

# China's nieuwe assertiviteit

*Meer Europese  
en Atlantische  
samenwerking is het  
beste antwoord*

Ingrid d'Hooghe

Sinds enige tijd wordt de wereld geconfronteerd met een assertievere China. Of het nu gaat om zijn houding tijdens de Klimaatop in Kopenhagen, de starre weigering om de kunstmatig laaggehouden Chinese munt te appreciëren, of de felle reacties op ontmoetingen van Amerikaanse en Europese leiders met de dalai lama, China lijkt zich steeds minder aan te trekken van de mening van de rest van de wereld. De schuchterheid en het charmeoffensief zijn voorbij; Beijing komt voortaan onomwonden op voor zijn eigen belangen.

## De opmars van China

Deze nieuwe Chinese assertiviteit komt voort uit een toegenomen zelfvertrouwen, zowel bij de leiders in Beijing als bij de Chinese bevolking. Maar het is ook een uitvloeisel van verschuivingen in de machtsbalans in de wereld. China heeft de financiële en economische crises beter doorstaan dan welk ander land ook. Met een groei van 8,7 procent over 2009 vormt het land inmiddels de motor die de rest van de wereld uit het economische moeras moet trekken. In 2009 nam het maar liefst 50 procent van de wereldwijde economische groei voor zijn rekening. China zal op korte termijn Japan inhalen als 's werelds tweede grootste economie; het is inmiddels de grootste exporteur ter wereld, en het zal volgens een recent rapport van de OESO binnen vijf tot zeven jaar de Verenigde Staten voorbijstreven als grootste producent van industriegoederen.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden van China's opmars. De lijst van nieuw verworven plaatsen aan de top groeit snel en beperkt zich niet tot de economische sector. China kent bijvoorbeeld ook de grootste groei in octrooiaanvragen en is – na de VS – de tweede producent ter wereld van wetenschappelijke kennis. Deze ontwikkelingen doen China geloven in het eigen beleid en de eigen kracht. Het besef groeit er dat de VS en Europa China misschien wel harder nodig hebben dan andersom. De huidige generatie Chinezen wil daarom ook niet langer de les gelezen worden door het Westen.

## Het Westen is genoodzaakt zijn Chinabeleid te herzien

Soms leidt die nieuwe assertiviteit tot stappen die het Westen waardeert, zoals de actievere Chinese rol in de bestrijding van piraterij rondom Somalië, maar over het algemeen baart het de beleidsmakers in de Europese hoofdsteden en Washington D.C. toenemende zorgen. Deze assertieve houding onderstreept weer eens dat China een eigen koers zal varen in de wereld en zich niet geruisloos zal voegen naar alle westerse ideeën en maatstaven ten aanzien van het internationale systeem. Het roept de vraag op of het Westen op China zal kunnen rekenen als een verantwoordelijke, constructieve partner bij het oplossen van wereldwijde problemen, of dat China een *Einzelgänger* zal worden die steeds minder bereid is compromissen te sluiten om wereldproblemen op te lossen. China's nieuwe houding dwingt het Westen tot aanpassing van het diplomatieke beleid en de toon richting Beijing. De VS en de EU hebben de afgelopen jaren gekozen voor een beleid waarin men China uitnodigt en aanspoort mee te spelen op het wereldtoneel, maar waarin het tegelijkertijd steeds met opgeheven vinger te kennen wordt gegeven dat het zich zo snel mogelijk moet conformeren aan westerse wensen ten aanzien van de internationale politiek. Men koesterde daarbij de hoop en de verwachting dat China zich een betrokken partner zou tonen en zich zou aanpassen aan de door het Westen gecreëerde wereldorde. Nu China daartoe niet

klakkeloos bereid lijkt, slaat de twijfel toe. Zowel in Brussel als in Washington wordt gedebatteerd over de vraag wat nu de juiste aanpak is, en of het geen tijd wordt een harder beleid te voeren ten aanzien van China. Ook in de media wordt dat debat gevoerd. De nieuwe assertiviteit is koren op de molen van lobbygroeperingen die de angst voor het opkomende China verder willen aanwakkeren. De westerse publieke opinie over China is er recentelijk niet positiever op geworden.

