

Nixons optie voor een Aziatisch Azië

door Henry M.V. BUNTINX,

Graduate in Strategic Studies
Politico-militair Publicist.

★

I

Nixons Aziëreis van juli jongstleden was in velerlei opzicht merkwaardig, naar inhoud en naar vorm. Algemeen kan men zeggen dat zij in het teken stond van een all-round herziening van de Aziëpolitiek en bijaldien is zij het pendant van de Europatrip kort na de ambtsaanvaarding (1).

Een nieuwe regering stelt het graag voor alsof zij met iets nieuws komt aandragen ofschoon iedereen goed weet dat de oude vaten zo maar niet van de ene op de andere dag van de hand kunnen. Maar ditmaal is het in de Amerikaanse politiek toch wel menens. Het Vietnam-legaat wil Nixon zo vlug mogelijk uit de wereld helpen, want het engagement is klem gereden. Om notoire redenen moet het ontkoppeld en liefst dan nog met een maximum aan garanties en een minimum aan gezichtsverlies (2).

Tijdens zijn reis heeft Nixon meermaals gezegd dat de VSA Azië weliswaar niet loslaten, maar toch graag zien dat de Aziaten op de een of andere manier zelf hun erwten doppen. Er zal hulp worden verleend wanneer daarom wordt gevraagd, maar de Aziatische bondgenoten moeten niet meer zo onvoorwaardelijk tippen op het zenden van Amerikaanse troepen. Kortom, de VSA zouden liever de rol spelen van geassocieerde lid van een toekomstige Aziatische alliantie (3). De hulpverlening zou bestaan uit wapenleveranties en economische steun en in regionaal verband ook nog militair advies.

(1) Over de nieuwe buitenlandse politiek van de VSA zijn al wat interessante werken verschenen. Biezonder belang hebben : « Agenda for the Nation », Brooking's Institution, Washington en « Towards a Modern Diplomacy », uitgegeven door de vereniging voor buitenlands beleid te Washington.

(2) Henry Kissinger heeft over de nieuwe Vietnam-aanpak een lezenswaardig stuk geschreven in Foreign Affairs, januari 1969.

(3) Zoals het Amerikaanse geassocieerde lidmaatschap bij de CENTO (Central Treaty Organization).

De Aziatische bondgenoten, die aanvankelijk Nixons verkiezing met beide handen hebben toegejuicht, keken nadien sip langs hun neus toen bleek dat de VSA iets anders in de kartons hadden. Daarom steeg het aantal uitingen van onrust vanwege de Aziatische officials crescendo vanaf de maand maart 1969. SEATO-sekretaris generaal Jesus Vargas en Thailands staatssekretaris Khonat gaven hierbij de gespierde toon aan (4). Er werd ietwat dreigend gesproken over toenadering tot Peking, betere betrekkingen met Moskou en het moeten koördineren van de toch al schaarse inheemse middelen voor eigen kollektieve verdediging, vooral dan tegen subversie en geïnspireerde oproer.

Nixons reis was derhalve ook bedoeld om de gemoederen ietwat te bedaren. Hijzelf ging immers naar die landen waar de onrust het grootst was (SEATO) en bezocht om andere redenen enkele neutralen. Met betrekking tot de zogenaamde Protokolstaten (5) beperkte hij zich tot een kort bezoek aan Saigon. Merkwaardigerwijze liet hij het aan zijn staatssekretaris Rogers over de staten te bezoeken waarmee de VSA bilaterale defensie-akkoorden hebben.

Vervolgens is het ook belangrijk aan te stippen dat Nixons trip samenviel met de suggestie van Bresjnev om in Azië een net van non-agressie akkoorden op te richten terwijl India het voorstel formuleerde van een al-Aziatische belangengemeenschap zonder defensie-komponente, gebaseerd op de Geneefse Akkoorden over Vietnam van 1954. En om het geheel af te sluiten is er nog een laatste voorstel voor een Aziatische caucus met Japan als nexus.

Bij dit alles stelt zich onmiddellijk de vraag of er in Azië voldoende fundamenten kunnen worden gevonden om een gebouw op te richten en of er onder die fundamenten onderling genoeg cohesie bestaat? Dat is bij de huidige stand van zaken niet zo onmiddellijk duidelijk. Hoe dan ook, wanneer in de toekomst zo iets als een Aziatisch Azië tot stand komt dan zal het moeten gebeuren op basis van het een of ander machtsevenwicht. Dat is een faktor die wij in de internationale negotie misschien liefst de nek zouden willen omdraaien, maar dat gaat niet.

Aan dat machtsevenwicht willen de VSA hoe dan ook iets doen; als wereldmacht ontsnappen zij niet aan die verplichting. Zij zijn in Azië geëngageerd en moeten hun rol spelen. Dat engagement dateert niet van gisteren en ofschoon wij ons ervan bewust zijn dat het onmogelijk is uit het verleden alles op te halen wat wij nodig hebben om

(4) SEATO-Review, Bangkok, Vol. VIII, nr 3 van 1969.

(5) De Protokolstaten van het SEATO-verdrag zijn Vietnam, Laos en Kambodja. Formeel zijn zij geen lid, maar kunnen desgevallend rekenen op hulp van de lidstaten. Laos en Kambodja hebben bedankt en de situatie van Vietnam in dit verband is twijfelachtig.

vandaag en morgen te doen, is het toch van belang vluchtig te overlopen hoe de VSA in Azië verwickeld geraakten.

