

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De eeuw van Azië: Westen moet internationale instellingen openen voor opkomende Oosten

De economische opkomst van Azië – en dan vooral van China – is ronduit spectaculair. Het is echter niet alles goud wat er blinkt. Zo is het groeiwonder niet zonder barsten en ontbreekt het aan voldoende rechtsstatelijke hervormingen. De gewijzigde economische verhoudingen moeten evenwel een politieke vertaling krijgen. Internationale instellingen moeten moderniseren en daarin China en de andere opkomende economieën een grotere rol geven. Het Westen is zelf gebaat bij de inbedding van deze landen in de internationale architectuur. Het zou de internationale instellingen ook veel meer legitimiteit geven als ultieme hoeders van de internationale rechtsorde.

.....
 door Age Bakker

De auteur is oud-bewindvoerder van het Internationaal Monetair Fonds en emeritus hoogleraar monetaire en bancaire vraagstukken aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

DE OPKOMST EN DE VAL VAN GROTE MACHTEN gaat samen met hoe economische kracht en politieke ideologie op elkaar inwerken. Met de spectaculaire economische groei in China en andere Aziatische landen wordt de eenentwintigste eeuw wel gezien als de eeuw van Azië. China haalde dit jaar in koopkracht de Amerikaanse economie in. Rond 2020 is China ook in harde dollars gemeten de grootste economie, nadert India de top 5-positie en zal heel Azië goed zijn voor veertig procent van de wereldeconomie. Het economisch zwaartepunt verschuift naar het Oosten. Om precies te zijn: met een snelheid van 140 kilometer per jaar.¹

Maar zal die economische groei gepaard gaan met toenemende politieke macht en invloed op de internationale rechtsorde? Hoe onvermijdelijk is de opkomst van Azië en de afbrokkeling van de economisch-politieke macht van het Westen nu eigenlijk? Wie Azië zegt denkt aan China. Schrijvers als Fareed Zakaria en Kishore Mahbubani zien China in de komende decennia uitgroeien tot de dominerende factor in de wereldorde, terwijl de macht van de vs afneemt.² In deze ‘post-Amerikaanse’ wereld zien zij de vs (en Europa) steeds meer naar binnen gericht worden, deels in reactie op mislukte externe interventies, zoals die in Irak.

Andere auteurs zijn er minder zeker van dat China de plek van Amerika zal innemen. Daartoe behoort Chris Patten, de laatste Britse gouverneur van Hong Kong tot aan de soevereiniteitsoverdracht in 1997, die wijst op het belang van een samengaan van vrije markten en vrije politiek. Zolang het China daaraan ontbreekt zal het niet de eerste plaats kunnen opeisen.³

In deze bijdrage beoordelen we de economische kracht van de belangrijkste Aziatische landen en de vertaling daarvan naar meer politieke invloed. De zeggenschap in internationale instellingen houdt geen gelijke tred met de toegenomen economische kracht van Azië. Daarmee dreigt het Westen een belangrijke kans te missen om economisch sterke Aziatische landen, China voorop, meer te betrekken bij het nemen van internationale verantwoordelijkheid voor globale uitdagingen, bijvoorbeeld die met betrekking tot het klimaat en veiligheid.

BARSTEN IN HET ECONOMISCHE BEELD VAN CHINA

China voert met stapsgewijze hervormingen een indrukwekkende modernisering van de economie door. Chinese bedrijven timmeren aan de weg en zij doen grote overnames in het buitenland. De beursgang van e-commercebedrijf Alibaba was de grootste ooit. In het enorme achterland zijn miljoenen mensen uit de armoede verheven.

Het Chinese groeiwonder vertoont echter wel barsten. Dit jaar heeft China het laagste groeicijfer sinds 1990 en ook China heeft last van deflatoire krachten. De Chinese groeivertraging heeft geleid tot de huidige zwakte op de internationale grondstoffen- en oliemarkten. En het heeft de groei onder druk gezet in Brazilië, Australië en Duitsland, landen die bovenmatig van het Chinese groeiwonder hebben geprofiteerd. Zorgen zijn er ook rond de samenstelling van de groei, die sterk leunt op export en kapitaalgoederen. Gevestigde belangen, gesteund door de Chinese leiders, houden een excessieve groei van de investeringen in stand. De huizenprijzen dalen nu al zes maanden achter elkaar en een vijfde van de nieuw gebouwde woningvoorraad staat leeg. De groei rust op een schuldenberg: lokale overheden

lenen meer dan ze zich kunnen veroorloven en Chinese bedrijven hebben nu meer schuld dan Amerikaanse ondernemingen.⁴ Eigenlijk zouden Chinese burgers meer moeten consumeren en minder sparen, maar zonder adequaat sociaal vangnet en pensioensysteem is een dergelijke gedragswijziging niet eenvoudig.