De oplossing ligt echter niet in een harde lijn tegenover Beijing. China laat zich niet onder druk zetten; een dergelijke aanpak zou alleen maar resulteren in verharde standpunten en meer wantrouwen. Dat wil niet zeggen dat Europa en de VS zich niet eveneens assertief mogen opstellen om bepaalde belangen veilig te stellen. Het gaat erom dat men Beijing niet langer met een opgeheven vinger zaken probeert te dicteren, en dat men China's belangen serieuzer neemt. Een meer eensgezinde Europese aanpak maar ook Atlantische samenwerking zou de westerse belangenbehartiging ten goede komen. Zoals de voormalige EU-handelscommissaris Peter Mandelson onlangs in *The New York Times* schreef: het is in ons aller belang dat China zich succesvol ontwikkelt en dat het een leidende rol op zich gaat nemen ("We all need China to succeed and we all need China to start leading").

### *EU-China-relatie blijft gespannen*

De EU en China staan al enige tijd op gespannen voet met elkaar. Hoewel minder 'strategisch' van karakter dan de relatie tussen de VS en China – Europa en China hebben immers weinig directe veiligheidsbetrekkingen –, wordt de relatie momenteel gekenmerkt door zowel politieke als economische onenigheid. De handelsbetrekkingen tussen China en de EU zijn succesvol en omvangrijk, maar niet zo belangrijk als de economische betrekkingen van China met de VS of met de Aziatische regio. Als blok is de EU weliswaar China's grootste handelspartner, maar China's handel met de 27 lidstaten van de EU tezamen bedraagt minder dan zijn handel met de twee Aziatische landen Japan en Zuid-Korea tezamen. De EU is dan ook op geen enkel terrein een prioriteit voor China. Daarnaast is Beijing gefrustreerd over de Europese weigering het wapenembargo tegen China op te heffen, over het niet toekennen van de Markteconomiestatus (MES) aan China, en over diverse protectionistische maatregelen tegen het land. De EU op haar beurt is boos over de beperkte markttoegang tot China, problemen met het intellectueel eigendomsrecht, de kunstmatig laag gehouden waarde van de yuan en, niet te vergeten, de mensenrechtensituatie in China.

Europa werd eind november 2008 voor het eerst stevig geconfronteerd met China's assertiviteit, toen Beijing de halfjaarlijkse EU-China-top afzegde uit woede over de ontmoeting van de Franse president en op dat moment EU-voorzitter Sarkozy met de dalai



lama. Dit was een diplomatieke schoffering van de Europese Unie. De relatie met Europa werd weliswaar in januari 2009 al weer hersteld door het bezoek van China's premier Wen Jiabao aan Brussel en diverse Europese hoofdsteden, maar het wederzijds vertrouwen bleef beschadigd. Parijs werd overigens overgeslagen door Wen; Frankrijk moest nog wat langer boeten voor de *faux pas* van Sarkozy. Tijdens deze reis, aan Chinese zijde toepasselijk aangeduid als "tour of confidence," etaleerde premier Wen een China dat blaakte van zelfvertrouwen. Tijdens een interview met de *Financial Times* aan het einde van de reis lichtte Wen dat zelfvertrouwen nog eens in detail toe door te verklaren dat China zelfverzekerd is over zijn regeringsbeleid, zijn financiële systeem en de constructieve rol die het meent te spelen in de wereld.

In de aanloop naar de G20-top van 2 april 2009 liet Beijing zijn stem wederom duidelijk horen. Wen sprak publiekelijk zijn zorgen uit over het Amerikaanse financiële beleid, en de directeur van de Chinese centrale bank, Zhou Xiaochuan, jaagde Washington op de kast door het idee te opperen een nieuwe munteenheid te creëren die de dollar als dominante valuta zou vervangen. Andere Chinese beleidsmakers pleitten voor hervormingen van het internationale financiële systeem, een betere controle van het Internationaal Monetair Fonds op ontwikkelde economieën, en voor een grotere stem voor ontwikkelingslanden in de internationale financiële instellingen. Deze voor Beijing ongebruikelijke initiatieven maakten duidelijk dat China niet langer voor spek en bonen meedeed, maar een plaats aan de hoofdtafel opeiste.

De bekoelde relatie tussen China en de EU kwam ook tot uiting in de halfjaarlijkse China-EU-toppen van mei en november 2009. Deze leverden weinig meer op dan een bevestiging van de verschillen van inzicht over klimaatbeleid, handelsbelemmeringen en de koers



van de Chinese munt. Na afloop van de top in mei werd slechts een korte en vage gezamenlijke persverklaring afgegeven in plaats van de gebruikelijke 'Gezamenlijke Verklaring'.