II

1. Als de Amerikaanse aanwezigheid in Azië een heet hangijzer is geworden, dan is de afgelegde weg nog geen eeuw oud. En toch is hij vrij lang ; lang aan gebeurtenissen. Dat kan kontradictorisch lijken, maar het gaat hier om wat men gewoonlijk de psychologische tijd noemt.

Naarmate de jonge Amerikaanse industrie tegen het eind van de 19 E. nieuwe afzetmarkten zocht, steeg uiteraard de interesse voor het Verre Oosten. Dat verliep in het begin allemaal wel wat rommelig totdat de toenmalige staatssecretaris John Hays in 1900 een verdrag voorstelde, waardoor de handelsbetrekkingen van de westerse landen met China volkenrechtelijk zouden worden geregeld. Bovendien moest de inwendige vrede en veiligheid van China worden gewaarborgd. Bij deze Open Deur politiek lag kennelijk de bedoeling voor de westerse handelsmonopolen en merkantilistische voorrechten aan banden te leggen. Maar anderzijds werd ook duidelijk dat de Amerikaanse handelskringen op het State Department een fraai voetje in huis hadden. Want het determinerende van die politiek zou niet het volume van de handels-transakties worden maar wel de intensiteit waarmee de VSA in Azië binnendrongen.

Dit binnendringen was niettemin beperkt, omdat de VSA ten opzichte van Azië geen formele verplichtingen op zich namen ; veeleer helemaal geen deur dan een open deur. De scheidingslijn, waarachter een ware machtspolitiek had kunnen beginnen, werd getrokken onder de druk van het evenwicht tussen enerzijds de antikolonialistische, democratische en isolationistische traditie en anderzijds de expansieve economische belangen. Het afsluiten van bindende akkoorden werd verhinderd door de traditie alhoewel daardoor de economische belangen enigszins werden belemmerd. De tegenstelling tussen overtuiging en streven naar economische invloed plaatste de Amerikaanse politiek enge grenzen. En opdat dit systeem van de Open Deur deugdelijk zou werken, was het nodig dat de andere betrokken staten dit gentleman's agreement niet in de wind zouden slaan.

Rusland was echter de eerste mogendheid die dat wel deed. Het doordringen in Mandsjoerije in 1905 leidde tot oorlog met Japan met als gevolg dat het Tsarenrijk zijn rol als machtsfaktor moest afstaan aan Japan. De VSA grepen niet in omdat zij niet wisten hoe Frankrijk en Duitsland op een interventie zouden reageren terwijl de Engelsen,

in Europa gebonden door de Duitse vlootpolitiek, geen krachtproef in het Verre Oosten konden wagen.

Japan volgde nadien het voorbeeld van Rusland. Het benutte de zwakheid van de Amerikaanse Aziëpolitiek en de vijandelijkheden tussen de westerse machten van 1914-1918 om zijn imperialistische doeleinden te realiseren. Met als gevolg dat de VSA zich wel verplicht zagen Japan te isoleren. Met dat doel werd in 1921 te Washington de konferentie van de 9 Machten bijeengeroepen, waaraan benevens de VSA en de westerse machten ook Japan en China deelnamen. Als voornaamste resultaten kwamen uit de bus: erkenning van de soevereiniteit, de onafhankelijkheid en de integriteit van China en het institutionaliseren van het principe van de Open Deur.

Met dit verdrag schakelden de VSA over van de bilaterale taktiek naar internationale samenwerking, hetgeen gebeurde binnen het raam van een soort kollektief veiligheidssysteem evenwel zonder voorzieningen voor sankties (6). De VSA wilden niet van sankties weten omdat zij in geen enkel geval wensten betrokken te geraken in gezamenlijke maatregelen aan de zijde van de westerse koloniale machten. Zodat er uit Washington enkel een verbaal protest kwam toen Japan in 1931 Mandsjoerije bezette. Men vertrouwde er in Washington op dat de druk van de wereldopinie zou volstaan om de vrede te waarborgen. En als argument werd naar voren geschoven dat de ontwikkeling in het Verre Oosten noch de onafhankelijkheid noch de vrijheid van het Amerikaanse volk in gevaar bracht.

2. Opdat de VSA daadwerkelijk in Azië zouden ingrijpen waren er dreigender dingen nodig. En die zouden er ook komen.

Toen Japan in de tweede helft van de 30-er jaren aanstalten maakte om China te veroveren, onstond in de VSA de opvatting dat het onmogelijk is te leven temidden van een wereld van vijandige machten. Door deze nieuwe behoefte aan veiligheid zou de Amerikaanse belangenfeer in Azië zich uitbreiden precies op een ogenblik waarop het kolonialistische imperium begon te kraken. De Japanse expansie trof de belangen van de VSA meer dan die van de westerse machten, welke op dat ogenblik al hun aandacht concentreerden op de belligene krachten die in Europa aan het werk waren.

(6) De historische ervaring heeft nu toch voldoende aangetoond dat elk kollektief veiligheidssysteem, waarin geen sankties worden ingebouwd, gedoemd is om te mislukken. In tegenstelling tot het nationaal strafrecht kent het internationaal recht geen efficiënte coërcie-middelen; deze moeten worden uitgeoefend binnen het kader van het machts-evenwicht, en wel precies door dit evenwicht zelf.