China's groeiprestaties worden bovendien overschaduwd door corruptie, het voortrekken van staatsbedrijven en gebrek aan transparantie in de financiële markten. Schaduwbanken, minder gereguleerd, worden in stand gehouden door de impliciete garantie van de Chinese overheid, met alle risico's van dien. De snelle economische groei gaat evenmin gepaard met democratische hervormingen. Zeker, er zijn goede ontwikkelingen, waaronder de anticorruptiecampagne die Xi Jinping startte toen hij eind 2012 aan de macht kwam. Duizenden officials moesten aftreden, onder wie ook enkele grote namen. De prijzen van alcohol en tabak, populaire geschenken voor onder de toonbank, zijn fors gedaald.

Maar China is er nog lang niet. Het Chinese systeem kent te weinig *countervailing power*, het organiseert te weinig zelfkritiek. Dat Beijing daar nog niet aan toe is blijkt wel uit de onverzettelijke houding tegenover dissidenten en minderheden. Ook de wens van de bevolking van Hong Kong naar meer democratie wordt afgewezen. De sedert 1997 gehanteerde formule van 'één land, twee systemen' blijkt vooral op één land aan te sturen.

HET INTERNATIONALE SYSTEEM: TOENEMENDE INTERDEPENDENTIE

Een groeiende frustratie van China is dat de toegenomen economische macht zich niet vertaalt in een grotere stem in de internationale organisaties, die worden gedomineerd door het Westen. Het heeft na de financiële crisis onder druk van het Westen forse financiële injecties gegeven aan de internationale instellingen, maar krijgt daar geen grotere stem voor terug. Zo is de in 2011 overeengekomen stemverhoging van China in het IMF nog steeds niet door het Amerikaanse Congres goedgekeurd. Amerika verzet zich tegen vergroting van de soft power van China.

Geen wonder dat China andere wegen buiten de heersende economische orde zoekt. Het investeert buiten de internationale instellingen om in versterking van de infrastructuur van de Zijderoute.⁵ Het heeft met twintig andere Aziatische landen⁶ de Asian Infrastructure Investment Bank opgericht als tegenhanger van de door het Westen gedomineerde internationale ontwikkelingsbanken. En met andere opkomende landen wordt de BRICS-bank opgericht.⁷ Sommigen vrezen dat dit de disciplinerende werking van de internationale financiële instellingen ondermijnt. De standaarden die de Wereldbank en de Asian Development Bank hebben ontwikkeld voor

aanbesteding, governance en transparantie, zouden weleens minder kunnen worden toegepast. Maar voor de betrokken landen is de economische impuls van deze Chinese initiatieven zeer welkom. De strategie van China is inmiddels wel duidelijk: als het de bestaande internationale instellingen niet van binnenuit kan hervormen, wil het financiële instellingen opzetten die deze spiegelen. Uiteindelijk wil het daarmee ook een internationale rol voor de eigen munt, de renminbi.

De rol van de Amerikaanse dollar als safe haven zal echter niet snel door een andere munt worden overgenomen. China zit hier ook in een lastig parket omdat het de wisselkoers tegenover de dollar min of meer stabiel heeft gehouden door grootschalige interventies in de valutamarkten.

De rol van de Amerikaanse dollar als safe haven zal niet snel door een andere munt worden overgenomen

Daarmee heeft China enorme dollarreserves opgebouwd en het heeft er belang bij dat die hun waarde behouden. Amerika heeft China op zijn beurt weer nodig voor de financiering van zijn aanhoudende betalingsbalanstekorten. Dit systeem houdt zichzelf in stand en

versterkt onbedoeld de positie van de dollar. *It takes two to tango* en China en de vs hebben elkaar nodig.⁸ De dollar blijft dan ook voor de voorzienbare toekomst een centrale rol spelen.⁹ Daarmee is ook de invloed van het Amerikaanse monetaire beleid overheersend. Het ruime monetaire beleid van de Amerikaanse Fed heeft als neveneffect een enorme schuldgroei te weeggebracht in opkomende landen. Nu het beleid van *quantitative easing* stopt, moeten opkomende landen op eigen kracht de groei erin houden en de schulden aflossen.

