

Constructive, Flexible of Forward Engagement?

De relaties tussen Thailand, Myanmar en de Association for Southeast Asian Nations (ASEAN) tussen 1988 en 2006



"No thanks, we'll handle this our way"

Maike Kriellaars
0356042
Van Oosterzeestraat 11
5012 KN Tilburg
M.M.J.Kriellaars@students.uu.nl
Masterscriptie 'Internationale Betrekkingen
in Historisch Perspectief'
26 september 2010

Inhoudsopgave

Inleiding	3
ASEAN.....	10
ASEAN in theoretisch perspectief	27
Thailand-Myanmar relaties	37
De ‘ASEAN way’ en de kwestie Myanmar	55
Conclusie.....	75
Literatuurlijst.....	81

Inleiding

De Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is in het verleden vaak geprezen als een van de meest succesvolle regionale organisaties in de ontwikkelingswereld. Vanaf de oprichting in 1967 slaagde ASEAN er inderdaad in om een zekere vorm van stabiliteit in de regio te bewaren. Volgens veel wetenschappers waren de successen die ASEAN als organisatie boekte in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw voornamelijk te danken aan de unieke set van normen en waarden die de diplomatieke cultuur van ASEAN opmaakten. De sleutel van het succes van ASEAN lag volgens velen in het vasthouden aan de principes van soevereiniteit, non-interventie en de 'ASEAN way'.¹ Het belang van de principes van soevereiniteit en non-interventie is formeel vastgelegd in verschillende ASEAN-documenten. De 'ASEAN way' is een normatief kader dat volgens de voormalige minister van Buitenlandse Zaken van Singapore, Shunmugam Jayakumar, uitgaat van informaliteit, organisatorisch minimalisme, inclusiviteit, intensieve dialoog en de vreedzame oplossing van conflicten.²

Naast ASEAN adopteerden ook veel andere regionale organisaties in de ontwikkelingswereld de ideeën van soevereiniteit en non-interventie. ASEAN was echter uniek vanwege de bijna heilige status die het aan deze principes toekende. De belangrijkste voorwaarde binnen ASEAN's multilaterale diplomatie was dat alle leden zich op hun gemak moesten voelen. Om die reden onthielden ASEAN-lidstaten zich decennia lang van openlijke uitingen van kritiek op elkaar.³ Het beleid van ASEAN mocht op geen enkele wijze afbreuk doen aan de nationale belangen van de individuele lidstaten.⁴ Deze benadering verzekerde de regeringen van de verschillende lidstaten ervan dat hun deelname aan regionale integratie nooit het nationale beleid zou ondermijnen.⁵ Consensus binnen ASEAN moest volgens sommigen dus niet worden gezien als het bereiken van overeenkomst maar eerder als de afwezigheid van meningsverschillen. Deze benadering gaf de besluitvorming binnen ASEAN

¹ Herman Kraft, 'ASEAN and intra-ASEAN relations: weathering the storm?', *The Pacific Review* 13: 3 (2000) 453-472, 462; Helen E.S. Nesadurai, 'The Association of Southeast Asian Nations', *New Political Economy* 13:2 (2008) 225-240, 228.

² Amitav Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia; ASEAN and the Problem of Regional Order* (London 2000) 62.

³ Hiro Katsumata, 'Why is ASEAN diplomacy changing: from 'non-interference' to 'open and frank discussions'', *Asian Survey* 44:2 (2004) 237-254, 238.

⁴ Bilson Kurus, 'The ASEAN triad: National interest, consensus-seeking, and economic co-operation', *Contemporary Southeast Asia* 16:4 (1995) 404-420, 405.

⁵ Helen Nesadurai, 'The Association of Southeast Asian Nations', *New Political Economy* 13:2 (2008) 225-240, 236-237.

de flexibiliteit die nodig was om de verschillende politieke, economische, sociale en culturele belangen van de verschillende lidstaten te behartigen.⁶ Jayakumar stelde dat het doel van ASEAN nooit volledig was begrepen door de critici: ‘Unlike the EU, it was never intended to be a supranational organisation at the expense of national sovereignty.’⁷

Na de Aziatische crisis van 1997 leek er echter langzaam een verschuiving op te treden in de diplomatieke cultuur van ASEAN. Tijdens de jaarlijkse bijeenkomsten begonnen de leiders van ASEAN vaker en opener dan voorheen met het bespreken van kwesties van gemeenschappelijk belang, ook als deze kwesties raakten aan het binnenlandse beleid van individuele lidstaten. Het non-interventieprincipe werd dus niet meer zo absoluut gezien als voorheen en werd steeds vaker flexibel geïnterpreteerd.⁸ Vooral de dwarse lidstaat Myanmar kreeg steeds vaker te maken met directe en indirecte kritiek van zijn mede-lidstaten binnen ASEAN.

Daarmee is ook de vraag gerezen wat ASEAN nu precies is. Is de organisatie slechts een vehikel dat door de afzonderlijke lidstaten wordt gebruikt voor het uitdragen en behartigen van hun nationale belangen – een theorie die door realisten en neorealisten vaak wordt aangedragen. Of is ASEAN meer dan dat en krijgt de organisatie steeds meer een eigen dynamiek die het beleid van de lidstaten juist bepaalt – de constructivistische interpretatie. De uitzonderlijke status van soevereiniteit en non-interventie vormen de kern van menig wetenschappelijk en politiek debat over ASEAN. De organisatie heeft in de afgelopen twee decennia vooral veel kritiek gekregen op de aanpak van de situatie in Myanmar.⁹ Deze kritiek komt niet alleen uit Europa en de Verenigde Staten maar recentelijk ook in toenemende mate vanuit de nationale parlementen in Zuidoost-Azië zelf.

Deze scriptie heeft als doel aan de hand van de casus Thailand-Myanmar bij te dragen aan de discussie over de identiteit van ASEAN en de manier waarop ASEAN als organisatie de regionale betrekkingen in Zuidoost-Azië vormgeeft. De frictie die in de jaren '90 en '00 ontstond naar aanleiding van de verschillende belangen van Thailand, Myanmar en ASEAN

⁶ Kraft, ‘ASEAN and intra-ASEAN relations’, 461.

⁷ ASEAN Secretariaat, ‘Opening statement at the 31th ASEAN Ministerial Meeting Manila’, (versie 24 juli 1998) <http://www.aseansec.org/3924.htm> (geraadpleegd 14 mei 2010).

⁸ Katsumata, ‘Why is ASEAN diplomacy changing’, 238.

⁹ De naam die gebruikt wordt om het land aan te duiden – Birma, Birma/Myanmar of Myanmar – wordt vaak gezien als een politiek standpunt. In 1989 veranderde het militaire regime de naam van Birma in Myanmar omdat deze naam beter dan de Britse naam alle etnische minderheden in het land zou representeren. Hoewel de naam Birma dus een koloniaal tintje heeft, geven zij die zich inzetten voor democratie in het land de voorkeur aan deze naam omdat ze de legitimiteit van de junta niet erkennen en daarmee dus ook niet de naamsverandering. De EU gebruikt een schuine streep tussen Birma en Myanmar. De VS geeft er de voorkeur te verwijzen naar het land als Birma, en ASEAN en de VN gebruiken Myanmar. In deze scriptie wordt de naam Myanmar gebruikt omdat dit ook de naam is die de voorkeur heeft van ASEAN.

biedt een interessante blik in de keuken van de Zuidoost-Aziatische internationale betrekkingen. Thailand is een van de oprichters van ASEAN en wordt vaak gezien als een van de belangrijkste spelers op het diplomatieke toneel van Zuidoost-Azië. Myanmar aan de andere kant is vanaf de toetreding tot ASEAN een blok aan het been van de organisatie geweest. De ASEAN-lidstaten en Thailand in het bijzonder hebben veel kritiek van buitenaf moeten verduren over de manier waarop zij omgingen met het dwarse militaire regime in Myanmar. Soms zaten Thailand en ASEAN op een lijn, op andere momenten verschilden de organisatie en een van de belangrijkste lidstaten fundamenteel van mening over het te voeren beleid ten aanzien van het opstandige Myanmar. Deze scriptie zet uiteen wanneer en waarom Thailand en ASEAN in de afgelopen twee decennia van mening verschilden en op welke manier de twee hebben geprobeerd elkaars beleid ten aanzien van Myanmar te beïnvloeden.

De scriptie behandelt de periode 1988-2007. In 1988 trad Myanmar grotendeels uit zijn isolement en begon het met het opbouwen van contacten met de regio. Om diverse redenen die later uitgebreid besproken zullen worden, werd Myanmar al snel opgenomen binnen ASEAN. Daar betaalde de organisatie echter wel een prijs voor. De internationale gemeenschap, met de VS en de EU voorop, veroordeelden de Zuidoost Aziatische landen voor hun verzoenende houding ten aanzien van de Birmese junta. In september 2007 kende deze kritiek een hoogtepunt toen in Yangoon de ‘saffraan revolutie’ plaatsvond; een zeldzame opstand van de Birmese bevolking tegen het militaire regime. Dit belangrijke moment in de relaties tussen ASEAN, Thailand en Myanmar vormt een geschikt eindpunt voor het bestuderen van de meningsverschillen van ASEAN en Thailand over Myanmar. In het jaar voorafgaand aan de ‘saffraan revolutie’ vonden er belangrijke veranderingen plaats in het politieke landschap van Thailand. Die veranderingen hadden onder andere tot gevolg dat de Thaise regering haar morele positie verloor om kritiek te leveren op het democratiseringsproces in Myanmar. Dit zal in een later hoofdstuk worden toegelicht.

Bij het beantwoorden van de vraag waarom en op welke manier ASEAN en Thailand elkaars beleid hebben geprobeerd te beïnvloeden, is het belangrijk aandacht te besteden aan de theorie van de internationale betrekkingen in Zuidoost Azië. Daarbij wordt de (neo)realistische interpretatie vergeleken met de constructivistische interpretatie. Hebben de verschillende Thaise regeringen in de periode van 1988 tot en met 2007 geprobeerd om ASEAN te gebruiken als een instrument om het eigen nationale belang ten aanzien van de situatie in Myanmar te behartigen in de regio of werd het Thaise beleid juist bepaald door ASEAN? Door de theorieën van (neo)realisten en constructivisten over ASEAN toe te passen

op deze casus, ontstaat een geheel nieuw perspectief op de situatie dat nog niet is geboden in de bestaande literatuur.

Om alle vragen in deze scriptie op heldere wijze te beantwoorden is een grote verscheidenheid aan bronnenmateriaal geraadpleegd. Allereerst is er gebruik gemaakt van de vele boeken en artikelen die in de loop der jaren hebben bijgedragen aan het theoretische debat over ASEAN. Daarnaast zijn, daar waar deze beschikbaar waren in de Engelse taal, tal van officiële documenten van het ASEAN secretariaat in Jakarta en documenten van verschillende nationale regeringen doorgenomen. Ten slotte is een groot deel van de gebruikte bronnen afkomstig uit de regionale en internationale media.

De scriptie is onderverdeeld in vier hoofdstukken. Het eerste deel zet de geschiedenis van ASEAN uiteen. Daarbij wordt vooral ingegaan op de manier waarop de betrekkingen tussen de lidstaten onderling worden gereguleerd en de trends die daarbij zichtbaar zijn geworden in de 40 jaar sinds het ontstaan van de organisatie. In het tweede deel wordt het academische debat over ASEAN besproken en de leer van de (neo)realisten en constructivisten tegenover elkaar gezet en vergeleken. In hoofdstuk 3 van deze scriptie worden de verhoudingen tussen Thailand en Myanmar besproken terwijl in hoofdstuk 4 de relatie tussen ASEAN en Myanmar centraal staat. In de conclusie wordt de in hoofdstuk 2 besproken theorie toegepast op de betrekkingen tussen Thailand, Myanmar en ASEAN en zal een antwoord gegeven worden op de vraag in welke mate Thailand en ASEAN in de afgelopen twee decennia hebben geprobeerd elkaars beleid ten aanzien van Myanmar te beïnvloeden.

Tot slot verdient het uitleg waarom Myanmar als onderwerp van deze scriptie is gekozen. Geen enkel ander land binnen ASEAN heeft meer belang gehad bij het vasthouden aan de principes van soevereiniteit en non-interventie dan Myanmar. Het land wordt al decennialang geregeerd door een militaire junta die tegenstand biedt aan alle pogingen tot interne en externe hervormingen. Vijftig jaar na de militaire coup van 1962 is Myanmar nog steeds in de greep van het leger en is het een van de armste en meest geïsoleerde landen ter wereld. Niet alleen is de bevolking straatarm, ook wordt ze onderworpen aan grove mensenrechtenschendingen zoals de beperking van de vrijheid van meningsuiting en dwangarbeid.

Birma werd sinds de elfde eeuw gekenmerkt door de dominantie van een Birmese meerderheid over verschillende etnische minderheden, die in de loop der eeuwen geannexeerd zijn door het Birmese Koninkrijk. Aan dat proces kwam een einde toen de Britten, na drie oorlogen, Birma in 1885 koloniseerden. Het centrale deel, waar de meerderheid van de

Birmaanse bevolking woonde, werd gescheiden van de grensgebieden. Deze gebieden werden onder een systeem van indirect bestuur geplaatst, waarbij lokale stamhoofden hun macht en status mochten behouden. Op deze manier slaagden de Britten erin de verschillende groepen onder een zekere vorm van centraal bestuur te brengen en ‘bufferzones’ te creëren tegen de omringende landen.¹⁰

Na de onafhankelijkheid van Groot-Brittannië in 1948 werd een parlementair-democratisch systeem ingevoerd. Birma werd een unie, bestaande uit een centrale regering en provinciale besturen. De provincies met etnische minderheden kregen een speciale autonome status. Al snel na de onafhankelijkheid kwamen de verschillende minderheidsgroeperingen in opstand tegen de dominantie van de Birmanen. Deze laatste groep vormde ongeveer 60 tot 70 procent van de bevolking. De overige 30 tot 40 procent bestond uit meer dan 135 verschillende etnische groepen zoals de Karen, Shan, Rakhine, Mon en Indiërs.¹¹

Ondanks onenigheden tussen de verschillende groeperingen, hield democratie in Birma stand tot 1962. In dat jaar greep het leger, onder leiding van generaal Ne Win, in en werd een Revolutionary Council (RC) gevormd ter vervanging van de zittende regering. De RC voerde een politiek systeem dat bekend zou worden als de *Burmese way to Socialism*, gekenmerkt door een eigenaardige mengelmoes van boeddhisme, nationalisme en marxisme. In 1974 werd de politieke positie van het leger versterkt door een nieuwe grondwet die Birma veranderde in een socialistische eenheidsstaat waarbij de Burma Socialist Programme Party (BSPP) van generaal Ne Win de regering vormde.¹²

In 1988 leidden voedseltekorten en onvrede over de economische situatie tot grootschalige opstanden, vaak geleid door monniken en studenten. Het leger greep opnieuw in en opende het vuur op de ongewapende protestanten. Volgens officiële cijfers kwamen hierbij meer dan drieduizend mensen om het leven.¹³ De grondwet van 1974 werd afgeschaft en generaal Saw Maung vormde de *State Law and Order Restoration Council* (SLORC). In feite was de SLORC niet veel meer dan de BSPP in een nieuw jasje. In 1989 veranderde de SLORC de naam van Birma in Myanmar.

Na de protesten en regimewisseling ontstond er hoop op politieke verandering. De SLORC schreef verkiezingen uit waaraan ook de oppositiepartij van Aung San Suu Kyi,

¹⁰ Marco Mezzera, ‘Birma: Oorsprong en evolutie van een militaire dictatuur’, *Internationale Spectator* 63:9 (2009) 446-449, 447.

¹¹ Jayshree Bajoria, ‘Understanding Myanmar’, Council of Foreign Relations (versie 29 september 2009), http://www.cfr.org/publication/14385/understanding_myanmar.html?breadcrumb=%2Fregion%2F297%2Fburmamyanmar (geraadpleegd 13 januari 2010).

¹² Mezzera, ‘Birma: oorsprong en evolutie van een militaire dictatuur’, 447.

¹³ Bajoria, ‘Understanding Myanmar’.

dochter van de Birmese volksheld Aung San, mocht deelnemen. Tot verbazing van de junta won haar partij, de National League for Democracy (NLD), deze verkiezingen overtuigend met ruim 60 procent van de stemmen. Het werd echter al snel duidelijk dat de SLORC niet van plan was de macht over te dragen aan het nieuwe parlement. Volgens de junta zou er eerst een Nationale Conventie bijeen moeten worden geroepen om een grondwet op te stellen. Daarnaast liet de SLORC, zogenaamd omwille van ‘de nationale stabiliteit’, veel oppositieleiden en politieke activisten oppakken en Suu Kyi werd onder huisarrest geplaatst.¹⁴

Sinds het begin van de jaren negentig is er nauwelijik verbetering gekomen in de politieke situatie van Myanmar. In 1997 veranderde de SLORC zijn naam in de State Peace and Development Council (SPDC). Deze naamsverandering moest zorgen voor een verbetering van het imago van de junta maar opnieuw veranderde er in realiteit niets. De partijtop van de SPDC, met generaal Than Shwe als voorzitter, was nagenoeg dezelfde als die van de SLORC.¹⁵ De SPDC wisselt repressie van de NLD af met momenten van verzoening en dialoog. Na twintig jaar is de NLD nog steeds een verbannen partij en ondanks korte perioden van beperkte vrijheid staat Aung San Suu Kyi nog steeds onder huisarrest. De junta heeft aangegeven voorrang te geven aan de afronding van het in 1993 begonnen proces tot formulering van een nieuwe grondwet.¹⁶

De SLORC stelde de economie van Myanmar in de jaren na 1988 meer open voor de regio en verschillende Zuidoost-Aziatische landen begonnen met het opbouwen van economische relaties met het land. In 1992 leidden deze hernieuwde relaties ertoe dat ASEAN een *constructive engagement* beleid aannam ten aanzien van Myanmar. In 1997 werd het land zelfs toegelaten tot de organisatie. Deze laatste stap zorgde voor groot ongenoegen bij Westerse mogendheden en non-gouvernementele organisaties (NGO's) die niet wilden dat ASEAN enige vorm van erkenning of legitimiteit zou toekennen aan de militaire junta in Myanmar. De Zuidoost-Aziatische leiders veronderstelden ten onrechte dat het democratiseringsproces in Myanmar door de toetreding tot ASEAN een nieuwe impuls zou krijgen. Dit blijkt niet het geval. Zoals Larry Jagan van de Thaise krant *Bangkok Post* schreef:

‘The policy of engaging Burma in discussions of democracy, human rights and international responsibility has failed – totally and spectacularly. The only important changes in Burma in the two years as a full ASEAN member have been for the worse

¹⁴ Mary Somers Heidhues, *Southeast Asia: A concise history* (Londen 2000) 176-177.

¹⁵ Bajoria, ‘Understanding Myanmar’.

¹⁶ Mezzera, ‘Birma: Oorsprong en evolutie van een militaire dictatuur’, 448.

... ASEAN's policy of engagement has not only failed, it has fallen flat on its face ... After two years, Burma is an embarrassment to ASEAN. It has contributed nothing – economically, culturally or to regional security.’¹⁷

Waar Myanmar veel baat had bij het in stand houden van het non-interventieprincipe, had Thailand juist belang bij de versoepeling ervan. Als buurland ondervond Thailand van alle ASEAN-landen de grootste gevolgen van de situatie in Myanmar. Er speelden tussen de twee landen verschillende kwesties die de onderlinge verhoudingen verstoorden. Vluchtelingen, drugshandel, en vooral de conflicten tussen de Birmese junta en de etnische minderheden in de grensgebieden van Myanmar en Thailand zorgden voor grote spanningen. Afhankelijk van het type regering dat aan de macht was, is Thailand daar door de jaren heen op verschillende manieren mee omgesprongen. Het schroomde daarbij niet om ook via ASEAN te zoeken naar oplossingen.

¹⁷ Larry Jagan, ‘ASEAN has failed to engage Rangoon’, *Bangkok Post*, 11 juli 1999.

ASEAN

Tijdens de Koude Oorlog (1947-1991) werden de internationale betrekkingen in Zuidoost-Azië grotendeels bepaald door de Verenigde Staten. De Amerikaanse regering had in die periode als belangrijkste buitenlandse missie om het communisme in bedwang te houden, een beleid dat ook wel *containment* werd genoemd. Zuidoost-Azië was een van de focusgebieden van het Amerikaanse containmentbeleid. De dreiging van het communisme had zich in Zuidoost-Azië gemanifesteerd in de vorm van (pogingen tot) communistische coups en opstanden in Indonesië, Birma, Maleisië en de Filippijnen. Vanaf het begin lag de focus van het Amerikaanse beleid in Zuidoost-Azië echter op Vietnam. Daar vochten de Fransen de eerste Indochinese oorlog tegen de Vietminh, de nationalistische en communistische onafhankelijkheidsbeweging. Kort nadat de Fransen een belangrijke nederlaag leden in Vietnam en het communisme zich verder dreigde te verspreiden in de regio, namen de VS in 1954 het initiatief tot de oprichting van de Southeast Asian Treaty Organisation (SEATO).¹⁸ De belangrijkste lidstaten van die verdragsorganisatie waren regionale en postkoloniale landen als Australië, Frankrijk, Groot-Brittannië, Pakistan en de VS. SEATO had slechts twee Zuidoost-Aziatische leden: de Filippijnen en Thailand. Het handvest van de organisatie stelde dat de lidstaten gezamenlijk zouden optreden wanneer een van hen te maken zou krijgen met gewapend conflict. De VS voegde daaraan toe dat deze verplichting alleen gold in het geval van communistische agressie. Daarbij liet het handvest alleen actie toe als alle lidstaten daarmee instemden. Vanwege een tekort aan eensgezindheid besloten de deelnemende landen de organisatie formeel op te heffen in 1977.¹⁹

De ideologische principes van bredere regionale samenwerking in Zuidoost-Azië waren gebaseerd op de veel besproken Aziatisch-Afrikaanse conferentie die in 1955 plaatsvond in Bandung, Indonesië. De Bandung conferentie had twee thema's: anti-imperialisme en vreedzaam samenleven. Het communiqué van de conferentie bevatten een aantal kernprincipes waaraan staten zich moeten houden om vreedzaam met elkaar om te gaan en vriendschappelijke relaties op te bouwen. Deze kernprincipes waren wederzijds respect voor territoriale integriteit en soevereiniteit; non-agressie; non-interventie in interne aangelegenheden; gelijkheid van staten; en de vreedzame oplossing van disputen. Ondanks

¹⁸ Donald E. Weatherbee, *International relations in Southeast Asia: The struggle for autonomy* (Oxford 2005) 57-59.

¹⁹ The South Centre, 'The ASEAN Experience: Insights for Regional Political Cooperation' (Genève 2007) www.southcentre.org (geraadpleegd 17 april 2010).

het feit dat in de geschiedenis van Zuidoost-Azië de principes van Bandung regelmatig werden geschonden, vormden ze toch een ideologische en politieke basis voor de bilaterale en multilaterale relaties in de regio.²⁰

De oprichting van ASEAN in 1967 werd voorafgegaan door twee andere pogingen tot regionale samenwerking: de Association of Southeast Asia (ASA) en Maphilindo. ASA werd in 1961 gevormd door de Filippijnen, Maleisië en Thailand. Net als bij de SEATO was een van de belangrijkste doelen van ASA het tegengaan van communistische opstanden binnen de grenzen van de lidstaten. Deze politieke agenda ging verborgen achter het publieke doel om de economische, sociale, wetenschappelijke en culturele samenwerking in Zuidoost-Azië te verbeteren. De tweede organisatie, Maphilindo, was een kader voor de relaties tussen Maleisië, de Filippijnen en Indonesië. Die relaties werden bemoeilijkt door de voorgenomen vorming van een Maleisische federatie. Tijdens een periode die bekend staat als *Konfrontasi* (confrontatie), betwistten de Filippijnen en Indonesië de legitimiteit van deze Maleisische federatie, waarbij Indonesië zelfs overging tot een militaire ingreep. In feite was Maphilindo een diplomatiek instrument waarmee de Filippijnen en Indonesië probeerden de vorming van een Maleisisch federatie te verhinderen.²¹

Aan de spanningen tussen Maleisië, Indonesië en de Filippijnen kwam een einde toen in 1965 in Indonesië Soeharto aan de macht kwam. Daarmee veranderde de richting van het Indonesische buitenlandse beleid. Nadat de periode van *Konfrontasi* was beëindigd, waren de Zuidoost-Aziatische staten van mening dat een breder kader voor regionale samenwerking vereist was om verzoening tussen alle betrokken partijen te garanderen. Volgens sommigen was het primaire doel van een dergelijke organisatie ‘to create an environment in which each [member] state’s survival could be ensured through the fostering of regional stability and the limitation of competition between them’.²² Op 8 augustus 1967 werd daarom ASEAN officieel opgericht met het ondertekenen van de *Bangkok Declaration*. In deze declaratie zetten de Filippijnen, Indonesië, Maleisië, Singapore en Thailand uiteen waartoe zij ASEAN hadden gevormd:

‘to accelerate the economic growth, social progress and cultural development in the region through joint endeavours in the spirit of equality ... [and] to promote regional

²⁰ Weatherbee, *International relations in Southeast Asia*, 61-62.

²¹ *Ibidem*, 68-69.

²² Mark G. Rolls, ‘Security co-operation in Southeast Asia: An evolving process’, in Colin McInnes en Mark G. Rolls, *Post-Cold War security issues in the Asia Pacific region* (Ilford 1994) 65-79, 66.

peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region'.²³

Twee vaak onbenoemde drijfveren achter de oprichting van ASEAN waren de Vietnam Oorlog en China's Culturele Revolutie. Deze gebeurtenissen leidden tot de angst voor een domino-effect van het communisme.²⁴ ASEAN had dan ook als ongeschreven doelstelling de inperking van het communisme.²⁵ De vijf landen die ASEAN oprichtten, deelden de veronderstelling dat interne communistische revoluties de voornaamste bedreiging voor hun nationale veiligheid vormden. In de originele ASEAN-documenten staat integratie nergens beschreven als zijnde een doel van de organisatie. Integratie was alleen nodig als een middel om stabiliteit en economische groei te faciliteren; de ASEAN-leiders streefden zeker geen supranationale organisatie na.²⁶

ASEAN krijgt vorm

In de eerste jaren kwam er weinig voort uit ASEAN. ASEAN-deskundigen met een realistische achtergrond als Jones en Smith beargumenteren dat het feit dat ASEAN haar eerste decennium overleefde voornamelijk te danken is aan de veranderingen die tussen 1969 en 1975 plaatsvonden in de militaire aanwezigheid van de VS in Zuidoost-Azië, uitgestippeld in de Nixon-doctrine.²⁷ In een toespraak in 1969 kondigde de toenmalige Amerikaanse president Richard Nixon (1969-1974) aan dat de Amerikaanse bondgenoten voortaan zelf verantwoordelijk zouden zijn voor hun verdediging maar dat de VS daarbij, in overeenstemming met de bestaande verdragen, militaire en economische steun zouden verlenen. Dit leidde ertoe dat de Zuidoost-Aziatische staten hun veiligheidssituatie in opnieuw in overweging namen.²⁸ Ondanks het nieuwe beleid bleven de VS een centrale speler in de veiligheidssituatie in Zuidoost-Azië. Het belangrijke verschil was echter dat de economische en militaire macht van de VS voortaan op een minder openlijke manier en vanaf afstand werd uitgeoefend. Deze nieuwe situatie gaf ASEAN de ruimte om te werken aan regionale

²³ ASEAN Secretariaat, 'The ASEAN Declaration' (versie 8 augustus 1967), <http://www.aseansec.org/1212.htm>, (geraadpleegd 4 december 2009).

²⁴ Mya Than, *Myanmar in ASEAN: regional cooperation experience* (Singapore 2005) 13.

²⁵ Shaun Narine, 'Forty years of ASEAN: A historical review', *The Pacific Review* 21:4 (2008) 411-430, 414; Thayer, 'Reinventing ASEAN', 67.

²⁶ Timo Kivimäki, 'Power, interest or culture - is there a paradigm that explains ASEAN's political role best?', *The Pacific Review* 21: 4 (2008) 431-450, 434.

²⁷ David Martin Jones en Michael L. R. Smith, *ASEAN and East Asian international relations: regional delusion* (Cheltenham 2006) 47.

²⁸ Weatherbee, *International relations in Southeast Asia*, 70.

samenwerking.²⁹ Een van de uitkomsten van deze samenwerking was het opzetten van de *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* (ZOPFAN) in 1971, een initiatief dat volgens ASEAN de neutraliteit van Zuidoost-Azië moest waarborgen en de regio moest beschermen tegen elke vorm van interventie door externe mogendheden.³⁰ De ZOPFAN-declaratie moest een leidraad vormen voor de gedragscode binnen de organisatie maar ook voor de relaties tussen ASEAN en andere regionale spelers. Daarbij was ZOPFAN tevens een ambitieuze poging om respect te winnen voor de heersende normen van soevereiniteit en non-interventie binnen ASEAN's opkomende diplomatieke cultuur en veiligheidscultuur. Om verschillende redenen echter werd ZOPFAN door de andere spelers in de regio, waaronder China en de Indochinese staten, verworpen als een kader voor de veiligheid en politieke samenwerking.³¹ De ZOPFAN-declaratie was slechts een retorisch instrument dat geen substantiële politieke toezeggingen vereiste. Thailand en de Filipijnen brachten beiden Amerikaanse basissen onder op hun grondgebied en beschouwden de relaties met de Verenigde Staten, ondanks de Nixon-doctrine, als een betere garantie voor hun nationale veiligheid dan de zogenaamde neutraliteit die ZOPFAN voorstond.³² Maleisië en Singapore maakten daarnaast deel uit van een serie defensieve overeenkomsten met de Britten. Indonesië was het enige Zuidoost-Aziatische land dat enige vorm van neutraliteit in het buitenlandse beleid behield.³³ Michael Leifer beschreef de ZOPFAN-declaratie dan ook als een 'politieke kameleon'. Omdat er geen concreet plan was voor de implementatie van ZOPFAN gaven de verschillende ASEAN-landen ieder op hun eigen manier betekenis aan het concept.³⁴

In 1976 kwamen de staatshoofden van ASEAN voor het eerst bijeen tijdens een conferentie op Bali.³⁵ Deze conferentie produceerde twee belangrijke documenten: de *Declaration of ASEAN Concord* en de *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TAC). Beide documenten bevestigden nogmaals de principes van ZOPFAN als een kader voor samenwerking binnen de regio.³⁶ Vooral non-interventie was daarbij een belangrijk punt; de eerste drie van de zes principes die werden beschreven in de TAC, waren op de een of

²⁹ Jones en Smith, *ASEAN and East Asian international relations*, 49.

