

De Shanghai Cooperation Organisation

Veiligheidsalliantie in opmars

MARCEL DE HAAS*

Inleiding

De Shanghai Cooperation Organisation (SCO) is een regionale internationale organisatie, die staten in Europa, het Nabije Oosten, Centraal Azië en Zuidoost Azië met elkaar verbindt.¹ De SCO kent China, Kazachstan, Kirgizië, Oezbekistan, Rusland en Tadzjikistan als lidstaten en India, Iran, Mongolië en Pakistan als waarnemers.² De SCO voorziet in samenwerking op politiek, militair, economisch, cultureel en energiegebied. Het landoppervlak van de SCO-leden omvat drievijfde van het Euraziatisch continent. De bevolking van de zes SCO-lidstaten bedraagt 1,5 miljard mensen en inclusief de vier waarnemerstaten bijna het dubbele, wat overeenkomt met de helft van de wereldbevolking. Voorts brengt de SCO naast Rusland en China met Pakistan en India vier kernwapenmogendheden bij elkaar, terwijl de Russische en Chinese strijdkrachten in omvang de grootste ter wereld zijn.³ Rusland en China zijn de voornaamste spelers binnen de SCO. Belangrijke thema's van economische samenwerking zijn wapenhandel, met Rusland – 's werelds grootste wapenexporteur – als leverancier, en energie, met Rusland, Kazachstan en Iran als grote exporteurs en China en India als de voornaamste importeurs. Met een omvangrijk grondgebied in en rondom Centraal Azië, de helft van de wereldbevolking, energiebronnen, kernwapens en kolossale legers, beschikt de SCO in theorie over een geducht economisch, politiek en militair potentieel.

In 2007 heeft de SCO opmerkelijke activiteiten tentoongespreid op het terrein van veiligheidsbeleid. In augustus 2007 zijn voor de eerste keer tegelijkertijd militaire oefeningen en de jaarlijkse politieke topontmoeting gehouden. Voorts zijn er duidelijke indicaties dat de militaire samenwerking in SCO-verband wordt geïntensiveerd. Naast militair-politieke zaken is energieveiligheid met de vorming in juli 2007 van een Energieclub binnen de SCO hoog op de agenda komen te staan. Moeten

* Lt.-kol. dr. M. de Haas is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Den Haag.

deze en andere ontwikkelingen binnen de SCO op veiligheidsgebied worden beschouwd als ad-hoc zaken of zijn dit aanwijzingen dat deze organisatie uitgroeit tot een solide veiligheidsalliantie? En als dit laatste het geval mocht zijn, hoe zou het antwoord van het Westen op deze ontwikkeling moeten luiden?



Militair veiligheidsbeleid

De militaire kant van het veiligheidsbeleid van de SCO krijgt gestalte in veiligheidspercepties, samenwerkingsovereenkomsten, militaire oefeningen, anti-terreuractiviteiten en wapenhandel.

Veiligheidspercepties

De SCO is in 1996 ontstaan onder de noemer van de 'Shanghai Five' – de huidige zes leden minus Oezbekistan – als een veiligheidsorganisatie,

meer precies een wapenbeheersingsgroep, om na de Koude Oorlog de tegenover elkaar staande wapenarsenalen van China en de voormalige Sovjetrepublieken te reduceren en het wederzijds vertrouwen te bevorderen. Vanaf 2001 is wapenbeheersing als belangrijkste doelstelling vervangen door de strijd tegen terrorisme. De SCO-landen verklaren echter met grote regelmaat dat deze organisatie primair is bedoeld voor politieke en economische samenwerking en dat de coördinatie van militaire activiteiten – met het zwaartepunt op interne veiligheid – slechts een ondergeschikte rol speelt. Zo ontkende de Russische president, Vladimir Poetin, op de Topontmoeting van 16 augustus 2007 dat de SCO bezig is zich te ontwikkelen tot een volwaardige veiligheidsorganisatie zoals de NAVO.⁴ Tot dusver hebben individuele lidstaten noch de SCO zelf de intentie uitgesproken deze organisatie om te vormen tot – zoals soms door Westerse media aangeduid – een ‘NAVO van het Oosten’. Voorts verschillen de lidstaten van mening over vitale kwesties op veiligheidsgebied. Zo was er in 2005 tijdens de Top van Astana (Kazachstan) verdeeldheid over de op instigatie van Rusland in de slotverklaring vermelde oproep tot terugtrekking van de Westerse troepen uit Afghanistan.

Maar ook op het gebied van interne veiligheid lopen de meningen uiteen. Verwijzend naar het non-interventiebeginsel van het Handvest van de Verenigde Naties verzetten de SCO-staten zich tegen (Westerse) kritiek op de gebrekkige naleving van mensenrechten in hun landen. Maar toen er in maart 2005 een opstand in Kirgizië uitbrak, was er verdeeldheid over een eventueel ingrijpen door de SCO. Zo zou China voorstander zijn geweest van militair optreden, maar was Rusland hiertegen gekant.⁵

Nauwere samenwerking op veiligheidsgebied

Ondanks de frequente ontkenning van het militaire karakter van de SCO en de aantoonbare onderlinge meningsverschillen over het te voeren veiligheidsbeleid, wijzen vijf ontwikkelingen er op dat de SCO zich toch geleidelijk aan transformeert tot een volwaardige veiligheidsalliantie.

De eerste indicatie is de combinatie van militaire en politieke activiteiten. In augustus 2007 vond voor het eerst de jaarlijkse topontmoeting van de staatshoofden – ditmaal in Bisjkek (Kirgizië) – tegelijkertijd plaats met grootschalige militaire oefeningen (*Peace Mission 2007*) in China en Rusland. Daarbij was het opmerkelijk dat daar waar eerdere oefeningen hooguit door Defensieministers werden bijgewoond ditmaal de regeringsleiders – direct na afloop van de Top – acte de présence gaven. De reden voor dit optreden was waarschijnlijk om naast de politie-

ke ook de militaire macht van de SCO te demonstreren en in het bijzonder om de (Westerse) buitenwereld te laten zien wie er de baas is in de Centraal Aziatische regio.

De tweede aanwijzing is de toepassing van een militaire bijstandsclausule – NAVO's concept van een aanval op één is een aanval op allen – tijdens *Peace Mission 2007*. In het scenario van deze oefening kon een SCO-lidstaat een terreuraanval op een stad niet alleen keren en deed vervolgens een beroep op de andere leden voor militaire bijstand. Hoewel er vooralsnog geen aanwijzing is dat de SCO een militaire bijstandsclausule in het takenpakket zal opnemen, is deze bij *Peace Mission 2007* dus wel *de facto* toegepast. Een bijstandsclausule vormt onmiskenbaar een belangrijk element van een volwaardige veiligheidsorganisatie. Niet alleen de NAVO maar ook de door Rusland geleide Collective Security Treaty Organisation (CSTO) beschikt over een dergelijke bepaling.

Een derde indicatie voor nauwere militaire samenwerking binnen de SCO is de groeiende band tussen SCO en CSTO. In oktober 2007 is een Memorandum of Understanding (MoU) ondertekend tussen CSTO en SCO waarmee de deur voor militaire samenwerking – meer dan de in gang gezette aanwezigheid van CSTO-waarnemers bij SCO-oefeningen – is geopend. Een dergelijke samenwerking betekent ook versterking van de militaire component binnen de SCO.

