



**SECTION: SECURITY IN EAST ASIA**

**NSA EN TRANS-ATLANTISCHE  
VERTROUWENSBREUK**

**ESTLAND EN DE  
OEKRAÏNECRISIS**

## 3 Redactioneel

### Section: Security in East Asia

- |    |                                   |   |                               |
|----|-----------------------------------|---|-------------------------------|
| 4  | <i>Analysis</i>                   | China's rise and international politics   | Jo Inge Bekkevold             |
| 8  | <i>Overview</i>                   | Japan's military response to a shifting strategic environment   | Bjørn Elias Mikalsen Grønning |
| 12 | <i>Overview</i>                   | A rising middle power facing a strategic dilemma<br>South Korea and East Asian security                             | Mark Stokreef                 |
| 17 | <i>Overview</i>                   | Coping with untenable demands<br>Vietnam and its relations with China   | Jonathan London               |
| 21 | <i>Beschouwing</i>                | <b>Herstel van de trans-Atlantische vertrouwensbreuk?</b><br>Internationale betrekkingen na de Snowden-onthullingen | Bob de Graaff                 |
| 26 | <i>Analyse</i>                    | <b>'Het doet steeds meer denken aan 1940'</b><br>Estland en de Oekraïne-crisis                                      | Jeroen Bult                   |
| 32 | <b>Atlantisch Nieuwsoverzicht</b> |   |                               |

*Atlantisch perspectief*: Nummer: 5 / 2014 Jaargang 38

tijdschrift voor internationale betrekkingen en veiligheidspolitiek

## COLOFON

*Atlantisch Perspectief* is een uitgave van de Stichting Atlantische Commissie ingeschreven bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder nummer 41149134. *Atlantisch Perspectief* verschijnt 8x per jaar

### Bureau & Redactie

Bezuidenhoutseweg 237A-239A  
2594 AM Den Haag  
telefoon: 070 363 94 95  
fax: 070 364 63 09  
e-mail: redactie@atlcom.nl  
internet: www.atlcom.nl

### Eindredacteur

Maarten Katsman

### Adviesraad

dr. Bram Boxhoorn  
voorzitter  
Niklaas Hoekstra  
senior redacteur

genmaj marns b.d. Kees Homan  
Joris Janssen Lok  
prof. dr. Ruud Janssens  
prof. dr. Wim Klinkert  
Hans van Leeuwe  
prof. dr. Marianne van Leeuwen  
Rik van der Linden  
Anselm van der Peet  
dr. Sebastian Reyn  
Auke Venema

### Internationale Adviesraad

dr. Hans Binnendijk  
dr. Ann-Sofie Dahl  
Marten van Heuven  
prof. dr. Jan Willem Honig  
prof. dr. Margarita Mathiopoulos  
prof. dr. Alexander Moens  
dr. Henning Riecke  
Stanley Sloan

### Abonnementen

Een abonnement kost € 29,50 per jaar. Studenten en scholen betalen € 24,-.  
Opgave schriftelijk of elektronisch

bij het bureau van de Atlantische Commissie.

Vormgeving  
Arthur Meyer; M/vG ontwerpers

Opmaak & Druk  
De Swart, Den Haag

ISSN-nr.: 0167-1847

Artikelen uit *Atlantisch Perspectief* mogen alleen worden overgenomen na schriftelijke toestemming van de redactie.

De redactie van *Atlantisch Perspectief* is het niet noodzakelijk-kerwijs eens met de strekking van de artikelen in het tijdschrift.

Losse en voorgaande nummers van *Atlantisch Perspectief* zijn te verkrijgen bij de Atlantische Commissie.

Advertentietarieven zijn te bevragen bij de redactie.

Een amfibische landing van Zuid-Koreaanse en Amerikaanse troepen tijdens een jaarlijkse oefening die de onderlinge samenwerking moet bevorderen. Voor Zuid-Korea vormt het bondgenootschap met de VS de hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Ook andere landen in de Oost-Aziatische regio zoeken toenadering tot de VS als tegenwicht tegen de opkomst van China (foto: U.S. Marine Corps/Lauren Whitney)



# Redactioneel

## 'Pivot to Asia'?

Ruim drie jaar geleden stond een themanummer van *Atlantisch Perspectief* in het teken van de 'opkomst van China' (AP 2, 2011). Inmiddels is er een nieuwe leider, Xi Jinping, en heeft China zijn ambities wat meer laten gelden. Geregeld zijn er berichten over confrontaties tussen bijvoorbeeld de marines van China en andere landen, of over betwiste eilandengroepen. Overigens maken Japan, Vietnam en Zuid-Korea ook onderling ruzie over hun claims op die eilandjes, wat door de Chinese leiders ongetwijfeld met goedkeuring wordt gadegeslagen.

Voor de meeste landen in de regio geldt dat behalve een bedreiging, het grote buurland ook een belangrijke (handels)partner is. Zij profiteerden van de stormachtige economische ontwikkeling van China en konden meeliften op het succes. Toch richt het officiële beleid van de omringende landen zich sterk op verdediging tegen de groeiende macht van China. De marine van het officieel pacifistische Japan is bijvoorbeeld in omvang een stuk groter dan de historisch roemruchte Britse *Royal Navy*. Deze editie besteedt daarom aandacht aan de ontwikkelingen in de Oost-Aziatische regio. Hoe reageren de buurlanden van China op de steeds sterkere positie van dat land? Diverse auteurs met verschillende achtergronden schetsen in een katern de belangrijkste uitdagingen op veiligheidsgebied van China zelf, Japan, Zuid-Korea, en Vietnam. Australië komt in het volgende nummer aan bod. Dat land ligt weliswaar wat verder weg van het zwaartepunt van de rivaliteit tussen bovengenoemde landen, maar heeft in China een grote handelspartner. Bovendien vormt Australië een belangrijk westers steunpunt in de regio. Denk bijvoorbeeld aan de uitbreiding van het aantal Amerikaanse mariniers dat in de noordelijke stad Darwin gelegd is, als gevolg van Obama's 'pivot to Asia'. Net als de meeste buurlanden van China zoekt ook Australië toenadering tot de VS bij wijze van tegenwicht.

Van Amerikaanse kant, als enige overgebleven *super power*, is de aandacht voor Azië heel goed te begrijpen op basis van de verwachtingen in de mondiale verhoudingen op lange termijn. Ondanks

optimisme na de val van de Muur is echter de 'oude' centrale kwestie, veiligheid in Europa, nog niet verdwenen. Het conflict in Oekraïne was in het Westen een ver-van-ons-bed-show, tot op 17 juli het verschrikkelijke nieuws kwam: ongeveer 300 burgers, waarvan de meerderheid Nederlanders, kwamen om door een raketaanval op hun vliegtuig. De onbeschrijflijke ramp met vlucht MH17 in het oosten van Oekraïne was waarschijnlijk geen bewuste terreur- of oorlogsdaad, eerder een verschrikkelijke, fatale vergissing, maar die kon alleen gebeuren door de opleving van het oude machtsdenken en het opstoken van het conflict in Oekraïne door Rusland. In feite is die oude vorm van machtspolitiek natuurlijk nooit echt verdwenen, alleen heeft (West-)Europa zich dat zelf wijsgemaakt vanuit zelfgenoegzaamheid en naïviteit.

Het is vooral erg tragisch dat er eerst zo veel slachtoffers moesten vallen, voordat er serieus werk wordt gemaakt van sancties tegen Rusland. En zelfs nu nog heerst er binnen de Europese Unie verdeeldheid, en spelen economische belangen, import van gas, export van onder andere wapens, een te grote rol. Daar raakt Poetin niet van onder de indruk.

Maarten Katsman

29 juli 2014

Wilt u reageren?

Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

# China's rise and international politics

Jo Inge Bekkevold

The rise of China and its wider implications for international politics form the most important issue in our time. China's economic miracle has contributed to growth and development both at home and abroad. Based on the World Bank's purchasing-power-parity (PPP) valuation of a country's GDP, China's GDP may surpass the US GDP in 2014.<sup>1</sup> China's economic growth has also enabled a rapid modernization of China's armed forces. China's military expenditure is still only a fifth of the United States' military budget but is fast catching up, and China's official military budget of USD 132 billion in 2014 is twice the size of Russia's military spending.<sup>2</sup> China's increased economic and military might is changing not only Chinese society and how the Chinese view their role and place in the world but also the regional dynamics in Asia, and it has the potential to transform international politics at large.

## Understanding China's Grand Strategy

What are China's short-term and long-term goals? What policies will China pursue in trying to reach those goals, and what will be the outcome of these developments? The simple truth is that nobody has the definite answers to these questions, including the Chinese leadership itself, as it has to adjust its strategies and policies in response to China's growing capabilities and domestic and international challenges. In attempting to understand China's grand strategy, we are left with reading ancient volumes on Chinese strategic thinking, examining relevant turning points in history on power transitions and traditional land powers going to sea, analyzing a puzzle of contemporary documents and statements issued by the Chinese party-state, and looking at China's actual policy and behavior. It has been a strongly held belief that a Chinese culture built on Daoism and Confucianism is peaceful and nonaggressive in nature, a narrative Chinese governments of late have used to put forward such slogans as "peaceful rise", later re-named "peaceful development", and "harmonious world".

Two studies of Chinese strategic thinking, however, show that the Chinese are no less concerned with the use of

military power than any other civilization.<sup>3</sup> Some realists argue that rising powers will challenge the status quo and eventually get into military conflicts with the declining hegemonic power. Accordingly, China's rise has contributed to growing instability in US-China relations and Chinese leaders are likely to prioritize national security and prestige above economic interests.<sup>4</sup> It is important, though, to underline that there are no deterministic laws applicable to theories of international relations, and we cannot uncritically deduce from history the outcome of China's rise.

There is one fundamental change, however, taking place in China's geostrategic thinking: China's ongoing maritime transformation from a traditional land power to a sea power. Apart from a period from 1127 during the Southern Song dynasty to the 1430s during the Ming dynasty, China has mainly been a land power, with its strategic outlook towards the interior, not towards the sea. China is now for the second time in its history undergoing a maritime transformation. China is, of course, not the first land power attempting to build sea power. Imperial Germany tried it and Soviet Russia tried it as have many other rising powers throughout history. Quite often these maritime transformations resulted in conflict, and most land powers actually failed to transform into leading sea powers.<sup>5</sup>

Without prejudicing future conflicts, I would argue that China's maritime transformation seems more sustainable than many earlier attempts by other countries, and I base this prediction on three main premises. First, a change in strategic outlook in the 1980s when China decided that the Soviet Union was no longer a threat to its security, enabling China for the first time in its history to look towards the sea without an imminent threat on its land borders. Second, China's integration into the world economy made her coastal provinces the drivers of China's economic rise. Third, China's naval modernization goes hand in hand with China developing a solid commercial shipbuilding capability and one of the world's largest merchant fleets. It is no coincidence that the latest China Maritime Development Report proclaims that China seeks to become a major power in global oceanic affairs within 20 years.<sup>6</sup>

In a speech a few days after being appointed the Chinese Communist Party's new General Secretary in November 2012, Xi Jinping reiterated the goal of building a "well-off" (*xiaokang*) society by 2020 and stated that by the time the People's Republic celebrates its 100<sup>th</sup> anniversary in 2049, China will be a prosperous, strong, democratic, civilized, and harmonious socialist modernized country.<sup>7</sup> This vision was later labeled Xi Jinping's "China Dream".

Since China launched its economic reforms and opening up in the late 1970s, China has pursued a foreign policy oriented towards securing economic growth and stability. National defense was from the very beginning one of the Four Modernizations enacted by Deng Xiaoping in 1978, but China's international strategy and regional security policy were guided by the "low profile" strategy, and China managed to build peaceful relations with its neighbors, conducting a flexible policy securing almost all its land borders. In recent years, influenced by China's pride in its handling of the 2008 global financial crisis, Beijing's strategic thinking and security policy seem to have shifted towards a more coercive diplomacy, an increase in Chinese rhetoric on China's "core interests", and a more forceful policy protecting China's maritime interests.

### Xi Jinping's main challenges

The 2013 China Maritime Development Report concluded that maritime security has become China's leading external security issue, and the current major threat to Chinese security is the possibility that the maritime territorial disputes could escalate into military conflict. The PLA Navy remains a distant second to the US navy and maybe



also to the Japanese navy, with the much-debated aircraft carrier *Liaoning* a far cry from being an operational asset, but China's improved civilian and naval maritime capabilities enable it to better defend its maritime sovereignty and economic claims.

China's policy to defend its sovereignty claims has not changed, but its new maritime geostrategic outlook, combined with economic development and military modernization, in short, China's maritime transformation, has enabled a more focused effort against what China perceives as maritime challenges. This development has contributed to greater tension in China's relations with its neighbors, in particular with Japan, the Philippines, and Vietnam, and a more strained relationship with the United States. China is perceived in the US as attempting to consolidate its regional hegemony and pursuing an *anti-access/area denial* (A2/AD) policy that diminishes US maritime presence and regional influence, thus establishing a Chinese "Monroe Doctrine" (through the declaration in 1823 of the Monroe Doctrine the US aimed to deter European interference in the US maritime sphere of influence).

Xi Jinping has a stronger position than any Chinese leader in the post-Deng Xiaoping era. The creation of the State

## Section: Analysis

Security Committee and the Leading Small Group for Deepening Reform, both headed by Xi Jinping, will improve the coordination and implementation of policies in two important sectors. At the same time, Xi Jinping faces a more complex set of challenges than his recent predecessors. Xi has to manage the difficult task of developing further China's peaceful rise and increasing great-power status while sustaining a stable international environment by reassuring neighboring states and avoiding a regional crisis or even great-power confrontation. Xi Jinping has to take on this task just as China has reached a turning point in its development path when a new shift is called for, replacing the old investment-driven model with a more consumption- and welfare-based development model.

This important transition has to be crafted while China is experiencing lower GDP growth and very likely increased unemployment, challenging increased mass expectations. In fact, the mandate of the new State Security Committee includes both domestic and external security, indicating

*China's transformation from land to sea power is a fundamental change*

that these two issues are now more closely linked than before, and the budget for internal security is larger than the defence budget. The domestic challenges explain why Xi Jinping has personally associated his leadership with the "China dream," the title of a 2010 popular nationalist book written by a senior colonel at the National Defense University. However, Xi's "China dream" political campaign could encourage a greater nationalist sentiment and increase domestic pressure on the leadership to adopt a hard-line Chinese foreign policy.