³⁰ ASEAN Secretariaat, 'Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration' (versie 27 november 1971) <http://www.aseansec.org/1215.htm> (geraadpleegd 16 december 2009).

³¹ Jürgen Haacke, *ASEAN's diplomatic and security culture: Origins, development and prospects* (London 2003) 59.

³² Kusuma Snitwongse, 'Thailand and ASEAN: Thirty years on', *Asian Journal of Political Science* 5:1 (1997) 87-101, 90.

³³ N. Ganesan, 'Thai-Myanmar-ASEAN relations: The politics of face and grace', *Asian Affairs* 33: 3 (2006) 131-149, 135.

³⁴ Michael Leifer, 'The ASEAN states: No common outlook', *International Affairs* 49:4 (1973) 600-607, 601.

³⁵ Voor deze conferentie waren het de ministers van buitenlandse zaken die hun landen representeerden tijdens de ASEAN-bijeenkomsten.

³⁶ Haacke, *ASEAN's diplomatic and security culture*, 65.

andere manier verwant aan non-interventie. De zes basisprincipes van ASEAN volgens dit verdrag waren: (1) wederzijds respect voor onafhankelijkheid, soevereiniteit, gelijkheid, territoriale integriteit en nationale identiteit van alle staten; (2) het recht van elke staat op een bestaan vrij van externe bemoeienis, ondermijning of dwang; (3) non-interventie in elkaars interne zaken; (4) de vreedzame oplossing van onenigheid en conflict; (5) het verwerpen van de dreiging of het gebruik van geweld; en (6) effectieve onderlinge samenwerking.³⁷

Acharya stelde dat ASEAN's doctrine van non-interventie in de praktijk vier aspecten kende. Allereerst dienden ASEAN-lidstaten zich te onthouden van het leveren van kritiek op de acties van andere regeringen ten aanzien van de eigen bevolking, ook in het geval van mensenrechtenschendingen. Daarbij kon het binnenlandse beleid van staten ook geen reden zijn om een land niet toe te laten tot de organisatie. Ten tweede moesten lidstaten juist wel kritiek uiten ten aanzien van staten die het non-interventie principe overtraden. Ten derde werden ASEAN-lidstaten geacht geen vrijhaven of steun te bieden aan rebellen die de stabiliteit van buurlanden ondermijnden. Ten slotte werd verwacht dat staten politieke steun en materiële hulp zouden verstrekken aan de strijd van overige ASEAN-landen tegen groeperingen die een dreiging vormden voor de stabiliteit van het land.³⁸

Cambodja

In december 1978 viel Vietnam Cambodja binnen, bracht daarbij het wrede Khmer Rouge regime ten val en installeerde een door Vietnam gecontroleerde regering. De interventie betekende ook dat de Sovjet-Unie, de voornaamste bondgenoot van Vietnam, meer toegang kreeg tot Zuidoost-Azië.³⁹ Thailand beweerde dat het Vietnamese offensief de regels van de TAC had overtreden en dat de Thaise nationale veiligheid in het geding was. ASEAN besloot daarop diplomatiek te interveniëren. Met de steun van de Verenigde Staten en China voerde ASEAN een zeer succesvolle internationale oppositie aan die de Vietnamese bezettingsmacht erkenning onthield in internationale instituties als de Verenigde Naties.⁴⁰ Van 1978 tot 1990 was de Vietnamese bezetting van Cambodja de primaire focus van ASEAN. Ondanks de verschillende veiligheidsbelangen en politieke overwegingen van de lidstaten brachten de principes van soevereiniteit en non-interventie ASEAN samen waardoor de organisatie in staat was een indrukwekkende eensgezindheid aan de dag te leggen in hun opstelling ten

³⁷ ASEAN Secretariaat, 'The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia' (versie 24 februari 1976) <http://www.aseansec.org/1217.htm> (geraadpleegd 18 april 2010).

³⁸ Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia*, 58.

³⁹ Shaun Narine, 'Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN', *World Affairs* 161:1 (1998) 33-47, 34.

⁴⁰ Ganesan, 'Thai-Myanmar-ASEAN relations', 136.

opzichte van Hanoi en Phnom Penh.⁴¹ Sommige deskundigen stellen zelfs dat deze episode in de geschiedenis het hoogtepunt was van eenheid en effectiviteit binnen ASEAN. De diplomatieke betrokkenheid bij de situatie in Cambodja leverde de organisatie daarnaast internationale erkenning op die er de ASEAN-landen van bewust maakte dat het wezenlijke politieke invloed kon uitoefenen, vooral binnen de Verenigde Naties.⁴² Daarbij moet wel als kanttekening geplaatst worden dat de situatie ten tijde van de Vietnamese interventie in Cambodja bepaald werd door bijzondere omstandigheden. ASEAN maakte deel uit van een diplomatieke coalitie die vorm werd gegeven door de grote mogendheden en omstandigheden tijdens de Koude Oorlog. De pogingen tot multilateralisme die ASEAN ondernam in de jaren '90 voltrokken zich in een geheel veranderde veiligheidssituatie die was ontstaan na het einde van de Koude Oorlog.⁴³

ASEAN en de grote mogendheden

Vanaf het begin was een van de doelen van ASEAN te verhinderen dat Zuidoost-Azië een pion zou worden in conflicten tussen de grote mogendheden. Door de strategische ligging tussen de Indische en de Grote Oceaan en de enorme rijkdom aan grondstoffen heeft Zuidoost-Azië heeft altijd een enorme aantrekkingskracht uitgeoefend op de grote mogendheden. Op Thailand na waren alle landen in Zuidoost-Azië in de 18^e en 19^e eeuw kolonies van een Europees land. Ook tijdens de Koude Oorlog vormde de regio het strijdtoneel voor conflicten tussen verschillende grootmachten. In de lange Vietnam Oorlog stonden de VS en Frankrijk als tegenstanders tegenover de Sovjet-Unie en China, terwijl het conflict in Cambodja in feite ging tussen China en de Sovjet-Unie. De lidstaten waren van mening dat een collectief standpunt ten aanzien van de grootmachten ASEAN een betere onderhandelingspositie zou bieden dan wanneer de lidstaten op individuele basis met de grootmachten zouden praten.⁴⁴

In de ZOPFAN-declaratie van 1971 uitte de Zuidoost-Aziatische landen de wens om hun eigen weg te bepalen zonder bemoeienis van externe machten. In de realiteit zijn de grote mogendheden echter niet weg te denken uit de internationale betrekkingen in de regio. Daarom probeert ASEAN sinds de jaren '70 de grootmachten te betrekken. Dit gebeurt onder andere door middel van de Post Ministerial Conference (PMC) waarop de ASEAN ministers

⁴¹ Nesadurai, 'The Association of Southeast Asian Nations', 228.

⁴² Shaun Narine, 'The English School and ASEAN', *The Pacific Review* 19:2 (2006) 199-218, 202.

⁴³ Narine, 'Forty years of ASEAN', 417.

⁴⁴ Than, Myanmar in ASEAN, 22.

van buitenlandse zaken samenkomen met de dialoogpartners.⁴⁵ Deze bijeenkomst vindt plaats aansluitend op de AMM.

ASEAN na de Koude Oorlog

De val van het communisme in de Sovjet-Unie maakte een einde aan de Koude Oorlog en met de *Paris Peace Agreement* in 1991 kwam er ook een einde aan het conflict tussen Cambodja en Vietnam. Met deze gebeurtenissen kwam ASEAN te staan voor de vraag of ze nog langer relevant was. Een aantal deskundigen en zelfs ASEAN politici waren van mening dat ASEAN een nieuw doel zou moeten vinden als het niet wilde riskeren uiteen te vallen.⁴⁶ De Zuidoost-Aziatische leiders waren zich na de Cambodja-kwestie bewust geworden van de politieke voordelen die het opereren in groepsverband met zich meebracht en waren vastberaden om ASEAN een nieuwe richting te geven. In 1992 werd daartoe de institutionele structuur van de organisatie hervormd.

Tot de ASEAN top van 1992 in Singapore werd ASEAN vooral gerund door de ministers van buitenlandse zaken van de verschillende ASEAN-regeringen. Zij kwamen eens per jaar samen tijdens gedecentraliseerde bijeenkomsten die voornamelijk bedoeld waren ter consultatie. Deze bijeenkomsten, die nog steeds jaarlijks plaatsvinden, worden de ASEAN Ministerial Meetings (AMM) genoemd. Met het ondertekenen van de *Singapore Declaration* toonden de regeringshoofden van ASEAN echter dat ze bereid waren de organisatie naar een hoger plan te tillen. De ASEAN top, waarop de leiders van de ASEAN-landen elke drie jaar bijeen zouden komen, werd geïnstitutionaliseerd en in alle tussengelegen jaren zou een informele top plaatsvinden. De ministers van buitenlandse zaken rapporteerden vanaf dat moment aan het collectief van regeringsleiders verzameld op de tops in plaats van aan slechts hun nationale regeringsleider. Tijdens de ASEAN-tops evalueren de leiders de lopende zaken binnen de organisatie, keuren ze de verschillende voorstellen en initiatieven die ondernemen worden in naam van ASEAN goed of af en nemen ze kennis van de verschillende regionale en internationale gebeurtenissen waarbij de organisatie belang heeft.⁴⁷

De 'ASEAN way'

Hoewel de in de TAC beschreven institutionele normen centraal staan binnen ASEAN zijn ze zeker niet uniek. De doctrines van non-interventie en het vreedzaam oplossen van disputen

⁴⁵ De tien dialoogpartners van ASEAN zijn op dit moment: Australië, Canada, China, de EU, India, Japan, Nieuw-Zeeland, Rusland, de VS en Zuid-Korea.

⁴⁶ M. Rolls, 'ASEAN: Where from or where to?', *Contemporary Southeast Asia* 13 (1991) 324-326, 324.

⁴⁷ Weatherbee, *International relations in Southeast Asia*, 97.

zijn belangrijke principes van het internationale systeem dat ontstond na de Vrede van Westfalen in 1648, en zijn tevens terug te vinden in het handvest van de Verenigde Naties en verschillende andere regionale organisaties.⁴⁸ Wat ASEAN echter wel uniek maakt zijn de sociaal-culturele normen die bekend staan als de ‘*ASEAN way*’. Deze set normen beschrijft niet het doel van samenwerking maar de manier waarop deze tot stand komt en daarmee dus het proces van regionale samenwerking in het kader van ASEAN.⁴⁹ ASEAN’s strategie is niet om problemen direct aan te pakken en op te lossen. De focus ligt meer op het vinden van gemeenschappelijke belangen om vanuit daar verder te werken. Problemen die de ASEAN-lidstaten verdelen, worden vaak onder het tapijt geschoven.⁵⁰ Wanneer er zich echter een onvermijdbaar probleem aandoet, heeft ASEAN een manier van aanpak die zich onderscheidt van andere regionale en internationale organisaties. Deze wordt door Kivimäki op de volgende manier samengevat:

The so-called Southeast Asian culture of consultation and consensus (*mushawara dan mufakat*) means conflict avoidance principles that include a preference for (a) lengthy negotiations and (b) quiet, (c) non-legalistic, (d) personalized (e) confidence building, aimed at (f) gradual downplaying and prevention (or sometimes resolution) of disputes (g) by means that can be accepted unanimously, (h) using the principle of lowest common denominator.⁵¹

Een belangrijk kenmerk van de ‘ASEAN way’ is de voorkeur voor informaliteit boven institutionalisering. Samenwerking in Zuidoost-Azië is voor een groot deel gebaseerd op persoonlijke contacten tussen leiders en niet op sterke formele instituties. Carlos Romulo, de voormalige secretaris-generaal van ASEAN zei eens: ‘We often find that private talks over breakfast prove more important than formal meetings’.⁵² Dit geldt voor zowel de bilaterale als de multilaterale relaties binnen Zuidoost-Azië en is vooral duidelijk binnen ASEAN. Het samenwerkingsproces binnen deze organisatie is ongestructureerd en kent geen duidelijke richtlijnen voor besluitvorming en beleidsimplementatie. Vaak bestaat er geen formele agenda

⁴⁸ Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia*, 63.

⁴⁹ Gillian Goh, ‘The ‘ASEAN way’: Non-intervention and ASEAN’s role in conflict management’, *Stanford Journal of East Asian Affairs* 3:1 (2003) 113-118, 114.

⁵⁰ Roberts, *ASEAN’s Myanmar crisis*, 109; Acharya, ‘Culture, security, multilateralism: The ‘ASEAN way’ and regional order’, *Contemporary Security Policy* 19:1 (1998) 62.

⁵¹ Timo Kivimäki, ‘The long peace of ASEAN’, *Journal of Peace Research* 38:1 (2001) 5-25, 16.

⁵² Amitav Acharya, ‘Ideas, identity, and institution-building: From the ‘ASEAN way’ to the ‘Asia-Pacific way’?’, *The Pacific Review* 10:3 (1997) 319-346, 329.

voor bijeenkomsten en worden kwesties besproken op ad hoc basis wanneer ze zich voordoen.⁵³

De ‘ASEAN way’ betekent niet dat de ASEAN-lidstaten onderling onverschillig zijn of dat ze nooit betrokken zijn bij elkaars interne aangelegenheden. Het duidt meer op de onthouding van publieke kritiek en het verstrekken van steun als de elite van een lidstaat wordt bedreigd door interne rebellie. Het idee van wederzijdse steun en het helpen van de burens is de essentie van ASEAN.⁵⁴ Politici en wetenschappers claimen dat de samenwerkingsmethode van ASEAN legitiem is omdat het gebaseerd is op de traditionele dorpspolitiek zoals die wordt beoefend in delen van Indonesië en in mindere mate ook in Maleisië en de Filippijnen. Het proces van conflictoplossing is volgens sommigen dus geworteld in de cultuur van Zuidoost-Azië en niet van buitenaf opgelegd.⁵⁵

Het ASEAN Regional Forum

Het einde van de Koude Oorlog had bijgedragen aan de vermindering van de spanningen in Oost- en Zuidoost-Azië. De ASEAN-leden waren echter bezorgd dat door de terugtrekking van Amerikaanse en Sovjettroepen een machtsvacuüm zou ontstaan dat tot nieuwe conflicten en rivaliteit zou leiden. Toen landen buiten Zuidoost-Azië daarom voorstelden een Aziatisch-Pacifische veiligheidsgemeenschap op te richten, zag ASEAN een kans om haar model van de ‘ASEAN way’ te promoten.⁵⁶ Eind jaren ’80, begin jaren ’90 werd ASEAN in internationale kringen gezien als het voorbeeld van de Aziatische weg naar vrede en welvaart en deskundigen voorspelden dat de organisatie een rol zou spelen in het opzetten van bredere regionale organisaties in de economische en veiligheidssfeer.⁵⁷ De voorstanders zagen in ASEAN’s model een alternatief voor de legalistische besluitvormingsprocessen en vijandige verhoudingen in westerse multilaterale instellingen.⁵⁸

In 1993 werd het *ASEAN Regional Forum* (ARF) opgericht; het eerste multilaterale veiligheidsforum in de Aziatisch-Pacifische regio. Deze organisatie had als doel om ‘security rivals’ – zoals China, Japan, Rusland en de VS – samen te brengen en een forum te bieden

⁵³ Acharya, ‘Ideas, identity and institution-building’, 329.

⁵⁴ John Funston, ‘ASEAN: Out of its depth?’, *Contemporary Southeast Asia* 20:1 (1998) 22-37, 27

⁵⁵ Kivimäki, ‘Power, interest or culture’, 435; Caballero-Anthony, *Regional security in Southeast Asia*, 72.

⁵⁶ Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia*, 166-167.

⁵⁷ Tim Huxley, ‘Southeast Asia and the study of international relations: The rise and decline of a region’, *The Pacific Review* 9:2 (1996) 199-228, 219.

⁵⁸ Acharya, ‘Ideas, identity and institution-building’, 329.

voor het opbouwen van onderling vertrouwen, dialoog en transparantie.⁵⁹ Het forum was gebaseerd op het idee van *cooperative security*, een vorm van veiligheid die door samenwerking wordt bereikt. Het concept van *cooperative security* heeft als uitgangspunt dat veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken landen of partijen en dat deze daarom niet tegen maar met de ander tot stand wordt gebracht. De conventionele verklaring voor het ontstaan van de ARF was dus om een arena te bieden voor *power politics* tussen de grote mogendheden in de regio.⁶⁰ Volgens veel constructivisten echter, lag ten grondslag aan het initiatief voor de ARF het idee dat ASEAN's normen zouden kunnen worden overgenomen en gebruikt als de bouwstenen voor een regionale veiligheidsgemeenschap in de Aziatisch-Pacifische regio.⁶¹ Door deze principes uit te dragen in de regionale instituten waarin ASEAN actief was, waren de relatief kleine staten van ASEAN in de mogelijkheid een grotere invloed uit te oefenen dan hun materiële capaciteit ze normaliter zou toestaan.⁶² De Thaise plaatsvervangende minister voor Buitenlandse Zaken, Surin Pitsuwan wees er daarbij op dat ASEAN altijd aan het stuur van de ARF zou blijven staan.⁶³

Hoewel de ARF een poging was om ASEAN's normatieve framework te laten dienen als de basis voor regionale politieke en veiligheidssamenwerking, duidde weinig erop dat de ASEAN-lidstaten ook daadwerkelijk vertrouwden op volledige acceptatie van dit idee. Nog steeds bleven de meeste landen vertrouwen op steun van buitenaf – voornamelijk van de VS - om hun veiligheid in de regio te waarborgen.⁶⁴ Vanaf het begin heeft de ARF veel kritiek moeten verduren. Sommige wetenschappers stellen dat de het forum niet veel meer is dan een 'talk shop' en daarom ook niet in staat is om de vele conflicten in de regio op te lossen. Anderen daarentegen, stellen dat de ARF nooit is opgezet met de bedoeling om dat soort kwesties op te lossen maar met het idee om op de lange termijn conflicten te voorkomen door het bouwen aan een gevoel van wederzijds vertrouwen.⁶⁵ Daarnaast biedt het ARF een forum

⁵⁹ Aung Zaw, 'ASEAN-Burma Relations' in 'Challenges to democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses', International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2003) 37-56, 39.

⁶⁰ H. Katsumata, 'Establishment of the ASEAN Regional Forum: Constructing a 'talking shop' or a 'norm brewery', *The Pacific Review* 19:2 (2006) 181-198, 182.

⁶¹ Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, 166-7.

⁶² Nesadurai 'The Association of Southeast Asian Nations', 228.

⁶³ M. Leifer, 'The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security', *Adelphi Series* 36:302 (1996) 36.

⁶⁴ Haacke, *ASEAN's diplomatic and security culture*, 79-80.

⁶⁵ Katsumata, 'Establishment of the ASEAN Regional Forum', 194-195.

waarop vertegenwoordigers van verschillende staten elkaar ontmoeten en – vaak informeel – onenigheden kunnen bespreken en oplossingen kunnen bedenken.⁶⁶

1997: een keerpunt

Het jaar 1997 moest een feestelijk jaar worden waarin ASEAN haar dertigste verjaardag zou vieren. De leiders van de organisatie konden terugkijken op een geslaagde periode waarin een aantal grote successen waren geboekt. Veel wetenschappers zagen ASEAN als het voorbeeld van een succesvolle regionale organisatie in de ontwikkelende wereld. ASEAN vormde een belangrijke bron van stabiliteit in Zuidoost-Azië en lag ten grondslag aan de indrukwekkende groeicijfers die de economieën in de regio sinds de jaren '70 boekten, zo redeneerden veel deskundigen. Doordat ASEAN de relaties tussen een vijftal zeer verschillende staten hielp te reguleren, voorkwam de organisatie dat kleine disputen escaleerden tot grootschalige conflicten. De regeringen van de ASEAN-lidstaten konden zo meer van hun aandacht en middelen richten op economische ontwikkeling.⁶⁷ Het jaar 1997 leek dus een ideaal moment om de droom van ASEAN's oprichters te realiseren. Vanaf de oprichting van ASEAN in 1967 koesterden de regionale leiders namelijk de aspiratie dat de organisatie op een dag alle tien landen in Zuidoost Azië zou vertegenwoordigen. Nadat Brunei en Vietnam al waren toegetreden in respectievelijk 1984 en 1995, was het in 1997 de beurt aan Cambodja, Laos en Myanmar. Het jaar verliep echter heel anders dan de ASEAN-leiders hadden gehoopt. Een serie van crises trof de regio en 1997 werd een keerpunt in de geschiedenis van de organisatie.

Verschillende motieven lagen ten grondslag aan de wens van ASEAN om uit te breiden. In politiek opzicht verwachtte ASEAN de internationale status te kunnen vergroten als de organisatie zou kunnen spreken voor heel Zuidoost-Azië. Op economisch gebied zou de toetreding van de CLMV-landen - zoals Cambodja, Laos Myanmar en Vietnam ook wel werden genoemd – nieuwe markten openen: ASEAN zou groeien tot een grondgebied met een oppervlakte van 4.5 miljoen vierkante kilometer en een bevolking van meer dan 500 miljoen mensen met een gemeenschappelijk BNP van meer 700 miljard dollar.⁶⁸ Toch bestond binnen ASEAN geen eensgezindheid, vooral niet over de toetreding van Myanmar. De ASEAN-top in november 1996 was vrijwel geheel gewijd aan het onderwerp. Voor deze bijeenkomst hadden de Filippijnen, Singapore en Thailand aangegeven hun vraagtekens te zetten bij de

⁶⁶ Narine, 'Forty years of ASEAN', 418.

⁶⁷ Malcolm Chalmers, 'ASEAN and confidence building: Continuity and change after the cold war', *Contemporary Security Policy* 18:1 (1997) 36-56, 36.

⁶⁸ Jianwen Qu, 'ASEAN's policy to Burma: Changes, reasons and tendencies', in Xiaolin Guo *Myanmar/Burma: Challenges and perspectives* (Stockholm 2008) 159-178, 165.

toetreding van Myanmar in 1997. Ze omhulden hun bezorgdheid over de binnenlandse situatie met zorgen over de economische situatie. Indonesië en Maleisië stonden er echter op dat Myanmar het jaar erop, tegelijk met Cambodje en Laos, zou toetreden. Indonesië was erg bezorgd over de toenemende Chinese activiteiten in de Andaman Sea, maar ook over het Thaise unilateralisme in de relaties met Myanmar. Maleisië was dat jaar voorzitter van ASEAN en zag het als een prestigekwestie om onder haar supervisie een verenigd ASEAN te realiseren.⁶⁹

De uitbreiding van ASEAN verliep echter lang niet zo soepel als de lidstaten hadden gehoopt. Gedurende de onderhandelingen met Myanmar stond ASEAN onder enorme druk van de Verenigde Staten en de Europese Unie die sterk gekeerd waren tegen het toetreden van het land tot de organisatie. Het westen en een aantal partijen binnen ASEAN hadden grote problemen met het feit dat de Birmese junta nog steeds weigerde de macht over te dragen aan de democratisch verkozen NLD. Ook de grove mensenrechtenschendingen waaraan het regime zich schuldig maakte, onder andere het inzetten van gedwongen arbeid en kindsoldaten, evenals de verdenking van betrokkenheid bij internationale drugshandel, vormden een bezwaar tegen de toetreding van Myanmar tot ASEAN.⁷⁰ De westerse mogendheden wilden niet dat ASEAN enige vorm van legitimiteit zou toekennen aan het militaire regime in Myanmar door het toe te laten treden tot de club en zetten ASEAN daarom onder druk om het lidmaatschap van het land uit te stellen.⁷¹ Een ASEAN-ambtenaar zei als reactie op de kritiek dat zijn organisatie hetzelfde doel had als het westen maar dat alleen de aanpak anders was.⁷² De discussie over de toetreding van Myanmar speelde in een tijd dat de zogenaamde *Asian values* een favoriet thema waren onder wetenschappers en politici in Azië. Veel ASEAN leiders met voorop de minister-president van Maleisië Mahathir Mohamad, zagen de verwelkoming van Myanmar als een middel om hun afwijzing te tonen voor de neerbuigende manier waarop het Westen probeerde ASEAN op het matje te roepen.⁷³

De toelating van Cambodja tot de organisatie was eveneens problematisch. Door politieke instabiliteit en een coup was ASEAN gedwongen om het lidmaatschap uit te stellen tot het moment waarop vrije verkiezingen gehouden zouden worden. Als gevolg daarvan

⁶⁹ Kay Möller, 'Cambodia and Burma: The ASEAN way ends here', *Asian Survey* 38:12 (1998) 1087-1104, 1090-1092.

⁷⁰ Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in search of an ASEAN community: insights from the former ASEAN Secretary-General* (Singapore 2006) 133.

⁷¹ Carlyle A. Thayer, 'Reinventing ASEAN: From constructive engagement to flexible intervention', *Harvard Asia Pacific Review* 3:2 (1999) 67-70, 68.

⁷² Lee Jones, 'ASEAN's albatross: ASEAN's Burma policy, from constructive engagement to critical disengagement', *Asian Security* 4:3 (2008) 271-293, 274.

⁷³ Aung Zaw, 'ASEAN-Burma relations', 43.

traden op 23 juli 1997 alleen Laos en Myanmar toe tot ASEAN. Cambodja volgde twee jaar later in 1999. In zijn toespraak tot zijn ASEAN collega's beloofde de Birmese minister van buitenlandse zaken dat Myanmar haar best zou doen om harmonie en ontwikkeling op nationaal en regionaal niveau na te streven.⁷⁴ Meer dan een decennium later is het echter pijnlijk duidelijk geworden dat in tegenstelling tot wat ASEAN beloofde in 1997, het lidmaatschap van Myanmar weinig heeft gedaan om de situatie in het land te verbeteren. In tegenstelling, het lijkt de positie van de militaire regering juist te hebben versterkt. Zoals James Cotton schrijft:

‘Despite claims that the entrance of new members required them to accept the ‘regional code of conduct’, it is difficult not to conclude that the most significant outcome of the enlargement episode was the realization of the proposition that ASEAN’s expansion may enhance regime security in new members.’⁷⁵

Het principe van non-interventie onder druk

De toetreding van Myanmar leidde tot hevige kritiek op ASEAN en de onwil van de organisatie om het principe van non-interventie te herzien. Deze kritiek nam alleen maar toe toen ASEAN vervolgens met een serie van crises te maken kreeg en het opnieuw niet in staat bleek daar als organisatie adequaat op te reageren. Twee belangrijke punten worden door verschillende specialisten aangehaald als zijnde cruciaal in ASEAN's reactie op de gebeurtenissen in 1997. Allereerst was er binnen ASEAN een gebrek aan instituties die effectief konden ingrijpen in het geval van crisissituaties. Daarnaast waren het juist de normen waaromheen ASEAN haar diplomatieke cultuur had opgebouwd die enorme obstakels vormden bij het effectief reageren op de regionale problemen.⁷⁶

ASEAN ontleende veel van haar prestige aan de enorme economische groei van de lidstaten in de jaren '80 en begin jaren '90. Daaraan kwam abrupt een einde met de Aziatische financiële crisis. Ten grondslag aan die crisis lag een voortijdige liberalisatie van de financiële sector die leidde tot speculatieve aanvallen op verschillende Zuidoost-Aziatische munteenheden.⁷⁷ Op 2 juli 1997 bleek de Thaise regering de baht niet meer te kunnen

⁷⁴ ASEAN Secretariaat, ‘Opening Statement By H.E. U Ohn Gyaw Minister for Foreign Affairs of Myanmar at the 30th AMM’ (versie 24 juli 1997) <http://www.aseansec.org/4000.htm> (geraadpleegd 1 april 2010).

⁷⁵ J. Cotton, *Crossing borders in the Asia-Pacific: essays on the domestic-foreign policy divide*, (New York, 2002) 33, Google Books (geraadpleegd 2 april 2010).

⁷⁶ Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia*, 195.

⁷⁷ Jürgen Rüländ, ‘ASEAN and the Asian crisis: Theoretical implications and practical consequences for Southeast Asian regionalism’, *The Pacific Review* 13:3 (2000) 421-451, 424-425.

verdedigen en binnen een paar uur zakte de koers van de Thaise munt dramatisch. Het duurde niet lang voor de crisis oversloeg naar de andere landen in de regio waar deze leidde tot enorme schulden in de private sector, hoge werkloosheid, inflatie, teruglopende investeringen, sociale problemen en politieke onrust.⁷⁸ Indonesië in het bijzonder werd hard getroffen en binnen een aantal maanden leidde dit tot grote politieke onrust en uiteindelijk tot de val van het Soeharto regime.