De vierde aanduiding is de structurele aanpak van militaire oefeningen. Van een ad-hoc benadering gaat de SCO de oefeningen voortaan structureel aanpakken. Op 27 juni 2007 hebben de SCO-ministers van Defensie daartoe een overeenkomst getekend. Volgens de Kirgizische minister van Defensie, Ismail Isakov, biedt deze overeenkomst de organisatorische en juridische grondslagen voor toekomstige militaire oefeningen.⁶

Een vijfde en laatste aanwijzing voor een mogelijke gang van de SCO naar een veelzijdige veiligheidsalliantie is het ontwikkelen van veiligheidsmechanismen. De Sjanghai Top (2006) stelde vast dat in het geval van een bedreiging van de regionale vrede, stabiliteit en veiligheid, de SCO-lidstaten onmiddellijk consultaties zullen houden om de crisis effectief te kunnen beantwoorden. Voorts werd de intentie geuit tot het opzetten van een mechanisme van maatregelen tegen bedreigingen van de regionale vrede en een mechanisme voor conflictpreventie binnen het veiligheidsraamwerk van de SCO. De intentie om dergelijke veiligheidsmechanismen – waarover de NAVO ook beschikt – te ontwikkelen, kwam ook naar voren op de Bisjkek Top (2007).⁷

Militaire oefeningen

De oefeningen die de SCO sinds 2002 ten minste eenmaal per jaar heeft gehouden vertonen een stijgende lijn van ambitie. Deze hebben zich ontwikkeld van bilateraal via multilateraal naar oefeningen van alle lidstaten en van antiterrorisme naar internationale veiligheid. Voorts is er ook in de omvang van de ingezette troepen en de complexiteit van de oefeningen een groei waar te nemen. 2005 was het jaar van de doorbraak op dit gebied, toen Rusland en China voor het eerst in veertig jaar bilaterale oefeningen uitvoerden, die zij rangschikten onder de SCO. Hoewel deze oefeningen formeel werden aangeduid als vredeshandhavende en terreurbestrijdende operaties, demonstreerde de omvang van tienduizend militairen, de massale inzet van zware wapens en het uitvoeren van luchtlandingen en amfibische acties eerder het vermogen van deze twee landen tot moderne conventionele oorlogvoering en daarmee de militaire kracht van de SCO in deze regio.⁸ Met voor het eerst deelname van alle SCO-leden, de inzet van niet alleen defensietroepen maar ook eenheden van andere machtsministeries met eigen troepen – zoals de Russische veiligheidsdienst FSB en de Russische Grenstroepen en Binnenlandse Troepen – maar ook de primeur van een combinatie met de politieke topontmoeting, betekende *Peace Mission 2007* een stap verder in het niveau van gezamenlijke militaire oefeningen.⁹

De geïntensiveerde samenwerking met de CSTO zal dit proces nog verder versterken. Aldus zijn militaire oefeningen een structureel onderdeel geworden van het veiligheidsdomein van de SCO. Het machtsvertoon van *Peace Mission 2005* en *Peace Mission 2007* wijst erop dat dit niet alleen de interne en onderlinge veiligheid dient, maar zeker ook moet worden beschouwd als instrument van externe veiligheid, ter versterking van de positie van de SCO in de internationale arena.

Antiterrorisme

Terrorisme heeft zich geleidelijk ontwikkeld tot de grootste dreiging voor de verschillende lidstaten van de SCO. Vanwege het transnationale karakter van terrorisme kwamen de landen tot de conclusie dat de bestrijding hiervan op SCO-niveau moest worden geregeld. Op de Top ter gelegenheid van de oprichting van de SCO als organisatie – ter vervanging van de Shanghai Five – in Sjanghai (juni 2001), tekenden de lidstaten de Conventie tegen terrorisme, separatisme en extremisme om deze dreiging gezamenlijk te keren. Vervolgens besloot de SCO op de Top van St. Petersburg (juni 2002) tot de oprichting van een gezamenlijke Regionale Anti-Terrorisme Structuur (RATS). In juni 2004 trad de RATS operationeel in werking in Tasjkent (Oezbekistan). De RATS analyseert

regionale terreurbewegingen, vergaart informatie vanuit de lidstaten over terreurdreigingen en geeft aanbevelingen over antiterreurbeleid.¹⁰ Concrete activiteiten van de RATS zijn de coördinatie van anti-terreuroefeningen met veiligheids- en gezagshandhavende troepen en maatregelen om de financiering van terroristen tegen te gaan. Zo lag bij de SCO-oefening *Sotroednitsjestvo 2003* (augustus 2003) de nadruk op de Chinese Xinjiang/Oeigoer regio – grenzend aan Rusland, Kirgizië, Kazachstan en Tadzjikistan – met zo'n vijftien tot twintig miljoen moslim Oeigoeren als inwoners. De locatie van deze oefening had alles te maken met een groeiende zorg over islamitisch extremisme in deze regio en de vrees van Chinese en Kirgizische autoriteiten dat Oeigoer-separatisten mogelijk aansluiting zochten bij gelijkgezinde groeperingen, zoals de Islamic Movement of Uzbekistan (IMU). De IMU zou met de Taliban en Al Qaida in Afghanistan optrekken en Moskou verdacht Oeigoer-separatisten van samenwerking met het Tsjetsjeense verzet.¹¹ Bij latere oefeningen, zoals *East-Antiterror 2006* en *Issyk-Kul Antiterror 2007*, stond ook de strijd tegen de zogenoemde 'drie kwaadaardigheden' – terrorisme, separatisme en extremisme – centraal. Ook *Peace Mission 2007* haakte hierbij aan. Deze oefening begon met politiek-militaire consultaties in Urumqi, de hoofdstad van de Chinese Xinjiang/Oeigoer-regio. Ongewijfeld was de start van de oefeningen op deze locatie bedoeld om een signaal af te geven tegen separatistische aspiraties in deze regio.

Wapenhandel

Met Rusland als leverancier vormt wapenexport ook een verbindende factor binnen de SCO. Zo werd in augustus 2005 door Westerse en Russische media gesuggereerd dat de tweede doelstelling van de oefening *Peace Mission 2005* was gelegen in wapenleveranties. Direct na afloop van die oefeningen maakte China bekend dat het belangstelling had voor het verwerven van dertig Il-76 transportvliegtuigen.¹² Dit versterkte de veronderstelling van de media.

Met 45 procent van de totale Russische wapenexport is China de beste klant. Sinds 2000 heeft Rusland wapensystemen – zoals gevechtsvliegtuigen, onderzeeboten en oppervlakteschepen – geleverd ter waarde van twee miljard dollar per jaar. Omdat China toch al een uitstekende afnemer was van Russisch wapentuig, was de 'wapenshow' van augustus 2005 wellicht eerder bedoeld voor de overige SCO-lidstaten en de -waarnemerstaten. Zo is SCO-waarnemer India goed voor veertig procent van de Russische wapenexport en wordt Iran beschouwd als een interessante groeimarkt voor Russische wapens.¹³ Wapenhandel is geen gezamenlijke SCO-activiteit, maar een bilaterale zaak tussen Moskou en

enkele SCO-partners. De SCO biedt echter een geschikt platform om wapencontracten af te sluiten. Gezien het feit dat energiezaken, die tot voor kort ook slechts op bilaterale basis binnen de SCO werden geregeld maar die inmiddels met de Energieclub een gemeenschappelijk karakter krijgen, is het zeker niet ondenkbaar dat op termijn wapenhandel ook een meer collectieve SCO-benadering verkrijgt. De intensivering van de banden met de CSTO zou hiertoe ook een instrument kunnen zijn. In oktober 2007 heeft Moskou aan de andere CSTO-landen aangeboden om Russisch wapentuig te kopen tegen binnenlandse, Russische prijzen. Mogelijkerwijs zal Rusland vanuit de samenwerking van SCO en CSTO, in SCO-verband ook aan China en de waarnemerstaten een dergelijk aanbod van goedkope wapenleveranties gaan doen.¹⁴

Energie en veiligheidsbeleid

Op de Topontmoeting van Sjanghai (15 juni 2006) stond voor het eerst energie op de agenda van de SCO als een belangrijk besprekingspunt. Tijdens het overleg hierover maakte de Russische president Poetin zijn intentie bekend om een Energieclub op te richten, teneinde een gezamenlijk energiebeleid binnen de SCO te ontwikkelen. Op hun reguliere bijeenkomst in Doesjanbe, Tadzjikistan (15 september 2006), zetten de regeringsleiders van de SCO de discussie over een gezamenlijk energiebeleid voort. Allereerst kwam samenwerking aan bod over urgente kwesties ten aanzien van energie, transport en telecommunicatie. Voorts stelden de premiers werkgroepen in ten behoeve van de brandstof- en energiesector, en voor informatie- en telecommunicatietechnologie. Ook namen de regeringsleiders besluiten om de door Poetin voorgestelde Energieclub gestalte te geven. Daartoe werd een speciale werkgroep over brandstoffen en energiebronnen gevormd, die zo spoedig mogelijk met voorstellen moest komen voor de oprichting van de Energieclub. Afgevaardigden van Rusland en Kazachstan zouden daartoe voorstellen aanbieden aan het SCO-Secretariaat, teneinde die in 2007 op een vergadering van de hoofden van brandstof- en energieministeries van de lidstaten te bespreken.

