

# Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 3 - maart 2008

China aan de vooravond van de **Olympische Spelen**

**De nieuwe presidenten** van Frankrijk en Rusland

Nederland in Uruzgan: **vrijblijvend verblijvend?**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via [www.internationalespectator.nl](http://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, EGMONT, te Brussel.

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

#### Redactiegebureau

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

#### Kernredactie

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

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementen-administratie

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

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 59,00  
Instelling € 70,00  
Student € 46,90 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)

#### Buitenland:

Particulier € 85,00  
Instelling € 97,00  
Student € 69,00

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

Rutger van Hamersvelt

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.

## COLUMN

### Ko Colijn

China: een dreigende dreiging 125

## ARTIKELN:

### CHINA IN HET OLYMPISCHE JAAR

#### Ingrid d'Hooghe

De Olympische Spelen van Beijing  
als politiek instrument:  
twee kanten van de medaille 127

#### Jeroen de Kloet

China, de media en de  
Olympische droom 131

#### Benjamin van Rooij

De autoritaire rechtsstaat:  
Chinees recht gevangen in  
transitie? 135

#### Eduard B. Vermeer

De fenomenale economische  
groei van China: wanneer komt  
de vertraging? 139

#### Susann Handke

Globalisering van het Chinese  
banksysteem 144

#### Alex E. Fernández Jilberto & Barbara Hogenboom

China's groei verdeelt Latijns-  
Amerika 150

#### Maaïke Okano-Heijmans

Economie en diplomatie in de  
relatie Japan-China: voorwaarts  
ondanks het verleden 155

#### Jan Willem Brouwer

Sarkozy en het EU-voorzitterschap:  
is Frankrijk terug in Europa? 160

## ESSAY

### Thomas von der Dunk

Nederland in Uruzgan: een  
betrekkelijke tijdelijkheid 165

## PROFIEL

### Marcel de Haas

Dmitri Medvedev: een liberaal  
in het Kremlin? 170

## RESPONS

### Maarten Barends

Israëls hegemonie kan moreel  
failliet niet langer verhullen 172

## REPLIEK

### Hendrik Vos & Eline De Ridder

Calimero in het juiste perspectief:  
waarom de breuklijn tussen klein  
en groot er niet toe doet 173

## BOEKBESPREKINGEN

### Susann Handke over

*Dertig jaar economische  
hervormingen in China* 175

### Frans-Paul van der Putten over

*Een Chinees-Indonesisch  
zakenimperium* 176

### Juno Veltman over

*Het alledaagse en ongewone  
leven in China* 178

### Frans-Paul van der Putten over

*Nederland-Vietnam: VOC en  
vier eeuwen later* 179

### Ineke van Kessel over

*Moslims in het nieuwe  
Zuid-Afrika* 180

### Leon Wecke over

*Amerikanen niet gek, Europeanen  
evenmin* 182

### Kees Homan over

*Bosnië en de foute  
vergelijkingen* 183

## SIGNALEMENTEN

## SUMMARIES

185

188

# China: een dreigende dreiging

Hoe serieus is de militaire dreiging van het opkomende China? Dat valt niet met zekerheid te zeggen. Zelfs over basale gegevens als de omvang van de Chinese defensie-uitgaven bestaat onzekerheid. En ook al zouden die bekend zijn, meer dan een *input*-indicator van het Chinese militaire vermogen zou het ons niet bieden.

We moeten het dus voornamelijk hebben van een inschatting van de Chinese intenties, aangevuld met kennis op deelgebieden. In die inschatting spelen oude constanten een negatieve rol, zoals de schaduw over Taiwan, de onderdrukking van mensenrechten in het algemeen en de herinnering aan het Plein van de Hemelse Vrede (1989) in het bijzonder, maar er was ook ruimte voor optimisme dank zij de economische ontvouwing van China in de jaren negentig. Van politieke democratisering was helaas nauwelijks sprake en zeker zo spectaculair als de groei van het nationaal product leek ook de aanzwellende geldstroom naar de Chinese strijdkrachten. Dat werd af en toe begeleid door verbaal geweld naar Taiwan en door de koppige weigering mee te werken aan interventies (Kosovo, 1999) die de wereldgemeenschap via de VN-Veilighedsraad tegen nationale dictators (Milošević) wilde ondernemen.

Moeten we de Chinezen nu vrezen of niet? De regering-Clinton leek via het aangaan van een strategisch *partnerschap* met de Volksrepubliek de laatste inschatting toegedaan, onder George Bush kreeg de ontwakende reus de iets onvriendelijker status van strategische *concurrent*. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de gemeenschappelijke afkeer van '9/11' en de gedeelde zorg over de ontwikkeling van het Noord-Koreaanse kernwapen deze afwaardering camouflleerden. Het onderzoeksbureau van het Amerikaanse Congres komt tot de conclusie dat de relaties tussen 2001 en 2004 goed waren, maar merkt op dat de regering-Bush zich daarna harder begon op te stellen. Dat lag maar ten dele aan herwaardering van *veiligheidsthema's* (wat wil China met Taiwan en hoe assertief zal het zich gedragen in de race om grondstoffen voor zijn exploderende economie?). Ook tal van *economische kwesties* bezorgden Amerikaanse politici hoofdpijn, zoals de losse Chinese omgang met intellectuele eigendom, de wisselkoers van de yuan, alsmede de veiligheid en kwaliteit van Chinese producten.

Stekelige opmerkingen van defensie-minister Rumsfeld in juni 2005 zetten de nieuwe toon. 'Hoeveel geeft u nu eigenlijk aan defensie uit?', wilde hij weten. De schattingen van China's defensiebudget lopen uiteen van 30 tot 90 miljard dollar per jaar. De implicatie van Rumsfelds ergernis was dat China door geheimzinnigdoenerij de verdenking op zich laadde stiekem een militaire reus te willen worden, terwijl bij een rol als verantwoordelijke grote mogendheid nu juist transparantie hoort, maar ook het voorkomen van onnodige, vertroebelende wapenwedlopen. Condoleezza Rice had drie maanden eerder in een speech op de Sophia University geëist dat 'zelfs China een vorm van open, werkelijk representatief bestuur moet omarmen'. Zij roemde bij die gelegenheid de *containment*-politiek van de net overleden diplomaat George Kennan, een verwijzing die Chinese abonnees van het blad *Foreign Affairs* zonder twijfel meteen koppelden aan haar pleidooi in 2000 voor 'het in toom houden van Chinese machts- en veiligheidsambities'.

In de begin 2006 verschenen *Quadrennial Defense Review* viel China zelfs de dubieuze eer te beurt te worden neergezet als het enige land ter wereld dat de Verenigde Staten militair naar de kroon stak. De militaire opbouw begon al riskant te worden voor regionale machtsevenwichten, schreef de *QDR*, en zonder Amerikaanse tegenstrategieën moest aan China van alle opkomende machten 'the greatest potential to compete militarily with the United States and field disruptive military technologies that over time offset traditional US military advantages' worden toegedicht. Aan de andere kant taxeerde de voorzitter van de Joint Chiefs of Staff, Peter Pace, aan de vooravond van de publicatie van de *QDR* de kans op een oorlog met China nog altijd als gering, en zelfs afnemend.

De dubbelzinnigheid in de beoordeling van de Chinese dreiging is sindsdien min of meer gehandhaafd. Geruststellende en verontrustende berichten wisselden elkaar af. *Geruststelling* over de rol die de Chinezen geleidelijk op zich namen in het overleg dat tot nucleaire ontwapening van Noord-Korea moet leiden. *Ongerustheid* over de raketproef waarmee de Chinezen in januari 2007 een eigen, oude weersatelliet uit de ruimte elimineerden. Was dat geen demonstratie van Chinese bereidheid tot een

wapenwedloop in de ruimte? Nee, anderen legden het weer subtieler uit als een Chinese herinnering aan het aanbod uit 2002 om over een verbod op militarisering van *outer space* te onderhandelen. Als een misschien zelfs beminnelijke waarschuwing aan de Amerikaanse regering, die dat idee afwees. En er was *verontrusting* over de modernisering van nucleaire landraketten en onderzeebootraketten die de Verenigde Staten binnen bereik krijgen. Hoewel China zelf altijd heeft volgehouden niet meer dan een beperkte nucleaire afschrikkingsmacht te ambiëren, vragen sommigen zich toch af of de nieuwe atoomwapens China niet meer strategische flexibiliteit zullen geven. Had de Chinese generaal Zhoe Chengoe zich versproken, toen hij er in 2005 uitflapte dat China best eens het atoomwapen tegen de Verenigde Staten zou kunnen inzetten als het met dat land in conflict over Taiwan zou komen? *No first use*, waren kort erna de geruststellende woorden uit Beijing, maar de argwaan in Washington was er niet minder om. *Ongerustheid* over de meer dan 800 raketten die op het vasteland staan opgesteld richting Taiwan. Daartegenover weer de troostrijke analyse dat China vermoedelijk niet eens in staat is, door sterke afhankelijkheid van brandstof en moderne munitie en door verouderde vliegtuigen, een oorlog tegen het afvallige eiland langer dan een week vol te houden.

De meest onheilspellende taxatie kwam eigenlijk niet eens uit Amerika, maar uit de mond van de Japanse minister van buitenlandse zaken Taro Aso, die China eind 2005 afschilderde als een 'aanzienlijke dreiging'. 'Het is een buurland met kernwapens. De procentuele groei van zijn militaire uitgaven bereikt jaarlijks dubbele cijfers, en we weten niet wat daarachter schuilgaat,' zei hij.

Het lijken, al met al, vertrouwde symptomen van onzekerheid over de bedoelingen van een groeiende reus. Of zien we misschien toch iets over het hoofd? Letten we te veel op raketten, vliegtuigen en soldaten, parameters van oude dreigingen? Misschien gaat het globaliserende China harder mee met zijn tijd dan we denken en zien we het ontwaken van een *digitale draak* over het hoofd. De China-rapporten en de *QDR* zien China immers als een land dat stevig investeert in *cyberwar*. 'Het Chinese Volksleger ziet CNO (*computer network operations*) als kritieke factor in het behalen van elektromagnetische dominantie in het begin van een conflict,' schreef de editie 2007 van het jaarlijks rapport van het Amerikaanse Con-

gres, *Military Power of the People's Republic of China*. Het zou nu over speciale cyberbataljons beschikken en zich sinds 2005 bekwamen in 'first strikes against enemy networks'. Aanwijzingen waren zelden concreet, maar september 2007 onthulde de *Financial Times* dat drie maanden eerder, in juni, het NIPRNet-computersysteem van het Pentagon was aangevallen door *hackers* van het Chinese Volksleger en gedeeltelijk was platgelegd. Het Pentagon wordt vaker door *hackers* aangevallen (jaarlijks wel 80.000 keer), maar meestal zonder succes. 'Het Volksleger heeft aangetoond dat het ons systeem onklaar kan maken in een conflictsituatie,' concludeerde de bron, en president Bush erkende dat de aanval had plaatsgevonden en zou worden aangekaart op de topontmoeting die hij 6 september met president Hu Jintao had.

Uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kwamen vergelijkbare berichten over Chinese cyberaanlagen. Volgens sommigen moet ook deze dreiging weer niet worden overschat, omdat China er geen belang bij heeft dat een economie als de Amerikaanse, waarmee het zo verweven raakt, door een welgemikt cybersalvo ontregeld wordt. Misschien gaat het slechts om kattenkwaad van Chinese tieners, en het kan zelfs niet worden uitgesloten dat autonome 'technopatriotten' uit het Volksleger aan het werk zijn gegaan, buiten de politieke leiding in Beijing om. Toen een Amerikaans verkenningvliegtuig in 2001, vlakbij of boven China vliegend, de spanning deed oplopen, lanceerden Chinese burgers digitale aanvallen op Amerikaanse computers, maar ze werden schielijk ingetoomd door hun eigen regering, die aan die spontane hulp geen behoefte had. Geruststellend of niet, het blijft een raadsel, want de Chinese regering demonstreerde dat het een conflict niet op de spits wilde drijven, maar *en passant* ook dat ze over de nodige cyberskills beschikte.

China een dreiging of niet? Ik houd het op een dreigende dreiging.

Ko Colijn is bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen, i.h.b. Mondiale Veiligheid, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, gedetacheerd onderzoeker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en redacteur en columnist van *Vrij Nederland*. Een geannoteerde versie van deze column staat op [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

# De Olympische Spelen van Beijing als politiek instrument

## *Twee kanten van de medaille*

Toen China in juli 2001 de Olympische Spelen van 2008 kreeg toegewezen, stroomden in de grote Chinese steden honderdduizenden mensen spontaan de straat op om deze overwinning uitbundig te vieren. De vreugde beperkte zich niet tot sportliefhebbers; de gehele Chinese bevolking beschouwde de toekenning van de Spelen als een erkenning van de opkomst van China en het definitieve einde van een periode van vernedering door internationale mogendheden. Het symbolische en politieke belang van de Olympische Spelen voor China en China's leiders kan dan ook moeilijk overschat worden en daarmee zijn de Spelen meer dan ooit een politiek instrument, zowel voor Beijing als voor de internationale gemeenschap.

Voor China's leiders zijn de Spelen het ultieme publieksdiplomatieke instrument. Het evenement biedt Beijing een uitgelezen kans zich te profileren, om de wereld te laten zien wat het in huis heeft. Beijing hoopt dat de Spelen in het oog van de wereld een nieuwe fase zullen inluiden: die van China als modern, geavanceerd en harmonieus land. Daarmee passen de Olympische Spelen van Beijing in het rijtje van Spelen die een nieuwe bladzijde in de geschiedenis van een Aziatisch gastland opensloegen: de Spelen van Seoul (1988), die het Koreaanse debuut op het toneel van ontwikkelde landen vormden; en die van Tokio (1964), die het hoofdstuk van Japans rol in de Tweede Wereldoorlog afsloten.

### **Olympische publieksdiplomatie**

Kosten noch moeite worden gespaard om het ideaal van grootse, vlekkeloos georganiseerde en milieuvriendelijke Olympische Spelen te verwezenlijken, in een smogvrije omgeving die zowel China's oude cultuur als moderne ontwikkelingen belichaamt. Onder de Olympische slogan *Een Wereld, Een Droom* zijn drie concepten samengebracht die perfect passen in China's publieksdiplomatieke strategie: 1 Groene Spelen; 2 Technologisch Hoogwaardige Spelen; en 3 Spelen van het Volk. Hiermee kunnen China's leiders laten zien dat het land zich inzet voor een beter milieu, dat het technologisch en innovatief gezien

niet onderdoet voor de rest van de wereld en dat de Spelen mens- en atleetgericht zijn. Met dit laatste wordt onder andere bedoeld dat de Spelen culturele uitwisseling en internationale vriendschap zullen bevorderen en de 'positieve houding van de bevolking' van Beijing aan de wereld zullen tonen.<sup>1</sup> Om dit laatste te bewerkstelligen worden de inwoners van Beijing op allerlei manieren getraind. Taxichauffeurs worden aangespoord een paar zinnigjes Engels en enkele fundamentele etiquette-regels te leren en het Bureau voor Spirituele Beschaving van de stad voert campagnes om het rochelen uit te roeien. Ook leert het Bureau de burgers niet te duwen en te trekken bij het instappen in bus of metro: elke elfde dag van de maand is 'Leren-in-de-Rij-te-Staan Dag'.

Naast alle kansen die de Spelen bieden, heeft de Olympische medaille echter ook een keerzijde voor China's leiders: de Spelen zijn tevens een politiek instrument voor de internationale gemeenschap. De grote ambities voor de Spelen en de beloften die daaromheen zijn gedaan, waaronder die voor meer persvrijheid en verbeteringen in de mensenrechtensituatie,<sup>2</sup> maken Beijing kwetsbaar. De ogen van de hele wereld zullen immers op het land gericht zijn en de te verwachten grote horden internationale journalisten zullen zich niet beperken tot rapportages over sportprestaties. Beijing heeft een heleboel waar te maken en er staat veel op het spel: China's prestige en geloofwaardigheid. Dit biedt de internationale gemeenschap mogelijkheden om politieke druk uit te oefenen op China's leiders, en die mogelijkheden worden ook benut.

### **Diplomatieke druk**

De politieke druk, in diverse vormen en gradaties, spitst zich toe op een aantal algemene en meer specifieke onderwerpen: mensenrechten, persvrijheid, Tibet, alsmede China's vriendschappelijke betrekkingen met de leiders van Sudan en Myanmar. Nationale overheden oefenen slechts lichte en indirecte druk uit. Binnen een aantal Europese nationale parlementen en het Amerikaanse Congres zijn weliswaar stemmen opgegaan voor een harde lijn

ten aanzien van de Spelen van Beijing, maar vrijwel alle Westerse regeringen en hun leiders wijzen een boycot van de Spelen af. Nog los van het feit dat zij sport en politiek willen scheiden, staan zij op het standpunt dat zij meer kunnen bereiken door China te helpen de Spelen tot een succes te maken. Zij kiezen voor engageren in plaats van confronteren en kunnen het zich eigenlijk ook niet veroorloven ruzie te maken met een land dat steeds belangrijker wordt in de wereld. Dat wil niet zeggen dat zij het persiemiddel van de Spelen niet gebruiken, het gebeurt alleen op diplomatieke wijze.

Westerse leiders benadrukken in het openbaar dat zij, nu alle ogen gericht zijn op Beijing, grote verwachtingen koesteren ten aanzien van de mensenrechtensituatie en China's houding in internationale kwesties. Misschien hebben sommigen daarbij de gebeurtenissen in de aanloop naar de Spelen van Seoel (1988) in gedachten. In het voorjaar van 1987 leidden demonstraties tot het aftreden van het autoritaire regime onder leiding van president Chun en het houden van de eerste directe presidentsverkiezingen. De wens van de Koreaanse autoriteiten de Olympische Spelen niet in gevaar te brengen, heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.<sup>3</sup> Een aantal Westerse leiders, waaronder president Bush, de Franse president Sarkozy en de Britse premier Brown, heeft inmiddels een Chinese uitnodiging voor het bijwonen van de Olympische Spelen aangenomen en ze hopen dat hun aanwezigheid op subtiele wijze extra druk legt op Beijing om zich aan alle beloften te houden.<sup>4</sup>

### **Boycot-campagnes**

Verre van diplomatiek zijn diverse felle internationale media-campagnes van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en politieke activisten, die oproepen tot een boycot van de Spelen. De bekendsten zijn die van de organisatie 'Journalisten zonder Grenzen', die zich op deze wijze inzet voor volledige persvrijheid in China en vrijlating van journalisten die vanwege hun werk gevangen zitten; Tibet Support-groeperingen, die aandacht vragen voor de situatie in Tibet; en de actie met de weinig subtiele naam 'Genocide Spelen', die als doel heeft het Chinese beleid ten aanzien van Darfur te beïnvloeden. Deze laatste campagne wordt onder andere gesteund door de Amerikaanse voormalige actrice en politieke activiste Mia Farrow. Met pagina-grote advertenties en opiniestukken van Farrow in een aantal belangrij-

ke Amerikaanse en internationale kranten wist deze campagne in het voorjaar van 2007 veel aandacht te trekken.<sup>5</sup> Met succes deed Farrow een oproep aan regisseur Steven Spielberg, ingehuurd door Beijing als adviseur voor de openingsceremonie, om druk uit te oefenen op China's leiders. Spielberg nam de handschoen op en schreef binnen een paar dagen een open brief aan de Chinese president Hu Jintao,<sup>6</sup> bij gebrek aan reactie gevolgd door een tweede open brief in december 2007.<sup>7</sup>

### **Werkt de internationale druk?**

Leidt deze internationale druk, en leiden de acties die de komende maanden zeker nog zullen volgen, ook metterdaad tot resultaten? Een direct verband is lastig aan te tonen en dat zal ook zeker niet door Chinese zijde bevestigd worden. Als Beijing openlijk zou toegeven aan druk van buitenaf, zou het hek immers van de dam zijn. China negeert publieke kritiek en oproepen tot beleidswijzigingen rondom de Spelen, of wijst deze als onterecht en kwetsend af. Dat wil echter niet zeggen dat de boodschap in Beijing niet wordt gehoord. Internationale opiniepeilingen tonen weliswaar aan dat er elders in de wereld weinig publieke steun is voor een boycot van de Spelen, maar China's leiders kunnen geen enkel risico nemen. Bovendien willen zij voorkomen dat negatieve campagnes veel aandacht krijgen en zo een smet werpen op de Spelen. Dat betekent dat de Chinese regering de kritiek niet zomaar naast zich neer kan leggen.

Een voorbeeld van kritiek die China's leiders mogelijk hebben meegenomen in hun beleid, is die rondom de crisis in Darfur. In dezelfde tijd dat Farrow en Spielberg vanuit Amerika hun beroep deden op Beijing, kondigde in Parijs Ségolène Royal, op dat moment een serieuze kandidate voor het Franse presidentschap, aan een boycot van de Spelen van Beijing te overwegen. Dat voerde de druk op Beijing aardig op; het risico dat de anti-Spelen-campagnes vliegende vaart zouden krijgen, was duidelijk aanwezig. Slechts een paar weken later bracht de Chinese onderminister van buitenlandse zaken, Zhai Jun, een bezoek aan Darfur. Hij riep de Sudanese regering op het VN-vredesplan voor Darfur te accepteren, een opmerkelijke stap voor China, dat zich meestal onthoudt van 'inmenging in binnenlandse aangelegenheden' van andere landen. Een maand daarna zou Beijing een Speciale Afgezant voor Sudan benoemen.

De conclusie 'Darfur botst met de Olympische Spelen en China buigt', zoals de *International Herald Tribune* op 12 april 2007 kopte, is misschien wat al te snel getrokken, maar men ontkomt niet aan de indruk dat een aantal beleidsstappen en de timing daarvan niet helemaal losstaan van internationale acties. Men moet daarbij misschien meer denken in termen van versnellen of versterken van reeds bestaande Chinese beleidsplannen dan van het aanzetten tot volledig nieuw beleid. Het beginsel van 'niet-inmenging', waaraan Chinese leiders tot voor kort altijd vasthielden, wordt steeds vaker losgelaten en het wordt bovendien, zoals de verrassende uitkomst van een recente opiniepeiling laat zien, niet gesteund door de Chinese bevolking. De meerderheid van de ondervraagde Chinese burgers was namelijk van mening dat de VN-Veiligheidsraad de verantwoordelijkheid heeft in te grijpen in landen waar ernstige mensenrechtenschendingen, zoals genocide, plaatsvinden, ook als dat ingrijpen tegen de wil van de regering van het desbetreffende land ingaat.<sup>8</sup>

Ook tijdens de crisis in Myanmar in de herfst van 2007 werkte Beijing nauw samen met de internationale gemeenschap. De Chinese regering liet opnieuw het beginsel van 'niet-inmenging' los en riep de militaire junta in Rangoon publiekelijk op democratische hervormingen door te voeren.<sup>9</sup> Daarnaast wendde China achter de schermen zijn invloed aan om Myanmar ertoe te bewegen de Speciale Afgezant van de VN voor Myanmar, Ibrahim Gambari, toe te laten.

Andere positieve stappen zijn het gevolg van beloften die Beijing zelf in de aanloop naar de Spelen heeft gedaan, zoals het aanpakken van milieuvervuiling en het verruimen van de regels voor de buitenlandse pers in China. Er zijn drastische maatregelen genomen ter verbetering van lucht en water in en rondom Beijing, terwijl diverse campagnes de Chinese bevolking bewust hebben gemaakt van de grootschalige milieuproblematiek in China. In januari 2007 versoepelde China de regelgeving voor de buitenlandse media en stond het journalisten toe in het gehele land vrijelijk te rapporteren en interviews te houden. Hoewel deze nieuwe regels voor buitenlandse correspondenten officieel van tijdelijke aard zijn en slechts gelden tot het einde van de Olympische Spelen, hebben de Chinese autoriteiten aangegeven dat ze na de Spelen wellicht permanent ingevoerd kunnen worden.

## Mensenrechten

De verruiming van vrijheden geldt echter niet voor de *binnenlandse pers*. Integendeel, voor Chinese journalisten en activisten lijken de duimschroeven van de censuur steeds strakker aangedraaid te worden en ook in brede zin zijn er op het terrein van de mensenrechten thans weinig positieve gevolgen van internationale campagnes merkbaar. In het voorjaar van 2007 zijn weliswaar enkele dissidenten vrijgelaten, maar inmiddels is een veel groter aantal opgepakt. Als de voorbereidingen voorspoedig blijven verlopen, valt te verwachten dat China, dichter rondom de Spelen, nog wel enkele 'gebaren' op het terrein van de mensenrechten zal maken, maar van snelle structurele verbeteringen zal geen sprake zijn – dat is een zaak van de lange adem.

Uiteindelijk gaat het om de vraag of de Olympische Spelen op de lange termijn zullen leiden tot hervormingen in het binnenlands en buitenlandse beleid, of dat de recente stappen in de goede richting niet meer zijn dan een publiciteitsstunt. Sommige onderzoekers zijn pessimistisch over de resultaten op lange termijn,<sup>10</sup> maar een aantal ontwikkelingen duidt toch op langdurige positieve gevolgen. De stappen die de Chinese overheid heeft genomen met betrekking tot het milieu, persvrijheid en internationale crises, hebben niet alleen bijgedragen aan een goed imago, maar ook aan een groter Chinees besef en begrip van internationaal geaccepteerde normen en waarden. Langzaam maar zeker gaan deze normen deel uitmaken van het Chinese denken. Dat geldt zowel voor China's leiders als voor allerlei bevolkings- en beroepsgroepen. De intensieve internationale contacten en samenwerking met het buitenland rondom de Spelen zullen dat effect verder versterken. Een goed voorbeeld zijn de Chinese media. Chinese journalisten krijgen in de aanloop naar de Spelen niet alleen instructie van de eigen autoriteiten, maar ze worden ook getraind door internationale collega's, met wie zij vrijelijk over het vak kunnen praten. Deze voorbereidingen hebben geleid tot levendige debatten in kringen van Chinese media over vragen zoals hoe om te gaan met het Chinese nationalisme en met internationale kritiek.<sup>11</sup> Het is dit veranderende bewustzijn, veel meer dan internationale druk, waar een structurele verbetering van de mensenrechten in China het uiteindelijk van zal moeten hebben.

De balans van de Olympische Spelen van Beijing kan pas na augustus 2008 opgemaakt worden. Als de

Spelen goed verlopen, zal Beijing voldoende zelfvertrouwen hebben om de teugels wat te laten vieren, maar als er problemen ontstaan, zullen China's leiders niet aarzelen hard in te grijpen. Boven alles willen zij de stabiliteit in het land handhaven, ook al gaat dat ten koste van het imago en de gedane beloften.

## Noten

- 1 Zie de website van de Olympische Spelen van 2008: [www.en.beijing2008.cn/bocog/concepts/index.shtml](http://www.en.beijing2008.cn/bocog/concepts/index.shtml)
- 2 'Beijing: Olympic Bid Helps Develop Human Rights', *People's Daily Online*, 7 februari 2001.
- 3 Han Sung-Joo, 'South Korea in 1987: The Politics of Democratization', in: *Asian Survey*, vol. 28, no. 1 (1988), blz. 52-61.
- 4 Sheryl-Gay Stolberg, 'Bush accepts invitation to Beijing Olympics', in: *International Herald Tribune*, 6 september 2007.
- 5 Ronan Farrow & Mia Farrow, 'The "Genocide Olympics"', in: *The Wall Street Journal*, 28 maart 2007.
- 6 'Steven Spielberg Releases Text of Letter to Chinese President, Hu Jintao, Condemning Darfur Genocide', *PR Newswire*, 1 mei 2007.
- 7 'Steven Spielberg Releases Text of New Letter to Chinese President Hu Jintao Appealing to China to Take Immediate Action to Stop', *Business Wire*, 13 december 2007. Spielberg trok zich inmiddels definitief als adviseur terug; eindred.)
- 8 *Global Views 2006*, Chicago, IL: Chicago Council on Global Affairs, 2006, blz. 75-76.
- 9 'China calls for quick reforms in Myanmar', *Associated Press Online*, 17 november 2007.
- 10 Bijv. Ross Terrill, 'In Beijing, Orwell Goes to the Olympics'; en Ai Weiwei, een van de architecten van het Vogelnest stadion, zie Jonathan Watts, 'Olympic Artist Attacks China's Pomp and Propaganda', in: *The Guardian*, 9 augustus 2007.
- 11 Lecture of Chinese Central TV producer Li Xiaoping at Sigur Center for Asian Studies, George Washington University, October 2, 2007.

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

## GENOOTSCHAPSPRIJS 2007

### Inzendtermijn tot 15 april 2008

Voor het afgelopen jaar 2007 stelt het NGIZ een prijs van EUR 1.000,- beschikbaar ter bekroning van een **afstudeerscriptie over een onderwerp aangaande de hedendaagse internationale betrekkingen**.

Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan de jury voorgelegde scriptie.

Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de master's c.q. doctoraalfase (of pas afgestudeerden) aan een Nederlandse of Belgische universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het afgelopen academisch jaar een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale politieke betrekkingen, zoals de problematiek van vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en culturele identiteit, milieuvraagstukken, het internationale handels- en geldstelsel (waarbij in de probleemstelling de internationale politieke aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals de opkomst van nieuwe machtscentra en de rol van niet-gouvernementele organisaties;
- Europese integratie en de rol van de Europese Unie in de wereld;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en wereldorde, in het bijzonder de rol van de Verenigde Naties;
- theorievorming over internationale politieke betrekkingen.

Deze onderwerpen vormen tezamen een ruim terrein waarvan de grenzen mede bepaald zullen worden aan de hand van de relevantie van het behandelde onderwerp voor de actuele internationale politiek. De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn:

- wetenschappelijke kwaliteit;
- oorspronkelijkheid;
- relevantie voor de meningsvorming over internationale vraagstukken
- presentatie en vormgeving.

De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

De jury bestaat uit de volgende leden:

Prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, voorzitter, hoogleraar Internationale Organisaties Universiteit, Leiden;  
 Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh, oud-bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen;  
 Mw. dr. P. van den Tempel, oud-docent Internationale Betrekkingen, Universiteit van Amsterdam;  
 Dr. A. Szász, oud-directeur van de Nederlandsche Bank en oud-bijzonder hoogleraar Europese Studies;  
 Dr. S. Rozemond, oud-adjunct-directeur Instituut Clingendael, oud-hoofd Onderzoek Instituut Clingendael;  
 Dr. E. Bakker, hoofd Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP);  
 Drs. J.F. Hoogeveen, secretaris NGIZ.

Voor nadere inlichtingen: Secretariaat van het NGIZ: tel 070 324 94 23, e-mail [ngiz@clingendael.nl](mailto:ngiz@clingendael.nl)

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2007** dienen te geschieden in **tweevoud** aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage. De scriptie mag ook digitaal worden ingezonden aan: [ngiz@clingendael.nl](mailto:ngiz@clingendael.nl) o.v.v. **Scriptie 2007**

# China, de media en de Olympische droom

2008, *Welkom in China?* Deze titel van een rap-nummer van de band *Kungfoo* uit 2004 – het origineel heeft geen vraagteken – geeft aan dat de Spelen al geruime tijd in China leven; zelfs een vermeende *underground*-muziekcultuur viert het komende spektakel. Aan de vooravond van de Olympische Spelen staat China overal ter wereld in de schijnwerpers. Dit zal de komende maanden alleen nog maar toenemen. De boude beweringen over vermeende misstanden in China halen wederom de voorpagina's in Nederland, met claims over verslechtering van de mensenrechten, om nog maar te zwijgen over de vrijheid van meningsuiting. Cabaretier Erik van Muiswinkel pleit voor een Nederlandse boycot van de Spelen, maar vindt daarvoor weinig gehoor bij politici, sporters of zelfs bij *Amnesty International*.