Op het hoogtepunt van de crisis werd ASEAN zwaar bekritiseerd omdat het niet in staat bleek effectieve maatregelen te implementeren die de economieën van de lidstaten kon beschermen. ASEAN's reactie op de toenemende economische crisis kwam in alle opzichten tekort omdat de multilaterale kaders voor regionale economische samenwerking onvoldoende bescherming boden tegen economische schokken.⁷⁹ T.J. Pempel schreef in 1999:

‘During the crisis, ASEAN struggled to play a role, but was not equipped institutionally to do so without the voluntary cooperation of its members. Most governments resisted any surrender of their independence or any modification of the ASEAN principle of noninterference in domestic affairs.’⁸⁰

De verschillende landen zochten aanvankelijk op hun eigen manier naar oplossingen voor de crisis en soms gingen die oplossingen ten kosten van de economieën in de buurlanden.⁸¹ Pas in een later stadium werd er in ASEAN-verband actie ondernomen. Deze multilaterale maatregelen kwamen echter laat en werden vaak gehinderd door unilaterale acties. Nationalisme en unilateralisme vierde hoogtij ten koste van multilateralisme.⁸² Tijdens de ASEAN top in Hanoi in 1998 stemden de ASEAN-leiders daarom in met sterke maatregelen die toekomstige crises moesten voorkomen. In de *Hanoi Declaration* stond te lezen: ‘we shall move ASEAN onto a higher plane of regional cooperation in order to strengthen ASEAN's effectiveness in dealing with the challenges of growing interdependence within ASEAN and of its integration into the global economy.’⁸³

⁷⁸ Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia*, 204.

⁷⁹ Michael Wesley, ‘The Asian crisis and the adequacy of regional institutions’, *Contemporary Southeast Asia* 21:1 (1999) 54-73.

⁸⁰ T.J. Pempel, ‘Regional ups, regional downs’ in Pempel, *The politics of the Asian economic crisis* (Londen 1999) 73.

⁸¹ Weatherbee, *International relations in Southeast Asia*, 106.

⁸² Katja Freistein, ‘ASEAN after the Bali summit 2003: From paralysis to new life?’, *European Journal of East Asian Studies* 4:2 (2005) 177-203, 181.

⁸³ ASEAN Secretariaat, ‘Hanoi Declaration of 1998’ (versie 16 december 1998) <http://www.aseansec.org/8752.htm> (geraadpleegd 12 April 2010).

De situatie in Zuidoost-Azië in 1997 werd nog moeilijker toen de regio ook nog te maken kreeg met een enorm luchtvervuilingsprobleem. Bosbranden die ontstonden in Indonesië richtten enorme milieuproblemen en economische schade aan in de omliggende landen. Hoewel bosbranden met regelmaat plaatsvinden over de hele wereld, waren ze in het geval van Indonesië speciaal omdat de branden met opzet waren veroorzaakt. Veel eigenaren van plantages, vaak grote corporaties, die grote stukken bos wilden ruimen voor commerciële doeleinden stichtten opzettelijk branden maar ook kleine boeren die *slash-and-burn* landbouw toepasten, veroorzaakten een groot aantal bosbranden. Door al deze branden was een deel van de Zuidoost-Aziatische regio maandenlang gehuld in een dikke rookwolk.⁸⁴ Wederom bleek ASEAN niet in staat een effectief gezamenlijk beleid op te zetten om een gemeenschappelijk probleem tegen te gaan.

In deze moeilijke tijden bestond er binnen de organisatie bovendien een leiderschapsvacuüm. Soeharto, die sinds de oprichting een leidende rol had gespeeld binnen ASEAN, moest in 1998 gedwongen aftreden en er was op het eerste gezicht niemand om zijn leidersrol over te nemen.⁸⁵ De toetreding van Cambodja, Laos, Myanmar en Vietnam schaadde daarnaast de institutionele capaciteit en onderlinge cohesie van ASEAN. Doordat consensus een vereiste is in de besluitvorming van ASEAN wordt het tempo van vooruitgang bepaald door de kleinste gemeenschappelijke deler. De uitbreiding van ASEAN met vier uiterst conservatieve regeringen heeft de gemeenschappelijke deler nog verder verkleind waardoor vooruitgang moeilijker is geworden.⁸⁶ Het bereiken van het ultieme doel van een compleet ASEAN werd veel belangrijker gevonden dan de effectiviteit en cohesie binnen de organisatie.⁸⁷

De oprichting van de ASEAN Community

De financiële crisis maar ook het debat rondom de toetreding van Cambodja en Myanmar en de Indonesische bosbranden maakten pijnlijk duidelijk dat ASEAN als organisatie niet in staat was adequaat te reageren op regionale problemen. De beheersing en aanpak van conflicten schoot tekort, politieke cohesie was nagenoeg afwezig en ASEAN was niet in staat op te treden als een blok. Het gebrek aan solidariteit binnen ASEAN werd duidelijk toen veel ASEAN-regeringen kozen voor nationale in plaats van regionale oplossingen. De verschillende kwesties toonden aan dat ASEAN was gebouwd op een wankel fundering die

⁸⁴ Severino, *Southeast Asia in search for a regional community*, 108.

⁸⁵ Thayer, 'Reinventing ASEAN', 68.

⁸⁶ Roberts, *ASEAN's Myanmar crisis*, 109.

⁸⁷ Freistein, 'ASEAN after the Bali summit 2003', 200.

niet crisisbestendig was.⁸⁸ Rodolfo Severino, de toenmalige secretaris-generaal van ASEAN, zei in een toespraak:

‘in many areas, some in ASEAN seem to pay mere lip service to the ideal of regional solidarity and cooperation. They act as if they did not truly believe in the need for regional responses to regional problems. Now, the financial crisis, the haze problem and the Cambodian question have brought home to all of us the need to forge a stronger sense of unity in ASEAN if our most serious problems are to be addressed.’⁸⁹

De ‘ASEAN way’ representeerde volgens sommigen een vorm van ‘mooi weer samenwerking’ die slechts gedijde in tijden van voorspoed.⁹⁰ Wilde ASEAN voort blijven bestaan dan waren vernieuwingen hard nodig.

Veel hoop was daarom gevestigd op de ASEAN-top die in oktober 2003 op Bali werd gehouden. Op deze top moesten nieuwe stappen genomen worden in de richting van verdere integratie binnen ASEAN en verhoogde institutionele effectiviteit. De declaratie die uit de top voortkwam, de *Second Declaration of ASEAN Concord* (Bali II), voorzag inderdaad in een serie hervormingen en stelde in de openingsparagraaf:

‘An ASEAN Community shall be established comprising three pillars, namely political and security co-operation, economic co-operation, and socio-cultural co-operation that are closely intertwined and mutually reinforcing for the purpose of ensuring durable peace, stability and shared prosperity in the region.’⁹¹

Aanvankelijk zou deze ASEAN Community voltooid moeten zijn in het jaar 2020 maar tijdens de ASEAN top van 2007 in de Filipijnen kwamen de regeringsleiders van ASEAN overeen om de totstandkoming van deze gemeenschap te versnellen. De voltooiing van de ASEAN Community staat nu gepland voor 2015.⁹² Hoewel de drie pilaren dus ‘closely intertwined and mutually reinforcing’ moeten worden, was in de declaratie al een duidelijke

⁸⁸ Ibidem, 177-186.

⁸⁹ Rodolfo C. Severino, ‘ASEAN vision 2020: Challenges and prospects in the new millennium’, Remarks at the Eighth Southeast Asia Forum Kuala Lumpur (versie 15 maart 1998) <http://www.aseansec.org/3247.htm> (geraadpleegd 12 mei 2010).

⁹⁰ Rüländ, ‘ASEAN and the Asian crisis’, 444.

⁹¹ ASEAN Secretariaat, ‘Declaration of ASEAN concord II (Bali Concord II)’ (versie 7 oktober 2003) <http://www.aseansec.org/15159.htm> (geraadpleegd 2 mei 2010).

⁹² ASEAN Secretariaat, ‘Cebu declaration on the acceleration of the establishment of an ASEAN community by 2015’ (versie 13 januari 2007) <http://www.aseansec.org/19260.htm> (geraadpleegd 2 mei 2010).

scheiding tussen de drie samenwerkingsgebieden zichtbaar. Deze divisie geeft aan dat er binnen ASEAN een lichaam ontbreekt dat op alle beleidsterreinen van ASEAN kan opereren.⁹³ Sommige deskundigen beschouwen deze hervormingen als een startpunt voor de transformatie van ASEAN's gemeenschappelijke identiteit en samenwerkingsmethoden naar een meer Europees model van regionale samenwerking dat gebaseerd is op institutionalisering, legalisering en het samenvoegen van soevereiniteit.⁹⁴ Toch lijken er weinig wetenschappers op het gebied van regionalisatie in Zuidoost-Azië die er ondanks alle retoriek van ASEAN van overtuigd zijn dat de regeringen ook daadwerkelijk toegewijd zijn aan de blauwdrukken voor hervorming. De voorstellen zijn nog slechts ideeën en kunnen nauwelijks worden gezien als zijnde daadwerkelijke toewijding aan regionale integratie.⁹⁵ Zoals ook ASEAN's eminent person group in een rapport zei: 'ASEAN's problem is not one of lack of vision, ideas, or action plans. The problem is one of ensuring compliance and effective implementation'.⁹⁶

⁹³ Severino, *Southeast Asia in search of an ASEAN community*, 342.

⁹⁴ Anja Jetschke en Jürgen Rüländ, 'Decoupling rhetoric and practice: the cultural limits of ASEAN cooperation', *The Pacific Review*, 22: 2 (2009) 179-203, 180.

⁹⁵ John Ravenhill, 'A three bloc World? The new East Asian Regionalism', *International Relations of the Asia-Pacific* 2:2 (2002) 167-195, 174.

⁹⁶ ASEAN Secretariaat, 'Report of the eminent persons group on the ASEAN charter', (versie december 2006), 4, <http://www.aseansec.org/19247.pdf> (geraadpleegd 14 mei 2010).

ASEAN in theoretisch perspectief

ASEAN bestaat al meer dan 40 jaar maar nog steeds is er een intensief debat gaande over wat voor soort organisatie het nou eigenlijk is en hoe deze het best begrepen kan worden. In de woorden van Martin Jones en Smith:

‘In view of ASEAN’s longevity, its apparent centrality to regional security in Southeast Asia, and its procedurally driven transformation of foreign relations across East Asia in the twenty-first century, the uncertainty among its diplomats and its academic admirers about whether ASEAN is an organization, a discourse, or a community of various hues represents something of a puzzle.’⁹⁷

Grofweg bestaan er twee dominante stromingen binnen de leer van de internationale betrekkingen in Zuidoost-Azië en de rol van ASEAN daarbinnen. Aan de ene kant beweren de (neo)realisten dat ASEAN niet meer is dan een vereniging van verschillende lidstaten voor welke eigenbelang altijd boven het collectieve belang gaat. De organisatie mist bovendien de capaciteit om de lidstaten te dwingen zich aan de eigen regels te houden. ASEAN is daarom volgens (neo)realisten een organisatie met weinig invloed op de structuur van internationale relaties in Zuidoost-Azië en daarmee blijft de regio in grote mate afhankelijk van externe grootmachten, voornamelijk de VS, om regionale veiligheid te waarborgen en economische ontwikkeling te stimuleren.⁹⁸ De constructivisten aan de andere kant zijn van mening dat ASEAN een sociale structuur voorstaat die stabiele en voorspelbare gedragspatronen creëert. ASEAN vormt de kern van een opkomende Zuidoost-Aziatische gemeenschap en heeft daarmee een positief effect op de ontwikkeling van regionale betrekkingen.⁹⁹ Elk van de twee categorieën wetenschappers heeft dus een andere kijk op de manier waarop macht wordt uitgeoefend in ASEAN en Zuidoost-Azië.

Naast het (neo)realisme en het constructivisme is ook het (neo)liberalisme een belangrijke stroming binnen de theorie van de internationale betrekkingen. Deze theorie zal in deze scriptie echter niet worden besproken. Zowel realisten als constructivisten zijn het er

⁹⁷ David Martin Jones en Michael L. R. Smith, ‘Making process, not progress: ASEAN and the evolving East Asian regional order’, *International Security* 32:1 (2007) 148-184, 149.

⁹⁸ Sarah Eaton en Richard Stubbs, ‘Is ASEAN powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia’, *The Pacific Review* 19:2 (2006) 135-155, 136.

⁹⁹ *Ibidem*.

over eens dat het (neo)liberalisme minder relevant is bij het verklaren van het succes en falen van ASEAN, zeker niet wanneer het gaat om politieke en veiligheidskwesties.¹⁰⁰ De (neo)liberalen focussen voornamelijk op de politieke economie en meer recentelijk op kwesties als mensenrechten en het milieu en zijn daarom voor deze studie minder interessant.¹⁰¹

Kivimäki wijst er daarnaast op dat het bij het bestuderen van ASEAN van belang is om niet te vergeten wat het object van de analyse is. Veel van de bestaande theorieën van de internationale betrekkingen hebben de neiging teveel vanuit een westers perspectief naar verschijnselen te kijken. ASEAN is een instrument voor de integratie van Zuidoost Azië, niet voor de integratie van Europa en dus moet het geanalyseerd worden tegen de achtergrond van de Zuidoost-Aziatische doelen en niet de Europese.¹⁰²

Tot de jaren '90 waren studies over ASEAN en de internationale betrekkingen, veiligheid en samenleving in Zuidoost-Azië over het algemeen weinig theoretisch. Als er al een theoretische benadering bestond lag deze meestal in het verlengde van de heersende orthodoxie in de discipline van de internationale betrekkingen en had het dus een realistische benadering.¹⁰³ In de loop van de jaren '90 heeft de studie van ASEAN zich gericht op de actieve toepassing van verklarende kaders en meer recentelijk ook op een kritische evaluatie van theorieën die uitgaan van een niet-westers perspectief.¹⁰⁴ Acharya en Stubbs geven twee redenen voor deze verschuiving in de benadering van de studie van Zuidoost-Azië. Allereerst vroegen een aantal ontwikkelingen in de regionale veiligheid en de politieke en economische relaties om een herwaardering van de manier waarop realistische en neorealistische theorieën deze gebeurtenissen verklaarden. Veel deskundigen waren van mening dat beide theorieën toepasbaar waren bij het analyseren en verklaren van de samenwerkingsverbanden die ontstonden aan het einde van de Koude Oorlog. Daarnaast kwamen er in de jaren '90 tal van nieuwe benaderingen van de internationale betrekkingen op, die de hegemonie van het (neo)realisme betwistten. Deze nieuwe theoretische benaderingen en uitwerkingen van de

¹⁰⁰ Sorpong Peou, 'Realism and constructivism in Southeast Asian security studies today: A review essay', *The Pacific Review* 15:1 (2002) 119-138, 122.

¹⁰¹ Steven Lamy, 'Contemporary mainstream approaches: Neo-realism and neo-liberalism', in John Baylis en Steve Smith, *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (Oxford 2001) 182-199, 182-183.

¹⁰² Kivimäki, 'Power, interest or culture', 432.

¹⁰³ Amitav Acharya en Richard Stubbs, 'Theorizing Southeast Asian relation: An introduction', *The Pacific Review* 19:2 (2006) 125-134, 126.

¹⁰⁴ Jürgen Rüländ en Anja Jetschke, '40 years of ASEAN: Perspectives, performances and lessons for change', *The Pacific Review* 21:4 (2008) 397-409, 398.

neorealistische leer boden ook wetenschappers op het gebied van Zuidoost-Azië nieuwe manieren om te kijken naar de veranderingen die plaatsvonden in de regio.¹⁰⁵

Het (neo)realisme

Het realisme, de oudste benadering op de veiligheid in Zuidoost-Azië, is lang gezien als de sterkste en meest bruikbare verklaring voor de staat van oorlog en vrede; de meest dringende kwestie in de leer van de internationale betrekkingen. Dit realistische perspectief op de internationale betrekking heeft veel aanhangers maar ook veel critici. In de jaren '80 ontstond er binnen deze theorie een nieuwe stroming: het neorealisme. Neorealisten onderschrijven de basisprincipes van het klassieke realisme maar proberen de tekortkomingen ervan aan te vullen. Hoewel er veel varianten van het neorealisme zijn, refereren veel wetenschappers met de term naar Kenneth Waltz's theorie van het *structural realism* die hij beschrijft in zijn boek *Theory of International Politics* (1979). Waltz claimt in dit werk dat de structuur van het internationale systeem de belangrijkste factor is die het gedrag van staten bepaald. De kernvraag voor neorealisten als Waltz is hoe staten overleven in het anarchistische internationale systeem.¹⁰⁶

Staten en andere actoren in het internationale systeem opereren volgens het (neo)realisme in anarchie en handelen daarom uit eigenbelang. De meest cruciale kwestie die voortkomt uit anarchie is die van het overleven. Het ultieme doel van staten is voortbestaan. Staten zien andere staten als potentiële vijanden en een bedreiging voor de nationale veiligheid. Het beleid van de meeste staten wordt daarom gedreven door wantrouwen en angst, wat leidt tot het veiligheidsdilemma. Dit dilemma houdt in dat het streven van staten naar vergroting van de eigen veiligheid er automatisch toe leidt dat andere staten zich onveilig gaan voelen. Omdat er geen centrale autoriteit is die regels en normen oplegt en controleert of de belangen van de internationale gemeenschap behartigt, beargumenteren neorealisten dat anarchie het systeem bepaalt. Dit in tegenstelling tot klassieke realisten die anarchie zien als een conditie van het systeem.¹⁰⁷

Volgens neorealisten zijn staten vergelijkbare eenheden die allen streven naar handhaving in het systeem. Staten zijn rationele actoren die strategieën kiezen op basis van maximale winst en minimaal verlies. Verschillen in beleid leggen neorealisten uit aan de hand van verschillen in middelen en macht. China en Nederland bijvoorbeeld erkennen allebei dat

¹⁰⁵ Acharya and Stubbs, 'Theorizing Southeast Asian relations', 126-7.

¹⁰⁶ Lamy, 'Neo-realism and neo-liberalism', 183-184.

¹⁰⁷ Ibidem.

anarchie leidt tot de noodzaak om de eigenbelangen te beschermen maar doen dit ieder op een andere manier. Een klein land met beperkte middelen, zoals Nederland, zal op anarchie en het daarbij behorende veiligheidsdilemma reageren door allianties aan te gaan en een actieve rol aan te nemen in regionale en internationale organisaties. Ook samenwerking is voor staten namelijk een manier om het eigenbelang na te streven. Een grootmacht als China daarentegen zal waarschijnlijk de eigenbelangen beschermen door het nastreven van een unilaterale strategie van militaire versterking.¹⁰⁸

Het neorealisme is, meer nog dan het klassieke realisme, sceptisch over de vooruitzichten voor vreedzame veranderingen in de internationale gemeenschap. Internationale instituties, de belangrijkste agenten van vreedzame verandering, worden door neorealisten gezien als creaties uit eigenbelang van grootmachten die slechts marginale invloed hebben op het gedrag van staten. Internationale instituties geven de machtsbalans in de internationale gemeenschap weer en worden daar ook door bepaald. Volgens neorealisten vinden veranderingen plaats als gevolg van (vaak gewelddadige) verschuivingen in de machtsverdeling. Instituties worden door staten gecreëerd uit eigenbelang en beperken hoogstens de keuze en strategieën maar hebben geen invloed op de identiteit en belangen van de lidstaten. Het neorealisme beschouwt de belangen van een staat als gegeven en exogeen aan het proces van interactie tussen staten binnen een internationale institutie.¹⁰⁹

In de literatuur over ASEAN worden de termen realisme en neorealisme vaak door elkaar gebruikt. De meeste deskundige die ASEAN vanuit een (neo)realistische perspectief bekijken, vertonen echter meer gelijkenis met het neorealisme dan het realisme. Vanaf nu zal dus de term neorealisme worden gebruikt om dit perspectief aan te duiden.

Het neorealisme en ASEAN

Staten, volgens de neorealisten de belangrijkste actoren in het internationale systeem, reageren voornamelijk op verschuivingen in de internationale verdeling van macht. In een wereld waarin staten continu macht en eigenbelang nastreven kunnen staten een zekere mate van orde en stabiliteit tot stand brengen door het mechanisme van de machtsbalans, de *balance of power*. Deze machtsbalans vereist geen diepgaande institutionalisering, het ontstaat door een ‘onzichtbare hand’ die reageert op veranderingen in de capaciteit van actoren. In dit perspectief doet ASEAN er volgens sommigen weinig toe. De overheersing van

¹⁰⁸ Lamy, ‘Neo-realism and neo-liberalism’, 186

¹⁰⁹ Waltz, *Theory of International Politics*, 176-193.

individueel buitenlands beleid over ASEAN's collectieve belang heeft de neorealistische benadering van de internationale betrekkingen een verrassende volharding gegeven.¹¹⁰

In het neorealistische perspectief, zo stellen verschillende neorealisten, doet ASEAN er weinig toe. ASEAN is namelijk nog steeds wat het was bij de inauguratie: een vereniging van staten samengekomen om het beperkte doel van regionale structuur na te streven.¹¹¹ ASEAN is, voornamelijk vanwege het onaantastbare principe van non-interventie, niet in staat gebleken interne kwesties in Zuidoost-Azië aan te pakken. Staten zijn de centrale en belangrijkste actoren in de regio en soevereiniteit wordt nog steeds gezien als onschendbaar. De internationale betrekkingen in de regio worden gedomineerd door de strijd om de machtsbalans. Staten strijden om vergroting van hun invloed in de regio en streven daarbij voortdurend naar het behartigen van de nationale belangen. Zoals de Singaporese secretaris-generaal van ASEAN Ong Keng Yong in 2003 zei: 'Each of the members has every right to formulate its own national position based on its circumstances that will best serve its own national interest'.¹¹² Militaire moderniseringsprogramma's, verhoogde defensie-uitgaven en zwakke regionale instituties, versterken de neorealistische argumenten.¹¹³

Michael Leifer is een van de meest invloedrijke neorealistische wetenschappers op het gebied van Zuidoost-Azië. Zijn theoretische benadering werd niet altijd duidelijk in zijn boeken en artikelen. Toch bevatte zijn voornamelijk empirische werk wel degelijk een sterke theoretische onderbouwing die was gebaseerd op het neorealisme.¹¹⁴ Leifer meende dat ASEAN nooit meer was dan een intergouvernementele entiteit die van het begin af aan sterk gekeerd was tegen enige vorm van supranationaliteit.¹¹⁵ Na het einde van de Koude Oorlog bleek ASEAN volgens Leifer niet meer dan een diplomatieke gemeenschap en een *embryonic security community* die voorheen ruziënde staten had verzoend door middel van dialoog, conflictmanagement en conflictvermijding.¹¹⁶

In de neorealistische benadering is ASEAN een vorm van internationale samenwerking waarin lidstaten hun eigen nationale belangen nastreven. Het beleid dat uit ASEAN voortkomt kan niet los worden gezien van de nationale belangen die erin terug te vinden zijn. Wat wordt gepresenteerd als het regionale belang van ASEAN is in werkelijkheid een scala aan nationale belangen die zijn samengebracht om een gemeenschappelijk front te

¹¹⁰ Martin Jones en Smith, 'Making process, not progress', 149.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Weatherbee, *International relations in Southeast Asia*, 19.

¹¹³ Yukiko Nishikawa, 'The ASEAN way and Asian regional security', *Politics & Policy* 35:1 (2007) 42-56, 44.

¹¹⁴ Chin Kin Wa en Leo Suryadinata, *Michael Leifer: selected works on Southeast Asia* (Singapore 2005) 25.

¹¹⁵ Michael Leifer, *ASEAN and the security of Southeast Asia* (Londen 1989) 153.

¹¹⁶ Jones en Smith, 'Making process, not progress', 151.

vormen.¹¹⁷ Neorealisten zijn van mening dat ASEAN van weinig belang is voor de relaties binnen Oost-Azië en dat het van externe grootmachten als de Verenigde Staten afhankelijk is om een stabiele machtsbalans te creëren.

‘Hence, rather than rely on an ineffective ASEAN, or any other multilateral organization for that matter, neo-realists look to the United States and its interactions with the emerging China as ultimately determining the shape and substance of East Asian security affairs.’¹¹⁸

De organisatie beschikt over weinig gecentraliseerde methoden waarmee het de leden kan houden aan overeenkomsten, interne gebeurtenissen in lidstaten kan monitoren, kan anticiperen op opkomende kwesties en tijdig kan ingrijpen in geval van crises.¹¹⁹ Volgens Jones en Smith is ASEAN zelfs niet meer dan een *imitation community*:

‘ASEAN possesses all the paraphernalia that regional organizations require: annual ministerial meetings, a secretariat, a bureaucracy, and even a new “troika” to take the lead in dealing with regional problems. Yet the organization makes no decisions and enforces no rules. It is a classic imitation community.’¹²⁰

Volgens hen verborg ASEAN’s multilaterale veiligheidsarchitectuur in de jaren voorafgaand aan de crisis een serie structurele zwakheden en was deze daardoor nagenoeg irrelevant bij het creëren van regionale veiligheid en stabiliteit.¹²¹ Veel neorealisten zijn het erover eens dat een van ASEAN’s grootste problemen het gat tussen ‘retorische aspiraties’ en de ‘regionale realiteit’ is.¹²²

Het constructivisme

Recentelijk hebben steeds meer wetenschappers zich gekeerd naar het constructivisme om de toenemende omvang van regionale samenwerking in Zuidoost- en Oost-Azië uit te leggen. Het constructivisme is zelfs zo populair dat Amitav Acharya zich hardop durfde af te vragen

¹¹⁷ Weatherbee, *International relations in Southeast Asia*, 17.

¹¹⁸ Eaton en Stubbs, ‘Is ASEAN powerful?’, 137.

¹¹⁹ Ibidem, 137.

¹²⁰ Martin Jones en Michael Smith, ‘ASEAN’s imitation community’, *Orbis* 46:1 (2002) 93-109, 93.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem, 99.

of er nog wetenschappers bestaan die geen constructivist zijn.¹²³ De gangbare theorieën in de internationale betrekkingen, vooral het neorealisme, hadden moeite met het verklaren van het einde van de Koude Oorlog en de verandering van het systeem die daarmee gepaard ging. Veel critici schreven deze moeilijkheden toe aan de materialistische en individualistische benadering van de internationale betrekkingen en dachten dat een holistische kijk op de internationale politiek meer zou kunnen verklaren.¹²⁴

Het constructivisme rust op de centrale aanname dat het internationale systeem sociaal geconstrueerd is. De constructivistische benadering van de internationale betrekkingen ziet staten niet alleen als rationele actoren, maar ook als sociale actoren. Staten opereren in de context van sociale structuren (instituties) die worden gevormd door regels, normen en identiteit. Daaruit volgt dat een staat niet onafhankelijk van deze sociale structuur opereert. De structuur bepaalt het gedrag van de staat en de interacties met andere staten.¹²⁵ Het neorealisme neemt aan dat de belangen van staten worden gevormd door materiële factoren als macht en rijkdom. Constructivisten erkennen dat materiële factoren een belangrijk zijn, maar dat intersubjectieve factoren zoals ideeën, cultuur en identiteit, niet een secundaire maar een bepalende rol spelen in de vorming van het buitenlandse beleid van staten.¹²⁶ Staatshoofden zijn centrale figuren in de internationale politiek. Hun beslissingen zijn echter niet altijd rationeel en worden in belangrijke mate ook bepaald door de sociale context. Culturele normen, waarden en identiteit, ingebed in een specifieke historische context, kunnen de beleidsvoorkeur van staatshoofden en regeringen vormen of bepalen.¹²⁷

Het neorealisme veronderstelt dat de identiteit en de belangen van staten exogeen zijn en dus bestaan los van of voorafgaand aan interactie tussen staten. De constructivistische benadering weerlegt die stelling echter en focust op de manier waarop identiteit en belangen worden gevormd tijdens het proces van interactie tussen staten. Er bestaat geen automatisch veiligheidsdilemma voor staten. Als staten zich bevinden in een sociale structuur van zelfhulp is dat omdat hun onderlinge interactie dat ernaar heeft gemaakt. Dit is een heel andere benadering dan die van de neorealisten die zelfhulp ontstaan door anarchie beschouwen als de logica van het systeem.¹²⁸

¹²³ Amitav Acharya, 'Is anyone still not a constructivist?', *International Relations of the Asia-Pacific* 5:2 (2005) 251–253, 251.

¹²⁴ Alexander Wendt, *Social theory of international relations* (Cambridge 1999) 4.

¹²⁵ Caballero-Anthony, *Regional security in Southeast Asia*, 32.

¹²⁶ Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia*, 4.

¹²⁷ Peou, 'Realism and constructivism in Southeast Asian security studies today', 123.

¹²⁸ Alexander Wendt, 'Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics', *International Organization* 46:2 (1992) 391–425, 391–402.