De oprichting van de Energieclub van de SCO vond plaats op 3 juli 2007 in Moskou. Het Statuut van de Energieclub, waarin de waarnemerstaten ook een rol wordt toegekend, vermeldt dat dit orgaan energieproducenten, -consumenten en doorvoerlanden verenigt ter bevordering van de onderlinge afstemming van nationale energiestrategieën, met het doel om de collectieve energieveiligheid te versterken. Op de SCO-

Top van Bisjkek (augustus 2007) bevestigde de Russische minister van Buitenlandse Zaken, Sergei Lavrov, dat aan de SCO-waarnemers een actieve rol wordt toegekend, bijvoorbeeld door deelname van hun energiebedrijven.¹⁵ Hoewel tot dusverre energiedeals bilateraal tot stand kwamen, betekent de oprichting van de Energieclub toch een stap verder in de richting van een gezamenlijk energiebeleid, ondanks dat het vooralsnog niet duidelijk is wat hiermee wordt beoogd.

De veiligheidsdimensie van energievoorzieningszekerheid

Naast politiek-militaire kwesties komt energievoorzieningszekerheid – verder aan te duiden als energieveiligheid – steeds vaker naar voren als een vitaal onderdeel van het veiligheidsbeleid van de SCO.¹⁶ De in juli 2007 opgerichte Energieclub streeft naar een gemeenschappelijk energiebeleid. Net als de militaire oefeningen in SCO-verband, die eveneens van bilateraal via multilateraal naar een gezamenlijk beleid uitgroeiden, is een vergelijkbare ontwikkeling op energieterrein voorstelbaar.

De veiligheidsdimensie van energie komt in de eerste plaats naar voren als het bezit van energiebronnen een vorm aanneemt van energiedominantie, die door derden als een bedreiging wordt ervaren. In het geval van de SCO zien Westerse deskundigen deze organisatie soms als een mechanisme om Amerikaanse en andere Westerse mogelijkheden uit Centraal Azië te verjagen, waarmee Westerse veiligheidsbelangen zouden worden bedreigd. Op dezelfde wijze zou het Westen de Energieclub van de SCO kunnen beschouwen als een bedreiging voor de eigen (energie) belangen. Zo heeft Iran op de SCO-Top van Sjanghai (2006) het voorstel gedaan om samen met Rusland – de twee grootste gasproducenten ter wereld – een ‘gaskartel’ op te zetten, teneinde de gasprijzen te kunnen bepalen. Hoewel dit voorstel niet door Rusland is aanvaard en het een hoog propagandagehalte heeft – gasprijzen zijn gebonden langdurige contracten en worden bepaald door bedrijven, niet door overheden – is de bezorgdheid in het Westen over de eventuele aanwending van energie als machtsmiddel door (staten van) de SCO hierdoor wel toegenomen.¹⁷ Deze ongerustheid kan worden tegengesproken met het argument dat de energieproducerende landen van de SCO niet alleen elkaars partners zijn, maar ook elkaars rivalen op de veelbelovende afzetmarkten in Oost- en Zuidoost Azië. Zo wil China van de Russische energiedominantie afkomen door een voet aan de grond te krijgen in de energiesectoren van Turkmenistan, Kazachstan en Oezbekistan, die een serieuze concurrent aan het vormen zijn van Ruslands pijpleidingnet naar Europa. Ook is er binnen de SCO een brede schakering van samenwerking met het Westen op energiegebied. Van een

eenduidig energieblok (tegen het Westen) is dus zeker geen sprake. Het is de vraag of een gezamenlijk SCO-energiebeleid die diversiteit zal kunnen veranderen.

In recente jaren hebben politiek-militaire veiligheidsorganisaties belangstelling gekregen voor energieveiligheid, omdat men zich realiseert dat veiligheid niet alleen een militaire maar ook een energiedimensie kent. Dit geldt voor de NAVO, maar bijvoorbeeld ook voor de CSTO en het GOS (Gemenebest van Onafhankelijke Staten). De beveiliging van olie- en gaspijpleidingen tegen terreuraanslagen maakt deel uit van het takenpakket van de door Rusland geleide CSTO. Zo was tijdens de oefeningen van deze militaire alliantie in Wit-Rusland (juni 2006), een van de doeleinden de beveiliging van gas- en oliepijplijnen. Voorts is de CSTO sinds 2004 ook verantwoordelijk voor de beveiliging van de spoorwegen – net als die met betrekking tot het pijpleidingennetwerk gerelateerd aan strategische, economische belangen van de lidstaten. Ook het GOS is betrokken bij de beveiliging van energie-infrastructuur. Zo heeft het Anti-Terreur Centrum van het GOS al herhaaldelijk dergelijke oefeningen uitgevoerd – bijvoorbeeld bij het vrijdelen van een terreuroverval op een olietanker in de Kaspische Zee nabij de Kazachse stad Aktau (augustus 2005), en bij een kernreactor in Armenië (september 2006).¹⁸

Vooralsnog ontbeert de SCO snel inzetbare reactietroepen – waarover de NAVO en CSTO wel beschikken – en daarmee ook over een collectief militair takenpakket. In het licht van de genoemde ontwikkelingen binnen de SCO naar een volwaardige veiligheidsorganisatie, evenals de toenevende militaire samenwerking met de CSTO en de verdere uitbouw van de Energieclub, zou deze situatie wel eens kunnen gaan veranderen. Gezien het feit dat de SCO-staten ook te kampen hebben met terreuraanslagen, mogelijk ook tegen hun energie-infrastructuur, is het goed denkbaar dat de SCO in de toekomst ook een permanente reactiemacht zal opzetten. Gezien de ontwikkelingen daartoe bij andere veiligheidsorganisaties, zoals NAVO en CSTO, ligt dan een taakstelling voor die troepen ook op het gebied van energieveiligheid (infrastructuur en transportroutes) voor de hand.

Samenwerking met de Collective Security Treaty Organisation

Binnen het raamwerk van het GOS werd in mei 1992 in Tasjkent (Oezbekistan) het Verdrag voor Collectieve Veiligheid (Collective Security Treaty, CST) getekend, met een looptijd van vijf jaar en de mogelijkheid

van verlenging. Dit verdrag behelst de wens van de partijen om af te zien van het gebruik van of het dreigen met geweld. Voorts mogen de verdragspartners niet toetreden tot andere militaire allianties of groepen van staten (art. 1). Het CST kent verder net als de NAVO een militaire bijstandsclausule: agressie tegen een van de verdragspartners wordt gezien als een aanval op allen (art. 4).¹⁹ In 1999 tekenden de presidenten van Armenië, Kazachstan, Kirgizië, Rusland, Tadzjikistan en Wit-Rusland een protocol voor verlenging van het Verdrag met vijf jaar. Azerbeidzjan, Georgië en Oezbekistan weigerden dit protocol te tekenen en trokken zich terug uit het Verdrag. In 2002 ondertekenden de zes verdragspartners van het CST een statuut waarmee het Verdrag werd uitgebreid en onderdeel werd van een organisatie: de Collective Security Treaty Organisation (CSTO). In juni 2006 trad Oezbekistan (andermaal) toe tot de CSTO.

