

in: *De Nieuwe Wereld [The New World]*, Christen Democratische Verkenningen (zomer), Amsterdam: Boom Tijdschriften (pp. 151-157).

## **Economisch realisme van Azië verandert de spelregels van de internationale betrekkingen**

*Zoals Europa in het verleden zijn eigen (Westfaalse) statensysteem exporteerde naar de rest van de wereld, zo drukken de Aziatische landen nu hun stempel op het mondiale systeem. De spelregels voor internationale betrekkingen veranderen hierdoor in het voordeel van grote landen met eens sterke staat. Alleen duidelijke politiek-strategische keuzes van de Europese Unie kunnen hierop een adequaat antwoord zijn.*

.....  
door Maaïke Okano-Heijmans & Frans-Paul van der Putten  
.....

*De auteurs zijn onderzoeker bij Clingendael Asia Studies, onderdeel van Instituut Clingendael te Den Haag*

De groeiende internationale invloed van Azië, met China als wegbereider, draagt bij aan een grotere rol van de staat in internationale economische betrekkingen. De economische betrekkingen worden daardoor in toenemende mate een potentieel instrument bij het streven naar buitenlands-politieke doelen. Kenmerkend voor veel landen in Azië is dat de overheid bereid is zich vergaand te mengen in de economische betrekkingen met andere landen, ten einde politieke doelen te bereiken. Deze manier van internationale politiek bedrijven duiden we aan met de term economisch realisme in internationale betrekkingen. Economisch realisme is geen nieuw fenomeen, maar de mate en de wijze waarop het door China en andere Aziatische landen wordt toegepast is veel verstrekkender dan tot nu toe in het Westen erkend wordt. Nu Aziatische landen, China voorop, opkomen als invloedrijke spelers op wereldniveau, betekent dit dat de spelregels voor internationale betrekkingen veranderen in het voordeel van grote landen met een sterke staat. Kleine landen en landen met zeer open economieën krijgen (nog) meer moeite internationaal hun invloed te doen gelden. De opkomst van grote Aziatische landen vindt hierdoor versneld plaats, terwijl Europese landen juist minder invloedrijk worden. Europa kan dit proces slechts weerstaan door in EU-verband een coherente strategie te handhaven, die politieke en economische doelstellingen integreert.

China's rol in het beïnvloeden van de manier waarop internationale betrekkingen worden vormgegeven kan vanuit twee perspectieven worden gezien. Enerzijds komt het internationale optreden van China voort uit factoren die specifiek voor dat land gelden. Anderzijds kan China's wijze van buitenlandse politiek bedrijven ook worden gezien als exponent van het Aziatische model van internationale betrekkingen. China's economische expansie vergroot het internationale bereik van de Chinese staat en exporteert tegelijkertijd een regionale stijl van internationale betrekkingen. In beide gevallen staat een relatief grote mate van verstrengeling tussen politiek en economie centraal. Met andere woorden: China is 'slechts' het meest recente voorbeeld dat op dit moment de meeste aandacht genereert – met name omdat het de hegemonie van de Verenigde Staten aantast. Het economisch realisme staat echter los van een specifiek politiek of economisch systeem en zal niet als vanzelf verdwijnen met meer democratie of marktwerking.

## *Invloedsferen van de Chinese Staat*

China's economische invloed heeft een wereldwijd bereik. Dit manifesteert zich op diverse terreinen. In internationale handel heeft China een unieke rol als snel groeiende grote afzetmarkt. Bovendien is China de grootste fabrikant en exporteur van een breed scala aan consumentenartikelen, en is het een vooraanstaande importeur van energie en andere grondstoffen. Ook op financieel terrein is China een hoofdrolspeler: het is de grootste individuele financier van de Amerikaanse overheid. China helpt ook in toenemende mate buitenlandse bedrijven en ontwikkelingslanden te financieren, en Beijing begint een grotere rol te spelen in de (herschikking van de) globale financiële architectuur, waaronder het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en het Aziatische antwoord hierop, het Aziatisch Monetair Fonds.

