

Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 7/8 - juli-augustus 2007



DE OPMARS VAN AZIË

China, India, Japan: **economie, energie en geopolitiek**

Na Aziatische tijgers **ook Afrikaanse leeuwen?**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, E. Drieskens, P. van Ham,
L. van den Herik, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
H. Renner, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E.mail:internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 57,15
Instelling € 68,25
Student € 45,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 82,30
Instelling € 94,50
Student € 67,25

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-
delijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveel-
voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,
fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan
ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

Inhoud Juli-Augustus 2007

DE OPMARS VAN AZIË

COLUMN

L.J. Brinkhorst

Het Oosten is niet meer Rood 337

ARTIKELEN

Willem van Kemenade

Azië in de wereld 339

Maaïke Heijmans

Economische diplomatie en
samenwerking in Oost-Azië:
wirwar van handelsovereen-
komsten en overlegorganen 347

Ingrid d'Hooghe

China en de Europese Unie:
het strategisch partnerschap
in het slop 352

Frans Paul van der Putten

De betekenis van China's
opkomst voor de NAVO 357

Jan-Hein Christoffels

Japan: nieuwe agenda voor
energieveiligheid 362

Jonathan Holslag

India's Azië-politiek 367

Hans van Linschoten

India in metamorfose 372

NIEUW ONDERZOEK

David Henley & Deborah Bryceson

Uiteenlopende wegen naar
welvaart en naar armoede:
Zuidoost-Azië en Sub-Sahara Afrika
in vergelijkend perspectief 377

BOEKBESPREKINGEN

Susann Handke over

Valse alarmkretten over China 381

Maaïke Heijmans over

*Mythen en waarheden over
invloed China en India op de
wereldeconomie* 382

Frans Paul van der Putten over

*Advies voor het Nederlandse
Chinabeleid* 384

Ingrid d'Hooghe over

*Wat er zoal speelt tussen
Brussel en Beijing* 385

Hans van der Lugt over

Japanse hardleersheid 386

Margreet van Till over

*Economische en sociale
gevolgen van Indonesische
onafhankelijkheidsstrijd* 388

Frans Paul van der Putten over

*De Indonesische staatsgreep-
poging van 1965* 390

Jan Jaap Kleinrensink over

Welterusten bondgenoot 391

Gijs de Vries over

*Historisch prisma van
terreurbestrijding* 392

Sami Zemni over

*Terroristen van Europese
bodem* 394

Tom Sauer over

Kernwapens te koop 395

SIGNALEMENTEN

397

SUMMARIES

400

Het Oosten is niet meer Rood

Veertig jaar geleden verscheen de eerste druk van het befaamde rode boekje, de *Quotations from Chairman Mao Tse Tung*. De citaten van partijleider Mao, ook in Nederland veel verkocht, vormden de voorbode van wat de Culturele Revolutie zou worden: een ongehoorde catastrofe, waarbij miljoenen Chinezen werden geofferd op het blok van een niets ontziende machtspolitiek van de Grote Leider. In Europa en in Nederland is dit grotendeels geschiedenis geworden. Maar voor de generatie jongeren die daaronder geleden heeft en die thans in China aan de macht is, geldt dat niet. De mensen die dit tijdperk beleefd hebben, willen nooit meer terug naar vroeger. Zij hebben ertoe bijgedragen dat het bruto nationaal product van de *Volksrepubliek China* in dertig jaar is vertienvoudigd. Dit jaar groeit de Chinese economie opnieuw met meer dan 10%; volgend jaar zal China naar verwachting Duitsland voorbijstreven als derde economie in de wereld. Iedere dag worden er 300.000 nieuwe bankrekeningen geopend en ieder jaar studeren er zo'n vier miljoen studenten af. Dat zijn de veranderingen die ertoe leiden dat de 21ste eeuw de Eeuw van Azië zal zijn.

Maar het gaat niet alleen om China. Ook *India* is bezig met een spectaculaire opkomst. Tot begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was de grootste democratie ter wereld een in zich zelf gekeerde economie, gedomineerd door staatsondernemingen met een gemiddelde groei van niet meer dan 2%, onvoldoende om de sterk toenemende bevolking enig perspectief op de toekomst te bieden. Sindsdien is ook India aan een geweldige opmars begonnen en zal het China qua inwonertal inhalen voordat tegen het midden van de eeuw de wereldbevolking naar verwachting zal stabiliseren.

Tegelijkertijd heeft *Japan* na ruim een decennium van economische stagnatie het groeipad weer hervonden. Het is de afgelopen jaren de belangrijkste kapitaalverschaffer en buitenlandse investeerder van zowel China als India geworden. En als we het over economie hebben, gaat het ook om de groei van

Zuid-Korea en de meeste *ASEAN-landen*. Economische vervlechting is ook in Azië een *fact of life* geworden.

Het zijn allemaal ontwikkelingen die de hele wereld, maar zeker ook Europa, voor nieuwe uitdagingen stellen. De enorme groei van de factor arbeid in verhouding tot de factor kapitaal dwingt in een steeds globaliserender wereld tot aanpassingen: verplaatsing van productie, maar ook van diensten en daarmee gepaard gaande aanpassing van arbeidsprocessen.

Maar het gaat niet alleen om de economie. Het gaat er ook om hoe de nieuwe grote mogendheden zich politiek zullen ontwikkelen. China en Japan zijn economisch nauw met elkaar verbonden, maar er is nog steeds een onverwerkt verleden. De verzoening na de Tweede Wereldoorlog tussen Frankrijk en Duitsland, de basis voor de Europese Unie van nu – het nooit meer oorlog op het Europese continent – heeft in Azië niet plaatsgevonden. Integendeel. De laatste jaren kenmerken zich enerzijds door economische penetratie, maar anderzijds ook door politieke vervreemding en rivaliteit. En zolang die negatief geladen relatie tussen China en Japan zich manifesteert, kan er geen sprake zijn van regionale stabiliteit in Azië. Nodig is dat Japan zich meer van zijn Azië-zijn bewust is en wil bijdragen aan een multilaterale regionale politieke en veiligheidsstructuur, dan wel wil vasthouden aan een eenzijdig op Amerika gericht bondgenootschap. Dat vereist anderzijds ook een meer op de toekomst georiënteerde houding van China. De bezoeken van Japanse premiers aan de *Yasukuni shrine* roepen natuurlijk Chinese ressentimenten op, maar de vraag is of China deze steeds weer als politieke munitie in de onderlinge verhoudingen moet gebruiken. (Overigens heeft premier Abe dit jaar geen bezoek aan de tempel gebracht, maar slechts een donatie ten behoeve van het planten van een boom gegeven. Hierover was in de Chinese media veel minder ophef dan na vroegere bezoeken van de Japanse premiers.)

De spanningen tussen de kernwapenmogendheden India en Pakistan over het al vijftig jaar bestaande geschil inzake Kasjmir lijken thans beheersbaar te zijn. Maar de uitkomst van de strijd om de macht in Pakistan is onzeker: islam, modernisering, democratie en militairen vormen een explosief mengsel. Feit is dat de uitkomst van deze strijd voor ons deel van de wereld ook van groot belang is.

Globalisering telt niet alleen winnaars, er zijn ook verliezers. De vrees in Europa is wijdverbreid dat de modernisering in Azië noodzakelijkerwijs een verlies voor Europa inhoudt, als we met een nul-som te maken hebben. Angsten voor de toekomst beheersen het debat. Dat is te betreuren. De Aziatische ontwikkelingen betekenen heel concreet dat ook Europa meer aandacht moet schenken aan vernieuwing. We kunnen niet op onze lauweren rusten. Meer inzet is

nodig voor onderwijs, voor innovatie, voor kwaliteit, voor prestatie en voor excellentie. Het zijn de lessen die wij goedschiks of kwaadschiks van de Aziatische jumbo's zullen moeten leren. Onze uitgangspositie is helemaal niet zo slecht. Maar de vraag is of wij de wil en de moed hebben ons aan de wereld van morgen aan te passen. Hebben wij in de woorden van Barack Obama, de kansrijke Amerikaanse Democratische presidentskandidaat, "The Audacity of Hope"? Een in daden om te zetten gedurfde hoop is inderdaad wat we mogen verwachten van Europa in een Eeuw van Azië.

Prof. mr L.J. Brinkhorst, o.a. oud-minister van LNV en van Economische Zaken, is hoogleraar internationaal en Europees recht en bestuur aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden. Hij was in de periode 1982-1986 Hoofd van de Europese delegatie in Japan.

Azië in de wereld

Wanneer men de term 'Azië' bezigt, wat bedoelt men dan precies? De toponym Azië werd voor het eerst gebruikt door de Griekse geschiedschrijver Herodotus (484-425 v.Chr.), die ermee bedoelde: alles ten oosten van de Egeïsche Zee, wat in zijn tijd neerkwam op Klein-Azië, Perzië en *terra incognita ulterior*. Als moderne Engelstalige werken de term *Asia* hanteren, wordt meteen toegelicht: *excluding the Near East*. Wanneer men de volkeren verder naar het Oosten: Chinezen, Japanners en Indiërs vraagt wat zij gemeen hebben, zullen zij zelden zeggen dat zij Aziaten zijn. *Azië is een Europees begrip*, dat pas na de komst van de Europeanen de *geassembleerde* aanduiding werd voor Zuid-, Oost en Zuidoost-Azië. De term Centraal-Azië, dat in tsaristisch Rusland *Turkestan* heette, is pas in de 20ste eeuw in gebruik gekomen en wordt sinds de ontbinding van de Sovjetunie als een nieuw deel van Azië beschouwd. Blikpunt van dit artikel vormen:

- de twee grootste landen van Oost-Azië: herrijzende supermogendheid China (inclusief Taiwan) en economische supermogendheid Japan, alsmede de beide Korea's;
- India, de opkomende regionale grote mogendheid in Zuid-Azië, die een toenemende strategische en economische wisselwerking vertoont met Oost- en Zuidoost-Azië;
- Zuidoost-Azië/ASEAN, dat als regionaal blok van tien staten een belangrijke rol speelt in collectieve veiligheid en regionale en trans-regionale integratie met Noordoost-Azië; en
- Centraal-Azië: vier van de vijf voormalige sovjet-republieken (behalve Turkmenistan).¹

Divergentie

Oost-Azië is meer een geografisch begrip dan een cultureel-historische eenheid. Hoewel de Japanse beschaving historisch een zijtak van de Chinese is, wordt zij in het huidige wereldbestel als afzonderlijke cultuur beschouwd, zoals Huntington deed in zijn essay over de botsing der beschavingen. *Business*-publicaties spreken vaak van 'Japan en Azië', analoog aan 'Groot-Britannië en Europa', alsof die twee eilandenrijken geografisch niet bij de nabijge continenten horen.

Anders dan het patroon in Europa, waar de Frans-Duitse verzoening lang de belangrijkste motor

van de Europese eenwording vormde, is de 'Koude Vrede' tussen China en Japan een bron van instabiliteit en een obstakel tegen regionale integratie gebleven. De tweedeling van de Koude Oorlog duurt voort op het Koreaanse schiereiland; het recent zeslandenakkoord over de de-nuclearisering van Noord-Korea moet zijn effectiviteit en duurzaamheid nog bewijzen. Het risico van een militair conflict tussen China en Taiwan over de politieke status van het eiland is nog niet bezworen. China en Japan hebben nog geen akkoord bereikt over de energiegeschillen in de Oost-Chinese zee. Economische kloven tussen buurlanden in de regio behoren tot de diepste ter wereld. Zo is het inkomen per hoofd van de bevolking in Japan meer dan het twintigvoudige van dat in China (\$ 36.000,= vs. \$ 1.700,=); dat van Singapore is meer dan het twintigvoudige van Indonesië (\$ 25.000,= vs. \$ 1.200,=), terwijl het Indonesische twee- tot viermaal zo groot is als dat van Vietnam, Laos, Cambodja en Myanmar.²

Het buitenlands beleid van China en Japan divergeert in sterke mate. Japan is een militaire bondgenoot van de Verenigde Staten, is 'erelid' van de Westerse clubs G-7/8 en OESO en werkt steeds vaker samen met de NAVO.³ De wederzijdse betrekkingen zijn, na een dieptepunt van 2001 tot 2006 vanwege de jaarlijkse bezoeken van voormalig premier Junichiro Koizumi aan de *Yasukuni Tempel*, waar zowel gevallen als oorlogsmisdadigers geëerd worden, onder zijn opvolger Shinzo Abe *provisorisch* verbeterd. Over geen van de twistpunten: de Yasukuni-bezoeken, geschiedschrijving van de Tweede Wereldoorlog en andere oorlogskwesties, Chinese oppositie tegen Japans permanent lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad, olie- en gasgeschillen in de Oost-Chinese Zee, Noord-Korea, het Japanse beleid inzake Taiwan, de voortdurende versterking van de militaire alliantie tussen Japan en Amerika, is echter duurzame overeenstemming in zicht.

China en Rusland hebben uit gedeelde frustratie over de NAVO-toetreding van enige voormalige Europese sovjetrepublieken en satellietstaten en de interventies in voormalig Joegoslavië enerzijds, en de vestiging van Amerikaanse militaire bases in Centraal-Azië vlakbij de Chinese grens, het Amerikaanse vlagvertoon in de Straat van Taiwan in 1996 en de versterking van de Amerikaans-Japanse militaire

alliantie anderzijds, hun oude bondgenootschap uit de jaren vijftig 'gereanimeerd'. Zij hebben met vier van de vijf voormalige sovjetrepublieken in Centraal-Azië een beginnend collectief veiligheidssysteem, de 'Shanghai Cooperation Organization' gevormd. China heeft sinds 2003 ook actief een 'strategisch partnerschap' met de Europese Unie gezocht. Chirac en Schröder waren hiervan een enthousiast voorstander als tegenzet tegen de *illegale* Amerikaans-Britse invasie van Irak, maar zij konden de beloofde naking van de Chinese voorwaarde, opheffing van het uit 1989 daterende *wapenembargo*, niet waarmaken vanwege gebrek aan consensus binnen de Unie. Teleurstelling over de EU is een *extra drijfveer* voor China geworden om de betrekkingen met Rusland te intensiveren en zijn eigen weg te gaan in de wereldpolitiek zonder al te veel acht te slaan op Westerse gevoeligheden, arrogantie en hypocrisie.

Oost-Aziatische integratie

Zolang er geen duurzame stabiele samenwerkingsrelaties tussen China en Japan zijn, is regionale integratie in Oost-Azië een fragiele zaak. China en Japan kunnen niet gezamenlijk een leidende rol

Zolang China en Japan niet kunnen samenwerken, is regionale integratie in Oost-Azië een fragiele zaak

spelen, zoals ooit de Frans-Duitse as in Europa. Ook een van de twee kan dat niet, omdat zij elkaar niet als leider aanvaardden. Daarom viel de leiding bij verstek aan ASEAN toe, mede vanwege de neutraliteit van het blok in de wereldpolitiek. Het Europese spiegelbeeld hiervan is dat Frankrijk en Duitsland niet in staat zouden zijn te leiden en bij verstek de Benelux die rol op zich zou nemen. ASEAN-strategen gebruiken overigens bescheiden de metafoer dat zij weliswaar 'achter het stuur zitten, maar alleen als taxi-chauffeur. De richting van de taxi wordt bepaald, niet door de chauffeur, maar door de passagiers, en dat zijn merendeels Chinezen of Japanners'.⁴

Op 2 mei 2000 ontmoetten de Zuidoost-Aziatische ministers van economische zaken voor het eerst in Yangon, Myanmar, hun Noordoost-Aziatische partners China, Japan en Zuid-Korea om de economische betrekkingen te verdiepen en de weg te banen voor een regionaal, economisch blok, verge-

lijkbaar met de vroegere EEG en met NAFTA. Zo kwam de term 'ASEAN + 3' in zwang. China kwam meteen in actie. Op de volgende ASEAN + 3-top in 2001 in Brunei verraste premier Zhu Rongji iedereen met het voorstel dat China en ASEAN binnen tien jaar een vrijhandelszone (FTA) zouden opzetten. Vervolgens stelde Zhu op de ASEAN + 3-top in Pnompenh in november 2002 voor dit proces te versnellen. De Japanse premier Koizumi was geschokt. Hij had *pro forma* ook een voorstel voor een door Japan geleide vrijhandelszone ingediend, maar hij had *geen strategie* en zat met de onmogelijke binnenlandse uitdaging om Japans protectionistische landbouwmarkt te liberaliseren.

Tot grote ergernis van de Japanners gingen China en ASEAN in Pnompenh meteen over tot een tijdschema voor de FTA-onderhandelingen. Japan beschouwde de Chinese acties als eerste stap op weg naar Chinese dominantie van Oost-Azië en als een 'dreiging' voor Japan. De doorslaggevende ontwikkeling in de richting van een Oost-Aziatische FTA was een realiteit, op gang gebracht door China, niet Japan.

China, Japan en Korea hebben alle drie hun eigen prioriteiten in het FTA-project. Japan wilde eerst een investeringsverdrag en beklagde zich erover dat China onvoldoende een markteconomie is. De Koreanen zeiden dat China zo'n haast maakte met het-FTA project met ASEAN '[o]mdat het zijn traditionele invloedssfeer als "Rijk van het Midden" aan het herbouwen is. Zij, de Chinezen toonden dezelfde houding tegenover Korea.' 'China is ook de belangrijkste magneet voor buitenlandse investeringen geworden en heeft Europese en Amerikaanse investeringen in Zuidoost-Azië grotendeels naar zich toe gezogen. Als compensatie heeft China zijn markt verder geopend en importeert nu meer uit de regio en investeert meer dan Japan, dat Zuidoost-Azië zijn achtertuin waande, maar waar zijn status nu betwist wordt door China. Japan ziet China als rivaal, niet als partner voor samenwerking.'⁵

Er is nog een reden waarom China zo'n haast maakte om zijn economische invloed in Zuidoost-Azië uit te breiden: Taiwan. Hu Zhaoming, directeur regionale samenwerking op Beijings ministerie van buitenlandse zaken, wond er geen doekjes om: 'Taiwan heeft nauwe handels- en investeringsrelaties met alle landen daar. Wij willen gewoon betere en nauwere economische betrekkingen met de ASEAN-landen dan Taiwan.' Hu beschreef dit ook als Chinees veiligheidsbelang.⁶

East Asia Summit

In december 2005 werd in de Maleisische hoofdstad Kuala Lumpur de eerste *East Asia Summit* gehouden. Behalve de ASEAN 10 + 3 waren ook India, Australië en Nieuw-Zeeland uitgenodigd. Voor deelname van de drie 'buiten-regionale' spelers hadden Japan en ASEAN zelf, vooral Indonesië, geijverd. Het was bedoeld als tegenwicht tegen China, dat door zijn overweldigende omvang vroeg of laat de nieuwe hegemoon van de regio zou kunnen worden. De Verenigde Staten hadden een schizofrene houding tegenover de top. Zo wilden de Amerikanen wel uitgenodigd worden, maar weigerde Washington bij voorbaat aan de voorwaarde voor toelating te voldoen, te weten ondertekening van het *Treaty of Amity and Cooperation*. Dit ASEAN-verdrag uit 1976, een jaar na de Amerikaanse nederlaag in Vietnam, had als hoofddoel de regio te vrijwaren van 'externe (= militaire = Amerikaanse) dominantie en interventie'. Australië, dat vaak betiteld wordt als de regionale 'onder-sheriff' van de Verenigde Staten, had ook tot het laatste moment geweigerd het verdrag te tekenen. De oppositie tegen deelname van 'blanke' landen dateerde overigens van het begin van het debat over Oost-Aziatische integratie begin jaren negentig, toen de Maleisische premier Mahathir met het idee van een 'East Asian Caucus without Caucasians' dweepte. James Baker, minister van buitenlandse zaken onder president Bush Sr., claimt dat hij Mahathirs project ondermijnd heeft, met de gedenkwaardige woorden: 'Trek geen lijn in het midden van de Stille Oceaan.'⁷ Dit leidde in plaats van Mahathirs *Caucus* tot de oprichting van APEC, de 'trans-Pacifc' economische dialoog, waarvan ook de Verenigde Staten, Canada, Mexico en Chili lid zijn.

De eerste top in Kuala Lumpur was slechts een 'house-warming', de intentieverklaring om tot een 'Oost-Aziatische Gemeenschap (EAC)' te komen. De deelname van de Australiërs, Nieuw-Zeelanders en Indiërs betekende niet dat zij ook lid van de EAC zullen worden, maar wel van de 'pan-Aziatische' vrijhandelszone. Australië en Nieuw-Zeeland waren al lid van het *ASEAN Regional Forum*, het dialoogorgaan voor regionale veiligheid, sinds de oprichting in 1995, terwijl India in 1996 toetrad. Ook de Verenigde Staten, de EU en Rusland doen mee.

In navolging van het ideologische en onrealistische idee van Condoleezza Rice om China te omringen door een 'cordon van democratieën': Japan, Australië en India, heeft Tokio recent ook de bevordering van

universele waarden als democratie, mensenrechten en de vrije markt tot element in zijn relaties met China gemaakt. Het betrekken van deze drie landen bij de Oost-Aziatische top als tegenwicht tegen China past geheel in dit beleid.⁸ Indonesië verwelkomde India omdat er vanouds een diepe *sinofobie*, niet alleen voor China als grote mogendheid, maar ook voor de overzeese Chinezen in de uitgestrekte, kwetsbare archipel rondwaart.

China heeft zich op zijn beurt even voortvarend in het Zuid-Aziatisch regionalisme binnengevochten als India in Oost-Azië is binnengeloodst. Tijdens de topontmoeting van de *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) in november 2006 rekruteerde China de hulp van Nepal, Bangladesh en Pakistan om, tegen de bezwaren van India in, geaccepteerd te worden als waarnemer en dialoogpartner.

Rusland kreeg op zijn beurt de status van 'waarnemer' op de *Summit*, omdat het geografisch een Stille Oceaan-oeverstaat is, hoewel het – anders dan de Verenigde Staten – minimale economische banden in de regio heeft. Voor de Verenigde Staten zou ook de waarnemerstatus overwogen worden. Op de volgende Oost-Aziatische top in Cebu, Filipijnen, in januari 2007, zou het volledig lidmaatschap van Rusland nader bekeken worden, maar dat is inmiddels afgewezen. Als de *East Asia Summit* (EAS) geheel zou worden geopend voor verre 'buitenstaanders' zoals Rusland, Amerika en Canada, zou het Oost-Aziatische karakter verloren gaan en zou het een duplicaat van APEC worden.⁹ EAS werd aangeduid als open forum voor dialoog over strategische, politieke en economische zaken om vrede, ontwikkeling, welvaart en regionale integratie in Oost-Azië te bevorderen. Men zou elk jaar bijeenkomen, na de jaarlijkse topontmoeting van ASEAN.

De tweede EAS werd na de jaarlijkse ASEAN-top in januari 2007 in Cebu, Filipijnen, gehouden. Dit was de eerste top sinds de verbetering in de Chinees-Japanse en Koreaans-Japanse betrekkingen. De drie noordoostelijke landen zijn er overeengekomen op een geschikt tijdstip een vrijhandelspact te sluiten. Ook zullen zij nog dit jaar formele onderhandelingen over een trilateraal investeringsverdrag beginnen. Alle 16 deelnemers (de ASEAN 10, de Noordoost-Aziatische 3, plus India, Australië en Nieuw-Zeeland) zullen een studie ondernemen om tot een vrijhandelszone te komen.

De top van Cebu nam als eerste concrete resultaat een 'Declaration on East Asian Energy Security' aan,



die de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen aanbeval als vitaal voor duurzame economische groei. De verklaring stelde ook een ASEAN-hoogspanningsnetwerk (*power-grid*) en een trans-ASEAN-gaspijpleiding voor. China gebruikt doorgaans dit soort *summits* om zijn status van economisch zwaargewicht te demonstreren. Triomfantelijk tekende de Maleisische premier Abdullah Badawi een lange-termijncontract ter waarde van \$ 25 miljard voor de levering van LNG (vloeibaar aardgas) aan een *terminal* in Shanghai. President Gloria Macapagal van de Filipijnen kondigde Chinese investeringen van \$ 1 miljard in een nikkelmijn, \$ 400 miljoen in een spoorlijn en \$ 300 miljoen in een glasfabriek aan. Er heerste algemene euforie over China als weldadige economische partner en niemand wil nog weten van het door *hard-liners* in het Pentagon, de wapenindustrie, ultra-nationalisten in Japan en onafhankelijkheids-fundamentalisten in Taiwan gepropageerde beeld van 'China als dreiging'.

Factor India

Toen Amerika in 1972 zijn strategische toenadering tot 'Communistisch' China begon, was 'Democratisch' India een bondgenoot van de Sovjetunie. Relaties tussen de volkrijkste en machtigste democratieën ter wereld waren koel en onverschillig. Ondemocratisch Pakistan, onder een regime van putschistische generaals en *mullahs*, was de favoriet van Amerika (en China); India mokte nog steeds over de militaire nederlaag die het in 1962 tegen China had geleden, en voelde zich verongelijkt door de Verenigde Staten, die New Delhi bleven straffen voor zijn neutraliteit tijdens de Koude Oorlog.

In mei 1998 ondernam India vijf kernproeven, de eerste sinds 1974. Een 'diep teleurgestelde' regering-Clinton legde India sancties op, o.a. beëindiging van alle (behalve humanitaire) hulp, stopzetting van alle militaire leveranties, van leningen door multilaterale instituties, alsmede van bilaterale leningen, behalve die voor voedselleveranties. Tegelijkertijd besefte Clinton dat Amerika na jaren van verwaarlozing een beleid van serieus engagement met India moest beginnen. Zijn *troubleshooter* voor die taak werd Strobe Talbott, plaatsvervangend minister van buitenlandse zaken. Talbott had 14 ontmoetingen met de Indiase minister Yaswant Singh met het doel India's ondertekening van het Kernstopverdrag te bereiken, waarin hij overigens niet slaagde. Singhs opgave was herroeping van de sancties te verkrijgen;

daarin was hij wel succesvol. Vlak voor het einde van zijn ambtstermijn bezocht Clinton India en baande daarmee de weg voor een doorbraak in de betrekkingen die zijn opvolger George W. Bush voortzette.¹⁰

Bush heeft er echter een ideologische en strategische wending aan gegeven: *een alliantie van 's wereld's grootste democratieën en een strategisch tegenwicht tegen China*. Een van Bush's eerste stappen was de degradatie van het Amerikaans-Chinese 'strategisch partnerschap', dat Clinton in 1998 met zijn ambtgenoot Jiang Zemin was overeengekomen, tot 'strategische competitie'. India was in 2001 in tegenstelling tot China een van de eerste landen die de Amerikaanse plannen voor een raketschild verwelkomden. Bush hief vervolgens de sancties vanwege de kernproeven op, maar weigerde India formeel als kernwapenstaat te erkennen. In januari 2004 onthulde Bush een overeenkomst die toememende samenwerking op het gebied van kernenergie en ruimtevaart inluidde. Premier Atal Behari Vajpayee verklaarde daarop: 'De visie van het strategisch partnerschap tussen India en de Verenigde Staten, die president Bush en ik delen, is hiermee een realiteit geworden [...] Onze relatie is steeds meer gebaseerd op gedeelde waarden en gemeenschappelijke belangen.'¹¹ Condoleezza Rice bezocht Delhi in maart 2005 en vertelde de nieuwe premier Manmohan Singh expliciet: 'Het is nu de politiek van de Verenigde Staten India te helpen een leidende wereldmogenheid te worden in de 21ste eeuw.'¹²

De neoconservatieve elementen in Washington, met hun buitenlandse politiek van 'democratisch evangelisme' en 'conagement', een mengeling van *engagement* en *containment* van China, hebben overigens niet veel geestverwanten in Delhi. In april 2005, toen in de grote steden van China gewelddadige anti-Japanse demonstraties plaatsvonden, bracht premier Wen Jiabao een bezoek aan de Indiase hoofdstad. Wen bood India Chinese steun aan om permanent lid van een hervormde VN-Veiligheidsraad te worden en sprak Chinese oppositie uit tegen toetreding van Japan, dat wel Amerikaanse steun genoot. Wen en zijn ambtgenoot Manmohan Singh tekenden een breed opgezet strategisch vijf-jarenpact voor samenwerking in de *high tech*-sectoren, waarin deze twee snelst groeiende 'olifant-economieën' (mammoet-versies van 'tijger-economieën') optimale synergie hebben: India in *software*, China in *hardware*. De twee leiders zongen in duet: 'India en China kunnen samen de wereldorde herscheppen.'¹³

Op energiegebied leken China en India lange tijd rivalen te worden, die slaags zouden kunnen raken over olie en mineralen. India heeft jarenlang de mensenrechtenschendingen van de Birmese junta veroordeeld, totdat het zich zorgen begon te maken over de groeiende Chinese invloed in dat geteisterde buurland. In 1993 maakte premier Narasimha Rao een 'realistische U-turn' en normaliseerde hij de betrekkingen met de junta, om de volgende redenen: 1 pacificatie van de Noordoost-Indiase deelstaat Nagaland aan de grens met Birma, waar bergstammen voor onafhankelijkheid strijden; 2 exploitatie van olie- en delfstoffen, wat de Chinezen al jaren succesvol deden; en 3 tegengaan van Chinese militaire en economische invloed: India bouwde een haven aan de Golf van Bengalen, vlakbij de door China gebouwde haven op de Cocos-eilanden.

India is tot de conclusie gekomen dat de Westerse sancties tegen de junta Birma alleen verder in de armen van China gedreven hebben. Nu verzetten China, India en ASEAN zich gezamenlijk tegen Amerikaanse en EU-sancties, die de humanitaire situatie verergeren, contraproductief zijn en een politieke oplossing bemoeilijken.¹⁴ In januari 2006 schoven India en China hun energie-rivaliteit terzijde. De beide staatsoliemaatschappijen CNPC en ONGC tekenden een megapact voor gezamenlijke offertes in Centraal-Azië, het Kaspische-Zeegebied, Afrika en Latijns-Amerika. De Indiase Minister van Olie M.S. Aiyer lichtte toe dat felle Chinees-Indiase concurrentie de prijzen alleen maar verder opgedreven had.¹⁵

Het grootste energie-twistpunt tussen de Verenigde Staten en India is de bouw van een gaspijpleiding van Iran door Pakistan naar India ter waarde van \$ 7,5 miljard, waarover al 15 jaar onderhandeld wordt. India verwerpt resoluut elke Amerikaanse druk over zijn millennia-oude relaties met een ander Aziatisch imperium (Perzië). De Amerikanen hebben Delhi wel een alternatief aangeboden. In december 2006 tekende Bush een 'overeenkomst inzake civiele kernenergie'. De Verenigde Staten zullen India unilateraal als kernwapenmogendheid erkennen, terwijl het land het *Nucleair Non Proliferatie Verdrag* (NNPT) (en het *Kernstopverdrag*) niet heeft getekend, en zullen India grotendeels vrijstellen van inspecties door het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA). Washington hoopt dat Amerika dan beloond zal worden met orders voor Amerikaanse kerncentrales van Westinghouse en dat India Rusland zal

dumpen als leverancier van nieuwe wapensystemen.

In zowel India als de Verenigde Staten is sterk verzet tegen de *deal*, die nog lang niet compleet is, laat staan geratificeerd. Vele Congresleden in Washington zijn fel tegen, omdat de bevoorrechte behandeling van 'democratisch' India negatieve precedenten schept voor andere niet-erkende en potentiële kernwapenstaten, zoals Israël, Pakistan, Noord-Korea en Iran, en omdat het non-proliferatieregime geheel ondermijnd zou kunnen worden. Nationalisten in India zijn fel gekant tegen elke externe restrictie op India's 'nucleaire soevereiniteit' en willen niet afhankelijk worden van Amerika als leverancier van kerncentrales en splijtstof. Import van schone-steenkool- en hernieuwbare energie-technologieën zou een snellere en goedkopere oplossing zijn.

De spanning tussen Delhi en Washington is in april/mei jl. verder geëscaleerd, waar de democratie het luidruchtigst is: het Amerikaanse Congres. Een consortium van Indiase bedrijven onder leiding van het staatsbedrijf ONGC heeft een groot nieuw gasveld ontdekt in Iran, 90 km van de havenstad en het nucleair centrum Bushehr. Exploitatie van dit veld vereist aanzienlijke schaalvergroting van de Indiase aanwezigheid in Iran, en dat op een moment dat het ontwerpverdrag voor de nucleaire *deal* bij het Amerikaanse Congres ligt. Vijf Congresleden schreven in

'India zal een vriend zijn van de Verenigde Staten, maar nooit een bondgenoot'

mei een ultimatieve brief aan premier Singh, waarin zij eisen dat India alle energie- en militaire betrekkingen met Iran verbreekt. Bush heeft zich rechtstreeks in de confrontatie gemengd en geprobeerd de zaak te sussen. Delhi neemt dit affront tegen India's soevereiniteit hoog op, maar moet afwegen wat het meest waard is: toegang tot Amerikaanse nucleaire technologie en brandstof of gas-importen uit Iran. Bush is bang dat de leveringen aan India de mist in gaan.¹⁶

Er is nog een andere kaper op de kust. President Vladimir Poetin, die methodisch en rigoureuus werkt aan herstel van Ruslands status als topspeler in het zg. nabije buitenland en op het wereldtoneel, wil na het verlies van zoveel ronden in Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië niet ook nog eens India

offeren aan Amerikaanse 'nieuwkomers'. De Amerikaanse wapenindustrie onder leiding van president Clintons voormalige Republikeinse minister van defensie William Cohen heeft in januari haar hele arsenaal gedemonstreerd op een *air-show* in India's technologie-centrum Bangalore in de hoop dat de Indiase luchtmacht, die dit jaar 126 nieuwe gevechtsvliegtuigen wil kopen, voor Amerikaanse *hardware* zal kiezen. Poetin was de eregast op de Indiase Nationale Feestdag en vlak voor zijn komst was er een akkoord getekend voor gemeenschappelijke productie van MIG-vliegtuigmotoren en gezamenlijke ontwikkeling van een transportvliegtuig.¹⁷

Of India later dit jaar Amerikaanse F-16's of Russische Mig 35's zal kopen, is een beslissing die lange-termijnimplicaties heeft voor de strategische oriëntatie van India als kandidaat-lid van een nieuw opkomende geostrategische driehoek Rusland-India-China óf als lid van een door Amerika geleid 'cordon van democratieën'. In februari zijn de ministers van buitenlandse zaken van Rusland, China en India voor de tweede maal in Delhi bijeengewest 'om internationale vrede te bevorderen en samenwerking op o.a. energiegebied te intensiveren'. De taal was diplomatiek, maar hier sprak een opkomend *trilateraal top-orgaan* van drie landen die samen 40% van de wereldbevolking uitmaken en de snelst groeiende economieën ter wereld hebben, en paal en perk wilden stellen aan nieuwe Amerikaanse unilateralistische avonturen, in de eerste plaats in Iran.¹⁸ 'India zal nooit een bondgenoot van Amerika worden,' zei Arundhati Ghosh, Indiase oud-ambassadeur voor ontwapeningsonderhandelingen. 'Maar wij zullen een vriend zijn, wat heel anders is,' en zij lichtte toe dat je als bondgenoten van Amerika moet gehoorzamen; als vriend kun je samenwerken met wederzijds goedvinden of weigeren.

Een topman uit de Indiase olie-industrie zei dat India meer op één lijn zit met Rusland en China dan met het Westen. R.S. Sharma, CEO van ONGC, zei dat India niet de luxe heeft olie-exporteurs te vertellen wat het wil. 'Westerse functionarissen hebben teveel pretenties. [...] Wij, India en China niet.' Sharma vervolgde dat sommige landen de situatie in Darfur, Soedan, hebben opgeblazen. 'Darfur was niet zo slecht als is beweerd. Wij – India – bouwen bruggen met gelijkgezinden, zoals China en Rusland.'¹⁹ Of dit allemaal aanwijzingen zijn dat de hooggespannen verwachtingen van de regering-Bush over India een luchtkasteel zullen blijken, weten we

nog niet. Maar het ziet ernaar uit dat de plannen van de neoconservatieven en andere *China-bashers* in Washington om China in te dammen met een door Amerika geleid cordon van democratieën een waan-idee was in dezelfde categorie als de beslissing die ten grondslag lag aan het debacle in Irak.

Shanghai Cooperation Organization

Het is voorbarig te concluderen dat India prioriteit geeft aan zijn relaties met China en Rusland boven die met Washington, maar de duidelijkste aanwijzing dat India zijn strategische relaties met Azië en Eurazië wil institutionaliseren, is dat het vorig jaar als *waarnemer* is toegetreten tot de *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), de in 2001 opgerichte regionale anti-terrorisme en collectieve veiligheidsorganisatie van zes leden: China, Rusland, Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan en Oezbekistan, en – sinds 2006 – vijf waarnemers: India, Iran, Mongolië, Pakistan en Afghanistan. De voorloper van de SCO, de *Shanghai Five*, is in 1996 opgericht en voortgekomen uit het multilaterale onderhandelingsproces over permanente grenzen na de ontbinding van de Sovjetunie. Vandaar dat Oezbekistan, dat geen grens met China deelt, pas in 2001 is toegetreten. De oorspronkelijke opzet van de organisatie was de broze nieuwe staten met willekeurig door Stalin getrokken grenzen, multi-etnische bevolkingen en grote Russische minderheden, te stabiliseren; terrorisme, separatisme en extremisme te bestrijden; en economische ontwikkeling te bevorderen.

De organisatie benadrukte aanvankelijk dat zij geen anti-Amerikaans militair blok is en wil zijn, maar daar is na de multilateralisering van de Amerikaanse oorlog in Afghanistan tot een NAVO-oorlog, oppositie tegen de uitzichtloze oorlog in Irak, de Amerikaanse zenuwen-oorlog tegen het Iraanse regime van Ahmedinejad en vooral de Oranje-revoluties in Oekraïne, Georgië en Kirgizië verandering in gekomen. Langdurige Amerikaanse militaire aanwezigheid in Centraal-Azië is onaanvaardbaar en Amerikaanse contacten met oppositionele krachten worden er als destabiliserend ervaren. In 2005 heeft de SCO de Verenigde Staten gevraagd een datum te bepalen voor terugtrekking van de 'tijdelijke' militaire bases in Kirgizië en Oezbekistan. De Oezbeekse regering heeft de bases er kort daarop gesloten na de felle Amerikaanse kritiek op het bloedbad in Andizhon in mei 2005. De Oezbeekse dictator Karimov werd minder dan twee weken later in Beijing

verwelkomd, een teken dat China hard optreden tegen moslimextremisten apprecieert en de olie en mineralen in Centraal-Azië nodig heeft.