De zorgen van de EU over de mensenrechtensituatie in China nemen eveneens toe. De executie, eind december 2009, van een wellicht ontoerekeningsvatbare Britse drugsmokkelaar in China en de veroordeling begin dit jaar van mensenrechtenverteeraan Liu Xiaobo tot een gevangenisstraf van 11 jaar, heeft de stemming ten aanzien van China in Brussel en de Europese hoofdsteden er niet beter op gemaakt. De onderhandelingen over de Partnerschap- en Samenwerkingsovereenkomst (PCA), een nieuw raamwerkverdrag dat een juridische basis moet bieden voor de zich gestaag uitbreidende samenwerking, slepen zich nu al enkele jaren voort. Sommige analisten menen dat China geen haast zal maken met deze overeenkomst zolang de EU niet bereid is het wapenembargo tegen China op te heffen of het land op zijn minst de Markteconomiestatus toe te kennen, ook al zal China dat niet openlijk zeggen. De kans op opheffing van het wapenembargo blijft voorlopig echter klein, ook al heeft Spanje – in zijn hoedanigheid als EU-voorzitter – een poging gedaan het onderwerp weer op de agenda te zetten. Niemand in Europa voelt voor een nieuwe discussie, want de Unie is zeer verdeeld over de kwestie en staat onder Amerikaanse druk om het embargo te handhaven.

De gevolgen van het in werking treden van het Verdrag van Lissabon voor de relatie met China zijn nog niet duidelijk, maar met een sterkere rol voor het Europees Parlement zou de spanning tussen beide zijden nog wel eens verder kunnen toenemen. Het Parlement is kritisch ten aanzien van China en heeft eerder opgeroepen tot een verband tussen handel met China en andere terreinen van samenwerking, waaronder mensenrechten.

#### *Ook Verenigde Staten worstelen met Chinabeleid*

Ook de Chinees-Amerikaanse verhouding heeft op verschillende terreinen te kampen met China's nieuwe assertiviteit. Net als Europa heeft de regering-Obama moeite het juiste antwoord op Beijings provocaties te vinden. Tijdens zijn eerste bezoek aan China koos president Obama voor een open en positieve, haast Aziatische houding richting China. Hij nam de tijd voor de Chinezen, luisterde, vermeed kritiek en hoopte zo een basis voor een goede, meer gelijkwaardige verstandhouding te leggen. Die houding werd hem in de VS niet in dank afgenomen: toen Obama ondanks zijn bescheiden opstelling met lege handen thuiskwam, zwol de kritiek aan. Het diplomatieke spel met China bestaat al jaren uit 'geven en nemen', maar terwijl Obama in Amerikaanse ogen veel gegeven had, kreeg hij daarvoor helemaal niets terug. Chinese arrogantie ten top, meende Amerikaanse waarnemers. Obama's speelruimte is met alle kritiek kleiner geworden, en de afgelopen

## Analyse

maanden hebben de VS zich dan ook weer harder opgesteld tegenover Beijing. In januari kondigde Washington een wapenleverantie aan Taiwan aan van 6,4 miljard Amerikaanse dollars, en in februari ontving president Obama de dalai lama. Volgens de Amerikaanse pers waren deze signalen ook duidelijk bedoeld om China te laten weten dat er met de VS niet valt te sollen.

Er zijn veel wederzijdse irritaties en er vinden regelmatig diplomatieke incidenten plaats tussen de VS en China. Zo meldde het Pentagon in maart 2009 maar liefst vier incidenten met de Chinese marine in internationale wateren ten zuiden van het Chinese eiland Hainan, waaronder de omsingeling door vijf Chinese schepen van het Amerikaanse schip *USNS Impeccable*. China's test van een nieuw raketafweersysteem, afgelopen januari, wordt ook algemeen gezien als een boodschap aan het adres van de VS dat China op militair terrein serieus genomen moet worden.

Echter, de drie grote kwesties in de relatie met China die de Amerikaanse agenda momenteel domineren, zijn de wisselkoers van de yuan, de enorme omvang van de Chinese import die leidt tot een groot handelstekort met China, en Beijings weigering steun te verlenen aan nieuwe sancties tegen Iran.