Ook als bron van directe investeringen ontwikkelt China zich in hoog tempo. In 2005 hadden multinationals afkomstig van het Chinese vasteland (dus exclusief de bedrijven uit Hong Kong) investeringen in 163 landen. Hun directe buitenlandse investeringen groeiden in de periode 2002-2006 van 2,7 miljard dollar naar 17,6 miljard dollar per jaar.<sup>1</sup> De aanwezigheid van Chinese bedrijven in westerse economieën is nog bescheiden, aangezien de meeste Chinese multinationals ervoor kiezen hun expansiestrategie in eerste instantie op ontwikkelingslanden te richten. Chinese bedrijven zijn zeer actief in Azië, maar ook in Afrika en Latijns Amerika. Wanneer ze daar voldoende ervaring hebben opgedaan zullen ze zich ook op Europa en de Verenigde Staten richten.

Zowel ontwikkelingslanden als hoogontwikkelde economieën profiteren graag van de groei van China, of het nu gaat om toegang tot de Chinese markt, het gebruik van goedkope Chinese arbeid, de import van Chinese producten of om Chinees kapitaal. Op al deze terreinen is het Chinese overheidsbeleid van zeer groot belang. Investeringsfondsen, banken en de meeste grote multinationals van China worden allemaal direct door de staat aangestuurd. Alle directe buitenlandse investeringen van Chinese bedrijven moeten worden goedgekeurd door diverse overheidsinstanties, waaronder de Chinese ambassade in het bestemmingsland. Daarnaast heeft de Chinese overheid veel invloed op de mate van toegang tot de Chinese markt voor buitenlandse bedrijven.

China's buitenlandse economische invloed betekent meer invloed over de grens voor de Chinese staat, en dus voor de Chinese Communistische Partij. China's buitenlandse economische betrekkingen hebben echter niet als primair doel buitenlandse politieke invloed te verwerven voor de Chinese politieke leiders. De snelle groei in externe economische betrekkingen komt voort uit het hervormingsbeleid dat in 1978 werd ingezet. Doordat de legitimiteit van het huidige regime voor een deel samenhangt met zijn vermogen de economische groei in stand te houden, vormen de inmiddels aanzienlijke economische belangen die China wereldwijd heeft een direct veiligheidsbelang voor het regime. Het beste middel waarover Beijing beschikt om deze belangen te beschermen zijn de economische betrekkingen zelf. Dat geldt ook voor het beschermen van China's buitenlandse veiligheidsbelangen in het algemeen. China is geleidelijk in een positie terecht gekomen waarin er geen duidelijke onderscheid meer is tussen puur economische en bredere veiligheidsbelangen. Dit wil niet zeggen dat de regering van China haar economische invloed gebruikt om internationaal zo veel mogelijk macht te verwerven. De nadruk van China's ontwikkelingsstrategie ligt op het genereren van interne welvaart en stabiliteit, waarbij directe confrontaties met andere landen vermeden worden. Van belang voor de rest van de wereld is dat er voor Beijing geen duidelijk onderscheid is tussen economische en politieke thema's in de buitenlandse betrekkingen.

---

<sup>1</sup> Li Zhaoxi, 'China's Outward Foreign Direct Investment' in: Jean-Paul Larçon, *Chinese Multinationals* (Singapore: World Scientific Publishing 2009) 57-59.

Wanneer de Chinese regering het nodig acht maakt het goed gebruik van zijn economische invloed voor politieke doelen. Het streven Taiwan internationaal te isoleren is daar een voorbeeld van. Beijing gebruikt zijn economische invloed ook om internationale steun voor de Dalai Lama of voor binnenlandse dissidenten te ondermijnen. Verder maakt het deel uit van een strategie om niet alleen economisch maar ook politiek sterker te staan tegenover andere grote mogendheden.<sup>2</sup> Het toepassen van economische invloedsmiddelen werkt het best bij economisch zwakke landen, maar ook rijke westerse landen zijn hiervoor gevoelig.