We should keep in mind that China's military budgets are growing in coordination with economic development, and China's military expenditure of approximately 2.0 per cent of the GDP is only half of what the US and Russia spend on defense. The Chinese government could choose to spend much more on military modernization than it currently does. We are still not witnessing an arms race in Asia, but a military build-up and an increase in the People's Liberation Army's presence in airspace and waters in disputed territories in the East China Sea and the South China Sea heighten the risk of accidents and conflict escalation.

### China and international order

Although China's influence in international politics has grown, China complies in large part with its obligations under international regimes like the World Trade Organization, the Arms Control and Disarmament regime, and the human rights regime, and China played a constructive role in the G-20 process during the financial crisis. China, as do other countries, wants to use each regime to maximize Chinese interests and challenge a traditional norm, like its interpretation of innocent passage under the UNCLOS, and seek changes in the international status quo, such as in the international monetary system where it wishes to strengthen the Chinese yuan's position and diminish the dollar's dominating role as the leading reserve currency.

China is also beginning to deploy its economic wealth to support foreign policy goals on a wider range of issues, including to deter arms sales to Taiwan, isolate the Dalai Lama, avoid criticism of China's human rights policies, and to defend its maritime claims. However, we cannot claim that China is seeking to overthrow international regimes or promoting a "Chinese model", and in this sense China is behaving more like a status quo power than a revisionist power. Also, we should be careful not to overestimate China's influence because, as David Shambaugh argues, China's global presence is more broad than deep.

### Concluding observations

China's rise offers both opportunities and challenges. East Asia has been the most peaceful and economically vital region over the last three decades, and China has played a large part in this achievement. China has pointed to provocative actions from neighboring countries and the US to explain its recent more assertive foreign policy, but there is no denying that the latest developments in the region have encouraged growing nationalism and anti-Chinese sentiments in Japan, the Philippines, and Vietnam, with Vietnam experiencing large anti-China demonstrations. These states are becoming increasingly concerned about China's rise and are seeking a counterweight through closer ties with the US.

With a strong US presence and alliance obligations in the region, East Asia and, in particular, the maritime theater of East Asia are now also emerging as the strategic and security focal point of the 21st century. As such, China's rise and emergence as a sea power may have wider global implications as the US is rebalancing towards East Asia,



forcing the European NATO partners to fend more for their own security, a development coinciding with Russia's more assertive policy in Eastern Europe and a number of energy deals signaling a closer co-operation between China and Russia. As China's global power continues to grow, China's new leader Xi Jinping is grappling with domestic challenges that, if handled well, will fulfill his "China Dream", but if mishandled, could temporarily derail China's great power ambitions.

Jo Inge Bekkevold is Head of the Centre for Asian Security Studies at the Norwegian Institute for Defence Studies.

Would you like to react?  
Mail the editor: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

1. Bloomberg News (2014): "China Set to Overtake US as Biggest Economy in PPP Measure", 30 April 2014, accessed 14.07.2014 at [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com).
2. Sam Perlo-Freeman (2014): "Deciphering China's latest defence budget figures", *Stockholm International Peace Research Institute*, accessed 15.07.2014 at [www.sipri.org](http://www.sipri.org),

- and Office of the Secretary of Defense (2014): "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014", Annual Report to Congress, Ministry of Defense, United States of America, p. 43.
3. Alastair Ian Johnston (1998): *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton University Press and Wang Yuan-kang (2010): *Harmony and War: Confucian Culture and Chinese Power Politics*, Columbia University Press.
4. See for instance John J. Mearsheimer (2014): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton and Aaron L. Friedberg (2012): *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, New York: W. W. Norton. On Power Transition, see for instance Ronald Tammen, Jacek Kugler and Douglas Lemke, et al. (2000): *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York: Chatham House.
5. See Robert S. Ross, "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the US Response", *International Security*, 34(2), (Fall 2009), pp. 46-81, and Erickson, Andrew S., Lyle Goldstein, and Carnes Lord (2009): *China Goes to Sea. Maritime Transformation in Comparative Historical Perspective*, Annapolis: Naval Institute Press.
6. "2013 Nian Zhongguo Haiyang Fazhan Baogao: Queli Dayang Shiwu Qiangguo Diwei" (China's Maritime Development Report: Establishing power status in oceanic affairs), *Changjiang Ribao* (Changjiang Daily), May 9, 2013.
7. "Xi Jinping's Explanation of the Chinese People's Dream," *China Daily*, January 16, 2013, at [www.chinadailyapac.com](http://www.chinadailyapac.com).

Chinese Sailors man the rails aboard the destroyer Qingdao as they arrive in Pearl Harbor, Hawaii. There is one fundamental change taking place in China's geostrategic thinking: China's ongoing maritime transformation from a traditional land power to a sea power (photo: U.S. Navy/ Joe Kane)

# Japan's military response to a shifting strategic environment

Bjørn Elias Mikalsen Grønning

Japan's post-Cold War security and defense policy can be divided into distinct phases of reform. In the mid-1990s, these reforms focused on reconfirming or redefining the Japan–US alliance and regionalization of Japan's defense efforts. In the 2000s, Japan went beyond the region, contributing to the US-led military operations in Afghanistan and Iraq. All along, the Japan Self-Defense Forces (JSDF) were evolving from a Cold War-style counter-invasion force into a leaner, more effective and qualitatively strengthened military apparatus. Since mid-2010, Japan has moved into the most recent and arguably most comprehensive phase of its security policy reform by reinforcing existing and forging new regional strategic ties and refocusing its military efforts on homeland defense and the maritime East Asian theater. This brief outlines the key elements of the reforms and explains this most recent shift in Japan's military priorities.<sup>1</sup>

## China's rise and the East Asian power balance

Japan's defense reforms are taking place against the backdrop of a notable power shift in East Asia. Over the course of just a few decades, China has considerably closed the gap with the US on key indicators of state power. China's emergence as a great power in East Asia has tremendous implications for Japan, not least in security terms. Considering its massive population, large territory, vast natural resource endowment and large and growing economy, China is in a unique position to challenge the United States' military preponderance in East Asia, the very cornerstone of Japan's national security.

China has displayed impressive economic growth over the course of a few decades. Its double-digit average annual economic growth has had a tangible impact on regional and global economic power distribution. Using gross domestic product (GDP) measured at market exchange rates as an indicator, Japan's and the US' economies were more than seven and fourteen times the size of China's respectively in 1990. By 2012, China's economy had surpassed Japan's (in 2010) as the second largest economy in the world, measuring more than half the size of the United States'. What's more, most projections suggest that China's

economy will overtake the United States' as the largest economy in the world in nominal figures within two or three decades.

China's rapidly increasing wealth presents Japan not only with great economic opportunities but also severe security challenges, most notably associated with the equally impressive hikes in defense spending this economic growth has supported. According to estimates provided by the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), China increased its defense spending seven times over, with an average yearly increase of 12%, in the 1994–2012 timeframe. China's defense budget measured less than half of Japan's in the mid-1990s. Today the tables are turned as China's defense budget measures two and a half times the size of Japan's. As a share of the United States' defense budget, Chinese defense spending rose from 5% in 1994 to 25% in 2012. If current trends persist, China is on course to catch up with the United States in terms of military expenditure within three or four decades, although its defense spending as a percentage of GDP (roughly 2%) measures only half of the United States' (roughly 4%).

A substantial amount of this increasingly voluminous defense spending has been invested in developing na-





val capabilities that comprise the military dimension of China's notable maritime transformation. Rest assured; the United States remains by far the mightiest military power in maritime East Asia, but China is investing substantially in military capabilities with significant potential in terms of undermining the American regional naval supremacy upon which Japan as an inherent East Asian maritime nation ultimately relies for security.

China's aircraft carrier and fifth-generation fighter aircraft programs often attract (too) much attention. Far more significant in military power balance terms is China's emerging *anti-access/area denial* (A2/AD) capabilities, featuring attack submarines, anti-ship ballistic missiles (ASBMs), anti-ship cruise missiles (ASCMs), and long-range land-attack cruise missiles (LACMs). To the extent that these capabilities are successfully developed and deployed they can transform the military and, in particular, naval balance in the region by severely restricting the regional presence and operations of rival military powers, including Japanese and US forces. Against the perceptions of a US in relative decline, this military element of China's maritime transformation has not only raised Japanese threat perceptions about China's rise but also instilled concerns about

US abandonment, setting in motion military measures to counter and alleviate both concerns.

### Japan's military response

Japan's apprehensions about China's rise and the shifting East Asian power distribution are not new. Neither is its military response. In 1994, Prime Minister Hosokawa established a special advisory commission to analyze and provide corresponding security and defense policy recommendations for Japan's post-Cold War strategic environment. The report of the commission noted that "many nations in Asia, including China, now have the political motives and economic foundations for improving their military power." In an initial hedge against what at the time was characterized as "unpredictability and uncertainty" in Japan's strategic environment, Japan acted upon the report's recommendations in deciding to maintain its alliance with the US although the Soviet Union, the threat against which it was formed, had ceased to exist.

### *Maritime rivalry*

Since then, a regional maritime rivalry between China and Japan has become prominent. One reflection of this is

[The Japan Maritime Self-Defense Force helicopter destroyer JS Kurama leads ships during a rehearsal for a fleet review. Japan's military response to China's maritime transformation reflects a regional maritime rivalry in the making \(photo: U.S. Navy/Dominique Pineiro\)](#)

## Section: Overview

heightened tensions in the East China Sea over overlapping sovereignty claims to a group of islands known as Senkaku in Japan and Diaoyu in China. Another is Japan's most recent military reform process, initiated under the previous Democratic Party of Japan (DPJ) government, now in the opposition, and strengthened under incumbent Prime Minister Abe. This reform clearly reflects Japan's growing apprehensions about and response to the aforementioned security challenges associated with China's rise and emergence as a regional maritime great power.

Japan's most recent defense posture reform was initiated by a 2010 revision of the National Defense Program Guidelines (NDPG), the capstone document of Japan's defense policy. The document reflected several significant changes in Japan's defense posture that have by and large been maintained under the succeeding defense guidelines.<sup>2</sup> On the doctrinal level, *Dynamic Defense Forces* replaced *Basic Defense Forces* as Japan's official defense concept, moving away from its traditionally passive approach to deterrence relying on the mere existence of the armed forces. Rather, the new concept emphasizes developing armed forces characterized by "readiness, mobility, flexibility, sustainability, and versatility" and deterrence based on displaying these military capabilities in action. In its own words, "clear demonstration of national will and strong defense capabilities [...], not just maintaining a certain level of defense force, is a critical element for ensuring credible deterrence."

### *Dynamic deterrent*

The 2010 NDPG and the Dynamic Defense Force concept also formally broke with the traditional force posture characterized by heavy counter-invasion forces stationed in the northern parts of Japan, seeking rather to shift Japan's military weight toward the Southwestern maritime region in an unprecedented reflection of Japan's growing apprehensions about China's emerging maritime ambitions and presence in Japan's neighboring seas, in particular the East China Sea.

In pursuit of such a dynamic deterrent in its Southwestern region, Japan increased its defense spending by 0.8% in FY2013, the first budget hike in eleven years, and set aside a supplementary budget of ¥180.5 billion (approximately USD 1.83 billion) earmarked for strengthening Japan's defense posture in the East China Sea. In fiscal year 2014, Japan's defense budget saw a more substantial increase of 2.8%.

In terms of force structure reform, three developments stand out as particularly noteworthy in Japan's pursuit of

such dynamic defense forces in the Southwestern region. The first major element of Japan's force posture reform is its efforts to boost the Maritime Self-Defense Force's (MSDF) anti-submarine warfare (ASW) capabilities. Under the NDPG, the submarine fleet is set to expand from sixteen to twenty-two vessels, and upgraded P-1 long-range jet ASW patrol aircraft are replacing the older P-3C propeller aircraft. Japan is also introducing an upgraded version of its 13,950-ton flat-top *Hyuga*-class destroyer and the 19,500-ton *Izumo*-class capable of carrying up to fourteen SH-60 patrol helicopters.

The second major element involves Japan's efforts to strengthen JSDF's ability to defend remote islands. Most notably, Japan is setting up a dedicated amphibious assault unit, in effect a small Marine Corps style force, within the Ground Self-Defense Forces (GSDF). To support such amphibious operations, Japan is introducing the MV-22 Osprey tilt-rotor aircraft operable from Japan's flat-top destroyers for airlifting personnel into amphibious contingencies in remote island locations as well as amphibious landing and assault vehicles. To strengthen Japan's defense posture in the East China Sea the ASDF (Japan's airforce) is also upgrading and moving additional F-15 fighters to Okinawa and acquiring forty-two F-35A fighter aircraft. The third major element of Japan's force structure reform under the NDPG is its emphasis on strengthening intelligence, surveillance, and reconnaissance (ISR) capabilities. One example of this effort is the upgrading and establishment of new radar facilities in the Southwestern region, including on the westernmost island of Yonaguni. The maintenance infrastructure for E-2C early warning aircraft operating in the East China Sea out of the Naha Air Base in Okinawa has also been improved. As part of its effort to strengthen ISR capabilities, Japan is acquiring Global Hawk unmanned aerial vehicles (UAV) from the United States.

### *Japan-US alliance*

Japan's pursuit of dynamic deterrence extends also to its alliance with the United States. Japan has sought to develop and strengthen *dynamic defense cooperation* in terms of intelligence gathering and sharing, contingency planning, operational cooperation, joint exercises and training, and shared use of facilities. Notable examples of these efforts include air and missile defense headquarters co-located at the Yokota Air Base, featuring real-time information-sharing on airborne threats and large-scale joint military exercises promoting interoperability between Japanese and US air, naval, missile defense and amphibious forces.



Japan and the US are in the process of upgrading the formal alliance defense guidelines, emphasizing an expanded role for Japanese forces and greater bilateral interoperability. In preparation for the new guidelines, the Government of Japan led by Prime Minister Abe has reinterpreted Japan's formal interpretation of the war-renouncing Constitution to allow the Self-Defense Forces to engage in acts of collective self-defense, paving the way for closer operational cooperation with US forces. Japan is also actively supporting the US strengthening its military presence in Okinawa, most notably with F-35B fighter aircraft and additional missile defense and amphibious assets.

### A maritime rivalry in the making

While Japan can and indeed has reaped great economic benefits from the rise of China, the latter's emergence as a maritime great power and the concomitant power shift in East Asia is an inherent security challenge for Japan. Aspiring to maintain a favorable regional military power balance, or at the very least to prevent the balance from rapidly shifting further in its disfavor, Japan is refocusing its military efforts on maritime East Asia. In particular, Japan's military reform emphasizes defense of and deterrence in the region most ex-

posed to the challenges associated with China taking to the sea, namely the Southwestern islands and their surrounding seas and airspace. Japan's military response to China's maritime transformation reflects a regional maritime rivalry in the making.