Constructivisten beargumenteren dat de structuur die statelijke acties bepaald gedefinieerd wordt door collectieve betekenissen. Voor hen zijn materiële zaken zoals goud en wapens niet de cruciale factoren voor het verklaren van het gedrag van staten. Dit omdat materiële vermogens op zichzelf niets verklaren als er geen betekenis aan verbonden wordt. Constructivisten beargumenteren dat materiële bezittingen alleen betekenis hebben als ze worden gezien in de sociale structuur van de collectieve betekenis waarin ze zijn ingebed.¹²⁹ Het voorbeeld dat constructivisten vaak aanhalen is dat 5 Noord-Koreaanse kernwapens voor de Verenigde Staten bedreigender zijn dan 500 Britse kernwapens. Dit komt omdat Groot-Brittannië een Amerikaanse bondgenoot is en Noord-Korea niet. Bondgenootschap of vijandschap in dit geval is een afhankelijke van de collectieve betekenis.¹³⁰ Actoren verkrijgen hun identiteit en belangen door deel te nemen in zulke collectieve betekenissen. Instituties zijn relatief stabiele sets van identiteit en belangen. Zelfhulp ontstaat uit de interactie tussen staten en is daarom een sociale structuur. Deze structuur is echter niet de enige manier om definities van identiteit en belangen te combineren onder de conditie van anarchie.¹³¹

De fundamentele structuren van de internationale politiek hebben volgens constructivisten dus een sociale basis en niet een strikt materiële. Deze structuren vormen bovendien de identiteit en belangen van actoren en niet slechts hun gedrag, zoals (neo)realisten vaak stellen.¹³² Het constructivisme stelt dat veranderingen in de normen van de internationale gemeenschap kunnen leiden tot veranderingen in de identiteit van staten en de onderlinge relaties tussen staten en andersom. Om de acties van staten te begrijpen is het dus noodzakelijk om de sociale context van hun identiteit en belangen te begrijpen. Veranderingen in identiteit kunnen veranderingen in belangen en acties teweeg brengen.¹³³ Constructivistische wetenschappers zijn dus in staat om aan te tonen hoe dominante normatieve structuren op binnenlands niveau de internationale betrekkingen tussen staten hebben beïnvloedt en hoe, andersom, dominante normen in de internationale gemeenschap hebben geleid tot veranderingen in de binnenlandse politiek van staten. Staatsleiders wiens acties op het binnenlandse niveau niet overeenkomen met de dominante collectieve normen,

¹²⁹ Alexander Wendt, 'Constructing International Politics', *International Security* 20:1 (1995) 71-81, 73.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Wendt, 'Anarchy is what states make of it', 391-402.

¹³² Wendt, 'Constructing International Politics', 71-72.

¹³³ Wendt, *Social Theory of International Relations*, (Cambridge 1999) 59.

zullen deze normen internaliseren omdat volgens het constructivisme individuen hun eigen identiteit liever wegcijferen dan dat deze botst met de heersende gedragsnormen.¹³⁴

Het constructivisme en ASEAN

De constructivistische theorie aangaande ASEAN stelt dat de organisatie door middel van geïstitutionaliseerde samenwerking een collectieve identiteit heeft gecreëerd die in de loop der tijd ook een belangrijk onderdeel is gaan vormen van de identiteit van de individuele lidstaten. Deze ontwikkeling zou kunnen helpen verklaren waarom staten trouw zijn aan de organisatie. Volgens sommige critici ontbreekt echter het bewijs dat ASEAN-lidstaten zichzelf zien als onderdeel van een collectief. Hoewel onderlinge relaties in ASEAN de afgelopen decennia zijn verbeterd, blijven de lidstaten hun eigen belangen vooropstellen ten koste van regionalisatie.¹³⁵ Constructivisten benadrukken vaak de enorme stabiliteit en consistentie van ASEAN's principes die het de lidstaten hebben mogelijk gemaakt om een voorspelbare set van relaties met elkaar te ontwikkelen.¹³⁶ Deze principes, ook wel de 'ASEAN way' genoemd, hebben de interactie tussen de lidstaten onderling bepaald en nieuwe gedragspatronen gevormd die binnen ASEAN een unieke diplomatieke en veiligheidscultuur hebben gecreëerd.¹³⁷ Sommige constructivisten spreken zelfs van een *security community*.¹³⁸ Als gevolg daarvan heeft ASEAN een positieve impact op de ontwikkeling van regionale relaties.¹³⁹ Het zijn volgens de constructivisten dus niet alleen de functies die ASEAN als instituut uitvoert, maar ook de normen die bij de organisatie horen, die cruciaal zijn bij het verklaren van de vreedzame betrekkingen tussen de ASEAN-lidstaten.¹⁴⁰

ASEAN probeert in Zuidoost-Azië politieke macht uit te oefenen door de normatieve structuren van de regionale interactie te beïnvloeden. De ASEAN-lidstaten houden hun opties echter open en zijn zich in hun individuele beleid erg bewust van de nationale belangen en opvallend neorealistisch. Ze wapenen zich, mede uit angst voor regionale conflicten, met het nieuwste wapentuig en proberen actief om de VS betrokken te houden bij Zuidoost-Azië.¹⁴¹

Narine stelt dat de onzekerheid van staten in Zuidoost-Azië draait om de vraag wat de intenties van de VS en China zijn. Die vraag veroorzaakt ook onzekerheid over de eigen

¹³⁴ Jürgen Haacke, 'ASEAN's diplomatic and security culture: A constructivist assessment', *International Relations of the Asia-Pacific* 3:1 (2003) 57-87, 58.

¹³⁵ Narine, 'Institutional theory and Southeast Asia', 41-42.

¹³⁶ Rüländ en Jetschke, '40 years of ASEAN', 401.

¹³⁷ Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture*, 9.

¹³⁸ Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, 4.

¹³⁹ Eaton en Stubbs, 'Is ASEAN Powerful?', 136.

¹⁴⁰ Rüländ en Jetschke, '40 years of ASEAN', 401.

¹⁴¹ Narine, 'Institutional theory and ASEAN', 42.

belangen en identiteit. De constructivistische theorie beargumenteert dat de identiteit en belangen van staten worden gevormd door de sociale structuur binnen een gemeenschap van staten. In Zuidoost-Azië ontbreekt een duidelijke sociale structuur, aldus Narine, en daarom is de regio sinds de Koude Oorlog in een staat van verwarring. De staten weten niet meer wat hun identiteit en belangen zijn en, bewust of onbewust, doet ASEAN een poging in dit gat te stappen door de staten te overtuigen ASEAN's normen en gedragsregels over te nemen. De organisatie probeert dat niet alleen in Zuidoost-Azië maar ook in de bredere omgeving van de Asia-Pacific.¹⁴²

Constructivisten wijzen regelmatig naar de leidende rol die ASEAN speelt bij de regionalisatie in de bredere omgeving van de Asia-Pacific. ASEAN speelt in die regionalisatie een grotere rol dan men van de organisatie zou verwachten. De constructivistische benadering veronderstelt dat eerst een verzameling van zwakke staten een set van procedurele normen had geconstrueerd om vervolgens de sterkere regionale actoren ervan te overtuigen deze set van normen te adopteren. Daarna heeft deze uitdrukkelijk niet-westerse set van procedurele normen en processen een beoefening van socialisering in gang gezet die in de loop van de tijd belangen heeft getransformeerd een nieuwe en meer inclusieve identiteit heeft gevormd en daarmee de lijnen van een regionale gemeenschap heeft vorm gegeven.¹⁴³

¹⁴² Narine, 'Institutional theory and ASEAN', 43.

¹⁴³ Jones en Smith, 'Making process not progress', 154.

Thailand-Myanmar relaties

In de laatste twee decennia is het Thaise beleid ten aanzien van buurland Myanmar aan voortdurende verandering onderhevig en wordt het wisselend geïnspireerd door de principes van democratie en mensenrechten aan de ene kant en de commerciële belangen en grenshandel aan de andere kant. Wanneer de Democrat Party aan de macht is, neemt de Thaise regering een kritischere houding aan ten aanzien van buurland Myanmar dan wanneer er een regering zit met sterke connecties in het leger en het bedrijfsleven die grotere belangen heeft bij goede economische relaties met Myanmar. Omdat in Thailand verschillende regeringen elkaar in hoog tempo afwisselen, verandert ook het buitenlandse beleid regelmatig. De relaties tussen Thailand en Myanmar worden bovendien bemoeilijkt door een aantal voorslepende kwesties zoals de illegale grenshandel in meta-amfetamines en andere drugs, de vluchtelingenstroom uit Myanmar en gevechten tussen de etnische groeperingen, het Birmese leger - ook wel de Tatmadaw genoemd - en het Thaise leger.¹⁴⁴ Thailand is daarnaast in groeiende mate economisch afhankelijk van aardgas, tropisch hardhout en arbeidskrachten uit Myanmar.

Thaise politici kijken dus op twee manieren naar hun buurland. Aan de ene kant worden de drugshandel en grensdisputen met Myanmar gezien als een bron van gevaar voor de nationale veiligheid. Aan de andere kant echter, begrijpen Thaise politici ook dat hun speelruimte ten aanzien van Myanmar wordt beperkt door de Thaise economische belangen.¹⁴⁵ Eind jaren '90 verdedigde de toenmalige plaatsvervangende minister van buitenlandse zaken Sukhumbhand Paribatra van de Democrat Party in een krantenartikel het Thaise pragmatisme ten aanzien van Myanmar door te zeggen dat Thailand nu eenmaal niet de 'luxury of distance' heeft maar te maken heeft met de 'burden of proximity'.¹⁴⁶

Vijandige geschiedenis

Thailand deelt een 2400 kilometer lange grens met Myanmar waarvan slechts 58 kilometer officieel is gemarkeerd. De Thaise regering hanteerde in jaren '60 en '70 van de vorige eeuw een bufferzonestrategie ten opzichte van de burens in het westen.¹⁴⁷ Grote delen van Myanmar

¹⁴⁴ Helen James, 'Myanmar's international relations strategy: The search for security', *Contemporary Southeast Asia* 26: 3 (2004) 530-553, 531.

¹⁴⁵ Jürgen Haacke, 'ASEAN and political change in Myanmar: Towards a regional initiative?', *Contemporary Southeast Asia* 30:3 (2008) 351-378, 358.

¹⁴⁶ Sukhumbhand Paribatra, 'Burma, ASEAN, democracy, dreams and realities', *The Nation*, 16 juli 1999.

¹⁴⁷ Desmond Ball, 'Thailand-Myanmar tensions: Bangkok loses patience', *Strategic Comments* 6:2 (2000) 1-2, 2.

die grenzen aan Thailand worden bewoond door diverse etnische groeperingen zoals de Wa en Shan in het noorden en de Karenni, Karen en Mon in het zuiden. Deze moeilijk begaanbare gebieden zijn uitermate geschikt voor guerrillastrijd, het verbouwen van drugs en grenssmokkel. De bufferzonestrategie die Thailand nastreefde, ondersteunde de verschillende etnische groeperingen, voornamelijk de Shan en Karen, die grondgebied controleerden dat strekte tot diep in het Birmese binnenland. Thailand behield zo een strategisch voordeel op het Birmese leger en de Thaise communisten in het noorden.¹⁴⁸ Hoewel een aantal van de groeperingen verwickeld was in illegale activiteiten, voorzag Thailand hun van wapens, communicatiesystemen en inlichtingen. In het noorden groeiden de Shan krijgsheren uit tot 's werelds grootste producenten van opium en heroïne. Van de opbrengsten van de drugshandel kochten ze wapens en ander materieel om hun bevolking te beschermen tegen de Tatmadaw. De Karen op hun beurt controleerden de illegale en zeer lucratieve grenshandel in tropisch hardhout.¹⁴⁹ Zakenlieden met goede connecties binnen de Thaise regeringskringen hadden een grote invloed op de relaties tussen Thailand en Myanmar, vooral met betrekking tot de grenshandel. Deze zakenlui zetten druk op de regering om meer grensposten te openen om zo de handel te faciliteren maar namen daarbij niet in overweging wat de consequenties waren voor de veiligheidssituatie in de Thaise grensgebieden.¹⁵⁰

De Birmese regering was vastberaden om een oplossing te vinden voor de alsmaar groeiende binnenlandse instabiliteit en sloot daarom tussen 1988 en 2004 wapenstilstandsverdragen met 14 van de gewapende etnische groeperingen, inclusief de omvangrijke Kachin, Wa, Shan en Mon groeperingen. Deze overeenkomsten hielden in dat de groeperingen alle vijandelijke activiteiten ten opzichte van de overheidstroepen moesten stopzetten en de autoriteit van de SPDC moesten accepteren. Een aantal etnische groeperingen kreeg echter veel meer autonomie dan nodig was voor het voeren van goed lokaal beleid. Zo kregen ze van de SPDC impliciet toestemming om zich in grote delen van de grensgebieden bezig te houden met grootschalige narcoticaproductie.¹⁵¹ Als gevolg van deze wapenstilstandsverdragen verloor het Thaise bufferbeleid aan kracht. Sinds 1989 heeft het te

¹⁴⁸ Ball, 'Thailand-Myanmar tensions', 2.

¹⁴⁹ Ibidem, 2.

¹⁵⁰ Kavi Chongkittavorn, 'Thai-Burma relations', in *Challenges to democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Stockholm 2003) 117-129, 118.

¹⁵¹ Christopher Roberts, 'Myanmar and the argument for engagement: A clash of contending moralities?', *East-Asia* 23:2 (2006), 34-62, 42.

maken met periodieke grensgevechten waarbij zowel de Tatmadaw, de etnische minderheden en het Thaise leger betrokken zijn.¹⁵²

Behalve directe conflicten met de Tatmadaw en etnische groeperingen heeft de onrust in de grensgebieden van Thailand en Myanmar nog andere, verstrekkende gevolgen voor de Thaise veiligheid. Een aantal van de rebellengroepen in Myanmar is verwickeld in grootschalige narcoticahandel en Thailand is daarbij een belangrijke afzetmarkt. In 1997, het jaar waarin de grenshandel in amfetamines tot het grootste drugsprobleem van Thailand werd benoemd, werden er maandelijks drie miljoen *ya ba* (ecstasy) tabletten Thailand binnen gesmokkeld. In 1999 was dat aantal gestegen tot vijftig miljoen.¹⁵³ Thailand hoopte dat de toetreding van Myanmar tot ASEAN de junta zou aansporen om samen te werken met de Thaise autoriteiten op het gebied van de bestrijding van de narcoticahandel. De junta was en is echter nauw betrokken bij de drugshandel en te afhankelijk van drugsgeld om op te treden tegen deze illegale activiteiten. In de grootste productiegebieden zijn er maar weinig legereenheden die niet betrokken zijn in de drugssector. Officieel ontkent de junta echter dat er amfetamines worden geproduceerd in Myanmar.¹⁵⁴

Een ander probleem dat voortkomt uit de binnenlandse situatie in Myanmar is de stroom van politieke en economische vluchtelingen die Thailand bereikt. Veel van deze vluchtelingen wonen in grote kampen langs de grens en werken illegaal in Thailand. In 1998 werd het aantal Birmese vluchtelingen in Thaise kampen door Human Rights Watch geschat op 110.000. Nog honderd duizenden anderen bevonden zich volgens de mensenrechtenorganisatie in Thailand maar konden of wilden niet terecht in de kampen.¹⁵⁵ De Thaise regering krijgt regelmatig kritiek van de internationale gemeenschap over hoe het met deze vluchtelingen omgaat. Veel van de migranten die volgens het UNHCR recht zouden hebben op de vluchtelingenstatus werden door de Thaise regering teruggestuurd naar Myanmar. Onder het internationaal recht heeft Thailand een aantal verplichtingen ten aanzien van vluchtelingen. De belangrijkste daarvan is dat het geen mensen mag terugsturen naar een land waar ze het gevaar lopen vervolgd te worden. Thailand heeft dit principe in het geval van Birmese vluchtelingen talloze malen geschonden.¹⁵⁶

In de afgelopen twee decennia zijn Thaise regeringen op verschillende manieren omgegaan met de hierboven genoemde kwesties. Vanaf 1988 voerde de Thaise regering van

¹⁵² Ball, 'Thailand-Myanmar tensions', 2.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Human Rights Watch, *Unwanted and unprotected: Burmese refugees in Thailand* (Londen 1998)

<http://www.hrw.org/reports98/thai/> (geraadpleegd 26 april 2010).

¹⁵⁶ Ibidem.

Chatichai Choonhavan (1988-1991) een beleid van *constructive engagement* waarbij de economische banden met Myanmar werden aangehaald in een periode dat Myanmar juist onder enorme internationale druk stond om de binnenlandse politieke situatie. Eind jaren '90 veranderde de regering van Chuan Leekpai (1997-2001) de koers van het Thaise beleid en drong het bij de ASEAN-collega's aan op *flexible engagement*. Het voorstel pleitte dat het voortaan mogelijk moest zijn om de interne aangelegenheden van ASEAN-lidstaten te bespreken wanneer deze gevolgen hadden voor de rest van de regio. Thailand kampte op dat moment met een enorm drugsprobleem dat zijn oorsprong had in Myanmar en wilde daar graag een oplossing voor vinden. Nadat de spanningen tussen Thailand en Myanmar hoog waren opgelopen in de beginjaren van de eenentwintigste eeuw, probeerde Thaksin Shinawatra (2001-2006) opnieuw het vertrouwen van de Birmese junta te winnen met zijn beleid van *forward engagement*. Het beleid van de verschillende Thaise regeringen kreeg niet alleen vorm in de context van de bilaterale verhoudingen tussen Thailand en Myanmar. Ook de druk van de internationale gemeenschap en het ASEAN-beleid ten aanzien van Myanmar speelden een belangrijke rol.

Constructive Engagement

Net als veel andere landen in Zuidoost-Azië kende Thailand eind jaren '80 een spectaculaire economische groei van gemiddeld meer dan 10 procent per jaar. De Thaise business sector stond daarom te trappelen om nieuwe markten te openen en toegang te verkrijgen tot natuurlijke hulpbronnen die nodig waren om de groeiende Thaise economie draaiende te houden. Birma was in dit opzicht erg interessant omdat het een overvloed aan tropisch hardhout, mineralen, visvoorraden en goedkope arbeidskrachten bezat.¹⁵⁷ Na twee decennia van isolatie begon de Birmese regering in de jaren '80 zijn grip op de economie te versoepelen. De grenshandel tussen Thailand en Birma trok aan en langzaam werden de verhoudingen tussen Bangkok en Rangoon beter. Vooral onder minister-president Prem Tinsulanonda (1979-1988) verbeterden de bilaterale betrekkingen en begon Thailand de etnische minderheden die voorheen een vrijhaven hadden gezocht in Thailand terug te dringen. Dit stimuleerde dialoog tussen de twee buurlanden en in 1986 bracht voor het eerst sinds lange tijd een Thaise minister van buitenlandse zaken een bezoek aan Birma.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Pavin Chachavalpongpun, *A plastic nation: The curse of Thainess in Thai-Burmese relations*, (University Press of America, 2005) 65.

¹⁵⁸ Chongkittavorn, 'Thai-Burma relations', 119-120.

In deze context ontstond het beleid van *constructive engagement* dat eind jaren '80 door de Thaise regering werd gestart en later door ASEAN werd overgenomen. De term *constructive engagement* was ontleend aan het beleid dat de administratie van de Amerikaanse president Ronald Reagan begin jaren '80 voerde ten aanzien van Zuid-Afrika. Dat beleid was erop gericht om strategische en economische belangen van de VS na te streven en daarmee tegelijkertijd Zuid-Afrika aan te sporen om van het apartheidbeleid af te stappen.¹⁵⁹ *Constructive engagement* ten aanzien van Myanmar, zoals dat eerst door Thailand en later door ASEAN werd nagestreefd, werd geleid door soortgelijke motieven.¹⁶⁰

De nieuwe regering die in 1988 in Thailand aan de macht kwam zette de Thaise toenadering tot Birma voort. Minister-president Chatichai Choonhavan (1988-1991) greep het einde van de Koude Oorlog aan om betere relaties te ontwikkelen met de buurlanden op het Zuidoost-Aziatische vaste land. Hij doopte zijn beleid 'turning Indochinese battlefields into marketplaces'.¹⁶¹ Het leger, dat hongerig was naar lucratieve zakendeals, speelde een invloedrijke rol in de regering van Chatichai. Legeeraanvoerder Chavalit Yongchaiyudh bracht in het kader van het Chatichai beleid als eerste buitenlandse gezagsbekleder een bezoek aan de Birmese junta na de bloedig verlopen opstanden van 1988.¹⁶² Daarmee ging de Thaise regering in tegen de internationale oproep voor sancties ten aanzien van de Birmese regering. De Thaise regering beschouwde de situatie in Birma echter als een interne aangelegenheid.¹⁶³ Generaal Saw Maung beloofde Chavalit tijdens zijn bezoek dat Birma tweederde van haar handels- en investeringsprojecten zou toekennen aan Thailand omdat de Thaise regering had laten zien 'een ware vriend' te zijn. Naar aanleiding van het bezoek verwierven 35 Thaise bedrijven concessies voor het kappen van tropisch hardhout in de Birmese grensgebieden.¹⁶⁴ Het feit dat Chavalit terugkeerde met een groot aantal contracten op zak, leverde hem de bijnaam 'logger Chavalit' op.¹⁶⁵ Na Chavalit bezocht een reeks van Thaise delegaties Birma, waaronder ook veel zakenlieden. Geleidelijk begon Birma de Thaise vriendschap te waarderen en gaf de junta steeds meer concessies aan Thaise bedrijven met politieke connecties. Verschillende bilaterale verdragen versterkten de commerciële en handelsrelaties

¹⁵⁹ Sanford J. Ungar en Peter Vale, 'South Africa: Why constructive engagement failed', *Foreign Affairs* 64:2 (1985) 234-258.

¹⁶⁰ Jones, 'ASEAN's albatross', 273.

¹⁶¹ Kusama Snitwongse, 'Thailand and ASEAN: Thirty years on', *Asian Journal of Political Science* 5:1 (1997) 87-101, 94.

¹⁶² Chachavalpongpun, *A plastic nation*, 66.

¹⁶³ Chongkittavorn, 'Thai-Burma relations', 120.

¹⁶⁴ Global Witness, *A conflict of interests: the uncertain future of Burma's forests* (Londen 2003), 60.

¹⁶⁵ Desmond Ball, 'Security Developments in the Thailand-Burma Borderlands', Working paper No 9, Australian Mekong Resource Centre, University of Sidney (2003) 7.

tussen Thailand en Birma.¹⁶⁶ Toen de Chatichai regering in 1989 een houtkapverbod in Thailand instelde, werden de houtkapconcessies met Birma van nog grotere commerciële waarde.¹⁶⁷

Uiteindelijk waren het de economische belangen van de Thaise regering, het leger en het bedrijfsleven die de relaties met Birma compleet domineerden. Dat veranderde deels toen Chatichai 1991 werd afgezet in een militaire coup. Daarmee kwam een voorlopig einde aan de innige samenwerking tussen de junta in Myanmar, zoals het land na 1989 heette, en het Thaise leger. De regering van minister-president Chuan Leekpai van de Democrat Party die na een transitieperiode aan de macht kwam, hechtte meer belang aan de principes van mensenrechten en democratie. Toch konden ook latere regeringen het zich niet veroorloven te stoppen met *constructive engagement*, daarvoor waren de voordelen en belangen te groot.¹⁶⁸

Leszek Buszynski legt uit dat het *constructive engagement* beleid bedoeld was om het behartigen van de Thaise belangen in Myanmar te laten rijmen met de westerse veroordeling van het Birmese regime. *Constructive engagement* diende volgens hem twee doelen. Als een politiek middel moest het de veiligheidsbelangen en economie van Thailand veiligstellen terwijl het als een diplomatiek middel moest afleiden van het feit dat Thailand zaken deed met de junta in Myanmar.¹⁶⁹ Thailand verkocht het *constructive engagement* beleid aan de internationale gemeenschap door te suggereren dat het beter was om Myanmar te betrekken bij de regio dan om het nog verder te isoleren. Thailand hoopte dat de aandacht van de internationale gemeenschap voor de kwestie Myanmar daarmee zou verdwijnen en dat ze als buurland daardoor minder onder druk zou staan om in te grijpen.¹⁷⁰

Hoewel de Thaise regering het verhaal dus mooi inpakte voor de buitenwereld, was het haar voornamelijk te doen om de bescherming van eigen belangen. Democratisering in Myanmar zou zelfs nadelige gevolgen kunnen hebben voor Thailand. Het laatste dat Bangkok kon gebruiken was ongecontroleerde politieke verandering. De val van het militaire regime zou namelijk kunnen leiden tot politieke onrust met grote gevolgen voor de veiligheid van Thailand. Bovendien zouden de vergaarde voordelen van het *constructive engagement* beleid en de goede connecties met de militaire junta niets meer waard zijn als in Myanmar een nieuwe, democratische regering aan de macht zou komen.¹⁷¹

¹⁶⁶ Chongkittavorn, 'Thai-Burma relations', 120.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia*, 109.

¹⁶⁹ Leszek Buszynski, 'Thailand and Myanmar: The perils of 'constructive engagement'', *The Pacific Review* 11: 2 (1998) 290-306, 290-291.

¹⁷⁰ Ganesan, 'Thai-Myanmar-ASEAN Relations', 138.

¹⁷¹ Buszynski, 'Thailand and Myanmar', 291.

Flexible Engagement

Hoewel veel van de problemen tussen Thailand en Myanmar al speelden voor het aantreden van de tweede Chuan administratie, verslechterde de bilaterale relaties onder zijn leiding. Het is bijvoorbeeld opmerkelijk dat Chuan tijdens zijn vierjarige regeringsperiode niet eenmaal een bezoek bracht aan Myanmar. Het koppel dat in de regering van Chuan de regie kreeg over het buitenlandse beleid van Thailand was minister van buitenlandse zaken Surin Pitsuwan, de huidige secretaris-generaal van ASEAN, en zijn plaatsvervanger Sukhumbhand Paribatra. Onder leiding van dit tweetal nam het ministerie van buitenlandse zaken de leiding in de Thaise beleidsvorming betreffende Myanmar. Dat was een breuk met het verleden waarin het Thaise leger vaak een sterke hand had in de totstandkoming van het buitenlandse beleid en daarbij vaak de eigen belangen had doorgedrukt.¹⁷² Surin maakte duidelijk dat democratie en mensenrechten belangrijke uitgangspunten vormden van zijn buitenlandse beleid.¹⁷³ Met de komst van Surin en Sukhumbhand veranderde ook het beleid ten aanzien van Myanmar. Sukhumbhand had een paar maanden voor zijn aantreden als plaatsvervangend minister van buitenlandse zaken nog gepleit voor uitstel van Myanmar's toetreding tot ASEAN. In de *Bangkok Post* schreef hij:

Technically, she [Myanmar] may be well-prepared, but politically she is not. Her domestic problems continue to affect the security of Thailand through the spill over of fighting and influx of refugees. There is no precedent for ASEAN's acceptance of a new member whose internal affairs have such an impact on an existing ASEAN member.¹⁷⁴

Desondanks trad Myanmar in 1997 toe tot ASEAN en dus had de Thaise regering van Chuan geen andere keuze dan zich aan te passen aan de situatie. In 1999 stelde Sukhumbhand dan ook dat het Thaise beleid in het geval van Myanmar ook pragmatisch moest zijn:

For Thailand ... there is only a choice between exclusion and engagement where the policy towards Burma is concerned. We reject exclusion because ... Thailand and Burma share a 2,400 kilometre-long land boundary, where close contacts and good

¹⁷² Chongkittavorn, 'Thai-Burma relations', 122.

¹⁷³ Roger Mitton, 'ASEAN's Iconoclasts: Thailand is shaking up the status quo in foreign relations', *Asiaweek* 8 augustus 1998, <http://www.burmalibrary.org/reg.burma/archives/199808/msg00334.html> (geraadpleegd 19 oktober 2009). Surin zei daarover in dit artikel: 'Not many governments would bother to make human rights a part of their foreign policy. But given our recent experience, it is pivotal that this value is incorporated in our diplomacy.'

¹⁷⁴ Sukhumbhand Paribatra, 'ASEAN and the SLORC conundrum', *Bangkok Post*, 22 mei 1997.

relations between the two sides directly benefit the security and well-being of all the common people living on both sides of the border.¹⁷⁵

Bangkok maakte zich eind jaren '90 met toenemende mate zorgen om de grensoverschrijdende effecten van de interne problemen van Myanmar. Vooral de instroom van synthetische drugs werd als een enorme bedreiging van de Thaise nationale veiligheid gezien. Een ander heikel punt was de onwil van de SPDC om iets te doen aan de etnische conflicten in de grensgebieden met Thailand en de daaruit voortvloeiende vluchtelingenstroom naar Thailand.¹⁷⁶ Deze problemen waren mede aanleiding voor de poging van de Chuan regering om het controversiële ASEAN-beleid van *constructive engagement* te vervangen door een meer ideologisch en minder zakelijk georiënteerd beleid van *flexible engagement*.¹⁷⁷ In de weken voorafgaand aan de 31^e ASEAN Ministerial Meeting in 1998 probeerde Surin zijn collega's van de overige ASEAN-landen ervan te overtuigen dit beleid te adopteren. *Flexible engagement* zou de regeringen van ASEAN de mogelijkheid geven om zich publiekelijk uit te spreken over het interne beleid van andere lidstaten wanneer daar aanleiding toe was. Thailand liet een non-paper circuleren waarin werd uitgelegd wat het voorstel inhield:

Many domestic affairs have obvious external or transnational dimensions, adversely affecting neighbours, the region and the region's relations with others. In such cases, the affected countries should be able to express their opinions in an open, frank and constructive manner, which is not, and should not be considered interference in fellow-members' domestic affairs.¹⁷⁸

Surin deed het voorstel met het oog op het vergroten van de regionale veiligheid. Het was in geen geval zijn bedoeling om een democratiseringscampagne te starten in Zuidoost-Azië.¹⁷⁹

Het voorstel brak op meerdere punten met de heersende diplomatieke cultuur binnen ASEAN. Allereerst leek *flexible engagement* het principe van non-interventie te betwisten omdat het voorstel de weg scheen vrij te maken voor ongevraagde bemoeienis met de interne

¹⁷⁵ Paribatra, 'Burma, ASEAN, democracy, dreams and realities'.

¹⁷⁶ Haacke, Jürgen, *Myanmar's foreign policy: domestic influences and international implications* (Londen 2006), 46.

¹⁷⁷ Haacke, 'ASEAN's diplomatic and security culture', 76

¹⁷⁸ Thailand non-paper on flexible engagement, geciteerd uit Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia*, 210.