Een imperialistisch Japan vormde een bedreiging voor de Amerikaanse belangen in Azië. Iets van die aard zou de rol van de VSA als vrede-stichtende ordeningsfactor neutralizeren, de pas gekreëerde veiligheidsregio tot een illusie maken en de onderwerping van gans het Verre Oosten aan Japan betekenen. Een oorlog was onvermijdelijk, omdat de Japanse expansie ook nog eens verstootte tegen de Amerikaanse idealen van vrijheid en democratie.

Na 1945 is de toestand in het Verre Oosten grondig veranderd. Japan is ingebonden en de westerse machten hadden aanvankelijk werk genoeg in eigen huishouden. De VSA geloofden eindelijk hun doel van pan-demokratizering in Azië en uitbouw van hun economische belangen te hebben bereikt. Hun aanwezigheid op het toneel scheen des te dringender omdat de Sovjet-Unie in het bezit was gekomen van Mandsjoerije en Noordkorea.

De VSA identificeerden kommunisme met Russische machtspolitiek en trokken daaruit het besluit dat uitbreiding van het kommunisme in Azië gelijk stond met expansie van de machtssfeer der Sovjet-Unie. Het gevolg daarvan was dat de VSA in de huid van de Japanners kropen, die in het verleden ook meermaals slag hadden geleverd tegen de Russische penetratie in Azië.

Op die manier echter ontstond opnieuw de vraag naar het evenwicht tussen de Amerikaanse veiligheid en de economische belangen. En ditmaal in heelwat ongunstiger omstandigheden, want voor het eerst waren de VSA in Azië ook nog militair present. Dit vooral had voor de Aziaten een onaangename bijmaak vanwege de ervaringen in het verleden en die bijmaak werd helemaal niet gemilderd op het ogenblik dat de vroegere suzereinen zich opnieuw aanboden om hun kolonies in ontvangst te nemen.

3. Aan het voorbeeld van China wordt duidelijk dat de Amerikaanse Aziëpolitiek na 1945 nog steeds werd gekenmerkt door de oude tegenstelling van waarden.

De Chinese burgeroorlog had Tsjang-Kai-Tsjek verplicht steun te zoeken bij de VSA om zich tegen Mao te verdedigen. Daartegen werd in de VSA wel van bepaalde zijde geprotesteerd maar uiteindelijk kregen de interventionisten toch de bovenhand. Men oordeelde dat een koalitieregering tussen de nationalist en de kommunisten moest worden bedongen, zoals dat momenteel in Vietnam ook wordt verhoopt. De basisredenering was even simpel als riskant: door het samenspel van de tegengestelde opvattingen, zoals dat in de westerse democratieën gebeurt, verwachtte men dat de kommunisten zich uiteindelijk zouden plooiën naar de spelregels, wanneer zij het gevoelen kregen dat zij medeverantwoordelijkheid droegen. Men geloofde dat de kommunisten zich

eerst au sérieux genomen moesten voelen : de rest zou dan wel vanzelf volgen. Dat is een gok die in westerse parlementaire democratieën kan lukken : partijen die als jonge Turken optreden geeft men medeverantwoordelijkheid met als gevolg dat zijzelf de hoekige kanten van hun optreden afvijlen en uiteindelijk worden zij er wel eens toe gebracht netjes in het rijtje te lopen. In eigen land hebben wij revolutionaire kontestanten gekend, die in hun jeugdijaren in stoeten opstapten met een kenteken van het gebroken geweer op de revers, en nadien ge-establieerde minister van Landsverdediging werden.

Maar in China liep dat spelletje mis. De kommunisten bleken helemaal niet bereid tot samenwerking. Prompt daarop werd de Amerikaanse visie gewijzigd. Tsjang-Kai-Tsjek werd tot enige vertegenwoordiger van het vrije en democratische China verheven en de burgeroorlog tot kommunistische agressie verklaard. Maar daarmee zou de ontwikkeling in het Verre Oosten een wending nemen, die de VSA zoals ten tijde van de Japanse veroveringen, opnieuw tot ingrijpen dwongen.

De VSA kozen de uitweg van het expediënt, waarbij zij vooral bevreesd waren het etiket van kolonialisme opgeplakt te krijgen. Een terugblik op de Amerikaanse politiek in het Verre Oosten laat zien dat er twee zaken nodig zijn om de afweerkracht van de hele Amerikaanse natie te mobilizeren : enerzijds een effectieve kongruentie tussen politiek belang en ideologische overtuiging en anderzijds een agressie, dit is het militair penetreren van een imperialistische macht.

Waren beide elementen aanwezig op het ogenblik van de kommunistische opmarsj in China ? Op het eerste gezicht wel. Het kommunisme verstoot zowel tegen de economische belangen van de VSA als tegen haar basisfilosofie en in zuiver geografische termen gesproken pleegde Mao agressie tegen het enige bewind dat in China werd erkend. Juridisch liggen de zaken heelwat moeilijker omdat veel ervan afhangt of men het internationaal recht kleurt met elementen uit de legaliteitstheorie of uit de effectiviteitstheorie (7).