Bjørn Elias Mikalsen Grønning is a Research Fellow/PhD-candidate at the Centre for Asian Security Studies, Norwegian Institute for Defence Studies.

Would you like to react?

Mail the editor: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

1. This brief builds on a journal article previously published by the author: Grønning, Bjørn Elias Mikalsen, "Japan's Shifting Military Priorities: Counterbalancing China's Rise", *Asian Security* 10, no. 1 (2014).
2. Ministry of Defense, "National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond", available at [www.mod.go.jp](http://www.mod.go.jp). Another defense guideline revision took place in late 2013, see Ministry of Defense, "National Defense Program Guidelines for FY 2014 and Beyond", available at [www.mod.go.jp](http://www.mod.go.jp).

Sailors of the Japanese Maritime Self-Defense Force (JMSDF). Dynamic Defense Forces replaced Basic Defense Forces as Japan's official defense concept. Because of China's (maritime) rise, Japan seeks to shift its military weight toward the Southwestern maritime region (photo: U.S. Navy/Adam R. Cole)

# A rising middle power facing a strategic dilemma

## *South Korea and East Asian security*

Mark Stokreef

This article presents a brief overview of South Korea's security environment and policy. South Korea is currently faced with a strategic dilemma involving balancing, on the one hand, the ROK-US alliance that represents its security interests against, on the other hand, the strategic cooperative partnership with China representing Seoul's economic interests. Seoul is forced to take into account Beijing's actions and intentions regarding North Korea, which can form an obstacle to South Korea's aim for Korean unification. Despite strained political relations in Northeast Asia, South Korea remains committed to strengthening regional cooperation through trust-building mechanisms.

Following the Korean War, the Republic of Korea (South Korea or ROK) experienced remarkably rapid development. Still, it took South Korea until the mid-1970s before it could surpass North Korea in terms of economic development measured by GDP per capita.<sup>1</sup> In the meantime, its highly advanced economy and full-fledged democracy have now helped the ROK to transform into a middle power with significant clout in shaping Northeast Asia's regional order.

### A balancing act

South Korea's main foreign policy challenge is finding a balance between its security interests and its economic interests. While the security interests are firmly grounded in the alliance with the United States, the strategic cooperative partnership with China is playing an increasingly important role in South Korea's economic well-being, which cannot be underestimated. The ROK-US alliance and the ROK-China strategic alliance form the two main pillars influencing South Korea's security policy, as can be seen, for instance, in South Korea's policy towards North Korea. Put differently, ROK's security policy revolves around the question of how the two vital relationships with the US and China can be managed in harmony, without promoting either one of the two relationships at the cost of the other. This balancing act between the two world powers has created a strategic dilemma for South

Korea. Currently, with her commitment to the China-ROK strategic partnership, conservative President Park Geun-hye has decided to follow a middle way.

South Korea is situated in a volatile region where power politics dominate. North Korea continues to be a source of instability while relations with China and Japan are marked by interdependence and rivalry, and at the same time Seoul realizes too that the country depends on energy imports and exports passing through dangerous sea-lanes. Therefore, Seoul's national interests are best served by regional peace and stability. President Park Geun-hye strikingly describes the current regional situation as "Asia's paradox", in which there is a "disconnect between growing economic interdependence on the one hand and backward political-security cooperation on the other."<sup>2</sup> To resolve the strained security cooperation, Seoul remains committed to cranking up peaceful regional coordination and co-prosperity through a varying set of multilateral cooperation mechanisms, which are largely based on trust.

Most recently, Park has proposed a "Northeast Asian Peace and Cooperation Initiative" (NAPCI) that would include, among other things, Japan adopting a "correct understanding of history" and the United States and China forging a "forward-looking relationship."<sup>3</sup> In this way, NAPCI serves as comple-



mentary instrument to the Trust Building Process on the Korean peninsula, and as an initiative it will be pursued along with existing mechanisms such as the trilateral cooperation among Korea, China, and Japan known as the Trilateral Cooperation Secretariat (TCS).

## The ROK-US Alliance

The ROK-US alliance provides the basis for South Korea's security and defense policy. The alliance has been in existence since the signing of the Mutual Defense Treaty after the end of the Korean War in 1953. Since that time, South Korea's national security has been guaranteed under the American "nuclear umbrella," also known as "extended deterrence". Despite the significant threat posed by North Korea, the alliance has enabled South Korea to preserve peace, which in turn served as a stable prerequisite for the economic and political development that followed after 1953.

In comparison to that of his predecessor Roh Moo-hyun (2003-2008), President Lee Myung-bak's term in office from 2008-2013 led to substantial intensification in cooperation between the US and ROK. During his administration, the ROK-US alliance was strengthened into a more comprehensive and multidimensional

"strategic alliance". Under current President Park Geun-hye, who took into office in February 2013, the ROK-US alliance — which focuses on policy coordination between Washington and Seoul regarding North Korea — continues to be tight. Currently the US has stationed about 28,500 troops on the Korean peninsula to supplement the 650,000-strong ROK armed forces. US commanders in South Korea have expressed a vision of the USFK (United States Forces Korea) playing a security role mainly through the US Air Force and US Navy while the majority of South Korea's armed forces are part of the land army (almost 550,000 ground forces) with the Korean Air Force and Navy consisting of only around 65,000 military personnel each.<sup>4</sup> Interestingly too, earlier this year the Ministry of Defense confirmed that it will purchase forty F-35A (Joint Strike Fighters) to replace South Korea's obsolete F-4 and F-5 fleet by 2018.

The trend during the recent years of South Korea's growing economic, diplomatic, and military power has given Seoul a much more direct and prominent role in Washington's planning and thinking about how to deal with Pyongyang. One indicator of South Korea's increased influence vis-à-vis the US regarding diplomacy over North Korea is the fact that, at the insistence of Seoul, no successful round of the Six-Party Talks has taken place at moments when inter-Korean relations have been poor.

[South Korean Navy SEALs from an underwater demolition team conduct joint military operations in urban terrain during training with American Special Forces.](#) The ROK-US alliance is the basis for ROK's security policy (photo: U.S. Navy/Keith DeVinney)

## Section: Overview

### South Korea's policy towards North Korea: "trustpolitik"

How to deal with North Korea remains one of primary strategic components within the ROK-US alliance. A series of provocations by the North in 2013 — illustrated by Pyongyang's nuclear test in February 2013 and its bellicose rhetoric around this event — induced Seoul and Washington to boost their joint deterrence posture to fend off threats from Pyongyang and to respond with flexible retaliation in case of any new military strike from the North. Future attacks cannot be ruled out. For instance, the Northern Limit Line (NLL) — the disputed Yellow Sea (West Sea) military demarcation line between the two Koreas — could continue to serve as a source of friction between them. In response, last year the Americans and South Koreans carved out a "Counter-Provocation Plan" and sharpened the agreement by developing a "Tailored Deterrence Strategy against North Korean Nuclear and Other WMD Threats", designed to give South Korea a first-strike counterforce strategy against Pyongyang.

The current ROK grand strategy towards North Korea and the region is what President Park Geun-hye calls "trustpolitik". Park has called for creating a new era of peace on the Korean Peninsula and has proposed some modest confidence-building measures with Pyongyang designed to build trust between the two sides. The objective of this trust-building process is to gradually bring about change in North Korea. Park's trustpolitik consists of three elements. Firstly, deterrence by reinforcing ROK's defense capabilities against a continuing nuclear threat from North Korea continues to be important. Secondly, through trust diplomacy Seoul endeavors to create a cooperative worldwide network based on trust in order to cultivate verifiable trust among the involved states. Thirdly, President Park hopes to realize sustainable peace on the Korean peninsula by managing inter-Korean relations based on mutual trust-building.<sup>5</sup>

Although overall the ROK-US alliance stands firm, the alliance is facing some significant challenges in the years ahead, such as cost-sharing. But one of the most gripping subjects under discussion concerns the 2007 agreement about the transfer of wartime operational control (OPCON) from American to South Korean forces by December 2015. Reportedly, the South Korean defense establishment wants to delay the OPCON transfer to a later year when the ROK military will be better prepared to handle the command responsibilities in the event of war with North Korea.<sup>6</sup>

Although the United States and South Korea share a common interest in repelling contingent North Korean attacks, views on the overall security landscape in Northeast Asia do differ. Most notably, Seoul is more hesitant to adopt stances that threaten or offend China because it may hamper South Korea's plans for uni-

fication on the Korean peninsula. Thus, Seoul tries to minimize Beijing's worries that the ROK-US alliance represents a regional security threat to China.

### The impact of China's rise

China's emergence as global power has substantial impact on virtually all aspects of Korean foreign and security policy. China's continuing rise, market growth, and sheer size have undeniably led to a situation in which South Korea has grown increasingly dependent on China's economy through its trade links. In addition, Beijing's clout over North Korea makes China pivotal for the security situation on the Korean peninsula. This has driven President Park Geun-hye to place a priority on improving relations with China.

August 24, 1992 marked the beginning of the normalization of diplomatic ties between South Korea and China. On that day China formally recognized the Republic of Korea, whereas South Korea in turn recognized the People's Republic of China as the only

*The ROK-US  
alliance is the basis  
for ROK's security  
policy*

legitimate authority on Taiwan by breaking ties with the Chinese Nationalist authorities on the island. The normalization of diplomatic ties set into motion an unprecedented growth in bilateral trade. As a result, China is now South Korea's largest

trading partner (25% of Korea's export went to China in 2011), followed at a considerable distance by Japan in second place and the US in third.<sup>7</sup> When maritime disagreements with Beijing popped up in November 2013, the two governments were able to prevent these incidents from escalating. After China proclaimed its Air Defense Identification Zone (ADIZ) in November 2013, South Korea's proclamation of its own ADIZ followed, outlining a zone that overlapped China's. Yet this situation didn't lead to heated tensions between both countries as China resisted "the obvious temptation to consider Korea's expanded ADIZ as a threat to [its] territorial sovereignty."<sup>8</sup>

Since the early 2000s North Korea has increasingly grown dependent on China. As a result, in shaping its North Korea policy, Seoul cannot afford to overlook China's actions and intentions. Seoul is concerned that North Korea — especially its northern provinces adjacent to China — will drift into China's orbit and will eventually come under China's control. China's incessant support for Pyongyang — as exemplified by Beijing's perceived backing of the Stalinist regime after the bombardment of Yeonpyeong



Island in 2010 — has upset many South Koreans and leads them to believe that China's support for the status quo is underpinning the survival of North Korea's regime. China is thus perceived as an obstacle to unification. Seoul realizes that it needs Chinese cooperation for any future reunification of Korea. Consequently, South Korean leaders tend to be wary of taking steps that will alarm China.

### Japan-ROK recent tensions

The Japanese-South Korean relationship poses an increasing challenge for the goal of preserving regional stability and cooperation. Although both countries are highly economically interdependent, and when faced with an immediate threat, the two countries are able to work together on security, since 2012 the Japan-ROK relationship has been spiraling downwards. In particular, diverging views about historical events and territorial disputes have put South Korean leaders in a difficult position in their attempts to institutionalize improvements in its bilateral ties with Japan. After all, public opinion, largely suspicious of Japan, cannot be ignored in South Korea's policymaking.

Most notably, South Korea and Japan have competing territorial claims over the Dokdo/Takeshima islets (Liancourt Rocks) in

the East Sea/Sea of Japan (which is also subject to a dispute of geographical naming). Also, a majority of South Koreans took offense at a series of provocations by nationalist Japanese government leaders. The December 2013 visit by Japan's Prime Minister Shinzo Abe to the Yasukuni Shrine — a controversial place where, among others, fourteen of Imperial Japan's war criminals are honored — ignited fierce protests in China and South Korea because they perceived Abe's visit as downplaying Japan's history of aggression. More recently in June 2014, the Abe administration decided to order a group of scholars to review how the Kono Statement — the official apology issued in 1993 to women who were forced to work in military brothels during World War II — was drawn up. The conclusion that the apology was a political outcome resulting from negotiations with South Korea appears to cast doubt on whether the apology was actually based on evidence.<sup>9</sup> This action led to public outrage among South Koreans. And as a result, when on July 1<sup>st</sup> 2014 Japan's Abe government decided on a reinterpretation of the Article 9 of the Constitution — enabling the Japanese armed forces to be deployed abroad — this decision was observed with suspicion by the ROK.

Unfortunately, historical and political difficulties like these continue to thwart Japanese-ROK efforts to implement even modest security agreements. Illustrative in this respect are the

[South Korean President Park Geun-hye inspects a Chinese honor guard during a visit to China. South Korea's main foreign policy challenge is finding a balance between its security interests, i.e. the US alliance, and its economic interests, i.e. relations with China \(photo: Wikimedia/Korean Culture and Information Service\)](#)



failed efforts in May and June 2012 to achieve an intelligence-sharing agreement in order to ease trilateral cooperation among Japan, the US, and the ROK in the face of North Korea's nuclear weapons program. Tokyo and Seoul were on the verge of signing a completed agreement when a domestic firestorm in Korea led President Lee Myung-bak to pull back just a few minutes before signing.<sup>10</sup>

## Conclusion

All things considered, for the foreseeable future Seoul will continue to be faced with the strategic dilemma of how to balance its firmly embedded ROK-US alliance with the strategic partnership it has with Beijing. The unshakable and flexible deterrence posture against North Korea must preserve stability on the Korean peninsula. And in order to repair the deteriorating security relations in the region, President Park's trustpolitik aims to give rise to a new era of peace in Northeast Asia. South Korea's hope is ultimately that the regional political-security cooperation will eventually match the economic interdependence achieved in Europe after World War II.

Mark Stokreef is a Research Officer at the Embassy of the Republic of Korea in the Netherlands. The views expressed in this article are his own, they do not represent the official view of the government of the Republic of Korea.

Would you like to react?