¹⁷⁹ Donald K. Emmerson, 'ASEAN's black swans', *Journal of Democracy* 19:3 (2008) 70-84, 77-78.

zaken van andere staten. Daarnaast leek *flexible engagement* niet te rijmen met de norm van stille diplomatie omdat het concept expliciet toeliet dat ASEAN-lidstaten publiekelijk de interne zaken van een ander land konden bediscussiëren en bekritisieren.¹⁸⁰ In praktijk intervenueerde ASEAN-lidstaten al langer in elkaars interne aangelegenheden. Dit gebeurde echter op een stille manier en ver weg van alle media-aandacht. De internationale gemeenschap had daardoor vaak geen weet van deze interventies en ASEAN had de reputatie mensenrechtenschendingen van de lidstaten door de vingers te zien. Surin wilde met zijn voorstel om deze kwesties voortaan publiekelijk te bespreken iets doen aan het imagoprobleem van ASEAN.¹⁸¹ Door te suggereren dat de organisatie zich zou moeten bemoeien met binnenlandse kwesties wanneer die gevolgen hebben voor andere lidstaten, impliceerde het concept van *flexible engagement* ook dat ASEAN als geheel moest optreden bij kwesties die voorheen gezien werden als bilaterale disputen.¹⁸² Ten slotte brak het met ASEAN's traditie om controversiële onderwerpen te bespreken. Voorheen werden deze vaak vermeden om de harmonie te bewaren. Het non-paper stelde echter:

ASEAN countries should have sufficient self-confidence and confidence in one another, both to discuss all issues once considered 'taboos' ... and to speak out on such issues ... when necessary and appropriate.¹⁸³

Hoewel Surin stelde dat hij niet wilde tornen aan de centrale principes van ASEAN, was dat wel degelijk wat hij voorstelde. In het non-paper onderstreepte hij bijvoorbeeld eerst 'continued commitment to non-interference as the cardinal principal for the conduct of [ASEAN] relations', om daar vervolgens aan toe te voegen dat 'this commitment can not and should not be absolute'.¹⁸⁴

De context van het Thaise voorstel

Haacke legt uit in welke context het Thaise voorstel tot stand kwam. Allereerst was Thailand voor het economische herstel na de crisis afhankelijk van het vertrouwen dat de landen die de

¹⁸⁰ Jürgen Haacke, 'Enhanced interaction' with Myanmar and the project of a security community: Is ASEAN refining or breaking with its diplomatic and security culture?', *Contemporary Southeast Asia* 27:2 (2005) 188-216. 189.

¹⁸¹ Than, *Myanmar in ASEAN*, 20.

¹⁸² Haacke, 'Enhanced interaction with Myanmar', 189.

¹⁸³ Markus Hund, 'The development of ASEAN norms between 1997 and 2000: A paradigm shift?', ZOPS Occasional Paper No. 15 (Trier, april 2001) www.zops.uni-trier.de/op/OccasionalPapersNr15.pdf (geraadpleegd 29 oktober 2009), 14.

¹⁸⁴ Ibidem.

internationale financiële instellingen domineerden, in de Thaise regering hadden. Dat waren voornamelijk de Verenigde Staten en de landen van de Europese Unie. De Thaise diplomaten gingen er vanuit dat deze regeringen niet alleen wilden zien dat Thailand haar eigen politieke en economische instituties zou hervormen, maar ook dat het land het buitenlandse beleid ten aanzien van Myanmar zou aanpassen. Het Thaise beleid van *constructive engagement* zorgde al geruime tijd voor wrijvingen tussen Thailand en het westen. Daarnaast was het voorstel voor *flexible engagement* ook een oprechte poging van Thailand om erkenning te krijgen als democratische staat. Thailand maakte zich zorgen om het feit dat haar regionale buitenlandse beleid had geleid tot twijfel over de Thaise toewijding aan democratische principes. Ook ASEAN, een belangrijke peiler in het Thaise buitenlandse beleid, had geen goede reputatie op het gebied van mensenrechten en democratie. Het Thaise voorstel kan daarom gezien worden als een poging om ASEAN en daarmee ook indirect zichzelf meer aanzien te geven op dat gebied.¹⁸⁵

Het Thaise ministerie van buitenlandse zaken zag *flexible engagement* waarschijnlijk ook als een mogelijkheid om de veiligheid langs de Thaise grens met Myanmar te verhogen. Vooral de grenzen met Cambodja en Myanmar waren poreus en jaarlijks zochten duizenden vluchtelingen uit deze landen toevlucht op Thais grondgebied. Omdat zowel het Thaise beleid van *constructive engagement* als de toetreding van Myanmar tot ASEAN niet hadden geleid tot verbetering van de situatie aan de gemeenschappelijke grens, kan *flexible engagement* ook worden gezien als een poging om te kunnen komen tot een manier waarop de kwestie krachtiger zou kunnen worden geadresseerd door Thailand. Ook was het voorstel wellicht een poging van Thailand om een prominentere rol in de regio te spelen. Het verkrijgen van meer invloed in de regio was een terugkerend doel in het Thaise buitenlandse beleid, ongeacht de partij die op dat moment in Thailand aan de macht was. Nadat president Soeharto van Indonesië in mei 1998 had af moeten treden, was er binnen ASEAN een leiderschapsvacuüm ontstaan. Voor Thailand bestond de mogelijkheid om de invloed die het in voorgaande jaren binnen ASEAN had verloren, te herwinnen.¹⁸⁶

Ten slotte bestond er volgens Haacke nog een binnenlandse reden voor het Thaise voorstel. De Democrat Party van Chuan kreeg steeds meer kritiek van de media en NGO's op het gat tussen het beloofde beleid ten aanzien van mensenrechten en de uitoefening daarvan. Het voorstel voor *Flexible engagement* moest laten zien dat het Thaise ministerie van

¹⁸⁵ Jürgen Haacke, 'The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: Intramural challenges to the 'ASEAN way'', *The Pacific Review* 12:4 (1999) 581-611, 587-592.

¹⁸⁶ Haacke, 'Intramural challenges to the 'ASEAN way'', 587-592.

buitenlandse zaken het regionale beleid bepaalde en niet het leger. In voorgaande jaren, vooral onder invloed van Chavalit, had het leger namelijk grote invloed op dat beleid uitgeoefend en had Thailand zich zeer inschikkelijk opgesteld ten aanzien van Myanmar. De Chuan regering wilde de invloed van het Thaise leger in de politiek terug dringen en het voorstel van *flexible engagement* moest aantonen dat de democratisch gezinde Thaise burgers het buitenlandse beleid weer bepaalden.¹⁸⁷

ASEAN-lidstaten verworpen *flexible engagement* omdat Thailand niet in staat was aan te tonen dat het beleid geïmplementeerd kon worden zonder een groot aantal problemen te veroorzaken.¹⁸⁸ Alleen de Filippijnen steunde het Thaise voorstel. Op hun jaarlijkse bijeenkomst in juli 1998, besloten de ministers van buitenlandse zaken van ASEAN desalniettemin om een verwaterde versie van *flexible engagement* aan te nemen, genaamd *enhanced interaction*. Dit voorstel was zoutloos genoeg om de ‘ASEAN way’ niet in gevaar te brengen.¹⁸⁹ Het belangrijkste verschil met het voorstel van Surin was dat bij *enhanced interaction* individuele lidstaten vrij waren om publiekelijk opmerkingen te maken over andere staten, terwijl ASEAN als een collectief dat niet zou kunnen.¹⁹⁰ Ondanks het feit dat ASEAN het concept van *flexible engagement* afwees, is het debat over het principe van non-interventie blijven woeden binnen de organisatie.¹⁹¹

Oplopende spanningen

De bilaterale relaties tussen Thailand en Myanmar stonden in de jaren na Myanmar's toetreding tot ASEAN en het Thaise voorstel van *flexible engagement* onder grote spanning. De SPDC was erg ongelukkig met het feit dat de Thaise regering een bufferzonebeleid bleef voeren en daarbij etnische opstandelingen een veilige haven bood in Thailand.¹⁹² Twee incidenten in 1999 en 2000 tonen aan dat de spanningen tussen de *Tatmadaw* en de etnische minderheden aan de grens een directe invloed hadden op de relatie tussen Thailand en Myanmar.¹⁹³ Het eerste incident vond plaats in oktober 1999. Vijf zwaarbewapende dissidenten die de aandacht wilden vestigen op het ondemocratische regime in Myanmar, hielden in de Birmeese ambassade in Bangkok 38 personen gegijzeld. De Thaise regering loste

¹⁸⁷ Haacke, ‘Intramural challenges to the ‘ASEAN way’’, 587-592.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Emmerson, ‘ASEAN’s black swans’, 77.

¹⁹⁰ Haacke, ‘‘Enhanced interaction’ with Myanmar’, 190.

¹⁹¹ Katsumata, ‘Why is ASEAN diplomacy changing’, 238.

¹⁹² Haacke, *Myanmar’s foreign policy*, 41.

¹⁹³ Kusuma Snitwongse, ‘Thai foreign policy in the global age: Principle or profit?’, *Contemporary Southeast Asia* 23:2 (2001) 189-212, 203.

de situatie op door plaatsvervangend minister van buitenlandse zaken Sukhumbhand Paribatra de vijf gijzelnemers te laten escorteren naar de grens met Myanmar waar ze werden vrijgelaten. In een verklaring zei de Thaise minister van binnenlandse zaken Sanan Kachornprasart de studenten niet te zien als terroristen maar slechts als activisten.¹⁹⁴ Yangon was woedend over de manier waarop de Thaise regering de zaak had aangepakt en reageerde met het sluiten van grensovergangen en het intrekken van Thaise visserijconcessies.¹⁹⁵ Een tweede incident vond een paar maanden later plaats in de provincie Ratchaburi waar gewapende Karen rebellen een ziekenhuis bezetten. Deze keer reageerde het Thaise leger snel en met harde hand door alle tien rebellen te doden. Volgens sommigen wees deze actie op de groeiende frustratie van Thailand over het feit dat zij gebruikt werd voor het oplossen van de politieke patstelling in Myanmar.¹⁹⁶

Spanningen tussen Thailand en Myanmar bereikten een absoluut hoogtepunt in het februari 2001 een aantal dagen voordat Thaksin, de nieuwe Thaise minister-president, aantrad. De twee landen raakten in gewapend conflict over de gebruikelijke kwesties van drugs, etnische minderheden en grensschermtusselingen. Naar schatting kwamen er 50 tot 100 Birmeese soldaten om toen Thailand een militaire buitenpost op eigen grondgebied terug veroverde die de Tatmadaw twee dagen daarvoor had bezet. De Birmeese troepen hadden de post willen gebruiken voor een gewapende aanval op Shan-rebellen. Het was de meeste serieuze gewapende confrontatie tussen Thailand en Myanmar nadat dit laatste land in 1997 was toegetreden tot ASEAN.¹⁹⁷

De leiders van Myanmar bleven ontkennen dat de Tatmadaw en diens bondgenoot de United Wa State Army (UWSA) betrokken waren bij de drugsproductie en handel. In plaats daarvan beschuldigde de SPDC de Shan State Army ervan de belangrijkste speler te zijn en Bangkok zou deze partij hebben gesteund door hen vrijhaven te bieden op Thais grondgebied. Thailand zou bovendien Myanmar de zondebok maken van de eigen drugsproblemen. In mei van datzelfde jaar escaleerde de kwestie opnieuw toen de junta in Myanmar claimde dat Thailand luchtaanvallen had uitgevoerd boven Birmees grondgebied. Thailand ontkende dit.¹⁹⁸

¹⁹⁴ AP, 'Thailand Hostages May Be Free', (versie 2 oktober 1999)
<http://www.burmalibrary.org/reg.burma/archives/199910/msg00218.html> (geraadpleegd 5 april 2010).

¹⁹⁵ Snitwongse, 'Thai foreign policy in the global age', 205.

¹⁹⁶ Ganesan, 'Thai-Myanmar-ASEAN Relations', 140.

¹⁹⁷ Haacke, 'ASEAN's diplomatic and security community', 76.

¹⁹⁸ Ibidem.

Forward Engagement

Met het aantreden van de populistische minister-president Thaksin Shinawatra (2001-2006) keerde ook de Thaise zakensector en het leger terug in de politiek van Thailand. Thaksin's beleid kwam, meer dan dat van Chuan, overeen met de traditionele waarden van ASEAN. De nieuwe Thaise minister-president nam een beduidend minder confronterende houding ten aanzien van de junta aan dan zijn voorganger Chuan en diens minister van buitenlandse zaken Surin.¹⁹⁹ Zijn regering liet alle eisen vallen die Surin had gesteld met betrekking tot democratisering en verbetering van de mensenrechtensituatie in Myanmar.²⁰⁰ Thaksin's buitenlandse beleid, ook wel bekend als *forward engagement*, was gericht op het behartigen van de Thaise zakenbelangen in Myanmar door middel van het opbouwen van 'wederzijds vertrouwen en respect' en de belofte van non-interventie.²⁰¹ Thaksin was ervan overtuigd dat wederzijdse economische afhankelijkheid de beste en snelste manier is om stabiele relaties te bevorderen langs de grens met Myanmar. Zijn regering kende weinig principes als het ging om de uitbuiting van Birma's natuurlijke hulpbronnen zoals aardgas en teakhout.²⁰² Volgens sommigen dacht Thaksin dat iedereen te koop was. De Birmese minister van Buitenlandse Zaken Win Aung verwoordde het als volgt: 'They think we're monkeys that they can throw bananas to and that's enough'.²⁰³

In juni 2001 nam de nieuw aangetreden premier Thaksin de meeste druk van de bilaterale spanningen tussen Thailand en Myanmar door een controversieel staatsbezoek af te leggen aan het buurland. De twee partijen ondertekenden bij die gelegenheid een joint communiqué waarin ze onder andere afspraken de economische, technische en commerciële banden te versterken en de grenspolitiek te normaliseren. Ook ondertekenden Thailand en Myanmar een overeenkomst waarin ze beloofden samen te werken aan het bestrijden van drugs.²⁰⁴ De bestrijding van het narcoticaprobleem was een van Thaksin's campagnebeloftes en daarom voor hem een belangrijk thema in de bilaterale relaties met Myanmar. Sommige deskundigen beweren zelfs dat Thaksin de economische banden met Myanmar aanhaalde in ruil voor samenwerking op het gebied van narcoticabestrijding en het veiliger maken van de

¹⁹⁹ Jones, 'ASEAN's albatross', 277.

²⁰⁰ Chongkittavorn, 'Thai-Burma relations', 128.

²⁰¹ Surakiart Sathirathai, *Forward engagement: Thailand's foreign policy: A collection of speeches* (Bangkok 2003).

²⁰² Roberts, 'Myanmar and the argument for engagement', 49.

²⁰³ Asda Jayanama, 'ASEAN's albatross', *The Irrawaddy* (versie 24 maart 2005), http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=4499 (geraadpleegd 31 maart 2010)

²⁰⁴ Haacke, 'ASEAN's diplomatic and security community', 77-78.

grensgebieden.²⁰⁵ Thailand investeerde in Myanmar voornamelijk in waterkrachtcentrales en de exploitatie van aardgas. Bovendien onthield Thaksin's regering zich van kritiek op de junta terwijl het de grenshandel in narcotica en de vluchtelingenstroom aankaartte als zijnde veiligheidskwesties.²⁰⁶ Met Chavalit terug op het toneel kreeg het Thaise ministerie van buitenlandse zaken weer een bijrol in de bepaling van het Thaise beleid ten aanzien van Myanmar.

Het Bangkok proces

De relaties tussen Thailand en Myanmar verbeterden aanzienlijk in de beginjaren van Thaksin's regeringsperiode. In mei 2003 ontstonden echter nieuwe problemen toen een konvooi met daarin Suu Kyi en leden en aanhangers van de NLD in het noorden van Myanmar werd aangevallen door duizenden gewapende mannen die volgens velen gesteund en bewapend waren door de Birmese junta. Er kwamen 70 mensen om het leven en Suu Kyi werd opnieuw onder huisarrest geplaatst 'uit zorg om haar veiligheid'.²⁰⁷ De internationale verontwaardiging was groot. Zowel Thailand als ASEAN bleven aanvankelijk echter stil. Twee weken na het incident bracht Thaksin een staatsbezoek aan de VS. Daar kon hij niet langer zwijgen over de situatie in Myanmar. Omdat hij de onderhandelingen over een vrijhandelsverdrag tussen Thailand en de VS niet in gevaar wilde brengen, kon hij niet anders dan in te stemmen met het uitbrengen van een gezamenlijk standpunt. Daarin uitten Thaksin en de toenmalige Amerikaanse president George W. Bush hun bezorgdheid over de ontwikkelingen in Myanmar en bevestigde Thaksin dat Thailand '[would] do whatever possible to facilitate Burmese national reconciliation and the return to democracy'.²⁰⁸

Om een uitweg te vinden uit de politieke impasse waarin de situatie in Myanmar zich bevond, stelde Thailand in augustus 2003 het idee van een 'routekaart naar democratie' voor. Het was erg onduidelijk wat deze Thaise routekaart precies inhield. Zelfs de Birmese junta was daarvan niet op de hoogte. Sommige observanten vermoedden daarom dat het Thaise voorstel slechts een 'psychologische voorzet' was om Myanmar aan te moedigen zelf een dergelijk initiatief te ondernemen.²⁰⁹ De *Bangkok Post* echter, schreef dat de routekaart voorzag in een vijfstappenplan dat binnen een aantal jaar naar nationale verzoening en

²⁰⁵ Chongkittavorn, 'Thai-Burma relations', 128.

²⁰⁶ Haacke, 'ASEAN and political change in Myanmar', 357-358.

²⁰⁷ Simon Montlake, 'Burma's 'Black Friday'', *BBC News* (versie 16 juni 2003) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2993196.stm> (geraadpleegd 31 maart 2010).

²⁰⁸ 'Joint Statement between the United States of America and the Kingdom of Thailand' (versie 11 juni 2003) <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=63505>, (geraadpleegd 16 februari 2010).

²⁰⁹ James, 'Myanmar's international relations strategy', 540.

democratisering in Myanmar moest leiden. De eerste stap in dit proces was de vrijlating van Suu Kyi en andere NLD topstukken die sinds het voorval van 30 mei in hechtenis zaten. Stap twee was het herstellen van het vertrouwen tussen de Birmese regering en de oppositie. Deze stap hield onder andere in dat een onderzoek ingesteld zou worden naar de gebeurtenissen van 30 mei en dat de mediacampagne tegen Suu Kyi in de Birmese pers beëindigd zou worden. Stap drie van de routekaart die Thailand voorstelde, was het opstellen en aannemen van een nieuwe grondwet. Een proces waarbij zowel de junta, de oppositie als de etnische minderheden betrokken zouden moeten worden. De vierde stap omhelsde een transitieperiode waarin alle sancties ten aanzien van Myanmar opgeheven zouden worden. De vijfde en laatste stap ten slotte was de organisatie van vrije, democratische verkiezingen. In feite bevatte de Thaise routekaart weinig of geen elementen die niet al door de VN-gezant met de verschillende partijen in Myanmar werden besproken. Wel nieuw was het voorstel van Thailand om een internationaal forum op te zetten waarin verschillende geïnteresseerde partijen samen zouden komen om de situatie in Myanmar te bespreken.²¹⁰

In augustus 2003 maakte generaal Khin Nyunt, die kort daarvoor was aangewezen als de nieuwe minister-president van Myanmar, bekend dat Myanmar haar eigen zeven stappen tellende routekaart zou volgen. Deze routekaart van de junta had echter geen duidelijke planning en leek slechts bedoeld om tijd te trekken en de regionale en internationale druk te verminderen. Een belangrijk punt in de routekaart die Khin Nyunt voorstelde was het bijeenroepen van de Nationale Conventie en het opstellen van een nieuwe grondwet. Die nieuwe grondwet zou de basis vormen voor parlementaire verkiezingen en ‘a modern, developed democratic country’. In de routekaart werd echter nergens duidelijk welke rol de oppositie of de etnische minderheden zouden spelen in het proces. Daarom werd het Birmese voorstel door velen een ‘road map to nowhere’ genoemd.²¹¹ Desalniettemin sprak het Thaise ministerie van buitenlandse zaken vrijwel meteen haar goedkeuring uit over het Birmese initiatief en beloofde het Myanmar te steunen in het proces. Een woordvoerder van de Thaise regering noemde de routekaart ‘a significant progress towards national reconciliation in Burma’.²¹²

In december 2003 organiseerde Thailand het *Forum on International Support for National Reconciliation in Myanmar*, dat ook wel bekend stond als het ‘Bangkok Proces’. Verschillende landen uit Azië en Europa namen deel, net als Myanmar en VN-gezant voor

²¹⁰ Larry Jagan, ‘Seeking a way out for Rangoon’, *Bangkok Post*, 9 augustus 2003.

²¹¹ Aung Zaw, ‘Road map to nowhere’, *Irrawaddy* (versie 31 augustus 2003) http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=3103 (geraadpleegd 3 mei 2010).

²¹² Reuters, ‘New PM spells out ‘road map’’, *Bangkok Post*, 31 augustus 2003.

Birma Razali Ismail. Het was de eerste keer dat de Birmese junta instemde om deel te nemen aan een bijeenkomst over de situatie Myanmar. De Thaise regering had benadrukt dat de bijeenkomst niet bedoeld was om Myanmar te bekritisieren of om harde druk uit te oefenen op de junta. Hoewel er natuurlijk enige vorm vooruitgang geboekt zou moeten worden, kon de junta het tempo waarop het de routekaart implementeerde zelf bepalen. Daarnaast leek Yangon erop gebrand de druk van haar ASEAN-buren en de internationale gemeenschap te verminderen.²¹³

Tijdens de bijeenkomst in Bangkok zette de Birmese minister van buitenlandse zaken Win Aung de volgens Myanmar belangrijkste aspecten van verzoening uiteen. Allereerst benadrukte hij de moeilijkheden van het bereiken van nationale verzoening. Dat waren volgens hem de meningsverschillen tussen de junta en de oppositie, de vijandige etnische minderheidsgroeperingen en het gebrek aan economische en sociale ontwikkeling in het land. Myanmar was van plan in 2004 een Nationale Conventie bijeen te roepen om te beginnen met het opstellen van een nieuwe grondwet. Daarbij zouden verschillende groepen uit de Birmese samenleving worden uitgenodigd. Win Aung benadrukte ook dat er regelmatig contact plaats vond tussen de regering en Suu Kyi om het wederzijdse vertrouwen op te bouwen. De vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap die in Bangkok bijeen gekomen waren, onderstreepten ook een aantal, volgens hen belangrijke, punten. Ten eerste was eisen ze dat alle partijen, in het bijzonder Suu Kyi's NLD en de etnische minderheidsgroeperingen, betrokken zouden worden bij het verzoeningsproces. Daarnaast zou de routekaart uitgevoerd moeten worden aan de hand van een bepaald tijds kader. Ten slotte zou volgens het forum VN-gezant Razali de dialoog tussen de junta, de oppositie en de minderheden moeten faciliteren. Ze benadrukten dat de internationale steun afhankelijk zou zijn van de voortgang van het verzoeningsproces.²¹⁴

De tweede bijeenkomst in het Bangkok Proces die gepland stond voor april 2004, werd uitgesteld omdat de junta het naar eigen zeggen te druk had met het voorbereiden van de Nationale Conventie die in mei werd gehouden. Tijdens die conventie stond Suu Kyi echter nog steeds onder huisarrest en de belangrijkste leden van de oppositie en de leiders van de minderheidsgroeperingen waren niet aanwezig. Het verzoeningsproces liep vast.²¹⁵

Thailand voerde ten tijde van het Bangkok Proces onderhandelingen met de VS over vrijhandelsverdragen. In een interview zei Kobsak Chutikul, de vicevoorzitter van de Thaise

²¹³ Ruukun Katanyuu, 'Beyond non-interference in ASEAN: the association's role in Myanmar's national reconciliation and democratization', *Asian Survey* 46:6 (2005) 825-845, 832.

²¹⁴ Katanyuu, 'Beyond non-interference in ASEAN', 833.

²¹⁵ Ibidem, 825-845.

commissie voor buitenlandse zaken en de grondlegger van de routekaart, dat de hernieuwde inspanningen van Thailand en ASEAN ten aanzien van de democratisering in Myanmar deels bedoeld waren om het imago van de regio hoog te houden.²¹⁶ Politieke ingewijden zeiden tevens dat de Thaise minister van Buitenlandse Zaken Surakiart Sathirathai gebrand was op het slagen van het Bangkok Proces omdat dat zijn kansen zou vergroten op de door hem begeerde positie van secretaris-generaal van de VN.²¹⁷

Continued engagement

De routekaart en het Bangkok Proces waren een manier van de Thaise regering om tegemoet te komen aan de eis van het westen om iets te doen aan de situatie in Myanmar. Thailand bleef echter weigeren om de Amerikaanse en Europese sancties ten aanzien van de junta over te nemen. Daarmee bleef het dus vasthouden aan de eigen methode van *engagement*. Deze benadering leidde in november 2003 tot een economische top in Bagan, Myanmar, waar de Thaksin zijn ‘prosperity sharing’ strategie presenteerde, dat hij de *Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy* (ACMECS) doopte. Dit project was een samenwerkingsverband waaraan naast Thailand en Myanmar ook Laos, Cambodja en later Vietnam deelnamen. Een journalist van de Bangkok Post zei het volgende over ACMECS:

[T]he Economic Cooperation Strategy could be described as another long overdue visionary initiative by our prime minister to finally establish a basis for the systematic development of friendly and equal relations with our three desperately poor neighbours to the west, north and east.²¹⁸

Het Thaise ministerie van Buitenlandse Zaken deed erg haar best om ruchtbaarheid te geven aan het feit dat Thailand een deel van haar inkomen beschikbaar stelde voor ontwikkelingshulp (international assistance). Daarbij had Thailand voornamelijk aandacht voor vrijhandel en het openen van markten. Thailand promootte ACMECS als een middel om de competitiviteit van industrieën in Cambodja, Laos, Myanmar en Vietnam te vergroten. Volgens critici was ACMECS echter een heimelijk economisch plan van Thaksin om zijn eigen zakenimperium te vergroten. Zo had het Birmese ministerie van Communicatie in 2004 een pakket zachte leningen ontvangen van Thailand. Opmerkelijk genoeg had Thaksin's

²¹⁶ Shawn L. Nance, ‘Mapping the road to reconciliation’, *Irrawaddy* (versie 5 augustus 2003) http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=497 (geraadpleegd 7 december 2009).

²¹⁷ Editorial, ‘Bangkok Process just a sideshow for junta’, *The Nation*, 25 april 2004.

²¹⁸ Kanjana Spindler, ‘On becoming better neighbours’, *Bangkok Post*, 19 november 2003.

bedrijf Shin Satellite Co alle concessies gewonnen en daarmee had het een monopolie op het leveren van satellietssystemen aan Myanmar.²¹⁹

Het verval van Thaise democratie

Uiteindelijk waren het dit soort schandalen die Thaksin in 2006 de kop kostte. Zijn positie raakte in opspraak vanwege conflicterende belangen tussen zijn positie als premier en zijn positie als zakenman. Na massale betogingen in Bangkok en ongeldig verklaarde verkiezingen maakte het leger door middel van een staatsgreep in september 2006 een einde aan Thaksin's premierschap. Sindsdien staan in Thailand verschillende politieke kampen lijnrecht tegenover elkaar en volgen regeringen elkaar in hoog tempo op. Deze regeringen zien in dat ze niet de over de morele autoriteit beschikken om Myanmar publiekelijk de les te lezen over democratisering.²²⁰

²¹⁹ Kavi Chongkittavorn, 'Regional Perspective: Thailand relishes its new image: donor country', *The Nation*, 6 april 2006, [http://www.acmecs.org/index.php?id=70&tx_ttnews\[tt_news\]=36&tx_ttnews\[backPid\]=8&cHash=1ec938b8ca](http://www.acmecs.org/index.php?id=70&tx_ttnews[tt_news]=36&tx_ttnews[backPid]=8&cHash=1ec938b8ca) (geraadpleegd 22 april 2010).

²²⁰ Haacke, 'ASEAN and political change in Myanmar', 358.

De ‘ASEAN way’ en de kwestie Myanmar

ASEAN heeft als organisatie een hoge prijs betaald voor het gebrek aan democratisering in lidstaat Myanmar. Ondanks protest uit het westen accepteerde ASEAN in 1997 toch Myanmar's lidmaatschap. De EU en de VS maken zich sinds de opstand in 1988 ernstige zorgen over de mensenrechtensituatie in het land en wilden voorkomen dat Myanmar erkenning zou krijgen in de regio. Sinds de toetreding gebruikt Myanmar ASEAN's principe van non-interventie als schild tegen de kritiek van de internationale gemeenschap. De SPDC weigert ondanks de vele bemiddelingsprogingen vanuit ASEAN nog steeds om de oppositie te betrekken in het democratiseringsproces waaraan het zegt te werken en veel sleutelfiguren binnen de NLD staan onder huisarrest. Daarmee rijst de vraag in hoeverre ASEAN in staat is invloed uit te oefenen op de militaire junta van Myanmar. Tot nu toe heeft het ASEAN-beleid ten aanzien van het land op nagenoeg alle fronten gefaald. De onenigheid tussen de verschillende lidstaten over Myanmar heeft verdere integratie van ASEAN bemoeilijkt en heeft bovendien een negatieve invloed op de relaties van de organisatie met de VS en Europa.

De instabiliteit van Myanmar heeft tevens grote gevolgen voor de veiligheidssituatie in Zuidoost Azië. De dreigingen zijn zowel traditioneel als niet-traditioneel en omvatten onder meer de verspreiding van HIV/AIDS, milieudegradatie, vluchtelingenstromen, drugsproductie en narcoticahandel. De revolutie in informatie- en communicatietechnologie en de marginalisatie van grenzen als gevolg van de toenemende globalisering hebben de transnationale criminaliteit alleen maar doen toenemen.²²¹ Dergelijke ontwikkelingen in Myanmar hebben vooral invloed op buurland Thailand. De Myanmar-kwestie heeft ook een remmende werking op de vorming van een veiligheidsgemeenschap in de regio. De plannen van ASEAN om deze regionale veiligheidsgemeenschap in 2015 te hebben opgezet lijken steeds meer in het gedrang te komen.

