

De BRICS: een veiligheidsblok in opkomst?

Anne Bakker

Afgelopen juni vond in de Russische stad Oefa de jaarlijkse BRICS-conferentie plaats, precies zes jaar na de eerste BRICS-top in 2009.¹ De BRICS — een term geïntroduceerd door Goldman Sachs-bankier Jim O'Neill om het groeiende potentieel van de economieën van Brazilië, Rusland, India en China aan te duiden en die sinds 2006 door de landen zelf is overgenomen — hebben in die zes jaar een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Door hun krachten te bundelen hebben de vijf landen zich ontwikkeld tot een belangrijke speler binnen het internationale bestel. De BRICS verzetten zich met name tegen de dominantie van het Westen in multilaterale instellingen als het IMF en de Wereldbank. Tijdens de top in Oefa ondertekenden de BRICS-landen bijvoorbeeld de oprichtingsakte van de *New Development Bank*, een bank die tegenwicht moet bieden aan de door westerse landen gedomineerde Wereldbank.

De eenheid van het BRICS-blok wordt echter aangetast door de grote onderlinge verschillen tussen de vijf landen. Zo verschilt de demografische opbouw en staatsinrichting van de BRICS sterk en zijn de onderlinge machtsverhoudingen op zowel economisch als militair gebied zeer ongelijk. Op militair gebied zijn Rusland en China de enige grote spelers, terwijl op economisch gebied China mijlenver voor loopt op de overige vier. De eenheid van het BRICS-blok wordt verder ondermijnd door het gebrek aan een gemeenschappelijke veiligheidscontext. Anders dan bij bijvoorbeeld de NAVO is er in het geval van de BRICS geen sprake van gemeenschappelijke regionale veiligheidsbelangen. In sommige gevallen is eerder sprake van het tegenovergestelde en conflicteren de belangen van de BRICS juist. Zo zijn er regionale spanningen tussen Rusland en China en China en India, die zich in potentie kunnen ontwikkelen tot regionale conflicten. Deze onderlinge verdeeldheid tussen de BRICS-landen vormt een bedreiging voor een eenduidig optreden van het blok, vooral op het politiek gevoelige terrein van veiligheids-samenwerking.

Door het gebrek aan een gezamenlijke veiligheidscontext en de regionale spanningen die bestaan tussen sommige BRICS-landen lijkt de opkomst van de BRICS als veiligheidsblok erg onwaarschijnlijk. Des te opmerkelijker is het dat de BRICS juist op het gebied van internationale veiligheid in toenemende mate samenwerken. De Russische president Poetin betoogde in aanloop naar de top in Oefa zelfs dat veiligheidssamenwerking tot de kerntaken van het BRICS-blok behoort.² Het aantal ontmoetingen tussen overheidsfunctionarissen en experts uit de BRICS-landen die actief zijn op het gebied van veiligheid is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Zo vinden regelmatig ontmoetingen plaats tussen de nationale veiligheidsadviseurs van de BRICS-landen. Tijdens deze bijeenkomsten wordt samenwerking op het gebied van digitale veiligheid, piraterij, terrorisme, en regionale en internationale veiligheid gecoördineerd. Daarnaast zetten de BRICS zich gezamenlijk in voor hervormingen binnen de VN en spreken de landen zich vaker gezamenlijk uit over internationale veiligheidskwesaties, bijvoorbeeld in reactie op de crises in Libië, Syrië en Oekraïne. Door de grote onderlinge verschillen blijven de BRICS als veiligheidsblok echter beperkt tot een negatieve alliantie.