De SCO streeft naar consolidatie en uitbreiding, in de eerste plaats statusverhoging van de waarnemers tot volledige leden. Iran heeft het lidmaatschap aangevraagd om zijn diplomatieke positie in de confrontatie met het Westen te versterken, maar Kazachstan wijst toetreding van dit land vooralsnog van de hand, omdat dat de karikaturale Amerikaanse karakterisering van de SCO als 'Oosterse anti-NAVO' en een 'OPEC met kernwapens' geloofwaardigheid zou geven. De nieuwe secretaris-generaal van de SCO, Bolat Nurgalijev, voormalig sovjetdiplomaat en oud-vice-minister van buitenlandse zaken van Kazachstan, verklaarde wel dat hij versterking van de banden met India zou verwelkomen, maar hij wilde niet zeggen of India statusverhoging had aangevraagd.

De volgende top van de SCO is in augustus 2007 in de Kirgizische hoofdstad Bisjkek. De verwachting is dat de Amerikaanse basis Manas opnieuw aan de orde zal komen.²⁰ Eveneens in augustus zal de SCO een anti-terrorisme-oefening houden in Tsjeljabinsk in het Oeral-gebied. De secretaris van de Russische Nationale Veiligheidsraad, Igor Ivanov, heeft suggesties in westerse media als zou dit juist aantonen dat de SCO een militair pact vormt, van de hand gegaan. 'Wij hebben nooit de transformatie van de SCO tot militaire alliantie overwogen. De SCO houdt [...] manoeuvres voor anti-terroristische doeleinden en dit jaar heet de oefening *Vredesmissie 2007*.'²¹ De SCO heeft inderdaad geen permanente militaire bevelsstructuur zoals het vroegere Warschaupact en slechts een klein civiel secretariaat in Beijing, dat in niets te vergelijken is met de gigantische NAVO-structuren.

Conclusie

De geostrategische kaart van Azië kent drie samenwerkingsverbanden, die alle drie hybride of buiten-Aziatische elementen tonen: *ASEAN + 3* omvat Japan, dat militair met Amerika is verbonden en economisch meer met het Westen dan met de rest van Azië gemeen heeft. De *East Asia Summit* telt India en niet-Aziatisch Australië en Nieuw-Zeeland onder zijn leden. Dan is er de *Shanghai Cooperation Organization*, die, hoewel haar territorium grotendeels in Azië ligt, Rusland als lid heeft, wat de organisatie een *Euraziatisch* fenomeen maakt. Alle

drie streven zij regionale integratie, vrede, veiligheid en economische ontwikkeling na; territoriaal overlappen zij elkaar; en twee van de drie staan open voor toetreding van nieuwe leden. *ASEAN + 3* in feite ook, want vroeg of laat zal Noord-Korea erbij komen. Van de droom van een Aziatische Unie naar het model van de Europese Unie bestaan allerlei versies, maar zelden of nooit wordt er hardop gedacht over een Aziatische Unie die zowel *ASEAN + 3*, *EAS* als *SCO* omvat en die zich uitstrekt van Kazachstan tot Indonesië. De geografische afstanden in Azië zijn zoveel groter, de historische, culturele, taal-, religieuze, politieke en economische kloven zoveel dieper, dat doeltreffende integratie veel en veel moeilijker zal zijn en nog veel langer zal duren dan in Europa.

Maar er is een begin. Een jaar geleden was het nog onzeker of Japan en China snel 'on speaking terms' zouden raken, maar nu onderhandelen zij over een *Free Trade Area* en een investeringsverdrag. Rivalen India en China coördineren samen met Rusland hun energiebeleid en diplomatieke strategieën om de Amerikaanse wereld-dominantie te blokkeren. Het Amerika van Bush daarentegen opereert met verdeeldheid zaaiende ideologische concepten als een *cordon van democratieën* als tegenwicht tegen China. Zelfs Henry Kissinger schreef dat 'India niet door Amerika tegen China wil worden opgezet en zich diep gekrenkt zal voelen door elke Amerikaanse poging om voor die rol gebruikt te worden'.²²

China is de grootste speler en uniek omdat het van alle drie opkomende groeperingen deel uitmaakt, maar India is de spil, de democratische arbiter die Amerika wellicht op zijn plaats kan houden. Het is zeer wel denkbaar dat midden 21ste eeuw een Chinees-Indiase As de stem van een Azië zal zijn en de belangrijkste alliantie in de wereld.

Noten

- 1 In Turkmenistan heeft de opvolger van de overleden president Saparmurat Nyazov, Gurbanguly Berdimuhammedov, inmiddels aangekondigd dat zijn land opnieuw zal deelnemen in regionale samenwerkingsverbanden.
- 2 The Economist, *Pocket World in Figures*, 2007.
- 3 'Japanese PM visits NATO in signs of growing cooperation', AP/Dow Jones, 12 januari 2007.
- 4 Hiroshi Matsubara, 'Asian Community remains distant goal', in: *Asabi Shimbun*, 8 maart 2006.
- 5 Interview met Kyung Tae Lee, president van het Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), 29 april 2005.

- Zie nader over Oost-Aziatische integratie: Willem van Kemenade, *The Political Economy of Northeast Asian Integration*, Brussel: European Institute for Asian Studies, 2005 (www.willemvk.org).
- 6 Interview met Hu Zhaoming, Beijing, 3 juni 2005.
 - 7 James A. Baker III, 'America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community', in: *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5, winter 1991/1992, blz. 1-18.
 - 8 Zie: www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0601.html
 - 9 Shulong Chu, 'The East Asia Summit: Looking for an Identity', *Brookings Northeast Asia Commentary*, februari 2007.
 - 10 Strobe Talbott, *Engaging India, Diplomacy, Democracy and the Bomb*, Brookings Institution Press, 2004.
 - 11 Guy Dinmore, 'Bush announces closer ties to India'; en Edward Luce, 'India hails new partnership', beide in: *Financial Times*, 13 januari 2004.
 - 12 Gwynne Dyer, 'Who needs America?', in: *South China Morning Post*, 14 april 2005.
 - 13 Joseph Nye, 'An Asian plot against America? Hardly', in: *South China Morning Post*, 16 april 2005.
 - 14 Willem van Kemenade, *Reflections on the China-Burma Link: The Participation of Burma (Myanmar) in the October 2004 Hanoi ASEM Summit*, Briefing Paper for the European Commission, 19 juli 2004.
 - 15 Sarita Rai, 'China and India: Bidding Partners, at least on Paper', in: *International Herald Tribune*, 20 januari 2006.
 - 16 Siddharth Srivastava, 'Indian energy, a delicate balancing act', in: *Asia Times*, 11 mei 2007.
 - 17 Dow Jones, 'India strikes arms deals with Russia ahead of Putin visit', 24 januari 2007.
 - 18 Jeremy Page, 'Giants meet to counter US power', in: *Times* (Londen), 15 februari 2007.
 - 19 Anand Giridharadas, 'What role for emerging India as a U.S. ally?', in: *New York Times*, 7 februari 2007.
 - 20 Daniel Seresin, 'Anti-Western mood gains strength', Eurasianet, 22 mei 2007.
 - 21 Interview met secretaris Ivanov van de Russische Veiligheidsraad, *RIA Novosti*, 22 mei 2007.
 - 22 Henry A. Kissinger, 'Anatomy of a partnership', in: *International Herald Tribune*, 10 maart 2006.

Willem van Kemenade is als *visiting senior fellow* verbonden aan *Clingendael Asia Studies (CAS)*

Aankondiging: *Cursus Internationale Politiek*, najaar 2007

De *Cursus Internationale Politiek* van Instituut Clingendael is een inleidende kennismaking met internationale politiek in het algemeen en het Nederlands buitenlands beleid in het bijzonder. Daarom is de *Cursus Internationale Politiek* bij uitstek interessant voor de partners van medewerkers van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie die naar het buitenland worden uitgezonden. Maar ook voor studenten en andere belangstellenden die hun kennis op dit gebied willen vergroten.

De cursus vindt plaats op de dinsdagmiddag van **2 oktober t/m 11 december 2007**.

Tot de onderwerpen behoren o.a.: Nederlands buitenlands beleid, democratisering en ontwikkeling, de Europese Unie, vrede en veiligheid, alsmede actuele politieke ontwikkelingen in een aantal specifieke landen en regio's.

De kosten voor deze cursus bedragen € 550,- (subsiënten € 450,-)
Na afloop ontvangen de cursisten een Clingendael Certificaat.

Inschrijven voor 31 augustus a.s. via Instituut Clingendael, Afdeling CDSP, Postbus 93080,
tel.: 070 – 3746628 of e-mail: cdsp@clingendael.nl
Inlichtingen: Mevr. C. ten Have
Zie ook: www.clingendael.nl/cdsp/training/cip/

Economische diplomatie en samenwerking in Oost-Azië

Wirwar van handelsovereenkomsten en overlegorganen

Regionale samenwerking is, naast de interne ontwikkeling van China en de relatie tussen China en Japan, één van de factoren die de toekomst van de politieke economie van Oost-Azië zullen bepalen.¹ De manier waarop deze samenwerking vorm krijgt, geeft de doorslag voor de onderlinge verhoudingen in de regio. Dit is ook van groot belang voor de relatie van Oost-Azië met de Verenigde Staten en de Europese Unie als belangrijkste handelspartners. Handel van de EU met China, Japan en de dynamische Aziatische economieën gezamenlijk was in 2006 groter dan met enige andere regio: import en export bedroegen toen respectievelijk 29,3 en 17,2% van de totale externe EU-handel. China was in 2006 de tweede handelspartner van de EU, terwijl de EU dat zelfde jaar bovenaan prijkte op de lijst van handelspartners van China – vóór Amerika en Japan.²

De vraag die vooral derde partijen bezighoudt is of samenwerking in Azië gastvrij en open zal zijn of dat deze zal leiden tot blokvorming ofwel een 'Fort Azië'. Dit is van wezenlijk belang voor de EU als geheel en in het bijzonder voor Nederland, dat intensieve handelsbetrekkingen met Oost-Azië onderhoudt en grote investeerder is in de regio. Economische relaties omvatten bilaterale betrekkingen, interregionale partnerschappen en multilaterale samenwerking, tot het niveau van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Hoewel geïnvesteerd wordt in versterking van de relaties in brede zin – zoals sinds 1996 geïnstitutionaliseerd in de *Asia Europe Meeting* (ASEM) – zijn de economische betrekkingen en handelsrelaties tussen de Oost-Aziatische regio's het meest intensief.

Voor de onbevangen lezer is de huidige stand van zaken in Oost-Aziatische samenwerking moeilijk te doorgronden. Een belangrijke oorzaak is dat de belangrijke politieke verhoudingen – vooral tussen rivalen Japan en China – aan grote verandering onderhevig zijn en de samenwerking in uiteenlopende richtingen duwen. Ook de rol van de Verenigde

Staten verandert, zowel regionaal als bilateraal. Daarnaast hebben de typisch Aziatische kenmerken, zoals de productienetwerken in de regio en de tot nu toe veelal pragmatische en vrijblijvende methode, nog steeds grote invloed op de economische samenwerking.

Het afgelopen decennium is een veelvoud aan (elkaar veelal overlappende) handelsovereenkomsten en overlegorganen opgezet. Om overzicht te scheppen in deze wanorde, dienen niet één, maar twee zogenoemde 'noodle bowls' ontrafeld te worden: niet alleen de welbekende *noodle bowl* van vrijhandelsovereenkomsten, maar ook die van intergouvernementele overlegorganen.

Van regionalisering naar regionalisme

Regionale samenwerking in Oost-Azië beperkte zich tot de jaren '90 veelal tot netwerken van internationaal opererende (vooral Japanse) particuliere ondernemingen. Dit samenwerken van onderop (*regionalisering*) wordt sinds de financiële en economische crisis van 1997 steeds meer aangevuld met door overheden gestuurd samenwerken van bovenaf (*regionalisme*).

De Oost-Aziatische landen staan in dit verband voor een dubbele uitdaging. Enerzijds richt samenwerking zich op bilaterale en multilaterale vrijhandelsovereenkomsten of economische partnerschapsovereenkomsten (zogenoemde *FTAs* en *EPAs*). Anderzijds wordt gewerkt aan meer geïnstitutionaliseerde samenwerking op andere terreinen dan de economie.³ Beide samenwerkingsvormen verdienen toelichting.

Noodle bowl 1: verstregeling van handelsovereenkomsten

Er bestaat brede consensus dat een grotere mate van vrijhandel in het voordeel van alle partijen is – hoewel niet noodzakelijkerwijs voordelig voor alle industrietakken in ieder land.⁴ Vanwege de omvang-

rijke regionale productienetwerken en de intensieve handel tussen landen en regio's zijn mondiale afspraken binnen de WTO de meest gewenste weg naar handelsliberalisering. Omdat onderhandelingen in Genève echter slechts stapvoets voortschrijden, worden vooral sinds de start van dit millennium in Azië – evenals in andere regio's – de onderhandelingen voor bilaterale en multilaterale handelsovereenkomsten opgevoerd.

De metafoer van de 'noodle bowl' is de Aziatische variant van de welbekende 'spaghetti bowl'-stijlfiguur, zoals geïntroduceerd door de Indiase econoom Jagdish Baghwati. Deze verwijst naar de verwarring die kan ontstaan door talrijke bilaterale handelsovereenkomsten en de daarmee gepaard gaande verstremgeling van origineregels. De *noodle bowl* zoals hier gebruikt, duidt op de veelheid en overlapping van bilaterale, multilaterale en regionale overeenkomsten, maar laat de meer economische origine van de 'spaghetti bowl'-metafoer buiten beschouwing.

Recente economische ontwikkelingen in de Aziatische regio illustreren de opwaartse trend in handelsovereenkomsten. De aantallen spreken duidelijke taal: in 2006 werden in Azië 84 handelsovereenkomsten gesloten en waren er nog eens 98 voorgesteld of in onderhandeling.⁵ Een recent gesloten handelsovereenkomst tekent de dieperliggende wanorde die de *noodle bowl*-metafoer vertegenwoordigt. Japan en Thailand ondertekenden in april jl. een FTA, terwijl de onderhandelingen voor een bredere economische partnerschapsovereenkomst tussen Japan en de *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) – waarvan Thailand ook lid is – onvermoeid doorgaan en ook het voorstel voor een (nog bredere) Oost-Aziatische handelsovereenkomst al op tafel ligt. Niet alleen op bilateraal, multilateraal en regionaal niveau wordt echter onderhandeld: ook industriespecifieke overeenkomsten en investeringsakkoorden liggen op tafel of zijn reeds beklonken. Kwantiteit is echter geen indicatie voor kwaliteit. Om de werkelijke economische gevolgen van handelsovereenkomsten te meten, dient hun (relatieve) invloed op de totale handel in beschouwing genomen te worden. Dan blijkt dat de effecten in de praktijk zeer sterk uiteenlopen en een aanzienlijk deel van de verdragen meer om symbolische en/of strategische redenen dan op economische gronden gesloten worden.⁶

De pragmatische aanpak viert hoogtij: verdragen worden gesloten tussen landen of industrieën waar

en wanneer dat mogelijk is, in plaats van een rechtstreeks streven naar een brede overeenkomst. Enerzijds vergemakkelijkt dit brede onderhandelingen, doordat er reeds afspraken liggen en doordat ervaring wordt opgebouwd met de gevoeligheden en manier van onderhandelen van de partijen. Anderzijds bemoeilijkt deze pragmatische methode de logistiek voor bedrijven met regionale productienetwerken, doordat handelsovereenkomsten tussen landen in de regio verschillen en elkaar overlappen. De vergelijking van deze situatie met de verstremgeling van noedelslierten in een noedelkom is dus op haar plaats.

Noodle bowl 2: geïnstitutionaliseerde samenwerking

In het laatste decennium is de behoefte aan meer dan alleen economische samenwerking in de regio gegroeid. De regeringen van Zuid- en Noordoost-Azië beschouwen samenwerking tot op het hoogste niveau als belangrijk middel om de stabiliteit in de regio te vergroten en traditionele en niet-traditionele vormen van veiligheid – zoals energie, milieu, gezondheid – te waarborgen. De financiële en economische crisis die in 1997 begon met de val van de Thaise baht, diende als *eye-opener*, en terroristische aanslagen, grensoverschrijdende milieuvervuiling en epidemieën (zoals de vogelgriep en SARS) versterkten het gevoel van urgentie. Hoop en verwachting zijn ook dat regionale samenwerking gemeenschapsgevoel en een Aziatische collectieve identiteit versterkt. Dit zou ertoe bijdragen de herinneringen aan de koloniale periode en de Tweede Wereldoorlog – die in Azië nog vaak sterk aanwezig zijn – te boven te komen.

De metafoer van het *noodle bowl*-effect als aanduiding voor de verknoping van handelsovereenkomsten is steeds meer ook van toepassing op het terrein van intergouvernementele samenwerkingsverbanden. Deze verbanden zijn qua leden en doelstelling steeds moeilijker van elkaar te onderscheiden. In de jaren '90 waren het vooral *inter*-regionale samenwerkingsorganen die werden opgericht: de *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) en het *ASEAN Regional Forum* (ARF). Vooral toen de financiële en economische crisis van 1997 de regio in zijn greep kreeg, nam echter ook zuiver Aziatische regionale samenwerking vele – elkaar overlappende – vormen aan.⁷ Zo bestaat sinds 1997 het *ASEAN Plus Three* (ofwel ASEAN +3 of APT) overleg tussen ASEAN, China, Zuid Korea en Japan. Deze landen ontmoeten elkaar sinds enkele jaren ook in kleiner gezelschap in *ASEAN*

Plus One en Tripartite Cooperation. Tijdens de eerste *East Asia Summit* in 2005 kwam een grotere groep landen bijeen in ASEAN +6. Toen waren ook India, Australië en Nieuw-Zeeland als leden en Rusland als waarnemer aanwezig. Op financieel terrein zijn er, sinds het Japanse idee van een *Asian Monetary Fund* in 1997 spaak liep door tegenstand van de Verenigde Staten, allerlei nieuwe samenwerkingsverbanden in het leven geroepen. De landen van Oost-Azië zijn nu financieel met elkaar verbonden via het *Chiang Mai Initiative* en het *Asian Bond Fund*. In mei 2007 werd op de ontmoeting van APT-ministers van financiën besloten tot multilateralisering van het *Chiang Mai Initiative*, dat tot nu toe een netwerk van bilaterale 'currency swaps' was. Hiermee is weer een stap in de richting van een Aziatisch Monetair Fonds gezet.

Tijdens de eerste *East Asia Summit* werd het voorstel voor een *East Asian community* nieuw leven in geblazen. Dit idee resulteerde in de jaren '90 nog in grote tegenstand van de Verenigde Staten, maar krijgt ruimte, nu dit in Azië als regionale grote mogendheid opererend land gepreoccupeerd is met het Midden-Oosten en Centraal-Azië, en een meer actieve rol van nauwe bondgenoot Japan voorstaat. De meningen over wat de Oost-Aziatische gemeenschap precies in zou moeten houden, lopen echter nog zeer uiteen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat deze niet expliciet gedefinieerd wordt. In de ogen van de betrokken landen zou de keuze voor een definitie de discussie namelijk verengen en wellicht doen stuklopen. De kleine in plaats van hoofdletter 'c' van *community* is illustratief voor deze bewuste vaagheid: een hoofdletter zou impliceren dat de groep al vast ligt. Toch wordt deze 'c' – evenals de 'n' van *Asia(n)* – zelfs in beleidsteksten vaak foutief aangehaald. Zoals ook bij de verstengeling van handelsovereenkomsten het geval is, blijken de details van de *noodle bowl* van intergouvernementele samenwerking moeilijk te doorgronden.

Rivaliteiten als struikelblok?

Regelmatig worden voornamelijk buiten de regio zorgen geuit dat regionale samenwerking in Oost-Azië minder inclusieve vormen aan zou kunnen nemen. Kritiek bestaat ook als gevolg van de indruk dat de intergouvernementele samenwerkingsverbanden vooral *'talking shops'* zijn, die meer gaan over *wie* aanwezig mag zijn dan *waarover* samenwerking zou moeten gaan. Analyse van de vraag waarom regionale samenwerking in Azië zo'n veelvoud aan vormen

aanneemt, kan achtergrond en inzicht bieden om in dit opzicht prioriteiten te stellen. Zowel economische als politieke factoren spelen een rol.

Een belangrijke oorzaak van het *noodle bowl*-effect van *handelsovereenkomsten* in Oost-Azië is de opwaartse spiraal die is ontstaan doordat landen het zich niet kunnen veroorloven achter te blijven wanneer andere landen overeenkomsten sluiten. De economische voordelen die een vrijhandelsovereenkomst ondertekenaars biedt, benadelen namelijk eenieder die hier buiten valt. Hierdoor is de ene handelsovereenkomst een directe impuls voor een volgende. Economische integratie verliep in Azië lange tijd op natuurlijke wijze, door de omvangrijke productienetwerken en de dynamiek van handel en investeringen. De drang naar handelsverdragen van Aziatische landen werd ingegeven door onvrede met het feit dat in dit proces te veel gebruik kon worden gemaakt van de verschillen (in bijvoorbeeld arbeidskosten) tussen landen in de regio.⁸ Ook het uitblijven van resultaten van onderhandelingen binnen de WTO en de toename van handelsverdragen elders ter wereld speelden een rol.

De spiraal werd in Oost-Azië op gang gebracht door het Chinese voorstel voor een China-ASEAN FTA in 2000. Hoewel Korea al eerder een vrijhandelsvoorstel aan Japan had gedaan (1998), en de

In Oost-Azië zijn intergouvernementele samenwerkingsverbanden vooral praatgroepen

bilaterale overeenkomst tussen Japan en Singapore als eerste gesloten werd (2002), was China namelijk de eerste *grote speler* die met een *doel- en zelfbewuste strategie* opereerde. Een belangrijke motivatie voor China was het binden en erbij trekken van ASEAN, dat met de groei van China in economisch en politiek opzicht haar positie en relevantie relatief zag verslechteren.⁹ China toonde zich diplomatiek sterk door bewust een hand uit te steken naar deze groep landen. En met succes: de goede wil die het toonde door genoeg te nemen met een handelstekort voor landbouwproducten sinds de eerste fase van de handelsovereenkomst in werking is getreden, heeft China's imago in de meeste ASEAN-landen veel goed gedaan.¹⁰ De Japanse diplomatie is in dit opzicht opvallend minder succesvol en visionair. Integendeel,

deze lijkt steeds een stap achter te lopen. Zo zegde Japan pas begin 2006 toe haast te maken met het aangaan van FTA's in plaats van te blijven aandringen op (bredere) EPA's, en bracht het niet alleen onderhandelingen over een FTA met ASEAN maar ook met de *Gulf Cooperation Council* (GCC) pas op gang ruimschoots nadat China dat had gedaan.¹¹

De spanning tussen regionale actoren, vooral China en Japan, kan als een oorzaak van het *noodle bowl*-effect in *intergouvernementele samenwerking* gezien worden. Hoewel beide landen er prat op gaan te benadrukken dat ASEAN 'chauffeur' is van het regionaliseringsproces, proberen zowel Japan als China hun eigen rol in de regio te versterken door de rol en invloed van de ander te verzwakken. Zo geven de Chinezen de voorkeur aan het puur Aziatische ASEAN +3-proces, waarin China met ASEAN sterk staat en vrijwel alle landen de herinnering aan het Japanse oorlogsverleden en de koloniale periode delen. De Japanners daarentegen maken zich vooral sterk voor de bredere *East Asia Summit*, dat democratische waarden moet bevorderen. De Japanners zijn erbij gebaat dat India en Australië in dit forum de invloed van de Chinezen indammen en dat het niet puur Aziatische karakter tevens de Verenigde Staten tevreden stelt. Op deze manier illustreren de *noodle bowls* de rivaliteit tussen Japan en China, de moeite die Japan heeft om zijn positie in de regio te herdefiniëren nu de invloed van China gestaag groeit, alsmede de veranderende rol van de Verenigde Staten in de regio.

De angst voor een exclusief, naar binnen gekeerd Aziatisch blok blijkt ongegrond. De regio is zozeer afhankelijk van handel met en investeringen uit andere landen, dat met een gesloten handelsblok vooral in eigen vingers gesneden zou worden. De kritiek op een gebrek aan inhoud in de vele overlegorganen lijkt wel enigszins terecht. Discussie vindt te veel in de breedte plaats, in plaats van in de diepte. Anders gezegd: Azië heeft nu vooral behoefte aan *management*, minder aan visie.¹² Als ASEAN, zoals ook eerder, een voorbeeld kan zijn voor de regio als geheel, is er in dit opzicht reden voor hoop. Op de ASEAN-bijeenkomst in de Filipijnen werd in januari dit jaar namelijk de intentie uitgesproken voor een regionaal handvest om een 'club met reglementen zoals de Europese Unie te vormen'.¹³ Instelling van een geschillenbeslechtingsprocedure, zoals nu besproken wordt, zou een stap in de goede richting zijn. Ook externe factoren, die eerder van groot belang zijn geweest als

stimulans voor intensievere samenwerking, zijn nu aanwezig: door de ontwikkeling van China en India en de revitalisering van Japan beseffen de Oost-Aziatische overheden dat het nu tijd is positie te bepalen. Dit groeiend gevoel van urgentie verklaart op zijn beurt de veelvoud aan voorstellen.

Regionale samenwerking in Oost-Azië ontwikkelt zich voornamelijk op het terrein van economie en financiën. De oorzaken hiervan zijn historisch, institutioneel, nationaal en cultureel. Een onverwerkt verleden resulteert in gebrek aan wederzijds vertrouwen. Daarnaast ontbreekt in de regio een leider met visie: China en Japan wedijveren om leiderschap en ASEAN is te verdeeld. Dit resulteert in een diversiteit aan (inter- en intra-) regionale groeperingen, terwijl een institutie die werkelijk de doorslag kan geven, nog steeds ontbreekt. Ten slotte is het pragmatische, korte-termijn- en nationaal denken van politici – gericht op economische en politieke winst en financiële stabiliteit – een rem op bredere, diepgaande integratie.

Oost-Aziatische samenwerking en de Europese Unie

De EU moet blijven investeren in goede verhoudingen met de Aziatische regio, niet alleen in economisch opzicht, maar ook en in toenemende mate in bredere zin. Al is het maar omdat veiligheid en stabiliteit een voorwaarde zijn voor solide economische betrekkingen. Het is een goede ontwikkeling dat de EU zich meer bewust wordt van de politieke en militaire verhoudingen in Azië. Vooralsnog staan de *intenties* die officiële verklaringen uitdragen – zoals de strategie voor een versterkt EU-Azië-partnerschap uit 2001 en discussie over strategische en/of diepgaandere partnerschappen met Japan, China en ASEAN – echter nog in schril contrast met de *werkelijkheid*. Het is tijd de relatie werkelijk te verdiepen en meer coherent te maken, en daarmee te voorkomen dat de Aziatische *noodle bowls* ongreepbaar en onmogelijk te ontrafelen worden. Op het gebied van veiligheid is ruimte voor verbreding van de betrekkingen door de groei van China en de veranderingen die dit meebrengt voor strategische verhoudingen in de regio (inclusief de Amerikaanse rol), alsook door de heroriëntatie van de NAVO.¹⁴ Niet-traditionele veiligheidsvraagstukken, zoals milieu,¹⁵ energie, rampenbestrijding en maritieme veiligheid, verdienen meer aandacht. Mogelijkheden bestaan juist op het gebied van maatschappelijke

onzekerheden waarmee Aziatische landen geconfronteerd worden. Te denken valt aan onderwijs, gezondheidszorg, arbeid en vergrijzing. Ook de Europese ervaring met regionale integratie kan een rol van betekenis spelen, te meer daar ASEAN (of zelfs APT) de EU graag als voorbeeld neemt. Zo zou de EU een geloofwaardige speler kunnen zijn bij de verlichting van spanningen in de Chinees-Japanse relatie, waar Europa door integratie dergelijke historische conflicten tussen buurlanden met succes heeft overwonnen. Hoewel op allerlei terreinen intussen al initiatieven zijn ontplooid, ontbreekt voornamelijk een coherent, overkoepelend en visionair beleid.

De rol van de EU in Oost-Azië zal onvergelijkbaar blijven met de doorslaggevende positie die de Verenigde Staten sinds de Tweede Wereldoorlog in bilaterale en multilaterale netwerken in Oost-Azië spelen. Dat neemt niet weg dat de onafhankelijke positie en het over het algemeen positieve imago van de EU in de regio beter aangewend kunnen worden dan nu het geval is.

Noten

- 1 Oost-Azië wordt hier ruim gedefinieerd als Noordoost- en Zuidoost-Azië. Indien niet verder gespecificeerd, verwijst Azië naar Oost-Azië, alsook India, Oceanië en Rusland (dit laatste land omdat het oostelijk deel nauw verbonden is met de regio, zoals ook blijkt uit de status van Rusland als waarnemer bij de *East Asia Summit*). Over de toekomst van de politieke economie in Oost-Azië, zie ook: Maaike Heijmans, 'The Future of the East Asian Political Economy: China, Japan and regional integration', in: *ILAS Newsletter*, no. 44, juli 2007.
- 2 Bron: Eurostat, *External and Intra-European Union Trade, monthly statistics – issue number 5/2007*. De groep van 'dynamische Aziatische economieën' bestaat uit Hongkong, Zuid-Korea, Maleisië, Singapore, Thailand en Taiwan.
- 3 Paul Evans, 'Between Regionalism and Regionalization: Policy Networks and the Nascent East Asian Institutional Identity', in: T.J. Pempel (red.), *Remapping East Asia – The Construction of a Region*, Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- 4 Evenals in de Europese Unie en de Verenigde Staten verzet vooral de landbouwsector in Japan en Zuid-Korea zich heftig tegen liberalisering. De Japanse landbouwers die zich specialiseren in producten van hoge kwaliteit (en daarmee prestige), vinden echter een nieuwe markt in de groeiende groep rijke Chinezen. De Koreaanse boeren hebben onlangs een vrijhandelsovereenkomst tussen Zuid-Korea en de Verenigde Staten moeten incasseren.
- 5 Bron: *Asian Development Bank* (www.aric.adb.org/1.php). De aantallen zijn inclusief interregionale overeenkomsten. Azië als

regio is breed gedefinieerd, d.w.z. inclusief de landen in Centraal-Azië en de Zuid Pacificische Oceaan.

- 6 Zo blijkt de handelsovereenkomst tussen Japan en Singapore, die in januari 2002 als eerste bilaterale overeenkomst in Oost-Azië getekend werd, grotendeels symbolisch. Zie: Takashi Terada, 'The Making of Asia's First Bilateral FTA: Origins and Regional Implications of the Japan-Singapore Economic Partnership Agreement', *Pacific Economic Papers*, No. 354, Canberra: ANU Press, 2006.
- 7 Over regionalisme, zie Naoko Munakata, *Transforming East Asia – the evolution of regional economic integration*, Brookings Institution, 2006; en Shindo Eiichi, *Higashi Ajia Kyodotai wo Do Tsukuru ka [How to Construct an East Asian Community?]*, Tokio: Chikuma Shinsho, 2007.
- 8 Chihara Tamamura (red.), *Higashi Ajia FTA to Nicchu Boeki [East Asia FTA and Japan-China Trade]*, Chiba: IDE-JETRO, 2007.
- 9 Deze mening is controversieel: Peter Drysdale en Kenichi Ishigaki stellen dat 'Japan middelpunt is van de verschuiving in beleidsinhoud van regionale handelsovereenkomsten', in: *East Asian Trade and Financial Integration – New Issues*, Canberra: Asia Pacific Press, 2002, blz. 5.
- 10 Interview auteur met de heer Aoyama Meguri, Japanse Handelsfederatie (*Nippon Keidanren*), op 2 april 2007 te Tokio.
- 11 De GCC startte onderhandelingen met China in april 2005 en met Japan in september 2006.
- 12 Richard E. Baldwin, *Managing the Noodle Bowl: the Fragility of East Asian Regionalism*, Social Science Research Network: CEPR Discussion Paper No. 55661, 2006.
- 13 'Face à la Chine et à l'Inde, l'Asie du Sud-Est s'efforce de promouvoir l'intégration régionale', in: *Le Monde*, 16 januari 2007.
- 14 Zie de bijdrage van Frans Paul van der Putten in dit nummer, (blz. 357-361) over de relevantie van China's opkomst voor de NAVO.
- 15 Wat betreft milieu zijn de EU en Azië natuurlijke partners. Voorbeelden zijn de overeenkomsten tussen Nederland en China inzake waterhuishouding en droogte, ondertekend bij het bezoek van de Chinese vice-premier Hui aan Nederland, 8-11 april 2007.

Maaike Heijmans is onderzoeker bij *Clingendael Asia Studies* (CAS) en het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP). Zij studeerde politologie aan de Universiteit van Amsterdam en Japanse taal in Leiden. In Japan specialiseerde zij zich in Aziatische internationale betrekkingen aan de Waseda universiteit in Tokio.

China en de Europese Unie

Het strategisch partnerschap in het slop

De betrekkingen tussen de Europese Unie en China verliezen in rap tempo aan elan. Weliswaar zijn begin dit jaar de onderhandelingen over een nieuwe raamovereenkomst voor deze betrekkingen officieel van start gegaan en wordt er nog optimistisch gesproken over 'een nieuwe fase in het strategisch partnerschap', maar China heeft thans de blik gericht op andere delen van de wereld, zoals Afrika en de eigen Aziatische regio. Daar vallen betere zaken te doen. De EU op haar beurt heeft meer dan ooit moeite met één stem te spreken, en ook in Brussel staat de relatie met China niet bovenaan de agenda. De vraag is of het hier gaat om een kortstondige inzinking in de relatie, die na de al te hooggespannen verwachtingen van 2003 ook nauwelijks achterwege kon blijven, of om een langduriger impasse, die de term 'strategisch partnerschap' tot niet meer dan een loze kreet degradeert.

In 2003 werden China en de EU 'strategische partners' in een periode die gepaard ging met – voor beide zijden – hoopvolle ontwikkelingen. Inmiddels zijn Brussel en Beijing teleurgesteld in elkaar. De onderhandelingen over een nieuwe raamovereenkomst tussen China en de EU, de *Partnership and Cooperation Agreement*, zullen een goede graadmeter zijn voor het belang dat beide zijden hechten aan intensivering van de betrekkingen. Want daar zijn Brussel en Beijing het eigenlijk wel over eens: er zijn genoeg redenen de banden verder aan te halen. Tegelijkertijd kan het onderhandelingsproces zelf ook een katalysator zijn die de relatie uit het slop haalt. De onderhandelingen dwingen China en de EU de retoriek terzijde te schuiven en met een realistische blik op de toekomst te formuleren wat men elkaar kan en wil bieden.

Korte blik op 30 jaar EU-China

De nieuwe raamovereenkomst moet de oude Handels- en Economische Samenwerkingsovereenkomst vervangen. Die werd in 1985 gesloten, tien jaar nadat China en de toenmalige Europese Economische Gemeenschap diplomatieke betrekkingen waren aangegaan. Het document biedt tot op de dag van vandaag de juridische basis voor de betrekkingen,

maar het weerspiegelt niet langer omvang en inhoud van de samenwerking. De nieuwe overeenkomst zal het juridische en politieke kader moeten vormen waarbinnen het gehele spectrum van politieke, economische en handelsbetrekkingen verder ontwikkeld kan worden.

Wat begon als een puur economische relatie is vanaf midden jaren '90 langzaam uitgegroeid tot een veel bredere band. In 1994 werd een bilaterale politieke dialoog opgezet en in 1995 publiceerde de Europese Commissie voor het eerst een langetermijnvisie voor de betrekkingen met China.¹ Hoewel de nadruk daarin lag op de gevolgen van China's economische opkomst voor Europa, werd in deze Mededeling ook voor het eerst het Europese beleid gepresenteerd om China 'op constructieve wijze te engageren'. De EU hoopt door middel van betrokkenheid en intensieve samenwerking bij te dragen aan een snelle integratie van China in het internationale systeem op economisch, politiek, sociaal en militair vlak. Het onderliggende idee daarbij is nog steeds dat economische ontwikkeling in China uiteindelijk zal resulteren in politieke hervorming in de richting van verdergaande democratisering.

Sinds 2003 noemen China en Europa zich 'strategische partners'. Het woord 'strategisch' moet hier ruim geïnterpreteerd worden. Brussel heeft geen officiële definitie voor de term 'strategische partner' en bedoelt daarmee feitelijk niet meer dan dat de betrekkingen belangrijk en veelomvattend zijn en zich dus niet beperken tot handel en economische samenwerking. In het Chinees heeft het woord 'strategisch' echter een sterkere militaire connotatie en ook al wordt het officieel ontkend, voor Beijing zit er wel degelijk een geo-strategisch aspect aan deze relatie: men ziet Europa als mogelijk tegenwicht tegen de Verenigde Staten.

Er is veel officieel verkeer tussen Brussel en Beijing: de jaarlijkse EU-China top, een strategische dialoog op staatssecretaris-niveau, alsmede de politieke en mensenrechtendialogen die bestaan uit een serie bijeenkomsten op diverse niveaus. Daarnaast voeren de EU en China meer dan twintig sector-dialogen, op gebieden als landbouw, energie, milieu,

sociale zaken en werkgelegenheid, wetenschap en techniek, alsmede handelspolitiek, en zijn er talloze samenwerkingsprojecten.

De beleidsstrategie van de EU ten aanzien van China richt zich op vijf terreinen: 1 ondersteuning van China's transitie naar een open en plurale samenleving; 2 bevordering van duurzame ontwikkeling; 3 uitbreiding van handel en economische samenwerking; 4 versterking van bilaterale samenwerking; en 5 aanmoediging van internationale en regionale samenwerking. Bij bilaterale samenwerking zijn zaken als techniek, wetenschap en migratie belangrijke thema's. Op het internationale en regionale vlak spelen samenwerking binnen de Verenigde Naties en kwesties als non-proliferatie, veiligheid in Afrika, alsmede Taiwan een grote rol.² Het algemene uitgangspunt van de EU is daarbij dat China's groeiende invloed in de wereld gepaard dient te gaan met een groeiende verantwoordelijkheid voor de internationale gemeenschap.