Mail the editor: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

1. Mark J. Perry, "Institutions Matter: Real Per Capita GDP in North and South Korea", *Intellectual Takeout* (December 21, 2011), [www.intellectualtakeout.org](http://www.intellectualtakeout.org).
2. Park Geun-hye, "Address by President Park Geun-Hye of the Republic of Korea to the joint Session of the United States Congress", ROK Ministry of Foreign Affairs (May 9, 2013), [www.mofat.go.kr](http://www.mofat.go.kr).
3. ROK Ministry of Foreign Affairs, "Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative: Moving beyond the Asian Paradox Towards Peace and Cooperation in Northeast Asia", MOFA (March 2014), [www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr).
4. Mark E. Manyin, et al. "U.S.-South Korea Relations", Congressional Research Service (February 12, 2014), <http://fas.org>, pdf, p. 21.
5. Seongwhun Cheon, "Trust – The Underlying Philosophy of the Park Geun-Hye Administration", Center for Strategic and International Studies (May 6, 2013), <http://csis.org>, pdf, p. 2.
6. Ankit Panda, "US, South Korea Discuss Operational Control (OPCON) Transfer", *The Diplomat* (June 17, 2014), access through: <http://thediplomat.com>.
7. Korea International Trade Association, "Foreign Trade", KITA.net (2011), [www.kita.net](http://www.kita.net).
8. Shannon Tiezzi, "China Is Surprisingly OK with South Korea's New ADIZ", *The Diplomat* (December 10, 2013), <http://thediplomat.com>.
9. Martin Fackler, "Japanese Report Casts Doubt on Admission of Wartime Sexual Coercion", *The New York Times* (June 20, 2014), [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).
10. Chico Harlan, "At last minute, S. Korea postpones signing first military pact with Japan since World War II", *Washington Post* (June 29, 2012), [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com).

Smoke clouds from explosions hang over the Yam Ha River during a river crossing demonstration. US and Korean forces exercise together on a regular basis (photo: U.S. Marine Corps/Cathryn Lindsay)



# Coping with untenable demands

## Vietnam and its relations with China

Jonathan London

Only two decades ago Vietnam was among the poorest countries in Asia. Reeling from decades of war and subject to a punishing US-Sino trade embargo, the country remained largely isolated from world trade and suffered intermittent food shortages. Thanks to market-reforms and two decades of economic growth, Vietnam is today a rapidly globalizing lower middle-income country governed by a state intent on sustaining economic growth, industrialization, and improving living standards through a development strategy premised on independence, self-styled institutional modernization, and access to foreign markets. To realize its long-term development aims, Vietnam's leaders face numerous domestic challenges, most of which stem from deficiencies in the country's governing institutions. Beyond these, Vietnam faces significant external challenges, particularly those stemming from the increasingly aggressive behavior of the country's colossal neighbor and leading trading partner, the People's Republic of China.

In early May, the tense equilibrium that has characterized relations between Hanoi and Beijing for decades was thrown violently off kilter when Beijing decided to press forward with attempts to enforce its illegitimate claims over vast areas of maritime Southeast Asia. In the two months that followed relations between the two countries descended to lows not seen in decades. More recently tensions have eased. Yet barring unforeseen breakthroughs, relations between Hanoi and Beijing remain fragile, to put it mildly.

No country in the world has as much experience coping with an expansionist China. For Vietnam in particular, there is a perpetual need to keep relations on an even keel to the extent that is possible. Yet relations between the two countries, which have been strained in the best of times, face major difficulties, as Beijing's determination to dominate the region have forced Hanoi to rethink its entire strategic outlook. To grasp Vietnam's new strategic predicament, it will first be useful to review what has changed in Vietnam's relations with China, particularly since May.

### Making sense of oil rig 981 and its aftermath

Beijing's decision to place China National Offshore Oil Corporation's giant Haiyan 981 oil rig in Vietnam's exclusive

economic zone was a political move intended to change the status quo. This action was accompanied by a steady combination of coercion and propaganda and promises of even more provocative actions. Beijing's arrogance, belligerence, and shortsightedness impressed the world while profoundly damaging its relations with Hanoi.

Not surprisingly, Beijing's behavior produced wide outrage across Vietnam and severely aggravated regional tensions, needlessly jeopardizing East Asia's prosperity and social order. In the immediate aftermath of the oil rig's placement, elements of Vietnam's Communist Party who imagined an alliance with China quickly lost their credibility, while tensions and debates within the party as to how to respond boiled vigorously but saw no resolution. The riots that took place in May in three Vietnamese provinces were for Hanoi a self-inflicted wound, even as the precise causes of the rioting remain unclear to this day.

While Beijing has long signaled its expansionist designs, it did not and does not yet appear to grasp its full ramifications, particularly with respect to its relations with Vietnam and their broader strategic significance. Outlandish claims from Beijing that it has been bullied only resonate within the echo chamber of Beijing's political scene, as do claims



that China has never invaded another country in modern times. Indeed, outrage in Vietnam about Beijing's behavior stem principally from the PLA's deadly and illegal seizure of the Paracel Islands in 1974, its 1979 military invasion that left perhaps 100,000 dead, and its massacre of Vietnamese sailors in the Spratly's, in 1988. Since 1988, Beijing's creeping territorial claims and conduct have resulted in scores of deaths and illegal detentions of Vietnamese fishermen.

It's not everyday that the leading ideological journal of the Communist Party of Vietnam publishes an article online entitled "The Need for American Intervention". Yet this is precisely what occurred on 10 June. And while the said article was removed within days of its online release, the fact that such an article could be written by Party stalwarts was and is indicative of the sheer scope of changes in Vietnam's strategic outlook; changes fueled and fanned by the untenable demands of Beijing's aggressive posture. By July it was evident Hanoi was indeed prepared to take a new approach.

Until recently, Hanoi has followed its own path in relations with Beijing and has tended to avoid the perception or reality of coordination (let alone alliance) with other interested states. Indeed, Vietnam's communist leadership

has since 1990 retained a close if deeply contradictory relationship with Beijing, balancing awkwardly the need to conciliate and appease with the need for independence. Unlike the Philippines, Vietnam's political establishment has elements that have imagined China to be an ally. Yet one of the principal effects of China's new assertiveness has been to bring Manila and Hanoi closer to embracing a common principle: that Beijing's regional sovereignty claims must be subjected to a legal test. Acting alone, both Manila and Hanoi face formidable challenges in dealing with Beijing. Yet joint action by the countries is entirely reasonable and should be welcomed.

### The "China Question"

Still, the difficulties Hanoi faces are far more complex. For Hanoi's relationship with Beijing inextricably overlap with Vietnam's domestic politics and questions about the country's long-term direction and strategic outlook. While China and Vietnam both feature Leninist political regimes, Vietnam's particular brand of market-Leninism is ripe for change. Indeed, Beijing's actions are forcing all Vietnamese to ask profound questions about the country's future and to imagine a Vietnam embracing real reforms; reforms that

[Vietnamese fisher women on the beach. Since 1988, Beijing's creeping territorial claims and conduct have resulted in scores of deaths and illegal detentions of Vietnamese fishermen \(photo: Flickr/Lisa and Alec\)](#)

## Section: Overview

would bolster domestic legitimacy and economic performance while garnering the country international respect and true independence from China.

Responding to present challenges, some prominent figures in Vietnam's politburo (such as Prime Minister Nguyen Tan Dung) have spoken forcefully in opposition to Beijing's coercive expansionism. Whereas others (such as the Communist Party's number two figure, Phung Quang Thanh) have perhaps for diplomatic reasons emphasized the 'mostly wonderful' state of relations between the two Parties and two countries. Over two months, differing and often muted responses by Vietnam's political elite have generated considerable unease in the Vietnamese street, which remains alarmed by the prospects for armed conflict but determined to defend national integrity by all necessary means.

Yet after two months of obvious internal fragmentation, Vietnam's leadership is today displaying a united front on the "China Question", warning the Vietnamese public that while Vietnam will pursue peace, the people must prepare for the worst. Whether this new united-front reflects genuine consensus in Vietnam's politburo is unknowable. Be that as it may, the sheer fact that Hanoi's leading figures are broadly in tune suggests some common ground has been reached, a development some have credited to tough-talking Yang Jiechi's recent visit to Hanoi.

Equally important, and more strikingly, have been recent efforts to forge deeper ties with Manila, evidenced by bilateral talks this week in Hanoi; a week in which the appearance of US surveillance aircraft over maritime areas near Vietnam has been warmly welcomed. We are truly in uncharted waters.

Hanoi in particular faces momentous decisions. As China is Vietnam's largest trading partner, a rising military power, and permanent neighbor, Hanoi naturally desires to keep relations with Beijing on as even a keel as possible. Yet Beijing's outsized claims and steady stream of bad behavior make doing so increasingly untenable. Interestingly, many (though not all) politically engaged Vietnamese accept the notion that a worsening of relations with Beijing would actually be beneficial to Vietnam. According to this line of thinking, while a clear break with China would certainly present challenges, it would effectively necessitate the kinds of reforms that Vietnam is assumed to need to escape its perceived internal malaise.

Still, if relations with Beijing were to worsen, Hanoi's ability to gather international support would for the mo-

ment appear to face familiar constraints, including its repressive posture in domestic politics and mistrust among some political elite of alliances with countries outside the Chinese and Russian orbits. (In this context, David Brown's suggestion that 'Finlandization' of Vietnam might be a sensible path has certain appeal, particularly if one recalls Finland's transparent political system and strong record on human rights.)

### Paths forward

Nearly three months have passed since Beijing launched new efforts to enforce its illegitimate claims over vast areas of maritime Southeast Asia. What paths should Vietnam pursue? In one recent proposal, Vu Quang Viet and I have suggested Hanoi take three concrete steps moving forward: First, Hanoi should seek a judgment from an arbitration tribunal under the UN Convention on the Law of the Sea that no natural features in dispute are entitled to exclusive economic zones or continental shelves. This would mean that even those islands in the Paracels under Beijing's de facto control would be entitled only to 12 nautical mile territorial seas, and that the placement of its drilling rig would be illegal.

Second, while initiating its own case, Vietnam should seek to join the Philippines' case against China, which among other things challenges the validity of the "nine-(now ten-) dashed line" that demarcates virtually the entire Southeast Asian Sea as China's territory and Beijing's claim that several features in the Spratly's are habitable. Third, Hanoi should prioritize early resolution of all outstanding disputes with the Philippines and Malaysia and enter into agreements with other claimants in ASEAN. These steps toward resolving the disputes through international norms would play well at home and regionally (excepting Beijing, of course). By early July, Hanoi began publically signaling its readiness to take legal action.

Yet Hanoi's signaling of this intent, combined with noisy protests from other countries, and several other factors have for the moment obviated the need for immediate legal action. For on the 15<sup>th</sup> of July Beijing removed the 981 rig, and since public talk among Vietnamese officials of bringing immediate legal action has swiftly faded.

Since 15 July, relations between Hanoi and Beijing have calmed. Yet the longer-term problems remain uncertain at best and are in any case deeply disconcerting. While some suspect a secret quid-pro-quo agreement was reached (promise not to take it to arbitration and we will withdraw



the rig, for now), others suspect Beijing's real intent was to influence deliberations of Vietnam's politburo, which was scheduled to meet late this month. Regardless of the real causes, tensions between Beijing and Hanoi have dissipated, at least for now.

As for the longer term, there are many more questions than answers. Hanoi is understandably taking an extremely cautious approach. One interpretation is that doing so is a wise approach to be taken in the context of an asymmetric conflict. Another is that Hanoi's slowness is a symptom of lingering disunity in Ba Dinh Square. Hanoi's decision to send a senior politburo member to the US for talks (instead of its younger Prime Minister) is a reflection of the complexities of Vietnamese politics, an analysis of which is necessary to make any sense of the country's unconventional and at times incoherent approach to foreign policy. In the meantime, Hanoi is likely to continue efforts to rapidly upgrade its military preparedness

### Regional security

Since the 1990s Hanoi has habitually deferred to Beijing. The challenge Vietnam and the entire region face today is to promote a regional security framework grounded in binding norms and based on principles of respect and cooperation. Vietnam is a coastal nation. Its prosperity and security depend on a stable regional environment. While Vietnam's domestic challenges may not be ignored,

the country's ability to navigate regional instability is of critical importance.

In the short term and in the long term, Hanoi must and is working to stabilize its relations with Beijing, while also cultivating its ties with other regional and world powers, including Japan, Korea, and the United States. Yet in both the short term and the long term, this is an exceedingly difficult challenge.

On the one hand is the perceived need to avoid antagonizing Beijing and the real need to keep relations with Beijing on an even keel. On the other is Hanoi's need for friends (it has no real friends now). Arguably the biggest obstacles Hanoi faces stem from its self-defeating conservative impulses and consequent inability to undertake the kinds of reforms that would produce the international support it requires strengthening its hand with Beijing.

Jonathan D. London is a professor in the Department of Asian and International Studies and Core Member of the Southeast Asia Research Centre at the City University of Hong Kong. His recent publications include *Politics in Contemporary Vietnam: Party, State, and Authority Relations*, Palgrave/Macmillan, 2014.

Would you like to react?

Mail the editor: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

Street life in the Vietnamese port city Hoi An. Thanks to market-reforms and two decades of economic growth, Vietnam is today a rapidly globalizing lower middle-income country governed by a state intent on sustaining economic growth (photo: Flickr/Mark Fischer)

# Herstel van de trans-Atlantische vertrouwensbreuk?

Internationale betrekkingen na de Snowden-onthullingen

Bob de Graaff

In de vorige editie van *Atlantisch Perspectief* plaatste Constant Hijzen de Snowden-onthullingen in een historisch perspectief. Onderstaand artikel gaat in op de gevolgen van de NSA-affaire voor de internationale verhoudingen. Hoe kunnen de elkaar bespionerende bevriende landen het onderlinge vertrouwen herstellen?

In juli arresteerde de Duitse politie een medewerker van de Bundesnachrichtendienst (BND) en een medewerker van het Duitse ministerie van Defensie. Beiden zouden jarenlang voor de Amerikanen hebben gespioneerd. Na de pijnlijke onthullingen van Edward Snowden over spionage door de National Security Agency (NSA) bij de Europese bondgenoten was de ontdekking van spionage met behulp van menselijke bronnen *'adding insult to injury'*. Deze nieuwe openbaarstellingen vonden plaats in nota bene het land waar de NSA-spionage het zwaarst was opgevat, om te beginnen omdat de telefoon van de Duitse bondskanselier Angela Merkel bleek te zijn afgeluisterd en vervolgens omdat Duitsland binnen Europa het meest door de NSA bespioneerde land was. Duitse politici, onder wie bondskanselier Merkel, noemden de nieuwe voorvalen een ernstige vertrouwensbreuk in de trans-Atlantische verhoudingen. Merkel ging over tot de min of meer publieke uitwijzing van de *station chief*, de hoogste functionaris, van de CIA in Berlijn.<sup>1</sup> Als internationale inlichtingenaffaire is het tumult dat volgde op Snowdens onthullingen intussen onovertroffen. Wat de NSA aan *hard power* heeft ingezet, dreigen de Verenigde Staten nu aan *soft power* te verliezen. Komt dit ooit nog goed? Gaan we van een sterk verhoogde inlichtings-samenwerking in de jaren na de aanslagen van 11 september 2001 nu naar een niveau dat veel en veel lager ligt?