NIEUWE POLITIEK LEIDERS IN AZIË

Elders in Azië zijn de grootste economieën bezig om de economie nieuw leven in te blazen. Er zijn nieuwe leiders opgestaan: Shinzo Abe in Japan, Narendra Modi in India en Joko Widodo in Indonesië, terwijl in Korea een wisseling van de macht aanstaande is. De Aziatische giganten zijn nu in handen van hervormers. Als zij erin slagen om langverwachte hervormingen tot stand te brengen kan dat een majeure impuls geven aan de wereld-economie. De oude groei modellen werken immers niet meer.

Het duidelijkst is dat in Japan, na twee gemiste decennia van stagnerende groei. Premier Abe heeft ingezet op een driepijlenplan van monetaire expansie, fiscale stimulering en structurele hervormingen. Een dag nadat de Fed zijn ruimgeldpolitiek beëindigde kondigde Japan zijn eigen mo-

netaire bazooka aan. De andere pijlen worden echter niet echt afgevuurd. Structurele hervormingen die nodig zijn om de vastgeroeste arbeidsmarkt in beweging te krijgen worden slechts halfhartig genomen. Japanse vrouwen staan in het arbeidsproces nog altijd op de tweede plaats. De grote Japanse exporteurs blijven productie naar het buitenland verplaatsen. Met een sterk vergrijzende bevolking en een dalende arbeidsbevolking is er weinig scope om de groei weer aan te wakkeren. En voor fiscale stimulering is met een inmiddels naar 240 procent bbp opgelopen overheidsschuld ook niet veel ruimte meer.

Abenomics heeft dan ook niet opgeleverd wat ervan verwacht werd. Inmiddels heeft premier Abe nieuwe verkiezingen aangekondigd na twee kwartalen van negatieve groei op rij. Het enige wat echt helpt is de daling van de yen, die als gevolg van de op volle toeren draaiende geldpers in de tijd van een paar maanden met dertig procent is gedaald ten opzichte van de Amerikaanse dollar. Ouderwets *beggar-thy-neighbour*-beleid. Groei moet komen van buitenlandse vraag en dan vooral van de grote Chinese buur. Maar dan moeten de politieke betrekkingen tussen Japan en China, die na geruzie over eilanden in de Oost-Chinese Zee verzuurd waren, wel verbeteren. Alleen dialoog kan hier uitkomst bieden, maar de beelden die Chinezen en Japanners over en weer van elkaar hebben zijn niet goed.¹⁰

Japan heeft net als China last van een tekort aan countervailing power en creativiteit. Japan is wel goed in de ontwikkeling van elektronische hardware, maar het mist de boot bij de lucratievere software. De Japanse zzp'er loopt vast in bureaucratische *red tape*. Het zou zich moeten openstellen voor selectieve immigratie van talent, net zoals Singapore heeft gedaan. Ook Korea zet meer in op een *creative economy*.¹¹ Intussen heeft India een scherpe beleidswending doorgezet. Het is beter dan andere landen voorbereid op de omslag in het Amerikaanse monetaire beleid. Modi's 'Make in India'-campagne wordt ondersteund door verbeteringen in het monetaire beleid en hervormingen in de bankensector. Modi introduceerde een programma om India's armen een bankrekening te geven.¹² Het groeipotentieel van India is hoog. India is door de opkomst van internet en betere verbindingen niet langer 'het land van de dorpen'. Het is ook het enige Aziatische land waar de groeiramingen voor volgend jaar zijn verhoogd.

BESLUIT: OMARM NIEUWE ECONOMISCHE REALITEIT

Alles overziend zal Azië, als het hervormingen doorzet, een krachtige groeimotor voor de wereldeconomie blijven. Azië zit zichzelf echter te veel

in de weg om dit te kunnen vertalen naar een grotere invloed. De Aziatische landen zijn niet geïnteresseerd in een gezamenlijk Aziatisch optrekken: de eigen natie komt eerst. De eenzijdige Japanse depreciatie van de yen ten koste van buurlanden is daar een voorbeeld van. Die nationale insteek in Azië heeft veel te maken met de relatieve machtsposities. In Europa loopt de omvang van de vier grote economieën minder uiteen dan in Azië. Continentaal Europa accepteert dat het afhankelijk is van de Frans-Duitse as.