### *Internationale betrekkingen in Azië*

Aziatische landen zijn betrekkelijke nieuwkomers in een mondiaal systeem dat van oudsher wordt gedomineerd door het Westen. Dat Westen heeft lange tijd geprofiteerd van een voorsprong in militaire en economische macht, en heeft zijn positie geconsolideerd door de vorming van internationale instituties. Net zoals voor China, geldt voor veel Aziatische – en andere niet-westerse – landen dat de inzet van economische middelen een effectieve weg vormt naar meer politieke invloed. Het economische gewicht van heel Zuid-, Zuidoost, en Oost-Azië neemt toe, niet alleen dat van China. Bovendien is China ook niet het enige land dat buiten de eigen regio economische invloed heeft. Japan is al lang een speler op mondiaal niveau. Landen als Taiwan, Zuid-Korea, Singapore, Maleisië en India zijn inmiddels ook zeer actief buiten de eigen regio. Zoals Europa in het verleden zijn eigen (Westfaalse) statensysteem van internationale betrekkingen exporteerde naar de rest van de wereld, zo drukken de Aziatische landen nu hun stempel op het mondiale systeem.

De inzet van economische invloed voor politieke doelen komt niet alleen voort uit de beperkte beschikbaarheid van militaire middelen, en is niet alleen gericht op concurrentie met het Westen. Binnen de regio zelf spelen staatsbelangen een grote rol in de economische betrekkingen. De basis daarvoor wordt gevormd door de sterke invloed van de overheid in de meeste Aziatische economieën, zoals typerend is voor zogenoemde ontwikkelingsstaten. De ontwikkelingsstaat wordt gekenmerkt door een sterk interveniërende overheid, die zich sociaal-economische ontwikkeling via industriële groei ten doel stelt en hiervoor een kapitalistische omgeving creëert.<sup>3</sup> De Aziatische ontwikkelingsstaten volgden hierbij een model van exportgeleide groei. Democratisch Japan werd als eerste Aziatische land omschreven als ‘ontwikkelingsstaat’<sup>4</sup> en autoritair China kan sinds de hervormingen van Deng Xiaoping ook als zodanig omschreven worden. Oost-Aziatische landen zoals Zuid-Korea, Singapore, Indonesië en, in toenemende mate, Vietnam passen tevens in dit rijtje.

Het voornaamste verschil tussen de Aziatische landen onderling is dat de sterke rol van de staat in bepaalde gevallen formeel (China, Vietnam, Singapore) en in andere juist minder formeel (Japan, Zuid-Korea, Indonesië) georganiseerd is. Maar de relatief grote invloed van de staat in de economie en het gebruik van economische diplomatie hebben deze landen met elkaar gemeen. Deze kenmerken overstijgen dus de verschillen in politieke en economische systemen. Het is dan ook een illusie om te denken dat het gebruik van economische middelen voor politieke doeleinden zal verminderen met een verandering in economisch model (van staats- naar vrijemarktkapitalisme) dan wel politiek systeem (van

---

<sup>2</sup> Jacqueline Newmyer, ‘Oil, Arms and Influence: The indirect strategy behind China’s military modernization’, *Orbis* 53/2 (2009) 205-219.

<sup>3</sup> Zie onder meer Meredith Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University Press, 1999).