De oproep vanuit het Amerikaanse Congres aan China om de yuan op te waarderen wordt steeds feller. Met de lage koers van de Chinese munt concurreert het land iedereen uit de markt. De Chinese premier maakte in december 2009 echter nog eens duidelijk dat zijn land niet zal buigen voor welke druk van buitenaf dan ook. China vindt dat het de wereld al genoeg helpt door er met binnenlandse stimuleringsmaatregelen voor te zorgen dat de eigen groei gehandhaafd blijft. Daarnaast zijn de Chinezen boos over de protectionistische maatregelen die de VS de afgelopen maanden hebben genomen, waaronder heffingen op autobanden en staalproducten. Deze maatregelen zijn overigens meer symbolisch dan dat ze industrie voor de VS zullen behouden. Niettemin zal China de komende maanden wel bewegen ten aanzien van de wisselkoers van de yuan. Die opwaardering zal echter bescheiden zijn en plaatsvinden op een moment dat China zelf kiest; Beijing wil alle indruk vermijden dat het buigt voor Amerikaanse druk. Een appreciatie van 20-40 procent, zoals Amerikaanse economische experts op z'n minst nodig achten, is niet waarschijnlijk.

*De EU is op geen enkel terrein prioriteit voor China*

Op de andere twee gebieden, de import en Iran, zullen de VS evenmin veel winst kunnen boeken. De Amerikaanse consument heeft de goedkope Chinese producten nodig, en hoewel de Amerikaanse export naar China percentueel sneller toeneemt dan de Chinese export naar de VS, zijn de verschillen in absolute cijfers dermate groot dat het handelstekort blijft groeien.

Ook de Amerikaanse pogingen de Chinezen ertoe te bewegen hun goedkeuring te hechten aan nieuwe sancties tegen Iran lijken tevergeefs. China is consistent in zijn afwijzing van sancties, ook al wordt Teheran steeds sterker verdacht van het ontwikkelen van een kernwapen. Te midden van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad wist China zich tot voor kort in die opstelling altijd gesteund door Rusland. Nu deze uit frustratie over Irans houding de steun aan sancties nog niet definitief heeft uitgesloten, zal de druk op China toenemen. Beijing zal zeker geen steun verlenen aan een nieuwe sanctieronde. Het gelooft niet in een nucleaire dreiging vanuit Iran, ziet geen nut in sancties die in het verleden ook niet gewerkt hebben, en wil zijn energiebelangen in Iran niet in gevaar brengen. Als China echter alleen komt te staan zal het waarschijnlijk geen veto uitspreken, maar zich onthouden van stemming in de Veiligheidsraad. Zo kan het de kool (Iran) en de geit (VS) sparen.

### Wereldwijde assertiviteit

China's nieuwe assertiviteit stelt niet alleen Europa en de VS voor een nieuwe uitdaging. Ook India's premier Manmohan Singh beklagde zich er afgelopen november over tijdens een bezoek aan de VS. Hij doelde daarmee op Chinese provocaties in het betwiste grensgebied tussen China en India en over de visa die China verstrekt aan inwoners van Kasjmier. Die worden sinds enige tijd op losse vellen papier en niet in het Indiase paspoort gedrukt, waarmee de indruk gewekt wordt dat China Kasjmier niet als deel van India erkent.

Elders in Azië provoceerde China de buurlanden Japan en Vietnam door activiteiten te ontplooiën op eilanden in de wateren rondom China die door meerdere landen geclaimd worden. Ook de relatie met Australië staat onder druk sinds de Rio Tinto-affaire van zomer 2009. Daarbij arresteerde China vier medewerkers – waaronder een Australiër – van het Australische bedrijf en klaagde hen aan voor omkoping en schending van bedrijfsgeheimen. De vier zijn nog steeds in hechtenis, in afwachting van hun proces.

### Beijings uitdagingen

China heeft echter ook een ander gezicht. Onder de laag van wereldwijde assertiviteit bevindt zich een land dat ook onzeker is en bescheiden in zijn toekomstverwachtingen. De Chinese leiders zien zich voor enorme problemen gesteld. Zij weten dat het huidige eco-

nomische groeimodel, dat vooral gebaseerd is op export en buitenlandse investeringen, structureel hervormd zal moeten worden. Bij de aankondiging van het beoogde groeicijfer voor 2010, een 'bescheiden' acht procent, werd dan ook benadrukt dat 'goede groei' belangrijker is dan 'snelle groei'. China's groei zal meer moeten gaan steunen op binnenlandse consumptie en de dienstensector. Beijing weet dat hoge groeicijfers geen luxe zijn, maar broodnodig om de Chinese bevolking aan het werk te houden en de meer dan 150 miljoen mensen die nog steeds onder de armoedegrens leven uit het slop te trekken. Andere grote zorgen zijn onder andere de groeiende kloof tussen arm en rijk, en het groeiende gat tussen de zich snel ontwikkelde kustgebieden en de provincies in het achterland; de onuitroeibare corruptie, de milieuvervuiling, het watertekort, en de vergrijzing.