In China zelf echter heerst vooral een gevoel van opwindend en euforie. Naar schatting 95% van de bevolking schaart zich met trots achter de komende Spelen. Wordt deze mensen allemaal een rad voor de ogen gedraaid, zijn ze blind voor alles wat fout gaat in Beijing en in China, van de milieuvervuiling tot aan de gedwongen verhuizingen? Of is de werkelijkheid complexer en weerbarstiger dan de critici van China ons willen laten geloven? Om tot een antwoord op deze vraag te komen, is het zinvol kort te kijken naar recente ontwikkelingen in China en te duiden waarom de Spelen op een voor China uniek moment komen.

## China in de 21ste eeuw

China is een land vol superlatieven, die in veel teksten over het land dan ook naar voren komen. Superlatieven over ongekende economische groei, over een aanzienlijke afzetmarkt (al sinds de 19de eeuw doen verhalen de ronde dat wanneer aan iedere Chinees een stuk zeep, een CD, een gloeilamp, een radio of wat dan ook verkocht wordt, rijkdom in het verschipt ligt), over voortdurende repressie, over ingrijpende sociale transformaties, over een hoofdstad die 24 uur per dag op de schop ligt.

Het klopt, sinds het begin van de jaren '90 is er veel veranderd: Beijing is omgevormd tot een bruisende metropool, de luxe bars, restaurants en winkelstraten schieten als paddestoelen uit de grond en de trots en het zelfbewustzijn van Chinezen zijn evenredig met de economie gegroeid. Toch is het riskant

volledig mee te gaan in een verhaal vol superlatieven, ten eerste omdat zo het zicht op de continuïteit verdwijnt en, ten tweede, omdat het vaak een kritischer, genuanceerder visie blokkeert.

Een belangrijke continuïteit betreft de politieke structuur van China: nog altijd zit de Communistische Partij stevig in het zadel. Het is te kort door de bocht te stellen dat het hier slechts een schijnvertoning betreft, waarin het communisme is omgevormd tot een hyperkapitalisme. De staat heeft veel touwtjes stevig in handen, waarbij het belangrijk is op te merken dat deze staat allesbehalve eenvormig is: het provinciale bestuur heeft vaak meer macht; naarmate men verder van Beijing komt, neemt de macht van het centrale gezag af. Daarbij hervormt de staat zich ook geleidelijkaan, hetgeen tot uiting komt in een veranderende wetgeving en een langzaam toenemende rol van niet-gouvernementele organisaties.

Met de veranderingen van de afgelopen decennia is het aantal politieke actoren toegenomen. De media spelen hierbij een grote rol en ze fungeren in toenemende mate als een publieke ruimte waarin diverse actoren hun mening weergeven. De media zijn zelf ingrijpend veranderd, het aantal TV-kanalen is vervoelvoudigd, kritische kranten als het *Zuidelijk Dagblad* dragen bij aan een meer pluriform mediaveld, en steeds vaker in het buitenland geschoolde journalisten weten als geen ander hoe 'het Westen' naar China kijkt, terwijl ze tegelijkertijd de regels doorzien die hun van bovenaf worden opgelegd. Dit houdt echter geen afkalving van de macht van de Partij in, wel verschuift haar rol. Zo is het thans voor jongeren weer populair lid te worden van de Partij. Niet vanwege de vermeende achterliggende ideologie – welke dat is weet niemand meer precies – maar omdat je hiermee goede contacten opbouwt, waarmee je betere banen kunt krijgen.

Van doorslaggevend belang voor de macht van de Partij is haar vermogen stabiliteit te brengen in het land. Vivienne Shue noemt drie pijlers van politiek gezag in China die al sinds de keizerlijke tijd het fundament vormen voor het waarborgen van deze stabiliteit, namelijk de idealen van 'Truth, Benevolence and Glory'.<sup>1</sup> Teneinde de orde te bewaren is het noodzakelijk dat de leider de waarheid in pacht heeft, dat hij weet wat goed is voor de burger en wat het land nodig heeft. Liefdadigheid en compassie

zijn noodzakelijk, opdat iedere burger voldoende te eten heeft en een redelijk leven kan leiden. Trots op het land vormde de derde pijler van gezag. Hoewel de invulling van deze drie pijlers in de loop der eeuwen heen is veranderd, zijn ze nog immer doorslaggevend.

Voor de Partij stoelt de waarheid niet in een taoïstische kosmologie, maar in het leren van feiten, in een pragmatisch empiricisme. Het voorkomen van armoede en het dichten van de groeiende kloof tussen arm en rijk spelen een belangrijke rol. En een sterke trots op het land vormt de basis voor de legitimiteit van het huidige bewind – het draait niet meer om ‘we the people’, maar veeleer om ‘we Chinese’. Het belang van nationalisme voor het huidige bewind kan moeilijk onderschat worden, wat mede verklaart waarom de Olympische Spelen op een uitgekiend moment komen: nu kan een opkomende wereldmogendheid zich presenteren aan zowel haar burgers als de wereld. Deze presentatie staat bol van de symboliek, waarin beelden van het oude China

richtte in 1997 in Beijing zijn eigen platenmaatschappij, *Modern Sky*, op. Daarnaast opende hij een bar, zingt hij in de band *Sober* en brengt een magazine uit met dezelfde naam als de platenmaatschappij. Sinds de versoepeling van de mediawetgeving in 1997 kan hij CD's uitbrengen met provocerende, politieke en seksueel getinte teksten. Zu Zhou steekt de draak met leiders als Jiang Zemin, *The Fly's* seksueel geladen teksten zijn volgens vocalist Feng Jiangzhou een verwijzing naar de verziekte cultuur van China en de rock-veteraan Cui Jian uit in zijn metaforische teksten kritiek op het ongebreidelde materialisme dat de Chinese steden in zijn greep houdt. Shen Lihui is kenmerkend voor de nieuwe generatie, hij richt zich met een kosmopolitische, hippe stijl duidelijk op de wereld buiten China, die hij naar binnen brengt. Hij is onderdeel van de internationaal georiënteerde, op de markt gerichte culturele elite, die in Beijing steeds zichtbaarder is geworden.

### **Censuur en de media**

Dikwijls wordt China gepresenteerd als een land waarin de media geen enkele vrijheid van meningsuiting kennen. Telkens weer verschijnen er berichten in de krant over dissidenten die gevangen zijn genomen, zoals de AIDS-activist Hu Jia, die eind december 2007 wederom werd gearresteerd. Ook cyber-dissidenten verschijnen herhaaldelijk in het nieuws, zoals Liu Di, die tijdelijk gevangen is genomen na kritiek te hebben uitgeoefend op censuur op het internet door de Partij. Naast propaganda voor de *Falungung*, het steunen van de Tibetaanse zaak en het opkomen voor democratie levert ook openlijke kritiek op de Partij een risico op. Anderen weten echter wel binnen de lijnen van het toelaatbare te blijven, en dragen daarmee bij aan een meer open publieke ruimte. Wang Xiaofeng, een in Beijing woonachtige ‘blogger’, is hiervan een goed voorbeeld. Hij ridiculiseert in zijn blogs de pogingen van de Partij om Beijing voor de Olympische Spelen helemaal op te dirken, en om de burgers algemeen beschaafd Chinees te laten spreken – in plaats van het Beijing-dialect met de sterk rollende r. Wang Xiaofeng vertelt hoe hij als blogger meer ruimte krijgt om te zeggen wat hij wil<sup>3</sup>:

“There is a principle in my blog in that my posts must be different from that which is published in the printed media. I wanted to write those words that the editors were not used to, or else I would lose interest in writing altogether. But I discovered that

## ***Van een volledig door de overheid gestuurde pers is geen sprake***

gecombineerd worden met die van een hypermodern futuristisch China. Zo worden in de *public relations* rondom de Spelen de grote muur, draken en de tempel van de hemelse vrede vaak gecombineerd met beelden van wolkenkrabbers, het nieuwe CCTV-gebouw van Rem Koolhaas, moderne vliegvelden en autowegen. De ‘promotie’ rondom de Spelen roept een beeld op van een oude, gewortelde cultuur, die vol vertrouwen vooruit kijkt. China gaat prat op zijn vermeende 5000-jarige bestaan en speelt zo behendig in op een Westers beeld van China, waarin het land gezien wordt als oud, mysterieus en diepzinnig. De stilzwijgende suggestie dat een cultuur groeit naarmate ze ouder is, komt voort uit een problematisch accumulatief cultuurbesef.

In de jaren '90 waren er twee slogans die treffend de veranderingen verwoordden: ‘het spoor van de wereld volgen’ (*yu shijie jiegui*) en ‘in zee gaan’ (*xia-hai*). De eerste slogan verwijst naar het belang mee te gaan in processen van mondialisering, de tweede naar het belang zelfstandig zaken te doen.<sup>2</sup> Iemand die deze processen belichaamt, is Shen Lihui. Hij

this space is very huge. I am not limited by the printed media and I can let myself go.'

Maar het zijn niet alleen de Olympische Spelen die het doelwit vormen van zijn spot. In het voorjaar van 2006 was zijn blog uit de lucht. Er was alleen nog de tekst te lezen: 'Due to unavoidable reasons with which everyone is familiar, this blog is temporarily closed.' Het duurde minder dan een dag voordat de persbureaus het nieuws oppikten en over de hele wereld bekend maakten dat er alweer een blog in China was verwijderd. De bekende mantra van censuur in China klonk wederom luidop. Een dag later verklaarde Wang Xiaofeng dat het slechts een grap was, om de Westerse media een spiegel voor te houden, waarin ze hun obsessie met censuur en politiek zouden kunnen zien. Zoals blijkt uit de voortdurende stroom berichten over de persvrijheid in China heeft deze grap weinig effect gehad en lijken de Westerse media zich nog te vaak te wentelen in vastgeroeste meningen, en een weigering de diverse kanten van de werkelijkheid te duiden. Want natuurlijk, de persvrijheid in China is verre van ideaal (en een vergelijking met Singapore is hier op haar plaats), maar dat is nog altijd niet hetzelfde als een volledig door de overheid gestuurde pers.

Dit werd mij wederom duidelijk toen ik in november 2007 in Beijing een *workshop* gaf aan Chinese journalisten van onder andere CCTV en de website sohu.com over ethische verslaggeving rondom de Olympische Spelen. Deze groep kon zich wel vinden in de grap van Wang Xiaofeng. Chinese journalisten beseffen terdege dat anderen het idee hebben dat zij aan handen en voeten gebonden zijn, maar uit de gesprekken kwam een heel ander beeld naar voren, een van het voortdurend opzoeken van grenzen, het streven naar kritischer berichtgeving, naar het ontwikkelen van een meer open publieke mediaruimte.

Dit gaat niet zonder slag of stoot. De censuur in China opereert eerder als een kat-en-muisspel, waarin de kat bovenal wispelturig is. Soms kan een heleboel, maar dan opeens worden er toch songteksten geweigerd, internetsites gesloten en films verboden. Om later toch te verschijnen, of direct op de illegale markt. Nieuwe technologie lijkt een paradoxaal effect te hebben: enerzijds vergroot het internet de spreekruimte aanzienlijk, en geeft het bloggers als Wang Xiaofeng de ruimte zich vrij te uiten, anderzijds zorgen vernuftige technieken ervoor dat de censuur-ambtenaren steeds betere middelen tot hun beschikking hebben. De vrijheid van de bloggers is

niet onbeperkt. De regels worden aangescherpt tijdens gevoelige data als 4 juni [bloedbad op het Plein van de Hemelse Vrede in 1989; eindred.] en ze worden aangepast als de controle over het publiek lijkt te verdwijnen. Een voorbeeld komt van de Chinese versie van *Idols*, die sinds 2005 miljoenen kijkers heeft getrokken. De uitverkiezing van *Supergirl* Li Yuchun wordt ook wel gekscherend gezien als de eerste democratische verkiezing in China. De fancultuur die rondom deze *Idols*-programma's ontstond, zowel *online* als *offline*, heeft de Partij mede doen besluiten het programma eind 2007 van het scherm te verbannen.

### China en de Olympische Spelen

De afgelopen jaren is het media-aanbod in China toegenomen en pluriformer geworden. De wispelturigheid van de censuur roept de vraag op welk beeld China in de aanloop naar de Olympische Spelen neer zal zetten. China doet er alles aan om een ideaalbeeld te scheppen. Zullen stemmen als die van Wang Xiaofeng, die kritiek uiten op de Spelen, gehoord worden, of juist ten prooi vallen aan de censuur? In talrijke campagnes worden de burgers gemaand netjes in de rij op de bus te wachten; om een meter afstand te bewaren bij de pinautomaat; om bij het lachen onblote tanden te laten zien; om niet te spugen; om ABC (algemeen beschaafd Chinees) te spreken; om niet te hard in de mobiele telefoon te praten; om niet te luid boe te roepen wanneer de Japanse sporters opkomen; om te juichen voor een buitenlands team, juist ook als het tegen China moet spelen, en ga zo maar door. Het arsenaal disciplinerende instructies die van de Chinees een modelburger moet maken, is schier oneindig. Net zoals in Nederland de SIRE- en Postbus 51-spotjes maar marginaal effect sorteren, zo laten ook de Chinezen zich niet zo gemakkelijk reguleren.

Integendeel, tientallen jaren vol met propaganda heeft de Chinees wellicht eerder immuun gemaakt, en uitermate bedreven in het lezen tussen de regels door. Bij veel Chinezen verschijnt er een ironische lach wanneer op het nieuws alweer een succesverhaal verschijnt over een nieuwe fabriek, of over hoe schoon de lucht in Beijing thans is. De Chinees laat zich niet meer om de tuin leiden. Maar evenmin trekt hij/zij zich veel aan van de voortdurende vragen vanuit het Westen over politiek, over verzet en over democratie. Zoals Wang Xiaofeng in een replek op een stuk van een Amerikaanse journalist schrijft:



waarom mogen Amerikanen zich wel volop richten op hun persoonlijk leven, op plezier, op welvaart, en waarom moeten de Chinezen toch altijd politiek bewust zijn?<sup>4</sup> Een goede vraag, die te denken geeft.

Het is dan ook te hopen dat de journalisten die voor de Olympische Spelen naar Beijing afreizen – en per sporter zullen er maar liefst twee journalisten zijn – op zoek gaan naar de kleine verhalen van de talrijke groepen in Beijing, de studenten, de migrantenarbeiders, de sporters, de bloggers, de winkeliers – en optekenen hoe zij de Spelen ervaren, en meer in het algemeen, de veranderingen in Beijing. Daarbij is een open nieuwsgierige blik belangrijker dan diepgaande kennis over het land, want het zijn juist nieuwsgierigheid en twijfel die helpen te denken buiten vaststaande kaders van democratie en vrijheid van meningsuiting. Onder deze ideologisch gekleurde begrippen gaat namelijk een wereld schuil die veel complexer en verwarrender is, een wereld ook die veel dichterbij ons ligt dan we vaak willen geloven,

gevangen als we zijn in oriëntalistische denkkaders. Het onderkennen daarvan biedt ruimte voor een kritische *en* open dialoog, gespeend van vastgeroeste vooroordelen, een dialoog die is gestoeld op betrokkenheid in combinatie met een kritische zelfreflectie.

#### Noten

- 1 Vivienne Shue, 'Legitimacy Crisis in China?', in: Peter Hays Gries & Stanley Rosen, *State and Society in 21st-century China – Crisis, Contention and Legitimation*, Londen: Routledge, 2004, blz. 24-49.
- 2 Zhang Zhen, 'Mediating Time: The "Rice Bowl of Youth" in Fin de Siècle Urban China', in: *Public Culture*, 12(1), 2000, blz. 93-113.
- 3 Zie [www.zonaeuropa.com/20051122\\_2.htm](http://www.zonaeuropa.com/20051122_2.htm) (bezoekt 3 februari 2008).
- 4 *Ibid.*

Dr ir Jeroen de Kloet is verbonden aan de Afdeling Mediastudies, Faculteit der Geesteswetenschappen, Universiteit van Amsterdam.

## CLINGENDAEL EUROPEAN PAPER

### **CESP Paper 3**

### **Today's Neighbours, Tomorrow's Partners: Managing the Neighbourhood in Post-Enlargement Europe**

by Emel G. Oktay

december 2007, ISBN: 978-90-50311212, Prijs: € 7,50

The European Neighbourhood Policy (ENP) reflects a greater European willingness to be involved in the resolution of conflicts and the spread of stability and prosperity beyond the immediate geographical boundaries of the present European Union. It is also regarded as a useful tool for the EU to project its soft power to a vast area encompassing Eastern Europe, the Southern Caucasus, North Africa and the Middle East. As such, it is an ambitious policy framework aiming to address the EU's strategic objectives, to tackle the challenges it faces and reap the benefits of closer political and economic ties with its neighbours.

Given that the ENP has an evolutionary character and that there is strong consensus among the EU member states to strengthen the policy, the paper aims to offer some ideas. First, it argues that the policy becomes more plausible if a special emphasis is put on the principle of differentiation and European neighbours and non-European partners are decoupled. Inferring from that, granting Most Favoured Nation (MFN) Status to EU's Eastern European neighbours (principally to Ukraine) is proposed. Then, it suggests that being complementary to the ENP's bilateral approach, more emphasis should be given to regional cooperation and multilateral frameworks.

In the meantime, the success of the ENP in providing the EU the necessary means for an effective management of the post-enlargement neighbourhood, Eastern Europe in particular, very much depends on how the EU is going to steer and shape this policy.

Informatie en/of bestellingen via het secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, e-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

# De autoritaire rechtsstaat

## *Chinees recht gevangen in transitie?*

De afgelopen dertig jaar heeft China een juridische transformatie ondergaan. In een ongeëvenaard tempo kwam er wet- en regelgeving tot stand; juridische instituties werden uitgebreid en versterkt; honderden miljoenen burgers kregen cursussen om hen bewust te maken van hun rechten en plichten; en juristen werden opgeleid in heropende of nieuw opgerichte rechtenfaculteiten.

De Chinese rechtshervorming in 1978 volgde op een eeuwenoude traditie van een instrumenteel gebruik van recht, ongelijkheid voor de wet, wantrouwen tegen recht in het algemeen en een recente afbraak van alle bestaande rechtsinstituties zoals die onder Mao hadden gefungeerd. Rechtshervorming kon na Mao zorgen voor legitimiteit van de Communistische Partij China (CPC) door het versterken van sociale stabiliteit en veiligheid, en voor economische groei en welvaart, deels door het aantrekken van buitenlandse investeringen en deels via de door de rechtszekerheid versterkte economische activiteit.<sup>1</sup>

### **Gedeeltelijke transitie en rechtshervorming**

Sinds een jaar of tien zijn er aanwijzingen dat de machthebbers misschien toch wel verder willen gaan dan recht puur te zien als instrument tot machtsuitoefening. Zo voerde de CPC in 1997 het credo 'bestuur op basis van recht' (*Yifa Zhiguo*) als een van de hoofdbestanddelen van haar beleid; in 1999 werd deze zin zelfs centraal in de grondwet geplaatst. De vraag is echter of de rechtshervormingen, alsmede deze wijzigingen in CPC-beleid en in de constitutie een concrete stap richting rechtsstaat betekenen.

De invloedrijke Amerikaanse politicoloog Pei Minxin zou deze vraag ontkennend beantwoorden. Hij betoogt in zijn laatste boek dat China 'gevangen zit in transitie'. Het algehele hervormingsprogramma gaat te geleidelijk en economische en vooral politieke veranderingen zijn maar gedeeltelijk doorgevoerd. Daardoor zijn de hervormingen vast komen te zitten en deze stagnatie houdt uiteindelijk verdere ontwikkeling tegen, aldus Pei.<sup>2</sup> In hoeverre klopt zijn analyse met betrekking tot de Chinese rechtshervorming? Is de situatie echt zo hopeloos als Pei het voorspiegelt en betekent dit dan ook dat het Chinese rechtssy-

steem gevangen in transitie zit door te geleidelijke en te beperkte hervormingen?

### **Wetsovertredingen en rechtshandhaving**

Op het eerste gezicht past de Chinese rechtshervorming prima in Pei's beeld van gevangen zitten in transitie en lijkt er weinig hoop op de ontwikkeling van een goed functionerend rechtssysteem, laat staan van een rechtsstaat. Neem bijvoorbeeld de massale wetsovertredingen en de zwakke en onprocedurele handhavingsreacties daarop.

Wetsovertredingen zijn in China aan de orde van de dag. Sinds de hervormingen van start gingen en er een markteconomie ontstond, is de algehele criminaliteit enorm toegenomen. Tegelijk groeide het aantal gevallen van allerlei vormen van inbreuk op het recht, bijvoorbeeld corruptie, misbruik van intellectuele-eigendomsrechten, drugssmokkel, onwettige arbeidsvoorwaarden, vrouwenhandel en illegaal grondgebruik, milieuvervuiling en mijnbouw. Oorzaken hiervoor zijn te vinden in slechte wetgeving, die te weinig rekening houdt met de uitvoerbaarheid in de praktijk en uiteenlopende belangen op lokaal niveau, het beperkte rechtsbewustzijn, het lucratieve karakter van de overtredingen en de in dit kader opgekomen cultuur van wetsovertreding, die verdere overtredingen ten dele legitimeert en dus versterkt.

De staat is niet bij machte gebleken succesvol tegen deze inbreuken op te treden. Handhavingsautoriteit is voor veel wetgeving gedelegeerd aan lokale uitvoeringsbureaus, die ressorteren onder een lokale overheid. Gekoppeld aan de hoge mate van autonomie die deze lokale overheden sinds de hervormingen genieten, leidt dit tot zwakke handhaving in gevallen waar de doelen van deze wetgeving op gespannen voet staan met lokale belangen. Zwakke handhaving wordt nog verergerd door financiële en personele tekorten in handhavingsbureaus, een laag opleidingsniveau van de handhavingsagenten, een beperkt maatschappelijk toezicht op handhavingswerk en hardnekkige corruptie.<sup>3</sup>

De geringe verticale controle over lokale agenten heeft niet alleen schadelijke effecten op de effectiviteit van handhavingswerk, maar ondergraaft

ook pogingen om handhaving uit te voeren volgens procedures zoals vastgelegd in de Chinese Wet op het Strafproces (1996) en de Wet op Administratieve Sancties (1999). Als gevolg hiervan blijven er ondanks de betere juridische bescherming voor verdachten van wetsovertredingen misstanden bestaan, zoals het inperken van juridische bijstand, het verkorten van procedures en het verkrijgen van bewijs onder dwang of op andere buitenwettelijke wijzen.<sup>4</sup>

Dit alles past naadloos in het beeld dat China gevangen zit in een transitie met te geleidelijke en te beperkte hervormingen. De ontwikkeling van een markteconomie vond plaats zonder een effectief en rechtvaardig systeem ter regulering van de markt. Handhavingsbevoegdheden werden toegekend zonder de daarbij benodigde onafhankelijkheid, capaciteit en toezicht.

Toch is er meer aan de hand. Centrale machthebbers in Beijing zijn zich terdege bewust van de problemen die worden veroorzaakt door de wetsovertredingen en de slechte handhaving. Allereerst heeft de CPC campagnes tegen allerlei vormen van criminaliteit en wetsovertredingen georganiseerd. Deze campagnes hadden aanvankelijk voornamelijk een repressief en 'top-down'-karakter, waarbij in een korte periode snel en hard werd opgetreden tegen illegale praktijken, zoals drugssmokkel, corruptie, milieuvervuiling en de vervaardiging van namaakproducten.<sup>5</sup>

Daarnaast lijken de centrale machthebbers te beseffen dat participatie door burgers essentieel is om overtredingen op te sporen en handhavers te controleren. De laatste jaren worden burgers steeds actiever betrokken bij de door de centrale overheid aangestuurde handhaving dank zij instelling van klachtentelefoons waar burgers wetsovertreding en zwakke handhaving kunnen melden, alsmede door het beleggen van publieke bijeenkomsten waar burgers op plaatselijk niveau hogere overheden kunnen informeren over lokale misstanden.<sup>6</sup>

Een belangrijke en meer structurele aanpak om de bestaande problemen tegen te gaan, is de recentralisatie van lokaal bestuur en dus ook van lokale handhavingsbevoegdheden. De hoop is dat de recentralisatie de lokale autonomie doorbreekt en de verticale controle over handhaving versterkt.<sup>7</sup>

Tenslotte is de benadering van handhaving niet louter ingegeven door direct effectbejag, maar is er ook aandacht voor het volgen van procedures die de rechten van verdachten van overtredingen waarborgen. Rechtsgeleerden, advocaten, maar ook hogere

rechters dringen erop aan dat rechtshandhaving procedureel correct dient te worden uitgevoerd. Ze beroepen zich hierbij op het geldende procesrecht, maar ook op het nieuw ingevoerde CPC-credo dat bestuur (en dus ook handhaving) zich op basis van recht moet manifesteren. Daarnaast proberen critici de bestaande wettelijke waarborgen voor verdachten te versterken, door bijvoorbeeld verbetering van het recht op rechtsbijstand in het strafproces te eisen.<sup>8</sup>

### Rechtsbescherming tegen de overheid

Een ander goed voorbeeld om de 'gevangen-in-transitie'-these op de Chinese rechtshervormingen toe te passen, is een blik op de rechtsbescherming tegen de overheid. Aan de ene kant heeft China de eerste stappen gezet om het recht zo te hervormen, dat het burgers kan beschermen tegen de overheidswillekeur, in het bijzonder van de zijde van de lokale overheid. Zo kregen Chinese burgers in 1989 het recht overheidsbesluiten bij de rechter te laten toetsen. Sindsdien hebben steeds meer Chinezen de gang naar deze bestuursrechter weten te vinden: van 20.000 in 1990 tot meer dan 95.000 in 2006.

Ook hier blijkt de halfbakken transitie problemen te veroorzaken. De CPC heeft burgers weliswaar het recht gegeven overheidsbesluiten voor de rechter te laten toetsen, maar de partij heeft daarvan bij belangrijke categorieën van besluiten aanvankelijk buitengesloten.

Een fundamenteel probleem is dat de Chinese transitie staat de controle over de rechterlijke macht heeft willen behouden door rechters in een afhankelijke positie te laten ten opzichte van lokale overheden. Dit levert vooral in het bestuursrecht problemen op, aangezien vaak die zelfde lokale overheid de gedaagde partij is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het percentage burgers die zaken tegen de overheid winnen, al jaren rond de 15% schommelt.<sup>9</sup> Daarnaast blijkt het voor burgers moeilijk voor dit soort zaken advocaten te vinden, omdat die er vaak weinig voor voelen zich in een onprofijtelijke machtsstrijd met de lokale machthebbers te mengen.<sup>10</sup>

Bij gebrek aan toegang tot een effectieve bestuursrechtsgang, wendden veel Chinese burgers zich tot hogere overheden door middel van zogenaamde petitie (*shangfang*). Ter vergelijking, tegenover de 95.000 administratieve rechtszaken die burgers hadden aangespannen, stonden tussen de 10 en 14 miljoen door hen ingediende schriftelijke petitie.

Petities zijn echter zelden effectief, omdat hogere overheden niet vaak schriftelijk reageren en als ze dat wel doen nog steeds weinig greep op de autonome lokale overheden hebben.<sup>11</sup> Daarnaast worden burgers bij het indienen van petities steeds vaker tegengewerkt door lokale overheden. Opmerkelijk genoeg heeft ook de centrale overheid de afgelopen jaren stappen ondernomen om een dam op te werpen tegen petities in de hoofdstad, nu de aanwas daarvan ook het centrale gezag leek te kunnen gaan aantasten.

Ook hier lijkt Chinees recht op het eerste gezicht dus gevangen in transitie. De hervormingen bieden hoop op een goede bescherming tegen de overheid, maar de centrale autoriteiten lijken niet bereid stappen te zetten die metterdaad rechtsbescherming tegen lokale misstanden mogelijk maakt. Doordat er geen goede rechtsmiddelen tegen deze misstanden zijn, kiezen steeds meer burgers voor protest. In 2005 gingen meer dan drie miljoen burgers de straat op in 87.000 georganiseerde demonstraties. Vaak met geen enkel ander gevolg dan repressie. Zo beëindigde de militaire politie in december 2005 een demonstratie tegen bouwplannen op landbouwgrond in het dorp Shanwei, in de provincie Guangdong. Het gevolg was een bloedbad met meer dan honderd gewonden en ten minste drie en volgens sommige berichten wel 20 doden.

Toch zijn ook hier ontwikkelingen op te merken die erop duiden dat het recht zich wel ontwikkelt en dat de transitie-these wellicht geen absolute strekking heeft. Allereerst heeft de CPC sinds 1989 stelselmatig wetgeving ingevoerd die de bestuursvrijheid van overheden ten aanzien van bijvoorbeeld boetes of vergunningen reguleert, dit ondanks directe weerstand hiertegen vanuit allerlei lokale en centrale bureaucratieën.

Daarnaast wordt net als bij de uitvoering van de handhaving nagedacht over de recentralisatie van de rechtbanken, hetgeen rechters los zou koppelen van lokale overheden. Een eerste stap in die richting is de maatregel die het Chinese ministerie van financiën in september 2007 afkondigde om een deel van de kosten van lokale rechtbanken direct vanuit centrale middelen te gaan betalen.<sup>12</sup>

Een andere belangrijke ontwikkeling in positieve richting is dat Chinese rechtsgeleerden, advocaten en ook rechters de grenzen van de oorspronkelijke rechtsmacht van het bestuursrecht zijn gaan opzoeken.<sup>13</sup> Rechtbanken staan tevens steeds meer onder

druk vanuit de media, die steeds kritischer berichten over onbetamelijke vonnissen. Ook (de dreiging van) petities en protesten brengen rechters ertoe beter rekening te houden met de belangen van burgers, dit omdat ze als ambtenaren van de staat te allen tijde sociale onrust dienen te voorkomen.<sup>14</sup>

Wellicht de opvallendste ontwikkeling is dat protesten zelf rechtstreeks tot herziening van onrechtmatig genomen overheidsbesluiten kunnen leiden. Zo kwamen burgers in Xiamen (een stad met 1,3 miljoen inwoners in de provincie Fujian) in de zomer van 2007 in opstand tegen een overheidsbesluit om een zeer vervuilende fabriek in deze schone kuststad te laten bouwen. Aanvankelijk werden de organisatoren van de actie vervolgd, maar al snel kwam er steun uit het gehele land en vanuit de hoofdstad. De lokale overheid moest haar besluit heroverwegen en organiseerde een openbare bijeenkomst waar burgers hun motieven om tegen het besluit in opstand te komen, uiteen mochten zetten.

### **Recht gedeeltelijk gevangen in transitie**

Chinees recht kan dus niet louter gezien worden als gevangen in een transitie met te geleidelijke en be-

## ***Rechters in China zijn nog al te afhankelijk van lokale overheden***

perkte hervormingen. Aspecten van het recht functioneren onmiskenbaar minder dan optimaal zou behoren, doordat de wil ontbreekt om verdergaande juridische en politieke veranderingen in te voeren. Het gaat echter niet om absolute gevangenschap en de Chinese rechtshervormingen zitten niet volledig vast in een vicieuze cirkel, maar ze bewegen eerder in een conjunctuur met schommelingen tussen repressie en rechtsstaat. De conjunctuur wordt veroorzaakt door het dilemma hoe het recht een goed werkend mechanisme kan worden, in het bijzonder in de strijd tegen lokale misstanden, zonder dat dit hervormde recht uiteindelijk de macht van de CPC ondermijnt. De CPC versterkt het recht om burgers tevreden te houden en hen te bewegen conflicten op te lossen in de rechtbank in plaats van op de barricades. Aan de andere kant perkt ze het recht in, uit angst dat het haar macht aantast.

De richting van de conjunctuur is echter onmis-

kenbaar: een sterkere rol van het recht en een grotere burgerinvloed op recht en beleid. Hoewel de hervorming van rechtssysteem en -praktijk langzaam en moeizaam verloopt en frustrerend genoeg dezelfde problemen blijven terugkomen, zijn er toch hoopvolle ontwikkelingen. Allereerst lijkt de centrale CPC zich terdege bewust van de problemen die er wel degelijk zijn. Het centrum van de macht heeft daarom ook stappen gezet om deze te verhelpen, zoals het verbeteren van wetgeving die bestuursbevoegdheden regelt, het versterken van burgerparticipatie in handhaving en het algehele rechtsbewustzijn, alsmede stappen in de richting van recentralisatie van bestuurstaken en de rechterlijke macht.

