonder toestemming van de VN-Veiligheidsraad. Kosovo was nog ver weg; Afghanistan en Irak waren al aanzienlijk dichterbij en het Amerikaanse optreden kreeg na 9/11 bovendien een ideologische lading die de machthebbers in Beijing weinig gerust stemde.<sup>10</sup>

De strijd tegen het internationale terrorisme betekende tevens dat de Verenigde Staten hun geopolitieke positie in Azië versterkten. Dit ging dikwijls ten koste van de invloed van China. Dat betrof in het bijzonder Pakistan, tientallen jaren een van de belangrijkste bondgenoten van China in de regio. Ook de Amerikaanse betrekkingen met India werden onder president Bush belangrijk versterkt. Zo gaven de Verenigde Staten hun bezwaren tegen het Indiase kernwapenarsenaal op, een controversiële geopolitieke manoeuvre die onder meer tegen China was gericht.

### Argwaan

De versterking van de relatie met Japan en de bereidheid van dat land om voor het eerst sinds de Tweede Oorlog met militairen aan andere dan VN-operaties deel te nemen, raakte in China eveneens een gevoelige snaar. Beijing

<sup>6</sup> Michael Clarke, *China's War on Terror in Xinjiang: Human Security and the Causes of Violent Uighur Separatism* (Brisbane, Australia: Griffith Asia Institute, 2007), 19-20.

<sup>7</sup> Idem, 11-18.

<sup>8</sup> Shirley A. Kan, *U.S.-China Counterterrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy* (Congressional Research Service Report for Congress, 6 January 2010), 6.

<sup>9</sup> Chien-peng Chung, 'China's "War on Terror": September 11 and Uighur Separatism', *Foreign Affairs*, July/August 2002.

<sup>10</sup> Jing-dong Yuan, 'The Bush Doctrine: Chinese Perspectives and Responses', *Asian Perspective*, vol. 27, no. 4, 2003, 111-145.

stond verder argwanend tegenover de contra-terroristische activiteiten van de Verenigde Staten in Zuid-Oost-Azië.<sup>11</sup>

Bovenal maakte China, evenals overigens Rusland, zich zorgen over de na 9/11 snel groeiende Amerikaanse militaire aanwezigheid in Centraal-Azië. China's bereidheid om deze aanwezigheid aan zijn westgrenzen te verdragen, was afhankelijk van het tijdelijke en uitsluitend op Afghanistan gerichte karakter van deze aanwezigheid. Zodra de Taliban uit Kaboel zouden zijn verdreven, ontviel in Chinese ogen de reden voor de Amerikaanse aanwezigheid.

China vreesde niet alleen een militaire omsingeling door Amerikaanse strijdkrachten.<sup>12</sup> Het stelde ook belang in de grote olie- en gasvoorraden in Centraal-Aziatische republieken. Chinese petroleumbedrijven hadden er in de tweede helft van de jaren negentig flink geïnvesteerd om China's afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten en van de – juist ook door de suprematie van de Amerikaanse marine – kwetsbare overzeese aanvoerroutes te verminderen.<sup>13</sup>

### Shanghai Cooperation Organisation

De machthebbers in Beijing hadden slechts enkele maanden vóór 9/11, in juni 2001, het initiatief genomen tot de oprichting van de *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO), samen met Kazachstan, Kirgizië, Oezbekistan, Tadzjikistan en Rusland. Deze organisatie rekende het tot haar doel 'terrorisme, separatisme en extremisme' in de regio te bestrijden. Na 11 september leek deze missie de wind in de zeilen te hebben en vanaf 2002 organiseerde China enkele gezamenlijke militaire oefeningen.

Duidelijk is echter ook dat de ontplooiing na 9/11 van Amerikaanse militairen in enkele SCO-lidstaten – Kirgizië, Kazachstan en Oezbekistan – de Chinese regionale geopolitiek doorkruiste.<sup>14</sup> De SCO is mede daardoor als regionale veiligheidsorganisatie nauwelijks uit de verf gekomen.

### Confrontatie vermijden

Tegen deze achtergrond is de Chinese reactie op het Amerikaanse machtsvertoon en de ge-

zwoilen vrijheidsretoriek na 9/11 opmerkelijk pragmatisch en ingehouden geweest. China stelde er vooral belang in om een openlijke confrontatie met de Verenigde Staten te vermijden, en legitimiteit te verwerven als verantwoorde-lijke grootmacht.