Van deze vijf terreinen blijft handel en economische samenwerking onbetwist de belangrijkste. De EU is immers China's grootste handelspartner en China is na de Verenigde Staten de tweede grootste handelspartner van de EU. In 2006 bedroeg de totale handel 254 miljard euro. De Europese export naar China groeit gestaag – in 2006 met 22,5% – maar de Europese import van goedkope Chinese goederen groeit harder en daarmee neemt ook het Europese handelstekort met China toe. In 2006 bedroeg het tekort 128 miljard euro; het is daarmee het grootste bilaterale handelstekort van de EU. Nu moet daarbij worden aangetekend dat een flink deel van deze Chinese export producten betreft die in diverse *andere Aziatische landen* in elkaar zijn gezet. In China wordt dan de laatste hand gelegd aan het product, voordat het naar Europa wordt verscheept. Deze trend wordt ook weerspiegeld in de handelscijfers van de EU met andere Aziatische landen, die tot voor kort een daling te zien gaven. Een ander deel van de export betreft goederen die door *Europese bedrijven* in China worden geproduceerd en waarvan de winst voornamelijk bij die Europese bedrijven terecht komt. Deze kanttekeningen nemen echter niet weg dat de concurrentiepositie van Europa bedreigd wordt door China's snelle groei en langzame verschuiving naar technologisch steeds hoogwaardiger productie. De daarmee gepaard gaande verdwijning van banen naar China is een groeiende zorg voor de EU.

Verwachtingen en teleurstellingen

De periode 2002-2004 vormde een hoogtepunt in de betrekkingen tussen China en de EU. In 2003 publiceerde de EU een nieuw beleidsdocument over de relatie, maar ook China stelde voor het eerst zijn strategie ten aanzien van Europa op schrift.³ Een waar *novum*, want niet eerder publiceerde China een visiedocument over een ander land of regio. Beijing gaf hiermee aan bereid te zijn de EU als entiteit serieus te nemen. De stap werd gewaardeerd in Brussel, want ook voor Europa was het voor het eerst dat een niet-westers land zo'n gebaar maakte. Dat het Chinese beleidsdocument echter een onrealistisch beeld van de politieke macht en invloed van Europa in de wereld schetste en een lange lijst 'eisen' aan Europa stelde over kwesties als Taiwan en Tibet, kreeg niet veel aandacht. Eveneens in 2003 besloten beide zijden tot samenwerking in het Galileo-project, een satellietnavigatiesysteem dat een alternatief voor het Amerikaanse GPS moet bieden. Rond die zelfde tijd riepen Frankrijk en Duitsland op tot opheffing van het in 1989 ingestelde wapenembargo tegen China. Zij wekten daarmee de verwachting in Beijing dat dit 'obstakel' in de relatie snel zou worden weggevoerd. In China kwam in dezelfde periode met president Hu Jintao en premier Wen Jiabao een nieuwe generatie leiders aan de macht, wat hoop wekte op snellere politieke hervormingen in China.

De wederzijdse verwachtingen werden niet gehonoreerd. Al in april 2004, op de EU Raadsbijeenkomst van ministers van buitenlandse zaken, werd duidelijk dat er in de EU onvoldoende draagvlak was voor opheffing van het wapenembargo. De discussie daarover werd naar lagere niveaus verwezen.⁴ Toen ook de Verenigde Staten zich fel verzetten tegen de opheffing en China in maart 2005 de omstreden Anti-Afscheidingswet aannam, waren de kansen op opheffing in de nabije toekomst helemaal verkeken. De Anti-Afscheidingswet vormt de juridische basis voor China om militair in te grijpen als Taiwan zich onafhankelijk verklaart. Voor China heeft opheffing van het embargo allereerst symbolische waarde. Men ziet het als een erkenning van de grote hervormingen van de afgelopen 15 jaar. Ook voor Europa is de opheffing in de eerste plaats een symbolische stap, die gekoppeld wordt aan verbeteringen op het terrein van de mensenrechten. Het wapenembargo wordt door diverse EU-lidstaten omzeild⁵ en een aangescherpte Europese gedragscode wat betreft wapenexport zou misschien een betere barrière voor wa-

penhandel kunnen opwerpen dan het embargo ooit gedaan heeft. Daarnaast is China teleurgesteld over de stagnerende Europese integratie en het debacle rondom de invoering van de Europese grondwet.

Hoewel Beijing niet schroomt handig gebruik te maken van de Europese verdeeldheid als dat goed uitkomt, ziet men toch het liefst een krachtig, eensgezind Europa, dat een vuist kan maken op het wereldtoneel. Verder heeft China de veerkracht van de transatlantische relatie, die rondom de start van de Irak-oorlog sterk onder druk stond, onderschat. Het hemd is echter nader dan de rok en voor de EU-lidstaten zijn en blijven de Verenigde Staten de belangrijkste strategische bondgenoot. In Chinese ogen loopt de EU daarmee aan de leiband van Amerika en China beschouwt dit als belangrijke belemmering voor de ontwikkeling van de eigen strategische relatie met de EU. Op economisch vlak speelt ook nog eens de Chinese frustratie dat de EU China niet de status van markteconomie (Market Economy Status/MES) wil toekennen. Beijing beschouwt dit als discriminatie, eens te meer daar Rusland deze status wél verkregen heeft. De EU is van mening dat China

naast deelname aan het Europese Galileo-project, een eigen navigatiesatellietsysteem, Beidou/Compass genaamd, aan het ontwikkelen is. Mede met het oog op de beperkingen die China binnen het Galileo-project zijn opgelegd, was zo'n stap wel te verwachten, maar het bevestigt nog eens het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen China en de EU.

De onderhandelingen

Tijdens het bezoek van EU-Commissaris voor Externe Betrekkingen, Benita Ferrero-Waldner, aan China januari jl. werd het officiële startsein gegeven voor onderhandelingen over de *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA). De sfeer in Beijing is niet optimistisch;⁷ de Chinese regering lijkt weinig haast te maken. Daar komt bij dat dit najaar het 17de partijcongres van de Chinese Communistische Partij zal plaatsvinden en dat in de aanloop naar deze politiek significante gebeurtenis zelden belangrijke besluiten worden genomen. Na oktober zal de aandacht uitgaan naar de laatste voorbereidingen voor de Olympische Spelen en dan is er al weer meer dan een jaar voorbij.

De EU heeft met het in oktober 2006 uitgebrachte beleidsdocument *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities* alvast een stevig kader voor die onderhandelingen neergelegd. Het tegelijkertijd door de Europese Commissie gepubliceerde kritische document *EU-China Trade and Investment: Competition and Partnership* deed nog een schepje bovenop de Brusselse wensen ten aanzien van Beijing. Het bevat een lange lijst klachten en aanbevelingen over de Chinese handelspolitiek. Beide documenten zijn in China eerst met verbazing en vervolgens met luide kritiek ontvangen.

Het is duidelijk dat de onderhandelingen een lang en moeizaam proces worden, waarbij alleen vooruitgang geboekt kan worden als beide zijden de relatie belangrijk genoeg vinden om enkele realiteiten te accepteren en water bij de wijn te doen. China is hierbij zeker niet langer de vragende partij. Naast de tijdsfactor zijn er diverse knelpunten van structurele en inhoudelijke aard. Aan Chinese zijde speelt behalve gebrek aan aandacht voor de EU ook de concurrentiestrijd tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Handel (Mofcom) over wie het initiatief bij de PCA-onderhandelingen zal nemen. Het is inmiddels duidelijk dat de onderwerpen economie en handel, door Beijing als belangrijkste onderdelen beschouwd, in een eigen traject onder

Beijing schroomt niet handig gebruik te maken van de verdeeldheid binnen de EU, als dat goed uitkomt

nog lang niet aan de voorwaarden voldoet en verwijst naar WTO-afspraken waarin het leden tot en met 2015 is toegestaan China de MES-status te ontzeggen. Dit is gunstig voor Europese bedrijven waar het gaat om voorkomen van dumping door China, omdat de lidstaten in deze situatie hogere invoerrechten op Chinese goedkope producten kunnen heffen.⁶

Ook aan Europese zijde waren er teleurstellingen. Het werd langzaam duidelijk dat de wisseling van de wacht in Beijing vooralsnog niet leidde tot politieke hervormingen of een betere mensenrechtensituatie. De politieke en mensenrechtendialogen leverden minder concrete resultaten op dan gehoopt. Op economisch vlak waren er de nodige strubbelingen: problemen met de Chinese naleving van WTO-verplichtingen, handelsfricties tussen China en de EU over textiel, alsmede weinig substantiële vooruitgang in verbetering van de markttoegang en bescherming van het intellectueel-eigendomsrecht. Bovendien bleek in de loop van 2006 dat China,

verantwoordelijkheid van het Ministerie van Handel zullen worden uitonderhandeld. Vervolgens zal het als hoofdstuk worden toegevoegd aan het verdrag. Het verdrag in zijn geheel valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Beide zijden zullen een aantal zaken onder ogen moeten zien. De EU moet begrijpen dat China zich niet zal committeren aan een verdeelde Unie. Zolang Europese lidstaten hun bilaterale betrekkingen met China voorrang geven boven het gezamenlijke EU-beleid, zal Beijing de EU blijven zien als een *speelbal*. Daarnaast zal de EU moeten accepteren dat politieke hervormingen in China traag verlopen en vaak volgens het ritme: twee stappen vooruit, een stap achteruit. China is zoekende naar een eigen politiek en economisch model en experimenteert eerst op kleine schaal, alvorens hervormingen geleidelijk en breed door te voeren. Dat wil niet zeggen dat de EU niet moet blijven hameren op vooruitgang, vooral wat betreft mensenrechten, want dit heeft wel degelijk effect. Door de vorm die de EU daarbij hanteert, die van betrokkenheid, zijn de effecten niet altijd meteen zichtbaar en halen zij niet de voorpagina van de kranten, maar zij werken wel door op de lange termijn.

Beijing, op zijn beurt, moet accepteren dat de EU op het strategische niveau niet onafhankelijk van de Verenigde Staten kan opereren en dat zij voorlopig nog geen eensgezind buitenlands beleid van mondiaal niveau zal voeren. Daarnaast moet China meer begrip tonen voor het feit dat voor de EU het aanhalen van de economische banden niet losgekoppeld kan worden van intensiever samenwerking op politiek vlak.

Inhoudelijk zijn er ook lastige kwesties aan te wijzen. Of het nu wel of niet op de agenda zal staan, opheffing van het wapenembargo blijft voor China een belangrijk onderwerp. In officiële termen 'werkt de EU in de richting van opheffing van het wapenembargo'. 'Maar de omstandigheden moeten dan wel goed zijn', zo verklaarde Ferrero-Waldner januari jl. tijdens een persconferentie in Beijing. Vervolgens noemde zij drie terreinen waarop de EU graag *vooruitgang* zou willen zien: ratificatie van het VN-verdrag over Burger- en Politieke Rechten; vrijlating van gevangenen van de protesten op het Tiananmenplein in 1989; en afschaffing van het opvoedingskampensysteem. Of ze nu als zodanig bedoeld waren of niet, China interpreteerde deze punten meteen als *voorwaarden* voor afschaffing en reageerde veront-

waardigd. Beijing zal trachten onderwerpen als mensenrechten en Taiwan van de agenda te houden en wil zich concentreren op handel en economie. Over opheffing van het wapenembargo op korte termijn koestert China zich geen illusie, al zal het dit onderwerp bij elke gelegenheid aan de orde stellen.

Meer ruimte zit wellicht in de kwestie rondom toekenning van de markteconomie-status. Maar vooraleer dat aan de orde is, zal Beijing flinke verbeteringen ten aanzien van de investeringsregels, het intellectueel-eigendomsrecht en non-tarifaire handelsbelemmeringen moeten laten zien.

Besprekingen over duurzame ontwikkeling, energiebeleid en klimaatverandering zullen een belangrijk onderwerp op de agenda vormen en eveneens een stevige kluit zijn. China's snelle economische ontwikkeling en daarmee gepaard gaande groeiende vraag naar energie, de niet-duurzame productiepatronen, het huidige niveau van vervuiling en het gebrek aan kennis en goed bestuur op lokaal niveau zijn slechts enkele complicerende factoren. De onderhandelingen zullen voortbouwen op het Rollende Werkplan dat China en de EU in oktober 2006 overeenkwamen in het kader van een Partnerschap Klimaatverandering.

Op het terrein van de internationale samenwerking staan non-proliferatie, Afrika, veiligheid in Azië en illegale migratie hoog op de agenda. Ook hier zullen de onderhandelingen aansluiten bij bestaande samenwerking en lopende dialogen. China's aanwezigheid in Afrika is veel in het nieuws en baart de EU zorgen. Tijdens de China-EU top in september 2006 besloten beide partijen een structurele dialoog over samenwerking ten aanzien van Afrika te starten. Hoewel China langzaam opschuift in zijn opvatting over niet-inmenging in interne aangelegenheden en steeds vaker bereid is verantwoordelijkheid te nemen in internationale kwesties, blijft zijn buitenlands beleid ten aanzien van landen als Soedan en Zimbabwe een punt van kritiek. Ook daar heeft internationale druk echter effect, zoals blijkt uit een recente oproep van China aan Soedan om mee te werken aan het VN-plan voor Darfur.⁸

Behalve knelpunten zijn er ook overeenkomsten en gebieden waarop de samenwerking floreert. Techniek en wetenschap is zo'n terrein, maar ook economische samenwerking en handel vormen, ondanks alle problemen, natuurlijk toch een succesverhaal. Beide economieën zijn voorlopig nog grotendeels complementair en de mechanismen om handels-



conflicten niet te laten escaleren maar in overleg op te lossen, functioneren vooralsnog vrij aardig. Wat betreft de internationale politiek streven China en de EU allebei naar een effectieve multilaterale samenwerking, waarbij gezocht wordt naar diplomatieke oplossingen. De samenwerking binnen VN-kader ontwikkelt zich positief en op het gebied van non-proliferatie zijn goede resultaten geboekt.

De toekomst

Vroeg of laat komt het *Partnership and Cooperation Agreement* wel tot stand en zelfs zonder nieuwe overeenkomst zullen de betrekkingen zich gestaag blijven ontwikkelen. Het gaat er echter om of zo'n nieuw verdrag meer zal bieden dan holle retoriek en metterdaad een nieuwe fase in de betrekkingen zal inluiden. In het ideale geval is de nieuwe overeenkomst gebaseerd op realistische verwachtingen en richt deze zich op die terreinen waarop voldoende basis voor intensivering van de samenwerking aanwezig is.

Het gebrek aan wederzijds vertrouwen, vooral als gevolg van het niet-nakomen van overspannen verwachtingen, kan niet zomaar worden weggenomen, maar het onderhandelingsproces biedt Brussel en Beijing wel een goede kans dat vertrouwen te versterken. Beide partijen moeten dan bereid zijn zich daarvoor in te zetten en concessies te doen. Problemen zoals het ontbreken van een eensgezind buitenlands beleid van de EU, het wapenembargo en de trage politieke hervormingen in China kunnen op de korte termijn niet worden opgelost. Dat hoeft echter intensivering van de bilaterale samenwerking op andere gebieden, zoals economie en handel, energie en milieu, onderwijs, techniek en wetenschap, het multilaterale vlak en ten aanzien van de Aziatische regio en Afrika, niet in de weg te staan.

Tijd is een belangrijke factor. Enerzijds heeft het proces tijd nodig, anderzijds is het gevaarlijk de zaak te lang op zijn beloop te laten. Een Aziatisch gezegde luidt: de liefde is als de maan, wordt hij niet groter, dan wordt hij kleiner. Dat geldt ook voor de betrekkingen tussen de EU en China: als er de komende twee jaar geen vooruitgang wordt geboekt, komt de relatie op het tweede of derde plan. De tijd is nu niet rijp voor een snelle doorbraak en de hoop kan misschien het best gevestigd worden op nieuwe dynamiek in de relatie in het najaar van 2008, na de Olympische Spelen. Als deze een succes worden, zal een gesterkt China wellicht bereid zijn nieuwe stap-

pen te zetten die het partnerschap uit het slop kunnen halen. In de tussentijd dient de EU verder na te denken over wat zij China binnen het partnerschap bereid zal zijn te geven.

Noten

- 1 Europese Commissie, 'A Long Term Policy for China-Europe Relations', COM (1995), 279/final, Brussel.
- 2 Europese Commissie, 'EU-China: Closer Partners, growing responsibilities', COM (2006), 631/final, Brussel, 24 oktober 2006.
- 3 Information Office of the State Council, 'China's EU Policy Paper', oktober 2003.
- 4 2577th Council Meeting on External Relations, Luxembourg, 26 and 27 April 2004. Zie: EU Council press release 8567/04.
- 5 Nicola Casarini, 'The Evolution of the EU-China Relationship: From Constructive Engagement to Strategic Partnership', *EUISS Occasional Paper nr. 64*, oktober 2006.
- 6 De status van niet-markteconomie geeft aan dat de prijspolitiek van een land niet (volledig) gebaseerd is op vraag en aanbod en dat de prijzen bijvoorbeeld door subsidies kunstmatig laag gehouden kunnen worden. Handelspartners mogen in dat geval een speciaal berekeningsmechanisme gebruiken om verschillen in dumping- en 'redelijke' prijzen te berekenen. Zie o.a. Europees Parlement, 'De Status van markteconomie en de Volksrepubliek China', CM\598044NL.doc, Brussel, 16 januari 2006.
- 7 Gesprekken van de auteur in maart 2007 in Beijing met Europese en Chinese academici en diplomaten.
- 8 'China calls for change on Darfur', *BBC News online*, 9 april 2007.

Ingrid d'Hooghe is als *senior research associate* verbonden aan *Clingendael Asia Studies (CAS)*. Zij doet onderzoek naar China's buitenlands beleid en diplomatie.

De betekenis van China's opkomst voor de NAVO

China's invloed op het gebied van internationale veiligheid neemt snel toe. Dit is relevant voor de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, die op zoek is naar een nieuwe rol als veiligheidsorganisatie ook buiten Europa. Vier terreinen waarop de betekenis van China's opkomst voor de NAVO zichtbaar wordt, zijn de machtsverhoudingen in Centraal-Azië; de samenwerking met Japan; vredesinitiatieven voor Afrika; en de cohesie binnen het bondgenootschap.

Overigens is het niet voor het eerst dat China van belang is voor de NAVO. Tijdens de jaren '70 en '80 waren de NAVO en China elkaars informele bondgenoten tegen de Sovjetunie. De NAVO profiteerde in hoge mate van de militaire dreiging die China voor de Sovjetunie vormde. Hetzelfde gold, omgekeerd, voor de Chinezen. Door het einde van de Koude Oorlog verdween deze wederzijdse afhankelijkheid begin jaren '90 naar de achtergrond. De Kosovo-oorlog van 1999 bracht de NAVO en China echter op dramatische wijze weer in elkaars blikveld. Op 7 mei van dat jaar bombardeerde de NAVO de Chinese ambassade in Belgrado, waarbij drie Chinezen omkwamen en twintig gewond raakten.¹ Pas toen president Clinton via CNN zijn excuses had aangeboden, de Amerikaanse ambassade in Beijing in het Chinees de resultaten van een onderzoek naar de toedracht had gepubliceerd en de Verenigde Staten miljoenen dollars aan schadevergoeding hadden betaald, kalmeerde de Chinese woede over dit voorval. Intussen is de Kosovo-oorlog echter weer lang voorbij en komen NAVO en China elkaar op andere terreinen tegen.

Machtsverhoudingen in Centraal-Azië

De belangrijkste missie van de NAVO is sinds 2003 het leiden van de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Dit kan gezien worden als een test voor het vermogen van het bondgenootschap om ver buiten Europa als 'stabilisatiemacht' op te treden. Als de NAVO voor dit 'examen' slaagt, heeft zij een model in handen dat vaker toegepast kan worden. Daarmee zou een belangrijke stap zijn gezet in het oplossen van de identiteitscrisis waarin

de NAVO zich sinds het einde van de Koude Oorlog bevindt.

Het slagen van de missie in Afghanistan is bijzonder relevant voor de toekomst van de NAVO. Het bondgenootschap heeft ook, afgezien van ISAF, belangen in de Centraal-Aziatische regio. Er bestaan bilaterale samenwerkingsovereenkomsten van de NAVO met Kazachstan, Kirgizië, Oezbekistan, Tadzjikistan en Turkmenistan. Deze samenwerking dateert in de meeste gevallen al van 1994 en maakt deel uit van het *Partnership for Peace* (PfP)-programma. Met Kazachstan heeft de NAVO sinds begin 2006 zelfs een *Individual Partnership Action Plan* (IPAP), wat tot verdere verdieping van de samenwerking moet leiden.

Beijing kijkt met gemengde gevoelens naar de oostwaartse expansie van de NAVO en heeft het initiatief genomen tot meer contact. In oktober 2002 benaderden de Chinezen het bondgenootschap met het verzoek tot een permanente uitwisseling van zienswijzen en informatie. Dit leidde tot een 'informele dialoog', met als doel inzicht te verschaffen in wederzijdse bedoelingen. Een eerste bezoek van NAVO-vertegenwoordigers aan China volgde in 2003, ter gelegenheid van een congres in Shanghai. Van tijd tot tijd bezoeken Chinese vertegenwoordigers de NAVO in Brussel voor overleg.²

Een *positief element* voor China is dat de NAVO kan bijdragen aan regionale stabiliteit. China heeft een lange geschiedenis van oorlogen met en in Centraal-Azië. Dit heeft o.a. geresulteerd in de Autonome Regio Xinjiang. Onder de Oeigoeren, de meerderheid van de islamitische, oorspronkelijke bevolking, zijn diverse bewegingen actief die een deel van de regio willen losmaken van China. Handhaving van de *status quo* en stabilisering van Xinjiang vormden een belangrijk motief voor China om tot veiligheidssamenwerking met Rusland en de Centraal-Aziatische buurlanden te komen. Dit samenwerkingsverband resulteerde in 2001 in de oprichting van de *Shanghai Cooperation Organization* (SCO). China is de drijvende kracht achter de meeste SCO-initiatieven. Een stabiliserende werking van de NAVO op Afghanistan en de Centraal-Azia-

tische regio als geheel is gunstig voor China. Zodra Beijing echter gelooft dat de aanwezigheid van de NAVO niet leidt tot meer stabiliteit, verdwijnt dit positieve aspect van de NAVO-operatie. Dit zou het geval kunnen zijn indien de NAVO geen voortgang boekt in Afghanistan of als de oorlog zich uitbreidt naar andere landen.³

De NAVO vormt echter mogelijk ook een *bedreiging* voor China, omdat ze een Amerikaans-gedomineerde alliantie is. Sinds eind 2001 vormen de Verenigde Staten, naast Rusland en China, een strategische factor in Centraal-Azië. In de context van de toenemende militaire rivaliteit tussen China en de Verenigde Staten in Oost-Azië geeft een krachtige Amerikaanse aanwezigheid in Centraal-Azië een onprettig gevoel. Buitenland-deskundigen in China geloven dat de Amerikanen proberen China's opkomst tegen te houden. Het risico aan meerdere zijden ingesloten te worden door een potentiële vijand, werd door China in het verleden als zeer dreigend ervaren. In de jaren '70 stond China mede hierdoor zeer vijandig tegenover de Sovjetunie en Vietnam. Uit gedeelde frustratie over de Amerikaanse hegemonale dominantie zijn Rusland en China opnieuw nauw samenwerkende strategische partners. Voor Moskou is samenwerking met China via de *Shanghai Cooperation Organization* ook aantrekkelijk om tegenwicht te bieden aan de NAVO-uitbreiding. In 2005 gaven de leiders van de SCO-lidstaten een verklaring uit die duidelijk maakt dat de aanwezigheid in Afghanistan van internationale troepen slechts mogelijk is zolang dit door de SCO getolereerd wordt.⁴

Gezien de grote belangen die China in de regio heeft en de groei van de SCO als regionale veiligheidsorganisatie is de huidige informele dialoog tussen NAVO en China potentieel zeer belangrijk. De NAVO heeft China's veiligheidspolitieke achtertuin betreden en het zou kortzichtig zijn te verwachten dat de Chinezen hun invloed niet actief zullen aanwenden als ze dat nodig vinden.

Samenwerking met Japan

Er is geen limiet meer aan het operatiegebied van de NAVO; in principe kan de organisatie overal ter wereld optreden. Bij activiteiten buiten Europa komt het belang van partners in beeld. In de eerste plaats zullen NAVO-missies nauw moeten samenwerken met staten en overheden, met niet-gouvernementele organisaties en multilaterale organisaties. Maar

de NAVO zoekt ook steeds vaker samenwerking met militair krachtige landen die dezelfde veiligheidsbelangen nastreven en die bereid zijn evenzeer buiten de eigen regio actief te zijn. De belangrijkste voorbeelden zijn Japan en Australië. Voor de relatie tussen de NAVO en China is vooral de rol van Japan van belang.⁵

In Afghanistan werkt de NAVO nauw met Japan samen. Op 7 maart 2007 werd een raamwerkverdrag gesloten dat als basis dient voor Japanse humanitaire hulp als ondersteuning van de provinciale reconstructieteams van de NAVO.⁶ Volgens het Japanse defensiebeleid, zoals zich dat na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde en in de grondwet werd vastgelegd, mogen de Japanse militaire eenheden (formeel aangeduid als 'Zelfverdedigingsmacht') niet aan gevechtshandelingen deelnemen, behalve bij de verdediging van eigen grondgebied. Als gevolg hiervan leveren Japanse troepen in Afghanistan ondersteunende diensten aan de NAVO. Door de Japanse steun kan de NAVO zich op de meer militaire aspecten van haar stabilisatie-missie richten, net zoals de NAVO-missie op haar beurt de Amerikanen de gelegenheid biedt zich meer op de oorlogvoering te richten in Irak en in die delen van Afghanistan die nog niet rijp zijn voor stabilisatie. De Japanse marine is overigens ook zeer actief in het ondersteunen van marine-eenheden van NAVO-landen in de Indische Oceaan.

Wat betreft de samenwerking tussen de NAVO en Japan is Afghanistan wederom een belangrijke test van een model dat in de toekomst mogelijk in andere delen van de wereld wordt toegepast. Ook voor Japan is dit van belang. Terwijl voorlopig nog onduidelijk is in welk tempo het Japanse defensiebeleid zal veranderen, toont Japan sinds het einde van de Koude Oorlog duidelijk de ambitie een grotere rol te spelen in internationale veiligheid. Tijdens de Golfoorlog van 1991 werd dat geprobeerd met financiële ondersteuning. Dat leidde echter voor Japan tot een te geringe toename van internationale erkenning; daarom vormt de ondersteuning van multinationale stabilisatie-missies een belangrijk alternatief.

De belangstelling is dan ook wederzijds. Sinds 1990 zijn er al tweejaarlijkse bijeenkomsten tussen NAVO- en Japanse vertegenwoordigers. Sinds vorig jaar zijn de wederzijdse contacten sterk opgeschroefd. Nadat NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer in 2005 Tokio had bezocht, sprak in mei 2006 voor het eerst een Japanse minister van

buitenlandse zaken de Noord-Atlantische Raad te Brussel toe. Op 12 januari 2007 werd hij gevolgd door de Japanse premier Abe zelf, die daarbij de NAVO opriep over te gaan tot een nieuwe fase in de onderlinge samenwerking.⁷ Ook de NAVO wil de samenwerking met Japan graag verder ontwikkelen.

De relatie tussen Japan en de NAVO moet in de context van het Amerikaanse veiligheidsbeleid worden gezien. De toenadering tussen Amerika's belangrijkste bondgenoten wordt sterk gestimuleerd vanuit Washington. Het Afghanistan-model van samenwerking tussen bondgenoten is ook voor de Verenigde Staten van groot nut; toepassing elders ter wereld zou ook de Amerikaanse belangen heel goed dienen. De Kosovo-oorlog deed Washington twijfelen aan het nut van de NAVO: de militaire waarde ervan bleek beperkt omdat de Europese bondgenoten technologisch achterliepen op de Verenigde Staten en de samenwerking zeer omslachtig was. Afghanistan geeft de NAVO de gelegenheid zich te rehabiliteren, en samenwerking met Japan is hierin een component. Anders gezegd: de NAVO staat onder Amerikaanse druk om haar nut te bewijzen, en daarbij zou nauwe samenwerking met Japan goed helpen. Dit leidde onlangs zelfs tot een oproep van twee beleidsonderzoekers aan het bondgenootschap Japan, Australië en Nieuw-Zeeland als leden op te nemen.⁸

In verdere toenaderingspogingen tussen de NAVO en Japan is de houding van China een belangrijk aandachtspunt. Versterking van een door Amerika geleid systeem van bondgenootschappen in Azië vormt een potentiële bedreiging voor China. Het veiligheidsverdrag dat de twee Amerikaanse bondgenoten Australië en Japan in maart 2007 met elkaar sloten, is een mogelijke eerste stap in de richting van institutionalisering van de relaties tussen Amerika's bondgenoten. Een ontwikkeling ten gunste van een mondiale NAVO is in Chinese ogen een ontwikkeling die neerkomt op versterking van de Amerikaanse militaire hegemonie. Het is ook niet uitgesloten dat het geografische aandachtsgebied van de NAVO zich vroeg of laat zal uitstrekken tot Oost-Azië. De Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO, Victoria Nuland, heeft al in 2005 verklaard dat wat haar betreft de NAVO ook aandacht zal besteden aan de plaats van Noord-Korea en China in internationale veiligheid.⁹

Voor Japan is de alliantie met de Verenigde Staten voorlopig de hoeksteen van zijn veiligheidsbeleid, maar dat wil niet zeggen dat Tokio ongevoelig is

voor China's veiligheidsbelangen. De Japanners willen enerzijds met de Verenigde Staten samenwerken ter compensatie van China's groeiende invloed, maar ze zien anderzijds een goede relatie met China als onontbeerlijk voor de stabiliteit in Oost-Azië. Als China een formeel samenwerkingsverband tussen Japan en de NAVO als zeer bedreigend ervaart, dan is dit voor Tokio een belangrijk motief de relatie met de NAVO niet al te zeer te intensiveren.¹⁰

Afrika

Afrika is belangrijk als potentieel ontplooiingsgebied voor de NAVO in haar nieuwe rol als stabilisatiemacht. Daarbij zal zij moeten samenwerken met de Afrikaanse Unie (AU) en de Verenigde Naties. China is de laatste jaren bijzonder actief geworden op het Afrikaanse continent. Toegang tot olie en andere grondstoffen speelt daarbij een belangrijke rol. Afrika is ook de regio die de meeste ruimte biedt voor China's ambitie om leiderschap te tonen in internationale betrekkingen. China wil het doel van grondstofzekerheid daarbij koppelen aan ontwikkelingshulp en de groei van economische banden. Tegelijkertijd neemt de Amerikaanse invloed in Afrika toe en worden de zeer uiteenlopende Chinese en Amerikaanse activiteiten in dit werelddeel steeds

De NAVO heeft China's veiligheidspolitieke achtertuin betreden

meer onderdeel van een strategische rivaliteit tussen deze twee mogendheden.

Soedan is een actueel voorbeeld van een Afrikaans land waar NAVO en China elkaar tegenkomen. In Soedan levert de NAVO sinds 2005 logistieke ondersteuning en trainingen voor de AU-vredesmissie in Darfur. Het einde van deze missie is nog niet in zicht. China speelt op de achtergrond een grote rol. China en Soedan hebben nauwe banden. Chinese bedrijven hebben grote oliebelangen in Zuid-Soedan, terwijl Soedan profiteert van China's diplomatieke, financiële en militaire steun. Onlangs nog sloten de twee landen een overeenkomst voor meer militaire samenwerking. China gebruikt zijn vaste zetel in de VN-Veiligheidsraad om Khartoem te behoeden voor al te grote druk vanuit het buitenland. De Chinese steun aan het Soedanese regime heeft internationaal tot sterke kritiek geleid.

Medio april stemde de regering van Soedan, na eerdere weigering, in met de komst van VN-troepen die de AU-missie in Darfur moeten ondersteunen. Algemeen wordt aangenomen dat Chinese druk op Khartoem tot deze nieuwe ontwikkeling heeft geleid. China zou zich volgens één scherpe journalistieke waarnemer kwetsbaar hebben gevoeld voor acties van Westerse mensenrechtenactivisten die de kwestie-Darfur in verband brengen met de Olympische Spelen die in 2008 in Beijing zullen plaatsvinden.¹¹ Doordat China in de Veiligheidsraad eist dat géén initiatieven worden genomen zonder de instemming van Soedan – maar tegelijkertijd zelf in staat is de Soedanese regering onder druk te zetten – speelt Beijing in ieder geval een centrale rol in de relatie tussen de VN en het regime in Khartoem.

Als de NAVO in de toekomst nieuwe missies in Afrika overweegt, zal de positie van China daarbij waarschijnlijk een belangrijke factor vormen. De combinatie van het permanente lidmaatschap van de Veiligheidsraad en grote diplomatiek-economische invloed in veel Afrikaanse landen geeft China een prominente rol. Overigens geldt net zoals bij Centraal-Azië ook voor Afrika dat sprake is van een rivaliteit ter plaatse tussen China en de Verenigde Staten. De Amerikanen zijn bezig met de oprichting van een *Africa Command*, dat wil zeggen, een militaire bevelsstructuur voor Afrika. Ook in Afrika zal China een eventueel groeiende invloed van de NAVO mede vanuit de context van rivaliteit met de Verenigde Staten beschouwen.

Cohesie binnen de NAVO

Het vierde terrein waarop de opkomst van China relevant is voor de NAVO, is dat van haar interne cohesie. De relatie tussen de Verenigde Staten en de Europese NAVO-lidstaten is de voornaamste pijler onder het bondgenootschap. De Europese lidstaten, grotendeels ook lid van de Europese Unie, hebben niet per definitie dezelfde veiligheidsbelangen als de Verenigde Staten. Een verwijdering tussen EU en Verenigde Staten ondermijnt het voortbestaan van de NAVO. Aangaande China is er een zeer belangrijk verschil tussen Europa en Amerika. Voor de Europeanen is China voorlopig vooral een belangrijke *economische* partner, hoewel China op de jaarlijkse *EU-China Summit* de opheffing van het EU-wapenembargo bovenaan de agenda heeft geplaatst. Dit wapenembargo werd in 1989 ingesteld, in reactie op de militaire onderdrukking van de studentenopstand in China.¹²

Voor de Amerikanen is China ook economisch van zeer groot belang, maar is het land daarnaast ook een *potentiële uitdager* van de Amerikaanse strategische dominantie in Oost-Azië. Sinds de Tweede Wereldoorlog beschouwen de Verenigde Staten de veiligheid in Oost-Azië als essentieel voor de eigen veiligheid. De instabiele relatie tussen China en Taiwan en de opkomst van China als militaire mogendheid in Oost-Azië leiden tot grote zorgen in Washington. In het Congres en in militaire kringen bestaat de zienswijze dat China een mogelijke *veiligheidsdreiging* voor de Verenigde Staten vormt.¹³ Dit staat zeer ver af van de wijze waarop in de Europese hoofdsteden naar China wordt gekeken.

Teneinde de interne cohesie veilig te stellen, zal de NAVO in toenemende mate aandacht moeten besteden aan de wijze waarop de NAVO-lidstaten zich tot China verhouden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de gebeurtenissen van eind 2004 en begin 2005, toen Frankrijk en Duitsland de overige EU-lidstaten oproepen het wapenembargo tegen China op te heffen. Hoewel de verdeeldheid binnen de EU te groot was om tot opheffing te komen, bleek ook dat het Frans-Duitse initiatief bijzonder slecht viel bij de Amerikanen. In hun ogen zou opheffing van het embargo China in staat stellen zijn militaire opbouw versneld voort te zetten en de stabiliteit in Azië des te meer in gevaar te brengen. De veiligheidsrisico's zouden voor Amerikaanse rekening zijn, terwijl de Europese bondgenoten de economische opbrengst van nieuwe wapenexporten en betere handelsbetrekkingen zouden incasseren.

De behandeling van het voorstel tot beëindiging van het wapenembargo is voorlopig uitgesteld. De situatie van begin 2005 benadrukt echter dat de toenemende invloed van China in de wereld een factor van belang is voor de transatlantische verhouding.¹⁴ China speelt op zijn minst een passieve rol in die verhouding, door de aantrekkingskracht van zijn markt. Maar China zou in de toekomst ook actiever kunnen streven naar verzwakking van de Verenigde Staten door te proberen Europa en Amerika tegen elkaar uit te spelen.

Conclusie

De opkomst van China is relevant voor de NAVO. Een aantal zaken zal als gevolg daarvan steeds meer de aandacht van het bondgenootschap opeisen. Ten eerste wordt de bestaande dialoog met China steeds belangrijker. De dialoog is nodig voor betere afstem-

ming waar het gaat om gedeelde veiligheidsbelangen, en verbetering van het onderlinge vertrouwen waar de belangen niet samenvallen. Ten tweede wordt het een steeds dringender agendapunt dat Amerika en Europa hun betrekkingen met China op elkaar afstemmen, om te voorkomen dat China's opkomst een uiteendrijvend effect heeft op de trans-atlantische relatie.