Kritische juristen spelen ook een belangrijke rol in de positieve conjunctuur, door hun benadrukken van de richtlijn dat bestuur op basis van recht moet plaatsvinden en door te trachten de door de politiek gestelde grenzen aan het recht op te rekken en open te breken.

Intussen zijn burgers steeds bewuster van hun rechten en van wat de overheid wel of niet mag volgens haar eigen regels. Geholpen door steeds kritischer media helpt dit hen hun claims in een legitiem kader te presenteren, dat vóór de rechtshervormingen niet voorhanden was, ook al is zijn toegang tot rechtsinstellingen en de kans op succes nog steeds gering.<sup>15</sup>

De Chinese rechtshervorming lijkt een doos van Pandora, die, eenmaal geopend, niet meer dicht kan. Eenmaal gedane hervormingen zijn niet meer terug te draaien en gaan op den duur een eigen leven leiden, zeker doordat ze door juristen en burgers worden opgepikt.

Het is zaak realistisch naar de Chinese rechtsontwikkeling te blijven kijken en daarbij kritiek te combineren met begrip en zo mogelijk hulp om het hoofd te bieden aan de uitdagingen. Het negatief afdoen van bereikte resultaten heeft net zo min zin als het te rooskleurig afschilderen van de huidige praktijk. Beide kunnen louter leiden tot cynisme, hetgeen een positieve conjunctuur zou kunnen doen stagneren.

## Noten

- 1 R. Peerenboom, *China's Long March toward the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, blz. 55.
- 2 Minxin Pei, *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2006.

- 3 Voor meer informatie over deze punten zie B. Van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China, Lawmaking, Compliance, and Enforcement; Theory and Cases*, Leiden: Leiden University Press, 2006.
- 4 U.S. Congressional-Executive Commission on China, *Annual Report 2006*, Washington: U.S. Government Printing Office, 2006.
- 5 B. Van Rooij, 'China's War on Graft: Politico-Legal Campaigns Against Corruption in China and Their Similarities to the Legal Reactions to Crisis in the U.S.', in: *Pacific Rim Law and Policy Journal*, 14, no. 2, 2005.
- 6 Van Rooij, *a.v. noot 3*.
- 7 Andrew C. Mertha, 'China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations', in: *China Quarterly*, no. 184, 2005.
- 8 Voor voorbeelden zie: Susan Trevaskes, 'Severe and Swift Justice in China', in: *British Journal of Criminology*, 47, no. 1, 2007; Renwen Liu, *Xingshi Zhengce Chubu [Introduction to Criminal Policy]*, Beijing: Zhongguo Renmin Gongan Daxue Chubanshe, 2004; Xingliang Chen (red.), *Fazhi de Shiming [The Mission of Rule of Law]*, Beijing: Falü Chubanshe, 2003.
- 9 Peerenboom, *a.v. noot 1*; Yang Xiao, 'Zuigao Renmin Fayuan Gongzuo Baogao (2007) [Working Report of the Supreme People's Court (2007)]', 2007.
- 10 Ethan Michelson, 'The Practice of Law as an Obstacle to Justice: Chinese Lawyers at Work', in: *Law & Society Review*, 40, no. 1, 2006.
- 11 Human Rights Watch, "We Could Disappear At Any Time". Retaliation and Abuses Against Chinese Petitioners', in: *Human Rights Watch*, 17, no. 11(c), 2005.
- 12 Zie: [www.chinacourt.org/html/article/200709/21/266095.shtml](http://www.chinacourt.org/html/article/200709/21/266095.shtml)
- 13 Bixin Jiang, 'Shi Huifu bu shi Kuoda, Tan "Ruogan Jieshi" dui Xiangzheng Susong Shouan Guifan de Guiding [Restoration, Not Expansion: Discussing the Explanation on Several Issues on Implementation of Administrative Procedure Law]', in: *Renmin Sifa*, 7, 2000.
- 14 Benjamin L. Liebman, 'China's Courts: Restricted Reform', in: *China Quarterly*, no. 191, 2007.
- 15 Kevin J. O'Brien & Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006; Ching Kwan Lee, *Against the Law, Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*, Berkeley, Cal.: University of California Press, 2007.

Benjamin van Rooij is als Universitair Docent verbonden aan het Van Vollenhoven Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, alsmede aan het Departement Talen en Culturen van China van de Faculteit der Letteren, beide aan de Universiteit Leiden.

## De fenomenale economische groei van China *Wanneer komt de vertraging?*

Tussen 1978 en 2005 is China's bruto binnenlands product vertwaalfvoudigd, het resultaat van gemiddeld 9,6% groei per jaar. In 2006 en 2007 was de groei zelfs 10 respectievelijk 11%. Ook al kan men andere economieën aanwijzen (Japan, Zuid-Korea) die in het verleden vergelijkbaar hoge groeicijfers hebben gekend, China is uniek door de lange duur ervan en door de grootte van het land. Tot in de jaren negentig kon men de groei vooral toeschrijven aan de afschaffing van de inefficiënte planeconomie en de invoering van de markteconomie, eerst in de landbouw en daarna in de industrie. Maar nu de snelle groei blijft voortduren, moeten we op zoek naar aanvullende, nieuwe verklaringen. Waarom groeit China zo snel, en hoe lang nog? Wat zijn op termijn de groeiremmende factoren en zijn deze beïnvloedbaar door beleid van de Chinese overheid of buitenlandse mogelijkheden, handelspartners en multinationale ondernemingen?

Deze vragen zijn niet alleen voor de Chinese bevolking relevant, maar ook voor de rest van de wereld. China heeft inmiddels een vliegwielfunctie aan de motor van de wereldeconomie. Het heeft, als nieuwe 'fabriek van de wereld' een groot effect op de werkgelegenheid in oudere industriële landen. Door zijn lage exportprijzen houdt China de inflatie en de looneisen in het Westen laag en de consumenten tevreden, maar de Chinese honger naar grondstoffen en energie drijft de wereldmarktprijzen van ertsen en olie op. Voor arme landen zijn de wereldmarktprijzen van vitaal belang. Wie de prijsontwikkeling van staal, maïs, aardolie of pulp wil voorspellen – of zelfs de Amerikaanse dollar – kan niet om de vraag heen wat China de komende jaren zal doen.

Hieronder zullen we eerst enkele verklaringen voor China's economisch succes geven, vervolgens een aantal groeifactoren bespreken en ten slotte de voornaamste toekomstige belemmeringen schetsen. De volgorde is niet geheel willekeurig, maar weerspiegelt hun relatieve gewicht of het moment van optreden.

### **Verklaringen voor het economisch succes**

Wat betreft de mogelijke verklaringen voor het spectaculair succes van de economische ontwikkeling van China moet *allereerst* gewezen worden op de

verandering in politieke en sociale oriëntatie van de Communistische Partij, de overheden op alle niveaus en de samenleving. De Culturele Revolutie was een lange periode van zuiverheid in een onproductieve maoïstische leer, internationaal isolement, egalitarisme en onderdrukking van de vraag van de bevolking naar een zelfstandiger en materieel beter leven. Tussen 1957 en 1977 waren de lonen in China reëel niet gestegen. In 1978 introduceerde Deng Xiaoping modernisering, opening naar het buitenland en welvaart als nieuwe doelen.

Ten *tweede* zijn er de afschaffing van de inherent inefficiënte planeconomie en de vermindering van interventie van de overheid, ten gunste van een vooral vraaggestuurde kapitalistische economie. De verborgen hand van de markt had haar heilzame werking op vraag en aanbod en verdreef inefficiënte bedrijven van de markt.

Een *derde* populaire verklaring (vooral in de jaren '80) was het ondernemerschap van de plattelandsbevolking, die in 1984 uit de dwangbuis van de agrarische volkscommunes werd verlost. De boeren werden als ondernemer in de landbouw, maar ook in niet-agrarische werkzaamheden, veel productiever. Gesteund door hun dorpsbesturen zetten ze kleine industrieën en diensten op, die de plaatselijke economie stimuleerden, en ze gingen concurreren met staatsbedrijven.

*Verder* kon China, anders dan Rusland, bij zijn opening naar het Westen profiteren van overzee-Chinese netwerken en investeerders. Hongkong, Singapore, Taiwan, maar ook de Chinese minderheden in Zuidoost-Azië en de Verenigde Staten vormden een belangrijke schakel in het betreden van de internationale markt. En dat niet alleen: ook de overheid en wetenschap maakten op grote schaal gebruik van de ervaring van overzee-Chinezen.

Buitenlandse investeringen zijn een *vijfde* factor. Aangetrokken door de grootte van de (potentiële) Chinese markt, lage lonen en arbeidsrust werd China een belangrijk doel voor multinationale ondernemingen, Hongkongse en Taiwanese bedrijven die productie naar een lage-lonenland wilden verplaatsen. Dit leverde China werkgelegenheid, inkomen, technologie, managementervaring en marktkennis op.

De technologische modernisering van China (rond 1980 nog op het niveau van de jaren '50) is gebaseerd op goedkope import van technologie, via buitenlandse productiebedrijven of belichaamd in importproducten en processen waarvoor China weinig of geen octrooi- of patentrechten betaalde. Zo heeft China kunnen profiteren van nieuwe technologie zonder aan de ontwikkelingskosten ervan mee te betalen.

Een niet te onderschatten factor is de liberalisering van de wereldhandel in de jaren '90, met steeds lagere douanetarieven en vermindering van niet-tarifaire barrières. Zonder die internationale afspraken in WTO-verband was bijvoorbeeld de opbouw van de *export-processing*-industrie veel trager verlopen.

Ten slotte geven China's grootte en regionale verscheidenheid voortdurend mogelijkheden om arbeid, kapitaal en technologie over te hevelen tussen de ontwikkelde kuststrook en het binnenland – een 'vlucht ganzen' die duizenden kilometers kan vliegen zonder China te hoeven verlaten.

### **Een groei van 8% tot 10% per jaar tot 2015?**

China's economie zal nog jaren hard blijven groeien. De voornaamste bijdragen hieraan worden geleverd door efficiëntieverhoging, marktgrootte, technologie-import, groeiende vraag en goedkope en hooggeschoolde arbeid. Er is grote ruimte voor *verbetering in de efficiëntie van factormarkten*. Laten we drie voorbeelden geven voor de productiefactoren kapitaal, arbeid en land.

*Banken* horen spaargelden te sluizen naar de sectoren en bedrijven waar het hoogste rendement op leningen wordt gemaakt, tegen zo laag mogelijke kosten. Maar de vier Chinese grote banken, alle nog staatsbedrijven, lenen voornamelijk aan grote (semi-) staatsondernemingen en niet aan het midden- en kleinbedrijf, waar de meeste banen worden gegeneerd. Zij concurreren nauwelijks, want ieder heeft een quasi-monopolie in de eigen sector en regio. De overheid stelt de rentes voor spaartegoeden en leningen vast, met een voor de banken comfortabel renteverskil van 3%. Desondanks liggen ze voor het wegwerken van hun slechte leningen voor honderden miljarden aan het infuus van het ministerie van financiën, staatsbezit-beheermaatschappijen en het nieuwe investeringsfonds van de centrale bank. Bedrijven mogen geen obligaties uitgeven en moeten dus wel naar de bank voor werkkapitaal. Risico-kapitaal aantrekken via de beurs wordt alleen gegund

aan grote, bestaande bedrijven, vooral die deels nog staatseigendom zijn.

*Arbeid* zou zich vrijelijk moeten kunnen bewegen en werkgevers zouden hun werknemers vrij moeten kunnen kiezen. Maar China houdt nog steeds een juridische scheiding in stand tussen stedelingen en dorpelingen. De eersten genieten bescherming van de arbeidswetgeving en hun lonen stijgen sinds 2000 jaarlijks met ruim 10%; ze vormen China's nieuwe middenklasse. De dorpelingen concurreren onderling voor banen in de rurale industrie, waar de loonstijging iets boven de ontwikkeling van het agrarisch inkomen ligt (3 tot 4% per jaar), maar ze hebben op de stedelijke arbeidsmarkt alleen toegang tot vuil of zwaar werk, als migrantarbeider met of zonder tijdelijk contract of via een koppelbaas. Zij vormen de nieuwe stedelijke onderklasse, zonder vestigingsvergunning. Indien de stedelijke arbeidsmarkt voor ieder open zou zijn, zouden de stedelijke lonen aanzienlijk kunnen dalen – wellicht de reden waarom er politiek weinig steun voor zo'n maatregel bestaat.

*Landtransacties* zijn in China meer dan in veel andere landen een ernstige bron van corruptie. Er is geen vrije markt, want land is óf staatsbezit óf dorpsbezit. Bedrijven en boeren mogen hun gepachte land niet verkopen of verhypothekeren, terwijl de toewijzing ervan ondoorzichtig is en onvoldoende gebaseerd op economisch rendement. De bescherming van agrarisch land heeft de grondprijzen voor stadsuitbreiding voor bewoners en bedrijven erg opgedreven, terwijl agrarisch grondgebruik nauwelijks loont.

De *tweede drijvende kracht achter China's groei* wordt steeds sterker: de motor van de enorme interne markt. China produceert nu 5% van het mondiale BBP; er zijn 500 miljoen stedelingen, met een stijgende vraag naar goederen en diensten. Zo'n markt is een magneet voor buitenlandse investeerders. De vraag wordt aangewakkerd door stijging van inkomens en door de urbanisatie van jaarlijks 1,3%, oftewel 15 miljoen nieuwe stedelingen. Massaconsumptie, huisvesting, transport, telecom, maar ook diensten als onderwijs, gezondheidszorg en toerisme hebben alle een lange groeicyclus. Bovendien zijn regio's in China in verschillende fasen in deze cyclus, waardoor bedrijven kunnen verschuiven tussen meer en minder ontwikkelde gebieden. Daarom heeft China weinig last van de internationale conjunctuur. Behoudens een mondiale terugkeer naar protectionisme, blijft China's *export* voorlopig nog een tweede motor, met jaarlijkse groeicijfers van rond 20%.

De *derde factor* is deels gekoppeld aan *buitenlandse investeringen*. Het technologisch niveau van de maakindustrie wordt onder buitenlandse invloed, door eigen schaalvergroting en grote concurrentie voortdurend verhoogd. Minder presterende bedrijven worden uit de markt gedrukt of verplaatst naar minder ontwikkelde gebieden. Zoals gezegd, China betaalt zeer weinig voor nieuwe buitenlandse technologie. De snel gestegen winstgevendheid van de grote bedrijven sinds 2002 heeft wel ruimte geschapen voor diepte-investeringen met eigen kapitaal. Een vergelijkbare verbetering van de kwaliteit van de dienstensector – die pas recent en ten dele voor buitenlandse bedrijven is opengesteld – zal de economische groei stimuleren door kwaliteitsverbetering en kostenverlaging.

China is niet alleen een lage-lonenland, maar ook een land met *goed gekwalificeerde* werknemers en ondernemers. Het socialistische principe ‘wie niet werkt, zal niet eten’ geldt voor man en vrouw. Er is een stuwmeer van goedkope arbeidskrachten op het platteland. Als de helft van de huidige agrarische beroepsbevolking overtollig is, zijn dat er 160 miljoen. In de praktijk vindt jaarlijks de helft van de ongeveer 15 miljoen schoolverlaters van het platteland werk in stedelijke industrie en diensten. Bijna allen hebben lagere school of meer, zijn gezond, gedisciplineerd en bereid tot het maken van werkweken van 50 tot 60 uur, zonder aanspraak op sociale verzekeringen. Maar de ontwikkelingen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zijn spectaculairder. Sinds 2000 is het jaarlijks aantal afgestudeerden van universiteiten en hogescholen verdubbeld naar ruim één miljoen. Er is nog veel ruimte voor ontwikkeling van het arbeidspotentieel en bij een verminderende schaarste aan middenkader en hoger personeel kunnen we een gematigder ontwikkeling van salarissen verwachten. Laag- of hooggeschoold, opvallend zijn de positieve werkhouding en het optimisme over de toekomst.

De hoge *spaarquote* van China, al jaren boven de 40%, garandeert voldoende kapitaal voor investeringen door bedrijven en overheidsuitgaven. Lang zijn er vraagtekens gezet bij het economisch nut van deze hoge besparingen, omdat ze weinig productief werden gebruikt. De afgelopen paar jaar is het economisch rendement echter aanzienlijk gestegen, en met de komende verbeteringen van het financieel systeem zal het gebruik van spaargelden voor investeringen ook doelmatiger worden.

Ten slotte is er, ondanks regelmatige berichtgeving

over het tegendeel, *weinig sociale onrust* in China. De Communistische Partij zoekt haar legitimiteit in de bevordering van welvaart en sociale stabiliteit, de ‘harmonieuze samenleving’. Geholpen door snel stijgende begrotingsinkomsten voert de overheid een flankerend sociaal beleid, dat de pijnlijke gevolgen van de rationalisatie in de staatsbedrijven en het kapitalisme in het algemeen moet verzachten. Werkloosheidsbestrijding, armoedebestrijding, verdere ontwikkeling van sociale verzekeringen en het betaalbaar houden van onderwijs en gezondheidszorg zijn politieke prioriteiten geworden. Met subsidies aan minderheidsgebieden en positieve discriminatie heeft de regering voorlopig succes geboekt in het voorkomen van afscheidingsbewegingen. Hetzelfde pragmatisme in het inhoud geven aan een sociaal gezicht valt te constateren in de schadeloosstellingen door de overheid van bedrogen werknemers, de faillissementswetgeving voor staatsbedrijven, de strenge straffen voor misdadigers en corrupte politici, regionale ontwikkelingsprogramma’s voor West-China en de handhaving van het collectieve sociale kader van de dorpen.

De verwestering van de maatschappij, vervlechting van politici en grote bedrijven, groeiende invloed van buitenlandse ondernemingen, het ontstaan van een middenklasse met gevestigde economische

### ***China is niet alleen een lage-lonenland, maar het heeft ook goed gekwalificeerde ondernemers en arbeidskrachten***

belangen en honderden miljoenen internetgebruikers zullen in de steden de speelruimte van de CCP, regering en lokale overheden voor een eigen, niet maatschappelijk gedragen of verdedigbaar sociaal-economisch beleid overigens steeds verder beperken. Dat geldt niet voor het platteland, waar de ijzeren logica van de uitstoot van agrarische arbeid, wisselende inkomens en onvoldoende sociale voorzieningen het leven beheerst. Hier blijft het de vraag wat de overheid voor de boeren kan en wil betekenen, en wat ze daaraan financieel zal willen bijdragen.

### Toekomstige groeiremmende factoren

Er zijn enkele grotendeels politiek bepaalde, mogelijk plotseling optredende crises die de goede economische verhoudingen tussen China en het buitenland of de interne sociale rust kunnen verstoren. Nationalistische aspiraties die tot een aanval op Taiwan leiden, zouden resulteren in een langdurige blokkade van zeehandel, boycot van Chinese exportproducten en terugtrekking van buitenlandse bedrijven – nu goed voor ruim de helft van China's export. Minder waarschijnlijk is het oplaaen van afscheidingsbewegingen, gevolgd door repressie, toenemende terreuraanslagen en onveiligheid in de Chinese steden. Beide, maar ook andere, internationale conflicten, zouden kunnen leiden tot militarisering en een verlies van gerichtheid op economische belangen van de bevolking. Hier geven wij alleen de beter voorspelbare sociaal-economische factoren die op termijn China's economische groei zullen afremmen.

*Verzadiging van de interne markt* is al in een aantal sectoren opgetreden. Het leidt tot overcapaciteit en vervolgens tot verliezen van bedrijven. Tot dusver heeft China zijn overschotten op de internationale markt kunnen slijten, maar een vertraging van de internationale handel en meer in het bijzonder Amerikaanse importen is niet onwaarschijnlijk. De anti-dumping-klachten en andere handelsconflicten zijn aan het toenemen. Daarbij zal de komende noodzakelijke revaluatie van de *Renminbi* Chinese exportproducten duurder maken.

De *gestegen kosten* van Chinese producten, als gevolg van gestegen prijzen van energie, grondstoffen en lonen, kunnen niet meer volledig worden opgevangen door schaalvergroting en efficiëntieverbetering, maar zullen doorwerken in prijzen en daarmee de vraag drukken. Dat zelfde geldt voor de toenemende schadelijke gevolgen van milieuvervuiling en hogere kosten van schoon water, stedelijk transport, vervuilde bedrijfsterreinen, verdroging van Noord-China, overstromingen van de grote rivieren, enz. Als de Chinese regering haar recente nadruk op duurzame ontwikkeling serieus gaat nemen, zal dat zeker tot kostenverhogingen en minder snelle expansie leiden.

De gunstige bevolkingsstructuur, met per twee werkenden slechts één afhankelijke jonger dan 15 of ouder dan 65 jaar, zal nog tot 2025 voortduren, maar dan verandert deze *bonus* binnen enkele jaren in een *malus*. De bevolking zal dan snel verouderen

en de sociale lasten van de één-kindpolitiek worden dan acuut. Tot dusver zijn de pensioenvoorzieningen in de steden zwaar onvoldoende en op het platteland afwezig. Een werkend echtpaar zal dan grotendeels vier bejaarde ouders en wellicht niet één maar twee kinderen moeten onderhouden. De resulterende verschuiving naar meer zorg en diensten zal leiden tot verlaagde arbeidsparticipatie, minder ruimte voor verdere productiviteitsstijging en verminderde vraag naar producten.

Ook de goedkope of gratis importen van buitenlandse technologie hebben op termijn ongunstige gevolgen. De kwaliteit van onderzoek & ontwikkelingsactiviteiten is erdoor aangetast, en China raakt achterop in technische dienstverlening en zelfstandige innovatie. De zwakke bescherming van intellectueel eigendom en octrooien, alsmede de afwezigheid van kredietmogelijkheden voor nieuwe bedrijven en onderzoek & ontwikkeling, wreekt zich in het gebrek aan investeringsbereidheid in nieuwe producten en processen. Onderzoek- & ontwikkelingsuitgaven van Chinese bedrijven zijn slechts een derde van het internationaal gebruikelijke percentage.

Ten slotte de *sociale problemen*. Groeiende onvrede over corruptie, kapitalistische exploitatie en de onmacht om eigen individuele rechten te beschermen tegen een staat die nauwelijks politieke vertegenwoordiging of inspraak toestaat, dat zijn in tijden van rijzende verwachtingen al problemen. Maar een echt gevaar voor de politieke orde wordt het pas, wanneer de groei van werkgelegenheid en inkomen gaat stokken en de bevolking er niet meer ieder jaar op vooruitgaat. Een economische crisis leidt zo tot een politieke crisis, die de neerwaartse economische spiraal kan versterken, zoals na de overgang in de Sovjetunie. Het aantal werkloze jongeren zal snel stijgen, als de economische groeicijfers tot beneden de 8% dalen. De migrantarbeiders, die al vele jaren aan de marge in de steden leven, kunnen steeds moeilijker terugkeren naar hun dorpen van oorsprong. Zij en hun kinderen eisen sociale rechten op, die niet eenvoudig gegeven kunnen worden. De inkomenskloof tussen rijk en arm in China (met nu al een Gini-coëfficiënt van 0,43) wordt steeds groter. De rijkste 20% stedelingen hebben nu zesmaal het gemiddelde inkomen van de armste 20%. Het verschil in vermogens groeit nog harder: 20% van de stedelingen bezit 80% van het totale vermogen en dat wordt nauwelijks belast. Prijsstijgingen van

huizen en aandelen hebben een bezittende klasse geschapen die de rest van de samenleving op een wellicht definitieve achterstand heeft gezet – een toekomstige bron van sociale spanning. Als dan ook nog de huidige pensioenvoorziening en werkloosheidsvoorziening rond 2015 totaal ontoereikend zullen blijken om een acceptabele levensstandaard te handhaven – en dat kan je nu al uitrekenen – dan is het met de arbeidsvrede en sociale rust snel gedaan.

### Conclusie

De factoren die in het verleden China's snelle groei bepaalden, zijn nog een aantal jaren van kracht. Efficiëntieverhoging, de grootte van de Chinese markt en regionale verscheidenheid bieden ruimte voor aanpassingen en concurrentie. Buitenlandse handel blijft voorlopig een belangrijke motor voor de economie en uitlaatklep voor overproductie. Maar de kos-

ten van Chinese producten stijgen, en de groei van de vraag zal over vijf tot tien jaar afvlakken. Vergrijzing van de bevolking is nog ver weg, maar allerlei sociale problemen – migranten, werklozen, corruptie, onvrede over de groeiende inkomenskloof – komen er snel aan. Het is de vraag of de pragmatische aanpak van de huidige regering dan nog voldoende is, of dat een economische crisis tot fundamentele politieke en economische reoriëntatie moet leiden.

**Eduard B. Vermeer** is hoogleraar moderne geschiedenis van China aan de Universiteit van Turku en hoofd van de Graduate School of Asian Studies, Finland. Zijn laatste boekpublicatie was (met Peter Ho, red.) *China's Limits to Growth: Greening State and Society* (Blackwell, 2006). Hij werkt aan een boek *Ooggetuigen van de Chinese Geschiedenis* (Prometheus) en een studie van percepties van energieveiligheid in China.

## New Publication in Series Clingendael Diplomacy Papers:

### ***Bridge the Gap, or Mind the Gap?***

#### ***Culture in Western-Arab Relations***

*by Maurits Berger, Els van der Plas,  
Charlotte Huygens, Neila Akrimi and Cynthia Schneider*

The Hague, Clingendael Institute, January 2008; ISBN: 978-90-5031-123-6  
Clingendael Diplomacy Paper 15, 56 pp

Arab-Western relations are deadlocked in a sphere of mistrust. Thinking about new policies and activities therefore demands, first and foremost, thinking about ways to break the deadlock. One possible inroad may be culture, the new kid on the block in diplomatic circles as the much-applauded 'public diplomacy' has not always proved very successful. While public diplomacy is often unilateral with an emphasis on explaining one's policies to the others, cultural diplomacy takes a bi- or multilateral approach with an emphasis on mutual recognition.

Is culture in general, and cultural diplomacy in particular, indeed a way to bridge the gap between Western and Arab worlds in terms of development cooperation? This was the topic of the conference entitled 'Bridging the Gap', organized by the Clingendael Institute in association with the Development Policy Research Project (DPRN) on 16 November 2007, when a number of renowned speakers gave presentations on the subject. Four of these presentations have been selected for publication: two from a cultural perspective; and two from a policy perspective (one discusses EU policy, the other US policy). Together they represent a discussion of the key issues that are often raised when discussing cultural diplomacy.

Maurits Berger, 'Bridge the Gap or Mind the Gap? Culture in Western-Arab Relations'  
Els van der Plas, 'Culture and its Relationship to Society'  
Charlotte Huygens, 'The Art of Diplomacy, the Diplomacy of Art'  
Neila Akrimi, 'Beyond Building Bridges: A New Direction for Culture and Development'  
Ambassador Cynthia P. Schneider, 'Cultural Diplomacy: Hard to Define, But You'd Know It If You Saw It'

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl). The paper can be downloaded from the Clingendael website: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl).

# Globalisering van het Chinese banksysteem

De Chinese economie wordt steeds belangrijker in de wereldeconomie. De ene sector na de andere begint de invloed van de ontwakende reus te voelen – als interessante afzetmarkt voor producten en diensten, als concurrent op de thuismarkt, als onderdeel van een grootschalige mondiale herstructurering of als betrouwbare zakenpartner. De integratie van het Chinese financiële systeem in de wereldeconomie weerspiegelt twee trends. Enerzijds zien we de Chinese banken steeds actiever worden buiten hun thuismarkt. Anderzijds worden we wakker geschud door deelname van Chinese staatsfondsen aan de ‘redding’ van multinationale banken, de voormalige uitblinkers op de beursvloer. Dit artikel toont aan dat het binnenlandse vraagstuk van de economische hervormingen gevolgen heeft voor de internationalisering van het Chinese banksysteem – zowel voor de activiteiten van de Chinese banken als van de staatsfondsen.<sup>1</sup>

In het spel om aandelen en invloed in internationale beursgenoteerde financiële instellingen doen de *CITIC Group* en de in 2007 opgerichte *China Investment Corporation* (CIC) actief mee. Eerder meldden zich ook al grote Chinese banken, zoals de *Bank of Communications* (BOCOM), de *China Construction Bank* (CCB), de *Bank of China* (BOC) en de *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), op het internationale toneel. Deze in het Westen onbekende banken haalden in 2005 het nieuws, toen ze bij hun beursgang in Hongkong het ene na het andere record vestigden. Nog steeds weet men in het Westen deze nieuwkomers en hun functioneren op hun thuismarkt moeilijk in te schatten. De hervormingen in de Chinese banksector zijn nog gaande, terwijl ons nieuwe uitdagingen staan te wachten – op het binnenlandse en het internationale toneel.

## Hervorming zonder verliezers

De Chinese economische hervormingen kwamen in 1978 van de grond na een reeks mislukkingen om het land te moderniseren. Aanvankelijk moest de Chinese regering het oog vooral richten op het creëren van werkgelegenheid. Om grootschalige ontslagen bij de inefficiënte staatsbedrijven te voorkomen, trof zij maatregelen om deze bedrijven draaiende te hou-

den, maar steunde voor de economische groei vooral op de collectieve en private sector.<sup>2</sup>

Anders dan in Oost-Europese landen werden de economische hervormingen vooral gedreven door de noodzaak van economische groei en modernisering. Terwijl het hervormingsproces in Oost-Europa tevens een abrupte politieke systeemwisseling inhield, kozen de Chinese leiders voor geleidelijke uitvoering van economische en administratieve beleidsmaatregelen. Stabilisatie van de economie was het voornaamste doel. Met de snelle groei van het niet door de staat geleide deel van de economie kreeg vanaf begin jaren '90 de markt de overhand als de centrale economische institutie. Als gevolg van deze gestage aanpak slaagden de beleidsmakers erin te hervormen zonder de greep van de regering op de economie prijs te geven.<sup>3</sup>

Ondanks de geleidelijke afname van het aandeel van de staatssector kon de regering de economie verder aansturen door een vertraagde hervorming van het banksysteem. De staatssector was in beginsel tot medio jaren '90 vrijwel onaangetast door de economische hervormingen. Ongetwijfeld ondervonden vele bedrijven door de toenemende concurrentiekracht van de collectieve en privé-ondernemingen grote moeilijkheden, maar hun bestaansrecht was daardoor niet bedreigd. Door de banken de opdracht te geven verlies draaiende staatsbedrijven met leningen te steunen, verzekerde de regering deze bedrijven van kapitaal. Op hun beurt voelden ze echter vaak niet de noodzaak hun bedrijfsvoering aan de mechanismen van de markt aan te passen. De uit deze aanpak resulterende betrekkelijke terughoudendheid ten opzichte van de staatssector vloeit voort uit de politiek van een ‘hervorming zonder verliezers’, die de eerste fase van de hervormingen van 1978 tot 1992 kenmerkt.<sup>4</sup>

Een verandering in dit beleid kwam met het 14de Partijcongres in oktober 1992. Toen besloot de leiding van de Communistische Partij dat de hervormingen moesten uitmonden in een ‘socialistische markteconomie’. Deze beslissing gaf het startsein voor de implementatie van marktmechanismen in alle belangrijke economische sectoren.<sup>5</sup> Het succes van dit beleid is vooral te danken aan Zhu Rongji.

Hij drukte, eerst als vice-premier en vanaf 1998 als minister-president, zijn stempel op de economische hervormingen in de jaren '90 en in het begin van deze eeuw. Onder zijn leiding werden ingrijpende maatregelen genomen, vooral de hervorming van de staatssector en de voorbereiding op de toetreding tot de WTO.