Reactie op crises

Libië

De opkomst van de BRICS als veiligheidsblok nam voor het eerst duidelijke vormen aan in reactie op de burgeroorlog in Libië in 2011, het jaar dat alle BRICS-landen een zetel innamen in de VN-Veiligheidsraad. Voorafgaand aan dat jaar, op de BRICS-top in Sanya, hadden de vijf al aangegeven de gelegenheid te willen aangrijpen om de samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid te intensiveren. De BRICS stemden daarom voorafgaand aan bijeenkomsten van de VN-Veiligheidsraad hun posities op elkaar af. Dit gebeurde ook voorafgaand aan de stemming over resolutie 1973. De resolutie, die een no-flyzone boven Libië instelde en “alle noodzakelijke maatregelen” autoriseerde om de inwoners van Libië te beschermen tegen het Kadhafi-regime, maakte militair ingrijpen in Libië mogelijk. De BRICS, geleid door de principes van soevereiniteit en territoriale integriteit, stonden hier kritisch tegenover. Door de ernstige dreiging die uitging van het Kadhafi-regime tegen de Libische bevolking besloten de BRICS echter toch om de resolutie niet tegen te houden. Tijdens de stemming onthielden Brazilië, Rusland, India en China zich van stemmen, terwijl Zuid-Afrika voor de resolutie stemde (Zuid-Afrika besloot op het laatste moment om zich niet aan de afspraken van het BRICS-blok te houden door mee te stemmen met de Afrikaanse landen in de Veiligheidsraad). Door de resolutie niet tegen te houden gaven de BRICS impliciete steun aan het gebruik van geweld als onderdeel van het *Responsibility to Protect*-principe (R2P). Deze steun werd daarom door velen gezien als de consolidatie van R2P als internationale norm.

Door de NAVO-operatie en de afzetting van het Kadhafi-regime die hierdoor in gang werd gezet verdween de steun van de BRICS voor militaire interventie echter snel. Operatie ‘Unified Protector’ bevestigde de BRICS-landen in hun vermoeden dat de norm kon worden gebruikt als rookgordijn om regimeverandering te forceren. Hierdoor raakte het vertrouwen van de BRICS in R2P flink beschadigd. Zo liet de Indiase ambassadeur bij de VN weten dat “Libië R2P een slechte naam heeft bezorgd”.³

Syrië

De kritiek van de BRICS-landen op de militaire dimensie van *Responsibility to Protect* leidde tot een impasse in de VN over de internationale reactie op de Syrische burgeroorlog, omdat de BRICS vastbesloten waren om een herhaling van zetten in Syrië te voorkomen. Zij spraken zich in een gezamenlijke verklaring daarom uit tegen militair ingrijpen

in Syrië en pleitten in plaats daarvan voor een diplomatieke oplossing voor het conflict. Pogingen van westerse landen om resoluties over Syrië door de Veiligheidsraad te krijgen werden geblokkeerd door de veto's van Rusland en China. De resoluties, waarin het beleid van het Assad-regime werd bekritiseerd, werden door Rusland en China gezien als pogingen om een toekomstige militaire interventie te rechtvaardigen. In eerste instantie reageerden de BRICS dus eenduidig op het conflict in Syrië. Naarmate de oorlog langer aanhield, werden er echter scheurtjes in de eenheid van het BRICS-blok zichtbaar. Rusland en China hielden vast aan hun positie en bleven hun vetorecht gebruiken om VN-resoluties over Syrië tegen te houden. Het verzet van de overige BRICS-landen tegen internationaal optreden in Syrië zwakte daarentegen af door de verslechterende situatie in dat land. Brazilië, India en Zuid-Afrika stemden daarom voor enkele resoluties in de VN-Veiligheidsraad die het Assad-regime bekritiseerden.

Oekraïne

De eenheid in het BRICS-blok herstelde zich in reactie op de crisis in Oekraïne. Brazilië, India, China en Zuid-Afrika schaarden zich achter Rusland door de westerse sancties tegen Rusland af te keuren en de isolatiepolitiek van het Westen tegen Rusland te ondermijnen. De ministers van Buitenlandse Zaken van de BRICS veroordeelden de sancties van de EU en de VS tegen Rusland in een gezamenlijke verklaring en ze verwierpen een Australisch voorstel om Rusland te weren uit de G-20. De BRICS weigerden eveneens zich kritisch uit te laten over de Russische annexatie van de Krim. Tijdens een stemming in de Algemene Vergadering van de VN over een motie waarin de annexatie werd veroordeeld onthielden China, Brazilië, India en Zuid-Afrika zich van stemmen. De Indiase adviseur voor nationale veiligheid verdedigde de annexatie zelfs door te betogen dat Rusland “legitieme belangen” had in Oekraïne.⁴ Door hun impliciete en expliciete steun voor Rusland ondermijnden de BRICS de pogingen van het Westen om Rusland politiek en economisch te isoleren.