Noten

- 1 De Britse krant *The Observer* berichtte kort daarop dat de aanval op de ambassade met opzet had plaatsgevonden. Zie: John Sweeney & Jens Holsoe, 'Nato Bombed Chinese Deliberately', in: *The Observer*, 17 oktober 1999.
- 2 'Can NATO Get Closer to China?', in: *People's Daily Online*, 2 juli 2004 (op: www.english.people.com.cn); Bates Gill & Matthew Oresman, 'China and NATO: A Romance Worth Entering', in: *International Herald Tribune*, 22 november 2002; Francesco Sisci, 'Lonely China Looks to NATO', in: *Asia Times Online*, 2002 (op: www.atimes.com); Zhang Zuqian, 'Beijing's Quiet Westward Turn', in: *International Herald Tribune*, 19 april 2005; 'Chinese Official Visits NATO HQ' (op: www.nato.int).
- 3 Zhang Zuqian, 'Beijing Calling', 2003 (op: www.nato.int); Henry Plater-Zyberk, 'Who's Afraid of the SCO?', Conflict Studies Research Centre, maart 2007, blz. 5.
- 4 Russell Ong, *China's Security Interests in the 21st Century*, Londen, 2007, blz. 103; Andrew Bingham Kennedy, 'China's Perceptions of U.S. Intentions toward Taiwan: How hostile a hegemon?', in: *Asian Survey*, 47/2, 2007, blz. 268-287; Marcel de Haas, 'Russian-Chinese Military Exercises and Their Wider Perspective: Power Play in Central Asia', Conflict Studies Research Centre, oktober 2005; Sergei Trough, *Russia's Response to the NATO Expansion: China Factor*, Moskou: NATO Democratic Institutions Fellowships, 1999.
- 5 Martin Erdmann, 'NATO in the Age of Global Challenges' (toespraak 8 maart 2007; zie: www.nato.int).
- 6 'NATO and Japan Finalize Framework for Cooperation in Afghanistan' (www.nato.int).
- 7 Shinzo Abe, 'Japan and NATO: Towards Further Collaboration' (toespraak 12 januari 2007; zie: www.nato.int).
- 8 Ahto Lobjakas, 'NATO: U.S. Sees Global Training Role as Key to Transformation' (23 september 2005; zie: www.rferl.org); Elizabeth Sherwood-Randall, 'Alliances and American National Security' (oktober 2006; zie: www.strategicstudiesinstitute.army.mil); Peter van Ham, 'De NAVO als "Globocop"', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2005, blz. 373-376; Peter van Kemseke, 'Washingtons "nieuwe NAVO"', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, blz. 307-311; Ivo Daalder & James Goldgeier, 'Global NATO', in: *Foreign Affairs*, vol. 85 (5), september/oktober 2006.
- 9 Zuqian, a.w. noot 2; Patrick Goodenough, 'NATO Eyes Partnerships in the East', *CNSNEWS.com*, 28 april 2006; verklaring van Ambassadeur Nuland voor de *U.S. Senate Foreign Relations Committee* (24 mei 2005; zie: www.nato.usmission.gov).
- 10 Masashi Nishihara, 'Can Japan Be a Global Partner for NATO?', in: Ronald D. Asmus (red.), *NATO and Global Partners: Views from the Outside*, Washington D.C., 2006, blz. 40.
- 11 Helene Cooper, 'Darfur Collides with Olympics, and China Yields', in: *International Herald Tribune*, 12 april 2007.
- 12 Zie Monique Castermans & Peter Baehr, 'Nederland en de rechten van de mens in China', in: *Internationale Spectator*, april 2002, blz. 199-205.
- 13 Ingrid d'Hooghe, 'Amerika en de opkomst van China: kans of gevaar?', in: *Internationale Spectator*, oktober 2005, blz. 503-506.
- 14 Frans Paul van der Putten, 'The EU Arms Embargo, Taiwan, and Security Interdependence between China, Europe, and the United States', te verschijnen in: *The Indian Journal of Asian Affairs*, juli 2007.

Frans Paul van der Putten is onderzoeker bij *Clingendael Asia Studies* (CAS) en het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Eerder was hij werkzaam als onderzoeker aan de Universiteit van Leiden en Nyenrode. De auteur dankt Elsabé Willeboordse, Maaik Heijmans, Ingrid d'Hooghe, Kees Homan en Willem van Kemenade voor hun adviezen voor dit artikel.

AANBOD: Oude Jaargangen van de *Internationale Spectator*

1947: Serie A: 7 en 8; Serie B: 7, 8, 9 en 23
 1948: 1 t/m 33 (6 ontbreekt)
 1949: 1 t/m 26 (3 ontbreekt)
 1950: 1 t/m 25 (3 ontbreekt)

1953 t/m 1970 (1955: 1 t/m 5; 1964: 16; 1965: 15 t/m 18; 1967: 6 en 16; 1969: 1; en 1970: 9 t/m 22 ontbreken)

1975 t/m 1988 (1975: 12; 1976: 3 en 9; 1988: 9 t/m 12 ontbreken)
 De jaargangen 1984 en 1985 zijn in leer gebonden.

Voorts: Jaarboeken Ministerie van Buitenlandse Zaken: 1949/1950 t/m 1982/1983 (34 stuks), 1987/1988 en 1988/1989.

Indien U interesse heeft, gelieve U contact op te nemen met:
 Iem G. Roos, tel. 070-3899449

Japan: nieuwe agenda voor energieveiligheid

Japan is traditioneel dé energie-importeur van Azië. Het leeuwendeel van de olieaanvoer vanuit het Midden-Oosten richting Azië kent Japan als eindbestemming. Voorts domineert de grootste economie van Azië vanaf de jaren zeventig aan de vraagkant de wereldmarkt voor vloeibaar aardgas (LNG). Deze unieke positie is Japan echter in rap tempo aan het verliezen. De groei van andere Aziatische economieën en de daaraan verbonden toename van het energiegebruik liggen hieraan ten grondslag. Het *Internationaal Energie Agentschap* (IEA) voorziet dat Azië, in het bijzonder China en India, de komende 25 jaar de helft van de groei van de wereldvraag naar energie voor zijn rekening zal nemen.¹ In toenemende mate zal deze energie moeten worden geïmporteerd. China importeert in 2006 ruim 47% van zijn olie, en het IEA voorspelt dat dit in 2030 bijna 80% zal zijn. India importeerde in 1990 nog geen 40% van zijn olieconsumptie, maar zit inmiddels al op 75%.

In tegenstelling tot de groei in de rest van Azië blijft in Japan de vraag naar energie in de periode tot 2030 per saldo onveranderd. De Japanse olieconsumptie zal naar verwachting zelfs met 1% per jaar afnemen.² In Japan groeit de bezorgdheid voor een blijvend krappe wereldmarkt voor energie, waarin het land minder aantrekkelijk wordt voor grondstofproducenten die mogelijk steeds vaker zullen kiezen voor langlopende leveringscontracten met Japans snel groeiende Aziatische concurrenten. Hoe uit zich deze zorg in het energiebeleid?³

Energie en globalisering

Japan is buitengewoon afhankelijk van het buitenland voor zijn energievoorziening. Het land heeft zelf geen energiereserves van betekenis en importeert daarom vrijwel al zijn benodigde olie, aardgas, kolen en uranium. Voor olie is Japan bovendien voor bijna 90% afhankelijk van het Midden-Oosten. Driekwart van de Japanse aardgas-importen komt per schip vanuit Zuidoost-Azië (Indonesië, Maleisië en Brunei), alsmede vanuit Australië.

Ondanks de Japanse afhankelijkheid van buitenlandse energiebronnen stond energieveiligheid er

twintig jaar lang niet hoog op de politieke agenda. Verscheidene factoren waren hier debet aan. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig was olie lange tijd relatief goedkoop. Begin jaren negentig verviel de Japanse economie in een langdurige periode van lage groei en recessie, waarin het bankwezen gebukt ging onder een zware schuldenlast. Zowel de prikkel als de mogelijkheid te investeren in energiebesparingen en alternatieve energiebronnen verminderde. Intussen kende de Japanse politiek een periode van instabiliteit, waarin tussen 1991 en 2001 niet minder dan acht verschillende minister-presidenten aan het hoofd stonden van tien kabinetten. Er was in deze onzekere situatie beslist geen ruimte voor een nationaal strategisch beleid ter versterking van de Japanse energievoorziening. Japan volgde de internationale consensus die zei dat energieveiligheid gebaat is bij een zo vrij mogelijke wereldmarkt voor energie. Uit naam van de 'globalisering' en aangemoedigd door de Verenigde Staten en de eigen industriële lobby *Keidanren* voerde de Japanse regering vanaf eind jaren negentig een geleidelijke liberalisering van de gas- en elektriciteitsindustrie door.

Een nieuwe strategie

In het najaar van 2005 volgt een keerpunt. De stijgende olieprijs leidt in Tokio tot een hernieuwd besef dat Japans afhankelijkheid van energie-importen een zaak is van nationaal belang, waar de overheid zich actief mee moet bemoeien. Eind mei 2006 publiceert het Japanse Ministerie van Economische Zaken (METI) een *Nieuwe Nationale Energie Strategie*.⁴ Hierin lezen we dat de garantie van stabiele energie-invoer in het energiebeleid de hoogste prioriteit moet krijgen. In maart 2007 stemt het Japanse parlement in met een nieuwe *Energie Basiswet*, waarin de lijn van de strategie wordt doorgetrokken. Verwijzingen naar liberalisering, globalisering en de vrije markt, die tot voor kort de toon zetten in Japanse energierapporten, zijn in de nieuwe voorstellen vrijwel nergens meer terug te vinden. De nieuwe kernpunten zijn:

- versterking van de bilaterale relaties met olie- en gas-producerende landen;
- energiesamenwerking met China;
- meer importen vanuit 'Japanse' olie- en gasprojecten in producerende landen;
- verlaging van het olieverbruik in de transportsector; en
- meer kernenergie.

De nieuwe beleidsagenda gaat uit van een centrale rol van de overheid, die onder andere door middel van verhoogde subsidies, leningen en investeringsgaranties het Japanse bedrijfsleven van prikkels voorziet om het nationaal belang – verhoogde veiligheid van de aanvoer van energiegroestoffen naar Japan – te dienen.

Grondstoffen-diplomatie

Japan intensiveert zijn 'grondstoffen-diplomatie' (*shigen gaikou*) in een poging de betrekkingen met zijn belangrijkste energieleveranciers te verstevigen. De 'energiemissie' van premier Shinzo Abe naar het Midden-Oosten in mei jl. zal voorlopig niet de laatste zijn. Abe beloofde Japans olie- en gasleveranciers in het Midden-Oosten brede economische samenwerking, infrastructurele voorzieningen en gunstige leningen. Ook onlangs afgesloten bilaterale vrijhandelsverdragen met Maleisië en Brunei, alsmede de onderhandelingen over vrijhandel met de Arabische Golfstaten (verenigd in de *Gulf Cooperation Council*), Indonesië en Australië moeten in het licht van het Japanse energiebeleid worden gezien.⁵

Met zorg kijkt men in Japan naar de avances van China ten opzichte van landen als Saoedi-Arabië, Iran en de Verenigde Arabische Emiraten, die in 2006 samen goed waren voor 66% van de Japanse invoer van ruwe olie. Zo is ook China in gesprek met olieproducerende landen over afschaffing van handelsbelemmeringen en worden de Chinese banden met Saoedi-Arabië steeds inniger. Zelf ervoer Japan enkele jaren geleden tijdens mislukte onderhandelingen met Saoedi-Arabië en Koeweit over voortzetting van Japanse olieconcessies dat de jarenlange betrekkingen met deze landen geen garanties bieden voor de toekomst.⁶ Hetzelfde geldt voor Japans relatie met zijn belangrijkste aardgasleverancier, Indonesië. Dat land heeft Japan laten weten in de nabije toekomst wegens dringend eigen gebruik niet meer aan het huidige exportvolume te kunnen voldoen. Japanse importeurs gaan ervan uit dat een geleidelijke verschuiving zal plaatsvinden naar invoer van gas uit

Rusland (Sakhalin), Qatar, Australië en de Verenigde Arabische Emiraten.

In Japan beschouwt men het succesvolle bezoek van de vorige premier Koizumi aan Centraal-Azië, in augustus 2006, als een blauwdruk voor de nieuwe Japanse energiediplomatie. Koizumi wist voor Japanse bedrijven belangrijke uraniumcontracten in de wacht te slepen, nadat Japan had toegezegd Kazachstan te helpen bij de opbouw van een hoogwaardige uraniumverwerkende industrie. Japan wil de combinatie van *diplomatie op hoog niveau* en *hoogwaardige Japanse technologie* als strategisch onderhandelingsmiddel ook elders in Azië en het Midden-Oosten actiever gaan inzetten.

Dergelijk beleid vereist echter wel een goede afstemming van publieke en private belangen. De afgelopen jaren heeft het juist daar bij tijd en wijlen flink aan geschort. Een door Japanse beleidsmakers gesteund plan om een gaspijpleiding aan te leggen tussen Japan en het Russische Sakhalin verdween van tafel na een boycot door Japanse elektriciteitsbedrijven. Deze beoogde afnemers van het gas waren vooraf niet gehoord in de plannen en weigerden vervolgens hun medewerking. Een ander voorbeeld betreft het Japanse initiatief om de bouw van een oliepijpleiding van Oost-Siberië naar de Japanse Zee-kust te financieren. De Japanse regering hoopt in ruil hiervoor op Russische garanties voor olie-leveranties via de pijpleiding. Het Japanse bedrijfsleven heeft echter bij herhaling laten weten de risico's in Rusland veel te hoog te vinden en de extra olie voorlopig niet nodig te hebben. Japanse analisten wijzen al jaren op het strategisch potentieel voor Japan van de olie- en gasreserves in Oost-Rusland. Verdieping van de energiebanden wordt echter gehinderd door wederzijds wantrouwen, dat wordt gevoed door de voortdurende ruzie over de Koerilen-eilanden.

China

Japan worstelt met de vraag hoe om te gaan met de groeiende rol van China in de Aziatische regio. Enerzijds vreest Japan een sterk China en verstevigde het daarom reeds de veiligheidsbetrekkingen met de Verenigde Staten, Australië en India. Anderzijds beseft het land dat zijn eigen energieveiligheid juist gebaat is bij drastische intensivering van de samenwerking op energiegebied, om zo het stijgende energiegebruik in de regio in goede banen te leiden.⁷ Zowel Japan als China vreest dat deze stijging kan

leiden tot nog hogere energieprijzen en mogelijk zelfs tot verstoring van de toevoer van olie. Een deel van de oplossing ligt in het efficiënter (en schoner) maken van China's energiegebruik. Japan heeft veel ervaring op het gebied van energiebesparing, kernenergie en schone kolenverbranding en wil deze aanwenden om de problemen in China te verminderen. China maakt op zijn beurt geen geheim van zijn interesse in de Japanse kennis. Een *win-win*-situatie ligt voor de hand.

Maar voorsnog bevinden veel initiatieven voor Japans-Chinese energiesamenwerking zich nog in een pril stadium. Het Japanse bedrijfsleven beseft dat China's groeiende energiegebruik grote kansen biedt, maar vreest voor het illegaal kopiëren van zijn gepatenteerde technologieën. De moeizame relatie tussen de twee landen is ook een remmende factor. Pogingen het wederzijds vertrouwen te verbeteren komen weliswaar langzaam op gang,⁸ maar het geschil over het Japanse oorlogsverleden kan op elk moment weer opblaaien en de energiediplomatie in de wielen rijden. Ook de gevoelige kwestie omtrent soevereiniteit en het recht op grondstofwinning in de Oost-Chinese Zee blijft voorlopig onopgelost.⁹

Japan kijkt met zorg naar toenadering van China

tot Saoedi-Arabië, Iran en de Verenigde Arabische

Emiraten

Productie door Japanse bedrijven

Japan wil de komende twintig jaar meer olie en gas importeren uit projecten waarin Japanse bedrijven, dan wel de Japanse overheid, deelnemen. Japanse olieproducenten zouden, eerder dan buitenlandse leveranciers, in tijden van crisis garant staan voor een continue levering aan Japan. Bovendien blijven zij door hun aanwezigheid 'on the ground' op de hoogte van de ontwikkelingen in olieproducerende landen en zou Japan zo beter kunnen anticiperen op veranderingen in de internationale energiesituatie.

Het Ministerie van Economische Zaken (METI) mikt erop dat in 2030 veertig procent van de Japanse olieconsumptie uit projecten met Japanse deelnemers komt. Dit is een ambitieuze doelstelling. Tot op heden bestond nooit meer dan ongeveer 15% van Japans olieconsumptie uit zulke 'Japanse' importolie.¹⁰ Het streef-

cijfer lijkt dan ook vooral bedoeld om aan de Japanse energiebedrijven duidelijk te maken wat de overheid graag van hen zou willen. Ze kan hen niet dwingen.

Japan ontbeert een geïntegreerd privaat oliebedrijf dat zich kan meten met de grote Westerse oliefirma's. De Japanse olieproductie-industrie is een divers gezelschap van kleine en middelgrote private en semi-overheidsbedrijven. Japanse analisten en beleidsmakers beschouwen dit als een strategische zwakte. Zij menen al jaren dat de overheid zou moeten streven naar de vorming van een *Japanese Major*.¹¹ In de nieuwe Energie Basiswet wordt het 'kweken' van een internationaal concurrerende olie-industrie genoemd. De kans dat de private handelshuizen en oliefirma's hun krachten structureel zullen bundelen, is echter nihil.¹²

Om de leemte te vullen en niet slechts afhankelijk te zijn van buitenlandse oliefirma's, is de Japanse overheid vanaf eind jaren zestig actief in de financiering van olie- en gasprojecten. Via staatsbedrijf *Japan National Oil Corporation* (JNOC) nam Japan deel in honderden olie- en gaswinningsprojecten. Na de val van de olieprijs, midden jaren tachtig, begonnen de verliezen bij JNOC snel op te lopen. De schulden bedroegen op een gegeven moment \$7 miljard. De regering-Koizumi, die actief beleid voerde om de spilzucht van semi-staatsbedrijven aan te pakken, dwong het Ministerie van Economische Zaken om JNOC in 2005 op te doeken.

Nu, twee jaar later, begint de overheid haar rol als olie-investeerder echter al weer uit te breiden. De nationale investeringsbanken maken extra geld beschikbaar voor grondstofprojecten, de staat zal een groter deel van de risico's van zulke projecten gaan afdekken, en het METI krijgt meer speelruimte om projecten financieel te ondersteunen. Dat ministerie werkt achter de schermen ook aan het samenvoegen van oliebedrijven uit de boedel van JNOC, zoals al zichtbaar werd bij de aangekondigde fusie tussen semi-overheidsbedrijf INPEX en het private Teikoku Oil. Dit nieuwe fusiebedrijf zal vanwege zijn relatief bescheiden omvang echter slechts een rol in de middenmoot van de internationale oliemarkt kunnen spelen.¹³

Kernenergie

Tokio wil het gebruik van kernenergie verder laten groeien. Per 2030 moet tussen de 30% en 40% van de elektriciteitsproductie uit kernenergie komen. Japan heeft na de Verenigde Staten en Frankrijk al 's werelds meest uitgebreide kernenergieprogramma.

De 52 Japanse kernreactoren leveren 29% van de totale elektriciteitsproductie en voorzien in 12% van de totale Japanse energiebehoefte. Kernenergie wordt in Japan gezien als *sine qua non* voor vermindering van de CO₂-uitstoot. Ook wordt kernenergie beschouwd als onontbeerlijk voor de energieveiligheid op lange termijn, omdat het Japan minder afhankelijk zal maken van energie-importen.

Deze motivatie is de drijvende kracht achter het Japanse 'nucleaire-brandstofcyclus'-programma. In de nieuwe energieplannen kiest Japan ervoor zo mogelijk nog dit jaar zijn nieuwe opwerkingsfabriek voor gebruikt nucleair materiaal in bedrijf te nemen. De elektriciteitsindustrie maakt zich op om vanaf 2010 in 16 tot 18 van zijn reactoren 'heropgewerkt nucleair materiaal' (MOX) als brandstof te gaan gebruiken.¹⁴ Ook zet Japan het plan door om op termijn de dure, maar energie-efficiënte snelle kweekreactoren in gebruik te nemen.

Twee factoren kunnen de voortgang van het kernenergieprogramma vertragen. In de eerste plaats heeft de liberalisering van de elektriciteitsmarkt geleid tot ruzie tussen de nutsbedrijven en het METI over de vraag wie opdraait voor de risico's van investeren in kernenergie. De politiek heeft inmiddels laten doorschemeren bereid te zijn de sector tegemoet te komen, maar de kou is nog niet uit de lucht. In de tweede plaats ontstond na een reeks ongelukken in de jaren negentig een felle anti-kernenergiebeweging. Begin 2007 is een nieuwe stroom onthullingen op gang gekomen.¹⁵ De elektriciteitsindustrie blijkt talloze nucleaire incidenten en bijna-ongelukken jarenlang te hebben verzwegen. Juist nu de bevolking vanwege de zorg om Japans energieveiligheid rijp lijkt voor een nieuwe omarming van kernenergie, staat de veiligheid opnieuw ter discussie. De geplande bouw van nieuwe centrales tussen 2000 en 2010 werd al verlaagd van 12 naar 4. Veel *insiders* vragen zich dan ook af of de nieuwe doelen wel volgens schema bereikt zullen worden.

Biobrandstof

Japan wil de rol van olie in zijn energiehuishouding verminderen: van de huidige 50% naar 40% in 2030. Het aandeel van olie als brandstof voor de elektriciteitsopwekking is de afgelopen vijftien jaar al teruggebracht van 22% naar 10%. De komende jaren zullen kernenergie en kolen de rol van olie in deze sector mogelijk nog verder terugdringen. Het gebruik van olie voor transportdoelinden neemt echter

ook in Japan nog elk jaar toe. In de nieuwe energie-strategie stelt Japan zich ten doel in 2030 nog slechts 80% van de transportbrandstoffen uit olieproducten te laten bestaan. De overige 20% van de energie moet dan worden geleverd door alternatieven, zoals elektriciteit en biobrandstoffen.

Premier Abe maakt zich sterk voor een Japans bio-ethanol-programma.¹⁶ Dat moet deels gevoed worden met in Japan geteelde gewassen die in Japanse fabrieken verwerkt worden tot ethanol. Abe ziet hierin een uitgelezen kans om de landbouw- en bouwsectoren – beide goed voor veel stemmen – tevreden te stellen. Hij steunt het plan van het Ministerie van Landbouw om in 2030 het energie-equivalent van 6% van het huidige benzineverbruik uit Japanse ethanol te halen.¹⁷ Het Ministerie van Economische Zaken is fel gekant tegen de inefficiënte 'droom' van grootschalige Japanse landbouw voor de productie van ethanol. Zij ziet meer in importeren uit landen als Brazilië en Indonesië. De olie-industrie is beducht voor de biobrandstofplannen en vreest op te draaien voor de kosten van het mengen van benzine met bio-ethanol.¹⁸ Wanneer we afgaan op deze voortekenen, lijkt de kans groot dat het biobrandstofbeleid, officieel ingesteld ter bevordering van energieveiligheid en milieu, uitdraait op een traditionele Japanse mix van 'special interest politics' en elkaar tegenwerkende ministeries.

Conclusie

Japan ervaart de razendsnelle groei van China als machtige grondstofimporteur als een verstoring en potentiële bedreiging. Tokio voelt zich genoodzaakt de bakens van zijn energiebeleid te verzetten van globalisering en liberalisering naar versterking van de bilaterale betrekkingen en staatssteun aan energiebedrijven. Met andere woorden, de Japanse regering meent dat een 'realistischer' opstelling noodzakelijk is om de toevoer van energiebronnen in de toekomst te waarborgen. Energieveiligheid kan niet langer slechts aan *de markt* worden overgelaten, wanneer deze in toenemende mate gepolitiseerd raakt, zo meent een groeiende consensus in Tokio. Versterking van de betrekkingen met producerende landen en het actief verwerven van Japanse rechten op olie- en gaswinning in het buitenland acht men essentieel.

Verder hoopt Japan dat de promotie van kernenergie en biobrandstofprogramma's het land op de middellange termijn minder afhankelijk zal maken van zijn olie- en aardgasleveranciers. Japan beseft

terdege dat voor het slagen van dit nieuwe energiebeleid onder meer een effectievere samenwerking tussen het bedrijfsleven en Japanse overheidsinstellingen noodzakelijk is. Of die er zal komen, is nog de vraag. De Japanse keuze voor actievere participatie in de markt kan een signaal aan Brussel zijn, waar men er vooralsnog van uitgaat dat energieveiligheid het meest gebaat is bij een zo vrij mogelijke markt, zonder interventie van de nationale overheden.

Noten

- 1 International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook 2006*, Parijs: OECD/IEA, 2006, blz. 87.
- 2 Institute for Energy Economics Japan (IEEJ), *Asia/World Energy Outlook 2006*, 395th Forum on Research Works, 21 september 2006 (dit rapport is te bekijken op de IEEJ-website: www.eneken.ieej.or.jp/en/whatsnew/395.htm).
- 3 Dit artikel is voor het grootste deel gebaseerd op nieuws- en achtergrondartikelen in het Japans. Verwijzingen zijn slechts opgenomen voor publicaties in Westerse talen.
- 4 Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), *New National Energy Strategy*, Tokio, mei 2006.
- 5 Japan is een trendvolger op het gebied van bilaterale handelsverdragen. Japanse ambtenaren zijn van nature beducht voor de mogelijke gevolgen voor de Japanse economie wanneer binnenlandse markten vrij toegankelijk worden voor niet-Japanse concurrenten. Voor versoepeling van het handelsbeleid is dan ook vrijwel altijd druk van buitenaf nodig. Tot nu toe sloot Japan verdragen met Singapore (2002), Filipijnen (2006), Maleisië (2006), Thailand (2007) en Brunei (2007). De lopende onderhandelingen met de Perzische Golf-staten, Australië en Indonesië over een vrijhandelsverdrag lijken een directe reactie op de Chinese inspanningen in deze richting.
- 6 In 2000 verloor het Japanse oliebedrijf *Arabian Oil* zijn productierechten in het *Khaffi*-olieveld, in het Saoedi-Arabisch deel van de zg. *neutral zone*. Niet veel later werd ook de olieconcessie met Koeweit omgezet in een servicecontract. In de gewijzigde contracten ontbrak een leveringszekerheidsclausule. De schok in Japan hierover was groot.
- 7 Zie bijv. de gezamenlijke verklaring van Japan en China over energiesamenwerking, tijdens het bezoek van de Chinese premier Wen Jiabao aan Tokio, 12 april 2007.
- 8 Het bezoek van Wen Jiabao, en zijn redevoering ten overstaan van het Japanse parlement, hebben dit proces van een nieuwe impuls voorzien. Zie: 'Verzoenende toon premier Wen in Japan', in: *NRC Handelsblad*, 12 april 2007.
- 9 China ontwikkelt gasvelden waarvan Japan beweert dat ze, onder de zeebodem, gedeeltelijk in Japans territorium liggen. China betwist dit. Zie bijv. 'China reiterates: East China Sea gas projects are in EEZ', in: *Kyodo News*, 12 april 2007.
- 10 Bovendien had Japan zich vanaf de jaren zeventig officieel ten doel gesteld de import van olie uit 'Japanse projecten' op een niveau van 30% van de totale olieconsumptie te brengen. Dit irreële streefdoel werd in 2004 uit de beleidslijnen van het METI geschrapt. Nu wordt de doelstelling dus opnieuw geïntroduceerd en wordt er gelijk een schepje bovenop gedaan.
- 11 De term verwijst naar de grote internationale oliefirma's, die ook wel de *majors* worden genoemd.
- 12 Hiervoor hechten zij te veel waarde aan de eigen autonome positie ten opzichte van de concurrentie, en de overheid.
- 13 INPEX Holdings produceerde in 2006 ongeveer 370.000 vaten olie-equivalent per dag. Ter vergelijking, Koninklijke-Shell produceerde vorig jaar dagelijks ruim 3,5 miljoen vaten (Shell, *Annual Review 2006*, blz. 22).
- 14 Federation of Electric Power Companies of Japan, *Electricity Review Japan 2005-2006*, Tokio, 2006; MOX (uranium-plutonium mixed oxide) wordt geproduceerd uit plutonium en verarmd uranium dat wordt geproduceerd tijdens het opwerken van gebruikt kernafval.
- 15 Zie bijv.: '34 control rods dislodged at TEPCO reactor', in: *Asahi Shinbun*, 31 maart 2007.
- 16 *Asahi Shinbun*, 'Abe promoting bioethanol in an effort to woo rural voters', in: *Asahi Shinbun*, 29 november 2006.
- 17 In een verwant voorstel pleit het Ministerie van Landbouw voor de productie van ethanol uit rijst. Het ministerie doet hiermee op de voorraad ongebruikte import-rijst die jaarlijks in overheidspakhuizen blijft liggen. Japan importeert deze goedkope rijst om aan zijn WTO-verplichtingen te voldoen, maar slechts een klein deel van de rijst belandt werkelijk op de Japanse markt. Productie van bio-ethanol uit deze rijst zou de voorraadkosten drukken en het ministerie van een probleem afhelpen. Het plan zal wegens de hoge kosten zeker op kritiek stuiten en de kans dat het zover komt lijkt gering. Zie 'Stock-piled import rice to be used in biofuel', in: *Asahi Shinbun*, 14 november 2006.
- 18 'Biofuel projects stalled due to disagreements over standards', in: *Asahi Shinbun*, 15 maart 2007.

Jan Hein Chrisstoffels is onderzoeker bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en *Clingendael Asia Studies* (CAS). Hij studeerde economie aan de Universiteit van Amsterdam en Japanse taal en cultuur in Leiden. In Japan deed hij twee jaar onderzoek aan de Waseda universiteit.

India's Azië-politiek

Terwijl de wereld met ingehouden adem gadeslaat hoe China behoedzaam de grenzen aftast van zijn regionale invloed, maakt India allerminst een geheim van zijn ambities als Aziatische grote mogendheid. Dit jaar nog opent het land een permanente militaire basis in Tadzjikistan. India was de drijvende kracht achter de regimewisseling in Nepal van 2006. Zijn zeemacht wil uitgroeien tot de machtigste vloot in de Indische Oceaan. Ook streeft India ernaar zijn economische superioriteit in Zuid-Azië verder te versterken.

India's Azië-strategie bestrijkt een aantal concentrische sferen. Het land beschouwt zich als belangrijkste machtscentrum van *Zuid-Azië*. In deze regio voert New Delhi een zeer actief nabuurschapsbeleid dat is gericht op stabiliteit en een machtsoverwicht ten aanzien van externe grote mogendheden zoals China en de Verenigde Staten. India beschouwt dit gebied als een logistieke corridor naar Zuidoost- en Centraal-Azië. Deze tweede zone is van toenemend belang voor de Indische economie. Tot slot is er China. De betrekkingen met de Volksrepubliek zijn het afgelopen decennium aanzienlijk verbeterd; India blijft China evenwel beschouwen als belangrijke concurrent.

Het Indische subcontinent

De geografische onstuimigheid heeft voor Azië een kleurrijke fysische kaart opgeleverd. Zonder te vervallen in aardrijkskundig determinisme, is het van belang deze constellatie in het achterhoofd te houden wanneer men het strategisch landschap van de regio bestudeert. Het Indische subcontinent is een geografische entiteit op zich zelf. Omsloten door de grillige muur van Baloechistan, de Himalaya en de Birmaanse bergketens, vormen de uitgestrekte riviervlakten en lage plateaus een landtong die zich in de Indische Oceaan uitstrekt naar enkele nabije eilandengroepen. Sinds zijn onafhankelijkheid in 1947 beschouwt India zich als machtscentrum van het subcontinent en als enige opvolger van de Britse Raj. 'India is een centraal punt op de kaart van Azië,' stelde Jawaharlal Nehru in 1949. [...] Onze leidinggevende rol mag dan niet door iedereen verwelkomd worden, we kunnen echter niet heen om de verantwoordelijkheden die voortkomen uit onze geografische ligging en geschiedenis,' zo stelde Nehru in 1949.¹

Deze ambitie werd echter aanzienlijk gedwars-

boomd door de afscheiding van Pakistan (1946). Waar India deze splitsing aanvankelijk als tijdelijk beschouwde, zijn beide landen sindsdien alleen maar verder van elkaar weggedreven. Ook de andere staten weigerden zich aan de Indische invloed over te geven. Herhaaldelijk hebben landen zoals Bangladesh, Bhutan, Nepal, Sri Lanka en de Malediven de banden met grote mogendheden buiten de regio aangehaald om de weinig comfortabele afhankelijkheid van New Delhi in te perken. India is niet vergeten hoe Sri Lanka in de jaren zestig naar China lonkte als politiek tegenwicht. Ook de Amerikaanse steun aan Pakistan tijdens de Koude Oorlog en in het bijzonder tijdens de secessieoorlog met Bangladesh (1971) ligt nog vers in het geheugen.

Naast geopolitieke en historische argumenten staan er voor India tal van andere belangen op het spel. Om te beginnen zal de economische ontwikkeling van het land grotendeels afhangen van de stabiliteit in de periferie. Herhaaldelijk zijn aangrenzende staten een schuiloord gebleken voor terroristische organisaties en verzetsbewegingen. Zo vormt Pakistan de uitvalsbasis van islamterreur die de Indische samenleving hard heeft getroffen. De verzetsbeweging van de Naxalieten, thans actief in zeven Indische deelstaten, onderhoudt banden met de Maoïstische rebellen in Nepal. Bangladesh en Bhutan zijn bolwerken van verzetsorganisaties die het noordoosten van India teisteren. 'Deze grensoverschrijdende terreur vormt een blijvende bedreiging voor ons investeringsklimaat,' zo stelde Buddhadeb Bhattacharjee, minister-president van West-Bengalen.² India's periferie vervult eveneens een vitale rol in de ontsluiting naar Aziatische afzetmarkten. Delhi mikt steeds meer op de Zuidoost-Aziatische landen als exportmarkt, vooral voor ingesloten noordoostelijke deelstaten zoals Assam. Het transport van goederen wordt echter onveilig gemaakt door geweld en criminaliteit in de naburige staten Bangladesh en Myanmar.

Dit geldt ook voor de onveiligheid op zee. De Arabische Zee en de Golf van Bengalen zijn de maritieme slagaders van de Indische economie, maar piraterij blijft er hoogtij vieren. Deze onveiligheid in de periferie brengt ook het energiebeleid in de problemen. India's stijgende verbruik van aardolie en -gas maken het steeds afhankelijker van buitenlandse bevoorrading. In 2006 liep India een belang-

rijk gasontginningsproject mis in Myanmar, omdat onderhandelingen met Dhaka over de bouw van een pijpleiding te lang aansleepten. In het westen bestaat een soortgelijk probleem met Pakistan. De Indische overheid doelt al jaren op gaspijpleidingen naar Turkmenistan en Iran, maar er bestaat onvoldoende vertrouwen in Pakistan als transitland.

De huidige Indische nabuurschapspolitiek is gebouwd op drie pijlers. Het vermijden van aanvaringen met buurlanden, al dan niet door toedoen van andere grote mogendheden, staat nog steeds centraal. Daarnaast tracht Delhi te voorkomen dat gewapend verzet en terreur zich verplaatsen via de poreuze landsgrenzen. Verder wil India zijn economische dominantie versterken. De diplomatie van Delhi varieert echter van land tot land. India gaat uit van een regionale machtspiramide. Daarin plaatst het zichzelf aan de top. Op het tweede niveau situeren zich Pakistan en Bangladesh: twee landen met voldoende economische en politieke slagkracht om een autonome koers te varen. Op de derde plaats volgen de kleinere staten Sri Lanka, Nepal, Bhutan en de Malediven.

Pakistan en Bangladesh

Het Indische beleid ten aanzien van Pakistan heeft zich ontwikkeld van afschrikking naar pacificatie en engagement. De experimenten met kernwapens van 1998 en 1999 hebben beide landen ervan overtuigd dat een open oorlog niet langer tot de opties behoort. Onder de nucleaire paraplu heeft zich echter een andere dreiging gemanifesteerd: die van het grensoverschrijdend terrorisme en binnenlandse onbestuurbaarheid. Voor de meeste Indische veiligheidsanalisten vormt Pakistan thans eerder een corridor voor terroristen dan een militair bolwerk. Delhi houdt er dan ook steeds meer rekening mee zich geconfronteerd te zien met een gefaalde staat dan met een georganiseerde pantserdivisie in de Indusvlakte. Los van de veranderende dreigingsperceptie erkent de Indische overheid dat de obsessie met Pakistan een blok aan het been is van de economische diplomatie.³ Ook al ligt de kwestie zeer moeilijk bij de Indische publieke opinie, Delhi heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om een aantal conflicten te temperen. In Kasjmir werden belangrijke stappen naar pacificatie gezet. De huidige grens (*Line of Control*, LoC), die het betwiste gebied in tweeën deelt, werd in 2005 geopend voor civiel transport en toerisme. In 2006 kwamen beide landen overeen geen bijkomende militaire kampementen op te slaan aan de LoC. Naast deze vertrouwenwekkende maatregelen wordt sinds 2004 opnieuw gesproken over de finale status van Kasjmir. De Indische

premier Manmohan Singh verklaarde reeds ernaar te streven de LoC 'irrelevant' te maken. Hoewel terzake nog nauwelijks concrete vooruitgang werd geboekt, heeft India duidelijk afstand gedaan van de starre overtuiging dat er over de demarcatie niet te onderhandelen valt. Wat Kasjmir betreft, wensen India en Pakistan de zaak eerst te laten bekoelen alvorens fundamentele beslissingen te nemen.

De twee landen zijn het er echter over eens dat de territoriale patstelling niet mag verhinderen vooruitgang te boeken in andere dossiers. Als gevolg van deze ont koppeling werd er in 2007 een *antiterrorisme-mechanisme* opgericht en wordt er sindsdien ook informatie uitgewisseld om nucleaire incidenten te vermijden. Sinds 2004 buigt een gezamenlijke studiegroep zich over de economische samenwerking. Het doel is de bilaterale handel te verdrievoudigen tot 10 miljard dollar in 2010. India lonkt vooral naar de Pakistaanse katoenplantages, die grondstof zouden kunnen leveren voor de snel groeiende Indische textielindustrie. Er wordt tevens gezocht naar veiligheids garanties om alsnog een gaspijpleiding aan te leggen die India via Pakistan met Centraal-Azië verbindt.⁴

Ook in Bangladesh concentreert India zich thans voornamelijk op de toenemende interne instabiliteit. Weliswaar wordt bericht over de groeiende economische, diplomatieke en militaire aanwezigheid van China, Delhi beschouwt het aanhoudend interne geweld en de politieke onrust als belangrijkste obstakel voor de economische ontwikkeling van het noordoosten van India. In tegenstelling tot Pakistan acht India het mogelijk Bangladesh in politieke en economische quarantaine te plaatsen. Sinds 2001 worden er jaarlijks honderden kilometers prikkeldraad getrokken om illegale vluchtelingen en verzetsstrijders de pas af te snijden. De opzet bestaat erin de hele grens op deze wijze af te sluiten. Delhi lijkt voorlopig ook de plannen te hebben opgeborgen om Bangladesh als passage naar Zuidoost-Azië te gebruiken. In plaats daarvan wordt geïnvesteerd in transportinfrastructuur die West-Bengalen via een smalle corridor verbindt met Meghalaya en verder met Myanmar. 'Voorlopig hebben we géén vat op de situatie in het land,' zo vatte Shyram Saran, de speciale gezant van de Indiase premier samen, 'onze samenwerking zal van de interne politieke evolutie afhangen.'⁵

Dominantie

In de derde categorie buurlanden heeft India een traditie als dominante macht. Vlak na de Indische onafhankelijkheid werden met Nepal en Bhutan vriendschapsverdragen afgesloten die de suprematie

van Delhi erkennen. De twee geïsoleerde bergstaten mochten handel drijven via het Indische grondgebied. In ruil daarvoor erkennen Nepal en Bhutan hun zuidelijke buurland als enige diplomatieke partner. Zo stelt artikel 2 van het vriendschapsverdrag met Bhutan (1949) dat het land 'zich in zijn buitenlandse politiek zal laten leiden door het advies van de Indische overheid'. Artikel 5 van het partnerschap met Nepal (1950) beschrijft India als hoeder van de Nepalese soevereiniteit.