### **Van één naar meer staatsbanken**

De reorganisatie van het banksysteem geschiedde in drie fasen:

1 Van 1978 tot 1992 ontstond een divers bankstelsel, met een centrale bank en verscheidene financiële instellingen;

2 In de periode 1992-1997 introduceerde de regering marktgeoriënteerde wet- en regelgeving en begon zij met de opbouw van financiële markten;

3 De periode 1997-2002 stond in het teken van vervaagende hervormingen en de voorbereiding op de toetreding tot de WTO.

Net als andere socialistische landen hanteerde China vanaf 1949 tot aan het begin van de economische hervormingen het zogenaamde 'mono-banksysteem'. In dit systeem vervulde één instelling zowel de rol van de centrale bank alsook die van algemene en handelsbanken.<sup>6</sup> Dertig jaar lang was de *People's Bank of China* (PBOC) de enige bank van het land. De PBOC hield toezicht op financiële transacties, gaf geld uit, reguleerde de vraag naar geld en voorzorg de staatssector van kapitaal. Voor deze taken beschikte de PBOC over een verticaal commandosysteem en een groot netwerk van bankfilialen, die de spaarrekeningen van miljoenen Chinese privé-huishoudens beheerden. In de jaren '80 werd dit mono-bankstelsel opgesplitst in vier gespecialiseerde staatsbanken. De *People's Bank of China* (PBC) werd de centrale bank en louter belast met het monetair beleid. De commerciële activiteiten werden in de *Bank of China* (BOC) ondergebracht. Verder verrichtte deze bank de transacties van en naar het buitenland. De *Agricultural Bank of China* (ABC) richtte haar activiteiten op de behoeften van spaarders en bedrijven op het platteland. De *China Construction Bank* (CCB) specialiseerde zich in investeringen in vast kapitaal. In 1984 werd de *Industrial and Commercial Bank* (ICBC) opgezet, die zich in het bijzonder ging richten op de stedelijke economie.

De vier commerciële staatsbanken – de BOC, ABC, CCB en de ICBC – werden bekend als de

'Grote Vier'. Eind jaren '80 wakkerde de regering de mededinging tussen deze vier banken aan door de strikte specialisatie op te heffen. In de eerste fase van de economische hervormingen waren deze banken het belangrijkste instrument van de centrale regering voor bevordering van de economische ontwikkeling van het land.

Tot medio jaren '90 kwam 80 tot 90% van alle door de vier grote banken verstrekte leningen aan staatsbedrijven ten goede. Deze bedrijven waren voor 96% van hun werkkapitaal afhankelijk van de staatsbanken. De leningen aan de staatsbedrijven werden geheel uit de spaartegoeden van de bevolking gefinancierd. Aangezien er geen andere beleggingsalternatieven bestonden, hadden de spaarders geen andere keuze dan hun vermogen ter beschikking te stellen voor de financiering van het industriebeleid van de regering. De betekenis van de spaarrekeningen voor de verwezenlijking van de doeleinden van de regering wordt benadrukt door het feit dat de regering keer op keer weer de ontwikkeling van een volwaardige kapitaal- en obligatiemarkt vertraagde.<sup>7</sup> Het banksysteem speelde dus een essentiële rol in de economische hervormingen. Het doen en laten van de banken werd bepaald door de doeleinden van het economisch hervormingsbeleid, maar de banken zelf werden niet of nauwelijks aan hervormingsmaatregelen onderworpen.

De noodzaak van strikte maatregelen werd duidelijk na de snelle opleving van de economie in 1992, die een einde maakte aan de recessie van 1988 tot 1990. In een stemming van algemene goudkoorts nam toen zowel kredietverlening als inflatie snel toe. De Chinese regering besloot derhalve in 1993 tot grondige herstructurering van het banksysteem en ontwikkeling van financiële markten. De vier grote banken moesten volwaardige commerciële banken worden, terwijl hun specialisatie in bepaalde sectoren geheel werd overgedragen op drie zogenaamde politieke banken: de *China Development Bank*, de *Agricultural Development Bank* en de *Import-Export Bank*. Deze banken moesten vervolgens leningen voor politieke doeleinden verstrekken en de ontwikkeling van nationale infrastructuurprojecten, de landbouw en handelsactiviteiten in het buitenland financieren. Men kan ze vergelijken met investeringsbanken, omdat ze aandelen in bedrijven mogen verwerven, maar geen spaarrekeningen voor privé-huishoudens mogen openen.<sup>8</sup>

Verder moest er een oplossing worden gevonden

voor de niet-terugbetaalde leningen (*non-performing loans*, NPL) die door ondersteuning van de staatssector waren ontstaan. In de jaren '80 en '90 moesten de vier grote banken 2 van de 5 leningen afschrijven. Het aantal niet-terugbetaalde leningen nam snel toe. Deze situatie kon alleen worden gehandhaafd omdat de spaarders geen alternatieve beleggingsmogelijkheden hadden.

### Sanering en hervorming

In 1997 werd de *Eerste Nationale Financiële Werkconferentie* gehouden. Toen concludeerde de regering dat het hoogste tijd was voor hervorming van het financiële systeem. De 'Grote Vier' waren qua omvang te groot geworden om ze failliet te laten gaan. Ook beseftte men na de financiële crisis in Azië in 1997-1998 de economische en politieke bedreiging die een instabiel banksysteem kon vormen. In 1998 kregen de vier grote banken een kapitaalinjectie van RMB 270 miljard (\$ 32,6 miljard), ongeveer 3% van het BNP van China of 55% van de jaarlijkse inkomsten van de centrale overheid. Niet-terugbetaalde leningen ter waarde van RMB 1,4 biljoen (\$ 169,1 miljard) werden overgeheveld naar zogenaamde *asset management corporations* (AMC's). De opzet en de werkwijze van de AMC's zijn vergelijkbaar met die van de *Resolution Trust Corp.* in de Verenigde Staten (1989-1995). Ze kochten de slechte leningen in hun geheel van de banken op. De AMC's zelf werden gefinancierd door staatsobligaties, die geheel gedekt waren door het ministerie van financiën. Het uiteindelijk verlies zal dus gedragen worden door de staat. Dank zij de AMC's konden de vier grote banken hun balansverhouding enigszins verbeteren.<sup>9</sup> In 2002 maakte een uitgebreid onderzoek echter duidelijk dat het probleem nog erger was dan in de jaren '90 was aangenomen. De eerste kapitaalinjectie was in feite zonder effect geweest. Men beseftte toen dat de slechte toestand van de staatsbanken te wijten was aan structurele problemen, die niet alleen door kapitaalinjecties konden worden opgelost. De klanten van de banken waren immers dezelfde gebleven – de bijna failliete, inefficiënte staatsbedrijven.<sup>10</sup>

In dat zelfde jaar vond de *Tweede Nationale Financiële Werkconferentie* plaats. De conferentie behandelde twee vraagstukken: de stabiliteit en efficiëntie van het financiële systeem en de verdere opening van de Chinese economie. De regering had zich verplicht het bankwezen binnen vijf jaar na toetreding tot de WTO (2001) te liberaliseren en te openen voor bui-

tenlandse banken. Enerzijds vreesde de regering dat de concurrentiedruk door buitenlandse mededingers op de Chinese banken heel hoog zou worden. De buitenlandse banken zouden zich vooral in de welvarende kustregio's vestigen. De vier grote staatsbanken waren echter voor hun winst geheel afhankelijk van deze regio's. Anderzijds hadden de banken begin deze eeuw ook te maken met een liquiditeitsval. Het klinkt paradoxaal, maar ze wisten niet hoe ze het beste hun kapitaal konden investeren. De bevolking spaarde nog steeds ijverig, de spaartegoeden bleven dus stijgen. Om politieke redenen mochten de bankmedewerkers echter niet (meer) grootschalige leningen aan staatsbedrijven verstrekken. Om redenen van onvoldoende transparantie en politieke gevoeligheid waren leningen aan privé-ondernemingen evenmin opportuun. De banken zaten dus met veel, ondoelmatig gebruikt geld. Ze verhielpen dat probleem ten dele door de aankoop van staatsobligaties.<sup>11</sup>

De beursgang van de grote staatsbanken was bedoeld als laatste stap in het hervormingsproces. In een tijdsbestek van juni 2005 tot mei 2007 vroegen de *Bank of Communications* (BOCOM), de CCB, BOC en de ICBC zowel in Hongkong als in Shanghai een beursnotering aan.<sup>12</sup> Daarna konden de banken hun activa met 30 tot 80% vergroten. Tot die tijd hadden de banken al hun vermogens verder vergroot, o.a. door de hoge spaarquote, de beperkingen die gelden voor internationale overmakingen, de kapitaalinjecties (in de periode 1998-2005 in totaal \$ 95 miljard) en de koop van aandelen door strategische investeerders uit het buitenland.<sup>13</sup>

De *Derde Nationale Financiële Werkconferentie*, die in januari 2007 werd gehouden, concludeerde dat de hervorming van de banksector nog voortgezet moest worden. Vooral de niet-terugbetaalde leningen bedreigden de stabiliteit van de banken. In 2006 hadden banken nog in totaal \$ 206 miljard aan dubieuze leningen in hun boeken staan. Verder verwachtten analisten dat nog eens \$ 271 miljard niet terugbetaald zou kunnen worden. Ten slotte stonden er nog niet-terugbetaalde leningen van \$ 200 miljard in de boeken van de *asset management companies*.<sup>14</sup>

### Belangenverstrengeling: de staat kan niet loslaten

De hervormingen die in de banksector werden geïmplementeerd, kunnen worden omschreven als een 'coherente politieke overlevingsstrategie'.<sup>15</sup> De

staat blijft zich ook verder bemoeien met het lot van de banken. Ondanks de beursgang van de vier grote banken blijft dit kwartet voor het merendeel in staatshanden. Dit illustreert de politieke kant van het hervormingsproces. Terwijl de maatregelen van 1998 het bankwezen dichter bij de internationale standaard brachten, vergrootten andere maatregelen tegelijkertijd de controle van de staat. De technocratische hervormers rond minister-president Zhu Rongji konden het verzet van de conservatieve fractie binnen de Chinese leiding tegen een integrale hervorming van het banksysteem niet overwinnen.

Net als bij elke andere maatregel moesten de hervormers steun voor de beleidswijziging verwerven. Zhu Rongji koos niet voor de steun van de rijke kustprovincies teneinde een vérgaande hervorming van de banksector te verwezenlijken, maar steunde op de arme binnenlandse provincies en regio's. De bestuurders van deze provincies zijn afhankelijk van de subsidies uit Beijing. Zij konden zich dus vinden in een *centralisatie* van het banksysteem, dat ze in ruil voor hun steun verzekerde van de geldstroom van de centrale overheid.<sup>16</sup> De centrale overheid kon haar greep op de regionale economische ontwikkeling behouden. In een land met een voortdurende trend tot 'afscheiding', vooral in de rijke kustregio, werd deze financiële controle als essentieel instrument van de centrale overheid beschouwd. Deze *deal* kreeg een vervolg. Kort na de herstructurering van het bank- en belastingstelsel lanceerde de regering een kostbaar ontwikkelingsplan voor bevordering van de economische ontwikkeling in de arme provincies en regio's in het westen. De bestuurders van deze gebieden hadden de centrale regering herhaaldelijk gewezen op de kritieke sociale toestand en de ontevredenheid van de bevolking over de eenzijdige aandacht voor de kustregio's.

De gang van zaken rond de hervorming van het banksysteem maakt duidelijk dat de hervormers binnen de Chinese leiding rekening moeten houden met tegenstand van de ideologische conservatieven en dus moeten lobbyen bij andere invloedrijke bestuurders. Bovendien moeten beleidsmakers aan hun eigen politieke overlevingskansen denken. Een foute stap kan nog steeds tot onmiddellijk vertrek leiden. Derhalve kiest men vaak voor snelle successen in plaats van een moeilijke, maar op lange termijn effectieve oplossing van structurele problemen.<sup>17</sup> Achteraf bezien was de centralisering van het financiële beleid de belangrijkste prestatie van Zhu Rongji in

zijn poging het gehele stelsel te hervormen. Onder zijn leiding greep de regering de financiële crisis in Azië aan om de controle van de centrale overheid op de enorme financiële stromen te handhaven.<sup>18</sup> Dit was een onmisbare voorwaarde voor de implementatie van beleidsdoeleinden in andere sectoren van de economie.

Toen China toetrad tot de WTO, was het Chinese bank- en belastingwezen in feite slecht voorbereid op zijn functie in een moderne markteconomie. Dit was deels te wijten aan de erfenis van de planeconomie, maar ook aan het beleid van 'hervormingen zonder verliezers', waardoor de banken verplicht waren failliete staatsbedrijven met leningen te steunen. Zo konden de hervormers binnen de Chinese leiding voorkomen dat zij al vroeg in het hervormingsproces een ideologisch debat met de conservatieven moesten voeren, terwijl ze nog niet op overtuigende successen van het beleid konden wijzen. Sinds 1998 is dit beleid gewijzigd en heeft de staat bij wijze van spreken met terugwerkende kracht door achtereenvolgende kapitaalinjecties van honderden miljarden dollars de prijs betaald voor het eerder niet gevoerde debat. De stabiliteit van het banksysteem en de invoering van mechanismen van de vrije markt zijn nu de beleidsdoelen om ook in deze sector aan de eisen van de WTO te kunnen voldoen.<sup>19</sup>

Door oprichting van de *asset management companies* konden de staatsbanken de boeken oppoetsen en konden ze – met behulp van kapitaalinjecties – worden voorbereid op de beursgang. Daarmee werd echter het probleem van de niet-terugbetaalde leningen verder naar de toekomst verschoven. Bovendien werden de banken afhankelijk van de AMC's (en uiteindelijk de centrale overheid) als een gemakkelijke manier om dubieuze leningen kwijt te raken.<sup>20</sup> Andere noodzakelijke hervormingen, zoals de liberalisering van de rente en de toelating van privébanken, werden om vergelijkbare redenen vertraagd. Daarmee wordt duidelijk dat de Chinese banksector nog steeds gedomineerd wordt door de staat en dat de banken bij hun activiteiten ook verder rekening moeten houden met de staat. Aan de oppervlakte staat de Chinese banksector er inderdaad veel beter voor dan nog maar twee decennia geleden. Het is echter belangrijk te onthouden wat de exacte doeleinden achter deze hervormingen waren en dat er structureel nog niet zoveel is veranderd.

## Mondialisering van het Chinese hervormingsvraagstuk

Sinds einde 2006 mogen buitenlandse banken op de Chinese markt hun diensten aanbieden. Gezien de dominantie van de grote staatsbanken en coöperatieve Chinese banken spelen de buitenlandse banken echter een marginale rol. De toetreding tot de WTO betekende dus géén *big bang* voor de Chinese staatsbanken.<sup>21</sup> Een aantal internationale banken verwierf met het oog op toekomstige samenwerking een strategisch belang – 25% in totaal en 20% voor een enkele investeerder – in de grote Chinese banken.

Beoordeeld naar de omvang van hun vermogen zijn de grote staatsbanken ook naar internationale criteria grote banken. De activiteiten van deze banken en de samenwerking met buitenlandse banken dienen vooral de ‘kennisopbouw’. Zoals bij andere sectoren in het verleden is men bezig het functioneren van het internationale systeem te verkennen, teneinde de eigen efficiëntie te vergroten en daarmee de Chinese *economische* belangen goed te kunnen behartigen. Het optreden van Chinese banken in het buitenland moet vooralsnog tegen deze achtergrond worden geïnterpreteerd. Zo zal bijvoorbeeld de samenwerking tussen de Chinese autoriteiten en de *Monetary Authority of Singapore* de Chinese banken toegang verschaffen tot de Aziatische financiële markten. De diverse activiteiten van de Chinese banken beloven een snel leerproces. De huidige fase van hun ontwikkeling betekent dan ook geen adempauze voor de gevestigde spelers op het internationale toneel. De ontwikkeling in andere sectoren maakt duidelijk hoe snel Chinese actoren tot volwaardige concurrenten kunnen uitgroeien. Gezien de huidige problemen van de grote internationale banken is dat geen aanlokkelijk vooruitzicht.

De intrede van de Chinese banken en staatsfondsen op het internationaal toneel komt op een moment waarop het systeem zelf een crisis ondergaat. Menigeen is er bezorgd over dat de aankoop van aandelen door staatsfondsen de huidige crisis niet zal kunnen verhelpen. Anderen verwachten echter dat de participatie van de fondsen de betrokken regeringen een belang in het kapitalistische systeem zal geven. Uiteindelijk zal dit systeem zelf voldoende veerkracht moeten tonen om te kunnen overleven.<sup>22</sup>

Het optreden van de Chinese banken en het staatsfonds CIC bij het ‘redden’ van internationale financiële instellingen is gedreven door de wens van de regering een deel van de deviezenreserves van

ongeveer \$ 1,5 biljoen gespreider en winstgevend te gaan beleggen. Dat werd in de loop van 2007 duidelijk met de aankoop door CIC van belangen in *Blackstone* (9,9%) voor \$ 3 miljard en in *Morgan Stanley* (9,9%) voor \$ 5 miljard, alsmede door CITIC van belangen in *Bear Stearns* (6%) voor \$ 1 miljard. Ook Chinese banken verwierven al belangen in het buitenland, zoals de ICBC, met een belang van \$ 5,5 miljard in de Zuid-Afrikaanse *Standard Bank*.

Ongetwijfeld is er nog voldoende kapitaal voor verdere stappen. Sinds de eerste beursgangen in 2005 hebben de Chinese banken door aandelenverkoop rond \$ 63 miljard kapitaal opgebouwd. Ondanks de opening van de Chinese markt behoeven Chinese banken nog niet al te veel te vrezen voor concurrentie van buitenlandse banken, omdat men profiteert van de liquiditeit op de spaartegoeden van de privé-huishoudens van ongeveer \$ 2,5 biljoen. Bovendien steunt de regering uitdrukkelijk de Chinese banken bij de aankoop van belangen in buitenlandse concurrenten die minder sterk zijn getroffen door de *subprime*-crisis, maar op dit moment moeilijk kapitaal kunnen krijgen.<sup>23</sup>

Gezien de ratio achter het interne economische beleid is dit een poging tot stabilisering van het gehele systeem. Op lange termijn is echter ook de invloed in deze instellingen een doel op zich zelf. De Chinese economie verkeert in een moeilijke overgangsfase. Structurele problemen thuis bergen gevaren voor het hervormingsbeleid. Externe instabiliteit en economische problemen van de belangrijkste handelspartners kunnen zich snel doorvertalen naar een sociaal-economische chaos in China zelf. De beslissingen die Chinese banken en staatsfondsen zullen nemen, zullen in eerste instantie door deze overwegingen worden gedreven. Kennis en juiste inschatting van het Chinese economische hervormingsbeleid en de belangrijkste economische spelers zijn daarom essentieel voor de beoordeling van hun optreden. Met de komst van de Chinese banken en staatsfondsen is de wereldeconomie ongetwijfeld weer een stukje ‘Chineser’ geworden.

## Noten

- 1 Staatsfondsen (*sovereign wealth funds*) – of door de overheid gecontroleerde fondsen – zijn financiële instellingen in het bezit van een staat. Zij beheren openbare geldmiddelen en investeren deze in diverse categorieën van aandelen. Zie Deutsche Bank Research, ‘Staatsfondsen: Staatliche Auslandsinvestitionen im Aufwind’, 18 december 2007

- (www.dbresearch.com/PROD/DBR\_INTERNET\_EN-PROD/PROD000000000219224.pdf, blz. 3).
- 2 Wu Jinglian, *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*, Mason, OH: Thomson South-Western, 2005, blz. 57.
  - 3 Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transition and Growth*, Cambridge, MA: MIT Press, 2007, blz. 87.
  - 4 Zie Lawrence Lau, Qian Yingyi & Gerard Roland, 'Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition', in: *Journal of Political Economy*, 108, no. 1 (2000), blz. 120-143.
  - 5 Wu Jinglian, *a.w. noot 2*, blz. 82-83; Naughton, *a.w. noot 3*, blz. 87.
  - 6 Wu Jinglian, *a.w. noot 2*, blz. 218; Naughton, *a.w. noot 3*, blz. 451.
  - 7 John P. Bonin, 'Banking Reform in China: Gradually Strengthening Pillar or Fragile Reed?', *Working Paper*, juni 1999 (www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp234.pdf, blz. 12-14).
  - 8 Wu Jinglian, *a.w. noot 2*, blz. 220; Bonin, *a.w. noot 7*, blz. 10.
  - 9 Wu Jinglian, *a.w. noot 2*, blz. 531; Victor Shih, 'Partial Reform Equilibrium, Chinese Style: Political Incentives and Reform Stagnation in Chinese Financial Policies', in: *Comparative Politics Studies* 40, no. 10 (2007), blz. 1246; Kumiko Okazaki, *Banking System Reform in China: The Challenges of Moving Toward a Market-Oriented Economy*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2007, blz. 17-22.
  - 10 Okazaki, *a.w. noot 9*, blz. 23; Woo Wing Thy, 'Some unorthodox thoughts on China's unorthodox financial sector', in: *China Economic Review*, no. 13 (2002), blz. 388.
  - 11 Woo, *a.w. noot 10*, blz. 391.
  - 12 De *Bank of Communications* is de vijfde grote staatsbank. De CCB is alleen aan de beurs van Shanghai genoteerd. De ABC is nog niet aan de beurs genoteerd. Einde 2006 had de ICBC een vermogen van \$962 miljoen, de BOC \$682 miljoen, de CCB \$698 miljoen en de BOCOM van \$220 miljoen.
  - 13 Okazaki, *a.w. noot 9*, blz. 25, 44.
  - 14 *Ibid.*, blz. 53-54.
  - 15 Shih, *a.w. noot 9*, blz. 1238.
  - 16 *Ibid.*, blz. 1243.
  - 17 *Ibid.*, blz. 1245.
  - 18 *Ibid.*, blz. 1247.
  - 19 Naughton, *a.w. noot 3*, blz. 453, 460.
  - 20 Shih, *a.w. noot 9*, blz. 1253.
  - 21 Deutsche Bank Research, 'China's banking sector: Ripe for the next stage?', 7 december 2006 (www.dbresearch.com/PROD/DBR\_INTERNET\_EN-PROD/PROD000000000204417.pdf, blz. 13).
  - 22 'The Invasion of the sovereign-wealth funds', in: *The Economist*, 19 januari 2008, blz. 11.
  - 23 'China Supports Overseas Takeovers by Its Banks', *Bloomberg*, 25 januari 2008 (www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601089&sid=aq26Oh7z0oGU&refer=china)

Susann Handke is jurist en sinoloog; zij houdt zich bezig met de institutionele ontwikkeling van de Chinese economie.

# China's groei verdeelt Latijns-Amerika

Net als de rest van de wereld is Latijns-Amerika sinds enkele jaren bezig met een snelle heroriëntatie van zijn economische en politieke betrekkingen met China.<sup>1</sup> Door langdurige hoge groeicijfers is evident dat China de (informele) winnaar is van de recente globaliseringsspurts. En zeker sinds de Chinese toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie WTO in 2001 kan niemand er meer omheen dat China een spil is in de wereldeconomie. De gevolgen hiervan zijn belangrijk voor en in Latijns-Amerika, zoals onder andere duidelijk wordt uit een reeks nieuwe rapporten van internationale organisaties.<sup>2</sup> Verder ontstaan er door de verzwakking van de *Washington Consensus* en de opkomst van de *Beijing Consensus* nieuwe perspectieven voor Zuid-Zuid-betrekkingen. Tegelijkertijd dreigt het 'China-effect' Latijns-Amerika verticaal te verscheuren: terwijl Zuid-Amerika profiteert van de grondstoffenboom, bezorgt China's snelle groei Midden-Amerika en Mexico nachtmerries.

## China en Latijns-Amerika's neoliberale globalisering

Latijns-Amerika en China kunnen beide terugblikken op dertig jaar waarin liberalisering het economisch beleid heeft gedomineerd. Internationale handel en investeringen hebben steeds meer de ruimte gekregen en de particuliere sector heeft veel terrein gewonnen ten opzichte van de publieke sector en staatsbedrijven. Naast de verschillende uitgangspunten was er een belangrijk verschil in de impuls voor neoliberalisering: waar Latijns-Amerika vooral van *buitenaf* gedwongen werd tot deregulering en privatisering (ten tijde van de schulden crisis), vond in China vanaf 1978 de economische transformatie van *binnenuit* plaats (onder aanvoering van Deng Xiaoping). Ook valt op dat er in China een heel andere opvatting bestaat over de rol van de staat in het stimuleren van de economie. Hoewel de Chinese economie verregaand is geliberaliseerd, blijft de overheid een actieve en sturende rol spelen bij het aantrekken van buitenlandse investeringen, de bevordering van de export, de garanderen van de beschikking over de benodigde grondstoffen (import) en het verhogen van het niveau van kennis en technologie. Deze opvatting en praktijk van een sterke staat contrasteren met de kleine en veelal zwakke

staat in Latijns-Amerika na bijna drie decennia van liberaal beleid. Overigens is de sterke Chinese staat minder het gevolg van een ideologische erfenis dan van een pragmatische keuze voor een kapitalistisch model met een centraal sturende en autoritaire overheid.

China's keuze voor een sturende staat heeft meer vruchten afgeworpen dan het Latijns-Amerikaanse traject van liberaliseren en veel privatiseren. Al een kwart eeuw groeit de Chinese economie drie keer zo snel als die van Latijns-Amerika en de Cariben (LAC). Hierdoor is het bruto nationale product van China nu groter dan dat van de hele LAC-regio. Anderzijds is de Chinese bevolking ook meer dan twee keer zo omvangrijk, waardoor het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking in China nog altijd minder dan de helft is van dat in Latijns-Amerika.

Net als elders heeft de import van Chinese producten ook in Latijns-Amerika een grote vlucht genomen. Winkels en markten worden overstroomd met de goedkope spullen die China tot 's werelds snelst groeiende economie hebben gemaakt: kleding, schoeisel, speelgoed, huishoudelijke artikelen, alsmede ook steeds meer elektronische artikelen zoals televisies, mobiele telefoons en computers. In 2006 had de Latijns-Amerikaanse import van Chinese goederen een waarde van zo'n 25 miljard euro. Dit cijfer betreft echter alleen de legale handelsstromen; in werkelijkheid wordt er op illegale wijze – door middel van *piratería* & *contrabando* – nog voor miljarden euro's meer uit China geïmporteerd.

Zowel kleine (familie-)bedrijfjes als middelgrote Latijns-Amerikaanse bedrijven van gebruiksgoederen slagen er niet in te concurreren met de lage prijzen van de Chinese massaproductie. De lage lonen in China zijn daarvan een belangrijke oorzaak: een Latijns-Amerikaanse arbeider kost gemiddeld vier keer zoveel als een Chinese arbeider. Maar ook schaalverschillen spelen een rol, want de productie door zowel *multinationals* als lokale bedrijven in China heeft een grootschalig karakter. Bovendien steekt de regionalisering van productieketens van Latijns-Amerika schril af tegen die van Azië: *Made in China* betekent in feite zoets als *Made in Vietnam and China* of *Made in South-Korea and China*. Sinds China's toetreding tot de WTO zijn veel import-

belemmeringen voor Chinese goederen niet meer toegestaan, al kan er wel gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid bij de WTO een anti-dumping-procedure op gang te brengen.

Om zijn positie binnen de WTO te verwerven, heeft China van 1986 tot 2001 vele multilaterale en bilaterale onderhandelingen gevoerd en beleids-hervormingen doorgevoerd. In dit verband werden tevens China's diplomatieke betrekkingen alom ter wereld geïntensiveerd. Richting Latijns-Amerika werden vanaf het begin van de jaren negentig tal van initiatieven ontplooid: China werd in 1991 permanente waarnemer bij de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB), in 1994 bij de Latijns-Amerikaanse Associatie van Integratie (ALADI) en later, in 2004, ook bij de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS). Andere betrekkingen behelzen China's lidmaatschap van de Caribische Ontwikkelingsbank (1998) en permanente overlegmechanismen van China met de regionale integratieblokken MERCOSUR en CARICOM.

### Zuid-Amerika's bonanza

Landen met veel grondstoffen profiteren van de snelle Chinese groei en globalisering, omdat China steeds meer goederen, zoals ijzer, olie, koper en hout, maar ook voedsel en veevoer importeert. Sinds 2000 is de waarde van Latijns-Amerika's export naar China meer dan verdrievoudigd. Natuurlijk spelen de internationale prijsstijgingen van grondstoffen hierin mee, die ook in belangrijke mate te danken zijn aan de stijgende vraag van China en andere Aziatische landen. Hierdoor is een product als ijzer de laatste tijd twee keer zoveel waard als in de jaren tachtig en negentig.

In Latijns-Amerika zijn het vooral Zuid-Amerikaanse landen die de *export naar China* hebben zien stijgen. Argentinië en Brazilië verdienen jaarlijks ieder meer dan twee miljard euro met de verkoop van soja aan China. Voor een land als Peru is China een belangrijke afzetmarkt (ruim 10% van de totale Peruaanse export) voor koper, lood en ijzer, maar ook voor bijna een half miljard euro aan vismeel. En door de groeiende Chinese vraag naar koper zijn de stroom van Chili's belangrijkste exportproduct naar China en de prijs op de wereldmarkt sterk gestegen. De Chileense koperexport naar China kende in 2004 een waarde van maar liefst 2,5 miljard euro, terwijl Chinese bedrijven miljarden investeren in Chili's kopersector. Vanwege deze profijtelijke eco-

nomische betrekkingen heeft Chili vorig jaar als eerste land in Latijns-Amerika een vrijhandelsverdrag met China getekend.

Ook president Chávez ziet de handel met China graag snel groeien. Als hij erin slaagt verandering te brengen in de nu nog geringe export van olie naar China, zou Venezuela's afhankelijkheid van de Amerikaanse markt verminderen. Op gezette tijden bezoekt Chávez China en in 2005 werd een bilateraal verdrag getekend voor een Chinese investeringslening van 4 miljard dollar in energieprojecten en infrastructuur. Hij kondigde aan dat de olie-uitvoer naar China van dagelijks 70.000 vaten zou worden opgevoerd naar 600.000 vaten. Het is echter de vraag of dit zal lukken, want de relatief zware Venezolaanse olie vereist een speciaal raffinageproces. Verder ligt Venezuela niet aan de Stille Oceaan en omdat grote olietankers niet door het Panamakanaal kunnen varen, duurt het vervoer van Venezolaanse olie naar China via Afrika veertig dagen. Dat is veel langer (en daarmee duurder) dan het transport van olie uit het Midden-Oosten of Afrika zelf.

Naast exportgroei profiteren Zuid-Amerikaanse landen van *Chinese investeringen*, want China's behoefte aan grondstoffen leidt tot de aanwending van nieuw investeringskapitaal. Tijdens zijn staatsbezoek in 2004 aan een aantal Latijns-Amerikaanse landen zei president Hu Jintao dat China in tien jaar 100 miljard dollar zou gaan investeren in de regio. Die uitspraak lijkt tot nu toe wat voorbarig, maar dat neemt niet weg dat Chinese (staats-)bedrijven allerlei omvangrijke investeringen doen. In Ecuador heeft *China National Petroleum* in 2005 \$1,4 miljard geïnvesteerd in oliereserves en -pijpleidingen. Dat zelfde jaar investeerde het Chinese *Minmetals* \$2 miljard in een koperproject, samen met de Chileense koper-gigant *Codelco*.

Sommige Chinese investeringen in Zuid-Amerika zijn verrassend van aard en effect. Met Brazilië heeft China al langer een reeks *hightech*-samenwerkingsprojecten, vooral sinds Beijing in 1993 de betrekkingen met Brazilië als een Strategische Alliantie heeft bestempeld. Verscheidene Braziliaans-Chinese ondernemingen houden zich bezig met de ontwikkeling van satellieten, een luchtvaartprogramma, biotechnologie en kernenergie. Onlangs hebben Chinese investeringen in zowel Venezuela als Colombia bijgedragen aan toenadering tussen deze Zuid-Amerikaanse buurlanden. Onder andere dank zij investe-

ringen van het Chinese bedrijf *Petrochem* in nieuwe Colombiaanse olievelden zal een oliepíjlijn tussen Colombia en Venezuela worden aangelegd. In 2005 tekenden de politieke tegenstanders Chávez en Uribe ook een verdrag voor de constructie van een gaspijplijn tussen beide landen. Die pijplijnen zullen de export van zowel Colombiaanse als Venezolaanse gas en olie via de Stille Oceaan naar China bevorderen.