De houding van de BRICS-landen tegenover de crisis in Oekraïne heeft om twee redenen extra betekenis. Ten eerste omdat de annexatie van de Krim de territoriale integriteit van Oekraïne ondermijnt. Dit conflicteert met het belang dat de BRICS normaal gesproken hechten aan soevereiniteit en territoriale integriteit. Ten tweede is het een interessante ontwikkeling omdat de steun van de overige BRICS-landen aan Rusland niet zonder risico was. Brazilië, India, China en Zuid-Afrika hebben allemaal ten minste één separatistisch conflict binnen hun grenzen. De steun van deze landen

VII BRICS Summit Russia Ufa 2015



aan de annexatie van de Krim zou daarom potentieel zijn weerslag kunnen hebben op deze conflicten. Het feit dat de overige BRICS-landen bereid waren politieke offers te brengen, geeft aan dat er een zekere mate van solidariteit is tussen de BRICS die het directe nationale belang overstijgt.

Negatieve samenwerking

Of deze solidariteit ver reikt is echter de vraag. De BRICS vinden elkaar immers voornamelijk in hun gezamenlijke kritiek op de dominante positie van het Westen op het wereldtoneel. Hierdoor lijken ze meer verbonden door waar ze *tegen* zijn dan door waar ze gezamenlijk voor staan. Dit heeft ertoe geleid dat de BRICS

De BRICS worden soms omschreven als "mondiale vetomacht"

in sommige gevallen worden omschreven als "mondiale veto-macht [in plaats van] een proactieve kracht [...] gebaseerd

op gedeelde belangen."⁵ De samenwerking tussen de BRICS stopt inderdaad vaak bij het leveren van kritiek, zonder dat dit wordt vergezeld van constructieve voorstellen. Zo hebben de BRICS-landen bijvoorbeeld herhaaldelijk kritiek geuit op de samenstelling van de VN-Veiligheidsraad. De BRICS betogen dat de raad een betere afspiegeling van de veranderde mondiale machtsverhoudingen moet worden door nieuwe permanente leden te laten toetreden. Het ontbreekt de BRICS-landen echter aan een eenduidig beeld van hoe een dergelijke hervorming eruit zou moeten zien. Waar India bijvoorbeeld herhaaldelijk de toetreding van Japan als permanent lid heeft ondersteund, is China fel tegen dit lidmaatschap gekant. Bovendien lijkt het onwaarschijnlijk dat China en Rusland, als permanente leden van de Veiligheidsraad, de toetreding van nieuwe lidstaten daadwerkelijk steunen. Hoewel beide landen herhaaldelijk hebben verklaard de aspiraties van India, Brazilië en Zuid-Afrika om toe te treden te "begrijpen en ondersteunen", trekt de onderminning van hun positie die dit tot gevolg zou hebben deze steunbetuiging ernstig in twijfel.

Responsibility to Protect

Toch zijn de BRICS in sommige gevallen in staat tot samenwerking die verder gaat dan het uiten van kritiek. Vooral binnen

Analyse

het debat over militaire interventie en *Responsibility to Protect* hebben de BRICS zich gemanifesteerd als constructieve spelers. Het optreden van de BRICS in relatie tot Syrië wordt vaak onterecht gezien als bewijs dat de BRICS, als *sovereignty hawks*, op voorhand tegen militaire interventie zijn. Het standpunt van de BRICS ligt echter genuanceerder. De landen hebben hun steun voor de norm uitgesproken tijdens de wereldtop van de VN in 2005 en ze hebben deze steun bevestigd in VN-resoluties over bijvoorbeeld Ivoorkust, Zuid-Soedan en Jemen. De BRICS onderschrijven dus het idee dat een *Responsibility to Protect* bestaat. De landen erkennen zelfs dat deze verantwoordelijkheid in sommige gevallen militaire interventie rechtvaardigt. De Braziliaanse overheid verklaarde bijvoorbeeld dat “er sprake kan zijn van situaties waarin de internationale gemeenschap militaire inzet moet overwegen om een humanitaire catastrofe te voorkomen.”⁶ De BRICS-landen wijzen militaire interventie dus niet op voorhand af. De landen zien militaire interventie echter als een laatste redmiddel en hun kritiek richt zich daarom met name op de westerse interpretatie van de norm.