Ondanks deze spitsvondigheden voelt iedereen wel ergens aan dat de kommunistische opmarsj in China zich onderscheidde van de Japanse rooftochten of van de uitbreiding van de Sovjetmacht in Oosteuropa. Met andere woorden Mao's aanvankelijk optreden had weinig te maken met externe machtspolitiek alhoewel men mag aannemen dat de Sovjets met die bedoeling spandiensten hebben geleverd. Wanneer het enkel en alleen om Chinese machtspolitiek was gegaan, dan zouden de VSA

(7) De legaliteitstheorie stelt dat enkel die regering wordt erkend welke zich op de konstitutionele legitimiteit steunt ; de effectiviteitstheorie daarentegen erkent de regering welke feitelijk (dit is effectief) de macht uitoefent.

hebben kunnen riposteren, desnoods met nukleaire afdreiging. Tegen het Chinese kommunisme als sociaal ferment stond de militair macht vrijwel machteloos. Hetzelfde zien wij trouwens ook in Vietnam.

4. Door de evolutie van de VSA tot wereldmacht veranderde hun politiek in Azië tot machtspolitiek. Met deze term bedoelen wij niet per se iets negatiefs. Machtspolitiek op zichzelf is niet altijd verderfelijk; voor de instandhouding van een machtsevenwicht is zij zelfs noodwendig. Maar wat onrustwekkender is, lijkt ons het feit dat het politieke denken van de VSA niet synchroon mee-evolueerde met het engagement in Azië. Er waren zelfs tekenen van onbeslistheid. Want met dezelfde overtuiging waarmee eens het Dulles-net van veiligheidspakten werd afgesloten werd nadien een lofzang aangeheven op het neutralisme. Met andere woorden het pragmatisme dat kenmerkend is voor de binnenlandse aanpak, liet wel eens verstek gaan op buitenlands gebied; ofwel eiste men alles ofwel reageerde men te defensief. Maar nooit in de naoorlogse geschiedenis van de VSA kwamen tendenties aan bod die moedwillig op de toestand aanstuurden zoals die nu in Azië bestaat. Daarom nemen wij dan ook ongenueanceerd afstand van de al te simplistische bewering als zou de Amerikaanse politiek aan de basis liggen van de moeilijkheden, die de VSA nu in Azië ondervinden. Een dergelijke assertie, veelal afkomstig van de meest geëmotioneerde critici van de VSA, is gewoonweg idiotoot en slaat bovendien de invloed, die de VSA kunnen uitoefenen, veel te hoog aan.

Het feit dat het Amerikaanse politiek denken op de evolutie van de gebeurtenissen bleef nahinken, leidde ertoe dat het nieuwe machtspolitieke concept van de VSA geen kompromis meer is zoals de Open Deur van Hays, waarbij belangen en overtuiging in evenwicht worden gehouden. En al mogen sommige Amerikanen denken dat dit toch nog het geval is, dan blijft waar dat de Aziaten er een andere mening op nahouden. En per slot van rekening is toch de opvatting van deze laatsten belangrijker, want het gaat in de eerste plaats om het belang van hun regio.

De krachten die de VSA in sommige delen van Azië tegenover zich vinden, dulden blijkbaar geen invloed van buitenaf. Het zijn sociologische krachten, die ook Europa jarenlang hebben doen gisten, totdat het frame van een nieuwe maatschappij zich aftekende.

De VSA hebben vroeger steeds geloofd dat de Aziatische volkeren in wezen democratisch en vrijheidslievend zijn. Maar in werkelijkheid staan velen toch wel vreemd tegenover het moderne westerse denken. Wij verwarren wel eens bepaalde liberale trekken in het Aziatische gedragspatroon met het westerse credo in de onvervreemdbare rechten.

Het was natuurlijk een vergissing te menen dat kommunisten in zijn beginfase ook machtspolitiek is. Dat wordt het maar wanneer het kommunisten zich ergens in de vorm van een staatsbestel heeft gekonsolideerd. In de ontwikkelingslanden kan dat voorlopig al niet omdat zij niet over voldoende macht beschikken. Wanneer daarom bepaalde Aziaten al niet uit overtuiging het kommunisten aanhangen, dan reageren zij niet anders als vroeger in Rusland de meelopers. Ook zij zagen in het kommunisten aanvankelijk iets wat minstens beter was dan datgene wat zij tot dan toe onder de Tsaren hadden gekend, zonder zich af te vragen of Lenin hen niet van de regen in de drop zou leiden. Hoofdzaak voor hen was dat zij uit de regen waren. Bij deze overweging moet elke poging aanvangen, die voorwendt de Aziaten voor het kommunisten te hoeden. En dat kan niet met militaire macht en evenmin uitsluitend met economische hulpverlening. Daarvoor is nodig dat het Westen zijn eigen waarden en idealen voor de Derde Wereld aanvaardbaar maakt.

Dat betekent niet dat het Westen zijn eigen instellingen moet overdragen. Tussen basiswaarden en de instellingen waarin die kunnen worden geïnstitutionaliseerd, is een groot verschil van dimensie. De eerste kunnen worden « verkocht » ; de tweede niet. De manier waarop vroeger in het Westen het toen toch al revolutionair klinkende systeem van de liberale democratie werd ingevoerd, had ook niets te maken met voorafgaande parlementaire meerderheidsbesluiten, referenda of algemene verkiezingen. De Aziatische leiders leggen hun bevolking eveneens van bovenaf een bepaald systeem op, want in feite zijn de aldaar gehouden verkiezingen meestal een karikature, althans in westerse zin. De mogelijkheid bestaat nu wel dat binnen dit raam een zekere vorm van democratie kan gedijen, maar dat zal een hele tijd duren. En dan behoeft het nog helemaal geen democratie naar westers model te zijn. Van de industrialisatie alléén hoeft men dit niet te verwachten, want die kan zelfs leiden naar verstrakking van het autoritair regime. Wat nodig is, zijn Aziatische Ataturks, die determinerend en efficiënt ingrijpen. Maar waar zij zij ?