Ook bemoeilijkt Myanmar de vorming van een gemeenschappelijke identiteit en bedreigt het de operationele normen van ASEAN, zoals het principe van non-interventie. Het feit dat Myanmar niet ontvankelijk bleek voor het door Thailand en ASEAN ingezette beleid van *constructive engagement* heeft het internationale aanzien van de organisatie en de interne cohesie ernstig aangetast. Binnen ASEAN ontstaat daardoor steeds meer discussie over het non-interventieprincipe en een steeds duidelijker wordende tweedeling tussen progressieve

²²¹ Roberts, *ASEAN's Myanmar crisis*, 79-80.

staten die ASEAN willen hervormen en meer conservatieve staten die willen vasthouden aan de status quo.²²²

Toenadering

De eerste twintig jaar na de oprichting toonde ASEAN opvallend weinig interesse in Birma. De militaire regering van Ne Win voerde een beleid van isolatie en de weinige internationale contacten die er in die periode bestonden, waren voornamelijk met Thailand en China. Dit veranderde langzaam aan het einde van de jaren '80 toen Birma meer contact ging zoeken met de regio. SLORC had in 1988 het regeringsmonopolie op de handel met het buitenland opgeheven en de economie van Birma geopend voor buitenlandse investeerders. 1988 was echter ook het jaar van heftige protesten tegen het dictatoriale regime waarbij honderden doden vielen.

Terwijl het westen en Japan naar aanleiding van de gebeurtenissen in 1988 reageerden met het opleggen van sancties, leek ASEAN in eerste instantie niet in staat een gemeenschappelijke positie in te nemen ten aanzien van Myanmar. In tegenstelling tot het westen en Japan leken sommige ASEAN-staten zelfs de kant van de junta te kiezen; Thailand stond het Birmese leger toe om via Thais grondgebied militaire operaties uit te voeren tegen de Karen, Singapore verkocht kleine wapens en munitie aan SLORC en Maleisië was het eerste land dat na de protesten van 1988 een ambassadeur naar Rangoon stuurde. De motieven van de ASEAN-lidstaten waren grotendeels economisch.²²³

In het begin van de jaren '90 kopieerden verschillende ASEAN-landen op informele wijze het Thaise beleid van *constructive engagement*. Onder dit beleid haalden verschillende landen in de regio de banden met Myanmar aan. Veelal speelden economische belangen de grootste rol in deze toenadering maar vaak spraken ASEAN-landen ook de hoop uit zo meer invloed uit te kunnen oefenen op de junta. Al snel bleek echter dat de initiatieven tot toenadering tegen de haren van het westen instreken. De ministers van buitenlandse zaken van ASEAN kwamen onder druk te staan toen de EU tijdens een bijeenkomst in september 1991 in Luxemburg eiste dat de mensenrechtensituatie binnen ASEAN onderdeel zouden uitmaken van een nieuw economisch samenwerkingsverband tussen de EU en ASEAN. ASEAN was het daar niet mee eens.²²⁴ Tijdens diezelfde bijeenkomst bracht de EU ook de situatie in Myanmar ter sprake en vroeg het ASEAN om opheldering.

²²² Roberts, *ASEAN's Myanmar crisis*, 107.

²²³ Möller, 'Cambodia and Burma', 1089.

²²⁴ Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia*, 110.

Twee maanden na de top in Luxemburg kwam ASEAN in Kuala Lumpur samen met haar dialoogpartners, waaronder de EU, de VS, Australië, Japan en Canada. In Maleisië stond de situatie in Myanmar wederom centraal. De kwestie werd door de verschillende partners afzonderlijk aangekaart.²²⁵ Intern had ASEAN Thailand aangewezen om de vragen van de dialoogpartners te beantwoorden en het was in dit verband dat de Thaise minister van buitenlandse zaken Arsa Sarasin de term *constructive engagement* voor het eerst in officieel verband gebruikte. Hij stelde dat de ASEAN-landen de situatie in Myanmar het beste konden beoordelen en dat het land de problemen zonder bemoeienis van buitenaf zou moeten kunnen oplossen. Thailand was in Kuala Lumpur echter het enige land binnen ASEAN dat *constructive engagement* een officieel standpunt maakte.²²⁶ Volgens Acharya was het pas in 1992 dat een ander land dan Thailand voor het eerst publiekelijk uit voor het *constructive engagement* beleid. Een Indonesische ambtenaar zei toen in de *Straits Times*:

‘We are telling them [the Myanmar regime] very quietly, in a Southeast Asian way, without any fanfare, without any public statements: ‘Look, you are in trouble, let us help you. But you have to change, you cannot continue like this.’²²⁷

Volgens dezelfde ambtenaar was de essentie van het *constructive engagement* beleid om geen stappen te nemen die de regering van Myanmar zouden beledigen of isoleren.²²⁸

Een veelgehoorde kanttekening die niet alleen door het westen maar ook door verschillende mensenrechtengroeperingen in Zuidoost-Azië werden geplaatst bij *constructive engagement*, was de vraag of dit beleid wel gepaard zou gaan met serieuze pogingen van ASEAN om Myanmar te bewegen tot politieke liberalisatie. De diplomatieke betrokkenheid van ASEAN bij Myanmar was inderdaad beperkt en halfslachtig. Pas na hevige internationale kritiek en directe dwang van de dialoogpartners, stuurde ASEAN in december 1991 de Filippijnse minister van buitenlandse zaken, Raul Manglapus, op een ‘onofficiële mensenrechtenmissie’ naar Myanmar. De Birmese junta stond Manglapus echter niet toe de gedetineerde oppositieleidster Suu Kyi te ontmoeten en mede daardoor had de missie weinig effect. Hoewel verschillende ambtenaren binnen ASEAN claimden dat het beleid van *constructive engagement* en de druk die daarmee gepaard ging wel degelijk resultaat opleverde, waren de effecten ervan niet of nauwelijks zichtbaar. Critici waren dan ook van

²²⁵ Chongkittavorn, ‘Thai-Burma relations’, 122.

²²⁶ Ibidem.

²²⁷ Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia*, 109-110.

²²⁸ Ibidem 110.

mening dat economische belangen, voor zowel Thailand als de rest van ASEAN, de drijvende kracht was achter het *constructive engagement* beleid.²²⁹

Voor het Birmese regime was het door ASEAN gevoerde beleid van *constructive engagement* een belangrijke bron van legitimiteit. Vanuit het oogpunt van de junta had het drie voordelen. Allereerst bood het beleid bescherming tegen kritiek van buitenaf. ASEAN had nog steeds een onwankelbaar geloof in het principe van non-interventie en tolereerde van haar dialogopartners geen enkele vorm van kritiek, ook niet op de situatie in Myanmar. Daarnaast profiteerden de Birmese leiders op economisch gebied van de verbeterde relaties met ASEAN. Vooral Indonesië, Maleisië, Singapore en Thailand investeerden in de verschillende sectoren van de Birmese economie. Ten slotte hoopte de regering van Myanmar dat het door de toenemende samenwerking met ASEAN minder afhankelijk zou worden van China.²³⁰

Myanmar treedt toe tot ASEAN

In 1992 stelde de Thaise regering voor om Myanmar als waarnemer uit te nodigen voor de AMM van dat jaar in Manilla. De ASEAN-lidstaten benadrukten dat er enkele veelbelovende ontwikkelingen hadden plaatsgevonden in Myanmar. Zo had de Birmese regering sinds het eind van de jaren '80 een aantal stappen ondernomen om de economie te liberaliseren en ook had zij tussen 1989 en 1995 wapenstilstanden gesloten met een groot aantal etnische rebellengroeperingen in het land.²³¹ Een andere reden dat ASEAN de banden met Myanmar aan wilde halen, waren de groeiende economische en politieke relaties tussen Myanmar en China. ASEAN vreesde dat China haar invloed op Myanmar zou vergroten als ASEAN het land links zou laten liggen. Daarmee zou China een stevigere voet aan Zuidoost-Aziatische bodem krijgen. Iets wat de leiders van ASEAN niet graag zagen gebeuren.²³² De Singaporeaanse minister van Buitenlandse Zaken vertelde de EU:

‘Myanmar has been a place of contest between China and India. And I believe it more is in your interest in Europe to have Myanmar integrated into Southeast Asia than for it to be left isolated on its own. I am not making a defense of what the present

²²⁹ Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia*, 111.

²³⁰ Haacke, *Myanmar's foreign policy*, 42.

²³¹ Severino, *Southeast Asia in search of an ASEAN community*, 133.

²³² Aung Zaw, ‘ASEAN-Burma relations’, 43.

government is doing ... [but] you have your position, we have our position, and our Myanmar friends have their position, which we should respect.²³³

ASEAN bleef dus vasthouden aan het idee van *constructive engagement* en beweerde dat het beleid uiteindelijk zou leiden tot politieke hervormingen in Myanmar. Een Thaise gezagsbekleder rechtvaardigde het lidmaatschap van Myanmar als volgt:

‘Our main concern is not to isolate Myanmar; it is to encourage the Myanmarrese [*sic*] to move gradually towards democracy and a market economy . . . We want to encourage those in the Yangon regime who believe there should be more liberalization.’²³⁴

De zware kritiek die de VS en de EU uitoefenden op ASEAN heeft volgens sommigen alleen maar bijgedragen aan de vastberadenheid van de organisatie om haar gelederen uit te breiden.²³⁵ Volgens de Thaise diplomaat Asda Jayanama was het de mentaliteit, ontstaan door de koloniale geschiedenis, van vooral de Maleisische en Indonesische politici die het Myanmarbeleid van ASEAN bepaalde. ‘It’s an inferiority complex: “If the West tells me to do it, I won’t do it”.’ Zo werd Myanmar voor ASEAN-leiders een manier om zich af te zetten tegen het westen.²³⁶ Toen het land eenmaal was toetreden tot ASEAN waarschuwde de toenmalige Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright dat de organisatie vanaf dat moment een grotere verantwoordelijkheid kende omdat de problemen van Myanmar nu ook de problemen van ASEAN waren.²³⁷ Door Myanmar in hun midden toe te laten, negeerde ASEAN bovendien ook de oproep van de Birmese oppositieleidster Aung San Suu Kyi die zich tegen de toetreding had uitgesproken.²³⁸

Myanmar heeft op een aantal manieren geprofiteerd van de ontwikkelende relaties met ASEAN. Vooral de erkenning die de toetreding tot ASEAN Myanmar bracht, heeft de druk van de internationale gemeenschap op de junta verminderd. Toch heeft het ASEAN-

²³³ Geciteerd uit Stephen Kurzy, ‘ASEAN, EU lock horns over Myanmar’, *Asia Times* (versie 30 mei 2009), http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/KE30Ae02.html (12 maart 2010).

²³⁴ Geciteerd uit Jones, ‘ASEAN’s albatross’, 274.

²³⁵ Möller, ‘De ASEAN way ends here’, 1093.

²³⁶ Asda Jayanama, ‘ASEAN’s albatross’, *The Irrawaddy* (versie 24 maart 2005) http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=4499 (geraadpleegd 31 maart 2010).

²³⁷ Steven Erlanger, ‘U.S. Seeks Asian Help to Push For Compromise in Cambodia’, *The New York Times*, 26 juli 1997, <http://www.nytimes.com/1997/07/26/world/us-seeks-asian-help-to-push-for-compromise-in-cambodia.html?scp=1&sq=US%20Seeks%20Asian%20Help%20to%20Push%20for%20Compromise%20in%20Cambodia&st=cse> (geraadpleegd 1 mei 2010).

²³⁸ Haacke, *Myanmar’s foreign policy*, 42-43.

lidmaatschap wellicht minder economische voordelen met zich meegebracht dan de junta had gehoopt en op politiek gebied zijn de relaties tussen ASEAN en Myanmar eerder stroever geworden dan soepeler.²³⁹

Sommige personen binnen ASEAN hoopten dat *constructive engagement* meer effect zou hebben na de toetreding van Myanmar. Daarvoor was het echter essentieel dat de Birmese junta zich verplicht zou voelen te buigen voor de eisen van ASEAN. Dat bleek al snel een illusie te zijn. De verdeeldheid binnen ASEAN over de kwestie Myanmar maakte het daarnaast moeilijk om het beleid van *constructive engagement* geloofwaardig te laten functioneren.²⁴⁰ Om eensgezind en effectief te kunnen optreden was het noodzakelijk voor ASEAN om snel tot overeenstemming te kunnen komen. De neiging van de organisatie om te handelen naar de laagste gemeenschappelijke deler, maakte het echter zeer moeilijk om hard op te treden tegen Myanmar. Volgens de Thaise diplomaat Asda Jayanama schoot het beleid van *constructive engagement* uiteindelijk tekort omdat het niet flexibel genoeg was. Volgens hem was het alleen mogelijk om samen te werken op vlakken die de Birmese regering uitkoos. Daardoor kon er nauwelijks gesproken of onderhandeld worden over politieke onderwerpen.²⁴¹

Nieuwe uitdagingen

Terwijl traditionele veiligheidskwesties zoals de nationale veiligheid door lidstaten op individuele basis kunnen worden behandeld, vereisen niet-traditionele veiligheidskwesties zoals terrorisme, milieuvervuiling en drugshandel een multilaterale aanpak en beleidscoördinatie. Een inadequate reactie van een enkele lidstaat heeft schadelijke gevolgen voor de rest van de organisatie. Om efficiënt met dit soort kwesties om te gaan, zijn open en eerlijke discussies tussen de ASEAN-lidstaten noodzakelijk geworden.²⁴²

Het was niet verwonderlijk dat Thailand de eerste was die de *modus operandi* van ASEAN ter discussie stelde. Toen de Democrat Party van Chuan Leekpai eind 1997 opnieuw aan de macht kwam, had Thailand te maken met een nieuwe stroom vluchtelingen uit Myanmar en Cambodja. Chuan's minister van Buitenlandse Zaken Surin Pitsuwan kwam daarom in 1997 met het voorstel van *flexible engagement*. Dat voorstel moest het voor ASEAN-landen mogelijk maken om zich openlijk uit te spreken over interne kwesties van een enkele lidstaat die gevolgen hadden voor de rest. Met uitzondering van de Filipijnen

²³⁹ Haacke, *Myanmar's foreign policy*, 41.

²⁴⁰ Möller, 'The ASEAN way ends here', 1102-1103.

²⁴¹ Asda, 'ASEAN's albatross'.

²⁴² Katsumata, 'Why is Asean diplomacy changing', 240.

verwierpen echter alle andere ASEAN-regeringen het Thaise voorstel. Daarvoor hadden verschillende landen verschillende redenen die niet allemaal openlijk werden uitgesproken. Een van de redenen die wel werd genoemd was dat het concept te vaag was. De Thaise krant *The Nation* schreef: ‘flexible engagement is neither here nor there. If it's flexible, it's not clear, not transparent and far from principled. If it's only ‘engagement’, there can be no commitment’.²⁴³

Verschillende regeringen hadden bovendien bezwaar tegen het idee om bilaterale problemen die hen niet direct aangingen in ASEAN-verband te bespreken. De Maleisische minister van buitenlandse zaken, Abdullah Badawi zei: ‘[p]roblems existing between two countries are best settled at the bilateral level. There is no need to transform such problems to become an ASEAN issue’.²⁴⁴ De Thaise grensproblemen met Myanmar werden door de buurlanden in ASEAN gezien als een bilateraal dispuut dat niet een probleem was van de organisatie als geheel.²⁴⁵

Een ander argument dat door de ASEAN-regeringen werd aangevoerd tegen *flexible engagement* kwam voort uit het feit dat Thailand geen precieze criteria noemde voor de toepassing ervan. Het was bijvoorbeeld onduidelijk welke kwesties in aanmerking kwamen voor publiekelijke kritiek en welke niet. Sommige regeringen vreesden dat het voorgestelde beleid zou leiden tot het openen van ‘de doos van Pandora’. *Flexible engagement*, zo werd gevreesd, zou het potentieel hebben om wantrouwen en onrust te zaaien onder de leden van ASEAN en daarmee drie decennia van Zuidoost-Aziatische stabiliteit in gevaar brengen.²⁴⁶ Ali Alatas, de Indonesische minister van buitenlandse zaken zei in *The Nation*:

‘If the proposition is to now talk publicly about internal problems we will be back to when ASEAN was not formed, when Southeast Asia was full of tension, mutual suspicion, and only because ASEAN was created, we have had more than 30 years of stability, of common progress.’²⁴⁷

Ten slotte waren verschillende ASEAN regeringen bang dat de adoptie van *flexible engagement* hun eigen regime zou bedreigen. *Flexible engagement*, in tegenstelling tot de

²⁴³Suthichai Yoon, ‘Declare victory and retreat’, *The Nation*, 23 juli 1998, <http://news.google.com/newspapers?nid=437&dat=19980723&id=9qwuAAAIBAJ&sjid=czADAAAIBAJ&pg=5003,2610221> (geraadpleegd 11 mei 2010).

²⁴⁴ ASEAN Secretariaat, ‘Opening Statement at 31st ASEAN Ministerial Meeting, Manila’, (24 juli 1998) <http://www.aseansec.org/3921.htm> (geraadpleegd 11 mei 2010).

²⁴⁵ Haacke, ‘The concept of flexible engagement’, 593.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Geciteerd uit Haacke ‘The concept of flexible engagement’, 593.

‘ASEAN way’, werd immers geassocieerd met transparantie, politieke hervorming, het versterken van de *civil society* en westerse benaderingen ten aanzien van de economie. De financiële crisis van 1997 had al afbreuk gedaan aan de legitimiteit van enkele Zuidoost-Aziatische staten en veel regeringen geloofden dat *flexible engagement* daaraan nog meer zou bijdragen. Bovendien kon Thailand de overige ASEAN lidstaten er niet van overtuigen dat het *flexible engagement* beleid kon worden geadopteerd zonder veel nieuwe problemen te creëren.²⁴⁸ Surin’s voorstel leidde dus niet tot een grote verandering in de diplomatieke werkwijze van ASEAN. Wel leidde het tot de instelling van de zogenaamde *retreats*, waarbij sinds 1999, voorafgaand aan de AMM de secretaris-generaal en de ministers van Buitenlandse Zaken van ASEAN bijeenkomen. Deze ontmoetingen vinden plaats achter gesloten deuren. Daar zijn de ASEAN ministers in de gelegenheid hun collega’s om uitleg te vragen over binnenlandse kwesties.²⁴⁹

De economische crisis in Zuidoost-Azië had ASEAN zeer verzwakt en bracht de *Asian values* in diskrediet. Myanmar kon niet langer profiteren van het normatieve schild dat ASEAN haar in voorgaande jaren had geboden.²⁵⁰ In 1999 bijvoorbeeld, voerde Washington, in reactie op de aanhoudende schendingen van de arbeidsrechten in Myanmar, campagne om het land te schorsen binnen de International Labour Organization (ILO). ASEAN verdedigde Myanmar niet door gebruikelijke non-interventie principe aan te halen maar vroeg de organisatie slechts om Myanmar meer tijd te geven om zich aan te passen aan de regels. ASEAN’s verdediging van Myanmar was dus voorwaardelijk. De organisatie van Zuidoost-Aziatische staten bezat niet langer de capaciteit om Myanmar onvoorwaardelijk te verdedigen en het was steeds moeilijker om *constructive engagement* te rechtvaardigen.²⁵¹

De politieke en economische zorgen van ASEAN als gevolg van de crisis bleven in het begin van de nieuwe eeuw bestaan. De noodzaak voor drastische hervormingen om ASEAN’s aantrekkelijkheid voor investeerders en dialoogpartners drong door tot veel van de lidstaten. Om de ministeriele bijeenkomsten tussen de EU en ASEAN die sinds 1997 waren gestaakt weer te hervatten en daarmee handel en investeringen te bevorderen, was het nodig dat ASEAN verantwoordelijkheid zou nemen voor Myanmar’s democratiseringsproces.²⁵²

²⁴⁸ Haacke, ‘The concept of flexible engagement’, 592.

²⁴⁹ Severino, *Southeast Asia in search of an ASEAN community*, 138-139.

²⁵⁰ Jones, ‘ASEAN’s albatross’, 276.

²⁵¹ *Ibidem*, 276-277.

²⁵² *Ibidem*, 277.

Myanmar werkt mee

Rond 2000 brak een nieuwe periode aan in de relaties tussen Myanmar en ASEAN die door Jones werd bestempeld als de ‘cooperative years’.²⁵³ Van 2000 tot 2003 geloofde ASEAN dat het beleid van *constructive engagement* eindelijk zijn vruchten begon af te werpen. De relaties tussen de EU en ASEAN verbeterden nadat er een afspraak was gemaakt die inhield dat de Birmese junta de dialoog zou aangaan met de NLD. Ook zou de junta de beperkingen op de partij opheffen en een EU-delegatie toestaan Myanmar te bezoeken. Dit was een uitzonderlijke afwijking van het principe van non-interventie waaraan ASEAN tot dusver had vastgehouden. Dat de SPDC instemde met deze afspraak was voornamelijk te danken aan de gematigde generaal Khin Nyunt die zijn collega’s van de Birmese junta had weten overtuigen van de voordelen van het samenwerken met andere landen. Ook de benoeming van een nieuwe VN-rapporteur Paulo Sérgio Pinheiro en zijn afkeer van ‘megafoondiplomatie’ droeg bij aan de welwillendheid van Myanmar om samen te werken met de internationale gemeenschap.²⁵⁴ Voor het eerst in jaren protesteerde de Birmese regering niet tegen het rapport van een VN-rapporteur en zei het land blij te zijn met Pinheiro’s ‘determination to remain fair and factual’.²⁵⁵

Ook de val van de Democrat Party in Thailand had een positieve uitwerking op de positie van Myanmar in ASEAN. De Democrat Party had eind jaren ’90 een zeer confronterende houding aangenomen ten aanzien van de drugshandel en vluchtelingenstroom vanuit Myanmar waardoor er regelmatig grensconflicten waren ontstaan tussen de twee buurlanden. Met het aan de macht komen van de populistische Thai Rak Thai partij van Thaksin keerde de zakensector terug in de Thaise politiek en werkte de Thaise regering aan het bevorderen van de handelsrelaties met Myanmar.²⁵⁶ Al deze veranderingen leidden tot het herstel van de sociaal-politieke context van voor de financiële crisis. Het belangrijke verschil met voorheen was echter dat het Birmese regime dit keer gevoeliger leek voor ASEAN’s advies. Dat advies kwam in deze periode voornamelijk van Maleisië. De nieuwe VN-gezant Razali Ismail was een bondgenoot van de Maleisische minister-president Mahathir. Hij bezocht Myanmar tussen 2000 en 2005 14 keer en leidde daarbij een geheime dialoog tussen de SPDC en de NLD.²⁵⁷

²⁵³ Jones, ‘ASEAN’s albatross’, 277.

²⁵⁴ Ibidem.

²⁵⁵ A/C.3/56/SR.35, pagina 8 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/629/55/PDF/N0162955.pdf?OpenElement>.

²⁵⁶ Jones, ‘ASEAN’s albatross’, 277.

²⁵⁷ Haacke, *Myanmar’s foreign policy*, 91-92.

In januari 2001 bezocht Mahathir als vertegenwoordiger van ASEAN Yangon en drong hij aan op politieke veranderingen. Bij terugkomst kondigde hij een blauwdruk aan volgens welke binnen een aantal jaar verkiezingen gehouden zouden worden in Myanmar. Toen hem werd gevraagd hoe hij de nieuwe benadering van Myanmar verzoende met ASEAN's non-interventie beleid zei hij:

'Myanmar is a special case ... While we do not want to interfere in the internal affairs of other countries, we feel that the benefits of the kind of liberal democracy that we have in ASEAN countries should be exposed . . . to the people and Government of Myanmar so they will not reject the system.'²⁵⁸

Verklaringen na de AMM en het ARF verwezen steeds vaker naar de situatie in Myanmar en moedigden de Birmese junta aan om te streven naar vooruitgang. Zo zeiden de bijeengekomen ministers in een verklaring na de ARF in 2001:

[We] welcomed the encouraging developments in Myanmar, the process of national reconciliation in particular ... [and] expressed appreciation for the efforts in this regard by the Government of the Union of Myanmar, as well as those of ASEAN, the UN Special Rapporteur for Human Rights in Myanmar, the Special Envoy of the United Nations Secretary General.²⁵⁹

Hoewel de situatie in Myanmar slechts langzaam verbeterde in de beginjaren van het nieuwe decennium, vond er wel degelijk belangrijke vooruitgang plaats. Dat erkende ook het westen. De Speciale Rapporteur voor de mensenrechtensituatie in Myanmar van de VN had toestemming voor verschillende inspectiereizen in het land en ook medewerkers van de ILO werden toegelaten. De betrokkenheid van Maleisië en Razali droeg bij aan de dialoog tussen de SPDC en de NLD, de vrijlating van politieke gevangenen en aan Suu Kyi's vrijlating in 2002. ASEAN streek graag met de eer voor de coöperativiteit van het regime in Myanmar en de vooruitgang die werd geboekt.²⁶⁰

²⁵⁸ Geciteerd uit Jones, 'ASEAN's albatross', 278.

²⁵⁹ ASEAN Secretariaat, 'Chairman's statement of the eight meeting of the ASEAN Regional Forum, Hanoi, 25 July 2001', (versie 25 juli 2001) <http://aseansec.org/3560.htm> (geraadpleegd 24 mei 2010).

²⁶⁰ Jones, 'ASEAN's albatross', 278-279.

Depayin: een keerpunt

Met het Depayin-incident kwam er echter een abrupt einde aan deze jaren van toenemende samenwerking. Wat er op 30 mei 2003 precies is gebeurd in Depayin zal waarschijnlijk altijd onduidelijk blijven. Volgens de regering van Myanmar onstonden er rellen tussen de supporters en de oppositie van de NLD en vielen er slechts vier doden. Leden van de NLD claimen echter dat hun colonne werd aangevallen door honderden mannen en dat er vele tientallen doden vielen. Actiegroepen daarentegen claimden dat de aanval was gepland door de junta. Een rapport van de International Crisis Group concludeerde: ‘it seems impossible that the events of 30 May could have transpired without high-level involvement’ en ook: ‘the attack was part of a broader, premeditated crackdown on the opposition’.²⁶¹

De verontwaardiging in het westen was groot en al snel werd geroepen om sancties ten aanzien van Myanmar. De meeste landen in de regio reageerden echter met meer terughoudendheid. ASEAN kwam pas ruim een maand na het voorval, op de 36e AMM in Phnom Penh, met een standpunt. In het joint communiqué aan het einde van deze bijeenkomst uitte de organisatie haar zorgen om de gebeurtenissen van 30 mei:

‘[W]e urged Myanmar to resume its efforts of national reconciliation and dialogue among all parties concerned leading to a peaceful transition to democracy. We welcomed the assurances given by Myanmar that the measures taken following the incident were temporary and looked forward to the early lifting of restrictions placed on Daw Aung San Suu Kyi and the NLD members.’²⁶²

Dit was een uitzonderlijk standpunt omdat het indirect kritiek leverde op interne politieke kwesties van een ASEAN-lidstaat en daarmee dus brak met de norm van non-interventie.²⁶³ De Thaise minister van buitenlandse zaken Surakiart Sathirathai bevestigde dit in de Bangkok Post door te zeggen dat ‘ASEAN's willingness to talk about the matter showed it had reached another stage of maturity’.²⁶⁴ Vooral de Filipijnse regering was kritisch over de situatie in Myanmar, maar ook gezagsdragers uit Indonesië en Maleisië spraken de noodzaak uit om een uitweg te vinden uit de politieke impasse. De Maleisische minister-president Mahathir

²⁶¹ International Crisis Group, *Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?*, ICG Asia Report N°78, 3 (versie 26 april 2004) http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/078_myanmar_sanctions_engagement_or_another_way_web.ashx, (geraadpleegd 19 oktober 2009).

²⁶² ASEAN Secretariaat, ‘Joint Communiqué of the 36th ASEAN Ministerial Meeting, Phnom Penh, 16-17 June 2003’ (versie 17 juni 2003) <http://www.aseansec.org/14833.htm> (geraadpleegd 31 maart 2010).

²⁶³ Roberts, *ASEAN's Myanmar crisis*, 116

²⁶⁴ Bhanravee Tansubhapol, ‘Rangoon tackled over Suu Kyi’, *Bangkok Post*, 17 juni 2003.

suggereerde op een gegeven moment zelfs dat, ‘als een laatste redmiddel’, Myanmar geschorst zou kunnen worden als lidstaat van ASEAN.²⁶⁵ Thailand nam een meer verzoenende houding aan ten aanzien van Myanmar dan de Filippijnen, Indonesië en Maleisië. Het in 2003 door de regering van Thaksin geïnitieerde ‘Bangkok Proces’ boekte echter teleurstellend weinig resultaat.