### **Mexico en Midden-Amerika weggeconcentreerd**

Terwijl de economische relaties tussen Zuid-Amerika en China vaak als complementair worden bestempeld, staan de Chinese betrekkingen met Midden-Amerika en Mexico in het teken van concurrentie. Deze landen bieden niet de grondstoffen en landbouwproducten waaraan in China grote behoefte bestaat. Bovendien concurreren ze met China in hun belangrijkste exportmarkt: de Verenigde Staten. Voor Mexico is China's globalisering een traumatische ervaring. Op de Amerikaanse markt heeft China Mexico ingehaald als tweede importland. China

## **Sinds 2000 is de waarde van Latijns-Amerika's uitvoer naar China ruim verdrievoudigd**

concurrere op 12 van Mexico's 20 belangrijkste exportcategorieën, en dat terwijl 90% van Mexico's export bestemd is voor de Verenigde Staten.

Sinds China's toetreding tot de WTO heeft ook de Amerikaanse markt te maken met een vloedgolf van Chinese kleding en apparaten. En dat zijn juist de spullen die in Mexicaanse en Midden-Amerikaanse *maquilas* worden gefabriceerd voor export naar de Verenigde Staten. De *maquila* of *maquiladora* is een assemblagefabriek, meestal van elektronica of kleding. Met lokale arbeiders worden geïmporteerde onderdelen uit Azië samengesteld tot eindproduct voor uitvoer naar de Verenigde Staten; een typisch geval van neoliberale globalisering. Hoewel het 'gastland' er niet veel belastinginkomsten of technologische vooruitgang aan overhoudt, vormen de *maquilas* wel een belangrijke bron van werkgelegenheid. De vrijhandelsverdragen van de Verenigde Staten met Mexico (NAFTA, 1994) en Midden-Amerika (CAFTA, 2006) zouden deze vorm van productie en extra banen bevorderen, zo was de algemene verwachting.

Terwijl die verwachting in eerste instantie leek uit te komen, blijken Mexico en Midden-Amerika nu meer de verliezers te worden van die zelfde neoliberale globalisering. China maakt deel uit van een regionaal productienetwerk in Azië, dat steeds efficiënter en sneller werkt en steeds hoogwaardiger producten aflevert, tegen lagere prijzen dan de *maquilas*. Door het Chinese succes gaan in Mexico investeringen en banen in *maquiladoras* verloren. Eenderde van de Mexicaanse fabrieken die tussen 2000 en 2003 sloten, werd verplaatst naar China. In vergelijking met Midden-Amerika en Mexico investeert de Chinese overheid veel meer geld in onderwijs en technologische kennis, en dit beleid werpt zijn vruchten af. Daarnaast doet modernisering van transportsystemen afbreuk aan een van de weinige comparatieve voordelen van Mexico en Midden-Amerika: hun korte afstand tot de Verenigde Staten.

De perspectieven voor industrialisering in Midden-Amerika en Mexico kalven af door het succes van China als 'fabriek van de wereld'. Er zijn nog wel enkele marktvoordelen, zoals het snel kunnen afleveren van modegevoelige producten als confectie, want het feit dat deze landen zich op slechts enkele dagen rijden of varen van de Amerikaanse markt bevinden, blijft een comparatief voordeel bieden. Ook voor communicatiesoftware en de vliegtuigsector blijven Mexico en Midden-Amerika interessant, omdat de Verenigde Staten om redenen van nationale veiligheid huiverig zijn voor importeren uit China. Zo worden mobiele telefoons voor de Amerikaanse markt gemaakt met *hardware* (het apparaat) afkomstig uit China, waar dan pas in Mexico de *software* aan wordt toegevoegd. Maar afgezien van deze groeimogelijkheden overheerst het pessimisme, zeker nu er net weer een Amerikaanse recessie dreigt. Bij de vorige recessie ging bijna een vijfde van de banen in Mexico's *maquila*-sector verloren.

### **Beijing Consensus in plaats van Washington Consensus?**

Vormt China's groei een bedreiging of juist een kans voor Latijns-Amerika's ontwikkeling? Door het contrast tussen Mexico en Midden-Amerika's problemen met Chinese concurrentie en Zuid-Amerika's positieve macro-economische resultaten is op die vraag geen eenduidig antwoord te geven. 'China' verdeelt Latijns-Amerika op dit moment. En die uiteenlopende ontwikkelingsperspectieven voor het noorden en het zuiden van de regio kun-

nen gevolgen hebben voor de regionale integratie van Latijns-Amerika. Tegelijkertijd krijgen oude plannen voor Zuid-Zuid-handel en -samenwerking eindelijk gestalte onder invloed van China's snelle integratie in de wereldeconomie en de vele regionale en mondiale diplomatieke initiatieven van de Volksrepubliek.

De uiteenlopende Latijns-Amerikaanse economische ervaringen en perspectieven met China vertalen zich in verschillen in diplomatieke en politieke betrekkingen. Zoals Mexico het allerlaatste WTO-lid was dat akkoord ging met China's lidmaatschap, zo zal het nu zo lang mogelijk de erkenning van China als volwaardige markteconomie proberen uit te stellen. Volgens WTO-regels kan China, net als elk ander nieuw lid, gedurende de eerste 15 jaar na toetreding door andere leden behandeld worden als een niet-markteconomie (of transitie-economie), waardoor deze landen gerechtigd zijn hun binnenlandse markt in bepaalde gevallen te beschermen tegen goedkope Chinese goederen. Terwijl Mexico, net als de Verenigde Staten en de EU, nog niet bereid is China die status van markteconomie te verlenen, gingen Brazilië, Chili, Argentinië, Venezuela en Peru al in 2004 hiertoe over. Hun bereidwilligheid werd natuurlijk door China beloofd met beloften en overeenkomsten voor substantieel meer handel en investeringen.

Maar wat betekenen de Chinese handel en investeringen op langere termijn? In weerwil van de florissante cijfers en bloeiende betrekkingen gaan er ook geluiden op dat China's groei tot nieuwe economische afhankelijkheid van Latijns-Amerika zal leiden. De verkoop van grondstoffen aan China versterkt de afhankelijkheid van de export van één of enkele grondstoffen, terwijl industrialisering in de toekomst moeilijker wordt door de concurrentiekracht van Chinese producten, zowel op de internationale als de lokale markt. Is het huidige handelspatroon, waarin Latijns-Amerika voornamelijk grondstoffen naar China exporteert en Chinese industrieproducten importeert, niet juist een schoolvoorbeeld van handel tussen een ontwikkelingsregio en een geïndustrialiseerd land?

Anderzijds maakt de groei van China Latijns-Amerika economisch minder afhankelijk van de Verenigde Staten – en dat biedt mogelijkheden voor een nieuwe regionale koers. China is inmiddels 's werelds vierde economie, groter dan die van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk of Italië, en de toenevende Chinese handel en investeringen dragen bij

aan financiële mogelijkheden voor nieuw Latijns-Amerikaans beleid en nieuwe initiatieven. Met de komst van veel linkse presidenten in Latijns-Amerika is een einde gekomen aan het steeds verder liberaliseren van de economie, terwijl een aantal landen versneld hun schulden aan het IMF heeft afgelost. Bovendien is in januari 2008 de *Banco del Sur* van start gegaan, met 10 miljard dollar. Deze regionale ontwikkelingsbank, onder aanvoering van Brazilië, Venezuela en Argentinië, geldt als een alternatief voor de Wereldbank en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, die het neoliberale beleid in de regio gestimuleerd hebben. Met de oprichting van een eigen ontwikkelingsbank keerden Latijns-Amerikaanse presidenten zich expliciet tegen de *Washington Consensus*: de overeenstemming sinds eind jaren tachtig tussen machtige (in Washington DC gevestigde) Amerikaanse en internationale instellingen dat ontwikkelingslanden hun economie vérgaand moesten liberaliseren en alleen met dergelijk beleid aanspraak konden maken op schuldverlichting en nieuwe leningen.

De *Banco del Sur* is één van de tekenen dat de *Washington Consensus* in Latijns-Amerika zijn langste tijd heeft gehad, maar daarmee is niet gezegd dat de *Beijing Consensus* een vergelijkbare invloed op de regio zal krijgen.<sup>3</sup> In vergelijking met China's relaties met andere ontwikkelingsregio's zijn die met Latijns-Amerika minder intensief. Niet alleen lijken ze minder prioriteit te hebben, maar China opereert ook met voorzichtigheid in 'de achtertuin van Amerika'. Ook is het aandeel van Chinese investeringen in Latijns-Amerika minder groot dan dat in andere regio's. Wel draagt de snelle modernisering van China – in tegenstelling tot de moeizame Latijns-Amerikaanse ontwikkeling – bij aan de herbezinning die in de regio gaande is op de ideologie van een sterke markt en een bescheiden staat. En zeker in landen waar export van grondstoffen naar China en hogere grondstoffenprijzen via staatsbedrijven direct de staatskist spekken, biedt het 'China-effect' mogelijkheden voor ander economisch beleid en een meer actief sturende en investerende overheid.

In ieder geval betekent de groei van de economische en politieke betrekkingen met China een wezenlijke verdieping van de Zuid-Zuid-relaties, met concrete gevolgen op de korte en lange termijn. Als 's werelds grootste ontwikkelingsland komen de belangen van China vaak overeen met die van andere Derde-Wereldlanden. Dit bleek ook in 2003 tijdens



de WTO-top in Cancún (Mexico), toen China zich aansloot bij de groep van ruim twintig ontwikkelingslanden onder leiding van de Braziliaanse president Lula. Onder het motto 'marktopening moet van twee kanten komen' gingen zij niet akkoord met het Amerikaanse en Europese protectionisme. Dat die top flopte en er nog steeds geen akkoord is bereikt, toont aan dat er in internationale besluitvorming rekening moet worden gehouden met opkomende economieën als Brazilië en China, vooral als zij gezamenlijk opereren.

### Noten

1 In 2007 verschenen twee speciale nummers van de *Journal of Developing Societies (JDS)*, getiteld "The 'China effect' on South-South Relations" (jrg. 23, nrs 3 & 4), onder redactie van de auteurs, met daarin artikelen over China en ontwikkelingsregio's (Alex E. Fernández Jilberto & Barbara Hogenboom), Afrika (Piet Konings), Indonesië (J. Thomas Lindblad), het Midden-Oosten (Gouda Abdel-Khalek & Karima Korayem), Rusland (André Mommen) en Latijns-Amerika (Alex E.

Fernández Jilberto & Barbara Hogenboom): zie [www.jds.sagepub.com](http://www.jds.sagepub.com). Over de nieuwe verhoudingen tussen Latijns-Amerika en China is een bundel in voorbereiding.

- 2 Zie o.a. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, dat is verschenen bij de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (2006), het bij de OESO verschenen *The Visible Hand of China in Latin America* (2007) en delen uit de jaarlijkse rapporten, getiteld *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean* en *Latin America and the Caribbean in the World Economy* van de ECLAC (Regionale Economische Commissie van de VN).
- 3 Zie voor het belang van de *Beijing Consensus* in Afrika bijvoorbeeld het artikel over Tanzania van Karel van Hoestenbergh en Meine Pieter van Dijk, in: *Internationale Spectator*, november 2007, blz. 539-542.

Alex E. Fernández Jilberto is werkzaam bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam; Barbara Hogenboom is verbonden aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam.

## Publication in Series Clingendael Diplomacy Papers:

### ***Japan's Economic Diplomacy towards China: The Lure of Business and the Burden of History***

by Maaïke Okano-Heijmans

Economic diplomacy is intrinsically a product of internal pressures. It is positioned at the intersection of politics and economics, of the international and the domestic, and of government and other actors. Collective memory profoundly shapes Japanese identity, thereby interfering directly and indirectly with Japan's economic diplomacy. What are, then, the truths and myths behind the popular catchphrase 'cold politics, hot economics', which for many years was used to characterize Japanese-Chinese relations?

Collective memory has intervened in Japan's economic diplomacy throughout the last decade, especially at times of growing anxiety in periods of transition. China's rise at the time of a domestic downturn in Japan and China's accession to the WTO were such periods. Maaïke Okano-Heijmans analyses this process at three levels in this paper. First, changes at the multilateral level have the potential to inflate historical problems and undermine generally positive economic relations. This is illustrated by the China factor in Japan's regional diplomacy. Second, the intervention of collective memory in economic diplomacy occurs at the bilateral level, particularly in generally predetermined as well as ongoing negotiations. The stalling of summit meetings and slowdown in economic negotiations during Japanese Prime Minister Koizumi's tenure are a case in point. Third, in the domestic sphere, occurrences in the political field have the potential to enhance disputes and developments over historical issues. Here, politicians' personal choices and the influence of the public and of a relatively small but influential group of politically powerful lobby groups are of the utmost importance.

Okano-Heijmans argues that actors engaged in Japan's economic diplomacy seem not to be sufficiently aware of, or able to shape, these processes.

*Clingendael Diplomacy Paper 14, 56 pp.*  
The Hague, Clingendael Institute, November 2007  
ISBN: 978-90-5031-119-9

# Economie en diplomatie in de relatie Japan-China

## Voorwaarts ondanks het verleden

Sinds de jaren '90 heeft Japan zijn diplomatie in Oost-Azië op allerlei manieren opnieuw vormgegeven. Deze strategische aanpassingen zijn voornamelijk ingegeven door de terugkomst van zijn grote buur, China, op het wereldtoneel. De almaar groeiende economie, het meer assertieve veiligheidsbeleid en de toenemende invloed van de Chinese financiële sector baren leiders in Tokio zorgen. Terwijl grote Japanse ondernemingen profiteren van de groei van China, moeten midden- en kleinbedrijven structurele aanpassingen doorvoeren om het hoofd boven water te houden. Ook de Japanse overheid voert daarom economische hervormingen door, mede als antwoord op de stagnerende economische groei van de jaren '90 tot 2003 en op de snelle vergrijzing. Tegelijkertijd is er sprake van groeiend nationalisme als reactie op onzekerheid. Allerlei politici proberen Japan assertiever op de internationale kaart te zetten. De relatie tussen Japan en China – die elkaar het leiderschap in de regio misgunnen – is aldus op scherp gezet.

De bilaterale relatie tussen Japan en China heeft een nogal schizofreen karakter. Geschillen op politiek terrein gaan samen met steeds intensievere economische betrekkingen. Deze paradoxale situatie wordt gevoed door discrepanties in percepties van politici, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en het publiek. Verschillen komen tot uiting in de dynamiek op de scheidslijnen van buitenlands en binnenlands beleid, de politieke en economische sector, alsmede van de overheid en andere spelers. Het beladen verleden speelt hierbij een belangrijke rol. De vraag *hoe en wanneer* collectief geheugen intervineert in Japans *economische diplomatie* ten opzichte van China verdient aandacht.

Economische diplomatie is diplomatie die zich bezighoudt met economische beleidskwesties en diplomatie waarbij economische middelen worden aangewend om specifieke doeleinden van buitenlands beleid te bewerkstelligen.<sup>1</sup> Ontwikkelingshulp is een belangrijk instrument, en ook strategie op het gebied van regionale samenwerking, topconferenties

en gedrag inzake handelsconflicten zijn uitingen van economische diplomatie. Op al deze vlakken heeft sinds de jaren '90 een substantiële ontwikkeling plaatsgevonden in de Japans-Chinese relatie.

Het traumatisch verleden komt in de hedendaagse politiek tot uiting via het collectief geheugen. Dit is een voortdurend proces van onderhandeling over visies op de relatie tussen verleden en heden.<sup>2</sup> Het is dus breder dan 'geschiedenskwesties' als zodanig, die (onder meer) (school)boeken, interpretaties van de oorlog en uitingen hiervan in musea omvatten.<sup>3</sup> Collectief geheugen is nauw gerelateerd aan nationale identiteit, die gekozen is – bewust of onbewust – en veranderlijk. Beide ontwikkelen zich door de sociale constructie van de werkelijkheid en worden gevormd door de wisselwerking tussen overheid en publiek. De mate waarin collectief geheugen invloed uitoefent op economische diplomatie is dus in grote mate afhankelijk van de binnenlandse institutionele context, de betrokken actoren en de manier waarop het publiek 'de ander' beziet. Ook op dit vlak hebben grote veranderingen plaatsgevonden, die hun stempel hebben gedrukt op de Japanse economische diplomatie ten opzichte van China.

Geschillen tussen Japan en China over de kijk op de oorlogsgeschiedenis gingen tussen 2001 en 2006 veelal over bezoeken van regeringsleiders aan de Yasukuni Tempel in het centrum van Tokio. In deze tempel zijn alle in oorlogen omgekomen Japanners bijgezet, inclusief veroordeelde oorlogsmisdadigers. Japanse (school)boeken die van een revisionistische visie op de oorlogsgeschiedenis getuigen en uitingen van ideeën over de oorlog in musea in beide landen zijn sinds de jaren '90 oorzaak van onenigheid. Ook officiële uitspraken van leiders over het gedeelde verleden, controversieel of verzoenend van aard, drukken hun stempel op de bilaterale relatie.<sup>4</sup> Om inzicht te vergroten in de samenhang tussen geschiedenis, politiek en economie in de internationale omgeving, verdient het aanbeveling uitingen van economische diplomatie te analyseren en met het collectief geheugen te verbinden.

### Strategische inzet van ontwikkelingshulp

Ontwikkelingshulp is de bekendste vorm van economische diplomatie. De inzet van ontwikkelingsbeleid is zeker van belang voor Japan, dat beperkt is in zijn diplomatieke speelruimte door de afzwering, in de naoorlogse grondwet, van militaire middelen. Ten koste van economische doeleinden hebben nationale belangen en buitenlandse strategische beleidsdoelen sinds de jaren '90 prioriteit gekregen in het Japanse ontwikkelingsbeleid.

Japan begon met ontwikkelingshulp aan China in 1979. Beide landen zagen dit als onofficiële genoegdoening voor schade en leed uit de oorlogsjaren.<sup>5</sup> Onduidelijkheid over de motieven en wijze van verstrekking van de hulp leidde echter sinds de jaren '90 tot toenemende onenigheid. De Chinese regering betichtte Japan openlijk van aanwending van ontwikkelingshulp voor economische diplomatie.<sup>6</sup> De Japanse regering op haar beurt ageerde tegen claims van individuele Chinezen dat Japan nooit iets had betaald voor oorlogsleed, en verlangde van Beijing dat de omvang en inhoud van de Japanse ontwikkelingshulp beter kenbaar gemaakt zouden worden aan het Chinese volk.

Twee belangrijke verschuivingen in de hulp van Japan aan China vonden medio jaren '90 plaats. Ten eerste begon Japan hulp meer te gebruiken als *afkeurend invloedsmiddel*, ofwel om kwalijk gedrag van Beijing te bestrijden. Hoewel de beperkte invloed van de sancties verraadt dat Tokio vooral symboolpolitiek bedreef,<sup>7</sup> toonde dit de groeiende assertiviteit van Japan aan. Daarnaast verschoof het centrum van beleidsvorming van de bureaucratie naar politici, als gevolg van electorale en bestuurlijke hervormingen en het verschijnen coalitieregeringen. Politieke kortetermijnbelangen en de publieke opinie kregen in deze nieuwe strategische en institutionele omgeving meer invloed op beleid. De gevolgen hiervan werden duidelijk, toen in 2005 het besluit werd genomen de gunstige leningen aan China per 2008 stop te zetten: de procedures die normaal gesproken aan een dergelijke beslissing voorafgaan, werden hierbij opzijgezet. Politici slaagden erin dit besluit door te drukken dank zij een algeheel negatief imago van China, na een discussie die was aangewakkerd door een reeks bilaterale conflicten over het verleden en door onderbuikgevoelens over de dreiging van opkomend China. De omgang met het verleden speelde aldus een belangrijke rol in de herformulering van ontwikkelingshulp als instrument van economische diplomatie.

### Regionale diplomatie

Veranderingen in de regionale strategie van Japan leggen zowel direct als indirect beleid ten opzichte van China bloot. Indirect Chinabeleid betreft aspecten van het Japans buitenlands beleid die niet direct betrekking hebben op China, maar gezien kunnen worden als pogingen van Japan om zijn relatieve positie ten opzichte van China te verbeteren. De regionale strategie van Japan wordt gekenmerkt door direct engagement en indirecte concurrentie met China. De invloed van collectief geheugen is het meest kenbaar in de indirecte strijd tussen de twee landen om leiderschap binnen regionale samenwerkingsorganen. Bij Japans regionale diplomatie via bilaterale kanalen is de rol van geschiedenis beperkter.

Een eerste voorbeeld van *concurrentie* vinden we vroeg in de jaren '90. Toen begon Japan officiële onderhandelingen over diplomatieke betrekkingen met Noord-Korea, waar China van oudsher invloedrijk is, en met Vietnam. Vergelijkbaar is de aankondiging van de Eurazië en Zijderoute Diplomatie door minister-president Ryutaro Hashimoto in 1997, die een impuls moest geven aan Japans relatie met Rusland en de nieuwe republieken in Centraal-Azië en de Kaukasus. Ook de herziening in dat zelfde jaar van de Veiligheidsrichtlijnen betreffende de verhouding Verenigde Staten-Japan, die deze alliantie versterkte, ging ten koste van de relatie met China.

Parallel aan dit *indirect rivaliserend gedrag* voerde Japan een *direct beleid van toenadering*. Symbolisch hiervoor was dat Japan al in 1991 sancties ophief die waren ingesteld na de hardhandige onderdrukking van protesten op het Tiananmenplein in 1989. Al schortte de Japanse regering de ontwikkelingshulp aan China op na de kernproeven en het afvuren van raketten nabij Taiwan in 1995-1996, het bezoek van premier Hashimoto in 1997 markeerde het begin van hernieuwde verzoening.

Japans beleid inzake *regionale institutionele integratie* toont een vergelijkbare duale strategie. Tokio propageert meer (diepgaande) regionale integratie via handelsverdragen en samenwerkingsverbanden en probeert zo de rol en invloed van Beijing in te dammen. Het voorstel voor een Aziatisch Monetair Fonds (AMF) in 1997 was exemplarisch voor een hernieuwde Japanse inzet in de regio. Hoewel dit voorstel toen mislukte door tegenstand van de Verenigde Staten en China, boekte Japan in 2007 alsnog diplomatiek succes. In mei kwam een *de facto* AMF tot stand met de multilateralisering van

het Chiang-Mai Initiatief, een netwerk van bilaterale overeenkomsten.<sup>8</sup> Regionale samenwerking op politiek-economisch terrein weerspiegelt eenzelfde directe rivaliteit. Japan geeft de voorkeur aan de *East Asia Summit*, waarin de aanwezigheid van India, Australië en Rusland grotere mogelijkheden biedt om China in toom te houden. De Chinezen zijn echter voorstander van *ASEAN Plus Three*, waarin zij ASEAN aan hun zijde hebben, en met diverse landen herinneringen aan de kolonisatie en de oorlog met Japan delen. Hoewel geschiedenis niet altijd een overheersende rol speelt, heeft een samenspel van gespannen politieke relaties door uiteenlopende visies op het verleden en van bilaterale concurrentie om leiderschap regionale samenwerking in de weg gestaan.

### **Ontmoetingen op hoog niveau**

Ontmoetingen tussen politieke leiders van landen zijn een uiting van economische diplomatie als het gaat om economische beleidsvraagstukken. Vanwege de grote symboliek en blootstelling aan de media zijn topontmoetingen echter risicovol en soms zelfs juist hoogst schadelijk voor een goed verloop van de diplomatie.<sup>9</sup> Dit geldt zeker voor Japan en China, en collectief geheugen speelt hierbij een belangrijke rol.

In november 1998 bracht president Jiang Zemin als eerste Chinese leider een officieel bezoek aan Japan. De herinnering van het grote publiek aan dit topoverleg staat in groot contrast tot de waardering van regeringsambtenaren. Het publiek heeft vooral een negatieve perceptie, die voornamelijk is toe te schrijven aan de politieke erfenis van de ontmoeting. President Jiang haalde zich namelijk de woede van de Japanners op de hals door herhaaldelijk de oorlogsgeschiedenis op te brengen. Zelfs Japanse politici met een positieve houding ten opzichte van China waren verontwaardigd over zijn uitlating jegens de keizer, die al tijdens zijn bezoek aan Beijing in 1992 verontschuldigen had aangeboden.<sup>10</sup> In schril contrast hiermee staat de positieve perceptie van beleidsmakers, die te danken is aan de in 1998 ondertekende overeenkomst tot intensievere (economische) samenwerking.

De onderbreking van reguliere ontmoetingen op hoog niveau ten tijde van Koizumi's leiderschap (2001-2006) is kenmerkend voor het tijdperk van economisch pragmatisme, ofwel 'hot economics, cold politics'. De voornaamste reden van de opschorting van ontmoetingen in beide hoofdsteden waren de bezoeken van de minister-president aan de Yasu-

kuni Tempel. Ondanks aanhoudend Chinees protest bracht Koizumi deze bezoeken vanuit de overtuiging dat Tokio diplomatiek gebruik door Beijing van deze 'binnenlandse' kwestie niet moest toestaan. Hoewel de consequenties van de onderbreking van topontmoetingen vooral kenbaar waren op politiek vlak, werden op termijn ook gevolgen merkbaar in de economische sfeer. Zo belemmerde de wrijving onderhandelingen tussen beide regeringen over handelsovereenkomsten en projecten zoals de hogesnelheidstrein van Beijing naar Shanghai.

Pas met het aantreden van een nieuwe premier werd de grimmige sfeer doorbroken. Opvallend genoeg had Koizumi hier zelf de impuls voor gegeven met de benoeming van pro-China-politicus Toshihiro Nikai als minister van economische zaken in zijn derde kabinet. Deze werkte achter de schermen aan verbetering van de bilaterale betrekkingen, zodat premier Abe direct na zijn benoeming in september 2006 een bezoek kon brengen aan China. De leiders besloten zelfs tot oprichting van een gezamenlijke

### ***Door bezoeken van regeringsleiders aan de Yasukuni Tempel werden geschillen over het oorlogsverleden aangewakkerd***

onderzoekscommissie inzake het verleden, die wederzijds begrip zou moeten bevorderen. De ervaring van de onderzoekscommissie Japan-Korea (die haar eerste fase in 2005 afrondde) tempert echter de hoop dat dit initiatief veel verandering zal brengen: haar eindrapport had weinig praktische invloed op politici en publiek.

In maart 2007 bracht premier Wen Jiabao een bezoek aan Japan. Wen sprak als eerste Chinese leider in het Japanse parlement en nam een verzoenende houding aan door uitdrukkelijk dank te betuigen voor Japanse ontwikkelingshulp. De opwaartse trend zette zich voort met het bezoek van de in september 2007 benoemde Japanse premier Yasuo Fukuda in december jl.

### **Handelsconflicten en geschillen over geschiedenis**

Handelsgeschillen komen vaak voor, maar het is in het belang van alle partijen dat deze niet publieke-

lijk uitgevochten worden. In 2001-2002 laaiden de conflicten echter hoog op, hoewel volgens een medewerker van het Japanse ministerie van Economische Zaken (METI) het aantal handelsconflicten toen niet groter was dan gebruikelijk.<sup>11</sup> Het is opmerkelijk dat conflicten over (zes) producten die minder dan één procent van de bilaterale handel omvatten,<sup>12</sup> juist in deze periode van snelgroeiende bilaterale handel en investeringen opspeelden. Dat onderhandelingen over handelsconflicten samenvielen met twistpunten over geschiedenis, suggereert dat politieke overwegingen een rol speelden. Toch was in dit geval de samenhang tussen collectief geheugen en economische diplomatie niet meer dan indirect.

De handelsdisputen kwamen tot uitbarsting toen Japan in april 2001 beschermende maatregelen op invoer van champignons, *tatami*-matten en uien uit China oplegde. Toen Tokio weigerde het geschil op bedrijfsniveau af te handelen, sloeg China in juni terug met heffingen op Japanse auto's, airconditioners en (mobiele) telefoons. Langdurige bilaterale onderhandelingen waren nodig om het geschil op te lossen. Onenigheid tussen betrokken Japanse ministeries speelde hierbij een belangrijke rol.<sup>13</sup> Binnenlandse overwegingen, namelijk hulp aan de traditioneel sterk beschermde landbouwsector, verklaren de protectionistische houding die het Japanse ministerie van landbouw aannam. METI koos daarentegen voor een langere-termijnperspectief.

In dezelfde periode ontstond een politiek geschil naar aanleiding van de goedkeuring in april 2001 van een nieuw geschiedenis-leerboek, dat een revisionistische visie op de oorlogsgeschiedenis presenteerde. De Chinezen riepen de Japanse overheid direct op om 'alle fouten te corrigeren' en de toenmalig Voorzitter van het Nationale Volkscongres, Li Peng, zegde zijn bezoek aan Japan af. Tokio wees de Chinese verzoeken echter van de hand, en Koizumi gooide olie op het vuur door een bezoek aan de Yasukuni Tempel in augustus.

In de herfst van 2001 leek er een gunstige wending te komen in zowel de handels- als geschiedenisdisputen. Koizumi uitte verontschuldiging aan oorlogsslachtoffers tijdens zijn bezoek aan China in oktober, terwijl de handelsgeschillen in december werden opgelost. Toch is een direct verband moeilijk te leggen, zoals het bezoek van Koizumi aan de Yasukuni Tempel toont. Chinese afkeuring en tegenreacties waren te voorzien, maar weerhielden de premier niet van een bezoek. De oorzaak van

het opklaaien van beide disputen moet dan ook in de bredere context van transitie en herpositionering in Oost-Azië gezocht worden. De nieuwe periode die aanbrak met toetreding van China tot de Wereldhandelsorganisatie droeg bij aan angst voor het 'China-gevaar'. In Japan bestond in brede kring de vrees dat export uit China snel zou toenemen en de Japanse economie zou uithollen. Aandacht voor het wederzijds aanvullende karakter van de bilaterale relatie kwam pas vanaf 2003, toen de Japanse economie zich herstelde.<sup>14</sup> In deze positievere sfeer laaiden handelsgeschillen niet meer op, hoewel politieke relaties en publieke percepties verder verslechterden. Dit is een verdere indicatie dat de samenhang tussen economische en geschiedenisproblemen op dit vlak vooral indirect van aard was.

### **Geschiedenis en economische diplomatie**

Deze vier *case studies* op de terreinen van ontwikkelingshulp, regionale samenwerking, topontmoetingen en handelsgeschillen illustreren hoe collectief geheugen de Japanse identiteit vormt en hoe het intervenueert in economische diplomatie. Dit proces vindt plaats op multilateraal, bilateraal en binnenlands niveau. Op het multilaterale niveau staan geschiedenisdisputen goede politieke betrekkingen in de weg. Binnenlandse onzekerheid versterkt nationalistische gevoelens en draagt bij aan het opklaaien van conflicten over het verleden. Deze hebben op hun beurt de potentie constructieve economische betrekkingen te ondermijnen, voornamelijk in overgangperiodes. De opkomst van China ten tijde van aanhoudende binnenlandse recessie in Japan was zo'n omslagperiode. Dit verklaart in hoge mate waarom conflicten over het verleden het afgelopen decennium veelvuldig opflakkerden. De toetreding van China tot de WTO was ook een keerpunt waarop handels- en politieke conflicten gelijktijdig opklaaiden.

Op bilateraal niveau speelt het gewicht van collectief geheugen in het kader van economische diplomatie vooral bij onderhandelingen een rol. De onderbreking van reguliere ontmoetingen op hoog niveau ten tijde van het premierschap van Koizumi is het duidelijkste voorbeeld hiervan. Andere uitingen zijn vertraging en onderbreking van besprekingen over handelsovereenkomsten en de veiligheidsdialoog. Ook besprekingen over specifieke economische projecten, zoals de hogesnelheidslijn, lijden schade wanneer geschiedeniskwetsies opklaaien. Het is in

dit verband vooral verontrustend dat individuele Japanse politici regelmatig (binnenlandse) politieke keuzen prioriteit geven boven (nationale) strategische belangen. Voorbeeld is Koizumi's bezoek aan de Yasukuni Tempel ten tijde van de handelsgeschillen in 2001-2002.