## Frenemies

Volgens sommigen is er niets bijzonders aan de hand. Merkel had maar zo verstandig moeten zijn om een telefoon te gebruiken die niet kon worden afgeluisterd. Wie boodschappen via het internet verstuurt, kon weten dat die net zo geheim zijn als de beschreven achterkant van een ansichtkaart. Inlichtingendiensten zouden niets anders doen dan wat de grootgrutter en Facebook al kunnen. In feite leverde Snowden niet zoveel nieuws sinds de onthullingen over het interceptieprogramma *Echelon* aan het eind van de vorige eeuw. In de wereld van spionage bestaan bovendien geen bevriende naties en diensten; in het beste geval is er sprake van *frenemies*. Zelfs binnen de hechte *Five Eyes* — of UKUSA — inlichtingengemeenschap van de VS, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland komt onderlinge spionage voor, laat staan onder 'mindere' bondgenoten. En ten slotte vrijwaart de grootschalige NSA-dataverzameling ons van terroristische aanslagen.

Maar zo gemakkelijk laten de onthullingen van Snowden zich niet wegredeneren. Ongeacht de motieven van Snowden heeft hij een gevoelige snaar weten te raken en is de



publiciteitsstorm meer dan een jaar na zijn eerste onthullingen nog steeds niet geluwd. Dat is wel wat anders dan na de *Echelon*- of zelfs de *Wikileaks*-onthullingen. Echelon was nog een zaak waar slechts enkele politici en experts zich druk om maakten. Snowden heeft van de NSA en zijn programma's, zoals PRISM, huis-, tuin- en keukentermen gemaakt. Het grote publiek is zich zodanig bewust geworden van de Amerikaanse datahonger dat de positieve 'Yes we can'-boodschap van president Obama inmiddels gemeengoed is geworden als 'Yes we scan'.

Deze gevoeligheid is echter niet in alle Europese landen even groot. Duitsland, met zijn door de nazi's en de Stasi dubbel belast verleden, hecht sterker aan privacy en databescherming dan het Verenigd Koninkrijk, waar een groot deel van het publiek nog steeds tamelijk flegmatiek aan Snowden en de NSA voorbijgaat en waar de interceptie-dienst GCHQ beslist niet onderdoet voor de Amerikaanse zusterdienst NSA door 18 triljoen metadata per jaar te verzamelen.<sup>2</sup>

Intuïtief lijkt echter een groot deel van de Europese burgers nu het gevoel te hebben gekregen dat de Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsdiensten nooit minder zullen doen dan voor hen technologisch mogelijk

is. Met een razendsnel voortschrijdende technologische ontwikkeling is dit een beangstigend idee: wordt straks niet uitsluitend meer mijn communicatie onderschept, maar worden — via mijn elektronisch uitgebreide brein — ook mijn gedachten uitgelezen? Snowden bevestigde het vermoeden dat burgers, mede door de 'war on terror', de afgelopen jaren bijna onopgemerkt hun privacy waren kwijtgeraakt.

President Obama heeft inmiddels wel hervormingen van de NSA-activiteiten aangekondigd, maar vooralsnog moeten die vooral het Amerikaanse publiek geruststellen. Europese burgers hebben er weinig aan. En dit stoort de Duitsers misschien nog wel het meest: dat de Amerikanen tot nu toe vrijwel schouderophalend voorbijgaan aan hun bezwaren en hun suggesties dat het voortaan anders moet. Duitse pogingen om een speciale *intelligence*-relatie met de VS aan te gaan, vergelijkbaar met die van het Verenigd Koninkrijk, zijn op niets uitgelopen.

Daarnaast — en dit is eerder een pijnpunt voor overheden dan voor burgers — moet worden erkend dat een belangrijk deel van de inlichtingenvergaring door de NSA helemaal niets te maken heeft met terrorismebestrijding, maar alles met economische spionage.<sup>3</sup>

[Anti-NSA demonstratie in Berlijn. Het grote publiek is zich zodanig bewust geworden van de Amerikaanse datahonger dat de positieve 'Yes we can'-boodschap van president Obama inmiddels gemeengoed is geworden als 'Yes we scan' \(foto: Flickr/Digitale Gesellschaft\)](#)

## Boter op het Europese hoofd

Intussen illustreert de Duitse irritatie over de Amerikaanse inlichtingenvergaring de ambivalente opstelling van Europese staten. Eigenlijk zouden ze graag hetzelfde willen als de Amerikanen en vloeit het boe-geroep van regering- en deels voort uit de behoefte de eigen burgers tevreden te stellen, deels uit frustratie dat men niet hetzelfde kan als de Amerikanen. Te midden van alle heisa die Snowden heeft veroorzaakt hebben Europese bewindslieden namelijk doodleuk voorgesteld om de mogelijkheden en bevoegdheden voor elektronische *surveillance* door hun eigen land uit te breiden en bespioneren zij zelf de VS en elkaar.<sup>4</sup> Als

*Eigenlijk zouden de Europese staten hetzelfde willen als de Amerikanen*

dit al geldt voor ethisch zogenaamd verontwaardigde Europese staten, dan des te meer voor andere. Sinds de onthullingen van Snowden is, ironisch genoeg als hij de klokkenluider is die hij beweert te zijn, de toepassing van

elektronische *surveillance* juist sterk gestegen in plaats van verminderd. Andere landen dan de VS spannen zich nu massaal in om zoveel mogelijk het Amerikaanse interceptie- en afluisterniveau te halen of gebruiken de vermeende Amerikaanse praktijken ter legitimering van eigen ingrepen via het internet. Terwijl de NSA op dit moment onder een vergrootglas ligt, maken diensten van andere landen dankbaar gebruik van het 'You do it too'-argument dat Snowden hun verstrekke.<sup>5</sup>

Als gevolg van de impact van Snowdens onthullingen dreigt er een soort renationalisatie op te treden in het veiligheidsbeleid na voorafgaande jaren van steeds intensievere samenwerking. De oprispingen om een eigen Europees internet van de grond te krijgen zijn inmiddels weggeëbd, maar vormen van gehele of gedeeltelijke nationalisering van het internet zijn door de hele wereld waarneembaar.<sup>6</sup> En de neiging om geen of minder contracten met Amerikaanse communicatiemaatschappijen af te sluiten is concreet en reëel.

Het enigszins hypocriete karakter van de Europese politieke verontwaardiging over de Amerikaanse praktijken is verder dat Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten of de voor hen verantwoordelijke bewindslieden maar moeilijk antwoord kunnen geven op de vraag of zij niet geprofiteerd hebben

van informatie die de NSA heeft onderschept van inwoners van Europese landen. Het is wettelijk moeilijk of zelfs verboden voor de Europese landen om zelf die informatie te verzamelen. Vooral nog hebben Europese diensten verantwoording over deze witwaspraktijken via de achterdeur kunnen afhouden met de mededeling dat je niet vraagt hoe een buitenlandse dienst aan de informatie is gekomen die hij je aanbiedt.

In verschillende landen is hierover echter het laatste woord nog niet gezegd en lopen er politieke, administratieve en gerechtelijke onderzoeken.<sup>7</sup> Elke advocaat wiens cliënt op grond van geheime-dienstinformatie onder verdenking staat, weet nu welke twijfel hij kan zaaien over de rechtmatigheid van het verkregen bewijs. Bovendien is, in het licht van andere recente Amerikaanse praktijken als *enhanced interrogation* of *rendition*, de vraag pregnant geworden of je als beschaafd land en ondertekenaar van het anti-folterverdrag niet juist de vraag zou moeten stellen hoe de door een andere natie vergaarde *intelligence* is verkregen. Zie de recente uitspraak van de Hoge Raad in de zaak-Sabir K., die een verbod op diens uitlevering sanctioneerde met de uitspraak dat de mensenrechten belangrijker zijn dan een goede relatie met de Verenigde Staten.

## Een uitweg?

Er is geen grote nieuwe terroristische aanslag of nieuwe internationale militaire missie nodig om te beseffen dat de Verenigde Staten en Europa de belemmeringen moeten wegnemen die nu dreigen voor internationale inlichtings-samenwerking, op zo'n manier dat het brede publiek die eveneens aanvaardt. Ook de problemen rond Rusland en in het Midden-Oosten dwingen daartoe. Daarbij heeft het geen enkele zin nog langer te doen alsof enkel de neus bloedt. Trans-Atlantische inlichtings-samenwerking moet gebaseerd zijn op gemeenschappelijke erkenning van een aantal centrale uitgangspunten van het *intelligence*-bedrijf en op nader overeen te komen spelregels. Een van die uitgangspunten is dat ook in de toekomst vrienden elkaar blijven bespioneren. Vaak nog meer dan vijanden. *Intelligence* is namelijk een vorm van beleidsondersteuning. En gewoonlijk is de beleidsruimte ten aanzien van een vriend groter dan ten aanzien van een vijand, en daarmee ook de behoefte aan *intelligence*.

Ten tweede zal moeten worden toegegeven dat de activiteiten van de NSA deels gesteund hebben op Europese overheden en bedrijven.<sup>8</sup> Erkend zal moeten worden dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten er niet uitsluitend zijn om de nationale soevereiniteit te beschermen, maar ook



afbreuk doen aan die nationale soevereiniteit in het kader van een transnationale belangen- en waardengemeenschap. Als nationale overheden het anders willen, zullen zij in eerste instantie de hand in eigen boezem moeten steken. Als ze het niet anders willen, maar onder hun burgers wel de legitimiteit van inlichtingenvergaring willen behouden of versterken, moeten zij tot andere spelregels omtrent het toezicht op de diensten komen. Naast nationale *oversight*, die de afgelopen kwarteeuw in veel westerse landen tot stand is gekomen, zal er ook een vorm van transnationaal toezicht moeten komen, gebaseerd op een internationale gedragscode.

Ten derde zullen inlichtingendiensten moeten willen en durven inzien dat de Amerikaanse grootschalige verzameling van inlichtingen niet noodzakelijkerwijs tot meer inzicht leidt. Het is in het licht van de vermeende almacht van de Amerikaanse inlichtingengemeenschap opmerkelijk dat de Amerikaanse diensten de afgelopen tijd herhaaldelijk ernstig hebben gefaald: denk aan de slechts door een medepassagier verijdelde aanslag van Farouk Abdulmutallab, met zijn onderbroekbom boven Detroit op kerstdag 2009, aan het onvermogen de Russische bedoelingen ten aanzien van de Krim goed in te schatten, of aan het gebrek aan waarschuwend

vermogen voor de Iraakse operaties van ISIS (inmiddels de Islamitische Staat geheten). NSA-hoofd Keith Alexander moest aanvankelijke pretenties over het belang van de inlichtingenverzameling door de NSA voor het tegengaan van aanslagen dan ook al snel terugschroeven tot mogelijk één of twee verijdelde aanslagen. De Amerikanen hebben gepoogd de problemen van inlichtingenanalyse technologisch op te lossen met behulp van *big data*-verzameling. Voor de relatieve buitenstaander is deze aanpak echter niet overtuigend geslaagd.<sup>9</sup> Kennelijk begint het besef dat het accent moet worden verschoven van verzameling naar analyse ook bij de NSA te dagen, want de Amerikaanse *Signals Intelligence Strategy* van 2012 bepleitte al een fundamentele verschuiving 'from a production to a discover bias'.

Aan beide kanten van de Atlantische Oceaan zal door verwachtingenmanagement het publiek veel nauwer moeten worden betrokken bij de richting van het inlichtingenwerk, willen de diensten en hun onderlinge samen(en tegen)werking op den duur legitiem blijven. Daarbij moet onder meer duidelijk zijn dat bij serieuze elektronische *surveillance* al gauw de halve wereldbevolking in de vangnetten van de monitorende instantie terechtkomt. Weliswaar hebben de Amerikaanse autoriteiten nu gezegd bij de individuen

Toen bekend werd dat zelfs het Duitse onderzoek naar NSA-spionage bespioneerd werd door diezelfde NSA, werd het voorstel geopperd om voor de veiligheid gebruik te maken van ouderwetse analoge apparaten zoals de typemachine (foto: Wikimedia/Dake)



## Beschouwing

die hun aandacht hebben nog maar twee in plaats van drie connecties ('hops') verder te zullen zoeken rond zo'n individu, maar wie bekend is met het beginsel van *six degrees of separation* beseft hoe omvangrijk zo'n onderzoeksveld is. Wanneer bovendien niet wordt uitgegaan van de totale wereldbevolking, maar slechts van gebruikers van bepaalde *social media*, zoals Twitter, komt men eerder op 3,5 dan op 6 *degrees of separation* uit.<sup>10</sup>

Bovendien zal een nadere duiding nodig zijn van wat onder te beschermen individuele rechten moet worden verstaan.

Op dit moment lijken inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan beide zijden van de Atlantische Oceaan te stellen dat het verzamelen en bewaren van metadata geen aantasting van de privacy is, terwijl nogal wat burgers daar anders over denken, temeer daar de gevol-

gen groot kunnen zijn. Zoals voormalig CIA en NSA-hoofd Michael Hayden moest bekennen: 'We kill people based on metadata.'<sup>11</sup>

Een fundamentele trans-Atlantische discussie tussen vrienden, desnoods *frenemies*, over de grenzen van inlichtingenwerk, is onvermijdelijk geworden, wil de vertrouwensbreuk in de trans-Atlantische inlichtingenrelatie worden hersteld. En de resultaten daarvan zullen in grote contouren voor het publiek zichtbaar moeten zijn, wil dit vertrouwen hebben of houden in internationale inlichtingenvergaring. Misschien vereist dit overigens vooral iets van de Europese

overheden en diensten, want erkend moet worden dat als gevolg van de Snowden-affaire de Amerikaanse autoriteiten heel wat verder zijn gegaan in openbaarmaking van stukken van hun geheime diensten dan hun Europese tegenhangers bereid zijn te doen.<sup>12</sup>

Bob de Graaff is hoogleraar Intelligence and Security Studies aan de Universiteit Utrecht.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

*In de wereld van  
spionage bestaan  
hooguit 'frenemies'*

1. A. Smale, M. Mazzetti, D.E. Sanger, 'Germany Demands Top U.S. Intelligence Officer Be Expelled', *The New York Times*, 10 juli 2014.
2. Chr. Scheuermann, 'Britain's Blind Faith in Intelligence Agencies', *Spiegel OnLine*, August 21, 2013.
3. Zie bijv. S. Romero, 'N.S.A. Spied on Brazilian Oil Company, Report Says', *The New York Times*, 9 september 2013.
4. Zie bijv. K. Biermann, 'German intelligence service is as bad as the NSA', *The Guardian*, 5 oktober 2013.
5. K. Eichenwald, 'How Edward Snowden Escalated Cyber War', *Newsweek*, 1 november 2013.
6. Zie bijv. 'Kroes wil eigen Europese internetcloud voor data', *de Volkskrant*, 24 september 2013.
7. Zie bijv. Chr. A. Thijm, 'Via de NSA wordt illegale data door Nederland witgewassen', *de Volkskrant*, 27 november 2013.
8. Zie bijv. J. Doward, 'Revealed: secret European deals to hand over private data to America', *The Guardian*, 29 juni 2013.
9. S. Waterman, 'NSA chief admits figures on terror plots foiled by snooping are misleading', *Washington Times*, 2 oktober 2013.
10. R. Bakhshandeh, M. Samadi, Z. Azimifar, J. Schaeffer, 'Degrees of Separation in Social Networks., Fourth Annual Symposium on Combinatorial Search, 2011.
11. D. Cole, "'We Kill People Based on Metadata'", *The New York Review of Books*, 10 mei 2014.
12. Zie bijv. 'Plasterk houdt notulen "commissie-stiekem" geheim', *RTL Nieuws*, 13 juni 2014.