Volgens president Poetin liggen de voornaamste verantwoordelijkheden van de CSTO op de terreinen van defensiesamenwerking, de wapenproductie, de opleiding van militairen, en vredeshandhavende operaties. Andere samenwerkingsgebieden zijn een collectief geïntegreerd luchtverdedigingssysteem en de strijd tegen terrorisme en drugshandel.²⁰ Voorts beschikt de CSTO over een gezamenlijk militair hoofdkwartier in Moskou en over een collectieve snel inzetbare troepenmacht. Deze gemeenschappelijke strijdmacht bestaat uit 4.000-4.500 militairen, met bijdragen van drie bataljons door Rusland en Tadzjikistan, twee door Kazachstan en Kirgizië, eenheden van de Russische militaire basis in Tadzjikistan en de luchtmachtgroep van de Russische vliegbasis in Kant (Kirgizië).²¹

De dag na de ondertekening van een Memorandum of Understanding met de SCO hield de CSTO op 6 oktober 2007 een topontmoeting in de Tadzjiekse hoofdstad Doesjanbe. De CSTO maakte op deze top besluiten bekend die de militaire samenwerking tussen de lidstaten een flinke stap vooruitbrachten. De op instigatie van Rusland ondertekende verklaringen behelsden onder meer het al langer bediscussieerde concept tot oprichting van een gemeenschappelijke troepenmacht voor vredesoperaties, maar ook het aanbod van Moskou aan de andere leden om Russisch wapentuig te kopen tegen binnenlandse, Russische prijzen. Het militaire contingent omvat de oprichting van brigades van vredeshandhavende troepen, die de CSTO desgewenst wereldwijd kan inzetten, dus niet alleen binnen het eigen verdragsgebied. De Russische minister van Buitenlandse Zaken, Lavrov, ontkende echter op de top dat deze troepenmacht zou worden ingezet in de zogenoemde *Frozen Conflicts*, de separatistische conflictregio's van Abchazië en Zuid-Ossetië in

Georgië en Nagorno-Karabach tussen Armenië en Azerbeidzjan. Verder besloot de CSTO in Doesjanbe om zijn snelle reactiemacht in Centraal Azië voor het einde van 2010 van modern materieel te voorzien.²²

Centraal Azië als gebied van belangstelling voor de CSTO

De CSTO heeft het verdragsgebied onderverdeeld in drie regio's: een Europese, een Kaukasische en een Centraal Aziatische regio. Recente beleidsdocumenten van de CSTO en verklaringen van functionarissen wijzen erop dat aan de Centraal Aziatische regio meer belang wordt toegekend dan de andere twee.²³ Het belang van Centraal Azië is onder meer toegenomen door de herintreding van Oezbekistan tot de CSTO. Na forse Westerse kritiek op het bloedig neerslaan van een opstand in het Oezbeekse Andijan, voorjaar 2005, heeft Oezbekistan het vertrek geëist van de Amerikaanse militairen van zijn luchtmachtbasis, die daar waren gestationeerd in verband met het conflict in Afghanistan. Na het vertrek van de Amerikanen in november 2005 is Oezbekistan de banden met Rusland gaan aanhalen, hetgeen in de zomer van 2006 resulteerde in de terugkeer in de CSTO. Volgens Russische onderzoekers was de voornaamste reden voor de Oezbeekse president Karimov om van het Amerikaanse naar het Russische kamp over te stappen gelegen in het feit dat hij bescherming zocht voor het overleven van zijn bewind, na de regimeveranderingen in Georgië, Oekraïne en Kirgizië.²⁴

De CSTO heeft het voornemen een omvangrijke troepenmacht op te zetten, bestaande uit eenheden van verschillende Centraal Aziatische staten. De alliantie heeft al zijn collectieve snel inzetbare troepenmacht gestationeerd in deze regio en gaat volgens CSTO Secretaris-generaal Nikolai Bordjoezja nog door met een militaire opbouw in dit gebied. Voorts heeft de CSTO aan de CSO voorgesteld om samen op te trekken bij de wederopbouw van Afghanistan. Bordjoezja meent dat de CSTO samen met China en de SCO moeten voorkomen dat de Taliban weer aan de macht komt in Afghanistan. De relatie van de CSTO met de NAVO is ambivalent: oproepen tot samenwerking en kritiek op de Westerse militaire betrokkenheid in Centraal Azië wisselen elkaar af. Het Westen zou de versterking van het militaire contingent van de CSTO in Centraal Azië kunnen opvatten als een reactie op de oostwaartse uitbreiding van de NAVO en las een poging om GOS-staten binnen de Russische militaire invloedssfeer te houden. Bordjoezja bevestigde een dergelijke aanname met zijn waarschuwing dat het Westen bezig zou zijn met de opbouw van een militaire infrastructuur rond Rusland, Wit-Rusland en andere CSTO-landen.²⁵

Intensivering van de relaties tussen SCO en CSTO

Het ontwikkelen van nauwere betrekkingen tussen de SCO en de CSTO is geen gemakkelijk proces geweest. Eerst was het Oezbekistan – dat zich tot medio 2005 nog in het Amerikaanse kamp bevond – dat dwarslag, later China. Al in 2003 had Rusland de intentie om de twee organisaties dichter bij elkaar te brengen, om gezamenlijk de strijd tegen terrorisme en drugshandel aan te gaan, maar waarschijnlijk ook om een ‘Oosters blok’ op te werpen tegen de Westerse militaire inmenging in de regio – het conflict in Afghanistan. Bij het opwerpen van blokkades tegen nauwere betrekkingen tussen SCO en CSTO door Oezbekistan – onder andere met het dreigement uit de SCO te stappen – speelde ook de machtsstrijd om de leiderspositie in Centraal Azië tussen dit land en Kazachstan een rol. Voorts was Tasjkent destijds gekant tegen militaire oefeningen van de SCO op Oezbeeks grondgebied – het gaf de voorkeur aan samenwerking met de NAVO – en nam het in 2003 niet deel aan de SCO-oefeningen in Kazachstan en China vanwege een mogelijke betrokkenheid van de CSTO hierbij.²⁶

In 2006 – het jaar waarin Oezbekistan weer als lid van de CSTO toetrad – leken de kansen voor een intensivering van de relaties tussen CSTO en SCO gekeerd. Zo verklaarde SCO Secretaris-generaal Zhang Deguang dat de Raad van ministers van Buitenlandse Zaken het SCO-Secretariaat had opgedragen om samenwerking met de CSTO op veiligheidsgebied op te zetten. Een jaar later echter, in april 2007, bleek dit te optimistisch en waren de onderhandelingen over een Memorandum of Understanding – dat naar tekst al gereed was en slechts wachtte op ondertekening – vastgelopen omdat China in een nauwe samenwerking met de militaire CSTO toch het gevaar zag van ‘militarisering’ van de SCO.

Volgens China was de CSTO met een eigen troepenmacht en een bijstandsclausule bij uitstek een politiek-militaire organisatie. Maar de SCO moest herkenbaar blijven als politiek-economische organisatie. Te nauwe banden van de SCO met de CSTO zou bij de buitenwereld de indruk kunnen wekken dat ook de SCO militaire samenwerking als hoogste prioriteit kent. Naast de tegenwerking bij het sluiten van het Memorandum of Understanding heeft China ook voorkomen dat *Peace Mission 2007* een gezamenlijke oefening van SCO en CSTO zou zijn. China had in november 2006 een voorstel daartoe van de Russische Chef van de Generale Staf, Joeri Baloejevski, afgewezen.