Beijing probeerde samenwerkingsmogelijkheden, zoals bij het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens, te benutten.<sup>15</sup> De openlijke verwijdering tussen de Verenigde Staten en enkele toonaangevende Europese landen in de aanloop naar de Irak-oorlog betekende bovendien dat China zich achter Europese schouders kon verschuilen. Ook president Jacques Chiracs herhaaldelijk uitgesproken voorkeur voor een multipolaire wereld kwam China te stade.

Op de keper beschouwd heeft 11 september een overwegend positieve invloed uitgeoefend op de Chinees-Amerikaanse betrekkingen. In de schaduw van de 'oorlog' tegen het terrorisme konden Beijing en Washington omzichtig naar samenwerkingsmogelijkheden en gedeelde belangen zoeken.<sup>16</sup> De Chinese staatsmedia spraken steevast van een 'gezamenlijke' strijd, zij het dat ze beklemtoonden dat deze nadrukkelijk binnen de bestaande internationale kaders diende te worden gevoerd.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Denny Roy, 'Lukewarm Partner: Chinese Support for U.S. Counterterrorism in Southeast Asia', Asia-Pacific Center for Security Studies, March 2006.

<sup>12</sup> De Kirgizische luchthaven Manas bij de hoofdstad Bishkek ligt bijvoorbeeld op slechts ongeveer 300 kilometer afstand van de grens met China. Daarbij moet worden aangetekend dat het zwaartepunt van de Chinese economie en het merendeel van de bevolking zich in het oostelijke en zuidelijke kuststroken bevinden.

<sup>13</sup> Oliver M. Lee, 'The Impact of the U.S. War on Terrorism upon U.S.-China Relations', *Journal of Chinese Political Science*, 101-114.

<sup>14</sup> Chin Kin Wah, 'Major Power Relations in Post 9-11 Asia Pacific' in: *Asian Perspectives on Global and Regional Order*, ed. by Han Sung-Joo, 2003. Tokyo: Center for International Exchange, blz. 6-25. In 2005 stelde de SCO een 'deadline' voor de Amerikaanse militaire aanwezigheid op het grondgebied van haar lidstaten. Shirley A. Kan, *U.S.-China Counterterrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy* (Congressional Research Service Report for Congress, 6 January 2010), 28.

<sup>15</sup> Shirley A. Kan, *U.S.-China Counterterrorism Cooperation*, 26.

<sup>16</sup> David M. Lampton en Richard Daniel Ewing, *The U.S.-China Relationship Facing International Security Crises: Three Case Studies in Post 9/11 Bilateral Relations* (Washington D.C.: The Nixon Center, 2003).

<sup>17</sup> Mobo C.F. Gao en Ming Liang, 'The Chinese Print Media Coverage of 9/11 since 2001', in: Thomas Pludowsky, *How the World's News Media Reacted to 9/11: Essays from Around the World* (Marquette Books, May 30, 2007).

Maar in de kern bracht 11 september geen wezenlijke verandering in de bilaterale verhoudingen. Zoals George Tenet, directeur van de Central Intelligence Agency (CIA), in 2002 tegenover het Amerikaanse Congres betoogde:

*'September 11 changed the context of China's approach to us, but it did not change the fundamentals. China is developing an increasingly competitive economy and building a modern military force with the ultimate objective of asserting itself as a great power in East Asia. And although Beijing joined the coalition against terrorism, it remains deeply skeptical of U.S. intentions in Central and South Asia. It fears we are gaining regional influence at China's expense, and it views our encouragement of a Japanese military role in counter-terrorism as support for Japanese rearmament – something the Chinese firmly oppose'.<sup>18</sup>*

#### Grenzen aan de Amerikaanse macht

De naweeën van 11 september toonden in de daaropvolgende jaren bovendien niet alleen het bereik van de Amerikaanse macht aan, maar legden ook haar grenzen bloot. Chinese calculaties van de macht van de Verenigde Staten zijn daardoor ongetwijfeld aan verandering onderhevig, zeker op de langere termijn.

Tien jaar na het begin van de strijd tussen de Verenigde Staten en het internationale terrorisme is, als gevolg van de tegenspoed in Irak en Afghanistan en de kredietcrisis, de kans groter geworden dat China als lachende derde eindigt.

#### Japan: bondgenoot met beperkingen

Anders dan China, kon Japan aan de vooravond van 9/11 bogen op een innige veiligheidsrelatie met de Verenigde Staten. Sommige Japanse politici hadden na het einde van de Koude Oorlog nog gespeeld met de gedachte om de betrekkin-

FOTO AN/DD, G. VAN ES



Japanse militairen krijgen een briefing over het vervoer van gewonden in de Cougar. Japanse en Nederlandse militairen werkten in Irak nauw samen

gen met China aan te halen en de afhankelijkheid van de Verenigde Staten te verminderen. Maar als gevolg van de snelle Chinese machtsaanwas, alsmede de onthulling dat Noord-Korea van 1977 tot 1983 tientallen Japanse burgers had gekidnapt, had het bondgenootschap met de Amerikanen rond de eeuwwisseling de wind weer in de zeilen gekregen.