## Zojuist verschenen: Jaarverslag 2013

Het jaarverslag biedt een overzicht van de vele en gevarieerde programma's die de Commissie in 2013 heeft georganiseerd voor haar verschillende doelgroepen – van politici en journalisten tot studenten en *young professionals*.

U kunt het Jaarverslag 2013 gratis lezen op [www.atlantischecommissie.nl](http://www.atlantischecommissie.nl).



# ‘Het doet steeds meer denken aan 1940’

## *Estland en de Oekraïne-crisis*

Jeroen Bult

‘Sommige van onze vrienden hebben gezegd: “We dachten dat jullie paranoïde waren en overdreven reageerden en nu zien we in dat jullie gelijk hadden.”’<sup>1</sup> Deze uitspraak van Toomas Hendrik Ilves (‘THI’), Estlands president die graag zijn licht laat schijnen op internationaalpolitieke kwesties, is kenmerkend voor de stemming in de kleine republiek in Noordoost-Europa. Evenals zuiderburen Letland, Litouwen en Polen, ervaart Estland de surrealistische bezetting en annexatie van de Krim door Rusland en het Russische gestook in Oost-Oekraïne als een directe bedreiging van zijn nationale veiligheid. Dat komt mede door de negatieve (Sovjet-)ervaringen die het zelf heeft met de immense oosterbuur, maar tezelfdertijd heeft zich een zeker gevoel van morele verhevenheid ten opzichte van Rusland-vriendelijk West-Europa meester gemaakt van politiek en media.

### Terug naar het oude: ‘To keep Russia out’

Het eerste deel van Ilves’ ontboezeming verwijst naar de zomer van 2008, toen Rusland Georgië binnenviel. Weldra maakte zich een enorme verontwaardiging over deze ‘typische vorm van Russisch imperialisme’ meester van Estland. Het had Georgië sinds Michail Saakasjvili’s ‘Rozenrevolutie’, bijna vijf jaar eerder, volop gesteund in zijn pogingen vrijemarkthervormingen door te voeren en toenadering te zoeken tot de NAVO en de Europese Unie.<sup>2</sup> Estland drong in Europees verband aan op harde strafmaatregelen tegen Moskou en op het overbrengen van NAVO-militairen en -materieel ter bescherming van zijn grondgebied, doch kreeg nul op het rekest.<sup>3</sup> De economische betrekkingen met Rusland en de door dat land te stillen Europese energiehonger kregen duidelijk voorrang.

Hoe anders is de situatie anno 2014. Het opduiken van de geheimzinnige ‘groene mannen’ op de Krim eind februari luidde de inlijving van het schiereiland bij Rusland in. Ditmaal beperkte Rusland zich *niet* tot het scheppen van twee niet nader serieus te nemen vazalstaatjes. Derhalve kwam, veel meer nog dan in 2008, in de politieke vergaderzalen en op de krantenpagina’s in Estland de nationale

veiligheid centraal te staan. Een woedende Urmas Paet, minister van Buitenlandse Zaken, zei:

‘Het gaat hier om het binnenvallen van een buurland. Dat is zeer ernstig. Een evidente aanval op de territoriale integriteit van Oekraïne [...]. De heer Poetin bedrijft politiek op basis van emoties. Hij droomt van een Euraziatische Unie, met inbegrip van Oekraïne.’

De onderliggende boodschap: als Poetin de zuidwestgrenzen verandert, waarom dan ook niet de noordwestgrenzen, als een verdere opstap naar het herstel van de door hem bewierookte Sovjet-Unie? President Ilves riep op 2 maart de *Riigikaitse Nõukogu*, de tienkoppige Nationale Veiligheidsraad, bijeen voor spoedoverleg. Estland steunde het initiatief van Polen, Litouwen en Letland om op basis van Artikel 4 van het Verdrag van Washington spoedoverleg met de NAVO- bondgenoten aan te vragen. Dat recht hebben lidstaten als zij hun ‘territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid of veiligheid’ bedreigd zien.<sup>4</sup>

Ilves vervulde, net als tijdens de Georgië-crisis, een sleutelrol bij het genereren van internationale aandacht voor de veiligheid van zijn land, intensief gebruik makend van

Twitter, waar zijn vrienden Strobe Talbott, Edward Lucas (*The Economist*) en Carl Bildt zich die dagen ook veelvuldig ophielden. Zijn doel was de geesten rijp te maken voor een definitief eerherstel van Artikel 5 van datzelfde NAVO-Verdrag: minder *Out of Area*-operaties, méér collectieve verdediging. Hij en zijn landgenoten konden nu onverhuld uiting geven aan hun instinctieve opvattingen over nationale veiligheid en hoefden geen ‘postmoderne’ voorzichtigheid meer te betrachten, zoals vóór 2004 het geval was geweest, toen zij de lange weg naar het NAVO-lidmaatschap nog moesten afleggen. De NAVO kon wat Estland betreft de zoektocht naar een nieuwe bestaansgrond staken en per ommekeer terugkeren naar de oude: ‘To keep Russia out.’ De aanbeveling van de Albright-werkgroep (mei 2010) om Artikel 5 af te stoffen, diende nu kracht te worden bijgezet.

### Een ‘churchilliaans moment’

De bondgenoten beseften inderdaad, de één met minder tegenzin dan de ander, dat Poetin de Rubicon was overgestoken — de ‘dadervraag’ liet zich makkelijker beantwoorden dan in 2008 — en dat de inname van de Krim niet onbestraft kon blijven. ‘THI’ wreef het hen nog eens in:

‘De post-Koude Oorlog-orde is definitief op het eindpunt aangeland, het gebruik van ruw geweld ter verandering van grenzen, een akelige gewoonte die Europa leek te hebben afgezworen, is weer legitiem. De verwachting dat ‘Georgië’ een eenmalige gebeurtenis was, is niet uitgekomen. De NAVO en de EU, die zich opeens geconfronteerd zagen met een echt churchilliaans moment [sic], zullen niet meer kunnen terugkeren naar het aanlokkelijke *business as usual*. Integendeel, zij zullen met een afgewogen antwoord op dit openlijke, door het Kremlin gemede en door jaren dertigachtige hysterie in de Russische media begeleide revanchisme moeten komen.’<sup>5</sup>

Andere politici en analisten zeiden het de president na: het Westen had in 2008 verzuimd het sein op rood te zetten, zodat Rusland de indruk had gekregen dat het zijn weg kon vervolgen en één van de kernbeginselen van de akkoorden van Helsinki van 1975, het eerbiedigen van de bestaande grenzen in Europa, verder kon ontmantelen.

Met deze zwaarmoedige retoriek wilde Estland de partners extra onder druk zetten om daadwerkelijk bijstand te verlenen en niet te vervallen in het gearzel van 2008. Het opschorten van de dialoog met Moskou in het kader van de *NATO-Russia Council* en het afbreken van de militaire samenwerking met Rusland zal Estland, dat die Raad eigen-



lijk altijd als een overbodig rekvisiet heeft gezien, als een overwinning hebben ervaren, maar het wilde meer: concrete toezeggingen over militaire bijstand *ter plekke*. Het zou ten dele zijn zin krijgen.

### NAVO-maatregelen

Washington beet het spits af door begin maart zes additionele F-15C-straaljagers en een KC-135-tankvliegtuig ter beschikking te stellen voor de *Baltic Air Policing-missie* van de NAVO die al sedert 2004 waakt over het luchtruim van Estland, Letland en Litouwen (die zelf niet over een luchtmacht beschikken). Vier Amerikaanse F-15C's scheerden, conform het dienstschema, al sinds 1 januari door de luchtruimen. Groot-Brittannië, Frankrijk en Denemarken boden eind maart aan respectievelijk zes *Eurofighter Typhoons*, ten minste drie *Rafales* (en mogelijk ook *Mirage 2000*-toestellen en *AWACS*-radarvliegtuigen) en vier F-16AM's plus vijftig assisterende manschappen richting de noordoostelijke rand van Europa te zenden. Duitsland zegde toe zes *Eurofighters* te sturen. Polen (MiG-29A's en SU-22's), Nederland (F-16's) en Canada (CF-18 *Hornets*) zouden volgen. De eerste multinationale patrouillemacht, bestaande uit Britse, Deense, Franse en Poolse toestellen, loste de Amerikanen op 1 mei af. Eind april stoomden een Nederlandse, Belgische en Estse mijnenjager en een Noorse mijnneveger plus een ondersteunend schip, alle behorend tot *Standing NATO Mine Counter-Measures Group One*, vanuit het Duitse Kiel op richting het Oostzeegebied. Op de Ämari-luchtmachtbasis in Estland, ooit gebruikt door het Rode Leger, arriveerden op 28 april honderdvijftig Amerikaanse troepen van het *173rd Airborne Brigade Combat Team*, vanuit het Noord-Italiaanse Vicenza, voor een intensieve oefening, *Kevadtorm/Spring Storm*, die op 5 mei van start ging (er deden ook Britse, Letse en Litouwse manschappen mee).

Een parachutist tijdens een oefening in Oost-Europa. Als reactie op de crisis in Oekraïne oefenen NAVO-landen intensief in de regio. De Baltische landen vinden dat echter niet voldoende: zij willen het liefst permanente stationering van NAVO-troepen op hun grondgebied (foto: Flickr/DVIDSHUB)

Het was zonder meer een hele stap voorwaarts ten opzichte van 2008. Echter, de NAVO zou blijven talmen wat betreft het overbrengen van grondtroepen naar Estland, Letland, Litouwen en Polen voor *langere* tijd, omdat Rusland zulks als een provocatie zou kunnen opvatten en de crisis nodeloos zou kunnen doen escaleren. De meeste Estse commentatoren vonden dat dit sentiment niet ter zake deed. Volgens een dagblad:

‘Het zou kunnen. Maar de vraag moet zijn, of stabiele, vriendelijke betrekkingen tussen Rusland en de Baltische landen

überhaupt mogelijk zijn. [...] De praktijk heeft uitgewezen dat Rusland toch doet wat het goeddunkt’.

*‘Het Westen had in 2008 verzuimd het sein op rood te zetten’*

De media spraken zelfs voorzichtig de hoop uit dat de Verenigde Staten meer troepen ter beschikking zouden stellen, nu de aftocht

uit Irak en Afghanistan bijna een feit was — een belangrijk verschil met 2008 — en deze op Estse, Letse, Litouwse en/of Poolse bodem zouden stationeren,

‘ook omdat de Amerikanen al sinds de toetreding van de Midden- en Oost-Europese [landen] tot de NAVO praten over de mogelijkheid hun troepen van het nogal dure Duitsland naar Polen of Litouwen te verplaatsen.’<sup>6</sup>

Aan de negatieve respons uit Moskou liet niemand zich iets gelegen liggen. ‘Ik zou meer laarzen op de grond en meer vliegtuigen in de lucht willen zien’, sprak minister van Defensie Mikser. Hij herhaalde dat toekomstige trainingen in bondgenootschappelijk verband meer in het teken van de collectieve verdediging zouden moeten staan en dat hij rekende op een langdurige aanwezigheid van NAVO-troepen op Estse bodem, ‘ter geruststelling van de bevolking en ter afschrikking van mogelijke agressors.’ De reacties op president Obama’s aankondiging (3 juni) dat de Verenigde Staten in het kader van het *European Reassurance Initiative* een miljard dollar in de verdediging van Midden- en Oost-Europa zouden investeren, waren weliswaar positief, ook dit initiatief voorziet evenmin in die zo gewenste permanente legering of de opening van een basis. De vraag of Estland, Letland en Litouwen nu volbloed onderdelen van het Westen waren geworden of *nog steeds* — dat wil zeggen: net als in het interbellum — dienden als onderdelen van een *cordon*

*sanitaire* van oostelijke landen dat het Westen moest vrijwaren van Russische agressie, zou dus blijven knagen.<sup>7</sup>

### Estlands eigen defensie

Dat laat niet onverlet dat men ook een kritische blik wierp op de staat van de *eigen* landsverdediging. Leo Kunnas, een toonaangevende defensie-expert, voelde veel voor de aanschaf van gevechtstanks en verwierp het plan van het Estse ministerie van Defensie om 44 CV9035-infanteriegevechtsvoertuigen van Nederland over te nemen, omdat deze zonder tanks niet geschikt zouden zijn voor ‘de strijd op open terrein.’ Verder suggereerde Kunnas het houden van meer oefeningen, per bataljon één tot twee keer per maand, en het aanvullen van de munitievoorraden.

Een andere nuchter geluid kwam van Riho Terras, de stafchef van het leger. Volgens hem waren er te weinig rekruten beschikbaar en dat op een moment dat de formatie van snel inzetbare, goed bewapende en getrainde eenheden geboden was. Rusland had immers bewezen dat het zijn troepen vliegensvlug kon verplaatsen, sneller dan in 2008. Voor Estland betekende dat dus een kortere reactietijd. Het moest zich daarom toeleggen op het opleiden van zulke *high-tech*-eenheden, kwaliteit moest boven kwantiteit gaan.