China beseft maar al te goed dat het nog lang geen supermacht is, althans niet in de klassieke betekenis van een land dat overheerst op alle terreinen. China is nog niet klaar om een algemene leidende rol te spelen in de wereld. Het is nog zoekende naar een gulden middenweg tussen een meer prominente en proactieve positie, en een positie op de achtergrond waarbij het buiten schot blijft. China zou echter wel gestimuleerd kunnen worden om meer verantwoordelijkheid te nemen op deelreinen.

Beijing heeft er geen enkel belang bij om de VS onderuit te halen of het internationale systeem omver te werpen. Tijdens het Wereld Economisch Forum in Davos van dit jaar benadrukte vicepremier Li Keqiang, beoogd opvolger van premier Wen in 2012, nog eens dat internationale samenwerking cruciaal blijft bij het oplossen van problemen zoals klimaatverandering en de financieel-economische crisis. Daarnaast blijft China afhankelijk van export, investeringen en buitenlandse technologie. Beijing wil met zijn nieuwe assertiviteit vooral bewerkstelligen dat zijn stem gehoord en gerespecteerd wordt, en dat men voortaan beter rekening houdt met Chinese belangen. Beijing heeft daarbij de juiste dosering assertiviteit nog niet gevonden. Als China zijn assertieve houding te ver doordrijft zal het de rekening gepresenteerd krijgen. Landen en grote ondernemingen zullen het vertrouwen in het land verliezen en zich ervan afkeren.

### China en de internationale machtsbalans

De bal voor het vinden van een nieuwe internationale balans, verschoven ten voordele van China, ligt op dit moment vooral in het Westen. Europa en de VS moeten een adequaat antwoord vinden op deze nieuwe situatie. Men zal daarbij meer plaats moeten inruimen voor China, ten koste van de eigen invloed in de wereld. Dit laatste geldt vooral voor Europa, dat in veel internationale fora oververtegenwoordigd is. Angst voor de opkomst van China is daarbij geen goede leidraad, evenmin als het vastklampen aan de traditionele verhoudingen. Een verharding van beleid zal vooral leiden tot verscherpte conflicten die in niemands voordeel zijn, en de Chinese opmars niet zullen stuiten.

Voortzetting van het beleid van engagement van China lijkt dan ook de beste optie. China is al van heel ver gekomen, en met de juiste stimulans zal China zich niet van het internationale systeem afkeren. Voorwaarde is wel dat China's belangen meer in aanmerking genomen worden bij de hervorming van dat systeem dan tot op heden het geval is. Dat hoeft niet te leiden tot een verkwanseling van westerse waarden en normen, zolang het Westen maar bereid is gezamenlijke prioriteiten te stellen en op die prioriteiten een eensgezind beleid te voeren. Het zou goed zijn als de EU en de VS daarbij meer zouden samenwerken. Eerdere aanzetten tot een structureel overleg over het beleid ten aanzien van China zijn echter verzand, en er staan geen nieuwe initiatieven op de agenda. Momenteel heeft de Europese Unie al problemen genoeg met het bepalen van een eensgezind beleid van de 27 lidstaten, en de VS zien weinig belang in een dergelijke exercitie zolang de EU zich niet als een krachtige politieke speler opstelt.

I.M.A. d'Hooghe MA is verbonden aan Instituut Clingendael. Voorheen werkte zij bij het Sinologisch Instituut van de Universiteit Leiden, en op de Nederlandse ambassade in Beijing. Zij studeerde Sinologie in Leiden en aan de Fudan Universiteit in Sjanghai.

Wilt u reageren? Mail de redactie: [info@atlcom.nl](mailto:info@atlcom.nl).

## Word proeflid!

Wilt u voordelig kennismaken met de Atlantische Commissie en *Atlantisch Perspectief*? Wanneer u nu proeflid wordt, ontvangt u gedurende 2010 de uitnodigingen voor alle bijeenkomsten, *Atlantisch Perspectief*, en alle overige publicaties gratis of tegen korting.

U betaalt nu **€ 27,50** in plaats van € 42,50 (prijs 2010) voor het resterende kalenderjaar.

Zend uw contactgegevens naar [info@atlcom.nl](mailto:info@atlcom.nl) of bel: 070-363 94 95.