III

1. Reeds relatief vroeg dachten de VSA aan een systeem van veiligheid in het Verre Oosten. En uiteraard kwam Japan als eerste aan de beurt (8) omdat men geloofde dat de kommunistische expansie zich vooral tegen dit land zou richten. Vandaar het besluit om het verdedigings-systeem rond en vanuit Japan te ontwerpen. Als eerste voorwaarde

(8) Survey of International Affairs 1945-1950. Washington, p. 34.

hiervoor gold het afsluiten van een vredesverdrag met de vroegere vijand. Maar dat liep niet van een leien dakje, enerzijds omdat de Sovjet-Unie de termen van het verdrag niet meende te kunnen aanvaarden en anderzijds omdat Australië, de Filippijnen, Korea en Engeland punitieve clausules wensten in te lassen. De VSA wilden van dat alles niet weten, maar waren toch verplicht aan de geallieerden andere toegevingen te doen. De prijs was een aantal bilaterale verdedigingsverdragen met de Filippijnen, Korea en Formosa. En Australië en Nieuw-Zeeland dwongen het ANZUS-pakt af.

In het niet-punitieve en non-restriktieve vredesverdrag met Japan werd gestipuleerd dat dit land het recht kreeg zich militair te verdedigen binnen de grenzen van het UNO-Charter. Hetgeen enigszins in strijd was met art. 9 van de nieuwe grondwet, welke Japan het recht op oorlogsvoering verbood. De herbewapening die daarop volgde, gebeurde derhalve helemaal onder de verantwoordelijkheid van de VSA en kon niet multinationalaal worden geïstitutionaliseerd.

Op die manier voltooiden de VSA een defensie-perimeter gaande van de Aleëuten zuidwaarts over Japan en Zuid-Korea, de Ryukyu-eilanden, Formosa en de Filippijnen en daarna aan te sluiten op Australië en Nieuw-Zeeland. Deze eerste gordel, uitsluitend lopend over maritieme steunpunten, zou na de Geneefse Konferentie over Vietnam van 1954 worden uitgebreid met een tweede boog, vertrekkend van de Filippijnen naar de SEATO-landen Thailand en Pakistan (9) om direkt aan te sluiten op de CENTO (Iran en Turkije), die haar verlengstuk vindt in de NATO. De kring van John Foster Dulles was gesloten. Merkwaardig is het dat deze kring heterogeen is: grotendeels maritiem tegenover China en praktisch uitsluitend territoriaal ten opzichte van de Sovjet-Unie. En precies dáár waar de kring van maritiem overgaat in kontinentaal bevindt zich momenteel de zwakste schakel, namelijk bij Vietnam en Thailand. Het kontinentale stuk van de perimeter in Azië wordt bovendien nog gehandicapt door hiaten: aan de ene kant India en Burma, die neutraal wensen te blijven en anderzijds het op papier geëngageerde Pakistan, waarvan men moeilijk kan zeggen dat het van enthousiasme staat te trappelen. Omwille hiervan hebben bepaalde Amerikaanse militaire kringen voorgesteld de defensie-perimeter op die plaats te verleggen van het kontinent naar de hoge zee.

2. Het Aziatische stuk van die gordel vertoont ook nog een tweede belangrijke heterogeniteit, namelijk het verschil in gebondenheid tegenover de VSA, dat wij voorheen reeds aanstipten, hetgeen zich uit in

(9) Tussenin liggen de neutralen India, Burma en Afghanistan.

de intensiteitsverschillen van de onrust met betrekking tot de nieuwe Amerikaanse Aziëpolitiek. De landen met een bilateraal verdrag [Japan (10), Zuid Korea, Filippijnen (11) en Formosa] voelen zich daarvoor minder getroffen omdat de casus foederis bij dit soort van kontrakten quasi automatisch in werking treedt (12), vanaf het ogenblik van een gewapende agressie, alhoewel niet bij subversie of binnenlandse opstand. Dat is echter niet het geval voor de landen, die langs de SEATO om (bv. Thailand) met de VSA afspraken hebben. In art. 4,1 van dit verdrag staat duidelijk dat elke partij op een gemeenschappelijke bedreiging reageert « in accordance with its constitutional processes ». En alsof dit nog niet volstond, hebben de VSA de casus foederis verder ingekort door een afzonderlijke verklaring uit te geven, waarin agressie wordt gedefinieerd als « an armed attack by Communist states ». Is dit niet het geval, dan zullen de VSA met de andere SEATO-leden overleg plegen, vooraleer er ook maar iets wordt gedaan (13).