De Chinese tegenwerking weerhield de CSTO er niet van om het pad van toenadering te continueren. Zo riep de CSTO in juli 2007 de SCO op tot gezamenlijk optreden ten aanzien van Afghanistan. Ondanks de Chinese terughoudendheid en het feit dat het klaarliggende Memorandum

dum of Understanding nog steeds niet was ondertekend, maakte de slotverklaring van de Bisjkek Top (2007) positief melding van de innigere samenwerking tussen de twee organisaties. Hierin spraken de staatshoofden hun steun uit voor verdieping van de betrekkingen tussen SCO en CSTO teneinde de regionale en internationale veiligheid te versterken en wederzijdse dreigingen te bestrijden.²⁷

Op 5 oktober 2007 vond uiteindelijk dan toch de ondertekening plaats van het Memorandum of Understanding tussen SCO en CSTO, tijdens een Topconferentie van het GOS in Doesjanbe. Vermoedelijk om de Chinezen over de streep te krijgen, rept het Memorandum over samenwerking tussen de Secretariaten en dus niet tussen de organisaties zelf, hoewel dat laatste in de praktijk wel het geval zal zijn. De in het Memorandum opgenomen terreinen van samenwerking zijn: het verzekeren van regionale en internationale veiligheid; strijd tegen terrorisme, wapen- en drugshandel en transnationale internationale criminaliteit; alsmede andere gebieden van gemeenschappelijk belang. Bij de ondertekening vermeldde CSTO-Secretaris-generaal Bordjoezja expliciet dat de samenwerking tussen de twee oosterse organisaties niet tegen de NAVO is gericht. Op 4 december 2007 belegden SCO en CSTO in Moskou hun eerste overleg over de in het Memorandum of Understanding omschreven gebieden van samenwerking.²⁸

Tegengestelde visies van Rusland en China over de CSTO

China en Rusland verschillen regelmatig van mening over een nauwere relatie tussen CSTO en SCO, zoals blijkt uit het Chinese veto uitgesproken tegen de uitvoering van *Peace Mission 2007* als een gezamenlijke oefening van SCO en CSTO. Tegen de aanwezigheid van militaire waarnemers van de CSTO bij deze en andere SCO-oefeningen had China geen bezwaar. Bij het dispuut over samenwerking tussen de SCO en de CSTO gaat het niet om de verschillende lidmaatschappen – Armenië en Wit-Rusland in de CSTO en China in de SCO, met Rusland en de vier Centraal Aziatische staten als dubbele leden – maar om andere zaken die te maken hebben met macht en invloed van de twee hoofdrolspelers van de SCO. Rusland heeft onmiskenbaar de leiding in de militaire alliantie CSTO en kan desgewenst hiermee zonder Chinese bemoeienis ook in Centraal Azië militair optreden. Waarschijnlijk heeft de onenigheid meer te maken met een dubbelzijdige vrees van China. Allereerst kan nauwere samenwerking in SCO-CSTO-verband de positie van Rusland versterken omdat het twee van zijn satellieten, Armenië en Wit-Rusland, inbrengt. Ten tweede, vrees voor het karakter van de SCO. Aangezien China het Westen ziet als een cruciale afzetmarkt voor zijn

producten, zou een imago van de SCO als 'de NAVO van het Oosten' contraproductief kunnen zijn voor de economische en politieke belangen van China. Naar verwachting zullen China en Rusland die interne machtsstrijd binnen de SCO – niet alleen over de betrekkingen tussen SCO en CSTO – continueren, omdat hun nationale belangen prevaleren boven die van de SCO.

Conclusies

Groeiende besluitvorming buiten de topontmoetingen

De jaarlijkse topontmoetingen van staatshoofden van de SCO laten een constante toename zien van het aantal thema's van samenwerking. Dit heeft ook zijn weerslag in een groei van de overlegcycli van ministers en overheidsorganen. Tegelijkertijd is er een tendens waar te nemen dat steeds vaker fundamentele besluiten niet langer in de jaarlijkse topontmoetingen maar in andere besluitvormingsfora worden genomen. Dat was zeker het geval met de SCO Top van Bisjkek (2007) die resulteerde in weinig belangwekkende beslissingen. De SCO-leden lieten buiten dit toponderleg wel een aantal essentiële zaken vastleggen: de Overeenkomst inzake gezamenlijke militaire oefeningen (ministers van Defensie, Bisjkek, 27 juni); de instelling van de Energieclub (ministers van Energie, Moskou, 3 juli); en het overleg inzake een Memorandum of Understanding tussen SCO en CSTO (Beijing, 1 augustus). Deze ontwikkeling van besluitvorming over wezenlijke zaken in andere overlegfora dan de jaarlijkse topontmoeting geeft aan dat de SCO als organisatie in ervaring en slagvaardigheid toeneemt met een hoeveelheid aan activiteiten, die die niet langer te bevatten zijn in de jaarlijkse politieke top.

Nationale belangen en een gebrek aan gemeenschappelijke visie

Hoewel de organisatiegraad van de SCO toeneemt, valt tegelijkertijd te constateren dat de onderlinge samenwerking tussen lidstaten en waarnemerstaten gemeenschappelijke doeleinden ontbeert. De positieve ontwikkeling van een groeiende agenda en een divers gezelschap van leden en waarnemers kent een keerzijde in het feit dat dit het handelingsvermogen aantast. Lid- en waarnemerstaten hebben hun eigen belangen en dito agenda's, die consensus over het te voeren gemeenschappelijke beleid in de weg kunnen staan. Zo heeft China belang bij het vinden van afzetmarkten voor zijn fors groeiende economie en ook van energiebronnen om die economie draaiende te houden, maar wil daarvoor niet afhankelijk zijn van Rusland. Rusland, gesteund door de omvang-

rijke olie- en gasinkomsten, heeft zijn vizier gericht op versterking van zijn leiderschapsstatus binnen het GOS en herstel van Ruslands supermachtsstatus in de internationale arena. De Centraal Aziatische lidstaten en waarnemer Mongolië willen zowel Rusland – als politieke bondgenoot – als het Westen – als handelspartner – te vriend houden, en zien de SCO primair als garantie voor het overleven van hun regimes. De waarnemers India en Pakistan tonen met hun deelname onafhankelijke koers van het Westen, hoewel ze daarmee ook naar believen samenwerken. En Iran ziet de SCO vooral als propagandaplatform voor anti-Westers beleid, waarbij het momenteel in Rusland een steunpilaar vindt. Deze combinatie van tegengestelde belangen en doeleinden demonstreert het gebrek aan een gemeenschappelijke visie vooral met betrekking tot buitenlands beleid.

Conflicterende opvattingen

De eerder geschetste divergerende doelstellingen van Rusland en China over de samenwerking tussen SCO en CSTO, staan niet op zichzelf maar zijn slechts een voorbeeld van tegenstellingen in andere combinaties. Zo lijkt het erop dat de politiek-militaire relatie tussen China en Kazachstan – terwijl die op energiegebied gewoon doorgaat – verstoord is. Voorafgaande aan de militaire oefening *Peace Mission 2007* verbood Kazachstan de doortocht van Chinese troepen naar Rusland over zijn grondgebied. Hoewel beide landen lid zijn van de SCO en deelnemers waren aan de oefening, slaagde Kazachstan – hetzij door tijdgebrek dan wel door onwil – er niet in om tijdig wetgeving door te voeren om passage van deze vreemde troepen toe te staan. In plaats van de voor de hand liggende directe route van de noordwestelijke Chinese provincie Xinjiang naar Tsjeljabinsk in the Russische Oeral via Kazachs territorium, moesten de Chinese troepen noodgedwongen een omweg van tienduizend kilometer maken door Siberië.²⁹ Mogelijk als een verzoevend gebaar en om aan te tonen dat de kwestie van doortocht van vreemde troepen op zijn grondgebied op korte termijn zal zijn geregeld, heeft Kazachstan inmiddels aangeboden om gastheer te zijn voor de volgende collectieve SCO-oefeningen, in 2008 of later. China en Kazachstan hebben wel een goede samenwerking op energiegebied nu er een directe oliepijpleiding tussen beide landen bestaat. Ook onderhouden deze twee staten goede handelscontacten met het Westen. Zowel die handelscontacten als de samenwerking op energiegebied gaan in tegen wat Rusland ervaart als zijn belangen: energiedominantie en anti-Westers beleid.