In het geval van de Malediven en Sri Lanka werden dergelijke documenten niet ondertekend, maar bestonden eveneens stilzwijgende overeenkomsten die hen ervan moesten weerhouden af te drijven naar andere grote mogendheden. Zo ging India ervan uit dat de diepzeehavens van Male en Trincomalee niet werden opengesteld als militaire ankerplaats voor vreemde vloten. In 1987 intervenieerde het Indische leger in Sri Lanka om te voorkomen dat de burgeroorlog zou overslaan naar Tamil Nadu, waar de Tamil-bevolking zich identificeerde met het lot van de Tamil-minderheid op het naburige eiland. Een jaar later sloegen troepen een muiterij neer die gericht was tegen de India-gezinde president.

Sinds de jaren negentig heeft India deze oostentatieve dominantie getemperd. In Nepal en Bhutan werden de vriendschapsverdragen het mikpunt van zware kritiek. De Nepalese Maoïstische rebellen maakten de gewapende strijd tegen het vermeende Indische imperialisme tot speerpunt van hun verzet. De Chinese poging zich via militaire steun, economische hulp en nieuwe logistieke verbindingen in te kopen in de lokale politieke elite, dreigde Katmandoe verder van India los te weken. Ook de Bhutanese regering stelde zich steeds assertiever op. In 1998 ondertekenden Bhutan en China een grensverdrag zonder India te raadplegen. In 2000 streek de ministaat India tegen de haren door een ereconsulaat te openen in Macao. Sri Lanka en de Malediven konden op hun beurt rekenen op toenemende steun van de Verenigde Staten.

Thans tracht India zijn greep op deze landen opnieuw te verstevigen door een indrukwekkend charmeoffensief. Zo werden in 2006 en 2007 de vriendschapsverdragen met Nepal en Bhutan ontdaan van de paternalistische clausules. Ten tweede investeert India meer in allerhande hulpprojecten. In 2006 werd voor 218 miljoen dollar steun aan Nepal toegezegd. Na de vernietigende *tsunami* in 2004 leverde India voor naar schatting 5 miljoen dollar humanitaire hulp aan Sri Lanka en de Malediven. Delhi financiert jaarlijks meer dan de helft van de Bhutanese begroting. Ten derde vergroot het de

afhankelijkheid van deze landen via overheidsleningen. In 2006 leverde India 350 miljoen dollar aan kredieten aan Sri Lanka voor aankoop van Indische consumptiegoederen, brandstof en de heraanleg van transportinfrastructuur. Nepal mocht rekenen op meer dan 100 miljoen dollar aan overheidsleningen. Een vierde hefboom betreft de levering van energie. Nu reeds voorzien Indische overheidsbedrijven in het overgrote deel van het energieverbruik van Nepal en Bhutan. In 2005 kondigde Delhi aan een nieuwe oliepijpleiding en elektriciteitsnetwerken aan te leggen richting Katmandoe en te investeren in de opwekking van waterkrachtenergie in Bhutan.⁶ Begin 2007 werden de plannen ontvouwd om een 200 kilometer lange elektriciteitskabel te trekken naar Sri Lanka. Verder wordt ook de militaire samenwerking verstevigd. Jaarlijks worden meer dan honderd officieren uit Nepal, Bhutan en Sri Lanka in Indische defensieacademies opgeleid. In Bhutan is een permanent trainingsteam (IMTRAT) gevestigd en wordt gezamenlijk jacht gemaakt op Indische opstandelingen van het *United Liberation Front of Assam* (ULFA). India is tevens een belangrijke wapen-

Delhi's houding tegenover Pakistan is verschoven van afschrikking naar pacificatie en engagement

leverancier. In 2006, na de machtsgreep van koning Ghyanendra, hervatte het de bevoorrading van het Nepalese leger. Ondanks kritiek in het parlement keurde de regering een aantal wapenleveringen aan Sri Lanka goed. In 2001 werd een snelle-aanvalsbout geleverd aan de Malediven.

Indische Oceaan

'De geschiedenis heeft aangetoond', zo stelde Jawaharlal Nehru, 'dat wie de Indische Oceaan controleert, beslist over India's maritieme handel en automatisch ook over India's afhankelijkheid.' De afgelopen jaren heeft de Indische regering aanzienlijk geïnvesteerd om van de Indische Oceaan opnieuw een 'Indisch meer' te maken. In de maritieme strategie van 2003, de blauwdruk van de toekomstige Indische zee-macht, spelen de mercantiele belangen een hoofdrol: 92% van India's export wordt via de zee verscheept. De Arabische Zee vormt de belangrijkste corridor voor olieaanvoer. In India's Exclusieve Economische Zone (EEZ) werden olie, gas en kostbare ertsen aangetroffen. Naast economische aspiraties heeft Delhi

lessen geleerd over de politieke *impact* van *sea power*. Tijdens de Kargiloorlog in 1999, het meest recente treffen met het Pakistaanse leger, had de Indische marine er succesvol mee gedreigd de bevoorrading via de haven van Karachi af te snijden. Tot slot blijft ook de Amerikaanse en Chinese maritieme ontplooiing prominent aanwezig in de strategische plannen van de Indische zeemacht. De Indiërs zijn niet vergeten hoe de Amerikaanse Zevende Vloot in 1971 provocerend voorbij de Indische kust stoomde om Delhi er, tevergeefs, van te overtuigen de oorlog met Pakistan stop te zetten. Thans wordt vooral de snelle modernisering van de Chinese zeemacht met argusogen gevolgd. Hooggeplaatste Indische officieren en prominente veiligheidsanalisten hebben meermaals benadrukt dat China de capaciteit wil opbouwen om de maritieme bevoorradingroutes naar de Golfregio en Afrika zelf te beveiligen.

De recente wederuitrusting van India's zeemacht is indrukwekkend. Tussen 1997 en 2006 verdubbelde het jaarlijkse budget voor de marine van 0,8 naar 3,4 miljard dollar. Tal van nieuwe vaartuigen liepen van stapel. In de periode 2000-2007 werden drie nieuwe fregatten (*Talwar*-klasse) en vier nieuwe onderzeebootkruisers (*Brahma*- en *Delhi*-klasse), alsmede een aantal ondersteuningsschepen in de vaart genomen. Het huidige orderboek van de marine telt nog eens drie fregatten, 12 onderzeebootkruisers, twee vliegdekschepen, 14 conventionele onderzeeërs en verscheidene andere vaartuigen. Twee gloednieuwe marinehavens zullen de uitgebreide vloot een thuisbasis bieden. Maar de Indische zeemacht werpt ook elders een anker uit. In 2001 werd een basis geopend op een van de Andaman-eilanden, nabij de strategische zeestraat van Malacca. De Indische marine staat grotendeels in voor de veiligheid in de territoriale wateren van de archipelstaten Mauritius, de Seychellen en de Malediven. Met Oman, Mozambique en Sri Lanka werden vërgaande samenwerkingsovereenkomsten getekend. Tijdens een Afrikaanse top van 2003 in Maputo patrouilleerden Indische fregatten voor de Mozambicaanse kust. In 2006 opende de marine een observatiepost in het noorden van Madagaskar en naar verluidt wordt onderhandeld over een nieuwe installatie op de Malediven.

Oostwaarts

'India moet zijn economische zelfgenoegzaamheid inruilen voor een open handelsbeleid dat gericht is op de wereld.' Het huidige Indische Vijfjarenplan (2002-2007) is duidelijk: India moet af van *swadeshi*. Autarkie is steeds het adagium geweest van de Indi-

sche economie. De *impact* daarvan is duidelijk: afgezien van een kleine hoogtechnologische dienstverlenende sector blijven de landbouw en de informele handel overheersen. Dit scheidt het beeld van een samenleving met een groot wetenschappelijk potentieel en een omvangrijke middenstand. Desondanks ligt het werkloosheids- en armoedepeil er aanzienlijk hoger dan in bijvoorbeeld China. Sterker nog, de snel uitdijende bevolking stelt de Indische overheid voor de uitdaging tegen 2045 meer dan 300 miljoen nieuwe banen te scheppen. Voor de huidige regering is industriële ontwikkeling de enige uitweg. Net zoals de Volksrepubliek China in de jaren tachtig, hoopt India nu zijn demografisch potentieel op de internationale markt te gelde te maken, buitenlandse investeerders aan te trekken en zich te ontwikkelen tot een stabiele en welvarende handelsnatie.

Bijgevolg is de *commerciële diplomatie* geëvolueerd tot een kerntaak van de Indische *Foreign Service*. De *Oostwaartspolitiek* van premier Narasimha Rao gaf het startschot voor een economische toenadering tot de associatie van Zuidoost-Aziatische landen (ASEAN). ASEAN, inmiddels uitgegroeid tot Azië's grootste handelsblok, is voor India de belangrijkste potentiële bron van investeringen en geldt tevens als lucratieve afzetmarkt. Ook vormt ASEAN een vitale schakel naar investeerders uit Japan en Amerika. Sinds 2002 voert Delhi onderhandelingen over een vrijhandelsverdrag. Besprekingen lopen echter zeer stroef, vooral omdat India niet kan ingaan op de eis de landbouwmarkt te openen. Het is ook gaan beseffen dat te veel vrijhandel een bedreiging kan vormen voor de binnenlandse industrie, aangezien de secundaire sector van landen als Maleisië en Thailand aanzienlijk beter ontwikkeld is. India spoort dus aan op zeer selectieve liberalisering. Dat verklaart waarom Delhi eveneens investeert in andere economische partnerschappen. Zo speelt het een voortrekkersrol in de voorbereiding van een vrijhandelsverdrag voor Zuid-Azië (SAFTA).⁷ Binnen deze verdragszone is de Indiase economie wél dominant en vertegenwoordigt het 77% van de intra-regionale handel. Hetzelfde geldt voor de BIMSTEC, een economische associatie van zeven Zuid- en Zuidoost-Aziatische staten, waar India 63,5% van de handel vertegenwoordigt.⁸ Gelijktijdig probeert India de geïndustrialiseerde landen in Zuidoost-Azië alsnog via selectieve bilaterale vrijhandelsverdragen aan zich te binden. Delhi is vastberaden in zijn Oostwaartse offensief, maar is zich ook bewust van zijn zwakten. 'We moeten eerst lopen om te kunnen rennen,' zo stelde minister voor industrie Kamal Nath.

China

Na Pakistan en de Verenigde Staten blijft China het brandpunt van de Indische diplomatie. Hoewel ook Japan een prominente positie inneemt in het buitenlands beleid, blijft dit vooral een zaak van handel en een beperkte militaire interactie. De Volksrepubliek daarentegen stelt India voor tal van uitdagingen, zowel op economisch als strategisch vlak. In 1998 werden de betrekkingen tussen China en India zwaar op de proef gesteld. Delhi liet proeven met kernwapens uitvoeren en gaf expliciet te kennen dat deze in eerste instantie gericht waren tegen de noordelijke buurstaat. Nadien zijn de bilaterale verhoudingen aanzienlijk verbeterd. Ieder jaar wordt wel enkele keren de rode loper uitgerold voor een ministerieel bezoek. Na decennia van discussie heeft Delhi in 2003 officieel erkend dat China de soevereine controle uitoefent over Tibet. Beijing van zijn kant bevestigde dat het ministaatje Sikkim deel uitmaakt van India. In 2003 werden twee officiële vertegenwoordigers aangesteld met een uitgebreid mandaat om het geschil over de afbakening van grenzen te beëindigen. Aan de grensovergangen werden de zwaar bewapende legereenheden teruggetrokken en wordt opnieuw handel gedreven. Economie lijkt trouwens een belangrijke drijfveer van de nieuwe toenadering. Tegen 2010 wil men de bilaterale handel verdubbelen tot 40 miljard dollar.

Toch blijft voor veel Indiërs het water nog te diep. Tal van enquêtes bevestigen dat de Indische publieke opinie de Chinese groei als belangrijke dreiging blijft beschouwen. Tijdens het staatsbezoek van de Chinese president Hu Jintao vorig jaar rakelden populaire kranten en internetfora herinneringen op aan de Chinese invasie van 1962. In de *Lok Sabha*, het Indische lagerhuis, werd de regering herhaaldelijk verweten zich te zwak op te stellen in de onderhandelingen met China over de demarcatie. Het Indische leger blijft in zijn strategische plannen wijzen op de snelle herbewapening van de Volksrepubliek en maakt zich openlijk zorgen over de toenemende Chinese militaire aanwezigheid in India's buurlanden.

Evenmin wordt de economische euforie door iedereen gedeeld. Kleine ondernemingen nemen het de machtige industriële lobby's kwalijk dat zij het land laten overspoelen door Chinese koopwaar. De diplomatie ten aanzien van China wordt getypeerd door schizofrenie. De regering toont zich bereid de betrekkingen met de Volksrepubliek verder op te krikken, maar wordt daarin door tal van invloedrijke belangengroepen de voet dwars gezet. Dit verklaart grotendeels waarom India en China er ondanks alle diploma-

tieke inspanningen na twintig jaar nog steeds niet in geslaagd zijn het grensconflict definitief op te lossen.

Tweeslachtigheid

Tweeslachtigheid is wellicht het meest uitgesproken kenmerk van India's Azië-politiek *tout court*. Ondanks het toegenomen streven conflicten uit de weg te ruimen en over te gaan tot de economische orde van de dag, blijft wantrouwen de onderstroom bepalen van het regionale beleid. Vaststaat dat India zijn invloed in Azië aanzienlijk wenst te versterken. De wijze waarop dat in de toekomst zal gebeuren, onder de banier van vrijhandel of van *realpolitik*, zal grotendeels afhangen van de mate waarin het land zijn binnenlandse modernisering weet te versnellen. De beleidsmakers in Delhi meten India thans de identiteit aan van een dynamische handelsnatie. Deze profilering is echter problematisch, aangezien Delhi nauwelijks in staat blijkt de economie te ontdoen van de talrijke protectionistische barrières. Indien deze obstakels niet uit de weg worden geruimd, staat niets terugkeer naar negatief nationalisme in de weg en dreigt vooral de interactie met China te ontaarden in een ongebreidelde machtswedloop.

Noten

- 1 Geciteerd in Michael Brecher, *Nehru: A Political Biography*, Londen: Oxford University Press, 1959, blz. 227.
- 2 Geciteerd in 'Chief Minister calls for more efforts to curb unrest', in: *The Telegraph*, 15 januari 2007.
- 3 'Trade should be linked to normalisation with India and not resolution of Kashmir', in: *Daily Times* (Pakistan), 20 juli 2006.
- 4 S. Pandia, 'Energy trade as a confidence-building measure between India and Pakistan. A study of the Indo-Iran trans-Pakistan pipeline project', in: *Contemporary South Asia*, vol. 14 (3), 2006, blz. 307-320.
- 5 Interview met Shyram Saran, Brussel, 24 april 2007.
- 6 Anil Sasi, 'Power corridor with Nepal on cards', in: *Hindu Business Line*, 19 januari 2007.
- 7 Leden zijn: Bangladesh, Bhutan, India, Malediven, Nepal, Pakistan en Sri Lanka.
- 8 Lidstaten zijn: Bangladesh, Bhutan, India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka en Thailand. Zie Faizal Yahya, 'BIMSTEC and emerging patterns of Asian regional and interregional cooperation', in: *Australian Journal of Political Science*, vol. 40 (3), 2005, blz. 391-410.

Jonathan Holslag is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Brussels Institute of Contemporary China Studies (BICCS) van de Vrije Universiteit Brussel. Dit artikel is gebaseerd op een te verschijnen boek over de betrekkingen tussen China en India en de impact daarvan op Azië.

India in metamorfose

Het is opmerkelijk hoe de laatste jaren in het discours over de opkomst van Azië de blik op China is verbreed naar India, dat tot voor kort in het Westen vooral bekend stond als een land van armoede, spiritualiteit en heilige koeien. De recente aandacht is vooral toe te schrijven aan de opmerkelijke economische groei sinds de hervormingen van 1991. Belangrijk voor de internationale beeldvorming was de invloedrijke studie van Goldman Sachs uit 2003 over opkomende landen, waarin werd voorspeld dat India over 30 jaar de derde economie qua BNP in de wereld zal zijn, vlak achter China en de Verenigde Staten.¹ India zou van alle landen het grootste potentieel tot groei in de komende 30 tot 50 jaar hebben. De laatste tijd leverde de overname van grote westerse bedrijven als Arcelor en Corus door Mittal en Tata Steel ook al de nodige aandacht voor India op.

In beleidskringen is een andere factor om India serieuzer te nemen, de nucleaire status van het land. Hiermee werd de conflictueuze relatie met Pakistan, eveneens een kernwapenmogendheid, een groter risico voor de internationale veiligheid. Een andere factor betreft de politieke rol van het hindoenationalistische BJP, tot begin 2004 de belangrijkste regeringspartij. Aandacht voor het hindoenationalisme past in het bredere kader van belangstelling voor religieus fundamentalisme.

De internationale 'ontdekking' van India komt op een moment dat het land zelf zich in een dynamische situatie van diepgaande sociale en politieke verandering bevindt. Stephen Cohen noemt India in dit verband een 'revolutionaire staat'.² In de huidige herdefiniëring van India staan de pijlers van de Indiase politieke architectuur, de erfenis van *founding father* Nehru, onder druk van noodzaak tot aanpassing. Het gaat dan om zaken als democratie, federalisme, socialisme, secularisme en nationale soevereiniteit. Dit artikel heeft tot doel een overzicht te schetsen van binnenlandse factoren die in samenspel het nieuwe India zullen bepalen.

Politieke stabiliteit en sociale cohesie

Verworvenheden. India is een bijzonder heterogeen land van meer dan een miljard mensen. Hoewel de westerse democratie van bovenaf is opgelegd, lijkt deze toch aanvaard door de Indiërs als procedure voor collectieve besluitvorming. De democratie als

legitimatiebron van de staat heeft ook de cohesie en natievorming aanzienlijk bevorderd. De Nehru/Gandhi-dynastie heeft jarenlang voor stabiliteit gezorgd. Voor de volwassenheid van de Indiase democratie is het echter goed dat sprake is van afwisseling van de wacht en dat er een einde lijkt te zijn gekomen aan het regeermonopolie van één partij.

De instellingen van de rechtsstaat werken relatief goed. Wel wordt op lager niveau de rechterlijke macht geplaagd door gebrek aan capaciteit, met als gevolg een betrekkelijk langdurige rechtsgang, een bepaalde mate van corruptie en een wisselend patroon van willekeur en klasse/kaste-justitie. De Indiase krijgsmacht is overigens duidelijk onderworpen aan civiel gezag.

Het maatschappelijk middenveld is indrukwekkend georganiseerd. India heeft een goede pers en een inmiddels zeer goed ontwikkelde NGO-wereld, die bijdraagt aan de emancipatie van het individu in een tot voor kort rigide samenleving. Het hindoeïstische kastensysteem, een belangrijke hindernis voor sociale mobiliteit, lijkt langzaam aan belang te verliezen, vooral in de steden, waar de middenklasse zich steeds meer spiegelt aan een westerse levensstijl. Dit neemt niet weg dat in grote delen van land en samenleving het kastensysteem nog een belangrijke rol speelt. Bovendien kent het verschijnsel kaste de laatste jaren een zekere opleving als mobiliserend politiek platform, wat daarvoor veel minder het geval was.

Het secularisme heeft geleid tot een multireligieus model waarin godsdiensten op gelijkwaardige basis met elkaar kunnen leven (incidenten daargelaten). Het secularisme kent zelfs een ideologische lading in de wedijver met het islamitische Pakistan in de zin van 'zie je nou, wij hebben het beter gedaan'. De grote moslimminderheid (12%) heeft zich niet verenigd in een aparte politieke beweging, maar heeft vooral in de Congrespartij een politiek thuis.

Onzekerheden. De Indiase politiek werd na de onafhankelijkheid gedomineerd door elitaire mannen uit de hogere hindoeïstische kringen. De sociale revolutie in India heeft de politieke participatie verbreed, maar hiermee ook ruimte geschapen voor de nodige malafide politici, die bij het mobiliseren van linguïstische, regionale en sociaal-economische deelbelangen ook hun eigen financiële heil niet vergeten. De Indiase

politiek wordt dan ook geplaagd door 'dirty politics', wat het aanzien van de politiek geen goed doet. Ook de interne partijdemocratie en partijorganisatie laten te wensen over. Nogal wat partijen zijn in de eerste plaats verkiezingsmachines.

Corruptie en fraude, alsmede een machtige bureaucratie vormen belangrijke obstakels voor effectief openbaar bestuur. In een aantal deelstaten van India, zoals Bihar, laat de kwaliteit van het openbaar bestuur te wensen over en spreken waarnemers zelfs van criminalisering.

Als de regionalisering en verbrokkeling van het politieke landschap zich verder voortzetten en de dominantie van de twee grote partijen Congress en BJP verder afneemt, worden regeringen steeds meer een conglomeraat van coalitiepartijen, wat de slagkracht kan verminderen. Een serie van kortstondige regeringen die om machtspolitieke redenen worden samengesteld en ten val worden gebracht, zou de continuïteit en coherentie van het landsbeleid in gevaar kunnen brengen.

Het risico bestaat, dat door het economische succes van bepaalde deelstaten en de toegenomen invloed van lokale factoren als taal, de visies van de centrale overheid en die van bepaalde deelstaten over de federale arbeidsverdeling gaan botsen. De afgelopen twee decennia is de centrale macht aanzienlijk afgebrokkeld en moet het centrum vaak machteloos toezien hoe beleid dat centraal wordt vastgesteld, niet of slechts ten dele wordt uitgevoerd in de deelstaten.

Ondanks de brede steun voor de democratie, blijft het hindoenationalisme vanwege radicale segmenten een latente bedreiging. Hierbij komt de onzekerheid of het secularisme van de intellectuele elite ook door de brede volksmassa wordt gedragen. Het secularisme zou vooral de minderheden beschermen ten koste van de meerderheid van hindoes. Het is echter een teken van kracht van Nehru's architectuur dat zes jaar regeermacht van de hindoeïstische BJP (1998-2004), mede door de noodzaak van coalitievorming, de pijler secularisme niet wezenlijk heeft weten aan te tasten.

Hoewel India vooruitgang boekt wat betreft armoedebestrijding, leeft nog een kwart van de bevolking onder de armoedegrens. Er is sluimerende ontevredenheid onder de arm(st)en in India. Als er een leider zou opstaan die die massa achter zich zou kunnen krijgen, is het niet uitgesloten dat die zich niet slechts via de stembus zal willen uiten.

De positie van vrouwen is kwetsbaar. Praktijken als vrouwelijke foeticide en 'dowry deaths' zijn nog niet uitgebannen. In bepaalde gebieden, zoals urbane middenstandswijken, dalen de sekseratio's dramatisch. Dit leidt op termijn tot een onevenwichtige samenstelling van de bevolking en mogelijk tot sociale frustratie.

De democratische orde bemoeilijkt een daadkrachtige aanpak van de bevolkingsgroei, zoals in China. India zal in 2050 naar verwachting 1,6 miljard mensen tellen en daarmee China voorbijgestreefd zijn in bevolkingsaantal. De grotere economische koek zal wél door steeds meer mensen worden gegeten. Indiërs zelf zien de grote bevolking overigens niet als probleem, maar als verworvenheid. Waar de westerse landen en China zullen vergrijzen, zal de grote jeugdige bevolking van India zorgen voor overvloedige arbeidskracht.

India kent nog steeds de nodige gewapende verzetsbewegingen, zoals in Kasjmir en Assam. Deze bevinden zich overigens zowel geografisch als cultureel in de relatieve periferie. De Indiase stabiliteit zou verstoord kunnen worden, als het internationale moslimfundamentalisme de moslimbevolking in India, een van de grootste in de wereld, weet te infiltreren. Tot dusver lijkt dit niet op grote schaal het geval te zijn.

Economische en technologische capaciteit

Verworvenheden. Al vanaf de onafhankelijkheid heeft India een sterk socialistisch ontwikkelingsideaal gekend, met een dirigistische rol voor de overheid ('developmental state') binnen een gemengde economie, een belangrijke rol voor economische planning en een streven naar zelfvoorzienend zijn en daarom protectie van de eigen markt via importsubstitutie. De economische blik was naar binnen gericht; de successen van China en de Aziatische tijgers werden weggeredeneerd (geen democratie, afhankelijkheid van de Verenigde Staten, enz.).

Sinds het begin van het liberaliseringsproces begin jaren negentig vertoont de Indiase economie een indrukwekkende groei. Voor aanhangers van de vrije markt is India een voorbeeld van het succes van economische liberalisering en deregulering. Groeide de economie de eerste drie decennia na de *Partition* met gemiddeld 3,5% per jaar, de zogenaamde 'Hindu rate of growth', sinds het begin van de economische hervormingen ligt de groei op een aanzienlijk hoger niveau (inmiddels rond de 9%). Op basis van koop-

krachtpariteit zou India nu al de vierde economie in de wereld zijn.³ De vérgaande economische liberalisering in 1991 onder Manmohan Singh betekende het begin van het einde van de socialistische pijler van de Indiase architectuur, maar reflexen en instituties van socialistisch denken (zo werkt India nog steeds met vijfjarenplannen) blijven aanwezig.

Hoewel het staatsdirigisme en de afscherming van de eigen markt slecht waren voor het concurrentievermogen, heeft India hierdoor wel een indrukwekkende economische capaciteit kunnen opbouwen. Voorstanders van afscherming van de markt prijzen de zelfvoorzienendheid en de lage kwetsbaarheid ten opzichte van andere landen. De vraag is overigens of India niet eenzelfde dan wel betere capaciteit had kunnen opbouwen indien het land eerder gekozen had voor een beleid dat gericht was op liberalisering en deregulering van zijn economie. Zo is het succes van de veelgeroemde Indiase IT-sector volgens velen juist te danken aan het vrijwel ontbreken van overheidsinterventie in deze sector.

De basis voor een duurzame groei lijkt zeer wel aanwezig. India heeft een grote markt. Door het goed ontwikkeld systeem voor hoger onderwijs heeft het land veel geschoold kader. Er is een overvloed aan goedkope arbeid, hoewel de arbeidswetgeving in liberale ogen nog te beperkend is. De ondernemersgeest lijkt uit de fles. Ook is er een drang naar sociale mobiliteit ontstaan. V.S. Naipaul schreef al begin jaren '90 over 'A million mutinies now', de emancipatie van individuen op zoek naar eigen vooruitgang. Het is eigenlijk opmerkelijk dat India het zo lang economisch minder goed heeft gedaan. Indiërs in het buitenland hebben immers, evenals Chinezen, een reputatie van vlijt, leergierigheid en spaarzaamheid en blijken in hun landen van vestiging in de regel succesvol. Het lijkt erop dat met de liberalisering van de economie het keurslijf is verdwenen voor mensen om hun talenten te ontplooiën.

Op deelgebieden heeft India een groot reservoir aan kennis, zoals informatietechnologie, biotechnologie, farmacie en ruimtetechnologie. Indiase bedrijven beginnen hun vleugels nu ook internationaal uit te slaan. De opmerkelijke groei van het aantal topmanagers van Indiase origine in westerse bedrijven vergroot de mogelijkheden voor *joint-ventures*.

Economisch instinct en nationalisme hebben India doen ontdekken dat 'Non Resident Indians' en 'Persons of Indian Origin' in de diaspora een aanrijpingspunt bieden voor Indiase belangen. Twintig

miljoen Indiërs (van herkomst) zijn verspreid over 135 landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, Suriname, Trinidad, Guyana, Fiji, Mauritius, Zuid-Afrika, de VAR, Koeweit, Maleisië, Singapore, Australië, diverse Afrikaanse landen en ook Nederland (rond 200.000 mensen). Het belang van 'overzeese Indiërs' moet dan ook niet worden onderschat. De overboekingen van de 'Non Resident Indians' bedragen rond 18 miljard dollar.⁴

Onzekerheden. De imposante economische groei kent broze plekken. De groei is te danken aan de dienstensector en is vooral de stedelijke bevolking ten goede gekomen. Zestig procent van de Indiase bevolking woont echter op het platteland en is afhankelijk van de landbouw, die in groei is achtergebleven. Ook is de groei vooral tot stand gekomen in de zuidelijke deelstaten. Nog steeds is de armoede erg groot. De grote uitdaging voor India is 'trickle down'-effecten van de groei te genereren en ook tot dusver achtergebleven sectoren te ontwikkelen, in het bijzonder de landbouw.

Duurzame groei noodzaakt investeringen in de infrastructuur. Verbetering van wegen, havens, luchthavens, maar ook van de water- en elektriciteitsvoorziening dient een belangrijk aandachtspunt te zijn. Ook in het onderwijs dient te worden geïnvesteerd. Er is een grote kloof tussen wetenschappelijke instellingen van topniveau en het ontoereikende basisonderwijs.

Economische effecten richting 'winners and losers' kunnen de verliezers mobiliseren tot politieke actie, hetgeen binnen een democratie het economisch beleid nadelig kan beïnvloeden. Niet uitgesloten is dat integratie in het globaliseringsproces een culturele reactie tot gevolg kan hebben. De import van westerse consumptiepatronen kan het hindoenationalisme een politiek aanrijpingspunt bieden.

De Indiase energieafhankelijkheid in het verleden was relatief gering vanwege de grote kolenvoorraad. Tegen 2010 moet de elektriciteitsproductie echter verdriedubbeld zijn, wat een groeiende afhankelijkheid van het buitenland met zich zal brengen. Voorts neemt India's watervoorraad in snel tempo af, hetgeen in de toekomst tot onrust kan leiden.

Militaire capaciteit

Verworvenheden. India heeft een krijgsmacht met ervaring door vier oorlogen met Pakistan, één met China, verscheidene interventies in kleinere buurstaten en actie tegen Indiase afscheidingsbewegingen. Ook is India een van de meest frequente deelnemers

aan VN-vredesoperaties. Door de omvang van de bevolking kan het land zich met 1,3 miljoen militairen een grote krijgsmacht (de derde van de wereld) veroorloven.

Sinds 1998 heeft India de buitenwacht duidelijk gemaakt een nucleair vermogen te bezitten. Door exportcontroles en een 'no first strike'-verklaring heeft het land zich tot dusver de reputatie van verantwoordelijk verworven. Over bijna de gehele breedte van het politieke spectrum bestaat consensus over de status van India als kernwapenmogendheid. De antinucleaire beweging in India, vaandeldrager van de gandhiaanse traditie, is heel klein.

De politieke cultuur is niet-militaristisch (afgezien van extreme hindoenationalisten) en India is militair gezien een *status-quo*-macht. Het weet militair optreden goed te koppelen aan diplomatie. Zo is de langjarige trouwe Indiase steun voor de Palestijnse zaak mede te verklaren uit het streven de sympathie van moslimlanden te winnen en te voorkomen dat deze zich achter Pakistan scharen.

De militaire samenwerking met de Verenigde Staten wordt steeds intensiever. De Amerikanen zien in India een democratisch gelijkgezinde, belangrijke partner in de strijd tegen terrorisme (o.a. *monitoring* van de radicale islam in Pakistan) en een tegenwicht tegen Chinese invloed in Azië.

Onzekerheden. India ziet zichzelf als een van vele kanten bedreigde natie. De fascinatie met Pakistan en China belemmert het land een bredere visie te ontwikkelen. De opdeling van Brits-Indië in India en Pakistan liet een diepe wond achter. Die is nog steeds zichtbaar in Kasjmir; oplossing van dit conflict lijkt overigens nu, 60 jaar na dato, voor het eerst iets dichterbij te komen.

De technische basis van de krijgsmacht, nog steeds deels geënt op Russische technologie, is niet erg modern. Ook de nucleaire capaciteit is relatief gering en gebaseerd op een doctrine van 'minimum deterrence' en beleidsmatig gekoppeld aan de doelstelling van mondiale nucleaire ontwapening.

Leiderschap

Verworvenheden. India is in staat gebleken ervaren leiderschap van goede kwaliteit voort te brengen. Besluitvorming kon lange tijd Delhi-centrisch plaatsvinden vanwege de dominantie van de Congrespartij en een centralistische economie. Hoewel er centrifugale krachten werkzaam zijn vanuit de deelstaten, is New Delhi nog steeds het centrum van strategische

besluitvorming. Op het terrein van de buitenlandse politiek is sprake van een klein, relatief afgesloten circuit, hoewel vanwege de democratische cultuur binnenlandse lobby's belangrijker worden. De praktijk van coalitieregeringen en het sterke maatschappelijk middenveld dragen bij aan *checks and balances* binnen het politieke systeem. India kent een bestuursdienst met relatief capabele functionarissen, evenals een relatief goede diplomatieke dienst.

Onzekerheden. Een democratisch India heeft het moeilijker dan een autoritair geregeerd land als China om pijnlijke maatregelen te nemen, als deze pas op termijn positieve effecten opleveren. Een voorbeeld is de bevolkingsgroei of het wachten op economische 'trickle down'-effecten. De federale structuur vormt soms een obstakel voor het centrum in de relatie tot de deelstaten.

Ook is in dit verband de 'anti-incumbency factor' van belang. In India is het aanblijven voor twee opeenvolgende regeerperiodes van een centrale of deelstaatregering zo langzamerhand de uitzondering op de regel. Dit betekent dat, meer nog dan in andere democratieën het geval is, regeringen zelden meer dan vier jaar vooruit denken of bereid zijn pijnlijke maatregelen door te voeren.

De Indiase bureaucratie en de 'license Raj', die

Het maatschappelijk middenveld is indrukwekkend georganiseerd

corruptie in de hand werkt vanwege benodigde vergunningen, zijn berucht en schrikken investeerders af. De 'license Raj' wordt wel langzaam maar zeker ontmanteld.

Het India van de toekomst

De richting van de huidige politieke, sociale en economische veranderingen zal afhankelijk zijn van de resultante van het samenspel van al deze factoren, waarbij ook het buitenland de nodige invloeden zal genereren. Daarmee vallen talloze scenario's te construeren.

Zo is een *optimistisch scenario* denkbaar, waarin India een stabiel democratisch en seculier land is en een zekere decentralisering voor effectief federalisme zorgt. Een grotere marktwerking, aangevuld met socialistische sentimenten, leidt tot economi-

sche expansie met herverdeling. India relateert het soevereiniteitsdenken, staat meer open voor kritiek van buiten en doet werkelijk mee aan multilaterale samenwerking gericht op publieke goederen als milieubescherming en regionale conflictbeheersing. De nieuwe economische vrijheid stimuleert ondernemingsgeest; individuen ontplooiën zich. Materiële welvaart vermindert de armoede, remt de bevolkingsgroei en stimuleert de meer spirituele, tolerante vormen van hindoeïsme en islam. De kwestie-Kasjmir wordt opgelost en India richt zich op nieuw ontwikkelde pan-Aziatische verbanden. Het land wordt na China opgenomen in de G-8. Op nucleair gebied maakt India een pas op de plaats en blijft een *status-quo*-land met de hoogste prioriteit voor armoedebestrijding.

In één van de mogelijke *pessimistische scenario's* komt de politieke stabiliteit in gevaar door toenemende verboddeling van het politieke landschap, verwording van het openbaar bestuur en criminalisering van de politiek in delen van het land en sociale onrust door onvrede van de 25-30% (aller)armsten.

De democratische orde bemoeilijkt een ferme aanpak van de bevolkingsgroei

In een dergelijke context komt door de opkomst van het hindoenationalisme het secularisme in gevaar, dat minder sterk bij de brede volksmassa geworteld bleek dan waarnemers dachten. Religieuze twisten binnen India leiden tot veel bloedvergieten en de democratie komt onder druk, evenals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Als reactie op het tumult in het land trekt het centrum meer macht naar zich toe, maar vindt daarbij de deelstaten tegenover zich, die zich beroepen op federalisme. Juist de economisch sterkere deelstaten, met centra van ICT-technologie, dreigen zich af te scheiden. De economische groei van India valt tegen en komt vooral een kleine groep ten goede, die verbonden is met de wereldmarkt. Afgeschrikt door de binnenlandse onrust buigt de stroom van ICT-*outsourcing* weg uit India naar goedkope Zuidoost-Aziatische landen. Die stroom wordt in absolute termen overigens minder omvangrijk vanwege reacties in westerse landen, waar het publiek protesteert tegen het verlies van banen. Vanwege de *baisse* in de Indiase bedrijfs-

takken neemt de kennismigratie vanuit India naar westerse landen vrij snel toe. De kwestie-Kasjmir roept de dreiging van een nucleair conflict op.

Deze scenario's, die uiteenlopende vormen kunnen aannemen, laten zien hoe belangrijk in de huidige Indiase dynamiek effectief leiderschap is om sterkten te maximaliseren en zwakten te minimaliseren. Hoewel de toekomst zich per definitie niet laat voorspellen, staan wel veel lichten op groen. Zeer lezenswaard in dit verband is het boek *Being Indian* van de Indiase diplomaat Pavan Varma, voor wie het democratische systeem en de Indiase cultuur doorslaggevende factoren zijn. In tegenstelling tot China zorgt de Indiase democratie ervoor dat iedereen (steeds meer) gehoord kan worden en zelfs de armen zich hierdoor voldoende aandeelhouder van het systeem voelen. Maatschappelijke claims noodzaken in een democratie een zekere accommodatie en herverdeling. De hieruit voortvloeiende maatschappelijke stabiliteit is goed voor duurzame economische groei. Wat cultuur betreft, rekent Varma in een klinisch betoog af met het beeld van de Indiër als intrinsiek vreedzaam, spiritueel en sociaal empathisch. Hij stelt daartegenover een beeld van fixatie op eigengewin, amoreel materialisme met een hunkering naar macht en status. Gandhi zou slechts een uitzondering op de regel zijn geweest. Voor Varma is juist deze ambitieuze cultuur, die nu door het wegvallen van Nehru's socialistische obstakels tot volle wasdom kan komen, een belangrijke reden voor de veelzeggende ondertitel van zijn boek: 'The truth about why the twenty-first century will be India's'.⁵

Noten

- 1 Goldman Sachs, 'Dreaming with BRIC's: The path to 2050', *Global Economics Paper 99*, oktober 2003.
- 2 Stephen Philip Cohen, *India. Emerging Power* Brookings Institution Press, 2001, blz. 94.
- 3 Speech Dr. Manmohan Singh, Prime Minister of India to the Council of Foreign Relations, 24 september 2004.
- 4 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, *An EU-India Strategic Partnership*, COM(2004) 430, Brussel, 16 juni 2004.
- 5 Pavan Varma, *Being Indian. The truth about why the twenty-first century will be India's*, Penguin Books, 2004.

Hans van Linschoten studeert Zuid-Aziëkunde.