Terras was positief over het opvoeren van het aantal patrouillevluchten, maar wees erop dat het bijna vier dagen duurde voordat de Amerikaanse gevechtsvliegtuigen de regio hadden bereikt. Daarmee gaf hij impliciet aan dat het overbrengen van NAVO-troepen en -materieel in geval van een noodsituatie nog trager zou verlopen. Een verbetering van het regionale luchtsurveillance- en radarsysteem achtte Terras ook raadzaam, omdat dat in elk militair conflict een cruciale rol speelt. Daarom had Rusland, nadat het de Krim had bezet, daar ook meteen zo’n systeem opgezet.<sup>8</sup>

### Historische parallellen

De ophef over de Russische handelswijze in Oekraïne was des te groter, omdat men parallellen ontwaarde met de gebeurtenissen van de zomer van 1940, toen Stalin een einde maakte aan de onafhankelijkheid van Estland (en Letland en Litouwen), na deze in de herfst van 1939 feitelijk al te hebben ondermijnd. Dergelijke vergelijkingen sierden in 2008 ook de kranten-, tijdschrift- en websitekolommen<sup>9</sup> en enkele waren ook toen vrij voorspelbaar (‘Sudetenland 1938’). Een belangrijk verschil is echter dat het gevoel van *dějã-vu* ditmaal aanzienlijk krachtiger is.



Zoals gezegd riep Ruslands inkapseling van de Krim bij menigeen herinneringen op aan die van Estland door de Sovjet-Unie in juni-augustus 1940. Stalin benutte Hitlers aanval op West-Europa om de druk op te voeren (2014: de wanorde in Oekraïne na de val van president Janoekovitsj), eiste opname van communisten (Moskou-gezinde krachten) in de regering, liet door intimidatie en fraude ontsierde verkiezingen organiseren (2014: het omstreden referendum van 16 maart) die resulteerden in een parlement van ja-knikkers die vervolgens om toetreding tot de Sovjet-Unie verzochten (2014: het Krim-parlement, na dat referendum, op 17 maart). De krant *Postimees* concludeerde:

‘De gebeurtenissen op de Krim doen steeds meer denken aan wat de Sovjet-Unie in 1940 in het Balticum arrangeerde. Toegegeven, is er geen Molotov-Ribbentroppact getekend en is er geen wereldoorlog gaande, maar verder zijn de parallellen evident’.

Destijds beschikte de Sovjet-Unie over militaire steunpunten in Estland, een uitvloeisel van het in september 1939 door de eerste aan de laatste opgedrongen Bijstandsverdrag, die tevens ideale werktuigen voor het afdwingen van het gewenste resultaat van de ‘verkiezingen’ bleken te zijn. Oekraïne

had in april 2010 de zogeheten ‘Charkov-Overeenkomst’ opgelegd gekregen: in ruil voor het handhaven van de korting op het geleverde gas, zou Rusland tot 2042 zijn marinebasis in Sebastopol mogen openhouden, een aanwezigheid die in 2014 haar ‘nut’ zou bewijzen. Russische militairen die zichzelf toegang verschaffen tot vreemd grondgebied, een in alle haast op touw gezette stembusgang die Stalin-waardig is en een toetreding tot het binnendringende buurland: men kon zich toch zo weer in 1940 wanen?<sup>10</sup> Het is natuurlijk ook een onuitgesproken verwijt aan het adres van West-Europa en de Verenigde Staten die *opnieuw*, net als in 1940, een illegale annexatie dreigden te slikken.

Een tweede aspect dat intellectuelen in hun beschouwingen benadrukten, was dat de afscheiding van de Krim van Oekraïne en zijn opname in de Russische Federatie geheel in strijd waren met het internationaal recht en een levensgevaarlijk precedent vormden. Het beroep dat de lokale separatisten deden op het recht van nationale zelfbeschikking was volkomen misplaatst, temeer omdat er geen sprake was van een repressie *à la* Kosovo die een unilaterale secessie rechtvaardigde. Over het internationale recht als schutsheer maakte men zich klaarblijkelijk weinig illusies. Columnist Ahjo Lobjakas schreef: ‘De Poetin-Doctrine — “Als er bij jullie Russen wonen, dan

[Een Amerikaanse piloot van de Baltic Air Policing Mission. Estland, Letland en Litouwen hebben zelf geen luchtmacht, daarom wordt de bewaking van hun luchtruim verzorgd door NAVO-bondgenoten. Sinds het uitbreken van de Oekraïne-crisis is de luchtverdedigingsmissie uitgebreid \(foto: U.S. Air Force/ Dana J. Butler\)](#)

hebben wij rechten ten opzichte van jullie” — zal in de toekomst ook zonder Poetin gelden. Het Russische gevaar is reëel. Het volkenrecht is slechts in die mate sterk, als dat de westerse landen het kracht willen geven. Met andere woorden, in ons deel van de wereld is het niet bijzonder sterk.

De aanwezigheid van een ‘Russischtalig bruggenhoofd [sic]’ biedt altijd de mogelijkheid een Krim-scenario te vervaardigen: binnenvallen en de reacties afwachten, aldus de oud-Brussel-correspondent.<sup>11</sup>

### Eerherstel?

De relatie tussen Estland en Rusland is, vooral om redenen van historisch-psychologische aard, al sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in december 1991 een zeer licht ontvlambare. Bescheiden doorbraken zijn stevast gevolgd door nieuwe ruzies c.q. tegenslagen. Het jaar 2008 markeerde in zekere zin een cesuur; Rusland zette zijn ‘onverbeterlijk imperialistische natuur’ nu ook *militair* kracht bij. Het is veelzeggend dat Estland zijn buitenlandconcepten en veiligheidsstrategieën nadien herhaaldelijk in traditioneel-defensieve zin heeft aangepast en meer geld voor defensie heeft uitgetrokken (het is zelfs één der weinige landen die aan de tweeprocentnorm van de NAVO voldoen).

Dat zal binnenkort ongetwijfeld opnieuw gebeuren. Een wezenlijk verschil met de nasleep van ‘Georgië’ is echter dat de NAVO-partners iets meer in de richting van Estland en zijn zuiderburen zijn opgeschoven. Rusland geldt in de meeste Europese hoofdsteden en op het NAVO-hoofdkwartier weer als een probleem. Van de gemoedelijke sfeer van *The Bill and Boris Show*

die karakteristiek was voor het grootste deel van de jaren negentig en van de Amerikaans-Russische *détente* ten tijde van 9/11 is sowieso niets meer over. Alhoewel een permanente stationering van NAVO-troepen en

materieel in de Oostzeeregio vooralsnog geen reële optie is, lijkt een verregaande rehabilitatie van Artikel 5 onontkoombaar. De cruciale NAVO-top, in Wales in september, zal uitwijzen of het bondgenootschap zich meer zal richten op de collectieve verdediging en het structureel verbeteren van de weerbaarheid van Estland, Letland, Litouwen, Polen en andere Midden- en Oost-Europese republieken.

Het ‘eerherstel’ van zijn relatief uitgesproken ideeën over de Russische buitenlandse politiek zal Estland, meer dan in 2008, aangrijpen om de harde kern van ‘Moskou-gezinden’ in Europa bij de les te houden. Dat lijkt het soms iets te graag te willen doen. De roemruchte uitspraak van de Amerikaanse historicus en publicist Robert Kagan dat ‘Amerikanen van Mars komen en Europeanen van Venus’ parafraserend, vertrouwde president Ilves de deelnemers van een discussieforum in Brussel toe dat ‘Amerikanen van Mars komen en Europeanen van Pluto, het Pluto van plutocratie’, een snibbige verwijzing naar de West-Europese oud-politici die zich hebben laten inhuren door *Gazprom* en eerdere Russische staatsbedrijven. Naast Ilves zat de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken, Federica Mogherini. Estland zou, samen met Letland, Litouwen en Polen, in juli zowaar haar benoeming tot nieuwe Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid van de EU blokkeren. Een Litouws weekblad had reeds verkondigd dat ‘westerse politici zich niet laten leiden door waarden, beginselen en mensenrechten, maar door macht, egoïsme, begeerte en opportunisme die het beest [sic] van het Russische Rijk hebben wakker gemaakt.’<sup>12</sup>

Met dergelijke van dramatiek overlopende vermaningen zal men niet veel bereiken. Met eindeloze verwijzingen naar het rampjaar 1940 evenmin. Met een verdere professionalisering van de strijdkrachten en een zo diep en enthousiast mogelijke onderdompeling in de structuren van de NAVO des te meer.

Jeroen Bult is historicus en publicist. Hij is gespecialiseerd in Estland, Letland en Litouwen, in het bijzonder in hun buitenlandse politiek en omgang met het Sovjet-verleden, en werkt momenteel aan een boek over Estland sinds 1990.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

*Met verwijzingen  
naar het rampjaar  
1940 zal men weinig  
bereiken*

1. ‘An American Ally in Putin’s Line of Fire. [Journal Interview] with Toomas Hendrik Ilves’, in: *Wall Street Journal Europe*, 7 april 2014, p. 16.
2. Zie voor de Estse reacties: Jeroen Bult, ‘Angst in Europa’s periferie. Estland en de Georgiëcrisis’, in: *Atlantisch Perspectief*, nr. 7 (jg. 32), 2008, pp. 4-10.
3. ‘Andrus Ansip: euroliit on Vene agressioonis kaudself süüdi’, in: *Eesti Päevaleht*, 13 augustus 2008, p. 9; ‘Estonia: European Union Must Revise Relations with Russia’, *Baltic News Service*, 27 augustus 2008.
4. “‘L’Europe doit continuer de dénoncer une attitude inaccept-



- table." Urmas Paet, ministre estonien des affaires étrangères, souhaite que l'UE reste unie face à l' "aggression" russe', in: *Le Monde*, 6 maart 2014, p. 3; 'Der Hunger des Raubtiers. Die Staaten Osteuropas blicken verängstigt auf Russlands Gebaren in der Ukraine', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 maart 2014, p. 2.
5. Toomas Hendrik Ilves, 'The United States and Europe Need a New Rulebook for Russia', *The Washington Post*-online, 28 maart 2014, [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com); '(Intervjuu) Laar: peame mõtlema oma julgeolekule. Konflikt võib viia katastroofini', in: *Äripäev*, 5 maart 2014, p. 6; Eesti Vabariigi President, 'Security in Northern Europe after the Collapse of the Helsinki Final Act, Toomas Hendrik Ilves at the Opera House in Helsinki on May 13, 2014', *Foorum*, ETV, 5 maart 2014.
  6. Ahto Lobjakas, 'Kaitse halli stsenaariumi vastu', in: *Postimees*, 10 april 2014, p. 13; 'Külma sõja dividend', in: *Eesti Päevaleht*, 3 april 2014, p. 2; 'Uus külm sõda', in: *Eesti Päevaleht*, 17 maart 2014, p. 2; 'NATO pajégos pervestos j kovinę parengtj', in: *Veidas*, Nr. 11 (1107), 18 maart 2014, p. 16; 'Paberitest sai raud', in: *Eesti Päevaleht*, 29 april 2014, p. 2.
  7. 'Balten dringen auf ständige Nato-Präsenz. Unruhe wegen russischer Expansion. Merkel und Hollande drohen Putin mit Wirtschaftssanktionen', in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 11 mei 2014, p. 1; 'Rahustav miljardisüst', in: *Postimees*, 5 juni 2014, p. 2; 'Kodél labiau mylime Ukrainą nei lietuvišką verslą', in: *Veidas*, Nr. 12 (1108), 25 maart 2014, p. 12.
  8. *Uudis+*, Vikerraadio, 6 maart 2014; 'Terras: liitlased võiksid Eestisse tuua tankiüksuse ning tugevdada õhu- ja merekaitset', in: *Eesti Päevaleht*, 2 april 2014, p. 3; 'Riho Terras: mina ei näe täna Eestile reaalselt sõjaohtu', ERR-online, 25 maart 2014 <http://uudised.err.ee>.
  9. Zie: Bult, *op. cit.* noot 2, p. 9.
  10. 'Sudeedimaa kordus. Eestil tuleb oma liitlasi tegutsema ärgitada', in: *Postimees*, 3 maart 2014, p. 2; '1940 Eesti, 2014 Krimm. Venemaa alustas varjamatult Krimmi inkorporeerimist enda külge', in: *Postimees*, 7 maart 2014, p. 2; *Aktuaalne kaamera. Nädal*, ETV, 9 maart 2014; 'Sanktsioonid – liiga nõrgad, liiga hilja', in: *Postimees*, 18 maart 2014, p. 2.
  11. Ahto Lobjakas, 'Vene pokker ja Ukraina poolterve lammas', in: *Postimees*, 4 maart 2014, p. 13.
  12. 'Ar toli eis Rusija?', in: *Veidas*, Nr. 10 (1106), 11 maart 2014, p. 25.

Toomas Hendrik Ilves (THI) wordt bijgepraat door een Amerikaanse generaal over de jaarlijkse grote oefening BALTOPS. De Baltische staten zien het liefst een sterkere, permanente aanwezigheid van NAVO-troepen op hun grondgebied (foto: Wikimedia/Matt Lyman)

# VLIEGRAMP OEKRAÏNE

Nieuwsoverzicht op het gebied van de trans-Atlantische betrekkingen, Europese veiligheid en het Nederlandse buitenlands beleid

## Periode

11 juni 2014 – 22 juli 2014

## Auteurs

Femke de Haan en Sanne Wirken

## Bronnen

*NRC Handelsblad, de Volkskrant, International Herald Tribune, The Washington Post, Financial Times, Le Monde, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jane's Defence Weekly, CNN, BBC News, e-nieuwsbrieven van Eastweek, RFE/RL Balkan Report en ISN Security Watch, en websites van onder meer de NAVO en andere internationale organisaties*

## Oekraïne

- Op 12 juni rijden 3 Russische tanks Oost-Oekraïne binnen. Minister van Binnenlandse Zaken Avakov zegt dat er colonnes met verscheidene militaire voertuigen het land zijn binnengekomen. Secretaris-generaal van de NAVO Anders Rasmussen spreekt zijn bezorgdheid uit over deze ontwikkeling. Er wordt in de grensstreek nog steeds gevochten tussen separatisten en het regeringsleger. Porosjenko spreekt Poetin over de kwestie en over plannen om de crisis op te lossen. Ook spreekt Porosjenko hierover met de Duitse Bondskanselier Merkel en de Amerikaanse vicepresident Biden. Op 30 juni maakt het Oekraïense ministerie van Defensie bekend dat het leger een tank van Russische afkomst in handen heeft. De tank werd nabij Artemivsk in de regio Donetsk ingenomen.
- De havenstad Marioepol komt op 13 juni in handen van de regeringstroepen. Marioepol is een strategisch belangrijke stad omdat deze ligt aan wegen naar Rusland en de rest van Oekraïne. Daarnaast is het een belangrijke doorvoerhaven voor staal.
- Op 14 juni wordt een transportvliegtuig van het Oekraïense leger neergehaald door separatisten.