Ook tussen andere (groepen) van landen bestaan disputen. Zo bestrijdt

Oezbekistan het Kazachse overwicht in de Centraal Aziatische regio. Oezbekistan heeft zichzelf traditioneel die rol toebedeeld en zocht daarom tot 2005 aansluiting bij het Westen. Gezien die aspiraties zal Oezbekistan een eigen koers blijven varen in de SCO die kan botsen met Kazachstan of andere staten. Een ander probleem kan zijn dat de relaties tussen India en Pakistan mogelijk weer verslechteren. Tot in het recente verleden hebben deze landen herhaaldelijk grensconflicten uitgevochten. Op grond van tegengestelde nationale belangen kan de samenwerking – zoals die zijn beslag krijgt in hun status als waarnemer binnen de SCO – weer omslaan in (gewelddadige) confrontatie. Wat zou een dergelijk intern conflict voor consequenties hebben voor de eendracht en gezamenlijke beleidsvisie van de SCO?

Tot dusver heeft Iran zich nooit bemoeid met de extreem islamitische verzetsbewegingen in de Centraal Aziatische staten, hoewel het zich elders – rond Israël – opwerpt als de beschermheer van dergelijke groeperingen. Waarschijnlijk zijn de (handels)betrekkingen binnen het SCO belangrijker voor Iran dan het promoten van ideologische doeleinden. Mocht het die koers veranderen ten gunste van steun voor de Centraal Aziatische extreem islamitische terreurgroepen, dan wordt de SCO geconfronteerd met een interne splijtzwaam.

Een andere verdeeldheid oproepende kwestie is de aanwezigheid van Westerse troepen in de regio. Oezbekistan heeft de Amerikaanse troepen gedwongen te vertrekken in november 2005, terwijl Kirgizië op zijn grondgebied zowel de Amerikanen een luchtmachtbasis in stand laat houden als de Russen. En de in de slotverklaring van de SCO-Top van Astana (2005) opgenomen passage waarin de staatshoofden opriepen tot vertrek van de vreemde (Westerse) troepen uit de regio was op instigatie van Rusland. China en de Centraal Aziatische staten gingen slechts schoorvoetend mee akkoord.³⁰

Er zijn dus genoeg voorbeelden die wijzen op grote interne verdeeldheid binnen de SCO. Het is niet uitgesloten dat uiteenlopende nationale belangen van verschillende leden en waarnemers tot grote beroering kunnen leiden en/of partijvorming binnen de organisatie, wat verlamvend zou kunnen werken op zowel de interne samenwerking als gemeenschappelijk beleid naar buiten.

Samenwerking met de CSTO

Ondanks de Chinese terughoudendheid inzake een versterking van de banden tussen SCO en CSTO wijst een aantal zaken toch op een dergelijke ontwikkeling: een Memorandum of Understanding tussen de beide organisaties is inmiddels getekend; militaire waarnemers van de CSTO

hebben al verschillende SCO-oefeningen bijgewoond; en de CSTO heeft gezamenlijke actie voorgesteld met de SCO met betrekking tot Afghanistan. Ook de slotverklaring van de SCO-Top in Bisjkek bevestigde die tendens tot nauwere samenwerking. Gezien de voortgaande intensivering van de betrekkingen mag gezamenlijk militair optreden in de nabije toekomst niet worden uitgesloten.

Als de SCO de intentie zou hebben om zich te ontwikkelen tot een volwaardige veiligheidsorganisatie, komt een goede relatie met de CSTO zeker van pas. Zo beschikt de CSTO al over een gezamenlijke troepenmacht en een bijstandsclausule, die essentiële elementen vormen voor een veiligheidsorganisatie. Met het merendeel van de staten in dubbel lidmaatschap, zou de SCO aan de CSTO een voorbeeld kunnen nemen voor het vormen van de eigen structuur op veiligheidsgebied.

Samenwerking met het Westen

In tegenstelling tot wat regelmatig vooral door Amerikaanse media wordt beweerd, ligt het niet erg voor de hand dat de SCO zich gaat ontwikkelen tot een anti-Westerse groepering. Hoewel Rusland hiervan een voorstander lijkt te zijn, geven de overige lidstaten de voorkeur aan instandhouding en bevordering van hun handelscontacten met het Westen. Zodoende gaat er vanuit de veiligheidsoptiek geen bedreiging uit van de SCO naar het Westen. Gezien de indicaties van een ontwikkelingsrichting naar een volwaardiger veiligheidsorganisatie, lijkt het echter wel zaak voor het Westen – en dan vooral zijn bondgenootschap, de NAVO – om dit nauwlettend te volgen. Anderzijds kan dit ook de aanleiding zijn voor het Westen om nauwere politieke contacten aan te gaan met de SCO, om daarmee wantrouwen en verkeerde veronderstellingen te voorkomen. Totnogtoe hebben zowel het Westen als de SCO hierbij een afwachtende houding aangenomen, hoewel de toenmalige Secretaris-generaal van de SCO, Zhang Deguang, verklaarde dat de SCO bereid is tot samenwerking met de NAVO, op terreinen van wederzijds belang.³¹

Partnerschap tussen NAVO en SCO-hoofdrolspeler China

De NAVO werkt samen met alle SCO-lidstaten, behalve met China. Sinds het begin van de jaren negentig heeft het Westerse bondgenootschap bilaterale samenwerking met de Centraal Aziatische staten in het kader van het Partnerschap voor Vrede. Voorts heeft de alliantie een speciaal partnerschap met de Russische Federatie, dat sinds 2002 vorm heeft gekregen in de NAVO-Rusland Raad. China uit echter regelmatig zijn wantrouwen tegenover activiteiten van de NAVO in de zuidoost Aziatische

regio.³² In het bijzonder het concept van *Global Partnerships* – nauwere relaties met landen als Japan, Zuid-Korea, Australië en Nieuw-Zeeland die al samenwerken met de NAVO in bijvoorbeeld Afghanistan – is een doorn in het oog van China. China keurt militaire activiteiten van anderen af in deze regio, die het beschouwt als de eigen invloedssfeer. Hoewel er enkele wederzijdse contacten en bezoeken zijn geweest, lijkt het erop dat China en de NAVO terughoudend staan tegenover een verdere dialoog.

Met het oog op de voorzichtige en geleidelijke transformatie van de SCO naar een veelzijdige veiligheidsorganisatie en het feit dat het Westen militair actief is in de regio van de SCO – de door de NAVO geleide ISAF-operatie in Afghanistan – is er veel voor te zeggen om die gereserveerdheid tussen partijen, in het bijzonder tussen China en de NAVO, te doorbreken. Tot op zekere hoogte is de huidige situatie in Zuidoost Azië vergelijkbaar met die in Oost Europa in de jaren negentig. In die tijd was het Warschaupact opgeheven en de Sovjet-Unie uit elkaar gevallen en zochten voormalige lidstaten en Sovjetrepublieken aansluiting bij het Westen. Ook toen bekeek de regionale mogendheid, Rusland, deze ontwikkelingen met argwaan. Met het dichterbij komen van de toetreding van voormalige Warschaupactstaten tot de NAVO, realiseerde het bondgenootschap zich dat het Moskou tegemoet moest komen om verslechtering van de relaties te voorkomen. Om die reden zette de alliantie een speciaal partnerschap met Rusland op. Thans, met een deels vergelijkbare toestand in Zuidoost Azië, zou de NAVO eenzelfde stap kunnen nemen in de richting van China. Het bondgenootschap zou een partnerschap als de NAVO-Rusland Raad met China kunnen beginnen, waarin beide partners met elkaar de dialoog aangaan en op termijn ook militaire samenwerking zouden kunnen regelen. Een dergelijk initiatief zou wederzijds vertrouwen bevorderen en wantrouwen kunnen wegnemen.