De VSA garantie onder het SEATO-verdrag is dus juridisch vager dan bijvoorbeeld onder het NATO-verdrag en zou er omwille van het Vietnam-experiment nog wat vager kunnen op worden. Want wat betekenen de woorden « to act in accordance with its constitutional processes » ? Eenvoudigweg dat elke lidstaat zich bij een beslissing mag en moet laten leiden door zijn grondwet. En konstituties kunnen grondig verschillen. Het is geen geheim dat deze zinssnede op last van de VSA in het verdrag is ingelast omdat de Amerikaanse Senaat bij de bespreking van het NATO-verdrag had geopperd dat een dergelijke verplichting zoveel zou betekenen als het overdragen van het prerogatief om oorlog te verklaren aan de Uitvoerende Macht. Welnu, dat is onkonstitutioneel omdat dit het prerogatief van de Senaat is. Als opperbevelhebber van het leger kan de president weliswaar militaire operaties bevelen, maar *strictu sensu* kan hij geen oorlog verklaren (14). Deze onklare toestand heeft het mogelijk gemaakt dat de VSA in Vietnam militair zijn geëngageerd zonder dat ooit volkenrechtelijk de oorlog werd verklaard. Vandaar dat de Amerikaanse Senaat op dit ogenblik er op aanstuurt de presidentiële macht nog meer aan banden te leggen. En die tendenz

(10) In 1960 werd het eenzijdig verdedigingsverdrag van 1951 vervangen door een wederzijds verdrag.

(11) Is lid van de SEATO en heeft met de VSA nog een bilateraal defensieverdrag.

(12) Dit soort verdragen vertoont veel gelijkenis met deze tussen de Sovjet-Unie en de Oosteuropese landen.

(13) Georg Modelski : SEATO- 6 Studies, Melbourne, 1962, blz. 39.

(14) De zogenaamde Tonkin-resolutie van 1965, waarbij de president de macht kreeg om de oorlog tot Noord-Vietnam uit te breiden, heeft het probleem nog ingewikkelder gemaakt.

is niet ontgaan aan sommige Aziatische leiders, die nu hun onrust over de daken uitschreeuwen. Veel eerbied voor grondwettelijke voorschriften brengen zij overigens niet op; het is notoïr dat de ontwikkelingslanden even gemakkelijk een grondwet de nek omdraaien als een gewone wet.

3. De uitlatingen van Nixon gedurende zijn Aziëreis schijnen er nu op te wijzen dat het geenszins de bedoeling is de banden of defensiegebied dichter aan te halen (15). Garanties zullen op aanvraag nog worden gegeven wanneer de Aziaten van hun kant ook zelf iets aan de toestand verhelpen.

De vraag is dan of deze VSA garanties volstaan om een Aziatisch Azië voor de toekomst uit te bouwen (16), dat wil zeggen om een Aziatisch machtsevenwicht tot stand te brengen waaraan de VSA slechts indirekt te pas komen? En welke moeten de pijlers zijn waarop dit gebouw wordt opgetrokken?

Van Azië als geheel te spreken, heeft zin omdat met uitzondering van China, Japan en Thailand, alle landen drie karakteristieken gemeen hebben. Zij zijn arm, onderontwikkeld en verkregen pas onlangs hun soevereiniteit. Hun toekomstige politiek trekt de aandacht van andere machten terwijl de twee Groten nog op zoek zijn naar klaar afgelijnde betrekkingen met dit werelddeel. En ten derde is Azië een streek met grote ongelijkheden in macht en potentie. En in dit imbroglïo moet ergens een uitgebalanceerd machtsevenwicht mogelijk zijn.

Louter academisch kan men natuurlijk een hele serie van modellen opstellen, maar laat men de fantasie er buiten dan blijven er toch maar een viertal mogelijkheden over die het onderzoeken waard zijn.

Vooreerst is er een evenwicht mogelijk dat voorvloeit uit de niet aflatende pogingen van de VSA en de Sovjet-Unie om mekaar in Azië schaakmat te zetten. Tegen deze strijd met z'n tweeën opponeren de neutralen en vooral dan India. Een dergelijk model zou na de Sovjet-Chinese breuk en vooral dan na de oplossing van de Vietnamese kwestie de vorm kunnen aannemen van een zekere Sovjet-Amerikaanse samenwerking of toch van een afspraak over de grenzen van beider invloedszones (17).

Een tweede model zou steunen op een stilzwijgend geaccepteerde balans tussen enerzijds Peking en Moskou en anderzijds Washington en Peking,

(15) Vooral dan voor wat betreft de Aziatische landen op het vasteland.

(16) Het is evident dat men met militaire middelen alléén geen hecht systeem kan opzetten. Economie en sociale aangelegenheden zijn dikwijls belangrijker. Militaire voorzieningen zijn maar relevant als de bevolking het binnen- in bevredigend vindt.

(17) Zie in dit verband het voorstel van Bresjnev inzake het oprichten van een net non-agressie pakt in Azië. De mogelijkheid bestaat dat Nixons new-look en die van zijn Sovjetambtgenoot mekaar wel eens asymptotisch kunnen benaderen.

waarbij dan de betrekkingen van de andere Aziatische landen zouden worden ondergeschikt aan deze driehoeksverhouding.

Met het oog op het ontstaan van niet-kommunistische sterke machten (Japan, India, Indonesië en Australië) zou ook een integraal inheems machtsevenwicht mogelijk zijn. Dit niet-kommunistische deel zou dan een tegengewicht tegenover China vormen terwijl de VSA op het vlak van de economische- en militaire hulpverlening enkel indirect tussenkomt maar toch de middelen klaar houdt (18) voor een globale rechtstreekse nukleaire deterrent.

