

Positiepaper ten behoeve van de Hoorzitting van de Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Open strategische autonomie en de uitdaging van China: op zoek naar balans

Dr. Ingrid d'Hooghe, Instituut Clingendael, Den Haag, Nederland; 6 december 2022

De uitdaging

In de afgelopen 30 jaar heeft Europa, en daarbinnen ook België, de vruchten kunnen plukken van een geglobaliseerde wereldeconomie en economische groei kunnen realiseren. Naast welvaart en toegang tot goedkopere productie ging de globalisering ook gepaard met toenemende afhankelijkheden van andere regio's en individuele landen, met name van China. China is in de afgelopen decennia een grootmacht geworden die zowel in economisch als strategisch opzicht niet onderdoet voor de VS. China heeft de op een na grootste economie ter wereld en is een hoofdrolspeler in het geglobaliseerde systeem van waardeketens en strategische bronnen, van zeldzame aardmetalen en halfgeleiders tot bouwmaterialen, chemische stoffen, medische hulpmiddelen en medicijnen.

Europese landen, waaronder België, zijn veelal afhankelijk van China voor deze strategische producten die essentieel zijn voor "vitale sectoren", ofwel sectoren die zo belangrijk zijn dat uitval of verstoring een bedreiging voor de nationale veiligheid kan vormen. Daar komt bij dat China's beleid en diplomatiek handelen de EU en haar lidstaten voor steeds meer vraagstukken stelt, bijvoorbeeld ten aanzien van China's overtreding van internationale handels- en investeringsregels, inbreuk op kennisveiligheid, schending van mensenrechten, of harde machtspolitiek tegenover kleine landen die zich in de ogen van China onwenselijk gedragen (denk aan het recente conflict tussen Litouwen en China).

De uitdaging waar België en Europa nu voor staan is het vinden van een balans in het streven naar de realisatie van diverse beleidsdoelstellingen:

- het afbouwen van ongewenste strategische afhankelijkheden van China
- het aanspreken van China op zaken als mensenrechtenschendingen of de inzet van economische dwangmiddelen
- het versterken van de eigen weerbaarheid,
- het ontwikkelen van samenwerking met China die tot wederzijds voordeel strekt en/of bijdraagt aan het oplossen van mondiale problemen.

Bij het zoeken naar die balans wil ook de Belgische regering inzetten op het versterken van de open strategische autonomie van België in de wereld. De vraag die daarbij speelt is hoe de open strategische autonomie van België, en in groter verband de EU, kan worden vormgegeven binnen de beperkingen van de rivaliteit tussen de VS en China. Deze positiepaper spitst zich toe op de rol van China.

China's ambities en buitenlands beleid

China's buitenlands beleid wordt voornamelijk gedreven door behoud van nationale veiligheid en het streven naar economische en technologische onafhankelijkheid van de buitenwereld. Daarbij is het China's ambitie om in 2050 een welvarende en leidende wereldmacht te zijn. China voelt zich in dit streven beperkt door het ontkoppelings- en sanctiebeleid van de Verenigde Staten, maar ook steeds meer door de Europese Unie (EU), die China in 2019 tot systeemrivaal bestempelde en beleid ontwikkelt dat in de ogen van Beijing anti-Chinees is. Deze Chinese drijfveren, het veranderende en aangescherpte China beleid van het Westen, en China's toegenomen zelfvertrouwen maken dat China zich steeds meer opstelt als een geopolitieke speler die harde machtspolitiek niet schuwt. Dit uit zich bijvoorbeeld in de inzet van economische dwangmiddelen of het gebruik van politieke sancties om landen, organisaties en individuen die zich in de ogen van China onwenselijk gedragen, te straffen (denk aan de Chinese sancties tegen de EU van maart 2021). Het is met name deze machtspolitiek die strategische economische afhankelijkheid van China tot een potentiële risicofactor maakt. Daarnaast maakt China zich schuldig aan onfaire handelspraktijken, waaronder het verstrekken van staatssteun aan bedrijven in strategische sectoren, en aan illegale kennis- en technologieverwerving, en blijft de asymmetrie in markttoegang groot.