Op binnenlands niveau kunnen veranderingen in de institutionele omgeving en in het politieke landschap bijdragen aan ontstaan en opblazen van geschillen. Een relatief klein maar invloedrijk gezelschap lobbygroepen – waaronder de handelsfederatie *Keidanren* – en nationalistengroepen speelt hierin een belangrijke rol. Individuele politici hebben grote invloed op de mate waarin economische diplomatie wordt beïnvloed door geschiedenis. De persoonlijke factor was het meest kenbaar in de personen van president Jiang en premier Koizumi (neergang in bilaterale betrekkingen), en minister Nikai, premier Abe en premier Wen (positieve wisselwerking). Ook indirect beïnvloeden politici de mate waarin geschiedenis van invloed is op economische diplomatie, in de zin dat zij voeding geven aan publieke percepties. Zo speelde de negatieve publieke opinie over China na aanhoudende conflicten met het verleden als thema, een belangrijke rol bij het besluit leningen in het kader van ontwikkelingshulp aan China stop te zetten.

### Tot slot

De huidige *détente* tussen Japan en China is kenmerkend voor de golfbeweging in hun bilaterale betrekkingen: perioden van spanning worden gevolgd door tijden van verzoening. Deze verbetering van de relatie is echter vooral ingegeven door pragmatisme. Geschiedenisvragen worden terzijde geschoven in plaats van opgelost. De gezamenlijke geschiedeniscommissie is vooral de uitzondering die de regel bevestigt, en haar invloed in de praktijk valt nog te bezien. Negatieve effecten van handelingen van beleidsmakers kunnen ieder moment weer opblazen doordat een systeem van *checks and balances* ontbreekt. Juist nu de invloed van China groeit en Japan zich herpositioneert in de regio, blijft zo het gevaar bestaan dat grotere Japanse assertiviteit zich in negatieve zin uit in ruzie over historisch gevoelige zaken.

### Noten

- 1 Geoff R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3rd edition, 2005, blz. 81.

- 2 Over collectief geheugen, zie: Jeffrey K. Olick & Daniel Levy, 'Collective Memory and Cultural Constraint: Holocaust Myth and Rationality in German Politics', in: *American Sociological Review*, 62(6), 1997, blz. 921-936.
- 3 Caroline Rose, *Sino-Japanese Relations: Facing the Past, Looking to the Future?*, Londen: Routledge, 2004, blz. 4.
- 4 Hoewel zogenoemde troostmeisjes en herziening van de Japanse grondwet eveneens direct gerelateerd zijn aan de geschiedenis, spelen deze kwesties slechts een geringe rol in de bilaterale relatie.
- 5 De Volksrepubliek China was niet vertegenwoordigd op de Vredesconferentie van San Francisco in 1951 en had het recht op schadevergoeding opgegeven met de normalisering van betrekkingen in 1972.
- 6 Reinhard Drifte, 'The Ending of Japan's ODA Loan Programme to China: All Well That Ends Well', in: *Asia-Pacific Review*, 13(1), 2006, blz. 99.
- 7 In 1995-1997 werden naar aanleiding van de Chinese kernproeven schenkingen opgeschort, die overigens traditioneel slechts een zeer klein percentage van de totale hulp omvatten. De militaire intimidatie van Taiwan werd beantwoord met slechts tijdelijke opschorting van nieuwe leningen.
- 8 Het Chiang-Mai Initiatief was in 2000 gestart met als doel korte-termijn-liquiditeitsproblemen aan te pakken.
- 9 Jan Melissen, 'Summit Diplomacy Coming of Age', in: Christer Jönsson & Richard Langhorne (red.), *Diplomacy*, vol. 3, Londen: Sage, 2004.
- 10 Na het welkomstwoord van de Japanse keizer verklaarde Jiang dat het Japanse militarisme leed had veroorzaakt onder het Chinese volk en dat Japan voor altijd aan deze les van de geschiedenis herinnerd moest worden.
- 11 Interview door de auteur, 5 april 2007, Tokio.
- 12 IDE-JETRO, *Tenkanki wo Mukaeta Nicchu Keizai Kankei no Genjo to Tenbo [State of Affairs and Prospects of Japan-China Economic Relations in a Changing Era]*, Chiba: IDE-JETRO, 2002, blz. 17-18.
- 13 Hidetaka Yoshimatsu, 'Social Demand, State Capability and Globalization: Japan-China Trade Friction Over Safeguards', in: *Pacific Review*, 15(3), 2002.
- 14 Het bedrijfsleven en de overheid begonnen China vanaf 2003 in toenemende mate als kans te zien. Publieke percepties in Japan en China van het andere land verslechterden echter juist na 2003.

Maaïke Okano-Heijmans is werkzaam als *Research Fellow for Asia Studies* bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP). Dit artikel is gebaseerd op het in november 2007 verschenen *Clingendael Diplomacy Paper*, 'Japan's Economic Diplomacy Towards China: The Lure of Business and the Burden of History'.

## Sarkozy en het EU-voorzitterschap *Is Frankrijk terug in Europa?*

'Ce soir la France est de retour en Europe.' Op 6 mei 2007, de avond van zijn verkiezingsoverwinning, presenteerde Nicolas Sarkozy zich als een overtuigde Europeaan. Drie maanden later verklaarde hij, in zijn eerste grote toespraak over de buitenlandse politiek, dat de Europese integratie voor hem absolute prioriteit had: 'Je suis de ceux qui pensent qu'il n'y a pas de France forte sans l'Europe, et qu'il n'y a pas d'Europe puissante sans la France.'<sup>1</sup>

Sarkozy wil Frankrijk terugbrengen in Europa, zoveel is duidelijk. Maar hoe moet de Franse Europapolitiek er volgens hem uitzien? Is er sinds zijn aantreden sprake van een omslag of prevaleert de continuïteit? En wat zijn de vooruitzichten voor het EU-voorzitterschap, dat Frankrijk vanaf 1 juli aanstaande zal vervullen?

### Het Franse onbehagen

In zijn boek *Getuigenis* betoogt Sarkozy dat het 'nee' in het Franse referendum van 2005 niet de oorzaak maar het gevolg was van de crisis in Europa.<sup>2</sup> Nu is er inderdaad ook buiten Frankrijk ruimschoots sprake van onbehagen over de Europese integratie. Toch zijn er factoren die typisch zijn voor de Franse afwijzing van de Europese grondwet. De belangrijkste daarvan zijn het vermeende Franse machtsverlies in de uitgebreide EU en de angst voor ongeremde liberalisering.

Konden de Fransen Europa vroeger beschouwen als een verlengstuk van Frankrijk, vanaf de jaren '90 kwamen de kaarten anders te liggen als gevolg van de Duitse hereniging en de uitbreidingen van de EU. 'Europe: la fin du "jardin à la française"' schreef *Le Monde* in december 2000 na afloop van de onder Frans voorzitterschap mislukte topconferentie van Nice. In Nice probeerde president Jacques Chirac met alle middelen te voorkomen dat een einde kwam aan de Frans-Duitse pariteit in de Europese Raad, ook al had Duitsland 20 miljoen inwoners meer dan Frankrijk.<sup>3</sup> De verminderde Franse invloed in Brussel werd duidelijk zichtbaar in 2004, met de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten. In de nieuwe Europese Commissie had Frankrijk maar één commissaris, die bovendien een ondergeschikte portefeuille kreeg. Verlies aan gewicht was er ook voor de

Frans-Duitse as, die in het verleden voor Parijs altijd hét voertuig bij uitstek was geweest om een leidende rol in Europa te spelen. In 2003 bleek dat Berlijn en Parijs niet in staat waren de Unie op sleptouw te nemen in de kwestie-Irak. De *entente* begon zelfs op een 'verbond van verliezers' te lijken, toen beide landen, geplaagd door financieringstekorten, gezamenlijk de Europese begrotingsregels, het stabiliteitspact, opreken. Sindsdien klom Duitsland uit het dal, waardoor Frankrijk helemaal het imago kreeg van 'zieke man van Europa'.

Vanaf 2000 domineerde in Frankrijk het gevoel dat Europa het paard van Troje was geworden dat de globalisering het land binnenbracht en een bedreiging vormde van alles wat Frans was, van de zogenoemde 'exception française'. De Franse opstelling in de EU werd geleidelijk defensiever. Een goed voorbeeld was begin 2003 de uitval van Chirac naar kandidaat-lidstaten die de oorlog tegen Irak goedkeurden. De president verweet hun dat zij 'een goede gelegenheid hadden gemist hun mond te houden'. Het referendum van 2005 was een nieuwe terugslag. Terughoudendheid van alle zijden was het gevolg. Voorstellen van Chirac voor een beperkt verdrag werden terzijde geschoven. Een laatste teken aan de wand was in januari 2007 de bijeenkomst in Madrid van de achttien landen die de grondwet hadden geratificeerd: voor het eerst sinds de 'lege-stoelcrisis' van 1965 ontbrak Frankrijk op een Europese topconferentie.

### Sarkozy's programma

De hyperactieve Sarkozy is een succesvol politicus met een feilloos gevoel voor publiciteit. De kracht waarmee hij kwesties aan de orde stelt, is groot. In elke functie toont hij zich buitengewoon creatief. Sarkozy lijkt van mening dat hij ook in Europa het immobilisme kan doorbreken door gevestigde ideeën ter discussie te stellen.

Dit dynamische optreden ontmoette internationaal veel scepsis. Volgens de *Financial Times* is 'stijl' voor de president belangrijker dan 'inhoud': 'The impulsive Mr. Sarkozy happily shoots off ideas about everything – occasionally giving the impression that he has not stopped to think once, let alone twice.'

Stijl speelt inderdaad een belangrijke rol in Sarkozy's optreden, maar verder is de observatie onjuist: al vóór zijn verkiezing zette hij zijn gedachten over de Europese politiek uiteen. In de *eerste* plaats wilde hij een einde maken aan de bestuurlijke impasse in de EU. Hij zou streven naar een 'miniverdrag', waarin de bestuurlijke vernieuwingen van de grondwet waren opgenomen. Omdat die vernieuwingen in de referendumcampagne onomstreden waren geweest, zou hij voor dat verdrag geen referendum uitschrijven. Ten *tweede* stelde Sarkozy dat Europa grenzen moest krijgen. Turkije kon volgens hem geen EU-lid worden. Ten *derde* riep hij op tot een Europa dat zijn burgers en ondernemingen moest beschermen tegen de negatieve effecten van de globalisering: 'L'Europe ne doit pas être le cheval de Troie d'une mondialisation [...], mais doit au contraire protéger ses peuples.' Daarnaast pleitte hij voor de oprichting van een 'economische regering' voor de eurozone.<sup>4</sup>

### 'Solo Tänzer'?

Sarkozy heeft de naam op elk beleidsterrein de hoofdrol te willen spelen en zijn ministers onvoldoende ruimte te geven. De *Frankfurter Allgemeine Zeitung* noemde hem een 'Solo Tänzer'.<sup>5</sup> Toch omringde de nieuwe president zich niet met ja-knikkers. In zijn streven de starre links-rechtstegenstelling in Frankrijk te doorbreken, zocht Sarkozy naar een 'ouverture' door bewindslieden te benoemen uit het andere kamp. De socialist Bernard Kouchner, de flamboyante oprichter van *Artsen zonder Grenzen*, wist hij te strikken voor het ministerschap van Buitenlandse Zaken. Diens partijgenoot Jean-Pierre Jouyet werd staatssecretaris voor Europese Zaken. Zowel Kouchner als Jouyet is fervent Europeaan en beiden steken hun meningsverschillen met de president, bijvoorbeeld over de toetreding van Turkije tot de EU, niet onder stoelen of banken.

Maar het is duidelijk dat Sarkozy ook in het Europeabeleid de boventoon wil voeren. En uit het Elysée komen eurosceptische geluiden. Henri Guaino, *conseiller spécial* van de president, was in 1992 actief in de campagne tegen het Verdrag van Maastricht. Hij maakt geen geheim van zijn wantrouwen tegenover de 'experts en technocraten', die in de EU meer te vertellen hebben dan gekozen politici.

### Vliegende start

Ook in de Europese politiek ging Sarkozy onmiddellijk met grote vaart aan de slag. Nog op de dag

dat hij als president werd geïnstalleerd, 16 mei, vloog Sarkozy naar Berlijn. Tegenover kanselier Angela Merkel verklaarde hij dat de samenwerking tussen de twee landen 'sacrée' was. Dat was een belangrijk gebaar, omdat Sarkozy in het verleden meermalen had laten weten dat de Frans-Duitse as onvoldoende krachtig was geworden om in de vergrote Unie de koers te bepalen. Daarom moest Frankrijk volgens hem ook nauw samenwerken met Groot-Brittannië en met landen als Spanje. Symbolisch was verder het bezoek dat Sarkozy op 23 mei aan Commissievoorzitter José Manuel Barroso bracht. Nog nooit was een Franse president zo snel na zijn verkiezing naar Brussel gegaan.

Al deze gesprekken waren erop gericht een doorbraak te forceren uit de impasse rond de grondwet. Sarkozy stond sterk. Hij was niet alleen gekozen met een stevige meerderheid en een mandaat voor verandering, maar vooral bevrijdde hij de EU van de hypotheek van een tweede Frans referendum. Van een gelopen race was geen sprake. Uiteindelijk aanvaardden de aanhangers van de constitutie echter de uitgeklede versie van de grondwet. Zo kwam het vereenvoudigd verdrag tot stand, dat in december in Lissabon werd ondertekend.

Met dit succes was Frankrijk weer terug in het hart van de discussie. Zelfs de kritische *Financial Times* gaf toe dat Sarkozy's optreden 'has changed the political weather in Brussels'. Bovendien schiep Parijs zich onderhandelingsruimte voor andere Europese dossiers, zoals de Turkse toetreding en de hervorming van het economisch en monetair beleid.<sup>6</sup> Het is echter de vraag hoe groot die ruimte op termijn zal zijn.

### Hervormingen

In augustus 2007, in zijn toespraak tot de Franse ambassadeurs, stelde Sarkozy dat Frankrijk zijn zaakjes in eigen land op orde moest hebben om internationaal invloed uit te oefenen: 'Je veux une France plus forte chez elle, car c'est la condition de son influence au-delà de nos frontières.' Nu is de Franse economie de vijfde van de wereld, na die van de Verenigde Staten, Duitsland, Japan en China en vóór die van het Verenigd Koninkrijk. Tegelijkertijd kampt zij met een aantal problemen: hoge werkloosheid, lage groei en een forse staatsschuld. Daardoor slaagt Frankrijk er niet in zijn begroting in overeenstemming te brengen met de criteria van het stabiliteitspact. Sarkozy beloofde radicale hervormingen,

zoals flexibilisering van de starre arbeidsmarkt en terugdringing van de overheidsuitgaven. Deze moeten dit voorjaar hun beslag krijgen.

Prioriteit ligt duidelijk bij binnenlandse hervormingen. In juli reisde Sarkozy naar Brussel om de Europese ministers van financiën persoonlijk uit te leggen dat Frankrijk zich daarom opnieuw niet aan de afspraken zal houden en pas in 2012 een begrotingsevenwicht zal bereiken. Dat kwam hem op felle kritiek te staan van de kant van lidstaten die omwille van de Europese begrotingsregels pijnlijke hervormingen doorvoerden. Zo kort na het succes van het vereenvoudigd verdrag kwam Sarkozy hier voorlopig mee weg, maar dit punt blijft een zwakke steen. Staatssecretaris Jouyet liet herhaaldelijk blijken dat de geloofwaardigheid van het Franse EU-voorzitterschap afhangt van de sanering van de begroting. De vooruitzichten zijn niet gunstig. De door Parijs gehanteerde groeiverwachtingen zijn te optimistisch. Voor 2007 komt het begrotingstekort vermoedelijk uit boven de norm van het stabiliteitspact. De staatschuld zal tot 2009 boven de norm liggen.<sup>7</sup>

### **Turkije en de Commissie van wijzen**

Om tactische redenen verpakte Sarkozy zijn afwijzing van de toetreding van Turkije in een constructieve houding. Hij wilde andere kwesties laten voorgaan. Frankrijk zou zich niet verzetten tegen behandeling van de 'hoofdstukken' die ook verenigbaar waren met het 'geprivilegieerd partnerschap' dat Sarkozy voor ogen heeft. Dat maakte in juni de voortzetting van de toetredingsonderhandelingen mogelijk. In augustus liet Sarkozy overigens weten dat hij nog steeds niet overtuigd was van de noodzaak van toetreding van Turkije.<sup>8</sup> Inmiddels sprak ook Merkel zich voor een 'geprivilegieerd partnerschap' uit.

In ruil voor zijn concessie op het Turkse front eiste Sarkozy de oprichting van een 'Commissie van wijzen', die een studie zou moeten maken van doel en grenzen van Europa. In december nam de conferentie van Lissabon dit voorstel in verwachte vorm over. De commissie werd omgedoopt in 'reflectiegroep'. Om de indruk te vermijden dat het bestuurlijk debat alweer werd geopend nog vóór het verdrag van Lissabon was aanvaard, mag de groep zich niet over de instituties buigen. De behandeling van de toekomstige grenzen en Turkije is echter niet uitgesloten. De reflectiegroep gaat overigens pas aan de slag na installatie van de nieuwe Europese Commissie in 2009.

### **Dreigend isolement op andere dossiers?**

Minder succesvol was Sarkozy in zijn voornemen de eurozone te voorzien van een 'regering' die het economisch en monetair beleid moet coördineren. Hij stelde allereerst de monetaire politiek van de – onafhankelijke – Europese Centrale Bank (ECB) ter discussie, een beleid dat volgens hem te veel is gericht op inflatiebestrijding en nauwelijks oog heeft voor economische groei en werkgelegenheid. De waardevermindering van de euro ten opzichte van de dollar raakt de Europese export en heeft zodoende een negatieve invloed op de economische ontwikkeling. Een lagere rente zou het aangewezen middel zijn om de waardevermindering af te remmen.<sup>9</sup>

Hoewel ook de Duitse uitvoer last heeft van de hoge eurokoers, maakte Merkel in harde bewoordingen duidelijk dat de onafhankelijkheid van de ECB – indertijd de voorwaarde waarop Duitsland akkoord was gegaan met invoering van de gemeenschappelijke munt – onbepreekbaar was. De Duitse minister van financiën Peer Steinbrück verklaarde dat de concurrentiekracht van de Europese economie niet wordt bepaald op de valutamarkt, maar door het feit dat de economie steeds weer wordt herstructureerd. Ondanks de Duitse kritiek kondigde minister-president François Fillon aan dat Frankrijk in de zomer van 2008 een topconferentie van regeringsleiders van de eurolanden wil houden over de economische politiek. Opnieuw uitte Merkel haar bedenkingen. Zij zag de noodzaak van zo'n beraad niet in; het zou de kloof tussen eurolanden en de andere EU-lidstaten alleen maar vergroten, terwijl het dossier in goede handen was bij de ECB.<sup>10</sup>

Daarnaast probeerde Sarkozy handen en voeten te geven aan zijn 'Europa dat beschermt'. Op de EU-top in juni slaagde hij erin de passage over 'vrije en onbelemmerde concurrentie' uit het nieuwe verdrag te schrappen. Na afloop legde hij dat uit als een bewijs dat het woord 'protectie' niet langer taboe was in de EU. Eurocommissaris voor Mededinging Neelie Kroes liet onmiddellijk weten dat zij vastbesloten was verder op te treden tegen kartels, monopolies en staatssubsidies die concurrentie verstoren. Alistair Darling, de Britse minister van financiën, waarschuwde voor een ideologische veldslag tussen voorstanders van protectie en die van open markten.<sup>11</sup> Maar Sarkozy gaf zijn pogingen niet op. 'L'Europe est attachée à la concurrence', verklaarde hij in november in het Europese parlement, 'Mais

l'Europe ne peut pas être seule au monde à en faire une religion.<sup>7</sup>

Intussen kreeg de Franse president enige steun vanuit Berlijn. In september spraken Sarkozy en Merkel zich uit voor 'wederkerigheid' bij het openen van markten. De EU heeft een sterke positie om handelsconcessies af te dwingen van andere landen. In de handelsbetrekkingen met Rusland, China of India vrezen sommige Europese landen voor de negatieve effecten op hun eigen economie. Andere landen beklemtonen het voordeel van vrije handel, waardoor consumentenprijzen dalen.<sup>12</sup>

Ook is er enige Duitse steun voor het door Parijs gewenste gemeenschappelijk industriebeleid als tegenwicht tegen Chinese en Amerikaanse concurrentie. Volgens Sarkozy moeten er meer 'Europese kampioenen' komen, grote ondernemingen zoals het Europese luchtvaartconcern EADS, dat de Airbus produceert. Maar op dit terrein is Berlijn niet vergeten dat Sarkozy eind 2004 als minister van economische zaken en financiën het noodlijdende bedrijf Alstom te hulp schoot en daarmee voorkwam dat deze producent van hogesnelheidstreinen in handen viel van de Duitse concurrent Siemens. In de herfst van 2007 voorkwam de president een buitenlandse overname van het energiebedrijf Suez door een megafusie te bewerkstelligen met het staatsbedrijf Gaz de France. Deze interventies wekken de indruk dat het niet zozeer gaat om een Europees, maar om Frans industriebeleid.<sup>13</sup>

Die indruk wekt Sarkozy ook op andere terreinen. Zo kondigde hij een radicale hervorming aan van het EU-landbouwbeleid na 2013. Onduidelijk is of hij wil snijden in de afdrachten aan Franse boeren, waarvoor zijn voorganger Chirac zich sterk maakte. In januari kondigde Sarkozy bovendien aan dat er een einde moest komen aan de visserijquota's. Die mededeling was vooral voor binnenlands gebruik, met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in maart, maar bevestigde in Brussel de vrees dat Parijs ook onder Sarkozy vooral zal opkomen voor de Franse belangen.

### **Mediterrane Unie**

Een ander twistpunt is Sarkozy's voornemen een Mediterrane Unie op te richten. Deze zou een politiek, cultureel en economisch samenwerkingsverband moeten worden tussen de landen rond de Middellandse Zee, inclusief Turkije en Israël. Onduidelijk is hoe dit plan zich verhoudt tot de in 1995

ingestelde samenwerking tussen de EU met landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, het zogenoemde 'Barcelona-proces'. Eind december 2007 gaven Rome en Madrid hun steun aan het Franse plan. De noordelijke EU-landen tonen zich echter sceptisch over het voorstel. Vooral Duitsland ziet er weinig in. Volgens Merkel dreigt een tweedeling in Europa wanneer de Unie niet zou openstaan voor alle EU-lidstaten. Zou Duitsland een vergelijkbare samenwerking aan de oostgrens van de EU moeten overwegen? Sarkozy ontkende dat hij een tweede Europa wilde stichten en gaf aan dat alle EU-landen bij de projecten konden worden betrokken. Het is duidelijk dat Sarkozy zijn idee wil doorzetten. Op 13 juli 2008 zullen de Middellandse-Zeelanden voor een conferentie naar Parijs komen. Daags daarna mogen de overige EU-lidstaten aan tafel aanschuiven.<sup>14</sup>

### **Atlantische samenwerking en Europese defensie**

Hoewel Sarkozy dus een einde maakte aan de terughoudende Franse opstelling in Europa, prevaleert in zijn beleid continuïteit boven verandering. Op belangrijke terreinen wijkt die politiek niet af van de oude lijn. Al sinds de onderhandelingen over de Verdragen van Rome verlangen de Fransen een gemeenschappelijk sociaal-economisch beleid. Sinds de totstandkoming van de Europese munt pleit Parijs ervoor de monetaire politiek niet alleen te richten op inflatiebestrijding, maar tevens op economische groei. Evenmin nieuw is de stelling dat Europa moet beschikken over militaire middelen, wil het internationaal een rol van betekenis spelen.

Sarkozy combineert zijn streven naar een Europese defensie met toenadering tot de Verenigde Staten en de NAVO. In 2003 was eens te meer gebleken dat trans-Atlantische meningsverschillen elke voortgang in de Europese militaire samenwerking blokkeren. Sarkozy desavouert weliswaar niet Chiracs houding in de Irak-oorlog, maar beklemtoont tegelijkertijd dat Frankrijk een vriend en bondgenoot van de Amerikanen is. Ook steekt hij zijn bewondering voor de Amerikaanse *way of life* niet onder stoelen of banken. Sinds mei 2007 is de – overigens al door Chirac ingezette – toenadering tot Washington versterkt door samenwerking op diverse terreinen, zoals het verzet tegen de nucleaire ambities van Iran. In de zomer van 2007 liet Parijs zelfs weten onder voorwaarden te willen terugkeren in de commandostrucuur van de NAVO, die president Charles de Gaulle

in 1966 had verlaten. De terugkeer zou de bekroning moeten zijn van een hervorming van de alliantie, waaronder ook de formatie van een Europese 'pijler'.

De discussie over eventuele Franse reïntegratie in de NAVO is uitgesteld tot begin 2009, wanneer de nieuwe Amerikaanse president aantreedt. Maar intussen neemt Sarkozy afstand van het door zijn voorgangers gepropageerde idee van een 'Europe puissance', waarin de Europese autonomie tegenover de Atlantische samenwerking werd geplaatst. De NAVO en Europa zijn volgens hem onverbrekelijk met elkaar verbonden. Tijdens het Franse EU-voorzitterschap moet de discussie weer op gang komen. Op tafel liggen voorstellen voor onder meer een Europese planningstaf en harmonisatie van militaire opleidingen. Een belangrijk probleem is echter dat Frankrijk hiervoor de steun nodig heeft van Groot-Britannië, de andere militaire reus in Europa. Londen liet weten niet geïnteresseerd te zijn in Sarkozy's plannen. In november wees minister van buitenlandse zaken David Milliband er fijntjes op dat het beter was de oude (NAVO-)instituten te laten werken dan nieuwe (in Europa) op te richten.

### **EU-voorzitterschap: te hoge ambities?**

Frankrijk heeft grote ambities met het EU-voorzitterschap, dat het vanaf 1 juli a.s. zal bekleden. De voorbereidingen zijn al sinds september 2007 aan de gang. Het échec van 2000 moest worden voorkomen. Op zijn persconferentie in januari onderstreepte Sarkozy: 'Mais à la fin de la présidence française, je voudrais que l'Europe ait une politique de l'immigration, une politique de la défense, une politique de l'énergie, une politique de l'environnement.' *Le Monde* hekelde de 'verwathendheid' van de president: alsof zes maanden voldoende zouden zijn om gemeenschappelijk beleid tot stand te brengen op terreinen die al jaren op de agenda van de EU staan.<sup>15</sup> Inmiddels is er een vijfde prioriteit bijgekomen: het debat over de toekomst van Europa. En dat allemaal naast het 'gewone werk', zoals het voorbereiden van de uitvoering van het verdrag van Lissabon dat, wanneer het overall wordt geratificeerd, op 1 januari 2009 in werking treedt.

Hoewel Sarkozy zijn land onmiskenbaar heeft teruggebracht in het Europese debat, hangt de geloofwaardigheid van Frankrijk op langere termijn af van de manier waarop het de Europese begrotingsregels respecteert. Afgezien daarvan lijken de Franse ambities aan de hoge kant. Ten eerste zijn de marges in

de EU smal. Ten tweede moet een voorzitter bemiddelen in plaats van zijn eigen ambities na te streven. Dat laatste is toch wat Parijs lijkt te gaan doen, ondanks verzekeringen van Kouchner en Jouyet dat het hun er vooral om gaat te 'luisteren' naar de andere landen. Ten derde staat Frankrijk op belangrijke terreinen geïsoleerd. Het gewenste 'economisch overleg' en het plan voor een Mediterrane Unie wekken alom sceptis, terwijl er zonder Britse medewerking geen beweging kan komen in de Europese defensiesamenwerking. Al met al moet worden gevreesd dat de president op 31 december a.s. gedwongen zal zijn over Europa hetzelfde te zeggen wat hij vorig jaar bij zijn oudejaarswensen over de binnenlandse hervormingen opmerkte: 'Tout ne peut être résolu en un jour!'

### **Noten**

- 1 De toespraken en persconferenties van Sarkozy zijn te lezen op: [www.elysee.fr/accueil/](http://www.elysee.fr/accueil/).
- 2 Nicolas Sarkozy, *Getuigenis. Frankrijk, Europa en de wereld in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, 2007, blz. 19.
- 3 *Le Monde*, 15 december 2000.
- 4 *Financial Times*, 29 september 2007; en het verkiezingspamflet 'Mon projet' ([www.sarkozy.fr](http://www.sarkozy.fr)).
- 5 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 december 2007.
- 6 *Financial Times*, 28 september 2007; *NRC Handelsblad*, 25 juni 2007.
- 7 *Financial Times*, 29 september 2007.
- 8 *De Volkskrant*, 20 juni 2007.
- 9 *Financieele Dagblad*, 12 juli 2007.
- 10 *Ibid.*, 13 juli 2007; *Le Figaro*, 16 januari 2008.
- 11 *De Volkskrant*, 25 juni 2007.
- 12 *NRC Handelsblad*, 22 november 2007.
- 13 *Ibid.*, 4 september 2007.
- 14 *Le Monde* en *Le Figaro*, 22 december 2007.
- 15 *Le Monde*, 18 januari 2008.

Dr J.W.L. Brouwer is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen.

# Nederland in Uruzgan: een betrekkelijke tijdelijkheid

Sinds 1945 zal een Nederlandse regering op het terrein van de buitenlandse politiek zelden zo'n dwaas en tweeslachtig besluit hebben genomen, als afgelopen december ten opzichte van Uruzgan: we blijven, maar we vertrekken tegelijk ook. Het hangt aan elkaar van tal van typisch Nederlandse compromissen die elk realiteitsgehalte missen. De kern van het besluit, waarmee zowel de coalitie van Den Haag en Washington als de coalitie van CDA en PvdA gered moet worden: we blijven – dus Bush tevreden – maar we blijven slechts tot augustus 2010 – dus Bos tevreden – en we gaan heel andere accenten leggen dan nu, teneinde de gestaag afbrokkelende steun van het thuisfront te behouden: het wordt voortaan echt, écht meer een wederopbouwmissie dan voorheen.

Dat is al de eerste ridicule premisse, die aan het kabinetsbesluit ten grondslag ligt. Want over het karakter van de missie gaat Nederland helemaal niet. Daarover gaan zelfs niet de Amerikanen. De enigen die dat bepalen zijn de Taliban, en die hebben besloten dat het een vechtmis­sie wordt, waarbij zij er tot dusverre aardig in slagen aan dit besluit ook concrete inhoud te geven. Het zal daarmee ook een vechtmis­sie blijven tot ze zijn verslagen, omdat, zolang zij doorvechten, van duurzame wederopbouw geen sprake kan zijn. Het blijft dus gewoon oorlog voeren, welke eufemistische term men er bij ons ook aan wil geven: vredeshandhaving zoals nu, humanitaire interventie zoals bij Kosovo in 1999, of politionele actie zoals bij Indonesië in 1945.

Dat de Nederlandse opvattingen niet met de Amerikaanse sporen, en er binnen de NAVO een duidelijke breuklijn loopt, heeft de recente rel rond de uitspraken van de Amerikaanse minister van defensie Robert Gates duidelijk gemaakt. Washington is niet erg in de ISAF-wederopbouwmissie geïnteresseerd, maar vooral in de militaire operatie *Enduring Freedom*: niet velden bebouwen, maar bandieten vangen. Uiteraard was Gates niet fout geciteerd, zoals het Binnenhof smeekte dat het geval zou zijn, maar had hij gewoon gezegd wat hij dacht, en daarmee ook gewoon gezegd wat hij had bedoeld: er moet niet veilig in kazernes worden geschuild, er moet meer gedurfd in open terrein worden gevochten.