Gezamenlijke aanpak van NAVO en SCO in Afghanistan

De voorgestelde optie van nauwere contacten met China zou ook van toepassing moeten zijn op de relaties tussen de NAVO en de SCO. Tot nogtoe is de NAVO terughoudend geweest in het aangaan van samenwerking met de CSTO, waarschijnlijk vanwege de Russische dominantie in deze organisatie. Dit bezwaar gaat niet op voor de SCO, waarin naast Rusland ook China een vooraanstaande positie inneemt. Zowel de SCO als de NAVO ondervinden rond Afghanistan dezelfde dreigingen: drugs-handel en de terreur van de Taliban en Al Qaida. De beide organisaties kennen in ieder geval ten dele dezelfde belangen, wat een basis zou moeten kunnen vormen voor gezamenlijke activiteiten in de Centraal

Aziatische regio. Zoals eerder opgemerkt, heeft de CSTO aan de SCO een gemeenschappelijke aanpak voorgesteld om te voorkomen dat de Taliban weer aan de macht zou komen in Afghanistan. China, dat regelmatig bezwaar aantekent tegen nauwere samenwerking met de CSTO maar zich goed bewust is van de dreigingen in de regio, zou op grond van het laatste een voorstander kunnen zijn van samenwerking tussen SCO en NAVO om de gevaren te keren.

De SCO kent al betrokkenheid met Afghanistan. De SCO onderhoudt sinds november 2005 een contactgroep met Afghanistan. Voorts hebben de staatshoofden van de SCO op de Bisjkek Top hun bezorgdheid uitgesproken over de verslechterende veiligheidssituatie in Afghanistan, die consequenties kan hebben voor de Centraal Aziatische regio.³³ Gezien het feit dat de SCO en de NAVO beide belang hebben om de veiligheid en stabiliteit in Afghanistan te bevorderen, lijkt het verstandig dat de twee organisaties de krachten bundelen. Hoewel de SCO-leden op dezelfde topontmoeting kenbaar hebben gemaakt dat hun strijdkrachten primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in de regio, is het duidelijk dat in het bijzonder de Centraal Aziatische staten niet in staat zijn om de dreigingen van Taliban en Al Qaida aldaar te keren. Er zijn diversie opties denkbaar – militair, politiek, cultureel en sociaaleconomisch – waarbij de SCO de NAVO de helpende hand zou kunnen bieden bij het verbeteren van de toestand in Afghanistan. Een dergelijke samenwerking tussen de NAVO en de SCO zou twee doeleinden dienen. Ten eerste zou dit de stabiliteit van niet alleen Afghanistan maar van de Centraal Aziatische regio in zijn geheel ten goede komen, hetgeen ook bij de SCO hoog op de agenda staat. Ten tweede zou een samenspel van de SCO en het Westerse bondgenootschap ook de politieke verhoudingen tussen beide organisaties versterken. Op den duur zou hiermee wellicht ook de deur openstaan voor gezamenlijke militaire oefeningen en operaties van NAVO en SCO. Die militair-operationele samenwerking met Rusland was vijftien jaar geleden ook ondenkbaar, maar wordt tegenwoordig frequent en tot wederzijds genoegen toegepast.

Wanneer de relaties tussen de Alliantie en de SCO aldus intensiveren zullen argwaan en wantrouwen – voor zover aanwezig – verminderen. Net als met Rusland betekent dit niet dat uiteenlopende opvattingen – zoals de Westerse visie op de naleving van mensenrechten en democratie in de SCO – verdwenen zullen zijn, maar dat partijen deze kwesties openhartig kunnen bespreken in een forum van samenwerking. Een dergelijke benadering van de relaties tussen NAVO en SCO lijkt verstandiger te zijn dan het afwachtende beleid dat beide partijen totnogtoe hebben gevolgd.

Ontwikkeling van de SCO als veiligheidsorganisatie

Is de SCO, gezien de recente activiteiten op veiligheidsgebied zoals de vorming van een Energieclub, de Bisjkek Top en de *Peace Mission 2007* militaire oefeningen, bezig zich te transformeren tot een 'NAVO van het Oosten', of is dat een verkeerde voorstelling van zaken? Het is onmiskenbaar een feit dat de SCO in recente jaren grote stappen voorwaarts heeft gemaakt op veiligheidsbeleid, zowel militair-operationeel (militaire oefeningen) als politiek (beleidsconcepten). Activiteiten van de SCO in 2006 en 2007 – de combinatie van een politieke top met militaire oefeningen, de *de facto* toepassing van een bijstandsclausule, de geïntensiverde relatie tussen SCO en CSTO, de structurele regeling voor militaire oefeningen en de ontwikkeling van veiligheidsmechanismen – wijzen op een geleidelijke ontwikkeling naar een veelzijdige en ervaren veiligheidsorganisatie. Ontkenning hiervan zou geen recht doen aan de feiten. Wel is het de vraag of deze ontwikkeling gepland beleid is of meer de opeenstapeling van verschillende gebeurtenissen.

De SCO heeft zich getransformeerd van een wapenbeheersingsplatform via een regionale anti-terreurgroepering tot een internationale organisatie. Tot recentelijk had de SCO vooral een politiek en economisch karakter. De geschetste ontwikkelingen zijn echter indicatief voor nauwere samenwerking in de veiligheidsdimensie. Maar de SCO ontbeert een behoorlijk aantal elementaire zaken waar een volwaardige veiligheidsorganisatie – zoals de NAVO – niet zonder kan: een geïntegreerde politiek-militaire structuur, een permanent operationeel militair hoofdkwartier, een snel inzetbare troepenmacht, een militaire bijstandsclausule en frequent politiek overleg. Hoewel binnen de NAVO meningsverschillen ook niet vreemd zijn, lopen de politieke en economische belangen van de lidstaten en waarnemers van de SCO nogal sterk uiteen, hetgeen niet bevorderlijk is voor een consistent en eendrachtig veiligheidsbeleid. Een ander verschil met het Westerse bondgenootschap is dat dit vooral is gericht op externe veiligheidsdreigingen, terwijl de SCO zich vooralsnog hoofdzakelijk concentreert op interne en transnationale veiligheidsproblemen, zoals weergegeven in de strijd tegen de drie kwaadaardigheden: separatisme, terrorisme en extremisme. Met de ingezette activiteiten ter versterking van de veiligheidscomponent van de SCO kan een geleidelijke ontwikkeling tot een volwaardige veiligheidsorganisatie – ondanks de tekortkomingen en de interne gerichtheid – niet worden uitgesloten. Als dit echter al de intentie zou zijn, zal dit nog flink wat jaren vergen voordat een 'NAVO van het Oosten' op poten is gezet.

Noten

1. Dit hoofdstuk is een bewerking en actualisering van delen van Haas, M. de (ed.) (2007), *The Shanghai Cooperation Organisation: Towards a Full-Grown Security Alliance?*, The Hague: Clingendael CSCP Paper No. 3 (www.clingendael.nl).
2. In de praktijk nemen de waarnemerstaten deel aan de meeste activiteiten van de SCO, zoals de jaarlijkse topontmoetingen en zijn ze ook present bij militaire oefeningen. De waarnemers zijn ook expliciet genoemd in het statuut van de Energieclub van de SCO. Hun status is dus eerder een tweederangslidmaatschap, omdat doorgaans tegenstellingen tussen Rusland en China een daadwerkelijk lidmaatschap vooralsnog verhinderen.
3. Brief introduction to the Shanghai Cooperation Organisation (www.sectsco.org); gegevens over de bevolingsomvang ontleend aan: *Population Reference Bureau* (www.prb.org); omvang strijdkrachten: *NationMaster.com* (www.nationmaster.com).
4. *RIA Novosti*, 17 August 2007 ('ShOS ne nado sravnivat s NATO, schitayet Putin).
5. Weitz, R. (2006), Shanghai summit fails to yield NATO-style defence agreement, *Jane's Intelligence Review*, August, pp. 41-42.
6. SCO Defence Ministers gather in Bishkek, 27 June 2007 (www.sectsco.org); *Xinhua*, 27 June 2007 (SCO member states to increase defense co-op); Karniol, R. (2007), China, Russia expand 'Peace Mission 2007', *Jane's Defence Weekly*, 25 July.
7. Declaration on Fifth Anniversary of Shanghai Cooperation Organisation, 15 June 2006 (www.sectsco.org); Joint Communiqué of meeting of Council of Heads of SCO Member States, 16 August 2007 (www.sectsco.org).
8. Haas, M. de (2005), *Russian-Chinese Military Exercises and Their Wider Perspective: Power Play in Central Asia*, Swindon: Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy (zie ook: www.clingendael.nl).
9. Haas, M. de (2007), *The 'Peace Mission 2007' Exercises: The Shanghai Cooperation Organisation Advances*, Shrivenham: Advanced Research and Assessment Group, UK Defence Academy (zie ook: www.clingendael.nl).
10. *Radio Free Europe/Radio Liberty* (RFE/RL), 5 August 2003 (C. Carlson: Central Asia: Shanghai Cooperation Organization makes military debut); Weitz (2006), p. 40.
11. RFE/RL, 5 August 2003.
12. *Rossiyskaya Gazeta*, 19 August 2005 (V. Bogdanov: Russia risks playing someone else's game); *RFE/RL Newsline*, 9, 162, part I, 26 August 2005 (Sino-Russian war exercise starting to pay off?).
13. *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 1 July 2005 (V. Strugovets: Potentsial voyennogo eksporta pochti ischerpan), p. 6; *RFE/RL Russian Political Weekly*, 5, 28, 9 August 2005 (A. Blua: Joint exercises underscore growing ties be-