De tweede pijler van China's diplomatie is het toewerken naar meer erkenning van, en ruimte voor China's politieke systeem en buitenlands beleid. Beijing wil deze doelstelling verwezenlijken door (a) meer invloed te verwerven in het ontwikkelen van regelgeving en het bepalen van de agenda in internationale organisaties zoals de VN, of de Internationale Telecommunicatie-unie (ITU), die zich bezighoudt met (standaarden voor) informatie- en communicatietechnologie; en (b) het beïnvloeden van de mondiale opinie door middel van (publieks-)diplomatie in alle delen van de wereld. China boekt daarbij de nodige successen, zoals het voorbeeld van China's dominantie in de VN Mensenrechtenraad laat zien. Het resultaat hiervan is dat wereldwijde steun voor Europees beleid en Europese normen en waarden afneemt.

Een derde belangrijke factor in China's buitenlands beleid is dat Europa, ondanks het feit dat het een belangrijke handelspartner is voor China, niet hoog op de Chinese diplomatieke agenda staat. China besteedt vooral veel aandacht aan de eigen Aziatische regio, en daarnaast heeft China's focus op het streven naar multipolariteit plaatsgemaakt voor een focus op de bipolaire strijd met de VS. Waar het gaat om de EU speelt China handig in op het feit dat de EU door interne problemen en verdeeldheid zijn geopolitieke ambities maar moeilijk kan waarmaken en daarmee een minder krachtige speler is. Beijing richt zich vooral op het versterken van bilaterale betrekkingen met Europese landen, een beleid dat trekken van een verdeel- en heerspolitiek ten aanzien van Europa heeft.

Hoe moeten wij ons verhouden tot China en afhankelijkheid van China?

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de zorgen rondom afhankelijkheid van China gegrond zijn. China wordt niet opener of vriendelijker en het is verre van ondenkbaar dat China in de toekomst in toenemende mate zal botsen met de EU en haar lidstaten, en met de VS, met alle mogelijke economische gevolgen van dien. De Russische invasie in Oekraïne heeft laten zien hoe groot de economische gevolgen kunnen zijn als productieketens abrupt verstoord worden. In het geval van China zijn de economische verwevenheid met, en afhankelijkheden van het land velen malen groter. Ontkoppeling van China is niet haalbaar zonder ernstige schade aan Europese economieën en de wereldeconomie in zijn geheel toe te brengen. Inzetten op het vergroten van eigen economische en politieke weerbaarheid en het afbouwen van strategische afhankelijkheden, om zo vooral de kritieke sectoren van de economie toekomstbestendig te maken, lijkt een verstandigere keuze.

Daarnaast zijn er de nodige terreinen waarop economische samenwerking en handel wederzijds voordeel oplevert of bijdraagt aan/noodzakelijk is voor de aanpak van grote mondiale problemen zoals klimaat, voedsel, en gezondheid. Op sommige gebieden is China dankzij schaalvoordeel of innovatie koploper en daarmee een waardevolle economische of technologische partner. De cijfers laten zien dat het voor een aanzienlijk deel van het bedrijfsleven nog steeds aantrekkelijk is om met of in China te werken: Europese investeringen in China nemen nog steeds toe.¹

Aanpassing van Chinabeleid en de afbouw van afhankelijkheden vergt naast tijd en financiële investeringen een strategie die gebaseerd is op diepgaande kennis van China's economische beleid en van de waardeketens die ons met China verbinden. Naast diversificatie van productielanden en leveranciers en het terugdringen van productverbruik kan daarbij ook ingezet worden op het verlengen van de levensduur van producten om daarmee onze behoeften aan grondstoffen terug te dringen. Bij elke aanpak geldt dat het noodzakelijk is om gezamenlijk op te trekken binnen de EU en waar mogelijk ook met andere gelijkgezinde landen. Individueel kunnen Europese landen geen invloed uitoefenen op China, gezamenlijk kunnen we een vuist maken.

Samenvattend: Een drieledige aanpak lijkt de verstandigste keuze: i) open samenwerking met China waar het tot wederzijds of mondiaal voordeel strekt; ii) terugdringen van afhankelijkheid van China in kritieke sectoren; en iii) bescherming van strategische infrastructuur die (potentieel) door China bedreigd wordt.

¹ Zie bijvoorbeeld: SCMP (2022), "[China still an investment hotspot for European firms despite rising geopolitical tensions](#)"; en Rhodium (2022), "[The Chosen Few: A Fresh Look at European FDI in China](#)".