Junichiro Koizumi, de meest charismatische en effectieve premier van Japan sinds Nakasone, maakte vanaf zijn aantreden in april 2001 bovendien geen geheim van zijn persoonlijke wens om de band met de Verenigde Staten te verstevigen. Aangezien ook president Bush hierop zijn zinnen had gezet, besloten beide landen al in juni 2001 hun veiligheidsrelatie te versterken.<sup>19</sup>

#### Solidariteit versterken

Het wekt tegen deze achtergrond dan ook geen verbazing dat de Japanse regering 9/11 vooral aangreep om haar solidariteit met de Verenigde Staten te onderstrepen. Binnen een maand – een record in de Japanse politiek – nam het Japanse parlement, de Diet, een wet aan die grondwettelijke hindernissen ontweek en het mogelijk maakte met transportvliegtuigen en bevoorradingsschepen bij te dragen aan de door de Verenigde Staten geleide militaire operatie in Afghanistan (*Operation Enduring Freedom*).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Geciteerd in Wah, 'Major Power Relations in Post 9-11 Asia Pacific', 19-20.

<sup>19</sup> Joint Statement by President Bush and Prime Minister Koizumi, 20 juni 2001.

<sup>20</sup> Government of Japan, *The Anti-Terrorism Special Measures Law*, zie: [www.kantei.go.jp/foreign/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou_e.html).

Koizumi besloot in juli 2003 bovendien om ongeveer 600 Japanse militairen naar de zuidelijke provincie Al-Muthanna in Irak te sturen voor humanitaire en wederopbouwtaken, de eerste keer dat de Japanse *Self-Defence Forces* op dergelijke schaal aan een militaire operatie deelnamen. (Zij werkten in Irak onder meer nauw samen met het Nederlandse militaire contingent.)

Het aanzien van de *Self-Defence Forces* steeg door deze inzet; de commandant van de eerste lichte militairen in Irak, kolonel Masahisa Sato, verwierf zelfs nationale bekendheid en werd verkozen tot parlementslid voor de conservatieve LDP. Een van de gevolgen van 11 september is dus dat Japan, in weerwil van zijn zeer restrictieve grondwet, zijn eerste operationele ervaring in crisisbeheersingsoperaties opdeed. Het was ook de eerste keer dat Japanse militairen niet werden ingezet in de context van de Verenigde Naties maar in die van de bilaterale betrekkingen met de Verenigde Staten.

### Symbolisch karakter

De vraag blijft niettemin hoe vergaand deze stappen werkelijk zijn geweest en of de effecten beklijven. De militaire bijdragen van Japan bleven in hoge mate symbolisch van karakter. Japanse militairen namen niet deel aan gevechtsoperaties. De geweldsinstructies waarmee ze op pad waren gestuurd, waren dusdanig beperkend dat ze voor hun bescherming van anderen afhankelijk waren.

Hun inzet beruiste bovendien niet op sterke binnenlandspolitieke steun. Koizumi's persoonlijke leiderschap was in deze jaren doorslaggevend.<sup>21</sup> Aan de Japanse militaire bijdrage in Irak kwam in 2006 een roemloos einde. Ook de bijdrage ter ondersteuning van *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan is na politieke controverses beëindigd.

Hoewel de populariteitscijfers van Bush in Japan altijd relatief hoog bleven, daalden ze sterk nadat Washington zijn houding ten opzichte van Noord-Korea matigde. Dit verraadde dat de Japanse steun aan de Verenigde Staten na 11 september gedeeltelijk ook werd ver-

leend in ruil voor Amerikaanse steun aan Japan in de Oost-Aziatische regio.<sup>22</sup>

De reactie in Japan op 9/11 onderstreept dan ook vooral de continuïteit in het Japanse veiligheidsbeleid. Japan bleef zoveel mogelijk binnen de kaders van zijn pacifistische grondwet werken. 'Although significant, new Japanese defense policies [after September 11] fall short of a strategic shift', stelde Daniel Kliman met recht vast.<sup>23</sup>

### Het Koreaanse schiereiland: nieuwe splijtstof

Anders dan het Amerikaanse bondgenootschap met Japan stond dat met Zuid-Korea al snel onder grote spanning als gevolg van 9/11. De *State of the Union*-toespraak van president Bush in januari 2002, waarin hij Noord-Korea in-deelde in een 'axis of evil' van terroristische of tirannieke staten, schoot veel – vooral jongere – Zuid-Koreanen in het verkeerde keelgat.