Na het Depayin incident en Suu Kyi’s hernieuwde huisarrest verschoof ASEAN’s beleid van *constructive engagement* naar een beleid dat door Jones *critical disengagement* en door Haacke *enhanced interaction* wordt genoemd. Dit beleid hield in dat ASEAN steeds vaker publiekelijk de interne aangelegenheden in Myanmar bekritiseerde. De organisatie leek zich er in toenemende mate bij neer te leggen dat het niet in staat was Myanmar te beïnvloeden en probeerde de verantwoordelijkheid voor democratisering in het land over te dragen aan de VN. Daarmee probeerde ASEAN het gedrag van de SPDC los te koppelen van haar eigen reputatie.²⁶⁶

ASEAN neemt afstand van Myanmar

Afgezien van aanzienlijke verbeteringen in de betrekkingen met Thailand, zijn Myanmar’s relaties met andere ASEAN-lidstaten in het begin van de twintigste eeuw steeds gecompliceerder geworden. Volgens Haacke waren hiervoor twee redenen. Allereerst had ASEAN in toenemende mate te maken met druk vanuit de internationale gemeenschap om Myanmar te houden aan internationale eisen. Daarnaast jaagde Myanmar met haar diplomatieke houding en uitsteltactieken verschillende ASEAN-lidstaten tegen zich in het harnas. Veel lidstaten waren gefrustreerd over het feit dat de focus op Myanmar afleidde van de werkelijke uitdagingen waar ASEAN voor stond. Als gevolg hiervan nam de solidariteit van ASEAN met Myanmar af en dat leidde tot een groeiende neiging van de organisatie en de lidstaten om de Birmese junta in het openbaar te bekritisieren. Myanmar’s pogingen om ASEAN’s berispingen te ontwijken, leidden vervolgens tot nog meer irritatie bij de ASEAN-landen.²⁶⁷

Er waren volgens Haacke verschillende redenen voor de onverwacht harde opstelling van ASEAN ten opzichte van Myanmar na de gebeurtenissen in Depayin. Allereerst kwam er enorme druk vanuit de Verenigde Staten en Europa om hard op te treden tegen de junta in

²⁶⁵ ICG, ‘Sanctions, Engagement or Another Way Forward?’, 3. Dit was een uitspraak die geen enkele bijval vond van andere ASEAN-lidstaten en die Mahatmir zelf later ook weer probeerde te ontkrachten. Het geeft echter wel weer dat ASEAN echt genoeg had van de dwarse houding van Myanmar.

²⁶⁶ Jones, ‘ASEAN’s Albatross’, 282.

²⁶⁷ Haacke, *Myanmar’s foreign policy*, 51.

Myanmar. Daaraan gerelateerd was de toenemende bezorgdheid van ASEAN dat de internationale reputatie van de organisatie en de goede verstandhoudingen met de dialoogpartners op het spel stonden. Ook nam de verontwaardiging over het gedrag van het regime in Myanmar steeds meer toe. Als laatste speelde veranderingen in de nationale identiteit van verschillende landen een rol in ASEAN's veranderende opstelling ten aanzien van Myanmar.²⁶⁸

De beslissing van de SPDC om Aung San Suu Kyi na Depayin opnieuw onder huisarrest te plaatsen werd in veel westerse hoofdsteden met grote verontwaardiging ontvangen. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Colin Powell, verhoogde de druk op ASEAN om verandering in Myanmar te forceren. Hoewel de ASEAN-lidstaten zich niet konden vinden in het sanctiebeleid van de VS, begrepen ze dat een kritischere houding ten aanzien van Myanmar de politieke reputatie van de organisatie meer goed zou doen dan het blijven verdedigen van de junta. Ook wilden de ASEAN-regeringen graag dat de regering van Bush zou toetreden tot de TAC en dat het zou instemmen met een bilaterale top van de VS en ASEAN. Zulke plannen maakten meer kans van slagen als ASEAN zich zou distantieëren van de gebeurtenissen in Myanmar. Bovendien waren veel individuele lidstaten erop gebrand, met de economische en militaire opkomst van China in het vooruitzicht, de relaties met de VS aan te halen.²⁶⁹

Een andere reden voor ASEAN om zich harder op te stellen ten aanzien van Myanmar de zorg dat de geloofwaardigheid van de organisatie in het gedrang zou komen als het zou blijven falen iets te doen aan de situatie in Myanmar. ASEAN voelde zich steeds meer in verlegenheid gebracht over het feit dat haar methode van aanpak ten aanzien van de Birmese junta niet bleek te werken. Dit terwijl ASEAN altijd had volgehouden het beste te weten hoe om te gaan met het opstandige regime in Myanmar, namelijk door haar te betrekken in de regio en niet te isoleren. De VS en de EU waren altijd voorstander geweest van de isolatiemethode. Die methode boekte overigens ook weinig resultaat. De gebeurtenissen rondom Depayin toonde de ASEAN-leiders dat de militaire junta in Myanmar een onveranderde politieke doelstelling had. Terwijl alle ASEAN-regeringen begonnen te accepteren dat ze wellicht niet voldoende invloed konden uitoefenen op de SPDC, waren het de vijf originele lidstaten in het bijzonder die hun pogingen de junta te houden aan haar

²⁶⁸ Haacke, 'Enhanced interaction' with Myanmar', 207.

²⁶⁹ Jürgen Haacke, 'The Myanmar imbroglio and ASEAN: heading towards the 2010 elections', *International Affairs* 86:1 (2010) 153-174, 165.

beloften van groot belang zagen om te voorkomen dat ASEAN's internationale reputatie zou worden aangetast.²⁷⁰

ASEAN's gemeenschappelijke diplomatieke respons op de ontwikkelingen in Myanmar werd ook beïnvloed doordat ASEAN zich beledigd voelde. Sommige lidstaten waren verontwaardigd dat de gebeurtenissen in Myanmar keer op keer de aandacht afleidde van de economische agenda die zo belangrijk was voor de organisatie. Andere lidstaten waren ongelukkig dat Myanmar de diplomatieke inspanningen van VN-gezant Ismail ondermijnde. Ook voelden veel ASEAN-lidstaten zich bij de neus genomen door de junta, die zich steeds opnieuw niet aan de gemaakte beloften hield. Zo had de SPDC na Depayin te kennen gegeven dat het huisarrest van Suu Kyi slechts tijdelijk zou zijn. Een half jaar later was de junta echter nog steeds dubbelzinnig over haar vrijlating. Het is veelzeggend dat in 2003 zelfs de landen binnen ASEAN die normaalgesproken niet zouden instemmen met een collectieve veroordeling van een mede-lidstaat, de situatie in Myanmar van dusdanige aard achtten dat een kritisch standpunt ten aanzien van Yangon geoorloofd was.²⁷¹

Ten slotte kan ASEAN's kritischere houding ook worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat steeds meer ASEAN-lidstaten zich identificeerden met democratische waarden en normen.²⁷² Dit is vooral het geval voor de vijf oorspronkelijke lidstaten. Het is daarom geen verrassing dat vooral deze landen hebben gepleit voor meer ruimte binnen ASEAN's diplomatieke cultuur om Myanmar aan te pakken. In de meeste gevallen is de identificatie met democratische normen gedeeltelijk het resultaat van de overtuigingen van een nieuwe generatie leiders en ambtenaren. Maar democratisering in de samenlevingen van Zuidoost-Azië heeft ook geleid tot een afnemende tolerantie ten opzichte van politieke systemen 'that appear to be running against the grain of time'. Democratisering heeft het parlementariërs, beleidsadviseurs en journalisten mogelijk gemaakt om zich kritisch uit te laten over het buitenlandse beleid ten aanzien van Myanmar.²⁷³

Ook Katsumata beargumenteert dat ASEAN's oproep voor de vrijlating van Suu Kyi gedeeltelijk voortkwam uit ASEAN's groeiende geloof in mensenrechten en democratie. In een opiniestuk op de website van de *Asia Times* schrijft hij: 'their [ASEAN's] motives were not only external but also internal. The norms of human rights and democracy have gradually been internalized in ASEAN, and its members were driven by their own normative

²⁷⁰ Haacke, *Enhanced Interaction with Myanmar*, 209.

²⁷¹ *Ibidem*, 209-210.

²⁷² *Ibidem*, 210; Hiro Katsumata, 'Why ASEAN criticized Myanmar', *Asia Times Online* (versie 24 juni 2003) http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EF25Ae02.html (geraadpleegd 31 maart 2010).

²⁷³ Haacke, 'Enhanced interaction with Myanmar', 210.

commitment.²⁷⁴ Katsumata stelt dat er sinds het einde van de jaren '90 een discussie onder ASEAN-landen is ontstaan over de mate waarin elkaars interne aangelegenheden onderling besproken zouden moeten kunnen worden. Toen steeds meer lidstaten de mensenrechten gingen erkennen, begonnen de staten het principe van non-interventie langzaam te versoepelen. Het besluit van de ministers tijdens de AMM in 2003 om zich kritisch uit te laten over de gebeurtenissen in Myanmar moest volgens Katsumata gezien worden als een resultaat van dit proces. De politiek van ASEAN zou dus gedeeltelijk worden gedreven door liberale normen die langzaam zijn geïntegreerd in Zuidoost-Azië.²⁷⁵

Critical disengagement

De regeringsleiders van Zuidoost-Azië waren op de ASEAN-top in oktober 2003 echter al een stuk minder kritisch dan de ministers van Buitenlandse Zaken waren geweest in juni van datzelfde jaar. In een persbericht van ASEAN naar aanleiding van de top stond:

'The Leaders welcomed the recent positive developments in Myanmar and the Government's pledge to bring about a transition to democracy through dialogue and reconciliation. The roadmap as outlined by the Prime Minister of Myanmar that would involve all strata of Myanmar society is a pragmatic approach and deserves understanding and support. The Leaders also agree that sanctions are not helpful in promoting peace and stability essential for democracy to take root.'²⁷⁶

Het leek daarmee wel alsof ASEAN, zodra de ogen van de internationale gemeenschap weer waren afgewend, haar positie ten aanzien van de junta in Myanmar matigde. Toch was het onontkenbaar dat er wederom een nieuw tijdperk was aangebroken in de relaties tussen ASEAN en Myanmar. Vooral Maleisië, Indonesië, Singapore en de Filippijnen verloren hun geduld met het regime. Ook voor deze periode had Jones een naam: *critical disengagement*. De verschuiving naar *critical disengagement* illustreerde volgens hem het verval van het principe van non-interventie.²⁷⁷

Van de vijf oorspronkelijke ASEAN-lidstaten stelde Thailand zich het minst kritisch op ten aanzien van ASEAN. Thaksin voelde er niets voor de commerciële banden met de burens

²⁷⁴ Katsumata, 'Why ASEAN criticized Myanmar'.

²⁷⁵ Ibidem.

²⁷⁶ ASEAN Secretariaat, 'Press Statement by the Chairperson of the 9th ASEAN Summit Bali', (versie 7 oktober 2003) <http://www.aseansec.org/15259.htm> (geraadpleegd 24 april 2010).

²⁷⁷ Jones, 'ASEAN's Albatross', 282.

op het spel te zetten voor mensenrechten en democratie, waarden waarin ook Thailand onder zijn regering niet uitblonk. Thaksin's opstelling in de aanloop naar de ASEAN-top van november 2004 in de Laotiaanse hoofdstad Vientiane had grote invloed op de manier waarop de ASEAN-leiders het gebrek aan vooruitgang in Myanmar konden bespreken met Soe Win, de minister-president van dat land. Nog voordat Thaksin aankwam had hij publiekelijk aangekondigd dat hij van de top zou weglopen als de politieke problemen in het zuiden van Thailand ter sprake zouden worden gebracht. De onrusten in de voornamelijk door Moslims bewoonde zuidelijke provincies van Thailand stonden al lange tijd in de regionale belangstelling. Nadat echter op 25 oktober 2004 tijdens het Tak Bai incident 85 ongewapende demonstranten om het leven kwamen door ingrijpen van het Thaise leger en de politie, was de verontwaardiging in Thailand en de rest van Zuidoost-Azië groot. Indonesië en Maleisië, de twee islamitische landen in de regio, uitten hun zorgen over de situatie.²⁷⁸ Van de leiders van Myanmar werd verwacht dat zij tijdens de top de situatie in het land zouden presenteren. Thaksin weigerde echter ditzelfde te doen en stemde slechts in met informele trilaterale besprekingen met Indonesië en Maleisië. Dit bracht Laos als voorzitter in de verlegenheid omdat zij niet beschuldigd willen worden van het hanteren van een dubbele standaard bij het toestaan van discussiepunten. Als de situatie in Thailand van de tafel was, was ook de situatie in Myanmar onbespreekbaar.²⁷⁹ In een vernietigend hoofdredactioneel oordeelde de Thaise krant *The Nation* dat ASEAN de morele autoriteit die het in voorgaande jaren ten opzichte van Myanmar verworven had, had beschadigd door het Tak Bai incident te negeren tijdens de ASEAN-bijeenkomst.²⁸⁰

Thaksin's opstelling tijdens de ASEAN-top van 2004 legde ook nog een ander zwak punt in de relaties tussen ASEAN en Myanmar bloot; het probleem van etnische conflicten in Zuidoost Azië. Buiten de eis om 'alle betrokken partijen' deel te laten uitmaken van het verzoenings- en democratiseringsproces, trad ASEAN niet graag in detail wat betreft de aanpak van het etnische conflict in Myanmar. Ook Thailand, de Filippijnen en Indonesië hadden te maken met etnische minderheidsgroeperingen binnen hun landsgrenzen en branden hun vingers liever niet aan etnische conflicten in buurlanden.²⁸¹ Desondanks stelde ASEAN tijdens de top in 2005 Myanmar een voorbeeld. Indonesië had in 2004 een succesvol vredesakkoord bereikt met de separatistische beweging in Aceh en de joint communiqué van de ASEAN-top in november 2005 prees de manier waarop Indonesië dit had gedaan. EU-

²⁷⁸ Editorial, 'A ringing silence at the ASEAN summit', *The Nation*, 6 december 2004.

²⁷⁹ Haacke, 'Enhanced interaction' with Myanmar', 199.

²⁸⁰ Editorial, 'A ringing silence at the ASEAN summit'.

²⁸¹ Haacke, 'The Myanmar imbroglio and ASEAN', 168.

ASEAN monitors hadden in Aceh geholpen met het implementeren van een vredesverdrag. ASEAN noemde het ‘a model for cooperation between ASEAN Member Countries in conflict resolution as provided for by the ASEAN Security Community, as well as a model for cooperation between regions’.²⁸² Over de situatie in Myanmar en de medewerking van de junta was de organisatie minder te spreken:

[W]e took note of the briefing by Myanmar on the latest developments in the implementation of its Roadmap to Democracy. We encouraged Myanmar to expedite the process and welcomed the invitation by Myanmar to the Foreign Minister of Malaysia in his capacity as Chairman of the ASEAN Standing Committee to visit Myanmar to learn first-hand of the progress. We also called for the release of those placed under detention.²⁸³

Myanmar’s voorzitterschap van ASEAN

In het voorjaar van 2005 nam de druk op Myanmar toe toen de vraag rees of Myanmar in 2006-2007 het voorzitterschap van ASEAN op zich zou kunnen nemen. Het vooruitzicht van Myanmar’s voorzitterschap bracht ASEAN in conflict met de internationale gemeenschap. De VS maakte duidelijk dat de situatie in Myanmar goede relaties tussen ASEAN en de VS in de weg stond en dreigde zelfs de ontwikkelingshulp aan ASEAN stop te zetten indien Myanmar het voorzitterschap van de organisatie op zich zou nemen.²⁸⁴ In verschillende ASEAN-landen, waaronder Indonesië, Maleisië en de Filippijnen, klonk de eis dat Myanmar zichtbare vooruitgang moest boeken en haar interne problemen op moest lossen wanneer het land het voorzitterschap op zich zou willen nemen. Tijdens het *retreat* van de ministers van Buitenlandse Zaken van ASEAN in april 2005 kwam Myanmar voor een lastige keuze te staan. Hoewel de keuze om het voorzitterschap wel of niet te accepteren werd overgelaten aan Myanmar, maakten de ASEAN-ministers duidelijk dat de junta moest handelen in het belang van ASEAN.²⁸⁵ Op de AMM in juli 2005 maakte de junta uiteindelijk bekend dat het afzag van het voorzitterschap omdat het zich naar eigen zeggen wilde richten op het lopende democratiseringsproces in Myanmar. In de joint communique van de AMM stond de beslissing diplomatiek verwoord:

²⁸² ASEAN Secretariaat, ‘Chairman’s Statement of the 11th ASEAN Summit: ‘One vision, One Identity, One Community’’ (12 december 2005) <http://www.aseansec.org/18039.htm> (geraadpleegd 25 mei 2010).

²⁸³ ASEAN Secretariaat, ‘Chairman’s Statement of the 11th ASEAN Summit’.

²⁸⁴ Roberts, *ASEAN’s Myanmar crisis*, 120.

²⁸⁵ Haacke, *Myanmar’s foreign policy*, 55.

We would like to express our complete understanding of the decision ... [and] our sincere appreciation ... for not allowing its national preoccupation to affect ASEAN's solidarity and cohesiveness. The Government of Myanmar has shown its commitment to the well-being of ASEAN and its goal of advancing the interest of all Member Countries.²⁸⁶

Door het voorzitterschap uit te stellen, slaagde Yangon erin een netelige situatie te voorkomen. De ASEAN-landen lieten weten dat Myanmar het voorzitterschap op zich zou kunnen nemen zodra de SPDC zich daartoe in staat achtte.²⁸⁷

In datzelfde jaar maakte Maleisië, op dat moment voorzitter van ASEAN, de junta duidelijk dat de organisatie niet tevreden was met de vooruitgang die het boekte in het implementeren van de routekaart naar democratie. De Maleisische minister van Buitenlandse Zaken Syed Hamid zei ook dat ASEAN Myanmar niet langer in internationaal verband zou kunnen verdedigen als het niet gevoeliger zou worden voor kritiek uit de regio.²⁸⁸ Toen Hamid na lang aandringen eindelijk werd toegestaan Myanmar te bezoeken in maart 2006 werd hem toegang tot Suu Kyi geweigerd. Daarop stelde hij boos voor dat ASEAN Myanmar zou laten vallen. Volgens hem had ASEAN alleen aan Myanmar's zijde gestaan omdat het de garantie had dat 'a step-by-step transition process was in place'. George Yeo, zijn college uit Singapore was het met hem eens: 'we have to distance ourselves . . . if it is not possible for them [Myanmar] to engage us in a way which we find necessary to defend them internationally'.²⁸⁹ Zelfs de secretarissen-generaal van ASEAN, de Singaporese Ong Keng Yong, was het daarmee eens: "ASEAN has lots of other things to do . . . almost 99 per cent are other than Myanmar. But now Myanmar seems to be always there and 'clouding' [*sic*] the other issues out of the way."²⁹⁰

De meerderheid van de ASEAN-lidstaten had het gevoel dat Myanmar's dwarse opstelling de geloofwaardigheid en de reputatie van de organisatie op het spel zette. Tijdens de AMM van 2006 in Kuala Lumpur spoorde de Zuidoost Aziatische ministers van Buitenlandse Zaken Myanmar dan ook aan om zichtbare vooruitgang te boeken:

²⁸⁶ ASEAN Secretariaat, 'Joint Communique of the 38th ASEAN Ministerial Meeting in Vientiane', (26 juli 2005) <http://www.aseansec.org/17592.htm> (24 mei 2010).

²⁸⁷ Haacke, *Myanmar's foreign policy*, 56.

²⁸⁸ Haacke, 'The Myanmar imbroglio and ASEAN', 160.

²⁸⁹ Jones, 'ASEAN's albatross', 282.

²⁹⁰ "ASEAN has other pressing issues than just Myanmar, says Sec-Gen," *Bernama*, 22 juli 2006, http://findarticles.com/p/articles/mi_8082/is_20060722/ai_n51534330/ (geraadpleegd 27 mei 2010).

We expressed concern on the pace of the national reconciliation process and hope to see tangible progress that would lead to peaceful transition to democracy in the near future. We reiterated our calls for the early release of those placed under detention and for effective dialogue with all parties concerned.²⁹¹

Zoals wel vaker, bleef het ook dit keer bij woorden. ASEAN's aanpak van Myanmar leek niet daadwerkelijk van koers te zijn veranderd. Er wordt vaak gespeculeerd dat de ASEAN-leiders in Kuala Lumpur besloten hadden tot kritiek op Myanmar omdat ze onder vuur kwamen te liggen van belangrijke handels- en investeringspartners. De organisatie kreeg kritiek op het feit dat ze niets deed aan de situatie in Myanmar en het land zelfs de mogelijkheid gaf zich te verschuilen achter het non-interventieprincipe en het constructieve engagement beleid.²⁹²

Woorden, geen daden

De hardere toon in de relaties tussen Myanmar en ASEAN sinds 2003 kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de druk die door de internationale gemeenschap werd uitgeoefend op de organisatie. Ook de ergernis van ASEAN over het feit dat de SPDC bleef weigeren mee te werken aan pogingen tot politieke hervormingen in Myanmar, heeft in alle waarschijnlijkheid bijgedragen aan de felle kritiek die ASEAN leverde op de militaire junta in Naypyidaw. De ASEAN-lidstaten zijn bang dat hun aanpak van de Myanmarwestie schadelijk gevolgen heeft voor de geloofwaardigheid van de organisatie. Bovendien hechten de ASEAN-lidstaten in toenemende mate belang aan de promotie van democratie en mensenrechten. Toch ondernam de organisatie nooit daadwerkelijk actie ten aanzien van de dwarse lidstaat. Hiervoor zijn in dit hoofdstuk verschillende redenen naar voren gekomen.

Naast het feit dat veel ASEAN-regeringen enorme economische en commerciële belangen hebben in Myanmar – voor Thailand, Maleisië en Singapore is Myanmar een van de belangrijkste handels- en investeringspartners – was ASEAN's traditionele diplomatieke cultuur onverenigbaar met het openlijk uiten van kritiek op of het instellen van sancties ten aanzien van een medelidstaat. Ook wilde de regeringsleiders van Zuidoost Azië niet riskeren Myanmar te isoleren. De ligging van het land ten opzichte van India en China maakte dat het van groot geopolitiek belang was voor ASEAN. Bovendien streefde de organisatie naar het

²⁹¹ ASEAN Secretariaat, "Joint Communiqué of the 39th AMM Kuala Lumpur", (versie 25 juli 2006) <http://www.aseansec.org/18561.htm> (geraadpleegd 25 mei 2010).

²⁹² Bruce Kent, 'Maybe it's the same old ASEAN', *Irrawaddy* 14:1 (versie januari 2006) http://www.irrawaddy.com/article.php?art_id=5374 (geraadpleegd 3 december 2009).

opzetten van een ASEAN-gemeenschap, inclusief een stabiel en verenigd Myanmar. De leiders zagen in dat ze zo positief mogelijk moesten blijven ten aanzien van de junta, wilde het dat Myanmar het vertrouwen in ASEAN zou behouden en zou investeren in de organisatie.²⁹³

Een van de belangrijkste redenen dat ASEAN geen daadwerkelijke actie ondernam tegen de junta in Myanmar is echter dat de organisatie bestaat uit zeer verschillende regeringsvormen. Sommige regeringen werken hard om reputatie op het gebied van mensenrechten en democratie te verbeteren, anderen blijven worstelen met het democratische proces in het eigen land. De landen in deze laatste categorie, vooral Cambodja, Laos en Vietnam, zijn bang dat wanneer ze openlijk hun steun betuigen aan het democratiseringsproces in Myanmar, zij op een gegeven moment kritiek kunnen verwachten op hun eigen regering. Ook veel van de ASEAN-lidstaten uit de eerste categorie hebben echter nog lang geen functionerende democratie in eigen land. Zo heeft Thailand sinds de militaire coup in 2006 geen stabiele regering meer gehad. Het is in dit opzicht dus niet verwonderlijk dat de ASEAN-lidstaten niet graag consequenties verbinden aan het gebrek aan democratische vooruitgang in Myanmar.²⁹⁴

²⁹³ Haacke, 'The Myanmar imbroglio and ASEAN', 167-169.

²⁹⁴ *Ibidem*, 168.

Conclusie

In de afgelopen twee decennia hebben ASEAN-lidstaten door middel van individuele en collectieve diplomatiek geprobeerd de militaire junta in Myanmar te bewegen tot democratische ontwikkeling en de waarborging van de mensenrechten in het land. Deze pogingen hebben echter weinig tot geen resultaten geboekt. De junta is nog steeds aan de macht en biedt de oppositie in Myanmar geen enkele politieke ruimte. Ook leeft het merendeel van de bijna vijftig miljoen Birmezen nog steeds in grote armoede en worden de etnische minderheden in het land onderdrukt, uitgebuit en mishandeld door het militaire regime. ASEAN is in de afgelopen twee decennia in toenemende mate gefrustreerd geraakt door het gebrek aan democratische vooruitgang in Myanmar. Het westen, met de Verenigde Staten voorop, houdt ASEAN medeverantwoordelijk voor de situatie in het land en oefent grote druk uit op de Zuidoost-Aziatische staten om harder op te treden tegen Myanmar. Thailand in het bijzonder heeft veel kritiek moeten verduren op de manier waarop het omgaat met het dwarse militaire regime in Myanmar. ASEAN heeft lange tijd geprobeerd vol te houden dat het geen zin heeft Myanmar te isoleren en dat het beter is om het land te betrekken in de regionale economie en politiek. Volgens de filosofie van ASEAN zou Myanmar door contacten met de regio vanzelf de voordelen van een liberale democratie gaan inzien en zo langzaam het pad naar de vorming van een democratische rechtsstaat betreden.

In het afgelopen decennium lijkt er echter langzaam iets te zijn veranderd in de houding van ASEAN ten opzichte van Myanmar. Door toenemende democratisering in Zuidoost Azië is de oude 'ASEAN way' aan erosie onderhevig. Vanaf het begin van de jaren '90 is de organisatie begonnen met het vervangen van persoonlijke diplomatiek door institutionalisering. Sommige van de oude principes, zoals non-interventie, voornamelijk in het geval van kritische dialoog en bemoeienis met Myanmar, hebben langzaam hun status verloren. ASEAN heeft zich in het afgelopen decennia bereid getoond om controversiële kwesties op een voorzichtige en constructieve manier te adresseren.²⁹⁵ Dat is duidelijk terug te zien in de relaties met Myanmar. Sinds 2003, na een brute aanval op een konvooi van Suu Kyi en haar aanhangers, heeft ASEAN steeds meer afstand genomen van de gebeurtenissen in Myanmar en heeft het openlijk kritiek geuit op de handelwijze van het militaire regime.

Omdat zowel Thailand als ASEAN in de periode 1989-1997 hun eigen belangen hadden in de kwestie Myanmar, en omdat die belangen niet altijd overeenkwamen, hebben

²⁹⁵ Kivimäki, 'Power, interest or culture?', 446.

beide partijen geprobeerd elkaars beleid te beïnvloeden. Soms zaten Thailand en ASEAN op een lijn wat betreft het te voeren beleid ten aanzien van de opstandige lidstaat, op andere momenten verschilden de twee fundamenteel van mening. Van alle ASEAN-lidstaten deelt Thailand de langste grens met Myanmar. Het heeft daarom grote belangen bij stabiele relaties met de Birmese junta. In 1967 hoorde het bij de oprichters van ASEAN en het wordt vaak gezien als een van de belangrijkste spelers op het diplomatieke toneel van Zuidoost-Azië. Het is niet geheel verwonderlijk dat Bangkok al aan het einde van de jaren '90 een groot voorstander was van hervorming van ASEAN's diplomatieke cultuur. Thailand was een van de landen die het meest had geleden onder de Aziatische crisis in 1997 en ook had het te maken met een enorme stroom van vluchtelingen uit voornamelijk Myanmar en Cambodja. Thailand voelde daarom als een van de eerste landen de noodzaak om interne aangelegenheden van ASEAN-lidstaten, inclusief het economische beleid, binnen de organisatie bespreekbaar te maken. Natuurlijk hadden veel andere ASEAN-lidstaten te maken met soortgelijke problemen. Het feit dat Thailand landgrenzen deelde met vier landen, had echter tot gevolg dat de Thaise regering extra bezorgd was over de interne situatie in de buurlanden.²⁹⁶

De Thaise minister van Buitenlandse Zaken, Surin Pitsuwan, kwam daarom in 1998 met het voorstel voor *flexible engagement*. Dit was een poging van Thailand om de diplomatieke cultuur binnen ASEAN te hervormen en het uiten van openlijke kritiek op mede-lidstaten mogelijk te maken. Hoewel het Thaise voorstel in eerste instantie voort lijkt te komen uit democratiesche principes, ging het de Thaise regering uiteindelijk om het nationale belang van Thailand. Het vertrouwen van het westen in Thailand en de Thaise economie had gedurende de crisis een flinke deuk opgelopen. De Thaise regering was bereid er alles aan doen om dit vertrouwen te herstellen. Het wilde het westen laten zien dat het belang hechtte aan de principes van democratie en mensenrechten. *Flexible engagement* diende om Thailand op dit gebied een leidende positie te geven binnen ASEAN. Daarnaast zou het beleid Thailand de mogelijkheid geven om problemen in de grensgebieden met Myanmar direct aan te kaarten binnen de organisatie. Voor Thailand zaten er dus veel voordelen aan het voorgestelde beleid van *flexible engagement*. Voor veel andere ASEAN-lidstaten was het voorstel in 1998 echter nog een paar stappen te ver en het werd daarom door een overgrote meerderheid binnen de organisatie verworpen.

²⁹⁶ Katsumata, 'Why is ASEAN diplomacy changing?', 242.

In 2003 deed zich opnieuw een meningsverschil voor tussen Thailand en ASEAN over de aanpak van Myanmar. Thailand werd op dat moment geregeerd door Thaksin. Hoewel de Thaise regering zich in de jaren '90 nog hard had gemaakt voor de principes van mensenrechten en democratie, deed Thailand met de komst van Thaksin een flinke stap terug op de democratische ladder. Waar ASEAN na het Depayin incident een steeds hardere positie innam ten opzichte van de Birmese junta, leek Thailand niet bereid de commerciële en economische belangen in Myanmar op het spel te zetten. Onder druk van de Verenigde Staten deed de Thaise regering met het Bangkok Proces nog wel een halfhartige poging om democratisering in Myanmar te bevorderen, maar echt veel overtuiging ging hiervan niet uit. Belangrijker voor Thaksin was de Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS), een initiatief om de economische banden tussen Thailand, Myanmar, Laos, Cambodja en Vietnam te versterken. De Thaise premier reisde daarvoor af naar Myanmar en onderhield goede contacten met de Birmese legerleiding. Voor ASEAN was het moeilijk om zonder geloofwaardige Thaise steun hard op te treden tegen Myanmar. Thaksin was er zelfs persoonlijk verantwoordelijk voor dat de kwestie Myanmar tijdens een ASEAN-top in november 2004 niet besproken kon worden. Opnieuw liet Thailand de eigenbelangen voor de belangen van ASEAN gaan.