- tween Moscow and Beijing); *RFE/RL Newsline*, 17 October 2005, 9, 195, part I (Defense minister says Russia, China, India may hold joint military exercises); *RIA Novosti*, 31 August 2005 (Russia to increase military-technical cooperation with China) (*en.rian.ru*); *RIA Novosti*, 8 September 2005 (Putin steps in to revitalize arms sales to China) (*en.rian.ru*).
14. *Kommersant*, 8 October 2007 (Gendarme of Eurasia) (*www.kommersant.com*).
 15. Joint Communiqué of 2006 SCO summit (*english.scosummit2006.org*); Energy outcome of SCO meeting in Dushanbe, 20 September 2006 (*www.sectSCO.org*); Meeting of the Council of Heads of Government/Prime Ministers of SCO, Dushanbe, 15 September 2006 (*www.sectSCO.org*); Poyavitsya Energoklub ShOS, 3 July 2007 (*www.scosummit2007.org*); Polozheniye ob energeticheskoy klubbe, 3 July 2007 (*ibid.*); *RIA Novosti*, 16 August 2007 (Moratorium on admission to Shanghai Six to hold - FM Lavrov) (*en.rian.ru*).
 16. In deze bijdrage wordt de volgende definitie van energieveiligheid gehanteerd: "Energy security entails an assurance for the producing side that gas and oil are produced, transported, delivered and paid for without hindrance. To the consuming side, energy security entails undisturbed receipt of resources at reasonable prices, which ensure that their states continue to stably function." Zie: Haas, M. de, A. Tibold & V. Cillessen (2006), *Geo-Strategy in the South Caucasus: Power Play and Energy Security of States and Organisations*, The Hague: Clingendael Institute, p. 11.
 17. *RFE/RL Security Newsline*, 15 June 2006, 10, 109 (Iranian president wants to set gas prices jointly with Russia); *Inter Press Service*, 14 June 2006 (A. Bezlova: Politics-China: Ahmadinejad invited to Shanghai meeting) (*www.ipsnews.net*); *RFE/RL Newsline*, 10, 100, part I, 16 June 2006 (Putin says Gazprom could help finance planned Iranian pipeline).
 18. *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 9 June 2006 (I. Plugatarev: Karaul u truboprobodov mozhet prinyat ODKB), p. 2; *Central Asia – Caucasus Analyst*, 11 January 2006 (S. Blank: The great game goes to sea: naval rivalries in the Caspian); *Nezavisimaya Gazeta*, 16 June 2006 (I. Plugatarev: ODKB budet zashchishat' truboprovody).
 19. *CSTO website* (Dogovor o kolektivnoy bezopasnosti, Tasjkent, 15 May 1992 (*www.dkb.gov.ru*)).
 20. *Power and Interest News Report*, 21 December 2005 (M. Kaczmarek: Russia creates a new system to replace the C.I.S.); *RFE/RL*, 9, 120, part I, 24 June 2005 (Moscow reinforces military cooperation with CIS allies); *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 26 May 2006 (Korotko: Mirotvortsy ot ODKB); *RFE/RL*, 9, 223, part I, 1 December 2005 (Russian defense minister says CSTO could expand); *Eurasia Daily Monitor*, 27 June 2006 (V. Socor: Uzbekistan accedes to collective security treaty organization) (*www.jamestown.org*).

21. *Eurasian Home* (Collective Security Treaty Organisation) (www.eurasian.home.org); Weitz (2006), pp. 41-42; Marat, E. (2007), *Fissures in the force*, *Jane's Intelligence Review*, June, p. 26.
22. *Kommersant*, 8 October 2007.
23. Saat, J.H. (2005), *The Collective Security Treaty Organization*, Swindon: Conflict Studies Research Center, UK Defence Academy, pp. 8, 10; *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye* (I. Plugatarev: Varshavskiy dogovor vozrozhdayetsa, 24, 433, 1 July 2005, p. 2.
24. *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye* (Sozdayetsa Evraziyskaya Semerka), 28 October 2005.
25. *RIA Novosti*, 31 July 2007 (CSTO proposes to SCO joint effort on post-conflict Afghanistan); *RIA Novosti*, 14 May 2007 (CSTO plans to expand its military contingent).
26. *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 26 May 2003 (S. Loezjanin: Na poeti k 'Aziatskomoe NATO'); *Ibid.*, 25 June 2003 (V. Mukhin: ShOS i ODKB obyedinyayutsya).
27. Interview by SCO Secretary-General Zhang Deguang to ITAR-TASS News Agency, Beijing, 23 May 2006 (www.sectsco.org); *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 13 April 2007 (V. Litovkin: Poka ne srastajoetsja...); *RIA Novosti*, 31 July 2007 (CSTO proposes to SCO joint effort on post-conflict Afghanistan); SCO and CSTO set to sign MoU, 1 August 2007 (www.sectsco.org); Joint Communiqué of meeting of Council of Heads of SCO Member States, 16 August 2007 (*Ibid.*); *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 24 August 2007 (I. Safranchuk: ShOS na marshe. ODKB v oboze?).
28. Memorandum of Understanding between SCO Secretariat and CSTO Secretariat, 5 October 2007 (www.sectsco.org); *Daily Times*, 6 October 2007 (Security alliances led by Russia, China link up) (www.dailytimes.com.pk); *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 2 November 2007 (V. Litovkin: ODKB i SMI protiv terrorisma); Consultations held by SCO and CSTO Secretariats, 4 December 2007 (www.sectsco.org); *ISN Security Watch*, 13 December 2007 (S. Blagov: Eurasian groupings seek closer security ties).
29. *RIA Novosti*, 3 August 2007 (V. Litovkin: Brosok na Chebarkul); *Ibid.*, 24 July 2007 (N. Petrov: 'Peace Mission 2007' to tackle terror threats); *Ibid.*, 23 July 2007 (N. Petrov: Voyennyye gotovyatsya k 'mirnoy missii-2007'); *Ibid.*, 1 June 2007 (N. Litovkin: Kitayskaya intriga 'Mirnoy missii-2007'); *Ibid.*, 17 August 2007 (A. Tikhonov & V. Denisov: Ravnyye vozmozhnosti dlya vsekh).
30. Declaration of Heads of Member States of Shanghai Cooperation Organisation, Astana, 5 July 2005 (www.sectsco.org).
31. Weitz (2006), p. 43.
32. Putten, F.P. van der (2007), De betekenis van China's opkomst voor de NAVO, *Internationale Spectator*, 61, 7/8, p. 357.
33. *RIA Novosti*, 31 July 2007 (CSTO proposes to SCO joint effort on post-conflict Afghanistan); *Bishkekская Deklaratsiya*, 16 August 2007 (www.scosummit2007.org).