De krampachtige fictie dat Amerika en Europa

over tactiek en strategie eender denken, heeft Gates met zijn kritiek op de operaties in Zuid-Afghanistan ontmanteld. De boosheid daarover op het Binnenhof, ook en juist van de meest trouwe Amerikaanse adepten, zegt vooral veel over onmetelijke Nederlandse naïveteit. Niet toevallig reageerden van de Britten, Canadezen en Nederlanders de laatsten op de Amerikaanse kritiek het meest aangebrand, omdat hier het rookgordijn van goedwillende wederopbouw werd weggeblazen, dat Den Haag met het oog op de wankelende publieke opinie het meest van allen nodig had, maar waaraan het intussen ook zelf hevig was gaan geloven. Washington hield inzake de Haagse illusies in december wijselijk even zijn mond om de verlangde continuering van de Nederlandse missie niet in gevaar te brengen; nu die bereikt is, is die consideratie vanzelfsprekend passé.

Zo vond vlak voor de Kerst in Den Haag een herhaling plaats van het stuk dat begin 2006 al door het vorige kabinet werd opgevoerd. De avond dat de Tweede Kamer twee jaar terug in meerderheid met uitzending naar Uruzgan instemde, had VVD-woordvoerder Arend-Jan Boekstijn gelijk: alle mooie woorden over wederopbouw – toen met evenveel stelligheid verkondigd als nu – waren slechts bedoeld om de PvdA te paaien. Dat paaien is toen, evenals in december 2007, inderdaad gelukt. Dat die wederopbouw een illusie was en is, en de Nederlandse soldaten vooral moeten vechten, ervaren we inmiddels weer elke dag. En we zullen dat ook nog wel een tijdje blijven ervaren zolang de Taliban niet verslagen zijn.

De vraag is dus, hoe het met de kansen staat om de Taliban te verslaan, en liefst nog vóór augustus 2010. Al het eerdere optimisme van 2006 blijkt op niets gebaseerd. Het is duidelijk dat het in Uruzgan de laatste twee jaar juist veel ónveilig(er) is geworden. En hoe succesvol is het Nederlandse leger als bezoeken­de parlementariërs afgelopen zomer niet van Kamp Holland af kunnen, omdat het daarbuiten te gevaarlijk is? Het is net als met de befaamde Groene Zone van de Amerikanen in Bagdad: een kleine *safe haven* temidden van de chaos. Dat de Taliban weer op een paar kilometer buiten de muren zitten, zegt voldoende: de fameuze inktvlek waar de Nederlandse

legertop met haar geheel andere aanpak prat op ging, is opgedroogd. Desondanks bestond de gouverneur van Uruzgan het om begin december over de Baluchivallei te beweren: De Taliban zijn daar verdreven. Ik verwacht niet dat ze terugkomen. Op welke planeet leeft Defensie, indien het dat gelooft?

Overdag verdrijft het Nederlandse leger weliswaar de Taliban uit omringende dorpen, maar 's avonds keert het binnen de eigen veilige kampmuren terug – en keren dus ook de Taliban in die dorpen terug. Het Nederlandse leger is daarmee voortdurend in opmars, maar schiet nooit op. Het functioneert een beetje als op die bedrieglijke prent van de graficus M.C. Escher (*Klimmen en dalen*, 1960), waar mannetjes alsmaar een trap oplopen en toch nooit hoger komen: telkens moet dezelfde vallei op de Taliban heroverd worden, en na twee jaar is men dus nog even ver als in het begin.

### **Gebrek aan perspectief**

Er is weinig reden om aan te nemen dat dit de komende twee jaar wezenlijk anders zal worden. Plechtstatige verklaringen van premier Balkenende of generaal Berlijn dat men *voórnemens* is de uitzichtloze situatie te veranderen, volstaan daartoe niet. Wil men werkelijk enige kans hebben overdag gewonnen terrein ook 's nachts te behouden, dan zal men namelijk ook 's nachts in alle overdag bevrijde dorpen moeten blijven. Wil men dat kunnen, en bovendien de Taliban militair uiteindelijk verslaan, dan kan niet met vijftienhonderd eigen militairen plus wat Slowaaks en Georgisch sprokkelhout worden volstaan. Een *beetje* oorlog voeren gaat niet. Een goede reden er niet te lichtvaardig aan te beginnen.

Als bovendien de Nederlandse regering aan een zege in Uruzgan werkelijk zo'n urgentie voor de mondiale veiligheid toekent, dan voert zij morgen de dienstplicht weer in en stuurt zij geen duizend, maar honderdduizend man. Als zij dat om allerlei op zich zelf valide redenen niet kan of niet wil, dan blijft het, gezien de onophoudelijke toestroom van nieuwe Taliban door het Pakistaanse grenslek, dweilen met de kraan open. Dan is continuering zinloos, want niet meer dan uitstel van executie.

Zelfs met honderdduizend man is succes overigens verre van verzekerd. Net als in Irak is de oorlog in Afghanistan feitelijk pas begonnen toen hij officieel was afgelopen: na het verslaan van de reguliere legers van het Baath-, respectievelijk het Talibanregime ging het verzet ondergronds, om zich daar pas echt goed te ontplooiën. Bij zulke guerrilla-oorlogen is de

bezettende buitenlandse macht namelijk altijd structureel in het nadeel. Die bezetter wint pas, als hij de tegenpartij helemaal heeft verslagen; de tegenpartij wint al, zolang hij dat weet te verhinderen.

Als de bezetter daarbij beschaafd wil blijven opereren om *hearts and minds* te winnen, blijft hij militair kansloos; als hij dat niet doet, wordt hij dat politiek: dan wint hij misschien wel afzonderlijke veldslagen, maar vervreemdt hij door zijn brute optreden de bevolking tegelijk des te meer van zichzelf, zodat de guerrilla's altijd op nieuwe rekruten kunnen rekenen. Dat verklaart waarom zelfs almachtige, nietsontziende heersers als Napoleon en Hitler de Spaanse, respectievelijk Joegoslafse partizanen er niet onder wisten te krijgen: de tegenpartij kent het terrein veel beter en kan altijd onzichtbaar in de bevolking onderduiken. Ook voor de Nederlanders is het als vreemdelingen ondoenlijk tussen 'vijandige' opstandelingen en 'vreedzame' inheemsen te onderscheiden. Uiterlijk is er immers weinig verschil, want een baard en een geweer dragen ze allemaal.

Wil Den Haag werkelijk tot de bevolking door-dringen en hun vertrouwen winnen, dan zijn een paar cursusjes islamistiek niet genoeg. Dan moeten onze troepen, om te beginnen, daar niet twee, maar twintig jaar blijven, zónder veel personele wisseling van de wacht. Als westerse soldaten – andermaal om zeer valide redenen – *niet* op grote schaal bereid zijn zich als een nieuw soort Lawrence of Arabia langdurig westerse veiligheid en luxe te ontzeggen door jarenlang in het Wilde Oosten te vertoeven, omdat thuis vrouw, kinderen en de voetbalclub ongeduldig op snelle terugkeer wachten, dan zullen ze, anders dan de Taliban, passanten blijven. Dat de plaatselijke bevolking in die wetenschap – en gezien hun reeds gebleken wrede behandeling van de kant van de Taliban bij een keuze voor de Nederlanders – dan op het inheemse paard zal blijven gokken, is evident.

### **Aankondiging van vertrek**

Dat zal nu nog eerder dan anders gebeuren vanwege de idiote boodschap die de Nederlandse regering in december zelf expliciet heeft afgegeven: medio 2010 gaan wij hoe dan ook weg. Wie een oorlog wil winnen, doet er echter verstandig aan *niet* aan te kondigen wanneer hij met vechten zal stoppen, indien hij op dat moment nog niet gewonnen heeft. En hij moet in staat *en* bereid zijn die offers te brengen die voor zo'n overwinning noodzakelijk zijn, ook als de vijand onverhoopt niet meewerkt.

De boodschap aan de Taliban is nu immers: jongens, slechts even volhouden nog. Als zij het nu nog twee extra jaartjes uitzingen – wat gezien hun bewezen taaiheid een veel reëlere doelstelling is dan alles wat men tot dusverre in de Haagse politieke commandobunkers heeft bedacht – staat hun succes vast. En ook voor de Uruzganen is de boodschap: bederf het niet met de Taliban, want over twee jaar zijn jullie Nederlandse beschermengelen weg en zitten de Taliban er nog steeds. Wie een andere boodschap aan de Taliban en Uruzgan wil afgeven, zal dus moeten verklaren dat hij desnoods eeuwig blijft. Aan het feit dat juist dát voor het kabinet in Nederland niet te verkopen valt, en een langdurige kolonisatie weer andere problemen met zich brengt – zoals wat betreft de beweerd onbaatzuchtigheid van ISAF in de ogen van veel moslims – hebben de Taliban geen boodschap. Andermaal belemmert hier de binnenlandse noodzaak tot een compromis de buitenlandse effectiviteit van Nederlands beleid.

De officiële boodschap van Nederland luidt nu: in 2010 moet de NAVO voor opvolging zorgen, en die opvolging is niet ons probleem. Dat zei Nederland in 2006 ook. Die opvolging was toen niet geregeld, zoals nu blijkt, en die opvolging is ook nu niet geregeld, zoals straks blijkt. De NAVO heeft zelf geen legers, maar moet daarvoor bij de lidstaten gaan bedelen. Die gaven nu opnieuw vrijwel niet thuis, van een symbolisch handvol soldaten afgezien. Is er enige reden aan te nemen dat, gezien het te verwachten geringe succes van onze militaire expeditie de komende twee jaar, dat in 2010 anders zal zijn? Het gedoe met de Canadezen dezer dagen is in dat opzicht al zeer leerzaam. En de Duitsers kijken ook dan vast wel uit zich zo onbezonnen in een wespennest te steken; de scherpe reactie van CDU-defensie-minister Jung op Gates' aandrang spreekt boekdelen. In 2009 staan er Bondsdagverkiezingen voor de deur, en, zoals Die Linke-voorman Oskar Lafontaine het een jaar geleden met grote instemming van de Duitse kiezer uitdrukte: 'Duitsland wordt niet aan de Hindoekoesj verdedigd.' Anders dan Nederlandse hebben Duitse politici weinig zin omwille van een Amerikaanse president die zelf zich nooit aan iemand iets gelegen heeft laten liggen, verkiezingen te verliezen. Den Haag kan dan wel hard gaan klagen dat zo'n houding weinig bondgenootschappelijk is, maar dat zal aan het besluit van Berlijn geen jota veranderen. Er staan nu geen plaatsvervangers in de coulissen, en dan evenmin.

Dat betekent dat Nederland in 2010 precies met dezelfde situatie geconfronteerd zal worden als nu. In 2006 zei het: dat is een probleem van de NAVO, nu slikt het dat in. Nu zegt het opnieuw: dat is dan een probleem van de NAVO. Is er enige reden aan te nemen dat in 2010 een Nederlands kabinet in dezelfde situatie anders zal reageren dan nu, dat het dat dan niet in zal slikken en de Amerikaanse druk dan wél zal weten te weerstaan? De Amerikanen zullen er nu wel van uitgaan dat het hun dan opnieuw wel zal lukken, als zich geen opvolger aandient, en nemen daarom nu met die 'onherroepelijke' einddatum genoegen. Daartegen helpt dan geen enkele belofte van Balkenende van vandaag. In 2010 zullen er namelijk evenveel redenen voor een volgende tweejaarlijkse verlenging zijn als nu, en in 2012 opnieuw. Ook hier was er, net als met Gates, recent sprake van een veelzeggende *slip of the tongue*, toen de NAVO inzake het Haagse gesteggel over de tijdsduur liet weten dat haar niets van een definitieve vertrekdatum bekend was. Ook dat 'misverstand'

### ***Het Nederlandse contingent is in Uruzgan voortdurend in opmars, maar het schiet nooit op***

werd natuurlijk keurig naar buiten toe 'rechtgezet', maar een optimist die gelooft dat het daarmee echt uit de wereld is.

Dat houdt in dat het Nederland is dat steeds opnieuw voor dezelfde inhoudelijke keuze staat als nu: met weggaan zonder opvolging zal het ook dan weer heten dat alle opofferingen voor niets zijn geweest – dat men de Afghanen toch niet in de steek mag laten, en dat dat verraad aan de gesneuvelde eigen soldaten betekenen zou. Zulke geluiden vallen nu al te vernemen – ook na de twee jongste doden bij Deh Rawood werd op die grond direct krampachtig standvastigheid gedemonstreerd – en ze zullen over twee jaar alleen maar frequenter klinken, omdat er dan nog méér Nederlandse soldaten 'voor niets' gesneuveld zullen zijn. Dat was – bij alle proportionele verschillen – precies de reden waarom de Eerste Wereldoorlog zo zinloos lang duurde: zonder zege ophouden betekende die zinloosheid, en daarmee het eigen falen en de eigen miscalculaties, erkennen.

## Politiek moeras

Dit is ook precies de reden waarom ook thans democratieën weliswaar moeilijker een oorlog kunnen beginnen – krijg kiezers maar eens zo gek huis en haard te verlaten en buitengaats lijf en leden te wagen – maar ook een eenmaal door hen begonnen oorlog moeilijker kunnen stoppen. Saddam Hoessein sprak indertijd een waar woord, toen hij zei dat hij wél moeiteloos hele legioenen kon laten sneuvelen, en Bush niet. Een dictator kan, als het onverhoopt misgaat, duizenden doden later veel gemakkelijker dan een democraat zeggen: sorry, foutje, bedankt. Dus hoe langer Nederland wacht, hoe moeilijker het vertrek zal zijn – juist met het oog op die onvermijdelijke gestage toename van zinloos gesneuvelden. Tegelijk zal Nederland, ook als het in Afghanistan niet opschiet, toch eens weg moeten, omdat het niet eeuwig blijven kan, ook al stort dan na vertrek de boel ineen. Niet kunnen blijven en niet kunnen vertrekken: zoiets heet een politiek moeras, dat met de jaren alleen nog maar zompiger wordt.

Het betekent dat hoe dan ook Nederland zich als gevolg van kortzichtigheid, uit een poging om vandaag ruzie te vermijden, voor straks in een onmogelijke positie heeft gemanoevreerd. Ofwel het blijft in 2010 alsnog, omdat zich niemand anders voor Uruzgan aandient, en dan weet iedereen binnen Nederland dat Haagse beloften niets waard zijn en iedereen buiten Nederland dat Den Haag uiteindelijk altijd door de knieën gaat. Of het gaat in 2010 ook zonder de Taliban verslagen te hebben inderdaad weg, maar dan is de missie dus mislukt. In het *eerste geval* zouden weliswaar de Taliban zich eveneens verkeken hebben, maar tot dat moment in 2010 dat zij daarachter zouden komen, hebben zij vanuit Den Haag signalen ontvangen om vooral nog even door te vechten, en ná dat moment zullen ze echt niet onthutst door Nederlandse woordbreuk het bijltje erbij neergooien. In het *tweede geval* hebben de Taliban al in 2010 gewonnen, zoals Den Haag al bij de vaststelling van een einddatum voor de Nederlandse bijdrage aan de vijandelikheden behulpzaam had voorspeld.

## Haagse kaasstolp

Waar dit voor iedereen die even nadenkt zo evident is, rijst natuurlijk de vraag waarom men dat in Den Haag niet ziet. Dat heeft alles te maken met het functioneren van de Haagse politiek, los van de buiten-Haagse werkelijkheid. Wat de parlementaire commissie-Dijsselbloem, die de ruïnes van ons

onderwijs bestudeert, afgelopen herfst aan oorzaken en factoren boven tafel heeft gehaald, geldt ook hier: tunnelvisies, scoringsdrift, wensdenken, te grote ambities, dwingend coalitiebelang en genegeerde onwelgevallige adviezen: kritische tegengeluiden, die het ja in gevaar konden brengen, werden duidelijk niet meer op prijs gesteld; en voor hoorzittingen werden vooral direct betrokken wederopbouwgelovigen uitgenodigd, zodat enkele oppositiefracties besloten een alternatieve hoorzitting met niet-*embedded* deskundigen te organiseren. Kenmerkende reactie van een VVD-Kamerlid als Van Baalen op de vraag waarom hij daarbij niet aanwezig was: ik weet toch al wat die gaan zeggen. Alsof dat bij generaal Berlijn niet ook te voorspellen viel. Maar zoals veel collega's van de regeringspartijen wilde hij vooral niet het risico lopen aan het twijfelen te worden gebracht, omdat hij dan tussen de politieke Nederlands-Amerikaanse wenselijkheid en de militaire Nederlands-Afghaanse werkelijkheid had moeten kiezen.

Het hele opereren van de Kamer voorafgaand aan het besluit de troepenuitzending te verlengen, maakt andermaal duidelijk dat beleidsbeslissingen zelden bepaald worden door de merites van de zaak zelf. Den Haag heeft zich na de benoeming van Jaap de Hoop Scheffer gekoesterd in de illusie dat het aldus 'invloed' in Washington zou verwerven, maar het werkt uiteraard precies omgekeerd: dank zij een Nederlander als NAVO-baas houdt Washington Den Haag strak aangelijnd. Het geruchtmakend interview met oud-minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot in *NRC Handelsblad* van 8 december 2007 wierp opnieuw een schril licht op onze werkelijke verhouding met Amerika. Wat iedereen die een beetje durft na te denken al wist, kan nu ook iedereen die daarvan liever afziet, niet langer meer ontkennen: Nederland is de laatste jaren volledig door het Witte Huis ingepakt en tot niet meer dan een slaafse vazal afgezakt. Zoals oud-minister van Defensie Bram Stemerding het een paar jaar terug al voor de radio formuleerde: Nederlandse ministers gaan op Schiphol rechttop het vliegtuig in, en komen er in Washington kruipend uit.

Al in een vroeg stadium maakte Bush bij monde van De Hoop Scheffer duidelijk wat hij zonder mankeren van Balkenende en consorten verwacht: 'Er kan niemand weg en er gaat niemand weg,' zoals de secretaris-generaal gedeceideerd zei. Natuurlijk wilde hij zich nergens mee bemoeien, zoals ook twee jaar terug het openlijke Amerikaanse gedreig met econo-

mische repercussies ingeval van weigering achteraf natuurlijk op een 'misverstand' berustte. Doordat het 'toevallig' maar onderfunctionarissen waren die de dreigementen uitten, konden zij hogerop 'officieel' herroepen worden – maar de boodschap kwam toen aan, en die van De Hoop Scheffer nu eveneens. Partijgenoot minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen volgde keurig, en daarmee ook de premier.

### **Korte termijn is troef**

Daarmee was het pleit feitelijk beslist, te meer omdat de PvdA-top de discussie – heel Nederlands – als te riskant voor zich uitschoof, omdat de oorlog bij de eigen achterban zeer omstreden was en is. Voor vice-premier Bos, afgelopen zomer al bij Condoleezza Rice op appèl verschenen, was deze kwestie onvoldoende reden om ruzie te maken, en wie is dan vervolgens de Kamerfractie om een regeringscrisis te forceren? Uit angst voor interne conflicten heeft de PvdA de hete aardappel eindeloos voor zich uit geschoven, tijdens allerlei discussiebijeenkomsten stug volhoudend dat er echt nog steeds niets besloten was, en de uitkomst dus nog geheel openlag.

Maar die uitkomst lag uiteraard allang vast – niet door een officieel besluit, maar door de omstandigheden, die door het op haar beloop laten van de

discussie allang geen andere *politieke* keuze meer toelieten. Het ging vooral om behoud van ons gezicht en het bondgenootschap. Nuchterder geesten, die zich onderwijl namelijk afvroegen wat er ginds tot dusverre eigenlijk is bereikt en dus in de toekomst te bereiken valt, kregen daarbij te horen dat het toch onwenselijk is Uruzgan aan de Taliban over te laten, en werden voorts gepaaid met ongetwijfeld goedbedoelde wederopbouwbeloften. De kernvraag is echter niet of iets wenselijk zou zijn, maar of het wenselijke ook werkt.

Dat het Binnenhof die vraag vrij straffeloos kan ontlopen, valt niet los te zien van het korte-termijndenken dat democratische politici eigen is, zeker in de permanente draaimolen van vernieuwing na de Fortuynrevolte. Dat leidt tot uitstel van het onder ogen zien van het niet sporen van de binnen-Nederlandse wenselijkheid met de buiten-Nederlandse werkelijkheid. Er moeten nu coalities in stand gehouden en verkiezingen gewonnen worden – dus wie over vier jaar nog leeft, wie dan zorgt. En wie dan in Den Haag zorgt, dat zijn dan zelden de politici van vandaag.

Dr Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus.

## **Wie heeft internationale ambities?**

***Van 22 september tot 12 december 2008 houdt Instituut Clingendael***

***de 63<sup>e</sup> Leergang Buitenlandse Betrekkingen***

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor personen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. Deelnemers analyseren actuele internationale vraagstukken, ontwikkelen een beleidsgerichte visie en allerlei vaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen of biedt professionals goede mogelijkheden voor opfrissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en evenwichtig curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere niet-gouvernementele organisaties, maar ook buitenlandredacties van dagbladen. Deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft de Nuffic een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld. De selectie hiervoor verloopt via Instituut Clingendael.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael via e-mail ([cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)) of telefoon 070 374 66 28.

# Dmitri Medvedev: een liberaal in het Kremlin?

Begin jaren tachtig werd Joeri Andropov de nieuwe leider van de Sovjetunie. Moskou bestempelde hem als een liefhebber van jazz en een man met liberale en hervormingsideeën. Als hoofd van de veiligheidsdienst KGB had hij echter wel de Praagse Lente gesmoord, evenals de dissidentenbeweging in eigen land. Een liberale leider?

De geschiedenis lijkt zich te herhalen. Dmitri Medvedev houdt weliswaar niet van jazz maar van *Deep Purple*, maar heeft door de huidige elite in het Kremlin ook het etiket 'liberaal' opgespeld gekregen. Wordt het Westen wederom in het ootje genomen? Wat kunnen we verwachten van Ruslands nieuwe president en hoe zou het Westen daarop kunnen antwoorden?

## Slippendrager van zijn leermeester

Wanneer u dit blad leest, zou Dmitri Medvedev inmiddels gekozen moeten zijn tot president van de Russische Federatie. Gezien het gebrek aan serieuze tegenkandidaten en de wijze waarop de Russische variant van democratie tegenwoordig is ingericht – met het systematisch 'ontmoedigen' van alternatieven – zal op 2 maart jl. de uitslag het voor het Kremlin gewenste beslag gekregen hebben, met Medvedev als opvolger van Poetin. Wie is die Dmitri Medvedev? De levensbeschrijving van Medvedev heeft al overvloedig in de media gestaan. Van oorsprong jurist en werkzaam op de Leningradse universiteit combineerde hij in de jaren negentig deze academische functie met een positie bij het stadsbestuur van St. Petersburg, met Vladimir Poetin als zijn chef. Nadat Poetin voor functies in de presidentiële staf van Jeltsin naar Moskou was afgereisd, en met het verder stijgen van diens ster als premier van Rusland, volgde 'Dima' Medvedev hem in zijn kielzog. Zo kwam hij in het staatsbestuur terecht. Of dit een vooropgezet plan is geweest met het oog op de renationalisering van de energiesector, is niet duidelijk, maar Medvedev kreeg hoge bestuursposities toebedeeld bij de energiegigant Gazprom, juist in de tijd dat de energieprijzen fors begonnen te stijgen. Wat achteraf als een laatste voorbereidende stap naar het presidentschap kan worden gezien, was Medvedevs benoeming tot

eerste vice-premier. Zo heeft Dmitri Medvedev vanaf begin jaren negentig zijn chef en leraar Vladimir Poetin gevolgd van stadsbestuur naar staatsbestuur, met een reputatie van een trouwe leerling.

## Liberaal of autoritair?

Sinds het bekend maken van zijn kandidatuur voor het presidentschap moeten we – volgens de (Russische?) media – overtuigd raken van de gematigde en pro-Westerse koers van Medvedev. Vooral vanwege het feit dat hij niet afkomstig is uit het leger of de veiligheidsdiensten en met verwijzing naar zijn vriendelijke opmerkingen jegens het Westen en uitspraken tegen de 'soevereine democratie', de huidige vorm van centraal geleide democratie, die weinig ruimte laat voor een ander geluid. Het is maar de vraag of dit beeld helemaal juist is.

*Allereerst* zijn betrokkenheid bij energie als 'staatskapitalisme'. Medvedev is voorzitter geweest van een werkgroep die de greep van de staat op de energiesector moest vergroten. Verder moeten we niet vergeten dat Medvedev al aan het roer van Gazprom stond, toen deze energieleverancier de gaskraan dichtdraaide naar Oekraïne, Wit-Rusland, Georgië en Estland en het vigerende energiecontract van Shell in Sachalin drastisch wijzigde ten gunste van Gazprom. Ten *tweede* was Medvedev Poetins campagneleider voor diens presidentsverkiezing in 2000. Daarbij heeft hij op niet misverstande wijze media en andersdenkenden laten weten dat hij leugens over Poetin met alle mogelijke middelen zou bestrijden. En ten *derde* zijn er aanwijzingen dat Medvedev betrokken is geweest bij voorstellen tot herziening van de Russische grondwet, die beoogden meer macht toe te kennen aan de president. Deze drie zaken lijken toch afbreuk te doen aan het 'liberale' imago van de nieuwe president van de Russische Federatie.

## Siloviki

Naast de twijfel over het ruimdenkend karakter van 'Dima' moet nog een ander aspect worden meegenomen bij een beoordeling/verwachting van de nieuwe man in het Kremlin, namelijk de macht van de *siloviki*. De *siloviki* zijn de vertegenwoordigers van de Moskouse veiligheidselite, die afkomstig zijn uit de

strijdkrachten en de veiligheidsdiensten. Naast één miljoen defensiemilitairen beschikt Rusland over een aantal zogenaamde ‘machtsministeries’ – veelal afdelingen van de door Gorbatsjov ontbonden KGB – die ook beschikken over troepen – zo’n 400.000 man in totaal. Deze lieden vormen één van de beleidsbepalende groepen in het Kremlin, naast de civiele groep uit St. Petersburg, waaronder Medvedev. Hun uitgesproken leider en beoogd presidentskandidaat was Sergei Ivanov, ex-KGB-generaal en collega van Poetin, tot begin 2007 minister van defensie, vice-premier van Rusland en nauw betrokken bij de wapenexport, waarmee Rusland koploper is op de wereldranglijst. De *siloviki* waren ervan overtuigd dat hun man, Ivanov, vertegenwoordiger van het militaire machtsinstrument, de nieuwe president zou worden, en niet Medvedev, de vertegenwoordiger van het energiemachtsinstrument. Wellicht vanwege de succesvolle toepassing van het ‘energiewapen’ heeft Poetin toch voor Medvedev gekozen. Het is de vraag hoe de *siloviki* dit verlies accepteren. Zullen ze Medvedev steunen of hem gaan tegenwerken? Veel zal ook afhangen van de toekomstige functie van Sergei Ivanov. Hierin ligt voor de naar we aannemen aanstaande premier Poetin – zelf afkomstig uit het veiligheidsapparaat – een grote rol weggelegd als intermediair tussen de facties van ‘burgers’ en ‘dienders’.

### **Hoe gaan we om met president Medvedev?**

Hoewel Medvedev herhaaldelijk wordt afgeschilderd als een liberale, Westers-georiënteerde man, lijkt het – gezien zijn minder liberale acties in het verleden, de blijvende beleidsbetrokkenheid van zijn ‘leermeester’ Poetin en de te verwachten invloed van het Russische veiligheidsapparaat – vooralsnog verstandig ervan uit te gaan dat hij het assertieve beleid jegens het Westen zal voortzetten.

Hoe moeten we daarop reageren? Met een tweeledig beleid van conflictvermijding en standvastigheid. Onnodige confrontaties, zoals die rond de Estse verplaatsing van een Russisch oorlogsmonument in april 2007, moet het Westen vermijden. Ook moeten we ons niet voor het propagandakarretje van het Kremlin laten spannen. Op de hervatting van vluchten van Russische nucleaire bommenwerpers heeft het Westen met afschuw en ontzetting gereageerd. Dat is precies wat Moskou wil. Aan die propagandastunts moeten we dus niet meedoen. In dit geval wel onderscheppingsvliegtuigen erop afsturen – ter

bevestiging van onze alertheid – maar publicitair verzwijgen. Verder zal het Westen een krachtdadige en eensgezinde positie moeten innemen. Voorstellen voor samenwerking moeten concreet, redelijk en controleerbaar zijn. Het Kremlin zal alleen samenwerking met het Westen aangaan, als dat winst oplevert. Als Rusland daarbij toezeggingen doet, moet het Westen die controleren en Medvedev aanspreken op nalatigheden en maatregelen nemen. Daarbij is van belang dat het Westers beleid eendrachtig en consistent is. Dus geen aparte *deals* met Moskou, zoals bijvoorbeeld bij energiecontracten nu nog vaak het geval is. Een standvastig en eenstemmig beleid van het Westen verzekert onze belangen en schept duidelijkheid naar Moskou, ook onder president Dmitri Medvedev.

Luitenant-kolonel dr M. de Haas is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Israëls hegemonie kan moreel failliet niet langer verhullen

N.a.v. Alfred Pijpers, 'Rendez-vous in Annapolis', in: *Internationale Spectator*, december 2007, blz. 591-595

In zijn artikel 'Rendez-vous in Annapolis' heeft Alfred Pijpers weinig oog voor de historische oorzaken van het conflict in het Midden-Oosten en gaat hij voorbij aan het tragische lot van het Palestijnse volk. Voor een oplossing is in het Westen, en in het bijzonder in de Verenigde Staten, een fundamentele herijking van het conflict noodzakelijk.

In 1948 werden honderdduizenden Palestijnse burgers uit hun huizen verjaagd en zestig jaar na dato is dit historische onrecht nog steeds niet rechtgezet. Sterker: actieve geschiedvervalsing (David versus Goliath) heeft ervoor gezorgd dat het Westen zich het lot van deze vluchtelingen nog steeds weinig aantrekt. Velen leven nog altijd onder erbarmelijke omstandigheden in kampen in Jordanië, Syrië en Libanon; de hoop eens terug te keren naar hun huizen en boerderijen, is reeds lang vervlogen.

Ook voor de Palestijnen die in Israël en de bezette gebieden zijn achtergebleven is de situatie onleefbaar: hun leven staat in het teken van openlijke discriminatie en racisme, bruut militair geweld en een illegale bezetting die gepaard gaat met mensenrechtenschendingen op grote schaal. Volgens het Palestijnse Rode Kruis zijn er in de periode 2000-2007 4.416 Palestijnse burgers door de Israëlische strijdkrachten vermoord, waaronder honderden minderjarigen. Het aantal gewonden bedroeg in die zelfde periode 31.296. Huizen, wegen en nutsvoorzieningen worden opzettelijk vernield, terwijl honderden controleposten en wegversperringen het dagelijks leven in de bezette gebieden onmogelijk maken. De economie is volledig ingestort; het grootste deel van de Palestijnse bevolking leeft onder de armoedegrens. Er wonen inmiddels meer dan 400.000 Israëliërs op de Westelijke Jordaanoever en in Oost-Jeruzalem en de bouw van nieuwe joodse nederzettingen gaat onverminderd door. De 'Muur', die nog werd opgetrokken door de toenmalige premier Ariel Sharon, komt in feite neer op definitieve annexatie van delen van de Westelijke Jordaanoever. Intussen

creperen meer dan 10.000 Palestijnen in Israëlische gevangnissen.

Systematische achterstelling en vervolging van bepaalde religieuze en/of etnische minderheden roepen in het Westen normaal gesproken grote afschuw en weerzin op, maar inzake Israël kijken we al jarenlang de andere kant op. De Verenigde Staten gaan daarin het verst: zeker de laatste veertig jaar (vanaf 1967) kan Israël rekenen op vrijwel onvoorwaardelijke diplomatieke, financiële en militaire steun.<sup>1</sup> Daarmee wordt de fundamentele zwakte van Annapolis duidelijk: de Amerikaanse regering is verre van onpartijdig en is als zodanig ook niet op zoek naar een oplossing die metterdaad recht doet aan de belangen van alle betrokkenen.