FOTO: U.S. AIR FORCE, F. GOVEA



Amerikaanse patrouille bij Panmunjom. Opmerkelijk is dat Zuid-Korea, na de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, de grootste militaire bijdrage leverde aan de stabilisatie van Irak

<sup>21</sup> Tomohito Shinoda, 'Koizumi's Top-Down Leadership in the Anti-Terrorism Legislation: The Impact of Political Institutional Changes', *SAIS Review*, volume 23, number 1, Winter-Spring 2003, 19-34.

<sup>22</sup> Michael J. Green, 'The Iraq War and Asia: Assessing the Legacy', *The Washington Quarterly*, Spring 2008, 183-184.

<sup>23</sup> Kliman, Daniel M., *Japan's Security Strategy in the Post-11 September World: Embracing a New Realpolitik* (Washington, D.C., CSIS, 2006) 1.



Bush' retoriek stond in ieder geval haaks op de *sunshine policy* ten opzichte van Noord-Korea, waarvoor president Kim Dae Jung in 2000 de Nobel-vredesprijs had gekregen. De Zuid-Koreaanse regering keurde de 'agressieve' retoriek van de regering-Bush jegens Noord-Korea dan ook af. Hoewel de gesprekken tussen Zuid- en Noord-Korea al vóór 11 september in een impasse waren geraakt, greep Noord-Korea de toespraak van Bush aan om de contacten formeel te beëindigen.

### Anti-Amerikaanse sentimenten

In juni 2002 volgde een gewapend treffen tussen Noord- en Zuid-Koreaanse patrouillevaartuigen op zee, waarbij aan beide zijden doden vielen. De anti-Amerikaanse sentimenten in Zuid-Korea werden nog verder aangewakkerd door een noodlottig verkeersongeluk in juni 2002 waarbij Amerikaanse legervoertuigen schuldig waren aan de dood van twee Koreaanse schoolmeisjes: het *Yangju highway incident*.

Op de golven van deze anti-Amerikaanse sentimenten na 11 september won de progressieve Roh Moo-hyun in december 2002 de presidentsverkiezingen. Met hem kwam de zogeheten '386-generatie' aan de macht, de generatie die was geboren in de jaren zestig en die in de jaren zeventig en tachtig demonstreerde tegen het pro-Amerikaanse autoritaire regime dat steunde op militairen, bureaucraten en de *chaebol* (Zuid-Koreaanse conglomeraten). In de ogen van veel vertegenwoordigers van de '386-generatie' waren de Verenigde Staten een grotere bedreiging voor de vrede op het Koreaanse schiereiland dan Noord-Korea.

### Forse militaire bijdrage aan Irak

Kort na het aantreden van Roh Moo-hyun leidde de Amerikaanse invasie in Irak in 2003 onder Zuid-Koreanen tot een nieuw dieptepunt in het imago van de Verenigde Staten. Des te opmerkelijker is het dat na de nederlaag van

Saddam Hussein de Amerikaanse populariteitscijfers zich snel herstelden en de Koreaanse regering besloot tot een forse militaire bijdrage aan de stabilisatie van Irak. Na de Verenigde Staten en het Verenigde Koninkrijk leverde Zuid-Korea met 3.600 militairen er zelfs de grootste bijdrage.<sup>24</sup>

De gebeurtenissen van 11 september en daarna hebben waarschijnlijk weinig invloed gehad op Noord-Korea, al vallen hierover moeilijk afspraken te doen vanwege het gesloten karakter van het land. De nadruk die in het Amerikaanse veiligheidsbeleid kwam te liggen op het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens, voerde ook de druk op Noord-Korea op. Het regime van Kim Jong-il was echter al vóór 11 september begonnen met zijn kernwapenprogramma en beschikte waarschijnlijk al over een of enkele kernwapens.

De Amerikaanse inval in Irak in 2003 had op deze besluiten derhalve nauwelijks enige invloed.

## Conclusie

Anders dan de islamitische wereld en het Westen is Oost-Azië, met uitzondering van de Chinese regio Xinjiang, geen doelwit van al-Qaida geweest. Ook bevinden zich in Oost-Azië geen grote islamitische bevolkingsgroepen die de maatschappelijke verhoudingen onder druk zouden hebben kunnen zetten. In die zin bevond deze regio zich in de luwte van de 'oorlog' tegen het terrorisme.