Ten vierde kan men dan nog denken aan een grote stabiele balans tussen Delhi, Tokyo, Djakarta en Canberra waarin ditmaal ook Peking een rol speelt. Alle samen vormen een machtsevenwicht zoals dat ook in Europa in de 19 E. bestond, terwijl Washington en Moskou samen de rol spelen van ijkmeesters zoals Engeland dat vroeger ten opzichte van Europa deed.

Het is onmogelijk uit deze plausibele maar niettemin abstracte modellen er eentje uit te kiezen om het op te dringen aan de Aziatische realiteit, zoals die reilt en zeilt. Er moet ook rekening worden gehouden met de specifieke belangen, oogmerken en capaciteiten van de voornaamste Aziatische machten en met die van de twee Groten. En bij dit alles blijft China de onvermijdelijke draaischijf; tenminste zolang Japan niet uit zijn isolement treedt.

4. Na Mao's konsolidatie werd de Chinese buitenlandse politiek gedomineerd door twee elementen: enerzijds de vaste wil om een wereld-kommunisme uit te dragen waarvan Peking het centrum moet zijn (doel op lange termijn) en anderzijds de pogingen om van China een supermacht te maken, die zich met de VSA en de Sovjet-Unie kan meten (doel op korte termijn). Het eerste veronderstelt het tweede, hetgeen nogmaals bewijst dat kommunisme gewoonlijk als ideologie begint om nadien over te gaan tot een evenwichtsspel tussen ideologie en machtspolitiek.

Met betrekking tot het eerste doel ziet het er nog niet naar uit dat China bereid is grote risico's te lopen; het kent de grenzen van zijn mogelijkheden. Door in het verleden al te besuisd op te treden, heeft China in de Derde Wereld krediet verloren en anderzijds werden niet veel pogingen gedaan om de toch al zwakke geboorteland Burma te kommunistiseren. Men kan zelfs zeggen dat China momenteel in Azië minder aanzien geniet dan in de 18 E. en wel als gevolg van de onverinig-

(18) Nixon heeft Djakarta meer uitgebreide hulpverlening beloofd evenals aan India.

baarheid van Pekinees kommunisme met Aziatisch nationalisme. Niettemin beschikt Peking over de grote gave van het geduld.

Anderzijds heeft het er de schijn van dat China zich naar buitenuit begint te gedragen als een nationale staat. Het heeft de bedoeling zijn nukleair wapenarsenaal niet te gebruiken om prestigeredenen maar wel als middel om druk uit te oefenen of af te wenden. Ofschoon Peking een enorm landleger op de been heeft, valt het te betwijfelen of dit leger over de middelen zal beschikken om in Azië met de twee Groten een konventioneel konflikt te wagen. China verbetert weliswaar zijn militaire uitrusting, maar dat doen de twee Groten ook en nog wel aan een groter tempo. Zelfs op nukleair gebied is het niet zo duidelijk of Peking al te irrationaal zou optreden, ondanks het feit dat de Chinese leiders op dit stuk wel eens vreselijke taal spreken, vooral bedoeld voor binnenlands gebruik. China zal zich ook economisch verder ontwikkelen maar in de nabije toekomst kan het Japan niet voorbij streven.

Deze voortdurende frustratie omwille van een containment van China's ambities impliceert niet dat dit land in de toekomst een meer vrede-lievende rol zal spelen. Het land kan twee richtingen uit : ofwel zoveel mogelijk niet-kommunistische staten trachten te domineren ofwel ze te neutralizeren. Met de nukleaire wapens zou Peking kunnen proberen zijn burens af te dreigen, maar iets dergelijk zou een uitdaging vormen voor de Amerikaanse nukleaire afschrikkingsmacht op zee.

Daarom ligt de werkelijke macht van China in Azië niet zozeer in de mogelijkheid om zijn burens te domineren dan wel om ze te neutralizeren. Dit kan gebeuren door revolutionaire oorlogsvoering waar lokale korrupctie daarvoor een gunstige voedingsbodem biedt. De ideale plaatsen zijn Pakistan, Burma, Laos, Kambodga en Vietnam. Japan is te machtig en India voorlopig te vijandig gezind om in dit schema mee te spelen. Maar latere doeleinden kunnen zijn : Maleisië, Thailand, Indonesië en de Filippijnen.

5. In het kader van deze Chinese opties moet de eventuele machtsbalans in Azië worden gekonstrueerd.

Het vooruitzicht dat deze balans in functie zou staan van die tussen de VSA en de Sovjet-Unie is mogelijk maar weinig waarschijnlijk. De Sovjet-Unie heeft nog maar beperkte belangen in Azië en wil enkel beperkte risico's lopen. Wanneer Moskou en Washington over wat dan ook dichter tot mekaar komen, dan zal dit maar een beperkte invloed hebben op de structuur van de politieke betrekkingen in Azië. De twee landen, die van een dergelijke toenadering het meest zouden ondervinden, zijn India en Japan nog het meest.

Het tweede model van een Amerikaanse-Russisch-Chinees evenwicht is al even onwaarschijnlijk. Het is mogelijk dat de Amerikaans-Chinese betrekkingen in de toekomst verbeteren maar indien er een toenadering tussen Moskou en Peking zouden worden gezocht, dan zullen de Sovjet aan de Chinezen wellicht een prijs vragen: de vijandelijkheid ten opzichte van India milderer en hun ambities in Azië temperen. Elke verbetering in de betrekkingen tussen Peking en Moskou zal de Amerikaanse politieke interesse in India doen afnemen en de vijandschap van Japan tegenover beide kommunistische machten doen herleven. Met andere woorden wij zouden terugkeren tot het model van alignment uit de 50-er jaren. Indien er een Sino-Amerikaanse détente insteekt, zou Moskou op eigen houtje een politiek van containment van China kunnen beginnen en daarvoor de hulp zoeken van India en misschien wel van Indonesië.