In de Aziatische context is dit ondenkbaar. De wonden van het verleden zijn niet geheeld, de culturele verschillen zijn er groter en, last but not least, de landen verschillen veel meer in omvang. Het eenwordingsproces dat Europa met horten en stoten doormaakt is in Azië ondenkbaar. In politiek opzicht kan Azië dus veel minder. Gezamenlijke militaire oefeningen, zoals in Europa niet ongebruikelijk, komen in Azië niet voor. Azië heeft daarnaast last van een onverwerkt verleden dat echte samenwerking in de weg staat. Het wantrouwen over en weer is groot, ondanks de economische lotsverbondenheid. Voormalig Koreaans minister van Buitenlandse Zaken Yoon Young-kwan observeerde al: ‘The supposed “Asian century” is being thwarted by a paradox: deep economic interdependence has done nothing to alleviate strategic mistrust.’¹³ Azië mist kortom de sociaal-culturele en politieke verbondenheid die het Westen wel voelt. China mag dan de grootste economie ter wereld worden – dat is onontkoombaar –, maar het mist tot dusver de noodzakelijke ingrediënten om een leidende wereldrol te spelen. Het richt zich volledig op de Chinese droom van de grote vernieuwing van de Chinese natie. Daarvoor moeten juiste voorwaarden worden gecreëerd, daarvoor moet al het andere wijken.

Ondanks de zichtbare tekortkomingen van het Amerikaanse systeem – het instabiele financiële stelsel, de falende war on terror – is er geen duidelijk alternatief op het wereldtoneel. De Amerikaanse dollar blijft voor de voorzienbare toekomst de internationale munt; de euro blijft voorlopig op het tweede plan. Europa loopt qua eenwording weliswaar voor op Azië, maar het kan zijn economische macht niet verzilveren in termen van meer globale politieke invloed. Dat heeft alles te maken met de tegenzin om politieke invloed aan Brussel af te staan. Daarnaast ontbreekt het Europa aan militaire slagkracht.

Al met al zal het nog wel even duren voordat China de macht van Amerika zal kunnen evenaren. De eeuw van Azië is er vooral een van economische groei. Maar China heeft de tijd. China denkt in eeuwen, en het denkt al zeker niet in de vierjarige verkiezingscycli van westerse politici. De confuciaanse filosofie van niet overhaast handelen vindt ook haar weerslag in een pragmatische en niet strijdlustige houding tegenover het buitenland. Dat heeft aantrekkingskracht op Afrikaanse landen, die de bemoeizucht

van het Westen beu zijn. Intussen bouwt China aan zijn eigen instellingen, deels uit frustratie over de bestaande internationale financiële architectuur, die niet langer correspondeert met het verschoven economische zwaartepunt. Met zijn enorme financiële middelen verwerft China zich zo geleidelijk een steeds grotere invloed in opkomende landen, die in de Chinese steun een welkome afwisseling zien voor de westerse betutteling.

Het Westen zou de nieuwe economische realiteit moeten omarmen en er zich niet tegen moeten afzetten. Wij hebben groot belang bij inbedding van China en andere opkomende landen in de internationale architectuur, bijvoorbeeld om China aan boord te houden bij bestrijding van de klimaatverandering. Blijft het Westen kortzichtig vasthouden aan gevestigde posities, dan vormt China met andere landen wel zijn eigen instellingen.

Blijft het Westen kortzichtig vasthouden aan gevestigde posities, dan vormt China met andere landen wel zijn eigen instellingen

Voor China maken deze initiatieven deel uit van de *peaceful rise* in de wereld die de leiders voor ogen hebben. China stelt zich op als een verantwoorde stakeholder in de wereldeconomie, maar het legt zich niet neer bij de status quo in de globale politieke verhoudingen. De politieke invloed die China in op-

komende landen opbouwt met zijn enorme financiële middelen biedt ook een enorme kans om brandhaarden te blussen. Voor de eerste keer heeft China aangeboden te helpen in het vredesproces in Afghanistan. De belofte van financiering van grote infrastructuurprojecten kan als hefboom dienen voor grotere politieke stabiliteit in de regio.