Hierbij zijn de 49 inzittenden van het toestel om het leven gekomen.

De luchtafweerraketten die de separatisten hiervoor hebben gebruikt zijn hoogstwaarschijnlijk afkomstig uit Rusland.

- Op zondag 15 juni wordt een laatste poging gedaan om tot een overeenkomst te komen over de Russische levering van gas aan Oekraïne. Oekraïne is door het schrappen van de korting op de gasrekening niet meer in staat om deze te betalen. Door de recente ontwikkelingen in Oost-Oekraïne worden de onderhandelingen bemoeilijkt. Op 16 juni loopt het ultimatum af, waarin is afgesproken dat Oekraïne de helft van de 3 miljoen euro die nog openstaat moet betalen. De Oekraïense minister van Energie geeft op 16 juni aan dat Rusland de gastoevoer heeft stopgezet. De toevoer naar andere Europese landen via Oekraïne gaat wel gewoon door.
- De VS kondigt op 19 juni aan dat het land samen met bondgenoten met nieuwe sancties komt indien het Russische beleid niet op korte termijn gewijzigd wordt. Ook secretaris-generaal van de NAVO Rasmussen geeft aan dat er mogelijk nieuwe economische sancties komen. Volgens Rasmussen heeft Rusland zijn troepenmacht aan de grens met Oekraïne versterkt en is er geen

sprake geweest van terugtrekking van troepen.

- Intussen gaan de gevechten in Oekraïne door. In het oosten van het land vinden nog steeds gevechten plaats tussen het regeringsleger en de separatisten. Op 16 juni vallen vele slachtoffers bij gevechten in de buurt van Loegansk. Op 19 juni zijn er weer hevige gevechten bij de oostelijke plaats Krasnyy Liman.
- Op 19 juni wordt bekend dat Oekraïne op 27 juni een associatieverdrag wil sluiten met de EU. Aanleiding voor het conflict in Oekraïne was juist het annuleren van dit verdrag eind 2013, toen toenmalig president Janoekovitsj besloot dit niet te ondertekenen.
- Op 20 juni start een eenzijdig staakt-het-vuren, een plan van Porosjenko, en na verloop van tijd lijken ook de separatisten zich grotendeels aan het bestand te houden. Op 25 juni wordt het bestand geschonden en wordt bij de stad Slavjansk een helikopter van het leger neergehaald door separatisten. Negen inzittenden zijn hierbij omgekomen. De helikopter vervoerde specialisten en materiaal om het staakt-het-vuren te monitoren. Ook op 28 juni zijn er nog beschietingen in Slavjansk, hierbij komen 5 militairen om het leven. President Porosjenko besluit echter om het bestand te

# VLIEGRAMP OEKRAÏNE



# OORLOG GAZA • OPMARS ISIS •

verlengen tot en met 30 juni.

- Enkele OVSE-waarnemers die sinds 30 mei werden vastgehouden in Oekraïne, zijn op 27 juni vrijgekomen. De volgende dag worden nog eens vier waarnemers vrijgelaten. De OVSE heeft lange tijd geen contact kunnen leggen met de waarnemers. De separatisten wilden de waarnemers in eerste instantie ruilen tegen gevangenen genomen separatisten. Die ruil ging niet door, en uiteindelijk lieten ze de waarnemers vrij.
- Op 30 juni geeft president Porosjenko aan dat het staakt-het-vuren niet wordt verlengd. Volgens de president werd het bestand geschonden door de separatisten, en zal het Oekraïense leger de tegenaanval weer inzetten. De strijd in Oost-Oekraïne is daarop meteen hervat. Verschillende steden in het oosten vallen hierna in handen van het regeringsleger. Zo zijn Slavjansk en Kramatorsk weer heroverd, en is het leger bezig met een opmars naar Donetsk. Porosjenko beschouwt de herovering van de steden als een keerpunt in het conflict.
- De EU breidt op 9 juli de sanctielijst uit met elf personen. Het gaat hierbij om een aantal pro-Russische separatisten en een aantal Russen. Er staan intussen 61 mensen en 2 bedrijven op deze lijst.
- Een aantal dagen later heeft het Oekraïense leger de luchthaven van Loegansk weer in handen. De stad zelf wordt gecontroleerd door de pro-Russische separatisten, en er vinden zware gevechten plaats. Er is een raketaanval geweest op een Oekraïense legerbasis, waarop Porosjenko heeft aangekondigd de actie te vergelden.
- Op 17 juli stort vlucht MH17 van Malaysia Airlines neer in het oosten van Oekraïne, in de buurt van Donetsk. Het vliegtuig was op

weg van Amsterdam naar Kuala Lumpur. Alle inzittenden, waaronder 194 Nederlanders, komen om het leven. Waarschijnlijk is het toestel uit de lucht geschoten door pro-Russische separatisten met een Buk-raketsysteem van Russische makelij, maar de precieze toedracht van het ongeluk blijft nog onduidelijk. Nederland stuurt marechaussees naar het gebied om het onderzoek te ondersteunen. Er gaan stemmen op voor een gewapende missie naar het rampgebied, maar dat wordt als te gevaarlijk beschouwd. Militaire inzet zou het conflict internationaal kunnen laten escaleren en het belangrijkste doel van de missie, het repatriëren van de slachtoffers, in gevaar kunnen brengen.

## Europese Unie

- Op 27 juni werd Jean-Claude Juncker voorgedragen als nieuwe voorzitter van de Europese Commissie. De voordracht van de oud-premier van Luxemburg is op 16 juli goedgekeurd door het Europees Parlement. Ook stemde het Parlement in met de benoeming van vier nieuwe leden: de Luxemburgse Martine Reicherts krijgt de portefeuille Justitie en Burgerrechten, de Fin Jyrki Katainen Economische en Monetaire Zaken, de Italiaan Nelli Feroci Industrie, en de Pool Jacek Dominik Financiële Programmering en Begroting. In oktober stemt het Europees Parlement over de samenstelling van de gehele Europese Commissie.

## Midden-Oosten

### Irak

- Begin juni heeft de terreurgroep ISIS (Islamitische Staat van Irak

en al-Sham) grote delen van Noord-Irak in handen gekregen. Onderdelen van het Iraakse leger zijn gevlucht door de opmars van ISIS en lieten daarbij onder andere wapens achter. Mede hierdoor heeft ISIS grote aantallen wapens in bezit. Bij de opmars van de terreurgroep wordt zeer veel extreem geweld gebruikt, zoals massa-executies

- Iran en de VS hebben met elkaar overlegd over de situatie in Irak. De verhoudingen tussen Iran en de VS zijn al lange tijd uitermate slecht, maar de twee landen lijken tijdelijk een gezamenlijk doel te hebben. Een militaire samenwerking tussen Iran en de VS is volgens een woordvoerder van het Witte Huis volledig uitgesloten.
- Op 19 juni vroeg de Iraakse regering om luchtsteun van de VS. De Amerikanen waren echter niet bereid om hun strijdkrachten in te zetten in Irak. Ze sturen wel militairen naar Bagdad om het Amerikaanse ambassadepersoneel te beschermen.
- De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, John Kerry, heeft op 23 juni met een aantal politieke leiders uit Irak gesproken. Verschillende grensposten met Syrië en het vliegveld Tal Afar zijn in handen gevallen van ISIS. Sinds de verkiezing van al-Maliki is de onrust in het land toegenomen. Kerry heeft al-Maliki gevraagd om meer macht af te staan aan zijn politieke tegenstanders. Het doel van Kerry is om te assisteren bij het zo snel mogelijk opzetten van een nieuwe, bredere regering in Irak.
- Volgens een VN-mensenrechtenorganisatie zijn er alleen al in de maand juni door het geweld in Irak zeker 2.400 mensen om het leven gekomen. Een groot gedeelte hiervan is burgerslach-

# OORLOG GAZA • OPMARS ISIS •

# VLIEGRAMP OEKRAÏNE

offers. Het getal is gebaseerd op verschillende verslagen, en moet volgens de organisatie gezien worden als 'het absolute minimum'.

- Eind juni heeft ISIS een islamitisch kalifaat ingesteld in de veroverde gebieden. De leider van de terreurgroep, Abu Bakr al Baghdadi, is uitgeroepen tot kalief en 'leider voor alle moslims'.

## Syrië

- De terreurorganisatie ISIS wint ook in Syrië aan terrein. Volgens eigen zeggen heeft ISIS op 18 juni verschillende dorpen in de oostelijke provincie Deir al-Zor ingenomen. Deze waren in handen van een andere terroristengroep. In Syrië strijden op dit moment verschillende groepen rebellen tegen elkaar.
- De EU heeft half juni de sancties tegen Syrië verscherpt. Volgens de EU zijn twaalf Syrische ministers 'verantwoordelijk voor ernstige schendingen van de mensenrechten', waardoor zij niet meer welkom zijn in de EU en hun tegoeden in de EU bevroren worden. Inclusief deze twaalf ministers zijn er nu 191 Syriërs tegen wie de EU sancties heeft ingesteld.
- Eind juni werd bekend dat de Amerikaanse president Barack Obama 500 miljoen dollar beschikbaar wil maken voor de ondersteuning van Syrische rebellen. Het geld is bedoeld voor het trainen en bewapenen van 'gematigde Syrische oppositie'. Volgens Obama is het van belang de oppositie in Syrië te steunen, mede door de opkomst van ISIS in die regio. De Republikeinen in het Congres pleiten al langer voor het bewapenen van de Syrische rebellen.

## Israël

- Begin juli zijn de vijandigheden tussen Hamas en Israël weer opgelopen. Aanleiding was de moord op drie Israëliëse tieners. Het leger in Israël heeft toestemming gekregen om 40.000 reservisten op te roepen. Volgens een woordvoerder van het leger heeft Hamas voor escalatie van het conflict gekozen. In mei en juni zijn er ongeveer 300 raketten en mortieren op Israëliëse bodem terecht gekomen.
- Israël is begin juli gestart met Operation Protective Edge, een militair offensief dat volgens Israël het doel heeft om de regio te stabiliseren en de infrastructuur van Hamas te vernietigen. In de Gazastrook zijn in zes dagen ongeveer 170 doden gevallen door aanvallen van Israël. Volgens schattingen van de VN-Veiligheidsraad is het grootste deel daarvan burgerslachtoffers.
- Op vrijdag 11 juli werd bekend dat Libanon ook raketten afvuurt op Israël. Ban Ki-Moon, secretaris-generaal van de VN, en de Europese Unie hebben opgeroepen tot een staakt-het-vuren tussen Hamas en Israël. De Israëliëse regering heeft laten weten dat zij het offensief niet zal staken.
- Egypte heeft op 14 juli een bemiddelingsvoorstel gedaan om het conflict tussen Israël en Hamas op te lossen. Hoewel Israël bereid is om te onderhandelen, ziet de gewapende vleugel van Hamas het plan als een overgave en weigert daarom om deel te nemen aan een mogelijk bestand.
- Op 17 juli heeft Israël een omvangrijk grondoffensief ingezet in de Gazastrook. Het Israëliëse leger richt zich op doelwitten van Palestijnse militanten, zoals raketlanceerinstallaties en tunnels

die door Hamas-strijders worden gebruikt om wapens te smokkelen of Israël binnen te dringen. Ook de luchtaanvallen gaan door, en sinds het begin van het grondoffensief zijn er honderden Palestijnse doden gevallen. De raketaanvallen van Hamas tegen Israël worden voor het grootste deel onderschept en onschadelijk gemaakt door het 'Iron Dome'-systeem.

## Afghanistan

- Begin juni hebben Nederlandse F-16's bommen geworpen op stellingen van opstandelingen in Afghanistan. De opstandelingen hadden meerdere keren militairen van de NAVO-operatie ISAF aangevallen. De taliban hebben de aanslagen op de NAVO-operatie opgeëist.
- Op 14 juni is in Afghanistan de tweede verkiezingsronde gehouden voor het presidentschap. De Afghanen konden kiezen tussen Abdullah Abdullah, voormalig minister van Buitenlandse Zaken en Ashraf Ghani, ex-econoom van de Wereldbank. Abdullah kreeg in de eerste ronde ongeveer 45% van de stemmen, Ghani kreeg 31,6%. Tijdens de eerste ronde beschuldigde Abdullah en Ghani elkaar van fraude. Volgens de voorlopige uitslag van de tweede ronde krijgt Ghani ruim 56% van de stemmen.
- Op 19 juni heeft Abdullah geëist dat er gestopt werd met het tellen van de stemmen van de tweede verkiezingsronde. Op een persconferentie zei hij dat hij al het vertrouwen in de kiescommissie heeft verloren, en dat hij de uitslag van de verkiezingen als onwettig beschouwt als het tellen doorgaat. Eind juni hebben meer dan 10.000 aanhangers van

# VLIEGRAMP OEKRAÏNE

# OORLOG • GAZA • OPMARS • ISIS •



Soldaten van het Israëliëse leger tijdens het grondoffensief in de Gazastrook. De soldaten proberen andere tunnels van Hamas te vinden en onklaar te maken (foto: Flickr/Israel Defense Forces)

Abdullah een vreedzaam protest gehouden in Kabul.

- Op 12 juli werd bekend dat alle 8 miljoen stemmen opnieuw worden geteld. Dit heeft John Kerry afgesproken met Ghani en Abdullah. De hertelling werd uitgevoerd door de VN. Zowel Ghani als Abdullah mochten waarnemers leveren voor toezicht. Op 20 juli werd bekend dat de commissie die de stemmen moet hertellen het werk heeft neergelegd. De reden hiervoor is onbekend. Het is niet duidelijk of en wanneer de werkzaamheden weer hervat worden.
- De ministers van Buitenlandse

Zaken van de NAVO-lidstaten hebben een nieuwe missie in Afghanistan goedgekeurd. Deze nieuwe missie draagt de naam 'Resolute Support'. De belangrijkste taak van de militairen wordt het opleiden van Afghaanse veiligheidstroepen. Het Nederlandse kabinet overweegt om 100 tot 150 militairen naar Afghanistan te sturen. Een voorwaarde voor deze missie is een veiligheidspact met de nieuwe Afghaanse president. Hierin staat onder andere dat NAVO-militairen die de wet overtreden niet in Afghanistan terecht kunnen worden. Een definitief

besluit over de deelname van Nederland aan de missie wordt na de zomer verwacht.

# OORLOG • GAZA • OPMARS • ISIS •

# Atlantisch

# perspectief

5

2014 • Jaargang 38  
Prijs € 4,95

atlantische  
commissie 

