

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](http://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](http://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](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Economisch realisme van Azië verandert spelregels 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 een sterke staat. Alleen duidelijke politiek-strategische keuzes van de Europese Unie kunnen hierop een adequaat antwoord zijn.*

---

door *Maaike 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 wegberedder, 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 buitenlandpolitieke doelen. Kenmerkend voor veel Aziatische landen is dat de overheid bereid is zich vergaand te mengen in de economische betrekkingen met andere landen, teneinde 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 trekt op dit moment weliswaar de meeste aandacht — met name omdat het de hegemonie van de Verenigde Staten aantast — maar het economisch realisme staat los van een specifiek politiek of economisch systeem. Het zal niet als vanzelf verdwijnen met meer democratie of marktwerking.

#### INVLOEDSSFEREN VAN DE CHINESE STAAT

China's economische invloed heeft een wereldwijd bereik. Dit manifesteert zich op diverse terreinen. In de 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 Peking 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 be-

scheiden, 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 hou-

*Voor Peking is er geen  
duidelijk onderscheid tussen  
economische en politieke  
thema's in de buitenlandse  
betrekkingen*

den, vormen de inmiddels aanzienlijke economische belangen die China wereldwijd heeft een direct veiligheidsbelang voor het regime. Het beste middel waarover Peking 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 terechtgekomen waarin er geen duidelijk 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 Peking geen

duidelijk onderscheid is tussen economische en politieke thema's in de buitenlandse betrekkingen.

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. Peking 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 sociaaleconomische 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 staatsnaar vrijemarktkapitalisme) dan wel politiek systeem (van 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

*De kans dat China zich gaat gedragen naar de westerse spelregels is zeer beperkt*

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 sociaaleconomische ontwikkeling — reikt dan ook duidelijk verder dan in het neoliberale model. In deze zin lijken ook Europa en de Ver-

enigde 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 er een die net zo noodzakelijk als politiek gevoelig is, namelijk het koppelen van politiek en economisch beleid op Unie-niveau. 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 inzake 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 (een 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.

*Noten*

- 1 Li Zhaoxi, 'China's Outward Foreign Direct Investment', in: Jean-Paul Larçon (red.), *Chinese Multinationals*. Singapore: World Scientific, 2009, pp. 49-75.
- 2 Jacqueline Newmyer, 'Oil, arms and influence. The indirect strategy behind China's military modernization', *Orbis*, 53 (2009), nr. 2, 205-219.
- 3 Zie onder andere Meredith Woo-Cumings (red.), *The developmental state*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.
- 4 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese miracle. The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.