'*The reality is,*' zo voegde Michael J. Green bovendien toe, '*that the war has not changed any fundamental elements of Asia's rising influence on the international system, nor has it significantly weakened the U.S. hand in the region in any enduring way*'.<sup>25</sup>

Dat betekent niet dat 11 september geen sporen in Oost-Azië heeft nagelaten. Met uitzondering van Noord-Korea, hebben de landen in de regio de strijd tegen het terrorisme en de oorlogen in Irak en Afghanistan vooral gebruikt om hun relatie met de Verenigde Staten te ver-

<sup>24</sup> Michael J. Green. 'The Iraq War and Asia: Assessing the Legacy', *The Washington Quarterly*, Spring 2008, 186.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 196.

sterken (al traden daarbij belangrijke verschillen aan het licht). De naweeën van 11 september lijken de Amerikaanse positie in Azië daarom eerder te hebben versterkt dan verzwakt.

#### Moreel aanzien VS aangetast

Het morele aanzien van de Verenigde Staten in Oost-Azië is enigszins aangetast door Guantánamo Bay en Abu Ghraib, maar de invloed hiervan op het buitenlandse beleid van de landen in de regio is veel geringer geweest dan in Europa. In Japan en Zuid-Korea oefenden andere factoren, zoals verkeersongevallen, verkrachtingen en andere incidenten waarbij Amerikaanse troepen en plaatselijke burgers waren betrokken alsmede de omgang met Noord-Korea, grotere invloed uit op de publieke steun voor nauwe banden met de Verenigde Staten.

#### Economische belangen doorslaggevend

De betrekkingen van de landen in de Oost-Aziatische regio met de Verenigde Staten werden en worden uiteindelijk bepaald door economische belangen en geopolitieke overwegingen die losstaan van 11 september of de Irak-oorlog.

Daarbij moet worden aangetekend dat de uitkomsten van de langjarige Amerikaanse bemoeienis in Irak en Afghanistan en de mate waarin deze uiteindelijk als doeltreffend wordt beoordeeld, nog invloed kunnen gaan uitoefenen op het aanzien van de Amerikaanse macht en de geloofwaardigheid van Amerikaanse *commitments* in Oost-Azië. Zolang de Verenigde Staten er echter in slagen in Irak en Afghanistan een enigszins stabiele situatie te creëren en een overhaast vertrek – zoals in 1975 uit Saigon – weten te vermijden, lijkt er op dit punt weinig aan de hand.

#### Niet langer vrij spel voor de VS

Belangrijker is dat een desastreuze kredietcrisis, een gapend begrotingstekort en de sterk gegroeide financiële afhankelijkheid van China serieuze vraagtekens hebben gezet bij het vermogen van de Verenigde Staten om de rol van stabilisator in Azië op langere termijn te blijven vervullen.

Belangrijker is ook dat China sinds 2001 weer aanzienlijk welvarender en sterker is geworden. Op de economische ranglijst is het Japan als tweede wereldeconomie inmiddels gepasseerd. De Chinese defensie-uitgaven zijn de afgelopen twee decennia voorts jaarlijks met gemiddeld meer dan tien procent gestegen.<sup>26</sup> Al blijven de Verenigde Staten in militair opzicht voorlopig een grote voorsprong houden, ze hebben niet langer vrij spel in China's periferie en worden niet langer in staat geacht een Chinese militaire invasie van Taiwan te dwarsbomen.

China is als regionale mogendheid, getuige de recente aanvaring met Japan rond de Sengaku-eilanden en zijn aanspraken in de Zuid-Chinese zee, ook assertiever geworden. De ongerustheid daarover neemt bij de bondgenoten van de Verenigde Staten in de regio – naast Japan en Zuid-Korea ook Australië – zienderogen toe. Al blijven ze streven naar goede verhoudingen met China, het belang dat ze aan hun banden met de Verenigde Staten hechten wordt er eveneens door versterkt.

Met de aanval op 11 september 2001 van aan al-Qaida gelieerde vliegtuigkapers op Amerikaanse steden heeft dit alles weinig te maken. Van het zijtoneel verplaatst de aandacht zich langzaam naar het hoofdtoneel van de wereldpolitiek.

En Europa? Dat heeft op dit toneel vooralsnog weinig te zoeken. Voor de NAVO dreigt zelfs, aldus Gates in zijn laatste toespraak in Europa, *'the very real possibility of collective military irrelevance'*.<sup>27</sup> ■

<sup>26</sup> Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2010, 41.

<sup>27</sup> Toespraak Secretary of Defense Robert M. Gates, *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Brussels, Belgium, Friday, 10 juni 2011.