Maar het meest-waarschijnlijke geval blijft voorlopig nog altijd een ontspanning tussen Washington en Moskou gepaard gaande met een verdere toenadering tussen Washington en Peking. Het gevolg hiervan kan zijn: een betere verhouding tussen Washington en Dehli en een geleidelijke ontkoppeling van de as Washington-Tokyo, naarmate Japan nog machtiger wordt en het gevaar voor een groot konflikt in Azië vermindert.

Daarom zou het goed zijn dat de VSA in Azië een perifere politiek beginnen te voeren: dit wil zeggen zich militair verwijderen van het vasteland en hun strategie concentreren op de maritieme steunpunten en terzelfdertijd steeds bedacht zijn om de Chinese nucleaire slagkracht te neutraliseren. Dat voor wat de indirecte Amerikaanse garantie betreft. Als inheemse Aziatische caucus zijn Japan en Australië de aangewezen staten: zij moeten een grotere rol spelen door vooraf hun politieke en economische basis nog te verbreden en stilaan op te treden als bemiddelaars in disputen tussen de Aziatische staten. Groot-Brittanje moet worden aangepord om een grotere economische en politieke rol in de regio te spelen, desnoods via Australië (19).

Men mag gerust aannemen dat er een grotere identiteit van belangen bestaat tussen India en Japan als oppervlakkig lijkt en dat beide landen er uiteindelijk toe zullen besluiten hun betrekkingen tot China te normaliseren. Men mag immers niet vergeten dat China een macht is die qua grootte-orde meer gemeen heeft met Japan en India dan met

(19) Wilson heeft besloten tot volledig disengagement ten oosten van Suez, maar blijft bereid in de regio aan hulpverlening te doen. Omdat de betrokken staten deze belofte al te vaag vinden, hebben zij in 1968 te Kuala Lumpur besloten tot meer intense samenwerking (Australië, Nieuw Zeeland, Maleisië en Singapore).

de VSA of de Sovjet-Unie. Machtsevenwicht is per slot van rekening nog wat meer dan een optelling van louter militaire macht. Deze toenadering tot China betekent geenszins dat India en Japan een monsterverbond zouden aangaan. De bedoeling kan veeleer zijn te beletten dat Peking de regio ontstabilizeert. Dat is een perspectief op lange termijn en vooraleer er iets van in huis komt, moet er nog heelwat gebeuren. En om te beginnen, moeten Dehli en Tokyo met mekaar leren dialogeren. En Djakarta moet zich verder ontwikkelen totdat het een redelijke economische basis heeft bereikt en zin voor verantwoordelijkheid krijgen om desnoods als scheidsrechter te kunnen optreden. Alle drie deze landen moeten hun leadership voor de andere Aziatische landen kunnen aanvaardbaar maken. Dat vergt veel tijd, en tot nog toe is er nergens iets van de vereiste capaciteiten te ontdekken, tenzij natuurlijk in Japan. Er bestaat ook nog geen éénheid van inzicht over de vraag hoe de evolutie van China moet worden geëvalueerd.

Intussen zullen de VSA moeten voortgaan om ad interim de grootste verantwoordelijkheid voor het vrije Azië te dragen. Deze verantwoordelijkheid moet globaal zijn, dit wil zeggen zich uitstrekkend over de hele regio maar dan met dien verstande dat er binnenin de regio staten kunnen bestaan, die helemaal niet met de Amerikaanse garantie-paraplu gediend zijn. Om dit dilemma te ontwijken, is een nukleaire strategische garantie « op afstand » de beste oplossing, zoals gezegd liefst vanop hoge zee. Maar de VSA moeten zich ervoor hoeden in lokale konflikten in te grijpen of er zich direkt mee te moeien. Eenzelfde situatie doet zich trouwens ook in Europa voor : de Amerikaanse nukleaire paraplu is er zo breed dat landen als Spanje en Zwitserland, die hoegenaamd niets met de NATO hebben te maken, er toch onder vallen, omdat zij nu eenmaal binnen de bestaande geografische configuratie liggen.

De opdracht van de VSA in Azië is voorwaar geen benijdenswaardige. En het ware een totaal gemis aan politiek inzicht te beweren dat het enige soelaas voor de VSA er in bestaat, zich met één slag volledig uit Azië terug te trekken. De politieke realiteit is nu eenmaal zó dat de VSA zich niet zonder meer kunnen terugtrekken, alle gesofistikeerde filosofismen ten spijt. De VSA zijn een wereldmacht en het feit alléén van wereldmacht te zijn, noopt tot uitoefening van de macht. Alles hangt ervan af hoe die macht wordt uitgeoefend en met welke doeleinden. US-ambassadeur Cleveland zegt van de macht dat zij bijzondere verantwoordelijkheid impliceert en senator Mansfield noemt haar een verleiding tot misbruik. Maar vooral op de dag van vandaag heeft de macht ook haar tragiek ; de tragiek namelijk van het ideaal dat op z'n weg steeds het belang naast zich heeft en door buitenstaanders veelal daarmee wordt vereenzelvigd.