Uiteenlopende wegen naar welvaart en naar armoede

Zuidoost-Azië en Sub-Sahara Afrika in vergelijkend perspectief

In 2000 stelde de wereldgemeenschap zich met haar *Millennium Development Goals* onder andere ten doel, het deel van de wereldbevolking dat in extreme armoede verkeert, in de periode tot aan 2015 te laten dalen tot op de helft van het niveau van 1990. In Afrika ten Zuiden van de Sahara bleef dat aandeel tussen 1990 en 2002 (het meest recente jaar waarvoor een cijfer nog te berekenen valt) echter gelijk, namelijk 44 procent, terwijl snelle bevolkingsgroei ervoor zorgde dat het absolute aantal extreem arme Afrikanen met 140 miljoen toenam.¹ Het is nog maar de vraag of er zich in 2015 metterdaad minder armoede in Afrika zal voordoen dan in 1990. Wat te doen om dit continent uit zijn stagnatie te helpen? En ook als er in het Noorden meer wordt uitgegeven aan ontwikkelingshulp, zullen de resultaten dan overtuigend genoeg zijn om een onherstelbare vertrouwenscrisis bij donoregeringen en hun kiezers te voorkomen?

De tragedie van Afrika speelt zich af tegen een achtergrond van spectaculaire vooruitgang in een groot deel van Azië – vlak om de hoek, als het ware, op onze steeds kleiner wordende planeet. In Zuidoost-Azië (en Oceanië) daalde de extreme armoede tussen 1990 en 2002 van 19 tot 7 procent van de bevolking, waarmee de Millennium Ontwikkelingsdoelstelling ten opzichte van armoedebestrijding binnen de helft van de gestelde termijn al ruimschoots werd overtroffen.² In wat langer historisch perspectief is het contrast met Afrika nog treffender. In 1980 lag het gemiddelde BNP per hoofd van de bevolking in Zuidoost-Azië nog lager dan dat van Sub-Sahara Afrika; in 1992 was het al twee keer zo hoog.³

In andere opzichten daarentegen hebben deze twee regio's nogal veel met elkaar gemeen: een koloniaal verleden dat tot lang na de Tweede Wereldoorlog voortduurde; een tropische ligging, met alle ecologische en medische problemen vandien; een geschiedenis als exporteur van landbouw- en mijnbouwproducten naar de rijke landen; en een door allochtone

minderheden gedomineerd economisch leven. Op de historische Azië-Afrika-conferentie in het Indonesische Bandung in 1955 werd het nog vanzelfsprekend gevonden dat Afrikaanse en Aziatische landen gemeenschappelijke belangen hadden en werd even vanzelfsprekend geconcludeerd dat ze voor gemeenschappelijke uitdagingen stonden.⁴ Waarom dan is snelle economische ontwikkeling in Zuidoost-Azië naderhand mogelijk gebleken, maar in Afrika tot nu toe niet? De lessen van het *Asian Miracle*, mits voorzichtig geformuleerd en aangepast aan Afrikaanse omstandigheden, dienen centraal te staan in ieder debat over ontwikkelingsstrategieën voor Afrika.

De uiteenlopende economische ontwikkelingen in Azië en Afrika gingen gepaard met een uiteengroei van intellectuele werelden. Wetenschapslieden en beleidsmakers in de twee regio's zijn in vele opzichten anders gaan denken. Zuidoost-Aziaten hebben het belang geleerd zowel van de eigen, binnenlandse potenties die de ontwikkelingsmogelijkheden van een land bepalen, als van de economische kansen die van buitenaf door de 'globalisering' worden aangeboden. Afrikanen leggen begrijpelijkerwijs meer nadruk op factoren die de ontwikkeling remmen, en zij zijn eerder dan Aziaten geneigd zulke hinderpalen buiten het eigen continent in mondiale structuren en systemen te bespeuren. Slechts weinig Afrikaanse wetenschapslieden hebben kennis van Zuidoost-Azië, terwijl het aantal Afrikanisten in Zuidoost-Azië te verwaarlozen is.

Diverse doelstellingen

Tegen deze achtergrond streeft het nieuwe onderzoeksproject *Tracking Development* ernaar Afrikaanse en Aziatische ideeën over ontwikkeling bij elkaar te brengen op een manier die praktische relevantie heeft voor armoedebestrijding en voor ontwikkelingssamenwerking. De algemene doelstellingen van het project zijn de volgende:

- 1 Antwoorden te zoeken op de vraag waarom de ontwikkelingstrajecten van Zuidoost-Azië en Sub-Sahara Afrika de afgelopen halve eeuw zo sterk uiteengelopen zijn.
- 2 De ontwikkelingsgeschiedenissen van een aantal specifieke landen gedetailleerd met elkaar te vergelijken om de belangrijkste trends, processen en beleidskeerpunten vast te stellen.
- 3 Beleidsmakers, waaronder naast politici en bureaucraten ook leiders in het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld, in de gelegenheid te stellen zelf uit te leggen welke strategische beslissingen zij in hun carrière namen, en waarom.
- 4 Vier zeer goed presterende jonge onderzoekers uit Afrika langdurig veldwerk te laten verrichten in Zuidoost-Azië, en omgekeerd. Alle acht onderzoekers zullen promoveren op een Nederlandse universiteit, onder begeleiding van een internationaal team van wetenschappelijk onderzoekers.
- 5 De betrokken onderzoekers en instellingen onderdeel te laten worden van een nieuw netwerk voor de uitwisseling van ideeën, dat Afrika, Azië en Europa met elkaar verbindt.
- 6 De onderzoeksresultaten en hun beleidsimplicaties bekend te maken aan beleidsmakers en opinie-leiders, zowel in Nederland (in het bijzonder bij het ministerie van Buitenlandse Zaken) als in de andere betrokken landen.

- 7 De onderzoeksresultaten in alle betrokken landen onder een breed publiek bekend te laten worden door middel van mediaverslaggeving en een eigen *website*.

Tracking Development ging op 1 oktober 2006 van start en heeft een totale looptijd van vijf jaar. Het wordt volledig gefinancierd door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Organisatorisch bestaat het project uit een netwerk van elf onderzoeksinstituten in negen landen (zie Fig. 1).

In het netwerk zijn de acht Aziatische en Afrikaanse landen ter aanscherping van de vergelijkende analyse gerangschikt in vier paren van twee landen: Indonesië/Nigeria, Maleisië/Kenia, Vietnam/Tanzania en Cambodja/Oeganda. Deze paren bestaan uit landen die in bepaalde opzichten sterk op elkaar lijken. Indonesië en Nigeria zijn beide bijzonder grote, diverse, olierijke landen, met een neiging tot zowel regionale afscheiding als autoritair bestuur. Maleisië en Kenia zijn beide voormalige Britse koloniën, met een sterke handelsoriëntatie en een politiek systeem waarin etnische tegenstellingen een overheersende rol spelen of speelden, zonder echter langdurige stabiliteit uit te sluiten. Vietnam en Tanzania experimenteerden allebei lange tijd met socialistische economische systemen alvorens vanaf 1986 weer een grotere rol toe te kennen aan marktmechanismen. Cambodja en Oeganda zijn afgelegen landen, met

Nederland	
Afrika Studie-Centrum (ASC), Leiden	
Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV), Leiden	
Amsterdam School of Social Science Research (ASSR), Universiteit van Amsterdam	
Indonesië	Nigeria
Research Center for Regional Resources	Nigerian Institute of Social and Economic Research (NISER),
Indonesian Institute of Sciences (LIPI)	Ibadan
Maleisië	Kenia
Department of History, University of Malaya	Department of History
Kuala Lumpur	University of Nairobi
Vietnam	Tanzania
Center for Urban and Development Studies (CEFURDS),	Research on Poverty Alleviation (REPOA)
Ho Chi Minh City	Dar Es Salaam
Cambodja	Oeganda
Centre for Advanced Study (CAS)	Centre for Basic Research (CBR)
Phnom Penh	Kampala

Fig. 1. Het netwerk van onderzoeksinstituten van het project *Tracking Development*.

beperkte handelsmogelijkheden en een verleden van koninkrijken, dictatuur en geweld. De overeenkomsten tussen de aan elkaar gekoppelde landen maken het in principe gemakkelijker de oorzaken van het contrast tussen hun ontwikkelingsprestaties separaat in beschouwing te nemen.

Blikpunt op politieke systemen

Tracking Development is een flexibel onderzoekskader waarbinnen een breed scala aan onderwerpen, mits gerelateerd aan ontwikkelingsvraagstukken en consequent in vergelijkend historisch perspectief benaderd, in beginsel een plaats kan vinden. Behalve beleid en politiek zullen ook structurele factoren die de ontwikkelingsmogelijkheden van een land kunnen beïnvloeden, zoals geografie en cultuur, aan de orde komen. Toch zal naar verwachting de nadruk liggen op het terrein van politieke instellingen en besluitvorming, onder andere omdat hier denkbaar meer te bereiken valt door middel van beleidsaanbevelingen, bewuste keuzen en strategische ingrepen.

Als Afrikaanse regeringen en andere politieke spelers beleidskeuzen maken die nadelig zijn voor de ontwikkeling van hun land, heeft dat meestal te maken met twee omstandigheden: een kort tijdspectief en een gebrek aan convergentie tussen het algemeen belang en dat van de beleidsmakers. Toen Idi Amin in 1972 de voor de economie essentiële Aziatische ondernemers van Oeganda massaal het land uit jaagde, en toen rebellen in de Niger-delta de afgelopen jaren de olieproductie van heel Nigeria dreigden lam te leggen als zij er zelf niet meer van mochten profiteren, waren dat twee varianten op eenzelfde patroon van politiek gedrag. In beide gevallen gaat men er namelijk van uit dat het economisch leven uit een *zero-sum game* bestaat, waarin winst voor de ene speler noodzakelijkerwijs verlies betekent voor anderen. Dergelijk gedrag is typerend voor situaties van lage groei en hardnekkige onderontwikkeling.

De geschiedenis van Maleisië, een land met langdurige snelle groei, vertoont een leerzaam contrast. Hier is vanouds een etnisch-Chinese handelsminderheid economisch dominant, terwijl in het olierijke maar politiek marginale Oost-Maleisië de voorwaarden in principe ook aanwezig zijn voor regionale onrust. In Maleisië echter worden middelpuntvliedende krachten onder controle gehouden door een betrekkelijk ruime en doeltreffende besteding van ontwikkelingsfondsen, ook in de periferie, terwijl het 'Chinese

vraagstuk' al sinds 1971 rechtstreeks wordt aangepakt door middel van een systeem van positieve discriminatie ten opzichte van de 'inheemse' (*Melayu*) bevolking, dat tot 1990 de 'New Economic Policy' (NEP) heette. Ontworpen als reactie op een uitbarsting van etnisch geweld in 1969, is dit systeem erop gericht een uittocht van Chinese ondernemers (en hun geld) te voorkomen en hen te laten bijdragen, door belasting en anderszins, aan programma's die het inkomen van de Maleiërs verhogen en de groei van een *Melayu*-ondernemersklasse bevorderen.

Uitgangspunt hierbij is de veronderstelling dat, als de bestaande bronnen van winst en werkgelegenheid niet worden verstoord en de omvang van de economische 'taart' dus blijft groeien, *alle partijen* daar tegelijkertijd van kunnen profiteren, terwijl het probleem van ongelijke etnische aandelen in de taart langzaam maar effectief kan worden aangepakt. Het resultaat is een stabiele politieke coalitie rondom een gezamenlijk doel van economische groei op lange termijn, in plaats van een kortzichtig en destructief conflict rond de verdeling van een beperkte voorraad al bestaande economische middelen.

Van vicieuze naar heilzame cirkels

Deze twee in andere opzichten geheel verschillende situaties zijn in zoverre gelijk, dat ze beide de neiging hebben zichzelf voort te zetten. Het conflict en wantrouwen van de *zero-sum game* staan groei in de weg, waardoor de grimmige logica van het spel alleen maar wordt bevestigd. Maar als het een coalitie eenmaal lukt gedeelde groei tot stand te brengen, lijkt samenwerking ineens de rationele keuze, waardoor de groei en het onderling vertrouwen weer worden versterkt. Hiermee kan een grens worden overschreden, waardoor het politieke systeem zich steeds meer gaat richten op het scheppen in plaats van het verdelen van rijkdom, en op de toekomst in plaats van op het heden.

Hoe is het Aziatische landen in de praktijk gelukt om door te breken vanuit vicieuze cirkels van onderontwikkeling naar heilzame cirkels van groei? Hing de overgang af van externe factoren, zoals een buitenlandse of revolutionaire dreiging? Werd de doorbraak vooral mogelijk gemaakt door inspirerende leiders, die voldoende vertrouwen wekten om groeicoalities te smeden al voordat de mogelijkheid van groei aangetoond was? Werd de nodige samenwerking partijen in eerste instantie opgedrongen door een autoritair bewind? Zo ja, hoe kwamen de

bewindslieden aan hun macht, en wat inspireerde hen die macht zo te gebruiken? In Afrika kijken zowel *donorinstanties* als Afrikanen naar recht, aansprakelijkheid, decentralisatie en democratisering als middelen tegen machtsmisbruik. In Zuidoost-Azië echter lijkt de ervaring vaak te leren dat *goed leiderschap* weinig te maken heeft met institutionele beperkingen, en dat ingrepen van bovenaf effectiever zijn dan 'grassroots'-initiatieven. Welbeschouwd is in Afrika de drang naar *decentralisatie* misschien eerder een symptoom van onderontwikkeling dan een weg naar vooruitgang.

Toch zijn er veel aanwijzingen dat zelfs voor autoritaire regeringen de sleutel tot economisch succes uiteindelijk in het bouwen van brede coalities ligt.⁵ Voor zover het tot stand komen van zo'n groei-coalitie afhangt van een vertrouwenssprong ('leap of faith') onder de betrokken politieke acteurs, hoopt *Tracking Development* bij te dragen aan die sprong door bekendheid te geven aan de bewezen prestaties van sommige Aziatische landen waar nog betrekkelijk kort geleden de ontwikkelingsvooruitzichten weinig beter leken dan in het huidige Afrika. Het project streeft ernaar debat en beleid ten opzichte van ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking minder op problemen en meer op mogelijkheden te doen richten. Parallellen en tegenstellingen tussen Afrika en Azië zijn al onderwerp van een groeiende literatuur.⁶ Maar *Tracking Development* is het eerste project dat de vergelijking stelselmatig, grootschalig en in een kader van internationale samenwerking onderzoekt, in de hoop na de opkomst van de Aziatische Tijgers óók de geboorte van Afrikaanse Leeuwen te helpen bespoedigen.

Noten

- 1 *The Millennium Development Goals Report 2006*, New York: United Nations, 2006, blz. 4 (www.mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf). Zie ook: Agnes van Ardenne-van der Hoeven, 'Armoedebestrijding: van ambitie naar actie', in: *Internationale Spectator*, februari 2006, blz. 59-65; en Louk Box, 'Zin en onzin van Millenniumdoelstellingen: Nederlands beleid beschouwd', in: *Internationale Spectator*, februari 2006, blz. 66-69.
- 2 *The Millennium Development Goals Report 2006*, blz. 4.
- 3 Ernest Aryeetey, Julius Court, Machiko Nissanke & Beatrice Weber, *Strengthening Africa's participation in the global economy; Report from expert consultative meetings organized by the United Nations University and the African Economic Research Consor-*

tium, 1998 (www.unu.edu/hq/academic/Pg_area4/globafrica.html#executive).

- 4 Jamie Mackie, *Bandung 1955; Non-alignment and Afro-Asian solidarity*, Singapore: Didier Millet, 2005.
- 5 Jose Edgardo Campos & Hilton L. Root, *The key to the Asian miracle; Making shared growth credible*, Washington, DC: The Brookings Institution, 1996.
- 6 Bijv.: Ernest Aryeetey, Julius Court, Machiko Nissanke & Beatrice Weder (red.), *Asia and Africa in the global economy*, Tokio: United Nations University Press, 2003; Peter Lawrence & Colin Thirtle (red.), *Asia and Africa in comparative economic perspective*, Houndmills: Palgrave, 2001; Peter M. Lewis, *Growing apart; Oil, politics, and economic change in Indonesia and Nigeria*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007; Machiko Nissanke & Ernest Aryeetey (red.), *Comparative development experiences of Sub-Saharan Africa and East Asia; An institutional approach*, Aldershot: Ashgate, 2003; Nicholas & Scott Thompson, *The baobab and the mango tree; Lessons about development; African and Asian contrasts*, Bangkok: White Lotus, 2000.

David Henley (henley@kitlv.nl) is onderzoeker bij het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) in Leiden en Azië-coördinator van *Tracking Development*. Deborah Bryceson (dfbryceson@bryceson.net) is als consultant en onderzoeker verbonden aan het African Studies Centre, Oxford University. Meer informatie over **Tracking Development** is te vinden op www.trackingdevelopment.net

Valse alarmkreten over China

Peter Navarro:

The coming China wars: Where they will be fought and how they can be won.

Upper Saddle River, NJ: Financial Times, 2007; 263 blz.; 28,50 euro; ISBN: 0-13-228128-7 (hb)

Peter Navarro, auteur van *If it's raining in Brazil, buy Starbucks: The investor's guide to profiting from news and other market-moving events* (2001), lijkt opnieuw een *bestseller* op zijn conto te hebben geschreven – tenminste als men naar de titel kijkt. Navarro werkt als *associate professor* economie en bestuurskunde (*public policy*) aan de University of California in Irvine en is er al vaker in geslaagd een breed publiek te bereiken met zijn boeken over investeringsstrategieën.

Deze keer gaat het echter niet over de trucs waarmee men zijn geld kan vermeerderen, maar over de dreigementen die uitgaan van één land, t.w. China. Bovendien belooft de titel van het boek dat Navarro weet hoe we de aanstaande 'China-oorlogen' kunnen winnen. Slechts een marketingtrucje? Een korte blik op de inhoud van het boek geeft aan waarover de toekomstige oorlogen gevoerd zullen worden.

Het boek begint met een fictief nieuwsberichtje, met de boodschap dat de verslechtering van de verhoudingen tussen Amerika en China de internationale financiële markten een zware klap toebrengt. Zodoende weten we al dat alles wat volgt geschreven is vanuit Amerikaans perspectief – *the world according to Fox TV*. Niet helemaal, maar Europa komt er nauwelijks in voor.

Misschien is dat ook niet zo erg. Want volgens de titel gaat het toch over oorlogen. Volgens Navarro staan er ons niet minder dan acht te wachten. Deze komen voort uit de

grootschalige fabricage van vervalste producten, de drugshandel, de vervuiling van het milieu, de conflicten rond de grondstoffen overal ter wereld, het buitenlands beleid van de Volksrepubliek, de problemen rond het Chinese watermanagement, interne sociale conflicten en de HIV/AIDS-problematiek in China. De geïnteresseerde krantenlezer zal de onderwerpen herkennen en ongetwijfeld al aanvoelen hoe erg het allemaal is. Maar komt daar nou echt ooit een oorlog van? Dat moet de auteur dan maar eens uitleggen.

De vraagstukken die Navarro in elf hoofdstukken behandelt, zijn de bekende bijeffecten van China's snelle economische ontwikkeling. Deze problemen zijn – omdat het een land van een behoorlijke omvang betreft – uiteraard enorm en ze zullen ook een langdurige, negatieve invloed hebben op de ontwikkeling van de hele wereld. De auteur schreef het boek met het oog op de toekomst van de kinderen en hij wilde ons laten zien hoe we de komende catastrofe kunnen verhinderen. Toch kan hij deze belofte helaas niet inlossen. Ook hij kan de problemen slechts schetsen en China en de rest van de wereld tot actie oproepen. Een oplossing moet de lezer zelf bedenken.

Voor het eerste hoofdstuk koos Navarro de 'China-prijs' en de 'wapens van massaproductie' als *eyecatcher*.¹ Hij heeft het vooral over de exportgeoriënteerde industrieën in het zuiden en zuidoosten van het land. De Chinese ondernemers hebben het systeem van de Japanners geperfectioneerd en op de weilanden (of beter in de rijstvelden) industriële clusters geschapen die transport- en transactiekosten helpen te minimaliseren. Daar kunnen ook kennis en technologische

know-how efficiënt in de praktijk gebracht worden. De lage wisselkoers van de *renminbi* ten opzichte van de dollar maakt het vervolgens mogelijk dat de productie van deze industriële centra massaal naar de Verenigde Staten uitgevoerd kan worden. De provincies in het zuiden en oosten van China lokken met lage lonen en een ontbrekend milieutoezicht ook vele buitenlandse investeerders. Het is dus maar een kwestie van tijd totdat echt alles *made in China* zal zijn.

In de volgende hoofdstukken toont Navarro hoe wij allemaal die prijs voor de roekeloze industrialisering van China betalen. In zijn beschrijving van de ontwikkelingen in het land spreekt hij echter heel ongenueanceerd over 'China' als *de* boosdoener. Hij besteedt nauwelijks aandacht aan de vaak zeer uiteenlopende belangen van de centrale Chinese regering, van provinciale en lokale bestuurders en van de ondernemingen, en scheidt de activiteiten van criminele elementen niet van het beleid van de autoriteiten. Zonder het bestaan van dit soort onwenselijke interacties te ontkennen, moet de auteur toch het verwijt gemaakt worden dat hij het transitieproces van een land van de grootte en betekenis van China te oppervlakkig benadert. Het helpt ons niet verder als we alles wat een China-geurtje heeft, toeschrijven aan het handelen van de Chinese regering. Dat zou tot overhaaste maatregelen leiden en een foute reactie op de uitdaging die de opkomst van het land niet alleen voor ons, maar zeker ook voor zijn bestuurders betekent.

De manier waarop Navarro zijn analyse van de problemen presenteert, draagt evenmin bij tot een beter begrip van de situatie. In hoofdstuk zes schetst hij het aandeel van China

in de internationale drugshandel. Op blz. 123 vertelt hij dat 80 tot 90% van de mondiale *ecstasy*-productie uit België of Nederland afkomstig is, maar dat de belangrijkste ingrediënten in China worden geproduceerd. Zonder de Chinese massaproductie ook in deze sector zou het *ecstasy*-probleem dus helemaal niet bestaan. En omdat het zo leuk bij het onderwerp past, wordt op blz. 127 ook nog even duidelijk gemaakt dat het Chinese banksysteem met zijn vele mankementen rechtstreeks uitnodigt tot witwassen en deponeren van het door de drugshandel verdiende geld. Deze beweringen spreken kennelijk zo voor zichzelf, dat de auteur het niet nodig acht feiten en cijfers te citeren en volstaat met verwijzing naar een rapport uit 1999, dat onder de bijgevoegde *link* niet op internet te vinden is en waarin ook niet staat dat China zich tot een geldwitwascentrum ontwikkelt. Met zo'n analyse zullen we de China-oorlogen zeker niet winnen.

De titel van het boek speelt met angsten, oftewel onzekerheden, die velen bekruipen ten aanzien van de

snelle en zo nadrukkelijke opkomst van China. Ook Navarro weet niet hoe we met deze mondiale uitdaging moeten omgaan. Vanuit het perspectief van een Amerikaanse econoom noemt hij de meest bedreigende gevolgen. Toch heeft hij het nooit over foute beleidskeuzen en inflexibiliteit in het Westen, die deze uitdaging vaak nog verergeren. Navarro's boek is geen diepgaande analyse, maar een snel geschreven samenvatting van de bijeffecten van de economische ontwikkeling van China. De gekozen onderwerpen zijn elk voor zich urgent genoeg om de geïnteresseerde aan te moedigen verder te lezen.

The coming China wars is dus geschikt voor eenieder die graag een niet te rooskleurig overzicht wil hebben over de opkomst van China. Het boek leest snel en Navarro heeft een paar boeken, waar inhoud en titel in een betere verhouding staan, ruimschoots geciteerd.² Als men dus geïnspireerd raakt verder te lezen en zelf op zoek wil gaan naar een antwoord op de vraag hoe we de uitdaging moeten aangaan, heeft Navarro

ten minste een van zijn doelen bereikt – ons wakker te schudden. Maar wel ten behoeve van zijn bestsellerslijstje.

Susann Handke

Noot

- 1 De term 'China-prijs' slaat op de angst van producenten in het Westen voor goedkope producten uit China: de prijs moet met 30 procent naar beneden, anders ben je je klanten kwijt. Gezien het feit dat het hier alle economische sectoren betreft, is er een geweldige economische machtsverschuiving gaande.
- 2 Ted C. Fisherman, *China, Inc.: How the Rise of the Next Superpower Challenges America and the World* (2005); Oded Shenkar, *The Chinese Century: The Rising Chinese Economy and Its Impact on the Global Economy, the Balance of Power, and Your Job* (2004); en Elizabeth C. Economy, *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future* (2004).

Susann Handke is onderzoeker bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en *Clingendael Asia Studies* (CAS)

Mythen en waarheden over invloed China en India op de wereldeconomie

L. Alan Winters & Shahid Yusuf (red.):
Dancing with Giants: China, India and the Global Economy.
 Washington, D.C.: Worldbank, 2007; xvi + 272 blz.; \$ 20,- (of gratis te downloaden via: www.worldbank.org);
 ISBN-10: 0-8213-6749-8

In deze publicatie van de Wereldbank komen belangrijke aspecten van de groei van China en India in zes essays aan de orde. Steeds wordt de vraag ge-

steld of voortzetting van de snelle groei van economische activiteit tot 2020 haalbaar is, of er aanwijzingen zijn welke vorm deze groei zal aannemen en hoe deze expansie andere landen zal beïnvloeden. Wisselwerking met en invloed op de rest van de wereld worden behandeld in drie hoofdstukken over, respectievelijk, de herschikking van de mondiale industriële landkaart, internationale handel en het internationale financiële systeem. Twee hoofdstukken over ongelijkheid en *go-*

vernance bezien mogelijke beperkingen van en invloeden op de groei van de giganten, terwijl één hoofdstuk lokale en mondiale effecten op het gebied van energie en uitstoot analyseert. De reeks kwalitatieve en kwantitatieve factoren die de voortgang en effecten van de groei projecteren, verschilt per hoofdstuk. Zoals de redacteuren van de bundel in hun inleiding opmerken, zijn alle voorspellingen die gedaan worden over de 'giganten' en de wereldeconomie dus voorwaardelijk.

Wat blijft over van de retoriek van 'China als bedreiging' en 'de hete adem van grote mogendheid India' na zulk grondig onderzoek? Het hoeft nauwelijks te verbazen dat de auteurs tot heel andere inzichten komen dan de gemiddelde krant ons zeer regelmatig presenteert. Enkele voorbeelden illustreren dit. Rijke landen zijn geen verliezers, maar grote *winnaars* als het gaat om de prijsdalingen die China en India op gang hebben gebracht. Landen met een hoog inkomen concurreren namelijk al geruime tijd niet meer in de productie van kleding, schoenen en consumentenelektronica. Daarnaast dragen China en India weliswaar bij aan stijgende energieprijzen en CO₂-uitstoot, maar zijn zij niet de primaire oorzaak hiervan.

De auteurs tonen een grote mate van realisme, door de grote gevolgen van de economische groei van China en India te erkennen, maar verzuimen niet deze in perspectief te plaatsen. Zo stellen zij dat de verwachte *daling* in China's exporten – die niet geheel gecompenseerd zal worden door India – waarschijnlijk gepaard zal gaan met een daling in de Chinese financiële reserves, die de mondiale rentepercentages zal doen stijgen. Juist de rijke landen, die het meeste lenen, doen er goed aan hierop te anticiperen door aanpassingen door te voeren in hun fiscale en externe positie. De midden- en lage-inkomenslanden

komen *wel* meer onder druk te staan door China's productie-industrie en ze zullen de industriële en innovatiecapaciteit van China op zijn minst moeten bijbenen. Op zijn beurt zal India een belangrijke speler worden in de *software*-, bedrijfsprocessen en *consulting*-sectoren, en ook meer concurreren met landen in het lage en middensegment, waaronder China.

In de onvermijdelijke voorwaardelijkheid van de modellen die gebruikt worden, schuilt het vernieuwende karakter van de bevindingen, maar juist ook de zwakte van deze publicatie – althans, voor een groot deel van het lezerspubliek. De economische modellen waarop de analyses en voorspellingen gebaseerd zijn, zijn veelal zó gecompliceerd, dat de niet-econoom of -econometrist gemakkelijk de draad kwijt raakt. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de datasets per hoofdstuk verschillen. Algeheel inzicht wordt bemoeilijkt doordat het vrijwel onmogelijk is te overzien hoe verschillende aannames de modellen beïnvloeden. Om een eenvoudig voorbeeld te geven: hoe realistisch zijn voorspellingen over groeitrends als deze tegen constante wisselkoersen berekend worden? Met constante wisselkoersen uitgaande van de waarde van 2004 is de projectie dat het aandeel in het wereld-BNP van China en India tussen 2005 en 2020 groeit van 4,7 naar 7,9% respectievelijk van 1,7 naar 2,4%. Maar hoe realistisch is deze

aanname en hoe (anders) zouden de uitkomsten zijn als deze aanname losgelaten werd? De behoefte aan aandacht voor behandeling van en een antwoord op deze vragen wordt nog versterkt doordat, behalve in het hoofdstuk over *governance*, slechts in beperkte mate aandacht wordt geschonken aan analyse van de strategie achter de statistieken.

Dit neemt niet weg dat *Dancing with Giants* een belangrijke bijdrage levert aan de discussie over een actueel en complex thema. De essays zijn zeer informatief door de verscheidenheid in kennis en achtergrond van de auteurs. De conclusies en voorspellingen die zij presenteren, leveren een waardevolle bijdrage aan een debat dat helaas vaak blijft steken in clichés. De interdisciplinaire aanpak verschaft fundamentele inzichten in de groei van China en India, alsmede de invloed die de ontwikkeling van deze landen zal hebben op de wereld-economie. Door verwijzingen naar een groot aantal achtergrond-*papers* is deze publicatie tevens nuttig voor specialisten.

Maaïke Heijmans

Maaïke Heijmans is onderzoeker bij *Clingendael Asia Studies* (CAS) en bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSPP).

Advies voor het Nederlandse Chinabeleid

Adviesraad Internationale Vraagstukken: Met het oog op China. Op weg naar een volwassen relatie.

Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, april 2007;

Advies No. 55; 68 blz. + bijlagen

In oktober 2006 vroeg de Nederlandse regering advies aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over de betekenis van de opkomst van China voor het Nederlands buitenlands en defensiebeleid. Het gevraagde rapport verscheen in april 2007. Daarin geeft de AIV een zeer breed overzicht van de ontwikkeling die China doormaakt. Onderwerpen variëren van economische groei tot mensenrechten, en van de VN-Veiligheidsraad tot militaire hervormingen. De AIV signaleert de uitdagingen waarvoor de Chinese regering staat en spreekt ook verwachtingen uit over toekomstige ontwikkelingen. Op basis van een lijst van expliciete vragen in de adviesaanvraag komt de Adviesraad tot een aantal aanbevelingen aan de Nederlandse regering.

De aanbeveling die bij verschijning van het rapport de meeste aandacht van de media kreeg, is dat Nederland zich binnen de Europese Unie moet inspannen om het wapenembargo tegen China op te heffen. Dit embargo werd ingesteld nadat het Chinese leger in juni 1989 met veel geweld een einde had gemaakt aan de demonstratie op het Tiananmenplein in Beijing. De AIV geeft als belangrijkste argument waarom het wenselijk is dat het wapenembargo ingetrokken wordt, dat voortzetting geen recht doet aan de geest van partnerschap tussen Europa en China. Het gaat de AIV vooral om het discriminerende aspect van het embargo, dat zich specifiek op China richt. De Adviesraad stelt als

voorwaarde voor afschaffing van het embargo dat eerst een aangescherpte EU Gedragscode voor wapenexport in werking treedt, die zich niet uitsluitend op China richt.

Het EU-wapenembargo raakt aan een aantal fundamentele vragen over de aard van de relatie tussen Europa en China. Een van de moeilijkste daarvan is wat de plaats van mensenrechten moet zijn in de 'geest van partnerschap'. De AIV pleit voor een 'volwassen relatie' tussen het Westen en China: een gelijkwaardige relatie van wederzijds respect, waarin beide zijden elkaar aanspreken op elkaars handelwijze. De Adviesraad lijkt te vinden dat het aanspreken van elkaar niet samen moet gaan met het vasthouden aan 'conditionaliteiten', zoals het wapenembargo. Een andere lastige vraag is wat de plaats van de Verenigde Staten is in de Chinees-Europese relatie. De AIV erkent dat afschaffing van het wapenembargo sterke weerstand vanuit Washington zal oproepen, maar de Adviesraad biedt Nederlandse en Europese beleidsmakers geen concrete middelen om die weerstand te boven te komen. Het rapport pleit voor een multipolaire wereldorde (in de zin dat er naast de Verenigde Staten meerdere machtscentra zijn die verantwoordelijkheden moeten nemen op het internationale toneel) zonder ondergraving van de transatlantische samenwerking. In het geval van het wapenembargo lijken deze twee doelen niet goed samen te gaan en lijkt de Adviesraad te neigen naar het doorzetten van afschaffing van het embargo, ook tegen de zin van Washington.

Minder in de media besproken dan de kwestie van het wapenembargo, is de aanbeveling dat Nederland bijdraagt aan een grotere rol van China in multilaterale fora, zoals

G-8, Wereldbank en IMF. Dat deze aanpak leidt tot een verzwakking van Nederlandse invloed in bepaalde fora, neemt de Adviesraad voor lief. Hiermee geeft de AIV een antwoord op de centrale vraag in de adviesaanvraag: hoe kan China gestimuleerd worden zich te ontwikkelen tot verantwoordelijke belanghebbende op het wereldtoneel? De 'hedged integration' waarvan de AIV voorstander is, betekent uiteindelijk dat het Westen geleidelijk een invloedrijkere positie aan China toekent naarmate dit land zich bereid en in staat toont een meer verantwoordelijke rol te spelen. Het Nederlandse Chinabeleid is in essentie niet een kwestie van invloed uitoefenen op China zelf, maar op de mede-lidstaten in de EU en andere internationale organisaties. Het is deze indirecte relatie die het formuleren van een Chinabeleid voor Nederland tot een uiterst complexe zaak maakt.

Wat betreft het streven naar een verantwoordelijk China ontbreekt overigens in de analyse van de AIV het gegeven dat het Westen en Japan – de belangrijkste machtscentra in internationale betrekkingen – zich vóór 1949 uiterst onverantwoordelijk hebben opgesteld ten opzichte van China, en daarmee mede de context hebben geschapen waaruit China's huidige autocratische regime is voortgekomen. Het is de Chinezen niet ontgaan dat ook in het algemeen de relatie tussen het Westen en ontwikkelingslanden een problematische geschiedenis heeft. Voor een effectief en geloofwaardig beleid van de EU, en van Nederland, is het nodig rekening te houden met deze historische context.

Het oordeel van de Adviesraad over de internationale rol van China en de mogelijkheden die China's

opkomst biedt, is in essentie optimistisch, hoewel het rapport zeker ook kritische kanttekeningen plaatst over problemen binnen China en in China's buitenlands beleid. Het AIV-rapport geeft een beknopt en helder overzicht van een groot aantal complexe onderwerpen, en roept belangrijke vragen

op. Het biedt daarmee een bruikbare aanzet voor een nadere bestudering van diverse deelonderwerpen, alsmede voor een veelomvattend en coherent kader voor het Nederlandse Chinabeleid.

Frans Paul van der Putten

Frans Paul van der Putten is onderzoeker bij *Clingendael Asia Studies (CAS)* en bij *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

Wat er zoal speelt tussen Brussel en Beijing

Marcin Zaborowski (red.):

Facing China's Rise: Guidelines for an EU Strategy (Chaillot Paper, 94).

Parijs: EU Institute for Security Studies (EUISS), december 2006; 125 blz.; 10,- euro; ISBN: 92-9198-100-1

China staat sinds enkele jaren eindelijk prominent op de agenda van de Europese Unie. Terwijl men zich in de Verenigde Staten al sinds het begin van de jaren '90 buigt over de vraag wat het antwoord moet zijn op China's snelle opkomst als economische en politieke wereldmogendheid, leek het lange tijd alsof de Europese Unie zat te slapen. Natuurlijk heeft Europa minder directe veiligheidsbelangen ten aanzien van China dan de Verenigde Staten, maar met gebrek aan aandacht voor China en de Aziatische regio in zijn geheel zou de EU toch belangrijke kansen voor een vruchtbare economische en politieke samenwerking mislopen.

Inmiddels beseft ook de EU dat het aanhaken van de banden met China van essentieel belang is voor de eigen toekomst. Dat geldt in de eerste plaats voor de economische betrekkingen – de EU is China's grootste handelspartner; China is de tweede grootste handelspartner van de EU – maar ook voor de politieke relatie, want China's politieke invloed in de wereld neemt snel toe. In 2003

werden de EU en China 'strategische partners' en sindsdien breidt de politieke samenwerking zich geleidelijk uit. In tegenstelling tot de Verenigde Staten kiest de EU daarbij uitdrukkelijk de vorm van *engagement* van China. Door middel van dialogen en concrete samenwerkingsprojecten verwacht de EU de meeste invloed op China's ontwikkeling in de richting van een meer open en democratische samenleving uit te kunnen oefenen.

Dat is ook het uitgangspunt van de meeste bijdragen aan dit boek. Het bevat acht artikelen over uiteenlopende aspecten van de relatie China-EU. Te zamen geven zij een goed beeld van wat er zoal speelt tussen Brussel en Beijing, alsmede van de enorme uitdagingen waarvoor de EU zich gesteld ziet bij verdere ontwikkeling van de relatie. Het boek is opgesplitst in drie delen: China's binnenlandse ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de rest van de wereld; China's buitenlandse politiek, inclusief de relatie met de Verenigde Staten; en de ontwikkeling van een EU-strategie ten aanzien van China.

Interessant in het eerste deel zijn vooral de hoofdstukken van Duncan Freeman over de gevolgen van China's economische ontwikkeling voor Europa en van Peter Ferdinand over de vragen in hoeverre China democratiseert en welke rol de EU kan spelen in het stimuleren van liberale

hervormingen. Ferdinands antwoord op de eerste vraag is 'nog nauwelijks', maar net zoals Freeman ziet hij een belangrijke rol weggelegd voor de EU. Beide auteurs concluderen dat voortdurende aandacht en een consistent lange-termijnbeleid wel degelijk iets opleveren in China, bijvoorbeeld waar het gaat om integratie in de wereldgemeenschap, het juridische systeem of het Chinese bewustzijn op het terrein van mensenrechten.