In de inleiding van deze scriptie werd de vraag gesteld wat voor een organisatie ASEAN is. Is het slechts een vehikel dat door de afzonderlijke lidstaten wordt gebruikt voor het uitdragen en behartigen van hun nationale belangen of heeft de organisatie een eigen dynamiek die het beleid van de lidstaten juist bepaalt? In het geval van Thailand en de kwestie Myanmar lijkt het erop dat het eerste het geval is en dat de neorealistische interpretatie van de internationale betrekkingen meer stand houdt. Volgens deze benadering moet ASEAN worden gezien als een vorm van internationale samenwerking waarbij lidstaten hun eigen nationale belangen nastreven. ASEAN heeft geen daadwerkelijke invloed op het beleid van Thailand en de Thaise regering gebruikt ASEAN, wanneer dat haar uitkomt, om de nationale belangen van Thailand na te streven. Een voorbeeld daarvan is de vergeefse poging die Thailand in 1998 deed om de overige ASEAN-lidstaten te overtuigen van de voordelen van *flexible engagement*.

Hoewel ASEAN in de loop van haar geschiedenis inderdaad een eigen dynamiek heeft ontwikkeld, lijkt het niet zo te zijn dat de lidstaten te allen tijde hun beleid op die dynamiek aanpassen. Wanneer een andere koers de nationale belangen beter dient, schromen regeringen er niet voor van ASEAN's koers af te wijken. Dat is in het geval van Thailand en de kwestie Myanmar duidelijk gebleken. Toen ASEAN zich in het begin van deze eeuw harder opstelde

ten aanzien van de Birmese junta, kwam dat niet overeen met de commerciële aspiraties die Thailand op dat moment had in Myanmar. De regering van Thaksin verhinderde daarmee dat ASEAN een collectieve vuist kon maken tegen het militaire regime. Het beleid van ASEAN ten aanzien van Myanmar kan dus niet los worden gezien van de individuele nationale belangen van lidstaten die in dat beleid terug te vinden zijn. Wat wordt gepresenteerd als het regionale belang van ASEAN is in werkelijkheid een scala aan nationale belangen die zijn samengebracht om een gemeenschappelijk front te vormen. Omdat deze belangen zelden overeenkomen, slaagt ASEAN er niet in hard op te treden tegen de Birmese junta en daarmee blijft de situatie in Myanmar onveranderd.

Ontwikkelingen in Myanmar na 2006

In september 2007 gingen oppositieleden, monniken en gewone mensen de straat op om te protesteren tegen het economische wanbeleid van de SPDC. Net als in 1988 sloeg de junta de protesten met veel geweld neer. Ongewapende demonstranten werden hardhandig aangepakt en honderden monniken en burgers werden opgepakt zonder proces verbaal. De internationale gemeenschap reageerde verschillend. Zoals altijd waren de VS het meest uitgesproken. De regering van Bush kwam met hernieuwde economische sancties en riep ASEAN, China, India en Japan op om ook sancties in te stellen en politieke druk uit te oefenen op de SPDC. Ook de Europese Unie reageerde met grote verontwaardiging. Hoewel China druk zette op Myanmar om de speciale VN-gezant en de speciale VN-rapporteur toegang te geven tot het land, keerde het zich in de VN-veiligheidsraad tegen verdere stappen ten aanzien van Myanmar. In de nasleep van de protesten was ASEAN's standpunt naar aanleiding van de kwestie erg vaag. Direct na het hardhandige optreden van de junta had ASEAN verbaasd door in een verklaring tijdens de algemene vergadering van de VN in New York de Birmese junta op te roepen 'to exercise utmost restraint and seek a political solution'.²⁹⁷ Twee maanden later op de ASEAN-top in Singapore sloot de organisatie echter opnieuw de gelederen en zei het, op verzoek van Myanmar, zelfs een briefing van VN-gezant Gambari over de situatie in Myanmar op het laatste moment af.

Enkele maanden later, in mei 2008, werd Myanmar getroffen door een natuurramp van catastrophale omvang. Cycloon Nargis richtte enorme schade aan in de Irrawaddy delta. Naast de ruim 100,000 doden die er te betreuren waren, raakten ook nog eens honderduizenden mensen dakloos. De wereld kwam direct in actie maar zowel lokale als internationale

²⁹⁷ *The Nation*, 'ASEAN demands Burmese junta to stop crackdown', 28 september 2007.

hulporganisaties werden ernstig tegengewerkt door de regering van Myanmar. Voor de tweede keer binnen een jaar kwam de Birmese junta onder hevige vuur te liggen van de internationale gemeenschap.

De Birmese junta zegt te werken aan het opbouwen van een ‘discipline-flourishing democracy’²⁹⁸. In februari 2008 kondigde de SPDC een referendum en verkiezingen aan. Het referendum vond plaats om mei 2008, vlak na de humanitaire crisis als gevolg van de cycloon. De grondwet die tijdens dit referendum werd goedgekeurd, verzekert het leger ervan dat haar leidende rol in de politiek behouden blijft en gaat van kracht zodra de Nationale Conventie die tijdens verkiezingen eind 2010 wordt verkozen, voor het eerst bijeenkomt. Sommige analytici zien de aankomende verkiezingen als een mogelijkheid op geleidelijke politieke verandering. Veel critici wijzen er echter op dat het politieke proces in aanloop van het referendum en de verkiezingen niet op democratische heeft plaatsgevonden en dat teveel belangengroepen in Myanmar niet zijn betrokken in het proces.²⁹⁹

Myanmar’s toekomstperspectief

De SPDC-regering kan het hoofd bieden aan de sancties vanuit het westen, ongeacht de kosten voor de bevolking, omdat het gesterkt wordt door het strategische belang dat China, India en Thailand hebben in Myanmar. Doordat de buurlanden van Myanmar, voornamelijk China, India en Thailand, grote belangen hebben bij vriendelijke relaties met de junta in Myanmar, zijn strategieën gebaseerd op isolatie en sancties gedoemd te mislukken. De strategische relaties tussen Myanmar en haar burens zijn waarschijnlijk voldoende om het militaire regime voorlopig in stand te houden. Om politieke verandering in het land te bewerkstelligen, moet de internationale gemeenschap het eens worden over het te voeren beleid ten aanzien van Myanmar. Hoewel sommigen het een verwerpelijk idee vinden om samen te werken met de Birmese junta, is een middenweg tussen engagement en diplomatieke druk waarschijnlijk de beste manier om invloed uit te oefenen op de situatie in Myanmar.³⁰⁰

Uiteindelijk zal politieke verandering in Myanmar echter grotendeels afhankelijk zijn van interne ontwikkelingen. Druk vanuit de internationale gemeenschap zal alleen resultaat hebben als het samengaat met een sterke revolutionaire beweging uit het land zelf. Initiatieven vanuit de ‘civil society’ kunnen een belangrijke rol spelen in het democratiseringsproces van

²⁹⁸ Dr. Zarny, ‘Than Shwe’s ‘discipline-flourishing democracy’ fools no one’, *The Irrawaddy* (versie 19 februari 2010) http://irrawaddy.org/opinion_story.php?art_id=17848 (geraadpleegd 9 mei 2010).

²⁹⁹ Haacke, ‘The Myanmar imbroglio and ASEAN’, 153.

³⁰⁰ Roberts, ‘Myanmar and the argument for engagement’, 53.

Myanmar.³⁰¹ Op dit moment is de oppositie niet in staat deze beweging op gang te brengen. Om invloed uit te kunnen oefenen op het politieke hervormingsproces dat op dit moment gaande is in Myanmar, zal de NLD zich bereid moeten tonen te roeien met de riemen die het krijgt aangeboden van de junta.³⁰² Tot nu toe weigert de partij dat echter. In 2008 riep Suu Kyi op om nee te stemmen tegen de grondwet en onlangs heeft de NLD bekend gemaakt niet te zullen deelnemen aan de verkiezingen later dit jaar. Daarmee zet de partij zichzelf en alle hoop op politieke verandering buitenspel. Om concrete resultaten te boeken in Myanmar is dus een gecoördineerde internationale aanpak nodig die ook investeert in het versterken van de democratische beweging in het land zelf. Na twee decennia van mislukte initiatieven wordt het tijd dat Thailand en ASEAN, in samenspraak met de rest van de internationale gemeenschap, een effectievere manier vinden om verandering af te dwingen in de politieke situatie van Myanmar.

³⁰¹ Ashley South, 'Political transition in Myanmar: a new model for democratization', *Contemporary Southeast Asia* 26:2 (2004) 233-255, 254.

³⁰² Jones, 'ASEAN's albatross', 289-290.

Literatuurlijst

Boeken

Acharya, Amitav, *Constructing a security community in Southeast Asia; ASEAN and the problem of regional order* (Londen 2001).

Caballero-Anthony, Mely, *Regional security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN way* (Singapore 2005).

Chachavalpongpun, Pavin, *A plastic nation: The curse of Thainess in Thai-Burmese relations* (New York, 2005).

Haacke, Jürgen, *Myanmar's foreign policy: Domestic influences and international implications* (Londen 2006).

Haacke, Jürgen, *ASEAN's diplomatic and security culture: Origins, development and prospects* (London 2003).

Jones, David Martin en Michael L. R. Smith, *ASEAN and East Asian international relations: Regional delusion* (Cheltenham 2006).

Leifer, Michael, *ASEAN and the security of Southeast Asia* (Londen 1989).

Roberts, Christopher, *ASEAN's Myanmar crisis: Challenges to the pursuit of a security community* (Singapore 2010).

Sathirathai, Surakiart, *Forward engagement: Thailand's foreign policy: A collection of speeches* (Bangkok 2003).

Severino, Rodolfo C., *Southeast Asia in search of an ASEAN community: Insights from the former ASEAN Secretary-General* (Singapore 2006).

Somers Heidhues, Mary, *Southeast Asia: A concise history* (Londen 2000).

Than, Mya, *Myanmar in ASEAN : Regional cooperation experience* (Singapore 2005).

Wa, Chin Kin en Leo Suryadinata, *Michael Leifer: Selected works on Southeast Asia* (Singapore 2005).

Weatherbee, Donald E., *International relations in Southeast Asia: The struggle for autonomy* (Oxford 2005).

Wendt, Alexander, *Social theory of international relations* (Cambridge 1999).

Artikelen

Acharya, Amitav, 'Ideas, identity, and institution-building: From the 'ASEAN way' to the 'Asia-Pacific way'?', *The Pacific Review* 10:3 (1997) 319-346.

Acharya, Amitav, 'Is anyone still not a constructivist?', *International Relations of the Asia-Pacific* 5:2 (2005) 251-253.

Acharya, Amitav en Richard Stubbs, 'Theorizing Southeast Asian relation: An introduction', *The Pacific Review* 19:2 (2006) 125-134.

Aung Zaw, 'ASEAN-Burma Relations' in: *Challenges to democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Stockholm 2003) 37-56.

Ball, Desmond, 'Thailand-Myanmar tensions: Bangkok loses patience', *Strategic Comments* 6:2 (2000) 1-2.

Ball, Desmond, 'Security Developments in the Thailand-Burma Borderlands', Working paper No 9, Australian Mekong Resource Centre, University of Sidney (2003).

Buszynski, Leszek, 'Thailand and Myanmar: The perils of "constructive engagement"', *The Pacific Review* 11: 2 (1998) 290-306.

Chalmers, Malcolm, 'ASEAN and confidence building: Continuity and change after the cold war', *Contemporary Security Policy* 18:1 (1997) 36-56.

Chongkittavorn, Kavi, 'Thai-Burma relations', in: *Challenges to democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Stockholm 2003) 117-129.

Cotton, James, *Crossing borders in the Asia-Pacific: Essays on the domestic-foreign policy divide* (New York 2002) 33, Google Books (geraadpleegd 2 april 2010).

Dosch, Jörn, 'ASEAN's reluctant liberal turn and the thorny road to democracy promotion', *The Pacific Review* 21: 4 (2008) 527-545.

Dunne, Tim en Bryan Schmidt, 'Realism', in: John Baylis en Steve Smith, *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (Oxford 2001) 141-161.

Eaton, Sara en Richard Stubbs, 'Is ASEAN powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia', *The Pacific Review* 19:2 (2006) 135-155.

Emmerson, Donald K., 'ASEAN's black swans', *Journal of Democracy* 19:3 (2008) 70-84.

Freistein, Katja 'ASEAN after the Bali Summit 2003: From paralysis to new life?', *European Journal of East Asian Studies* 4:2 (2005) 177-203.

Funston, John, 'ASEAN: out of its depth?', *Contemporary Southeast Asia* 20:1 (1998), 22-37.

Ganesan, N., 'Thai-Myanmar-ASEAN relations: The politics of face and grace', *Asian Affairs* 33: 3 (2006) 131-149.

Goh, Gillian, 'The "ASEAN way": Non-intervention and ASEAN's role in conflict management', *Stanford Journal of East Asian Affairs* 3:1 (2003) 113-118.

Haacke, Jürgen, 'The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: Intramural challenges to the "ASEAN way"', *The Pacific Review* 12:4 (1999) 581-611.

Haacke, Jürgen, 'ASEAN's diplomatic and security culture: A constructivist assessment', *International Relations of the Asia-Pacific* 3:1 (2003) 57-87.

Haacke, Jürgen, "'Enhanced interaction" with Myanmar and the project of a security community: Is ASEAN refining or breaking with its diplomatic and security culture?', *Contemporary Southeast Asia* 27:2 (2005) 188-216.

Haacke, Jürgen, 'ASEAN and political change in Myanmar: Towards a regional initiative?', *Contemporary Southeast Asia* 30:3 (2008) 351-378.

Haacke, Jürgen, 'The Myanmar imbroglio and ASEAN: Heading towards the 2010 elections', *International Affairs* 86:1 (2010) 153-174.

Huxley, Tim, 'Southeast Asia and the study of international relations: The rise and decline of a region', *The Pacific Review* 9:2 (1996) 199-228.

Hund, Markus, 'The development of ASEAN norms between 1997 and 2000: a paradigm shift?', ZOPS Occasional Paper No. 15 (Trier 2001) www.zops.uni-trier.de/op/OccasionalPapersNr15.pdf (geraadpleegd 29 oktober 2009) 14.

James, Helen, 'Myanmar's International Relations Strategy: The Search for Security', *Contemporary Southeast Asia* 26: 3 (2004) 530-553.

Jetschke, Anja en Jürgen Rüländ, 'Decoupling rhetoric and practice: The cultural limits of ASEAN cooperation', *The Pacific Review* 22: 2 (2009) 179-203.

Jones, Lee, 'ASEAN's albatross: ASEAN's Burma policy, from constructive engagement to critical disengagement', *Asian Security* 4:3 (2008) 271-293.

Jones, David Martin en Michael L. R. Smith, 'ASEAN's imitation community', *Orbis* 46:1 (2002) 93-109.

Jones, David Martin en Michael L. R. Smith, 'Making process, not progress: ASEAN and the evolving East Asian regional order', *International Security* 32:1 (2007) 148-184.

Katanyuu, Ruukun, 'Beyond non-interference in ASEAN: The association's role in Myanmar's national reconciliation and democratization', *Asian Survey* 46:6 (2005) 825-845.

Katsumata, Hiro, 'Why is Asean diplomacy changing: From "non-interference" to "open and frank discussions"', *Asian Survey*, 44:2 (2004) 237-254.

- Katsumata, Hiro, 'Establishment of the ASEAN Regional Forum: Constructing a "talking shop" or a "norm brewery"', *The Pacific Review* 19:2 (2006) 181-198.
- Kivimäki, Timo, 'The long peace of ASEAN', *Journal of Peace Research* 38:1 (2001) 5-25.
- Kivimäki, Timo, 'Power, interest or culture: Is there a paradigm that explains ASEAN's political role best?', *The Pacific Review* 21: 4 (2008) 431-450.
- Kraft, Herman, 'ASEAN and intra-ASEAN relations: Weathering the storm?', *The Pacific Review* 13: 3 (2000) 453-472.
- Kurus, Bilson, 'The ASEAN triad: National interest, consensus-seeking, and economic cooperation', *Contemporary Southeast Asia* 16:4 (1995) 404-420.
- Lamy, Steven L., 'Contemporary mainstream approaches: Neo-realism and neo-liberalism', in: John Baylis en Steve Smith, *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (Oxford 2001) 182-199.
- Leifer, Michael, 'The ASEAN states: No common outlook', *International Affairs* 49:4 (1973) 600-607.
- Leifer, Michael, 'The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's model of regional security', *Adelphi Series* 36:302 (1996).
- Mezzera, Marco, 'Birma: Oorsprong en evolutie van een militaire dictatuur', *Internationale Spectator* 63:9 (2009) 446-449.
- Möller, Kay, 'Cambodia and Burma: The ASEAN way ends here', *Asian Survey* 38:12 (1998) 1087-1104.
- Narine, Shaun, 'Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN', *World Affairs* 161:1 (1998) 33-47.
- Narine, Shaun, 'The English School and ASEAN', *The Pacific Review* 19:2 (2006) 199-218.
- Narine, Shaun, 'Forty years of ASEAN: A historical review', *The Pacific Review* 21:4 (2008) 411-430.
- Nesadurai, Helen, 'The Association of Southeast Asian Nations', *New Political Economy*, 13:2 (2008) 225-240.
- Nishikawa, Yukiko, 'The 'ASEAN way' and Asian regional security', *Politics & Policy* 35:1 (2007) 42-56.
- T.J. Pempel, 'Regional ups, regional downs' in": T.J. Pempel, *The politics of the Asian economic crisis* (Londen 1999) 73.
- Peou, Sorpong, 'Realism and constructivism in Southeast Asian security studies today: A review essay', *The Pacific Review* 15:1 (2002) 119-138.

Qu, Jianwen, 'ASEAN's policy to Burma: Changes, reasons and tendencies', in Xiaolin Guo *Myanmar/Burma: Challenges and perspectives* (Stockholm 2008) 159-178.

Ravenhill, John, 'A three bloc World? The new East Asian Regionalism', *International Relations of the Asia-Pacific* 2:2 (2002) 167-195.

Roberts, Christopher, 'Myanmar and the argument for engagement: A clash of contending moralities?', *East-Asia* 23:2 (2006) 34-62.

Rolls, Mark, 'ASEAN: where from or where to?', *Contemporary Southeast Asia* 13 (1991) 324-326.

Rolls, Mark, 'Security co-operation in Southeast Asia: An evolving process', in Colin McInnes en Mark G. Rolls, *Post-Cold War security issues in the Asia Pacific region*, (Ilford 1994) 65-79.

Rüland, Jürgen en Anja Jetschke, '40 years of ASEAN: Perspectives, performances and lessons for change', *The Pacific Review* 21:4 (2008) 397-409.

Rüland, Jürgen, 'ASEAN and the Asian crisis: Theoretical implications and practical consequences for Southeast Asian regionalism', *The Pacific Review* 13:3 (2000) 421-451.

Snitwongse, Kusama, 'Thailand and ASEAN: Thirty years on', *Asian Journal of Political Science* 5:1 (1997) 87-101.

Snitwongse, Kusama, 'Thai foreign policy in the global age: Principle or profit?', *Contemporary Southeast Asia* 23:2 (2001) 189-212.

South, Ashley, 'Political transition in Myanmar: A new model for democratization', *Contemporary Southeast Asia* 26:2 (2004) 233-255.

Thayer, Carlyle A., 'Reinventing ASEAN: From constructive engagement to flexible intervention', *Harvard Asia Pacific Review* 3:2 (1999) 67-70.

Ungar, Sanford J. en Peter Vale, 'South Africa: Why constructive engagement failed', *Foreign Affairs* 64:2 (1985) 234-258.

Wendt, Alexander, 'Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics', *International Organization*, 46:2 (1992) 391-425.

Wendt, Alexander, 'Constructing international politics', *International Security* 20:1 (1995). 71-81.

Wesley, Michael, 'The Asian crisis and the adequacy of regional institutions', *Contemporary Southeast Asia* 21:1 (1999) 54-73.

Rapporten

Asia Society, *Current realities and future possibilities in Myanmar: Perspectives from Asia* (New York 2010) <http://asiasociety.org/policy-politics/social-issues/human-rights/current-realities-and-future-possibilities-burmamyanmar> (geraadpleegd 4 juli 2010).

Global Witness, *A conflict of interests: The uncertain future of Burma's forests* (Londen 2003) http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/113/en/a_conflict_of_interest_english (geraadpleegd 11 juli 2010).

Human Rights Watch, *Unwanted and unprotected: Burmese refugees in Thailand* (Londen 1998) <http://www.hrw.org/reports98/thai/> (geraadpleegd 26 april 2010).

International Crisis Group, *Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?*, ICG Asia Report N°78 (Brussel 2004) [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/078_myanmar_sanctions_engagement_or_another_way_web.ashx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/078_myanmar_sanctions_engagement_or_another_way_web.ashx), (geraadpleegd 19 oktober 2009).

The South Centre, *The ASEAN Experience: Insights for Regional Political Cooperation* (Genève 2007) www.southcentre.org (17 april 2010).

Nieuwsartikelen

AP, 'Thailand Hostages May Be Free', (versie 2 oktober 1999) <http://www.burmalibrary.org/reg.burma/archives/199910/msg00218.html> (5 april 2010).

The Nation, 'ASEAN demands Burmese junta to stop crackdown', 28 september 2007.

"ASEAN has other pressing issues than just Myanmar, says Sec-Gen," *Bernama* (versie 22 juli 2006) http://findarticles.com/p/articles/mi_8082/is_20060722/ai_n51534330/ (27 mei 2010).

Aung Zaw, 'Road map to nowhere', *Irrawaddy* (versie augustus 2003) http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=3103 (3 mei 2010).

Bajoria, Jayschree, 'Understanding Myanmar', Council of Foreign Relations (versie 29 september 2009), http://www.cfr.org/publication/14385/understanding_myanmar.html?breadcrumb=%2Fregion%2F297%2Fburmamyanmar.

Chongkittavorn, Kavi, 'Regional Perspective: Thailand relishes its new image: donor country', *The Nation* (versie 6 april 2006) [http://www.acmecs.org/index.php?id=70&tx_ttnews\[tt_news\]=36&tx_ttnews\[backPid\]=8&cHash=1ec938b8ca](http://www.acmecs.org/index.php?id=70&tx_ttnews[tt_news]=36&tx_ttnews[backPid]=8&cHash=1ec938b8ca) (22 april 2010).

Editorial, 'Bangkok Process just a sideshow for junta', *The Nation*, 25 april 2004.

Editorial, 'A ringing silence at the ASEAN summit', *The Nation*, 6 december 2004.

Erlanger, Steven, 'U.S. Seeks Asian Help to Push For Compromise in Cambodia', *The New York Times* (versie 26 juli 1997) <http://www.nytimes.com/1997/07/26/world/us-seeks-asian-help-to-push-for-compromise-in-cambodia.html?scp=1&sq=US%20Seeks%20Asian%20Help%20to%20Push%20for%20Compromise%20in%20Cambodia&st=cse> (1 mei 2010).

Jagan, Larry, 'ASEAN has failed to engage Rangoon', *Bangkok Post*, 11 juli 1999.

Jagan, Larry, 'Seeking a way out for Rangoon', *Bangkok Post*, 9 augustus 2003.

Jayanama, Asda, 'ASEAN's albatross', *The Irrawaddy* (versie 24 maart 2005), http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=4499 (31 maart 2010).

Katsumata, Hiro, 'Why ASEAN criticized Myanmar', *Asia Times Online* (versie 24 juni 2003) http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EF25Ae02.html (31 maart 2010).

Kent, Bruce, 'Maybe it's the same old ASEAN', *Irrawaddy* (versie januari 2006), http://www.irrawaddymedia.com/article.php?art_id=5374 (3 decemeber 2009).

Kurzy, Stephen, 'ASEAN, EU lock horns over Myanmar', *Asia Times Online* (versie 30 mei 2009), http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/KE30Ae02.html (12 maart 2010).

Mitton, Roger, 'ASEAN's Iconoclasts: Thailand is shaking up the status quo in foreign relations', *Asiaweek* (versie 8 augustus 1998) <http://www.burmalibrary.org/reg.burma/archives/199808/msg00334.html> (19 oktober 2009).

Montlake, Simon, 'Burma's 'Black Friday'', BBC News (versie 16 juni 2003) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2993196.stm> (31 maart 2010).

Nance, Shawn L., 'Mapping the road to reconciliation', *Irrawaddy* (versie 5 augustus 2003) http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=497 (7 december 2009).

Paribatra, Sukhumbhand, 'ASEAN and the SLORC conundrum', *Bangkok Post*, 22 mei 1997.

Paribatra, Sukhumbhand, 'Burma, ASEAN, democracy, dreams and realities', *The Nation*, 16 juli 1999.

Reuters, 'New PM spells out 'road map'', *Bangkok Post*, 31 augustus 2003.

Spindler, Kanjana, 'On becoming better neighbours', *Bangkok Post*, 19 november 2003.

Tansubhapol, Bhanravee, 'Rangoon tackled over Suu Kyi', *Bangkok Post*, 17 juni 2003.

Wayne, Arnold, 'Malaysia, in reversal, condemns Myanmar', *International Herald Tribune* (versie 21 juli 2006) <http://www.nytimes.com/2006/07/21/world/asia/21iht-ASEAN.2260740.html> (27 mei 2010).

Yoon, Suthichai, 'Declare victory and retreat', *The Nation* (versie 23 juli 1998) <http://news.google.com/newspapers?nid=437&dat=19980723&id=9qwuAAAAIBA J&sjid=czADAAAIAAJ&pg=5003,2610221> (11 mei 2010).

Zarny, Dr., 'Than Shwe's 'discipline-flourishing democracy' fools no one', *The Irrawaddy* (versie 19 februari 2010) http://irrawaddy.org/opinion_story.php?art_id=17848 (geraadpleegd 9 mei 2010).

ASEAN Secretariaat

ASEAN Secretariaat, 'The ASEAN Declaration' (versie 8 augustus 1967), <http://www.aseansec.org/1212.htm>, (geraadpleegd 4 december 2009).

ASEAN Secretariaat, 'Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration' (versie 27 november 1971) <http://www.aseansec.org/1215.htm> (geraadpleegd 16 december 2009).

ASEAN Secretariaat, 'The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia' (versie 24 februari 1976) <http://www.aseansec.org/1217.htm> (geraadpleegd 18 april 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Opening Statement By H.E. U Ohn Gyaw Minister for Foreign Affairs of Myanmar at the 30th AMM' (versie 24 juli 1997) <http://www.aseansec.org/4000.htm> (geraadpleegd 1 april 2010).

ASEAN Secretariaat, 'ASEAN vision 2020: challenges and prospects in the new millennium', Remarks at the Eighth Southeast Asia Forum Kuala Lumpur (versie 15 maart 1998), <http://www.aseansec.org/3247.htm> (geraadpleegd 12 mei 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Opening statement at the 31th ASEAN Ministerial Meeting Manila', (versie 24 juli 1998) <http://www.aseansec.org/3924.htm> (geraadpleegd 14 mei 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Hanoi Declaration of 1998' (versie 16 december 1998) <http://www.aseansec.org/8752.htm> (geraadpleegd 12 april 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Chairman's statement of the eight meeting of the ASEAN Regional Forum, Hanoi, 25 July 2001', (versie 25 juli 2001) <http://aseansec.org/3560.htm> (geraadpleegd 24 mei 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Joint Communiqué of the 36th ASEAN Ministerial Meeting, Phnom Penh, 16-17 June 2003' (versie 17 juni 2003) <http://www.aseansec.org/14833.htm> (geraadpleegd 31 maart 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Press statement by the chairperson of the 9th ASEAN summit Bali', (versie 7 oktober 2003) <http://www.aseansec.org/15259.htm> (geraadpleegd 24 april 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Declaration of ASEAN concord II (Bali Concord II)' (versie 7 oktober 2003) <http://www.aseansec.org/15159.htm>, (geraadpleegd 2 mei 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Chairman's Statement of the 11th ASEAN Summit: 'One vision, One Identity, One Community' (12 december 2005) <http://www.aseansec.org/18039.htm> (geraadpleegd 25 mei 2010).

ASEAN Secretariaat, 'Joint Communiqué of the 38th ASEAN Ministerial Meeting in Vientiane', (26 juli 2005) <http://www.aseansec.org/17592.htm> (geraadpleegd 24 mei 2010).

ASEAN Secretariaat, ‘Joint Communiqué of the 39th AMM Kuala Lumpur’, (25 juli 2006) <http://www.aseansec.org/18561.htm> (geraadpleegd 25 mei 2010).

ASEAN Secretariaat, ‘Report of the eminent persons group on the ASEAN charter’, (december 2006) <http://www.aseansec.org/19247.pdf> (geraadpleegd 14 mei 2010).

ASEAN Secretariaat, ‘Cebu declaration on the acceleration of the establishment of an ASEAN community by 2015’ (13 januari 2007) <http://www.aseansec.org/19260.htm> (geraadpleegd 2 mei 2010).

Het Witte Huis

‘Burmese freedom and democracy act of 2003’ (28 juli 2003) http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/statutes/bfda_2003.pdf (geraadpleegd 19 april 2010).

‘Joint Statement Between the United States of America and the Kingdom of Thailand’ (11 juni 2003) <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=63505> (geraadpleegd 16 februari 2010).

De Verenigde Naties

A/C.3/56/SR.35, 8 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/629/55/PDF/N0162955.pdf?OpenElement>. (geraadpleegd 10 mei 2010).