China kan zo een belangrijke partner zijn voor het Westen, ook in politiek opzicht. China's toegenomen economische kracht rechtvaardigt een grotere stem. De gewijzigde economische verhoudingen moeten dan wel een politieke reflectie krijgen. Dat kan door internationale instellingen te moderniseren en daarin China en de andere opkomende economieën een veel grotere rol te geven. Het Nederlandse kabinetsbeleid plaatst het beleid ten aanzien van China en andere opkomende Aziatische landen tot dusverre in een strikt economische context, waaronder zekerstelling van energie- en grondstofvoorziening en bevordering van de Nederlandse economische belangen.¹⁴ Het aantal handels- en economische missies naar deze landen is in de afgelopen jaren sterk uitgebreid. De politieke component ontbreekt echter. Ook in het belangrijke speerpunt van het Nederlandse buitenlandbeleid – handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde – wordt niet ingegaan op de wens van opkomende landen tot een grotere stem. Nederland zou er goed aan doen naast de belangrijke

trans-Atlantische en Europese samenwerking een beleid ten aanzien van politieke samenwerking met opkomende landen vorm te geven. Dat zou kunnen aansluiten bij de noodzaak een nieuwe agenda voor internationale samenwerking uit te werken, vanuit de gedachte van toenemende gedeelde belangen, wederzijdse verantwoordelijkheid en internationale solidariteit.¹⁵ Een belangrijk onderdeel daarvan zou zijn in te zetten op modernisering van de internationale instellingen en het VN-systeem en daarin China en andere opkomende economieën een veel grotere rol te geven. Het zou de internationale instellingen ook veel meer legitimiteit geven als ultieme hoeders van de internationale rechtsorde.

Noten

- 1 McKinsey Global Institute, *Urban world. Cities and the rise of the consuming class*. 2012.
- 2 Fareed Zakaria, *The post-American world*. New York: W.W. Norton & Co, 2008; Kishore Mahbubani, *The new Asian hemisphere. The irresistible shift of global power to the East*. New York: Public Affairs, 2008.
- 3 Chris Patten, *What next? Surviving the twenty-first century*. Londen: Allen Lane, 2008. Nog verder gaan Daron Acemoglu en James A. Robinson in *Why nations fail* (New York: Random House, 2012). Volgens hen is het Chinese economische groeiwonder niet duurzaam. Met een alles controlerende communistische partij in China ontbreken de prikkels voor creativiteit en ondernemerschap die voor blijvende welvaart noodzakelijk zijn.
- 4 'China overtakes us in company debt issued', *Financial Times*, 16 juni 2014.
- 5 De nieuwe Zijderoute vormt een economische corridor van China via Centraal-Azië en Rusland naar Europa. Daaraan voegt China een nieuwe maritieme Zijderoute toe, die door de Straat van Malakka naar India, het Midden-Oosten en Oost-Afrika voert. Tijdens de recent APEC-top heeft China een bedrag van veertig miljard dollar toegezegd voor infrastructuurprojecten in deze economische corridors.
- 6 Amerika heeft met enig succes druk uitgeoefend op Aziatische landen om niet te tekenen. Van de tien grootste Aziatische economieën tekenden alleen India en Singapore. Japan, Korea en Indonesië doen niet mee.
- 7 Een gezamenlijk initiatief van Brazilië, China, India, Rusland en Zuid-Afrika, die gezamenlijk de BRICS-landen vormen. De bank krijgt een startkapitaal van honderd miljard dollar.
- 8 Stephen Roach, *Unbalanced. The codependency of America and China*. New Haven: Yale University Press, 2014.
- 9 Eswar S. Prasad, *The dollar trap. How the U.S. dollar tightened its grip on global finance*. New Jersey: Princeton University Press, 2014.
- 10 Zie: Genron NPO en China Daily, *The 10th Japan-China Public Opinion Poll*, 9 september 2014. Dit onderzoek toont aan dat 87 procent van de Chinese bevolking een ongunstig beeld heeft van Japanners. Het gebrek aan wroeging over eerdere invasies speelt hierbij een grote rol. Maar liefst 93 procent van de Japanners heeft een ongunstig beeld van Chinezen.
- 11 President Park Geun-hye, 'The creative economy and entrepreneurship', speech voor het World Economic Forum, Davos, 23 januari 2014.
- 12 Het in september 2014 aangekondigde Jan Dhan Yojanaprogramma beoogt 75 miljoen bankrekeningen te openen voor armen.
- 13 Yoon Young-kwan, 'The Asian paradox', *Project Syndicate*, 4 november 2014.
- 14 Beleidsagenda 2014, begroting 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 15 Zie: CDA, Iedereen. *Verkiezingsprogramma 2012-2017*. Den Haag: CDA, 2012, p. 25.