Een belangrijk thema in de betrekkingen tussen China en de EU, energiebeleid, komt aan de orde in deel twee, in een bijdrage van Philip Andrew Speed. Volgens Speed moet de EU de verleiding weerstaan China te bekritisieren om zijn energiebeleid, maar juist begrip tonen voor de angsten en zorgen waaruit dat beleid voortkomt. Zo kan het Beijing helpen meer inzicht en vertrouwen te krijgen in het internationale systeem van instellingen en de daarbij behorende normen en waarden. Speed is groot voorstander van uitbreiding van de samenwerking op het terrein van China's binnenlands energiebeleid, zowel om Beijing te ondersteunen bij het formuleren van energiebeleid als bij het ontwikkelen van efficiënter en schoner energiegebruik via overdracht van kennis en technologie.

Het laatste deel bevat twee bijdragen over de betrekkingen tussen China en de EU in hun geheel:

een kritische beschouwing van Axel Berkofsky en een officieel overzicht van Antonio Tanca van het EU-Raadssecretariaat. Berkofsky gaat uitgebreid in op de fundamentele verschillen tussen beide partijen, of het nu gaat om internationale normen en waarden of om inhoudelijke beleidsterreinen. Hij betwijfelt, ook met het oog op de verdeeldheid binnen de EU, of een strategisch partnerschap met China wel mogelijk is. Zijn advies aan de EU is zich te concentreren op de dagelijkse economische en politieke problemen, zoals het EU-handelstekort met China, de Chinese zorgen over toenemend protectionisme van de EU of de mensenrechten. In het

gezamenlijk nastreven van 'effectief multilateralisme' ziet hij voorlopig weinig brood.

Facing China's Rise is een ideaal boek voor wie in een paar uur een overzicht van de Chinees-Europese betrekkingen wil verkrijgen. De belangrijkste onderwerpen komen allemaal aan bod, evenals de internationale context van die betrekkingen. De auteurs in deze bundel, veelal bekende deskundigen of beleidsmakers op het gebied van de betrekkingen tussen China en de EU, benaderen hun thema's op analytische wijze en besteden aandacht aan zowel het Westers als het Chinees perspectief. Daarmee wordt een eenzijdige toon-

zetting pro- of anti-China voorkomen. Het advies om begrip te tonen voor de Chinese kant van de zaak, komt in de diverse bijdragen prominent naar voren, maar zoals Peter Ferdinand schrijft (blz. 38): 'enige nederigheid is op haar plaats, maar [de EU hoeft] geen kowtow te maken.' (Een kowtow is de traditionele knielende buiging voor de Chinese keizer).

Ingrid d'Hooghe

Ingrid d'Hooghe is als *senior research associate* verbonden aan *Clingendael Asia Studies (CAS)*.

Japanse hardleersheid

Willem van Kemenade:

China and Japan: Partners or Permanent Rivals?

Den Haag: Instituut Clingendael (Clingendael Diplomacy Studies Programme/Clingendael Asia Studies), november 2006; (Clingendael Diplomacy Paper, No. 9); 101 blz.; ISBN: 90-5031-111-3

De relatie tussen Japan en China, de twee grote mogendheden van Oost-Azië, is de grote onzekere factor in een regio die steeds meer aan belang wint. China ontwikkelt zich langzaam maar zeker als economische reus en eist zijn plaats op als de belangrijkste regionale mogendheid, zoals in het bijzonder is te zien in de voortvarende ontwikkeling van de relaties met de ASEAN en de doorslaggevendende rol van China in het conflict rond Noord-Korea. Voor Japan is China inmiddels de grootste handelspartner, en toch lijken Japanse leiders zich weinig druk te maken om de relatie met de grote

buur. Waar elders vinden we buurlanden die zo belangrijk voor elkaar zijn, maar waarvan de leiders elkaar toch jarenlang hebben genegeerd, zoals gebeurde tijdens het premierschap van Junichiro Koizumi?

Clingendael-onderzoeker en oud-China-correspondent Willem van Kemenade heeft deze relatie onder de loep genomen in *China and Japan: Partners or Permanent Rivals?* In honderd pagina's geeft Van Kemenade een uitgebreide schets van de relatie tussen beide landen in de periode na de Koude Oorlog, waarin beide gedwongen zijn tot herdefiniëring van hun positie ten opzichte van elkaar en van de rest van de regio. Ook Taiwan, Noord-Korea, de ASEAN-landen en de Verenigde Staten komen uitgebreid aan de orde.

De betrekkingen tussen Japan en China kennen weinig heuglijke momenten. Neem het bezoek van Jiang Zemin aan Tokio in 1998, dat mislukte vanwege de oorlogsgeschiedenis. 'The

Japanese had concluded that the Chinese were not interested in a solution of the historical issue, but rightly or wrongly they were convinced that Beijing wanted revenge, in classical Confucian fashion.' Dat wil zeggen, als vermeende bron van de Aziatische beschaving wilde China wraak voor de vernederingen toegebracht door 'leerling' Japan.

De oorlog die Japan en China in het derde en vierde decennium van de twintigste eeuw vijftien jaar lang hebben gevoerd, speelt een grote rol in het verhaal. China heeft geen enkel probleem deze kaart, dat wil zeggen het belaste Japanse verleden, zo slim mogelijk uit te spelen, opdat Japan voortdurend struikelt, bijvoorbeeld bij pogingen een zetel in de VN-Veilighedsraad te bemachtigen. In de tussentijd nemen de Chinezen allerlei initiatieven richting Zuidoost-Azië, waarbij Japan wederom het nakijken heeft. Japan houdt nu eenmaal niet van vrijhandel en houdt er niet van

andere Aziatische landen als gelijkwaardig te beschouwen. Gedurende de gehele Koude Oorlog had Japan vrij spel in Zuidoost-Azië, maar het heeft er geen innige banden weten op te bouwen. Nu is het in een paar jaar tijd door China naar de tweede viool verwezen.

In de tussentijd gebruikt een Japanse leider als ex-premier Koizumi de oorlog vooral in de binnenlandse politiek. Door respect te tonen aan de gevallen tijdens zijn bezoeken aan de Yasukuni-tempel is hij tegemoetgekomen aan kiezers ter rechterzijde. Zijn opvolger Abe heeft [na verschijning van het hier besproken boek; eindred.] de pijn voor de Chinezen verzacht door de tempel weliswaar niet te bezoeken, maar heeft wel 50.000 yen gedoneerd om er een boom mee te planten.

Deze heibel over de oorlog vormt de achtergrond waartegen zich meer acute conflicten ontwikkelen, zoals de betwiste gas- en oliereserves in de Oost-Chinese Zee en de zeggenschap over de Diaoyu/Senkaku-eilanden. Van Kemenade geeft in de conclusies van zijn essay uiting aan een 'strong hope that Japan and China will find a set of magic formulas to rebuild their fragile relations in a sustainable way'. Zo stelt hij concreet voor dat de twee landen zich richten op samenwerking op het gebied van energie, zoals de Europese samenwerking ooit begon in de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal.

Hoe loffelijk dit streven ook mag zijn, verheldert het voor de lezer de toekomst? De toekomst voorspellen is altijd koffiedik kijken en niet aan te raden. Maar dat neemt niet weg dat ook Van Kemenade een aantal trends

constateert die van belang zijn voor de toekomst. Bijvoorbeeld dat China zich tot reus ontwikkelt en initiatieven in de regio neemt, terwijl Japan alleen maar dichterbij naar de Amerikanen toe kruipt. 'There is no room for any Japanese leader to consider the Chinese side. [...] [t]he Japanese government is now totally involved with American military strategy.'

Terwijl Van Kemenade deze realiteit: Japan dat zich niet thuisvoelt in Azië en welhaast een onlosmakelijk deel van het Amerikaanse imperium wordt, zeer juist herkent, pint hij zijn hoop juist op meer samenwerking tussen Japan en China. De welhaast onoverbrugbare kloof tussen beide posities vult Van Kemenade door liberaal getinte sprekers aan Japanse kant aan het woord te laten, zoals de invloedrijke zakenman Yotaro Kobayashi, die menen dat Japan opnieuw lid van Azië moet worden en lering moet trekken uit de Europese samenwerking.

Het is de vraag of Van Kemenade daarmee niet een stap te ver gaat. Op dit punt gekomen moet ik vooral eerst noteren dat ik schrijf vanuit een geheel andere positie dan Van Kemenade. Hij is oud-correspondent te Beijing, ik te Tokio. Met die achtergrond zie ik zelf géén aanwijzing dat een herpositionering van Japan in Azië aanstaande is. Zakenman Kobayashi mag de noodzaak daarvan inzien, het volledige Japanse zakenleven, met grote belangen in China, was niet in staat Koizumi (wiens partij nota bene leeft van donaties uit het bedrijfsleven) van zijn bezoeken aan de Yasukuni-tempel af te houden. Koizumi afdoen als een 'maverick' (spelbreker; dissident), doet de zeer

nationalistische aard van de Liberaal-Democratische Partij (LDP) denk ik geen recht.

Het meest zorgwekkende vond ik zelf in Tokio tijdens de Koizumi-jaren altijd dat er geen enkele strategische visie ten grondslag leek te liggen aan de acties van Koizumi. Ondanks navragen heb ik die strategische visie in ieder geval nimmer kunnen vinden. Koizumi zei slechts dat China wel bij zou draaien, maar dat is nooit gebeurd. Japan is juist bijgedraaid, nu de nieuwe premier Abe géén bezoeken meer aflegt. Maar dat maakt Abe geen haar minder nationalistisch. In plaats van een bezoek stuurt hij een offerande naar de Yasukuni. In de tussentijd werkt hij aan een nieuw doel voor 's lands onderwijs: breng de kinderen meer nationalisme bij! De enige reden dat Japan zich zo kan gedragen, is juist de Amerikaanse paraplu. Het land trekt zich niets aan van zijn burens. Het heeft uit de Tweede Wereldoorlog overgebleven territoriale disputen met alle drie de grote Aziatische burens: China, Zuid-Korea en Rusland. Schuilend onder de Amerikaanse paraplu en verwikkeld in achterhoedegevechten veroorzaakt door een oorlog die inmiddels al meer dan zestig jaar oud is, verliest Japan de wedloop die is gericht op vormgeving van de gehele regio. Dat is vooral nog de realiteit.

Hans van der Lugt

Hans van der Lugt is oud-correspondent van *NRC Handelsblad* in Tokio, thans verbonden aan dit dagblad als redacteur landbouw.

Economische en sociale gevolgen van Indonesische onafhankelijkheidsstrijd

Els Bogaerts & Remco Raben (red.):

Van Indië tot Indonesië.

Amsterdam: Boom, 2007; 160 blz.; 19,50 euro
ISBN: (10) 90-8506-426-0 / (13) 978-90-8506-426-8

Van Indië tot Indonesië toont op de omslag een grote, lege *convertible* die geparkeerd staat in een menigte Indonesiërs. Half op de auto geleund kijken zij naar een punt buiten de foto, waar het blijkbaar gebeurt. Deze foto is een beeld van de aankomst van Soekarno in Jakarta in 1948. 'Independence is a stranger in an open car, to tempt you in and drive you far away,' zou men als variatie op Annie Lennox' songtekst kunnen zeggen.¹ Onafhankelijkheid als een open begrip, waar ieder zijn eigen invulling aan gaf, blijkt inderdaad één van de hoofdthema's van de bundel te zijn. Het eind van de jaren veertig en de jaren vijftig vormden in Indonesië een periode van idealisme, hoge verwachtingen en desillusie, met daartussen de relictten van de koloniale maatschappij, een periode die alleen al om nostalgische redenen het bestuderen waard is.

In de inleiding wordt nog een ander doel van het boek gegeven. Veel over de dekolonisatie zou zijn vergeten, migranten werden genegeerd en de mensen in Nederland hadden niet bepaald een gewillig oor voor de ervaringen van de voormalige kolonialisten. In het kader van het door het ministerie van VWS gefinancierde programma *Van Indië tot Indonesië* worden daarom door het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) een aantal deelonderzoeken uitgevoerd, die zullen uitmonden in monografieën. De titel van het programma wordt gespe-

cificeerd met 'een breed opgezet historisch onderzoek naar in het bijzonder de sociale en economische gevolgen van de Japanse bezetting en de daarop volgende Bersiap- en revolutietijd alsmede het dekolonisatieproces voor de verschillende bevolkingsgroepen in de verschillende regio's in Nederlands-Indië/Indonesië' (blz. 8). In de bundel, onder redactie van Bogaerts en Raben, zijn de belangrijkste bevindingen alvast samengevat.

Wat is dat toch, om voortdurend vanuit het dekoloniatieperspectief naar het Indonesië van de jaren veertig en vijftig te willen kijken en tegelijkertijd de indruk te wekken dat het om vergeten geschiedenis gaat? Hele generaties middelbare scholieren hebben onderhand de dekolonisatie van Nederlands-Indië als eindexamenonderwerp gehad. De hoeveelheid wetenschappelijke en populaire literatuur over dit onderwerp is zeer aanzienlijk. De dekolonisatie mag zich erin verheugen een plaats te hebben in de historische canon. Meer onderzoek mag natuurlijk altijd, maar niet meer de indruk wekken verguisd en vergeten te zijn, alstublieft!

De bundel bevat acht artikelen over onder meer het geweld, de stad, de arbeidersbeweging, de economische dekolonisatie, het fotomateriaal uit de onafhankelijkheidsstrijd, de oorlogsschade en *backpay* (achterstallige salarissen aan Nederlandse oud-militairen en ambtenaren). In ieder geval drie artikelen maken nieuwsgierig naar de monografieën die de auteurs zullen afleveren.

Allereerst het artikel van Robert Cribb over 'Misdaad, geweld en uitsluiting in Indonesië'. Cribb probeert een verklaring te vinden voor het geweld dat na 1945 opkwam en Indonesië

sindsdien is blijven teisteren, terwijl de bevolking in de eerste helft van de twintigste eeuw het imago van zachtmoedigst volk op aarde had. Cribb vindt een oorzaak in de zogenaamde 'reservoirs van geweld', die al in de laatkoloniale tijd bestonden. Hieruit zou later het massale geweld tegen vooral buitenstaanders voortkomen.

Eén van die reservoirs was, zoals Cribb het noemt, het particularistische juridische systeem. Het denken in termen van *adat*-recht – dat de verschillen tussen de uiteenlopende bevolkingsgroepen benadrukte – had tot gevolg dat de bevolking niet het idee leerde kennen van de wet als een abstracte, onpartijdige scheidsrechter voor alle partijen. Het door de kolonisator aangehangen uitgangspunt dat de meeste volken in de archipel zich in een primitieve toestand bevonden, zorgde ervoor dat wraak en vergelding min of meer werden gedoogd. Hierdoor werd een moreel universum gecreëerd waarin mensen meenden het recht in eigen hand te mogen nemen. Daarbij kwam nog dat het politieapparaat bijzonder zwak was, zodat – ook als men dat zou willen – de orde moeilijk te handhaven was, wat weer tot gedogen leidde. Een ander gevolg van de zwakke ordehandhaving door de koloniale overheid was dat er rond de bestuursambtenaren allerlei half-maffiose bendes ontstonden, die de rust moesten handhaven. Het latere Indonesische leger en de Indonesische politici zouden juist van deze groepen gebruik maken om opposenten te terroriseren.

Verder noemt Cribb de dreiging die uitging van het zogenaamde 'Indisch alternatief'. Hij wijst erop dat een ander historisch traject naar de onafhankelijkheid mogelijk was, namelijk

de vorming van een republiek onder leiding van de Indische gemeenschap. Per slot van rekening zijn er nogal wat republieken op de wereld – denk aan de Filipijnen en vele Latijns-Amerikaanse landen – die wortelen in een *mestizo*-cultuur. Volgens Cribb waren de Indonesische leiders zich van dit ‘gevaar’ bewust, hetgeen uitsluiting van en geweld tegen Indo’s (en ook Chinezen en Europeanen) tot gevolg had. De Republiek moest en zou *asli* (dat wil zeggen 100% Indonesisch) zijn.

Cribbs verleidelijke presentaties lijken in eerste instantie aannemelijk, maar bij nader inzien roepen zij toch ook kritiek op. Was het rechtssysteem in Nederlands-Indië wel veel particularistischer dan in de Franse en Britse koloniën en, zo ja, leidt dit dan inderdaad tot meer geweld? En hoe bedreigend was het ‘Indisch alternatief’ nou werkelijk? Deze op zich zelf belangwekkende theorieën worden in het aanstaande boek van Cribb hopelijk verder empirisch onderbouwd.

In het artikel ‘De economische dekolonisatie van Indonesië’ behandelt J. Thomas Lindblad het verloop van de *indonesianisasi* (het streven naar meer Indonesiërs in het *management*) en de nationalisering van de Indonesische economie in de jaren vijftig en begin jaren zestig. Hij schetst de wederwaardigheden van enkele belangrijke Nederlandse bedrijven, zoals de Bataafsche Petroleum Maatschappij (BPM), de handelsfirma Hagemeyer, de Koninklijke Pakketvaart Maatschappij (KPM), de Nederlandse Handel Maatschappij (NHM; later ABN) en de KLM, in het nog maar net onafhankelijke Indonesië. Het dilemma waar de bedrijven mee worstelden, bestond uit de spanning tussen enerzijds de winstgevendheid, met bovendien goede perspectieven op de lange termijn, en anderzijds de toenemende inmenging van de Indonesische overheid, in de vorm van bureaucratische bemoeienis

en de eis tot *indonesianisasi*. Bovendien had de bedrijfsleiding te maken met stakingen en andere arbeidsonrust. Dit vergde nogal wat aanpassingsvermogen van de bedrijven. De strategieën die ze erop nahielden om zich te handhaven, zijn interessant om te lezen. Intussen was men van Indonesische zijde overtuigd van de noodzaak tot ontvoogding. De economie in Indonesië bestond echter niet alleen uit buitenlandse bedrijven. Al in de decennia daarvoor was vooral door Sumatranen de basis voor een eigen Indonesisch bedrijfsleven gelegd. In de jaren vijftig begonnen deze bedrijven op stoom te komen. Zij spelen ook in de tegenwoordige economie van Indonesië nog een belangrijke rol.

De verstrengeling van bedrijfsleven en politiek van heden ten dage dateert ook uit de revolutietijd. Het bleek voor Indonesische ondernemers voordelig te zijn, nauwe banden te onderhouden met de politieke machthebbers (maar de auteur maakt niet duidelijk waarom en hoe). Lindblad besluit zijn betoog met de stelling dat de Nederlandse en Indonesische visies op de economische dekolonisatie enorm verschilden. De Nederlanders zouden achteruit kijken naar het verleden, terwijl de Indonesiërs vooruit keken. Dit had tot gevolg dat men het tempo van verandering verschillend apprecieerde. Naar mijn mening had Lindblad nog een andere verklaring kunnen noemen, namelijk het grote verschil in sociaal-economische cultuur tussen Nederland en Indonesië. In Nederland was men volop met de wederopbouw bezig en wel degelijk op de toekomst gericht. Men hoopte groei te bereiken volgens een harmoniemodel. In de SER, opgericht in 1950, zaten politici, ondernemers en arbeiders gebroederlijk naast elkaar; arbeidsonrust was uit den boze. Vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië zullen het moeilijk gevonden hebben met een

overheid en met arbeiders van doen te hebben bij wie steeds explicieter de confrontatie het ideaal was.

De romantiek van de eerste dagen van de onafhankelijkheid vinden we terug in het laatste artikel, van Alexander Supartono en Doreen Lee, getiteld ‘Door het oog van de nationalist’. Hierin wordt een korte presentatie gegeven van de collectie van het fotoagentschap IPPHOS. Het archief van deze particuliere onderneming bevindt zich thans in Jakarta en bevat zo’n 22.700 foto’s, waarvan er tot nu toe slechts 200 zijn gepubliceerd. De collectie is des te waardevoller, omdat de andere grote Indonesische beeldarchieven (van bijvoorbeeld Antara en Berita) de tijd niet hebben overleefd. Behalve dat de IPPHOS-fotografen aanwezig waren bij de grote momenten van de Republiek, hebben zij ook het leven van alledag vastgelegd: straatbeelden, de zelfkant en dansfeesten. Het volk is bijna altijd aanwezig op de foto’s – of in de vorm van een mensenmenigte, of als toeschouwer, of door het feit dat foto’s vanuit het perspectief van diezelfde menigte genomen zijn. Ik verheug me op het becommentarieerde fotoboek over dit interessante archief.

Margreet van Till

Noot

- 1 De tekst van Annie Lennox luidt: ‘Love is a stranger in an open car, to tempt you in and drive you far away.’

Dr Margreet van Till is historica. Zij promoveerde in november 2006 aan de Universiteit van Amsterdam op *Batavia bij nacht: Bloei en ondergang van het Indonesisch roverwezen in Batavia en de Ommelanden, 1869-1942* (Uitgeverij Aksant).

De Indonesische staatsgreep van 1965

Antonie C.A. Dake:

The Sukarno File, 1965-1967: Chronology of a Defeat.

Leiden/Boston: Brill, 2006 (*Social Sciences in Asia*, 9); xiv + 503 blz; 75,- euro;
ISBN: 90-0415-382-9

In de vroege ochtend van 1 oktober 1965 deden enkele onderdelen van het Indonesische leger een poging tot staatsgreep in de hoofdstad Jakarta. Onder leiding van luitenant-kolonel Untung vermoordden de rebellen zes hoge militairen en bezetten zij het Merdeka-plein, de luchtmachtbasis Halim en een radiostation. Untung gebruikte de radio om aan de bevolking bekend te maken dat de macht over de Republiek Indonesië voortaan in handen was van een – schijnbaar links-georiënteerde – revolutionaire raad, onder zijn eigen leiderschap. Maar de staatsgreep zakte al snel in elkaar. Al op 2 oktober hadden de opstandige troepen en hun leiders zich overgegeven of ze waren verdwenen.

Over de toedracht van de staatsgreep en wat er op 1 oktober precies gebeurde, is veel gespeculeerd. Er zijn weinig onduidelijke bronnen; een algemeen aanvaarde analyse is er nog altijd niet. Dat is weinig bevredigend voor historici en betrokkenen, want de poging tot staatsgreep had bijzonder grote consequenties. Antilinkse officieren domineerden voortaan nog sterker dan voorheen het leger; het leger als geheel ging over de staat heersen. De communisten kregen de schuld van de staatsgreep en werden vervolgd; die vervolging liep uit op een bloedbad, met naar schatting 100.000 tot een miljoen doden. President Soekarno verloor zijn macht en moest uiteindelijk zijn functie overdragen aan de legerleider Soeharto. Indonesië beëindigde

zijn gewapende conflict (*konfrontasi*) met Maleisië en Groot-Britannië, wat de weg opende voor de oprichting van de ASEAN en voor nauwere banden met Japan en de Verenigde Staten. De samenwerking met China, vóór de staatsgreep zeer belangrijk voor beide zijden, werd juist stopgezet.

Antonie Dake schrijft niet voor het eerst over de coup. Al in 1973 publiceerde hij een boek met daarin zijn interpretatie van de toedracht van de staatsgreep. Het meest opvallende aspect daarvan was dat president Soekarno als een soort wajang poppenspeler de initiatiefnemer geweest zou zijn. Soekarno zou Untung hebben aangezet tot de moord op de legerleiders, omdat die zijn machtspositie bedreigden. De communistische partij van Indonesië (PKI) zou weliswaar betrokken zijn geweest bij de coupplannen, maar hoofdzakelijk *via* Soekarno. In 1974 publiceerde Dake een aantal – ongeverifieerde – verslagen van de verhoren van Bambang Widjanarko, die van 1960 tot 1967 de adjudant van president Soekarno was. Na de dood van Soekarno in 1970 werd Widjanarko uitvoerig verhoord door het regime-Soeharto over Soekarno's rol in samenhang met de staatsgreep. Volgens Dake zou uit de verhoren blijken dat zijn Soekarno-these juist is.

In *The Sukarno File* geeft Antonie Dake een zeer gedetailleerde reconstructie van de gebeurtenissen rond 1 oktober 1965, met de Widjanarko-verslagen als bijlage. Daarnaast behandelt hij in verdere bijlagen een aantal vragen over de toedracht van de gebeurtenissen nog eens expliciet en presenteert hij een aantal andere primaire bronnen, zoals teksten van radiotoespraken en persconferenties. Zijn centrale stelling is nog dezelfde: Soekarno heeft de staatsgreep in gang gezet.

Omdat er zo weinig betrouwbare bronnen zijn, zijn alle interpretaties van de staatsgreep controversieel. Waar Dake Soekarno aanwijst als belangrijkste samenzweerder, wijzen anderen op Untung en zijn collega-coupplegers, op de PKI, op Soeharto of zelfs de CIA als verantwoordelijken. Er zijn ook belangrijke verschillen van mening over de vraag of de vermoorde generaals op het punt stonden *zelf* een rechts-georiënteerde coup te plegen. Hoewel Dake zijn stelling al in 1973 bekend maakte, lijkt hij weinig bijval gekregen te hebben van andere historici. In zijn nieuwe boek presenteert hij ook nieuwe bronnen: Amerikaanse archieven die voorheen gesloten waren, alsmede interviews die hij sinds het aftreden van Soeharto in 1998 heeft gehouden.

Het boek is zonder meer waardevol, in de zin dat de auteur belangrijke vragen stelt en die op een heldere manier beantwoordt. Hij geeft dank zij de opname van een aantal primaire bronnen in de bijlagen de lezer een boeiend inzicht in de complexiteit van de affaire. Of zijn interpretatie de juiste is, valt echter onmogelijk te beoordelen. Daarvoor zijn er ook nu nog te weinig verifieerbare bronnen beschikbaar. In veel gevallen geeft de auteur zinnige argumenten waarom iets op een bepaalde manier gebeurd zou kunnen zijn, maar gaat de stelligheid van zijn conclusies te ver. Dat lijkt in het bijzonder het geval wanneer hij concludeert dat Soeharto géén voorkennis had van de coup en dat de rechtse generaals niet óók een eigen staatsgreep van plan waren.

Frans Paul van der Putten

Frans Paul van der Putten is onderzoeker bij *Clingendael Asia Studies* (CAS) en het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Welterusten bondgenoot

Rimko van der Maar:

Welterusten mijnheer de president.

Nederland en de Vietnamoorlog 1965-1973.

Amsterdam: Boom, 2007; 296 blz.; 19,50 euro;

ISBN (10) 90-8506-351-5;

ISBN (13) 978-90-8506-351-3

Er wordt wel beweerd dat de waarheid doorgaans het eerste slachtoffer is van een oorlog. Daaraan kan worden toegevoegd dat het vaak vele jaren duurt voor de volle waarheid over een oorlog aan het licht komt. Nauwgezet historisch onderzoek kan daarbij goede diensten bewijzen, zoals blijkt uit de studie over de Vietnamoorlog van Van der Maar. Hij onderzocht niet de oorlog zelf, maar de *meningsvorming* erover in Nederland. De blik op de publieke opinie is terecht: nooit eerder had deze een zo sterke invloed op het verloop van een oorlog. Sommigen menen zelfs dat de Verenigde Staten een militaire overwinning hadden kunnen behalen, als het thuisfront en de protestbeweging geen rol hadden gespeeld.

De beperking tot Nederland is onderzoekstechnisch zeer verdedigbaar. Van der Maar heeft vrijwel alle relevante bronnen kunnen onderzoeken en komt tot een haarscherp beeld. Waar nodig schetst hij wel de internationale context. Helaas blijft echter veel onuitgesproken waar het gaat om de internationale vertakkingen van de *protestbeweging*. Die ontleende haar betekenis immers aan zijn wereldomvattend karakter. Was er echt zo weinig wisselwerking over de landsgrenzen heen?

Welterusten mijnheer de president is in wetenschappelijk opzicht een aanwinst en bovendien buitengewoon plezierig leesbaar. In de amper tien jaren geschiedenis die beschreven wor-

den, trekt een sterk veranderend Nederland voorbij. In politiek, cultureel en maatschappelijk opzicht voltrekt zich in die jaren een omwenteling van een voor dit polderland ongekende hevigheid. Een jongerencultuur komt op, een generatieconflict wordt uitgevochten, de televisie verovert de huiskamers en gaat de meningsvorming domineren, de kerken lopen leeg, de ontzuiling slaat oude zekerheden weg en het *establishment* komt onder vuur te liggen. De democratiseringsgolf (formeel begonnen bij de invoering van het algemeen kiesrecht) bereikt eindelijk ook het buitenlands beleid. In de 'stille' jaren vijftig was het buitenlands beleid in handen van een selecte groep beroeps politici en diplomaten. Na de rumoerige jaren zestig was die kring voorgoed verbreed.

Van der Maar toont overtuigend aan dat de eerste protestdemonstraties nauwelijks effect hadden op de landelijke politiek. Rechtstreekse contacten tussen de demonstrerende academici (studenten én hoogleraren) en de beleidsmakers in Den Haag waren er hoegenaamd niet. Tien jaar later is dat beeld principieel anders, al verloopt de invloed van de straat nog vooral via de media.

Indringend is de beschrijving van het politieke klimaat in Nederland. In de Kamer overheerst, zeker in de jaren zestig, de Koude Oorlog. Ook de PvdA is er stellig van overtuigd dat Amerikaans optreden geboden is tegen het rode en het gele gevaar. De publieke opinie begint aan dit rotsvast standpunt te knagen, als beelden van de aanhoudende Amerikaanse bombardementen en het daarmee gepaard gaande menselijk leed via de televisie de huiskamers binnenstromen. De politieke elite wordt nerveus als bij verkiezingen herhaaldelijk verliezen

worden geïncasseerd. De oorzaak van die electorale verschuivingen ligt niet in het buitenlands beleid, maar wortelt in maatschappelijke onvrede. Het gevolg is niettemin dat de PvdA op zoek gaat naar een meer herkenbaar profiel dat sterker te vinden is bij ideologisch meer uitgesproken partijen als de CPN en de PSP. Vietnam is een dankbaar ijkpunt.

Aan de rechterzijde van het politieke spectrum is vooral het laveren van minister van Buitenlandse Zaken Luns opmerkelijk. Hij peinst er midden jaren zestig niet over de Amerikanen materieel te steunen. Zijn herinnering aan de Amerikaanse opstelling bij de dekolonisatie van Indonesië en Nieuw-Guinea is nog vers. Luns' houding heeft iets verongelijks: eerst *mochten* we ons niet meer bemoeien met Azië, dus nu *willen* we het niet meer. Bovendien hebben de Amerikanen hun bondgenoten niet vooraf geraadpleegd.

Zodra evenwel het Nederlands belang in het geding komt, omdat de Fransen Vietnam gebruiken om tweespalt te zaaien in de NAVO, stelt Luns zich vierkant achter de Verenigde Staten op. Nog later zal hij zelfs te kennen geven dat het Amerikaanse interventionisme niet ver genoeg gaat (inzake Cambodja, 1970). Maar de Kamer bespeelt hij met zalvende woorden over politieke oplossingen en Nederlandse vredesinitiatieven – waar overigens nooit iets van terecht is gekomen.

Van der Maar typeert de sfeer van begin jaren zeventig als 'een algemeen gevoel van onbehagen'. Dat is misschien wel de beste manier om de opstelling van de Nederlandse publieke opinie gedurende de Vietnamoorlog te typeren. Uit onderzoek (enquêtes, maar ook

analyse van brievenrubrieken) komt naar voren dat ergens tussen 1968 en 1972 een omslag plaatsvond. In de jaren zestig is er wel kritiek op het militaire geweld, maar pas in de jaren zeventig tekent zich een meerderheid af voor terugtrekking van de Amerikaanse troepen. Luns' opvolger Schmelzer protesteert zelfs openlijk tegen de kerstbombardeerten (1972). Dit markeert een historisch moment in de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen: het is voor het eerst dat Nederland de grote bondgenoot tegenspreekt. Je zou kunnen stellen dat de Vietnam-beweging daarmee haar hoogtepunt beleeft. Dit

glorieuze moment luidt echter tevens het einde van de beweging in. Nu er nationaal zo weinig meer te bereiken valt en ook het internationale toneel verandert (de Amerikaanse nederlaag nadert onafwendbaar), begint de protestbeweging te verdampen. Een praktische voortzetting (medische hulp aan Vietnam) is er nog wel, maar de politieke angel is eruit.

Terecht zinspeelt Van der Maar er in zijn Inleiding op, dat zijn studie actualiteitswaarde heeft. De rode draad die de jaren zeventig met het heden verbindt, betreft het vertrouwen in de Verenigde Staten als bondgenoot en het oordeel van de publieke opinie

over de eerbaarheid van de Amerikaanse motieven.

Op de tijdbalk tussen de inval in Normandië (1944) en de val van Saddam Hoessein (2006) ligt de val van Saigon (1975) precies halverwege. Het beeld van de Verenigde Staten in West-Europa verschoof in die periode sterk. De bevrijder en grote bondgenoot viel van zijn voetstuk.

Jan Jaap Kleinrensink

Drs Jan Jaap Kleinrensink, politicoloog en neerlandicus, doet onderzoek naar diplomatiek taalgebruik.

Historisch prisma van terreurbestrijding

Isabelle Duyvesteyn & Beatrice de Graaf (red.):

Terroristen en hun bestrijders, vroeger en nu.

Amsterdam: Boom, 2007; 178 blz.; 19,50 euro; ISBN: 978-90-85066-425-1

Wat is terrorisme? Het antwoord is omstreden, zowel in het recht als in de beleidspraktijk. De oude vraag wie vrijheidsstrijder is en wie terrorist, houdt de VN nog altijd verdeeld, evenals de vraag wat onder staatsterrorisme moet worden verstaan. Welke definitie men kiest, zo lijkt het, is in belangrijke mate politiek of ideologisch bepaald. Ook de sociale wetenschappen worstelen met de definitie. Bestaat er wel zoiets als terrorisme? Of moeten wij in plaats van aan een generiek verschijnsel veeleer denken aan context-specifieke verschijningsvormen, waarvan de verschillen belangrijker zijn dan de overeenkomsten? Hoe groot is de invloed van tijd en plaats?

Wie terrorisme wil bestrijden, zal het vanzelfsprekend eerst moeten

begrijpen. Voor dat begrip is een multidisciplinaire aanpak onontbeerlijk. Theologen, antropologen en sociologen dienen hun inzichten te confronteren met die van – onder andere – psychologen, politicologen en historici. Voor een analyse van het hedendaagse islamistische terrorisme, dat grensoverschrijdend van aard is, is bovendien een multinationaal perspectief noodzakelijk. Zo'n brede benadering stuit meestal op praktische problemen: het is organisatorisch ingewikkeld en duur, en het vergt onderzoekers die in meerdere talen, culturen, en disciplines thuis zijn. Geen wonder dat terrorisme dus vaak monodisciplinair wordt onderzocht.

Het is de verdienste van Isabelle Duyvesteyn, Beatrice de Graaf en hun co-auteurs dat zij een vergelijkend perspectief hebben gekozen. Hun oogmerk is de historische analyse van het terrorisme te verdiepen. De bundel bevat beschouwingen over het vroegmoderne Engeland; het negentiende-eeuwse Rusland;

staatsmacht en terrorisme vóór 1945; de Algerijnse oorlog (1954-1962); de stadsguerrilla in Zuid-Amerika en Duitsland in de jaren zestig; het linkse terrorisme van RAF, Rode Hulp/Rode Jeugd en Brigade Rosse; het Nederlands contraterorismebeleid sinds 1972; en de hedendaagse jihadistische dreiging in Nederland.

Historisch onderzoek kan ons zicht scherpen op het veelvormige verschijnsel dat terrorisme is, alsmede op de receptie ervan door overheid en samenleving. Dat overheden, zoals thans in veel landen gebeurt, de angst voor terrorisme kunnen benutten om hun gezag te versterken, bleek al in het 17de-eeuwse Engeland, zo komt in de bijdrage van David Onnekink naar voren. Terroristen en hun bestrijders leven dikwijls met een uiteenlopend beeld van de geschiedenis. Waar zij opereren op grond van een gemeenschappelijk historisch referentiekader, kan dit de effectiviteit van de terrorismebestrijding ten goede komen, zo laat Beatrice de Graaf zien in een boeiende bespreking van het linkse

terrorisme uit de jaren zeventig.

De stelling die diverse auteurs in deze bundel verbindt, is dat het hedendaags terrorisme (gedoeld wordt op de islamistische variant) niet nieuw is. Zij verzetten zich daarom tegen termen als catastrofaal terrorisme, zoals door Rosenthal en anderen gebruikt, die moeten aangeven hoe nieuw en uitzonderlijk het jihadistisch terrorisme is. Een (anonieme) medewerker van de AIVD wijst er terecht op dat islamisten met hun 'maakbaarheidsideologie' niet alleen in de traditie van de islam staan, maar ook in de westerse revolutionaire traditie. Een scherper historisch perspectief is om vele redenen gewenst. In zijn beschouwing over het Russisch terrorisme in de 19de eeuw merkt Bob de Graaff fijntjes op dat, anders dan sommige bestrijders van de extreme islam willen doen geloven, de Verlichting niet alleen goeds heeft gebracht.

De aanleiding voor dit boek is ('uiteraard', aldus de flaptekst) 11 september 2001 en de nasleep ervan. Nogal wat lezers zullen de bundel dus openslaan in de hoop te leren hoe deze gebeurtenis past in de historische ontwikkeling van het terrorisme, en welke lessen het verleden biedt die bruikbaar zijn in de strijd tegen het islamistisch terrorisme. Helaas worden deze vragen niet uitvoerig beantwoord. Weliswaar worden de Nederlandse ervaringen met islamistisch terrorisme scherpzinnig – zij het kort – besproken, maar een afzonderlijk hoofdstuk over aard, oorzaken, internationale ontwikkeling en bestrijdingsmogelijkheden van islamistisch terrorisme zou de bundel sterker hebben gemaakt. Over de oorzaken is bijvoorbeeld meer en interessanter geschreven dan de redacteurs in een paragraaf van hun slotanalyse aanduiden. Hoewel de diverse bijdragen veel lezenswaardigs bevatten, wordt de relevantie voor

de problemen van vandaag eerder aangestipt dan uitgewerkt.

De brug tussen de wetenschap en de praktijk, de lezer op de omslag in het vooruitzicht gesteld, blijft zo wat smal. Zo zou het interessant zijn geweest te onderzoeken op welke wijze de door diverse auteurs vastgestelde wisselwerking tussen terrorisme en contraterrorisme ook een rol speelt bij islamistisch terrorisme. Een harde aanpak, zo leert het verleden, werkt vaak contraproductief. De auteurs oordelen dan ook positief over de 'Dutch approach' van terrorisme (waarvan Paul Abels zelfs meent dat hij door de Britten zou zijn overgenomen). Maar als deze benadering een historische constante is in het Nederlands beleid, zoals wordt gesteld, hoe kunnen dan de recente veranderingen in het dreigingsbeeld in Nederland uit deze strategie worden verklaard?