<sup>4</sup> Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, CA, 1982).

autoritair naar democratisch). De sterkere aanwezigheid van economisch realisme in het buitenlandse beleid zal Aziatische landen dan ook blijven onderscheiden van Europa en de Verenigde Staten, waar de overheid relatief terughoudend is met zich mengen in de buitenlandse economische betrekkingen. Westerse regeringen gebruiken ook economische middelen voor politieke doelen, bijvoorbeeld door programma's voor bilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Maar de nadruk in het politieke buitenlandbeleid ligt op de combinatie van de reeds lang verworven positie in internationale instituties met militaire macht, niet op het inzetten van de buitenlandse economische betrekkingen als beïnvloedingsmechanisme. Daarnaast zijn de mogelijkheden van Westerse overheden beperkter, doordat de staat zich minder dan in Aziatische landen mengt in de binnenlandse economie. Overigens zijn er ook buiten Azië landen waar de overheid een relatief grote rol speelt in de economie. Bijzonder aan Azië is echter dat de regio als geheel opkomt als invloedrijke speler op wereldwijd niveau. China heeft dus haar hele regio in haar kielzog, en de kans dat China zich gaat gedragen naar de westerse spelregels is zeer beperkt.

Dat de markteconomie het enige systeem is dat in brede zin welvaart genereert trekken de Aziatische landen niet in twijfel. Sterke Aziatische staten zetten wel vraagtekens bij de mate waarin de markteconomie 'vrij' ofwel 'liberaal' zou moeten zijn. De inmenging van de staat in de economie – waaronder het opstellen van normen en regels, en richting geven aan de sociaal-economische ontwikkeling – reikt dan ook duidelijk verder dan in het neoliberale model. In deze zin lijken ook Europa en de Verenigde Staten sinds het begin van de huidige crisis een beetje 'Aziatisch' geworden.

### *Lessen voor Europa*

Door de groeiende economische macht van China en andere Aziatische landen wordt het gebruik van economische (als alternatief voor militaire) middelen belangrijker in de internationale politiek. De Europese Unie als economische reus zou hiervan moeten kunnen profiteren maar in de huidige omstandigheden lijkt het omgekeerde te gebeuren. De voornaamste stap die EU-landen zouden moeten zetten is één die net zo noodzakelijk als politiek gevoelig is, namelijk het koppelen van politiek en economisch beleid op Unieniveau. In het huidige Chinabeleid van de EU is de relatie tussen economische en politieke doelen sterk uit balans. De Europese Commissie heeft een betrekkelijk krachtig mandaat in zake economische betrekkingen, terwijl de lidstaten hun politieke relatie met China vooral afzonderlijk regelen. Het gevolg hiervan is dat de EU de kans misloopt om haar grote economische potentieel in te zetten voor haar externe politieke belangen. En dat terwijl Europa collectief de grootste handelspartner is van China, en (één van) de grootste handelspartners van verschillende andere Aziatische landen.

Een oproep tot een koppeling van economisch en politiek extern beleid als antwoord op toenemend economisch realisme betekent niet een oproep tot protectionisme. Waar het om gaat is dat de Europese landen duidelijke keuzes maken over waar hun prioriteiten liggen, bijvoorbeeld waar het gaat om de thema's welvaart, veiligheid, milieu, mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking. Duidelijkheid over prioriteiten is de basis voor een effectief antwoord op een toenemend economisch realisme, zonder dat daarbij het eigen politiek-economische model overboord wordt gezet. Het is echter niet waarschijnlijk dat Europees economisch en politiek extern beleid op korte termijn gekoppeld worden. Van belang is in dit stadium vooral dat er een debat ontstaat over waar voor Europa de prioriteiten liggen. In hoeverre mag het streven naar veiligheid ten koste gaan van economische openheid? En tot op welke hoogte mag het bevorderen van mensenrechten in de wereld een negatief effect hebben

op welvaart in Europa? Hoe sneller het inzicht in de veranderende omstandigheden in de wereld groeit, hoe dichterbij de noodzakelijke veranderingen in het Europese beleid komen.

Een positieve bijkomstigheid van de huidige economische crisis is daarom dat er meer aandacht lijkt te komen voor niet-westerse opkomende machten, met name in Azië. Wat Europese leiders alvast kunnen doen is werken aan een groter publiek bewustzijn over de gevolgen van de toenemende invloed van Azië.