De BRICS leveren een constructieve bijdrage aan het debat over R2P door te pleiten voor een verdere afbakening van de zogeheten derde pilaar van R2P, waar militaire interventie onder valt. Deze pilaar laat ruimte voor interpretatie over het mandaat dat wordt afgegeven. Vooral na Libië zijn de BRICS bang dat deze ruimte kan worden gebruikt om strategische belangen na te jagen. Daarom bepleiten zij dat er strengere criteria moeten komen voor het geven van een mandaat voor militaire interventie en dat controlemechanismen in het leven moeten worden geroepen om misbruik ervan te voorkomen. Brazilië en China hebben zich specifiek gemanifesteerd als constructieve spelers door alternatieven voor R2P voor te stellen. Zo introduceerde Brazilië het concept ‘*Responsibility while Protecting*’, een voorstel waarvoor de BRICS-landen gezamenlijk hun steun hebben uitgesproken. Onlangs werd in China een gelijksoortig concept geïntroduceerd onder de naam ‘*Responsible Protection*’.⁷ Deze voorstellen moeten niet op voorhand worden afgewezen als een poging om *Responsibility to Protect* te ondermijnen. Zowel het Chinese als het Braziliaanse voorstel richt zich op het verduidelijken van criteria en het instellen van nieuwe controlemechanismen voor militaire interventie. De BRICS hebben dus een constructieve bijdrage geleverd aan het debat over R2P. Toch richten de BRICS zich ook hier tegen de dominantie van het Westen, en gaat de samenwerking dus niet verder dan een negatieve samenwerking.

Conclusie

De grote verschillen in onderlinge machtsverhoudingen, het gebrek aan een gezamenlijke veiligheidscontext en

het bestaan van territoriale spanningen tussen de BRICS-landen zorgen ervoor dat de veiligheidssamenwerking tussen de BRICS beperkt blijft tot een negatieve alliantie. Samenwerking tussen de BRICS vindt, zeker op het gebied van veiligheid, vooral plaats waar die de nationale belangen van de individuele lidstaten dient. Als de nationale veiligheidsbelangen van de BRICS-landen in het geding komen, zijn zij slechts beperkt bereid om politieke offers te brengen. De BRICS vinden elkaar daarom voornamelijk in hun gezamenlijke kritiek op de dominantie van het Westen. Hoewel de eerste stenen voor veiligheidssamenwerking zijn gelegd, is het dus maar de vraag of de samenwerking bestendig genoeg is om uitgebouwd te worden.

Anne Bakker is als onderzoeks- en projectassistent verbonden aan Instituut Clingendael.

Wilt u reageren?

Mail de reactie: redactie@atlcom.nl.

1. Destijds nog zonder Zuid-Afrika, dat in 2011 tot het BRICS-blok toetrad.
2. ‘Putin: Security is a focus of BRICS activity’, *Website of Russia’s Presidency in BRICS*, 29 mei 2015. Beschikbaar op: <http://en.brics2015.ru>.
3. In: Andrew Garwood-Gowers, ‘The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm?’, *University of New South Wales Law Journal*, 36, nr.2 (2013): 610.
4. Zachary Keck, ‘India Backs Russia’s “Legitimate Interests” in Ukraine’, *The Diplomat*, 8 maart 2014. Beschikbaar op: <http://thediplomat.com>.
5. Susanne Gratius, ‘The EU and Its “Strategic Partnerships” With the BRICS’, *Konrad Adenauer-Stiftung* (2013): 4.
6. In: Oliver Stuenkel, ‘The BRICS and the Future of R2P: Was Syria or Libya the Exception’, *Global Responsibility to Protect* 6 (2014): 24.
7. ‘Responsible Protection’ werd geïntroduceerd door een denktank die verbonden is aan het Chinese ministerie van Buitenlandse Zaken.