Volgens Frans Willem Lantink is de geschiedenis van fascisme en nationaal-socialisme fenomenologisch gezien het interessantste hoofdstuk van de geschiedenis van terreur en terrorisme. Dat mag waar zijn wat de door Lantink besproken Europese geschiedenis vóór 1945 betreft, maar in een boek dat 'het' terrorisme pretendeert te behandelen, zou een analyse van de overeenkomsten en verschillen met hedendaags terrorisme in bijvoorbeeld de Arabische staten niet hebben misstaan.

Politologen als David Rapoport onderscheiden vier fasen in de geschiedenis van het terrorisme: een anarchistische, een anti-koloniale, een 'new Left wave' en een religieuze. Dat beeld vergt enige nuancering, zo blijkt uit deze bundel historisch onderzoek. Omgekeerd bieden de sociale wetenschappen inzichten die de historische analyse van terrorisme nog kan verdiepen. Over het effect van contraterrorisme is uit de studie van *insurgencies* bijvoorbeeld al heel wat

bekend. Ook in processen van radicalisering en deradicalisering is door niet-historici groeiend inzicht verworven. In een systematische bundeling van deze perspectieven ligt de sleutel tot het doorgronden van 'het' terrorisme, in al zijn diversiteit. Zo beschouwd is deze bundel een welkome nieuwe stap in de zoektocht naar passende multidisciplinaire conceptuele kaders.

Gijs de Vries

Drs G.M. de Vries is onder meer oud-coördinator terreurbestrijding van de Europese Unie. Hij is thans als onderzoeks-fellow in deeltijd verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Terroristen van Europese bodem

Edwin Bakker:

Jihadi Terrorists in Europe, their characteristics and the circumstances in which they joined the jihad - an exploratory study.

Den Haag: Instituut Clingendael, 2006
(Clingendael CSCP Paper No. 2); 74 blz.;
10,= euro

Rob de Wijk & Carla Relk:

Doelwit Europa. Complotten en aanslagen van moslimextremisten.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2006; 204 blz.;
18,= euro;
ISBN: 978-90-5330-523-2

Het is opvallend hoe betrekkelijk weinig we nog maar weten over het 'jihad terrorisme' in Europa. Dit is des te opvallender aangezien de gevaren van de *jihad* soms aanleiding geven tot hartstochtelijke debatten in de media en de publieke sfeer. De publicaties van Edwin Bakker en van Rob de Wijk en Carla Relk proberen op enkele basisvragen een begin van antwoord te formuleren. Wie zijn die terroristen in Europa? Hebben ze een specifiek profiel? Wat is hun achtergrond? Wat willen ze? Wat denken ze?

Terrorismeonderzoekers, zoals de onderzoekers zelf aangeven, moeten het vaak doen met brokjes informatie die als een puzzel in elkaar gepast moeten worden. Vaak ontbreekt het *überhaupt* aan adequate, onpartijdige of juiste informatie. Op basis van een analyse van een lijst met gelukte, mislukte en verijdelde aanslagen en/of complotten proberen beide publicaties inzicht te krijgen in de werkwijzen, doelwitten en intenties van de terroristen. Terwijl Edwin Bakker 31 complotten tussen 2001 en 2006 selecteerde en op basis daarvan 28 netwerken analyseerde, met daarin 242 individuele *jihad*-strijders, kwamen Rob de

Wijk en Carla Relk tot een lijst van 48 complotten tussen 1994 en 2006.

Edwin Bakkers studie past de typologie van de Amerikaanse onderzoeker Marc Sageman toe op de Europese situatie. Zowel wat betreft de organisatie van de Europese netwerken als de biografie van de afzonderlijke *jihad*-strijders zijn er heel wat verschillen met Sagemans internationale groepen en strijders. Terwijl de 'globale' strijders van Sageman vooral getrouwde jonge mannen waren, die meestal niet behoorden tot de laagste sociaal-economische groepen, ontstaat er een ander beeld voor de Europese *jihad*-strijders. De meeste onder hen zijn niet getrouwd; ze zijn meestal niet zo heel jong meer en een aanzienlijk deel van hen heeft een crimineel verleden.

Eén van de belangrijkste vaststellingen van Bakker is dat de radicalisering van de Europese *jihad*-strijders vóór de toetreding tot een specifieke groep gebeurt. Deze Europese strijders zijn tevens steeds meer een 'echt' Europees product. Zowel hun radicalisering als rekrutering in een gewelddadige groep gebeurt zonder grote 'interferentie' van buitenaf. Het gaat dus niet om de import van 'buitenlandse ideologieën', maar eerder om een intern proces, dat vooral (maar niet uitsluitend) gedragen wordt door nauwe vriendschappen en/of familie. Deze inzichten zijn belangrijk, omdat ze de formulering van nieuwe beleidsmaatregelen mogelijk maken.

Uiteindelijk tonen beide studies aan dat er niet zoiets bestaat als een standaardprofiel van de *jihad*-terrorist en dit heeft uiteraard gevolgen voor een coherent en doeltreffend veiligheidsbeleid. Bakker stelt duidelijk dat een beleid gebaseerd op een vage profilering niet echt vruchtbaar zal zijn. We kunnen er zelfs van uitgaan

dat een vage profilering hele bevolkingsgroepen (in de eerste plaats de moslims met een Noord-Afrikaanse achtergrond) dreigt te stigmatiseren, wat de maatschappelijke problemen kan vergroten en het samenleven van moslims/Noord-Afrikanen en anderen kan bemoeilijken. Bakker lijkt te suggereren dat deze eerste verkennende studies van Europese *jihad*-strijders een beperkte waarde hebben. Verkennende studies die zich baseren op biografische informatie van *jihad*-strijders, zullen eerder leiden tot het formuleren van brede hypothesen en het aanduiden van tendensen dan duidelijke en welomlijnde praktische informatie bieden. Dit soort studies zal dan ook aangevuld moeten worden met meer kwalitatieve etnografische en vergelijkende studies.

Rob de Wijk en Carla Relk stellen in hun studie op diverse plaatsen vast dat de religieuze factor van de *jihad*-strijders weliswaar duidelijk aanwezig, maar niet determinerend is. De auteurs tonen op een overtuigende manier aan dat politieke grieven centraal staan in het begrijpen van de *jihad*-strijders. Juist om de *jihad*-strijders niet buiten het veld van het politieke, en dus rationele, te duwen, spreken de auteurs wijselijk niet in simplistische termen over 'botsingen der beschavingen', 'onmogelijke verzoening tussen islam en/of het Westen' of een 'gevaar van de islam'. Aangezien de *jihad*-strijd niet beperkt wordt tot religieus sektarisch gedrag, wordt er minder gesproken over het hoe van de rechtvaardiging en meer over het waarom van de oorzaken. Daarom pleiten De Wijk en Relk ook eerder voor terrorismebeheersing dan terrorismebestrijding. Aangezien het onmogelijk is alle vormen van geweld en mogelijke aanslagen tegen

te houden, is het desalniettemin belangrijk prioriteit te geven aan de organisatie van goed functionerende inlichtingendiensten die proberen potentiële netwerken te infiltreren en te neutraliseren voor ze tot daden kunnen overgaan. Tegelijkertijd, en dat is eveneens één van de belangrijkste aanbevelingen, pleiten de auteurs, terecht, ervoor de lokale moslimgemeen-

schappen niet te stigmatiseren en te vervreemden. De moslimpopulaties in Europa bij de samenleving betrekken en ervoor zorgen dat de extremisten uit de gemeenschap worden geïsoleerd, lijkt een veel betere, rationeler en een democratischer optie dan het doemdenken en verketteren van 'de islam', zoals – spijtig genoeg – te veel politici in Europa in hun jacht naar

kiezersstemmen lijken te doen.

Sami Zemni

Sami Zemni is hoogleraar aan de vakgroep Studie van de Derde Wereld van de Universiteit Gent en coördinator van de *Middle East and North Africa Research Group* (MENARG). Hij publiceerde onlangs bij Uitgeverij Acco te Leuven het boek *Politieke Islam, 9/11 en Jihad*.

Kernwapens te koop

Gordon Corera:

Shopping for bombs. Nuclear proliferation, global insecurity and the rise and fall of the A.Q. Khan network.

Londen: Hurst & Company, 2006; 290 blz; \$ 28,= (hb);

ISBN: 01-95304950

Vanuit proliferatie-oogpunt kan Abdul Khan een mooi curriculum voorleggen. Hij is vader van één van de negen kernwapenarsenalen die de wereld telt (Pakistan); hij is tevens voor een groot deel verantwoordelijk voor een tweede arsenaal (Noord-Korea); en misschien nog wel voor een groter percentage verantwoordelijk voor de volgende in het rijtje (Iran). Gordon Corera, BBC-journalist, heeft over de rol van Khan een zeer verhelderend en leesbaar boek geschreven. De meerwaarde ervan ligt voornamelijk in het aantonen van het bestaan en de werking van *nucleaire proliferatienetwerken*. Hieronder wordt verstaan een cluster van privé-organisaties (bedrijven, individuen), die meestal met oogluikende toestemming van staten, (aanzienlijk veel) geld verdienen aan de export van *know-how* en materialen die noodzakelijk zijn bij de productie van kernwapens. Het boek toont de

minder belichte kant van de verspreiding van kernwapens, in het bijzonder de aanbodzijde.

Corera's boek is opgebouwd aan de hand van het leven van Khan. Zo passeren in chronologische volgorde Khans spionage-activiteiten in Europa in de eerste helft van de jaren zeventig, het vervaardigen van 'de islamitische bom' in Pakistan en vervolgens zijn activiteiten met Iran, Noord-Korea en Libië de revue. De Amerikaanse openbaring van Khans rol in de queeste van Libië heeft hem uiteindelijk de nek omgedaan. Niet zozeer omdat het voor de eerste maal ging om de uitvoer van vrijwel volledige wapensystemen, maar wel omdat non-proliferatie in die tijd voor de Amerikanen als prioriteit werd beschouwd in de relatie met Pakistan. Dat laatste kon bijvoorbeeld niet gezegd worden van de jaren tachtig (communisme) en de eerste jaren na 9/11 (terrorisme).

Dit proces heeft het perverse gevolg dat Pakistan ervoor moet zorgen dat de Verenigde Staten afhankelijk zijn van Pakistan. Zolang dat het geval is, zullen de Amerikanen Pakistan economisch steunen en tegelijkertijd niet te veel druk uitoefenen op dat land om zijn proliferatie-activiteiten stop te zetten.

Wanneer die afhankelijkheidsrelatie er niet meer is, zoals in 1990 (na het einde van de oorlog in Afghanistan), draaien de Verenigde Staten de geldkraan dicht. Deze negatieve ervaring wenst het huidig regime in Islamabad niet opnieuw mee te maken. Corera insinueert – waarschijnlijk terecht – dat het dan ook niet toevallig is dat Bin Laden nog niet gevonden is door Pakistan. Mocht hij immers gevonden zijn, dan zou Pakistan veel Amerikaanse voordelen zien verdwijnen.

Boeiend te lezen is ook dat Khan kind van zijn tijd was. Hij werd geboren in India, maar moest op zijn elfde samen met zijn ouders het land ontvluchten. Dat was voor Khan een traumatische ervaring. Wanneer India in 1971 Pakistan opnieuw aanvalt, worden de nationalistische reflexen van Khan opnieuw aangewakkerd, te meer daar hij toen aan zijn doctoraat werkte in het buitenland (en wel aan de Katholieke Universiteit Leuven, een detail dat de auteur niet vermeldt) en de hele saga van grote afstand moest volgen. Toen werd het voor Khan duidelijk dat een Pakistaanse bom een volgende oorlog zou kunnen voorkomen. Wanneer India in 1974 een zogenaamd civiele nucleaire explosie uitvoert, biedt Khan zijn wetenschappelijke spionagediensten aan

zijn land aan. De rest van het verhaal is bekend. Hij slaagt erin als werknemer bij URENCO (in Nederland) geheime documenten te ontfutselen, in het bijzonder omtrent het verrijken van uranium. Ruud Lubbers, die toen minister van Economische Zaken was, werd naar eigen zeggen tegengehouden door de CIA om Khan te laten arresteren. Volgens Amerikaanse bronnen was dat niet het geval en was de Nederlandse regering gewoon verrast dat Khan met de geheimen op de loop ging, althans volgens Corera.

In de context van de actuele toestand in Iran is het interessant te vernemen dat er ook al stemmen waren opgegaan in de regering-Carter om Pakistan preventief te bombarderen. Joseph Nye, thans prof.em. van Harvard University en destijds bevoegd voor deze materie in de regering, besloot wijselijk deze plannen geen kans te geven, 'omdat een en ander te risicovol was'. Ook andere aspecten in verband met Iran komen aan het licht. Zo beschrijft Corera hoe Rafsanjani, die in het Westen thans bekend staat om zijn kritiek op het nucleair beleid van president Ahmadinejad, indertijd het Iraanse kernwapenprogramma nieuw leven heeft ingeblazen, en misschien toch niet zo negatief staat tegenover het Iraans nucleair programma als de Westerse media suggereren. Verder wordt bevestigd dat Pakistan en Noord-Korea respectievelijk nucleair materiaal en ballistische raketten naar elkaar exporteerden. Zo vloog Khan persoonlijk dertien maal naar Noord-Korea.

Pas eind 2003 werd de druk door Washington zodanig opgevoerd, dat president Musjaraf, die toch al niet zo'n beste persoonlijke relatie met Khan had, Khan onder huisarrest geplaatst heeft, nadat deze eerst op televisie zijn spijt had moeten betuigen. Men kan zich echter de vraag

stellen – maar dat laat de auteur in zijn boek na – of een dergelijk figuur geen zwaardere straf had moeten krijgen.

Corera komt tot de kern van de zaak wanneer hij besluit: 'The failure to de-legitimize or devalue nuclear weapons [...] merely adds to their mystique and the desire to acquire them.' (blz. 247) Deze conclusie sluit ook wonderwel aan bij het begin van het boek, waar hij peilt naar de motieven van Khan om Pakistan aan de bom te helpen. Niet zozeer zijn religieuze identiteit (moslim), maar een fundamenteel onrechtvaardigheidsgevoel dat bepaalde staten zich het recht toeëigenen kernwapens te verwerven, en tegelijkertijd de rest van de wereld verplichten ervan af te zien, heeft hem ertoe aangezet zijn leven zo'n beslissende wending te geven.

Dat is waarschijnlijk ook de reden waarom het boek (te) weinig aandacht heeft voor 'safeguards' en andere export-verhinderende maatregelen die al tientallen jaren worden genomen door de IAEA en de staten die daarbij zijn aangesloten. Impliciet komt echter naar voren dat deze preventieve benadering dweilen met de kraan open betekent. Landen die echt gemotiveerd zijn kernwapens te verwerven, komen er vroeg of laat toch wel aan, zeker als er geen non-proliferatienorm bestaat, of wél bestaat, maar deze norm *de facto* grotendeels wordt ondermijnd door staten die al wél kernwapens bezitten en openlijk beweren dat ze van vitaal belang zijn voor hun veiligheid. Een betere reclamespot voor dergelijke wapens is er niet. Non-proliferatie kan alleen succesvol zijn met een zeer vérgaand verificatiesysteem. Zo'n systeem kan slechts tot stand worden gebracht als het verschil tussen kernwapenstaten en niet-

kernwapenstaten wordt opgeheven, en er dus maar één categorie overblijft. Voor alle duidelijkheid: die van de niet-kernwapenstaten.

Tom Sauer

Tom Sauer is docent Internationale Politiek aan de Universiteit Antwerpen.

Okazaki Hisahiko: From Uruga to San Francisco. A Century of Japanese Diplomacy 1853-1952.

Tokio: Echo Inc., 2007; ix + 291 blz.
ISBN 978-4-915226-12-0

Deze publicatie is een in het Engels vertaalde samenvatting van een vijfdelige studie over honderd jaar diplomatieke geschiedenis van Japan. Ze is van de hand van de ex-ambassadeur in Saoedi-Arabië en Thailand, Okazaki Hisahiko. De periode waarover de auteur zijn licht laat schijnen, wordt afgebakend door de komst in 1853 van Amerikaanse oorlogsschepen onder leiding van Commodore Perry in Uruga en de beëindiging van de Amerikaanse bezetting van Japan (als gevolg van de Tweede Wereldoorlog) in 1952. De komst van Perry geschiedde tegen de achtergrond van de opiumoorlogen tegen China en de Amerikaanse behoefte de (handels)poorten van het van de wereld afgekeerde Japan te openen. Ze resulteerde in de afgedwongen Conventie van Kanagawa. Aan de Amerikaanse naoorlogse bezetting kwam in 1952 een einde via het Vredesverdrag van San Francisco. De auteur duikt diep in de ontwikkeling en vooral in de bejegening en het internationaal optreden van Japan in bovengenoemde periode. Enige voorkennis van de behandelde materie komt bij het lezen van zijn analyse overigens goed van pas. In het eerste deel beschrijft hij het 'ontluiken van het moderne Japan' en 'de wortels van de Japanse democratie'. In het tweede deel wordt de 'opkomst van het Japanse keizerrijk' behandeld. De 'Samurai Democratie'; de verhouding van Japan tot de Verenigde Staten, Rusland en China; het uittreden van Japan uit de Volkenbond; Japan en de Tweede Wereldoorlog; en ten slotte de Amerikaanse bezetting van Japan passeren de revue. Heden ten dage – zo besluit de auteur zijn relaas in een

epiloog – zijn de gevolgen van de Tweede Wereldoorlog nog steeds de belangrijkste zaken die in het Japanse parlement en in de pers aan de orde komen. 'For our young people today, the healthiest response to these debates is "Enough is enough!". They should forget about such concerns and leave the settling of wartime and Occupation accounts to the older generation.' (blz. 282-283) Alleen op deze manier kunnen zij zich bevrijden van het juk van Japans jongste verleden, hun aandacht vestigen op de rijkere en meer omvattende geschiedenis en tradities van hun land en zijn ze in staat aan een nieuwe bladzijde in hun geschiedenis te beginnen. (F.v.d.B.)

Meine Pieter van Dijk: The Contribution of Cities to Economic Development: An Explanation based on Chinese and Indian Cities.

Den Haag: Institute of Social Studies, 2007 (ISS Public Lecture Series, No. 1); 58 blz.

Steden spelen een sleutelrol in de economische ontwikkeling van opkomende landen. De aanstelling van Meine Pieter van Dijk op de nieuwe leerstoel 'stedelijke planning' aan het Institute of Social Studies (ISS) is hier een uitvloeisel van. De sterke economische groei in zich ontwikkelende landen komt voor het grootste gedeelte op het conto van de steden. In zijn oratie stelt Van Dijk de vraag aan de orde of de snelle ontwikkeling van grote steden in landen als China en India alleen plaatsvindt vanwege de lage arbeidskosten of dat er nieuwe hightechnologische centra ontstaan. Van Dijk toont aan dat steden in China en India twee tot drie keer zoveel bijdragen aan economische groei als op basis van populatiecijfers aangenomen zou mogen worden. Daarnaast laat Van Dijk zien dat buiten-

landse investeringen (*foreign direct investments*, FDI) van vitaal belang zijn voor de stedelijke economische ontwikkeling. China's economische groei hangt dus sterk samen met de verstedelijking: 114 miljoen mensen in 13 mega-steden en nog eens 113 steden met meer dan 1 miljoen inwoners. FDI in steden heeft voor veel innovatie gezorgd en juist innovatie is nodig om op lange termijn te kunnen blijven concurreren, ook als de lonen gaan stijgen. Voorbeelden van Bangalore en Nanjing tonen dat het creëren van een omgeving die innovatie uitlokt, tot de grootste kans op economisch succes leidt. Hoe innovatie het best gestimuleerd kan worden en wat je er concreet voor terugkrijgt, is een lastige vraag, die ook in de oratie van Van Dijk grotendeels onbeantwoord blijft. Coördinatie tussen de diverse overheidsniveaus en het bedrijfsleven is noodzakelijk, zoveel is duidelijk, maar deze aanwijzing is ook nog behoorlijk abstract. Het bevorderen van innovatie dient zo als sluitpost en sluit daarmee naadloos aan bij het (wat erg abstracte) Europese economische beleid. Een concretiseringslag is hierbij wel wenselijk, reden genoeg dus voor een nieuwe leerstoel. (S.v.d.H.)

Roel van der Veen: India's Road to Development.

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, juni 2006 (Clingendael Diplomacy Papers, No. 6); 63 blz.
ISBN 90-5031-107-5

Er gaat geen dag voorbij of er staat wel een bericht over het Indiase wonder in het economisch katern van een van de dagbladen. Gold India eind jaren tachtig nog vooral als een arm en vervuild land, nu oogst de grootste democratie ter wereld alleen nog

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Stijn van den Heuvel (*S.v.d.H.*), verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP); Hans van Scharen (*H.v.S.*), zelfstandig publicist op het terrein van de Noord-Zuid-Verhoudingen; drs Sico van der Meer (*S.v.d.M.*), verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); mw. drs Emmy Hermans (*E.H.*) historica, thans als stagiaire verbonden aan het CSCP; alsmede door Fenna van den Burg (*F.v.d.B.*).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

maar superlatieven en beate bewondering. Wie als automatiseringsbedrijf niet al lang en breed in India zit, kan het eigenlijk wel vergeten, zo luidt de teneur vaak. De economische opmars van de op twee na snelst groeiende economie ter wereld, met groeipercentages van 8 tot 9 procent per jaar, is ook opzienbarend. Maar het succes van de nieuwe supermogendheid in wording, als tegenwicht voor die andere, reële supermogendheid China, roept ook vragen op. Hoe en wanneer kwam de Indiase *renaissance* eigenlijk tot stand? Hoe succesvol was die de afgelopen 15 jaar? Sijpelt het economische succes wel voldoende door naar de miljoenen armen? Kan het traditionalistisch ingestelde India de modernisering op sociaal vlak in de toekomst wel aan? In de beknopte en zeer leesbare *Clingendael Diplomacy Paper 'India's Road to Development'* geeft onderzoeker Roel van der Veen op al deze en meer vragen een overzichtelijk antwoord. Een aanrader voor iedere politicus, ambtenaar, zakenman, journalist of student die naar het land reist en iets meer achtergrond wil bij de stroom jubelverhalen over de pracht van de 'dans van de olifant'. (*H.v.S.*)

Rollie Lal: Central Asia and its Asian neighbors. Security and commerce at the crossroads.

*Santa Monica: RAND Corporation, 2006; xvii + 44 blz.; \$ 16,50
ISBN 0833038788*

De afgelopen jaren is er veel geschreven over de strategische betekenis van Centraal-Azië en over de internationale machtsstrijd om invloed in deze regio te verwerven. Vooral de rol van Rusland en de Verenigde Staten is daarbij uitgebreid aan de orde gesteld. Het interessante aan dit boekje is dat nu eens de aandacht wordt ge-

vestigd op de landen die Centraal-Azië omringen, Rusland niet meegerekend. Lal gaat in op de Centraal-Aziatische belangen van achtereenvolgens China, Iran, Afghanistan, Pakistan en India. Van deze landen wordt niet alleen kort en bondig beschreven welke rol zij voor zichzelf zien weggelegd in Centraal-Azië, maar ook wat hun standpunt is inzake Amerikaanse inmenging in die regio. Dit laatste geeft al aan dat de publicatie is geschreven met een sterk Amerikaanse blik; het boekje maakt dan ook deel uit van een onderzoeksproject in opdracht van de Amerikaanse luchtmacht. Desondanks biedt Lal enkele interessante inzichten in de geopolitieke strategieën van genoemde landen. Zo valt op dat de situatie in Afghanistan zonder uitzondering een groot punt van zorg is: alle behandelde landen vrezen dat de instabiliteit daar zodanig uit de hand loopt, dat deze overslaat naar andere staten. Eveneens opvallend is dat Pakistan alom wordt gewantrouwd wegens de grensoverschrijdende activiteiten die het land ontplooit om strategische invloed te verwerven. Verder zijn vooral China en Iran fel gekant tegen Amerikaanse bemoeienis in Centraal-Azië, terwijl India, Pakistan en Afghanistan de Verenigde Staten juist welkom heten als bondgenoot. Al met al maakt deze publicatie maar weer eens duidelijk dat Centraal-Azië een politiek-strategisch wespennest van formaat is. Nog afgezien van de wedijver tussen de Verenigde Staten en Rusland om invloed in de regio, hebben ook alle omringende landen er grote strategische en economische belangen. Niet alleen zijn deze belangen op vele fronten tegenstrijdig, maar ook is het onderling wantrouwen groot. Stabiliteit in de regio lijkt voorlopig dan ook een illusie. (*S.v.d.M.*)

Weapons of Mass Destruction Commission (WMDC): Weapons of Terror – Freeing the World of Nuclear, Biological, and Chemical Arms (WMDC's Final Report).

*Stockholm, juni 2006; 227 blz.; gratis te downloaden van
www.wmdcommission.org
ISBN 91-38-22582-4*

De WMDC is een onafhankelijke commissie bestaande uit wetenschapslieden, diplomaten, (ex) VN-medewerkers, militairen en politici van wereldfaam. Ze kwam tot stand op initiatief van de in september 2003 vermoorde Zweedse minister van buitenlandse zaken, Anna Lindh. Toen 'the drift towards military action against Irak' zich – zoals zij vreesde – eind juni 2003 inderdaad in Amerikaans oorlogsgeweld vertaalde, vroeg zij Hans Blix (die verantwoordelijk was geweest voor de zoektocht van de VN-inspectie naar massavernietigingswapens in Irak) voorzitter van deze Commissie te worden. De Commissie kreeg tot taak 'wenselijke en bereikbare' richtlijnen te identificeren voor internationale samenwerking en 'realistische voorstellen te presenteren' ten behoeve van vermindering van gevaren van massavernietigingswapens, zowel op lange als korte termijn. De maatregelen dienden zowel gericht te zijn op voorkomen van verdere verspreiding van massavernietigingswapens als op hun reductie en uitbanning. 'The scope of the investigation should be comprehensive and include nuclear, biological, chemical, and radiological weapons and the means of delivering them, as well as possible links between these issues and terrorists.' De Commissie werd ook opgedragen binnen haar bevoegdheden activiteiten te ondernemen 'to engage civil society and non-governmental organisations'. Het werk van de Com-

missie werd grotendeels gefinancierd door de Zweedse overheid. Resultaat is dit uitgebreid rapport dat probeert aan alle aspecten van het probleem van de massavernietigingswapens aandacht te schenken. Zo komen in het hoofdstuk 'Export Controls, International Assistance, and Non-governmental Actors' onder meer de verantwoordelijkheden van het zakenleven, wetenschapslieden, politieke instellingen en NGO's aan de orde. In de bijlagen bij het rapport treft men een lijst van een veertigtal studies aan, die in opdracht van de WMDC in 2004, 2005 en 2006 werden gepubliceerd (bereikbaar als pdf-files op de website van de Commissie: www.wmdcommission.org.) (F.v.d.B.)

William P. Kiehl (red.): America's Dialogue with the World.

Washington, DC: Public Diplomacy Council, School of Media and Public Affairs, The George Washington University (www.publicdiplomacycouncil.org) 2006; 208 blz.; \$ 19,95
ISBN 0-9764391-1-5

De tien essays in deze bundel houden zich bezig met de vraag hoe en over welke onderwerpen de Amerikaanse regering van gedachten dient te wisselen met de buitenwereld. Met andere woorden hoe en waarover dient het 'public diplomacy' te bedrijven. 'Public diplomacy is not an overseas version of public affairs', zo betoogt eindredacteur Kiehl, directeur van de Public Diplomacy Council. Het is geen bezigheid op het terrein van 'spin control, public relations, or marketing [...] Public diplomacy is, in fact, America's dialogue with the world'. Het eerste deel bevat essays over de vraag wat de boodschap dient te zijn waarover van gedachten moet worden gewisseld (vrijheid); wat de rol moet zijn in zo'n dialoog van een wereldmogendheid die Amerika nu eenmaal is; en hoe het

Amerikaanse optreden in de wereld qua attitude en stijl en met behulp van moderne technieken en technologie dient te worden herzien. (Amerikaanse publieke diplomaten dienen zich niet te gedragen als snelle professoren die zelf niets meer te leren hebben.) De essays in het tweede deel dragen titels als 'Competitive Fellowships (educational exchange)', 'Citizen Diplomacy and Credibility', 'Cultural and Arts Diplomacy' en 'the Technology Dimension'. In een apart hoofdstuk wordt de vraag aan de orde gesteld hoe een 'public diplomacy'-programma de meeste vruchten kan afwerpen. In elk geval moet het hele diplomatieke apparaat in een bepaald gebied erbij betrokken zijn. Enkele aanhangsels bevatten o.m. een voordracht van de Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs tijdens een Forum over een op andere landen en hun bevolkingen gerichte diplomatie (2005); een rapport (2005) van de Public Diplomacy Council over de crisis waarin een dergelijke diplomatie thans verzeild is geraakt; en nadere gegevens over deze Raad. (F.v.d.B.)

Martin Ortega: Building the future.

The EU's contribution to global governance.

Parijs: European Union Institute for Security Studies (www.iss.europa.eu); *Chaillot Paper*, no. 100, april 2007; 141 blz.; 10,- euro
ISBN 978-92-9198-110-6

In dit 100ste *Chaillot Paper* betoogt Martin Ortega dat het mogelijk is met behulp van data- en trendanalyses en weloverwogen interpretaties van gebeurtenissen uitspraken te doen over de toekomst van de internationale betrekkingen. Hoewel de toekomst niet valt te voorspellen, is het volgens Ortega raadzaam vooruit te denken en diverse toekomstscenario's te beschouwen en te analyseren.

Op die manier kunnen beleidsmakers eerder naderende bedreigingen van de internationale veiligheid voorkomen en kansen grijpen. Aangezien de dreigingen die onze wereld mogelijk te wachten staan (o.a. klimaatverandering, een nieuwe confrontatie tussen wereldmogendheden, georganiseerde misdaad en terrorisme) van dergelijke aard zijn dat zelfs ons voortbestaan in gevaar is (blz. 40), is het noodzakelijk dat er een nieuwe benadering komt ten aanzien van internationale vraagstukken. Want het multilateralisme dat in de jaren negentig de toekomst leek te zijn, verkeert volgens Ortega in crisis, getuige bijvoorbeeld de afwijzing van de Europese grondwet. Om de toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden, zullen staten en andere internationale actoren (zoals internationale organisaties, multinationals en NGO's) actief moeten samenwerken in een *global governance*-benadering. Het gunstigste toekomstscenario zou zijn wanneer er een volledige transformatie plaatsvindt van de bestaande internationale instituten en regimes. Waarschijnlijker echter is dat de *status-quo* behouden blijft, er *ad-hoc*-initiatieven tot samenwerking worden ontplooid of dat een geleidelijke hervorming van internationale instituten plaatsvindt. Toch is het van groot belang dat de internationale instituten en regimes worden versterkt. Ortega moedigt de Europese Unie dan ook aan een pro-actieve rol te spelen in de ontwikkeling van *global governance* en zo recht te doen aan de roep van de Europese burger om als EU de verantwoordelijkheid op te nemen voor internationale problemen. Dat Ortega daarbij de ongewisse uitkomst van het grondwetdebat en daarmee de toekomst van de Europese Unie buiten beschouwing wil laten, omdat dit los zou staan van de mondiale verantwoordelijkheid van de EU, is de enige lacune in zijn overigens heldere lijn van betogen. (E.H.)

Willem van Kemenade

looks at the position of Asia in the world. Will there ever be a unified 'Asia'? Asia means different things to different people. Where does it start and end? Does it include the Near/Middle East, Japan, Siberia, the Russian Far East? The focus of this essay is in the first place East- and Southeast Asia, India and South Asia and Central Asia as the newly emerging region between China and Russia. There are various degrees of regional cooperation and some integration in the different areas. ASEAN, the Association of South East Asian Nations was first in 1967 with five founding members: Indonesia, Malaysia, Singapore, the Philippines and Thailand. Currently, ten member ASEAN is a well-functioning regional grouping of very disparate countries that has extended the trend of cooperation and integration to its larger, much more powerful North East Asian neighbours China, Japan and Korea. The ASEAN 10 + 3 were initially hampered by the tense relations between China and Japan but these have shown marked improvement since former prime minister Junichiro Koizumi left the scene in September 2006. Negotiations on free trade arrangements are a regionwide preoccupation. The first East Asia Summit was held in Kuala Lumpur in December 2005, setting the grand goal of an East Asian Community in which India, Australia and New Zealand are involved. India and China have become close economic partners, especially in the energy field. Together with Russia, the three coordinate their diplomacy to thwart American domination in the region. The United States has a more divisive design, *i.e.* to make India part of a 'cordon of democracies', together with Japan, Australia and New Zealand, but this looks as doomed as the Bush' policy to democratize the Middle East by means of war. It is still too premature to anticipate that Indian cooperation with the United States, *e.g.* in the nuclear energy and military fields, will fail but it is more likely that wide-ranging cooperation between the 'elephant-economies' China and India will become the unifying force of Asia.

Maaïke Heijmans

argues that the current East Asian integration is characterized by two so-called 'noodle bowls': one of trade agreements and another of institutional cooperation fora. The noodle bowls illustrate the complexities of East Asian integration and provide valuable insight into the reconfiguration of the balance of power in the region, notably the China-Japan

rivalry for regional leadership, Japan's difficulty in redefining its position and the changing role of the United States. Trade agreements (FTAs, EPAs) are many in numbers as well as kinds: 84 agreements were agreed upon by Asian countries in 2006, at the bilateral, multilateral and intra- and interregional level. China was the first to employ this economic policy for clear regional strategic purposes, and initiated an upward spiral with its proposal in 2000 for an FTA with ASEAN. Intraregional institutional cooperation boomed after the Asian financial crisis and has centred on the economic and financial field. Discussion lacks focus and management remains weak, however. The region's main powers push cooperation in different directions. While ASEAN is assigned the driver's seat, China promotes the idea of ASEAN + 3, while Japan is in favour of the broader East Asia Summit. The European Union should move beyond the present economic focus and engage East Asia in a more comprehensive, strategic way – in word *and* deed.

Ingrid d'Hooghe

surveys the current state of the China-EU strategic partnership and looks ahead to the negotiations for the Partnership and Cooperation Agreement (PCA), a new framework agreement that will encompass the full scope of China-EU relations. After a honeymoon period in 2002-2004, the development of closer ties between the European Union and China has lost momentum and mutual disappointment has entered the relationship. China is frustrated that the EU has not lifted the arms embargo and has not extended Market Economy Status to China, whereas the EU is dissatisfied by the slow progress with regard to economic and political reform and human rights in China. The negotiation process will be long and difficult. China seems to have lost interest and is currently focussing on other parts of the world while the EU has set a strong tone in its recent policy documents on the relation with China. The PCA negotiations will be a measure for the commitment of both sides to an actual deepening of the relationship. Without that commitment, relations will keep developing but the term 'strategic partnership' will remain an empty shell.

Frans Paul van der Putten

surveys China's rise from the perspective of NATO. China's rise has a strong impact on international security. This is relevant for NATO, as it is searching

for a new role outside Europe. The relevance of China's emergence for the alliance becomes visible in four distinct areas: the regional balance of power in Central Asia, cooperation with Japan, missions in Africa, and unity within NATO. The author discusses these four themes. In the conclusion two points of attention for the future of NATO's relationship with China are identified. In the first place, there is a growing need for a formalised, high-level dialogue between China and NATO. Such a dialogue is required to coordinate activities where security interests match, and to build trust where interests are different. In the second place, it is increasingly urgent for Europe and the United States to bring their respective China policies in line with each other. Otherwise the risk that China's rise puts a strain on transatlantic security cooperation will continue to grow.

Jan-Hein Chrisstoffels

discusses Japan's changing energy security policy. He argues that the Japanese government will actively seek to strengthen security of supply. Japan has almost no domestic energy reserves. It is Asia's leading energy importer, but it faces increasing competition for resources from China and India. This has led to growing concern among Japanese policy makers. In the spring of 2007 a new Basic Energy Law was drafted that offers a strategic change of direction, away from a policy emphasis on free (energy) trade promotion and liberalisation of domestic energy markets. Japan will boost energy diplomacy towards energy producing countries and increase financial guarantees to Japanese oil and gas development companies. At the same time, Japan will raise efforts to lower its dependency on foreign oil and gas. To this end, it has set ambitious targets for further nuclear power development and the promotion of bio-trade. The author points at a multitude of complexities that may impede the success of these policies. Still, EU policy makers should be aware that Japan's energy policy has changed, driven by the conviction that markets alone cannot be relied upon to guarantee a secure supply of energy.

Jonathan Holslag

sheds light on India's Asia policy. He elucidates how India perceives itself as the centre of Southern Asia but that its aspirations are curbed by a chain of unstable neighbouring states. The consequent strategy is one that merges power politics with economic engage-

ment. India tries to prevent upheaval to spill over to its territory and at the same time to keep interference from the other great powers such as China at bay.

Hans van Linschoten

highlights how present-day India is experiencing a metamorphosis. In a remarkably silent way India has been included in the international awe for Asia, which for a long time was dominated by a focus on China. The international 'discovery' of India in the past years comes at a time of dynamic changes within the country making India in a way a 'revolutionary' state. In this redefinition of the new India several forces are at play, influencing the pillars of Nehru's India: democracy, federalism, socialism, secularism and national sovereignty. The author looks at these forces subdividing them in four categories: political stability and social cohesion; economic and technological capacity; military capacity; and leadership. Based on the interplay of these forces, in theory several future scenarios can be outlined. In order to reach the good scenario, leadership is of the utmost importance maximising positive and minimising negative factors. At present green lights dominate for India with the democratic system and the entrepreneurial spirit, freed from its shackles, being important assets.

David Henley & Deborah Bryceson

pay attention to *Tracking Development*, a new multi-lateral, international research project, funded by the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, on the comparative development trajectories of South East Asia and Sub-Saharan Africa over the last 50 years. The project aims to shed light on the question of why there are Asian Tigers among the developing economies, but no really convincing African Lions – and where possible to draw policy-relevant lessons from the comparison. *Tracking Development* also involves creating a new network of people, institutions, activities and ideas linking South East Asia, Sub-Saharan Africa, and the Netherlands. Part of the research will be carried out by eight doctoral students from four African and four South East Asian countries who will be given the opportunity to 'change places', with the Africans researching Asia and *vice versa*. The primary focus will be on the comparative historical study of political systems in relation to development performance, with a particular view to identifying preconditions for the emergence of political coalitions based on principles of shared growth.