Zonder volledige onderkenning van het lijden van het Palestijnse volk en, op basis daarvan, een duidelijke verschuiving van de uitgangspunten, is de kans op duurzame vrede nihil. Maar onder druk van de Israël-lobby blijft de internationale gemeenschap vasthouden aan het hopeloze principe van een tweestaten-oplossing, waarbij het discriminatoire karakter van Israël als exclusief joodse staat overeind blijft en zijn strategie van ongebreideld expansionisme wordt beloond.

Dit uitgangspunt behoeft herziening: de enige echte oplossing is de transformatie van Israël tot een seculiere democratie, waar alle burgers, ongeacht hun afkomst of geloof, gelijke rechten hebben en deze ook als zodanig in rechte kunnen opeisen. Een land dat zich houdt aan het thans geldende oorlogsrecht en het internationale mensenrechten-discours zoals dat na de Tweede Wereldoorlog onder auspiciën van de VN is ontwikkeld en vastgelegd. Een land dat het huidige Israël, de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook omvat en waar joden, moslims en christenen in vrede met elkaar en hun buurlanden kunnen leven.

Want ook voor Israël zelf is de situatie onhoudbaar: het eigen geweten knaagt; de sympathie waarop Israël in het Westen van oudsher kon rekenen, is aan flinke erosie onderhevig. Israëls economische, politieke en militaire hegemonie kan het morele verval niet langer verhullen en zelfs de grootste militair-

re overwinning zal Israël niet helpen. Het enige wat de *hardliners* in Israël nog rest, is zich terug te trekken achter hoge hekken en dikke muren, totdat het besef doordringt dat met een rechtvaardige oplossing uiteindelijk *alle* bewoners van het huidige Israël en de bezette gebieden zijn gediend.

### Noot

1 Sinds 1976 is Israël onafgebroken de grootste netto-ontvanger van Amerikaanse buitenlandse hulp. Jaarlijks gaat het om een

bedrag van meer dan drie miljard dollar, ofwel 500 dollar per hoofd van de Israëlische bevolking. Zie verder: John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.

Mr Maarten G. Barends is werkzaam voor de Verenigde Naties. Hij publiceerde eerder in dit blad over onder meer Darfur.

## Repliek Hendrik Vos & Eline De Ridder

# Calimero in het juiste perspectief *Waarom de breuklijn tussen klein en groot er niet toe doet*

N.a.v. Jan Werts, 'Laat kleine landen hun "Calimero-gevoel" maar koesteren', in: *Internationale Spectator*, februari 2008, blz. 103-104, respons op het artikel van Hendrik Vos en Eline De Ridder, 'Calimero in Europa: over de toekomst van de Benelux in de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, november 2007, blz. 530-532.

In het novembernummer van *Internationale Spectator* zeiden we dat 'de' belangen van de kleine lidstaten niet bestaan. Door de Unie heen lopen er belangrijker breuklijnen dan die tussen groot en klein. Een verstandige Europapolitiek impliceert het stelselmatig zoeken van allianties met gelijkgezinde lidstaten, waarbij de grootte irrelevant is.

In het februarinummer vindt Jan Werts het onvoorstelbaar dat wij het meest schrijnende strijdpunt uit de voorbije zeven jaar (én, zo meent hij, van de volgende zeven jaar) niet zagen, namelijk de strijd voor de invoering van een permanente voorzitter van de Europese Raad. Hier stonden kleine lidstaten immers tegenover een verenigd front van grote landen. We reageren in drie punten en plaatsen de discussie zo weer in het juiste perspectief.

Ten *eerste*, als Werts de strijd om het permanente

voorzitterschap hét strijdpunt uit verleden en toekomst vindt, dan hopen we dat hij zich vergist. De kwestie-Irak, het migratievraagstuk, de dienstenrichtlijn, het Lissabon-proces, Kosovo of de energieproblematiek: recente dossiers zonder enig spoor van een breuklijn tussen groot en klein. De grondwetdiscussie ging over gekwalificeerde meerderheid en nationale parlementen, over bevoegdheden van het Europees Parlement en het handvest der grondrechten. Denen en Britten zaten vaak in hetzelfde kamp, net als Luxemburgers en Duitsers. Opnieuw geen strijd van klein versus groot. We betwijfelen dat al deze debatten overschaduwd waren door de kwestie van het voorzitterschap. We hebben geen glazen bol, maar vinden het onwaarschijnlijk dat deze thematiek de volgende jaren belangrijker zal zijn dan inhoudelijke dossiers als klimaat of gezondheidszorg, globalisering of buitenlandse politiek.

Ten *tweede*, in de discussie over het voorzitterschap van de Europese Raad stonden de kleine landen inderdaad tegenover de grote. Juist daarom hadden wij het over Calimero-gedrag. Soms hebben kleine landen de neiging complotten van grote landen te vermoeden. Daarom proberen ze in institutionele debatten hun positie te versterken.

Overigens valt het zelfs dan niet mee met één te stem te spreken. Calimero's maken grote plannen, maar dit dossier is het enige waarin het lukte om front te vormen. Voor eventjes.

Want, *ten slotte*, zelfs als de strijd tussen de voorzitter van de Europese Raad en de Commissievoorzitter alle Europadebatten voortaan overschaduwde, dan zal snel blijken hoe verdeeld grote en kleine landen onderling zijn. Zou Duitsland stelselmatig front vormen met Groot-Britannië en de Commissievoorzitter naar het achterplan schuiven? Of zouden alle kleine landen zich achter de Commissie scharen? Dit gaat over de strijd tussen wie de Commissie als drijvende kracht ziet en wie de Europese Raad als motor wil: integratie als supranationaal of intergouvernementeel proces. Grote landen zitten niet in hetzelfde kamp, net zo min als de kleine. Onlangs zei Nederlands staatssecretaris Timmermans dat hij de Europapolitiek van de Belgische premier Verhofstadt niet begreep.<sup>1</sup> Wat België verwacht van de Commissie, verschilt van wat Nederland wil. En daar breekt het front al, zelfs zonder dat we het over Denen of Tsjechen hebben.

In de meest fundamentele debatten over de drijfveren in het integratieproces of de doelstellingen van het project verschillen kleine en grote lidstaten onderling van mening. En als het om *inhoud* gaat, om keuzen inzake beleid, is er al helemaal niets te merken van een tegenstelling tussen grote en kleine landen.

## Noot

1 *De Standaard*, 17 januari 2008.

Hendrik Vos doceert Europese politiek aan de Universiteit Gent. Hij is er directeur van het Centrum voor EU-Studies. Eline De Ridder is aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen en eveneens verbonden aan het Centrum voor EU-Studies, Universiteit Gent.

## Dertig jaar economische hervormingen in China

**Barry Naughton:**

**The Chinese economy: Transitions and growth.**

Cambridge, MA: The MIT Press, 2007; 528 blz.; 25,22 euro;

ISBN: 0-262-14095-0 (pbk)

Met het boek *The Chinese economy* heeft Barry Naughton een standaardwerk over vraagstukken van de hedendaagse Chinese economie geschreven. De auteur, werkzaam als hoogleraar Chinese economie aan de University of California (San Diego), heeft al in 1993 met *Growing out of the plan: Chinese economic reform, 1978-93* een meesterlijke beschrijving van de economische hervormingen uitgebracht. Voor dat boek mocht hij terecht in 1996 de *Ohira Memorial Prize* in ontvangst nemen.' Gezien zijn talloze, uitstekende publicaties mag hij gerust één van de meest gezaghebbende Westerse deskundigen op het gebied van de moderne Chinese economie genoemd worden.

De twintig hoofdstukken van *The Chinese economy* zijn onderverdeeld in zeven delen – trends en kenmerken van de Chinese economie; groeipatronen en ontwikkeling; de economie op het platteland en in de steden; China en de wereldeconomie; macro-economische beschouwingen; het financiële systeem; en, ten slotte, een blik op de toekomst, samen met een uiteenzetting over de noodzaak van een duurzamer ontwikkelingstraject.

In de inleiding maakt Naughton duidelijk dat de Chinese economie thans wordt gekenmerkt door twee overgangsprocessen: van de socialistische planeconomie naar een markteconomie en het proces van industrialisering. Beide processen

zijn nog gaande. Derhalve vindt men in het huidige China trekken van de traditionele, de socialistische en de markteconomie in talloze regionale variaties. In de volgende hoofdstukken schetst de auteur de transitie van de Chinese economie, die – gezien de grote regionale verschillen in het land zelf – moeilijk te vergelijken valt met de economische transitie in Oost-Europa of in andere ontwikkelingslanden.

De betekenis van China op het wereldtoneel manifesteert zich vooral door de economische opkomst van het land. Om dit proces goed te begrijpen, volstaat een blik op de recente groeicijfers niet. Het is vooral van belang de geografische omstandigheden van China goed te kennen en te begrijpen 'waar China vandaan komt' – het wisselvallige beleid onder Mao Zedong van 1949 tot 1976, de diverse fasen van de economische hervormingen en de consequenties van de strikte administratieve scheiding tussen stad en land. Daaraan wijdt Naughton de eerste vijf hoofdstukken.

Vervolgens analyseert hij in de vier hoofdstukken van deel II de structurele veranderingen in de Chinese economie, het één-kindbeleid en de ontwikkeling van de bevolkingsgroei, de grote veranderingen op de arbeidsmarkt en de gevolgen van de migratie van miljoenen mensen. Het laatste hoofdstuk in dit deel beschrijft sociale ongelijkheid, armoede en de ontwikkeling van de levensstandaard van de bevolking. In de eerste fase van economische hervormingen konden de inkomensverschillen tussen stad en platteland verminderd worden. Ook was het ontwikkelingsniveau van het platteland in China hoger dan in andere ontwikkelingslanden, waarvan men nog gedurende de eerste twee

decennia van de hervormingen kon profiteren. Toch neemt nu, met het oprukken van de markt, de afstand tussen stad en platteland weer toe en dat stelt de beleidsmakers voor een buitengewone uitdaging.

In deel III gaat Naughton uitgebreider in op de economische ontwikkeling van het platteland. In drie hoofdstukken beschrijft hij de sociale veranderingen, de ontwikkeling van de landbouw en het ontstaan van industriële bedrijven op het platteland. Naughton schetst ook de rol van de plaatselijke autoriteiten in de industrialisering van het platteland. Duidelijk komt naar voren dat de ontwikkeling regionaal sterk uiteenlopende modellen kent. Vooral besteedt Naughton aandacht aan de bijzondere kenmerken van collectieve bedrijven in de Oost-Chinese provincie Jiangsu, het grote succes van de privé-ondernemers in de stad Wenzhou (provincie Zhejiang) en de rol van kapitaal uit Hongkong, Macao en Taiwan in de delta van de rivier de Pearl. Deze drie regio's hebben met hun succesvolle industrieën de economische hervormingen doorslaggevend beïnvloed en nieuwe impulsen gegeven voor verdergaande hervormingen. Zo dwongen de nieuwkomers op de markt met hun sterk concurrentievermogen de centrale regering in de jaren '90 uiteindelijk tot hervorming van de staatssector.

Naughton beschrijft ontwikkelingen in de stedelijke economie in deel IV van het boek en wijdt drie hoofdstukken aan de hervorming van de ondernemingsstructuur en het management, alsmede de privatisering van de staatsbedrijven. Hij gaat in op de structurele verandering van de industrie, de snel veranderende infrastructuur en de gevolgen

daarvan voor het energieverbruik en de veranderingen in de energiesector. Het laatste hoofdstuk in dit deel behandelt de inspanningen van China om zelf technologie te ontwikkelen en zich aan te sluiten bij de mondiale trend van overgang naar een moderne kenniseconomie.

Over de invloed van mondiale ontwikkelingen op de Chinese economie gaat ook deel V. Hier vestigt de auteur de aandacht op twee vraagstukken die het internationaal debat over China domineren: de internationale handel en de buitenlandse investeringen in China. Vervolgens schetst Naughton in deel VI de macro-economische trends, het belastingstelsel en het monetair beleid. Verder geeft hij een kort overzicht van de beroerde toestand van het Chinese bankstelsel, dat aan het begin van deze eeuw onvoldoende voorbereid was op de markteconomie. Dit is deels te wijten aan de erfenis van de plan-economie, maar ook aan het beleid van de jaren '80 ('hervormingen zonder verliezers'). De banken waren verplicht failliete staatsbedrijven met

leningen te steunen. Zo konden de hervormers binnen de Chinese leiding voorkomen dat zij al vroeg in het hervormingsproces een ideologisch debat met de conservatieven moesten voeren, zonder op overtuigende successen van hun beleid te kunnen wijzen. Volgens Naughton was uiteindelijk deze vertraging van de politieke discussie essentieel voor het slagen van de eerste stappen van het hervormingsbeleid.

In een afsluitend hoofdstuk analyseert Naughton de vraag naar de duurzaamheid van het huidige groeipatroon en de gevolgen van milieuvervuiling en klimaatverandering voor de toekomst van China. Dit zijn de grootste uitdagingen voor de economische beleidsmakers die het werk van Deng Xiaoping succesvol moeten voortzetten, teneinde de legitimiteit van de leiding van de Communistische Partij te kunnen handhaven.

In krap vijfhonderd pagina's is Naughton er, ondanks de complexiteit van het onderwerp, in geslaagd een volledig overzicht te geven van dertig jaar economische hervormingen in

China. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met suggesties voor verdergaande studie en een opgave van de voor het geciteerde cijfermateriaal gebruikte bronnen. Het boek is zeer overzichtelijk en helder samengesteld en is daarmee zowel een uitstekende inleiding in de economie van China als een nuttig naslagwerk. Het is een *must* voor iedereen die zich wil verdiepen in de economische en sociale vraagstukken van het huidige China.

#### Noot

- 1 Deze prijs wordt elk jaar gegeven ter nagedachtenis aan de voormalige Japanse minister-president Masayoshi Ohira (1978–1980) voor uitzonderlijke publicaties over de regio's van het *Pacific Basin*.

Susann Handke

Susann Handke is jurist en sinoloog; zij houdt zich bezig met de institutionele ontwikkeling van de Chinese economie.

## Een Chinees-Indonesisch zakenimperium

Marleen Dieleman:

**The Rhythm of Strategy: A Corporate Biography of the Salim Group of Indonesia.**

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007 CICAS Publication Series, Monographs 1); 205 blz.; 29,50 euro; ISBN: 978-90-5356-033-4

De Salim Groep werd in de jaren vijftig opgezet door de in China geboren Liem Sioe Liong, die in 1938 naar Indonesië emigreerde en zijn naam veranderde in het meer Indonesisch klinkende Sudono Salim. Samen met zijn zoons en andere familieleden

maakte hij de Salim Groep tot een invloedrijke onderneming in onder andere de voedingsmiddelen-, cement-, automobiel- en banksector. Het bedrijf investeerde ook buiten Indonesië en nam bijvoorbeeld een groot belang in het Nederlandse bedrijf Hagemeyer.

Etnisch-Chinese familiebedrijven spelen een belangrijke rol in diverse Zuidoost-Aziatische economieën. Onderzoek naar een onderneming als Salim is bijzonder nuttig, maar ook bijzonder moeilijk. Het is overal op de wereld lastig toegang te krijgen tot bedrijfsgegevens, en familiebedrijven

zijn zelden royaal met het geven van informatie. Maar het schrijven van een proefschrift over een bedrijf dat na de val van Soeharto in 1998 onder grote financiële en juridische druk kwam te staan en zich ten tijde van het onderzoek nog in een herstelfase bevond, is een bijzondere prestatie. Het hier besproken boek is gebaseerd op dat proefschrift en beschrijft de strategie van de Salim Groep van de jaren vijftig tot circa 2003. De auteur, Marleen Dieleman, interviewde diverse managers van het bedrijf, onder wie Anthony Salim, de zoon van de oprichter en de huidige topman.

Het hoofddoel van het boek is in kaart te brengen hoe de strategie van de Salim Groep zich sinds de jaren vijftig ontwikkeld heeft, alsmede een verklaring te bieden voor de aard van deze ontwikkeling. Speciale aandacht wordt hierbij gegeven aan de wijze waarop het bedrijf is omgegaan met de crisis van 1998 en de ingrijpende gevolgen daarvan. Het feit dat de Salim Groep door etnische Chinezen wordt geleid, blijkt vooral in de beginfase van groot belang te zijn geweest. Toen kon Sudono Salim als immigrant een beroep doen op zijn netwerk in de Chinese gemeenschap om zijn bedrijf op gang te krijgen. Via Chinese contacten kreeg hij ook het verzoek een Indonesische nationalist als onderduiker op te nemen ten tijde van het Nederlandse koloniale bewind. Deze persoon, Hasan Din, introduceerde Salim na de onafhankelijkheid als leverancier bij het Indonesische leger. In de jaren vijftig kwam Salim op deze wijze in contact met de legerofficier en latere president Soeharto.

Dank zij de goede relatie met het leger en de president – en de economische groei die Indonesië onder Soeharto doormaakte – kon de Salim Groep zich vanaf midden jaren zestig snel ontplooiën. Etnisch-Chinese ondernemers zoals Salim waren aantrekkelijke bondgenoten voor Soeharto, omdat zij gemakkelijk in bedwang konden worden gehouden. Etnische Chinezen hadden en hebben in Indonesië geen toegang tot formele politieke macht en ze vormen een impopulaire en kwetsbare minderheid. Salim, als meest succesvolle onder de Chinese zakenpartners van de president, hielp Soeharto zijn economische strategie te verwezenlijken. De economische groei bracht het regime legitimiteit, en Sudono Salim een fortuin.

Vanaf de jaren zeventig ontwikkelde de onderneming nieuwe activiteiten, die grotendeels los van elkaar

stonden. Een deel van die activiteiten was gebaseerd op investeringen in het buitenland. De Salim Groep werd zo een conglomeraat en tevens *multinational*, en was tot 1998 de grootste onderneming van het land. Het Chinese netwerk en ook de politieke alliantie met Soeharto bleven van belang, maar een groeiend aantal strategische beslissingen werd nu genomen op basis van (etnisch en politiek neutrale) commerciële overwegingen. Het bedrijf deed steeds vaker een beroep op de beurs en op internationale banken als kapitaalleveranciers.

Deze evolutie van een bedrijfsvoering die vooral op externe persoonlijke relaties is gebaseerd, in de richting van een bedrijf dat zich primair door de markt laat leiden, was echter nog maar beperkt ontwikkeld, toen het fout ging in 1998. De internationale financiële crisis in Azië leidde dat jaar tot grote maatschappelijke chaos in Indonesië, waarna president Soeharto gedwongen was af te treden. Vele Indonesiërs zagen de Salim Groep als prominent vertegenwoordiger van het oude corrupte regime, en etnische Chinezen in het algemeen werden slachtoffer van grootschalige rellen. De woning van de familie Salim werd in brand gestoken en filialen van BCA, de bank die deel uitmaakte van het Salim-concern, werden geplunderd. Na 1998 moesten belangrijke onderdelen van het bedrijf worden afgestoten, als compensatie voor de steun van de Indonesische overheid bij het redden van de bedrijfsonderdelen die door de financiële crisis failliet waren gegaan. Binnen het bedrijf leidden deze ingrijpende gebeurtenissen ertoe dat oprichter Sudono Salim plaats maakte voor zijn zoon Anthony Salim als nieuwe eerste man.

Ondanks alle tegenspoed ging Salim niet ten onder. Verminderde afhankelijkheid van het zittende regime en de in het buitenland opgebouwde

positie hebben het bedrijf ongetwijfeld geholpen de crisis te overleven. Het leiderschap van Anthony Salim lijkt daarbij ook een belangrijke rol te hebben gespeeld. De strategie kenmerkt zich sinds 1998 door de nadruk op een beperkt aantal activiteiten, die grotendeels in Indonesië gesitueerd zijn. Dieleman laat zien dat de beweging van een op *relaties* gebaseerde strategie naar een op *markten* georiënteerde strategie zich ook na 1998 voortzette. Daarbij benadrukt ze overigens dat dit langetermijnproces geen lineaire ontwikkeling is, maar eerder een golfbeweging vertoont. Relationale factoren kunnen tijdelijk weer aan belang winnen ten opzichte van marktfactoren.

De auteur wijst erop dat een groot bedrijf met uitstekende politieke contacten zoals Salim zelf bijdraagt aan de vorming van de omgeving waarin het opereert. De politieke invloed van het Salim-concern onder Soeharto is een bijzonder interessant onderwerp. In grote lijnen geeft Dieleman aan op welke gebieden deze invloed bestond. Om een gedetailleerd inzicht te krijgen in de maatschappelijke invloed die de onderneming onder Soeharto had, is echter een apart onderzoek nodig, dat het bedrijf in een breed politiek-economisch kader situeert. Een belangrijke aanzet tot zo'n studie is er nu. Wat ten aanzien van politieke factoren vooral opvalt in het verhaal van de Salim Groep, is dat de voordelen die politieke contacten in de ene fase opleveren, op een later tijdstip kunnen veranderen in nadelen. Voor een kwetsbare groep als etnisch-Chinese ondernemers in Indonesië vereist grootschalig commercieel succes een bijzonder goed ontwikkeld politiek instinct.

*Frans-Paul van der Putten*

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

## Het alledaagse en ongewone leven in China

Garry van Pinxteren:

**China. Centrum van de wereld.**

Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2007;

240 blz.; 16,95 euro;

ISBN: 978-90-5018-835-7

Journaliste en sinologe Garrie van Pinxteren houdt zich sinds begin jaren '80 bezig met China. Zij was jarenlang correspondent van *NRC Handelsblad*, en ook in haar huidige functie als redacteur economie bij de NOS wordt zij nog altijd om commentaar gevraagd als China in het nieuws is. Een ware China-deskundige, die met enorme nieuwsgierigheid en hart voor land en inwoners op onderzoek uitgaat, wat een kleurrijke verzameling aan bizarre, verschrikkelijke en vermakelijke verhalen oplevert. Aangezien journalisten in China nog altijd een zeer beperkte bewegingsvrijheid hebben, leveren interviews met officiële woordvoerders meestal niet veel op. Vandaar dat Van Pinxteren er zoveel mogelijk zelf op uitgaat, ook naar buitengewesten. Zij schrijft zowel over politieke als economische onderwerpen, daarbij het voornaamste nieuws volgend, zoals 'China als fabriek van de wereld' en 'China als het vuilnisvat van de wereld'. Daarnaast slaagt ze erin contact te leggen met gewone mensen, met vaak ongewone levenservaringen.

In *China. Centrum van de wereld* gaat Van Pinxteren de uitdaging aan een beeld te schetsen van hoe 'China' over zichzelf en de rest van de wereld denkt. Hoe China over zichzelf denkt, is van toenemende invloed op de internationale verhoudingen. De rest van de wereld wordt gedwongen haar houding tegenover het opkomende China te bepalen. Van Pinxteren slaagt erin een diepgaand en veelzijdig beeld te vormen van het huidige China.

Ze probeert zowel de grote ontwikkelingen als het dagelijks leven van gewone mensen te doorgronden. Een gigantische klus in een land met 1,3 miljard inwoners, die qua levensstijl en rijkdom een wereld van elkaar verwijderd kunnen zijn.

Het moderne straatbeeld in de grote steden van China is indrukwekkend: grootschalige bouwwerkzaamheden, waarbij enorme wolkenkrabbers uit de grond gestampt worden en hele metrolijnen (niet alleen van noord naar zuid) in een mum van tijd worden aangelegd. Jongeren die volgens de laatste westerse mode gekleed gaan, geblondeerde haren of een 'hippe' 80s look hebben (het is onvoorstelbaar hoeveel kappers er zijn, en dit zijn echt niet allemaal verkapte bordelen). KFC en McDonalds op elke straathoek, weliswaar samen met de Chinese, Japanse en Koreaanse *fastfood*-varianten. Bovendien geeft de overheid naar verluidt (buitenlandse) journalisten meer vrijheid met het oog op de komende Olympische Spelen. Een veelgehoorde vraag is dan ook: is China aan het verwestersen?

Zelfs binnen de grote steden kom je er al snel achter dat er een heel grote diversiteit bestaat qua levensstijl en rijkdom, en dit gaat ook zeker op voor de verschillen tussen de steden en het platteland. Ondanks de verschillen die je hier ervaart, die in mijn opvatting nooit gedestilleerd konden worden tot een ondubbelzinnige conclusie over 'het' huidige China, slaagt Van Pinxteren erin er te betuigen aan die diversiteit en tegelijkertijd een overkoepelende visie ten toon te spreiden. Zij laat aan de hand van een rijk scala aan actuele onderwerpen en ontwikkelingen in China zien dat de Chinese

overheid en ook de burgers zelf nog altijd Chinese waarden en tradities aanhangen en niet direct van plan zijn, of zelf de wens hebben, democratie naar westers model in te voeren. Hun motivaties en belangen lopen weliswaar sterk uiteen, maar bij elkaar genomen zien de meeste mensen heil in maatschappelijke orde en grote welvaart. De overheid is natuurlijk gebaat bij stabiliteit en evenwicht om zichzelf in het zadel te houden, en de opkomende middenklasse hangt die zelfde waarden aan, al is het maar om nieuw verworven rijkdom veilig te stellen. In ons denkbeeld gaan economische groei en welvaartsverhoging samen met politieke veranderingen ten gunste van een democratische rechtsstaat, maar in China lijken deze waarden niet per se te botsen met beperkte politieke vrijheid. Dit neemt niet weg dat de overheid uiterst corrupt kan zijn en terwijl een ongeëvenaard aantal mensen in extreem korte tijd een groeiende welvaart meemaakt, lijden honderden miljoenen nog altijd bittere armoede.

In gesprekken met Chinese activisten leert Van Pinxteren dat deze niet uit zijn op het vestigen van een rechtsstaat naar westers model, laat staan revolutie, maar dat zij proberen langs een weg binnen de bestaande wetten te streven naar een menselijker en minder bruut Chinees systeem. Ook de machthebbers zelf houden vast aan een aloude Chinees standpunt: een land heeft sterke leiders nodig. Hun optreden is vergelijkbaar met dat van ouders ten opzichte van hun kinderen: burgers zijn ondergeschikte onderdanen, die niet beschikken over de juiste kennis om de juiste beslissingen te nemen.

In Guangzhou werd besloten dat

er per 1 januari 2007 geen motor-taxi's meer zouden rijden. Stonden er op 31 december nog tientallen voor mijn deur, de volgende dag waren ze verdwenen! Zo werd in Shanghai per 1 juni afgekondigd dat er niet meer onnodig getoeterd zou worden, en prompt wordt er niet meer getoeterd. Hoe onschuldig dit soort ingrepen ook mag lijken, het toont wel aan hoezeer de overheid in staat is door te dringen tot het dagelijks gedrag van haar

burgers. In Beijing hebben ze de oer-Chinese gewoonte in het openbaar te roggelen en spugen uitgeroepen tot slechtste gewoonte – helaas lijkt deze oproep nog lang niet overal en tot iedereen door te dringen.

Van Pinxterens rijke scala aan kennis over China en haar ervaring als journaliste komen prachtig samen in *China. Centrum van de wereld*. Met haar heldere, prettige stijl en verhalende, boeiende en actuele hoofdstuk-

ken is dit een uiterst leesbaar boek voor zowel *China freaks* als leken.

*Juno Veltman*

Juno Veltman studeerde in 2006 af op een onderzoek naar 'corporate social responsibility' in de Chinese elektronica-industrie. Thans woont zij in Guangzhou, waar ze Kundalini Yoga onderwijst en schrijft over haar ervaringen met het leven in het moderne China.

## Nederland-Vietnam: VOC en vier eeuwen later

**John Kleinen, Bert van der Zwan, Hans Moors & Ton van Zeeland (red.):**

**Leeuw en Draak: Vier eeuwen Nederland en Vietnam.**

*Amsterdam: Boom, 2007; 270 blz.; 16,50 euro (hbk); ISBN: 978-90-8506-520-3*

Deze bundel kwam tot stand dank zij een initiatief van Ton van Zeeland, de Nederlandse consul-generaal in Ho Chi Minh Stad. Het boek heeft als doel 'de eerste contouren van een gemeenschappelijk verleden in beeld te brengen' dat Nederland en Vietnam met elkaar delen. Direct contact tussen Vietnam en Nederland vond voor het eerst plaats in 1601. In dat jaar deden Nederlandse schepen, op zoek naar drinkwater, een baai aan de Vietnamese westkust aan; kort daarop werd door Nederlanders de eerste poging gedaan een handelsverdrag te sluiten. Frequentie handelscontacten tussen Vietnam en de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) waren er vanaf de jaren dertig van de zeventiende eeuw. Het boek doet meer dan alleen de eerste contouren van vierhonderd jaar Nederlands-Vietnamese betrek-

kingen in beeld brengen. Gezamenlijk geven de bijdragen van John Kleinen, Hoang Anh Tuan en Duco Hellema een analyse van de twee belangrijkste perioden in de geschiedenis van de Nederlands-Vietnamese betrekkingen.

De meest intensieve fase in het Nederlands-Vietnamese contact viel in de zeventiende eeuw. Toen was de VOC, als vertegenwoordiger van de Nederlandse Republiek, een belangrijke economische en militaire macht in Azië. Vietnam was toen politiek verdeeld, met elkaar bestrijdende heersers in Quinam (in het zuiden) en Tonkin (in het noorden). De VOC probeerde aanvankelijk handelsbetrekkingen te ontwikkelen met Quinam. Dat lukte niet, maar de Nederlanders slaagden er wel in een langdurige relatie met Tonkin aan te gaan. Daarbij profiteerden ze van het conflict tussen Tonkin en Quinam. Een van de motieven van Tonkin om contact met de VOC te onderhouden, was namelijk de behoefte aan Nederlandse wapens die ingezet konden worden tegen Quinam. Gedurende korte tijd was er zelfs een militaire alliantie tussen de VOC en Tonkin. Nederlandse vlootacties tegen Quinam liepen echter op een mislukking uit.

Nederland was wel succesvol in de handel met Tonkin. De zijde die de VOC in Tonkin kocht, leverde in het midden van de zeventiende eeuw het grootste deel van de winst op die de Compagnie in Japan maakte. In ruil voor de zijde leverde de VOC aan Tonkin niet alleen wapens, maar ook zilver en koperen munten. Volgens Hoang Anh Tuan hadden de handelsactiviteiten van de VOC een aanzienlijke invloed op de Tonkinese economie.

De tweede periode die centraal staat in het boek is die van het midden van de twintigste eeuw tot nu. Veel aandacht gaat daarin uit naar de Vietnamoorlog. Van belang was vooral de symbolische waarde van het conflict in Vietnam. Vanaf eind jaren '60 zagen steeds meer Nederlanders deze oorlog als een voorbeeld van de immorele en gewelddadige Amerikaanse inmenging in de rechtvaardige strijd van een niet-Westers volk tegen zijn corrupte overheersers. De kritiek op de Vietnamoorlog speelde een belangrijke rol bij de opkomst van linkse actiegroepen in Nederland. De maatschappelijke protesten binnen Nederland tegen het beleid van Washington waren een potentiële – maar beperkte – bedreiging voor de

Nederlands-Amerikaanse veiligheidsrelatie. Directe betrekkingen tussen Nederland en Noord- of Zuid-Vietnam waren echter niet van grote betekenis. Na de hereniging van Vietnam in 1975 speelden achtereenvolgens ontwikkelingshulp (1976-1979), mensenrechten en de Vietnamese bezetting van Cambodja (1979-1990) en economische betrekkingen (1990-heden) een centrale rol in de relatie tussen Vietnam en Nederland.

Over de periode tussen 1700 en 1945 is niet veel bekend. Vooral de achttiende en de eerste helft van de negentiende eeuw waren blijkbaar tijden van minimaal contact. Een bijdrage van Phan Huy Lê geeft inzicht in de relatie tussen Nederlands Indië en Vietnam in de vroege negentiende eeuw. De betrekkingen wonen weer aan belang aan het eind van de negentiende en in het begin van de twintigste eeuw. Nederlandse ondernemingen waren in deze tijd zeer dynamisch en in snel toenemende mate actief in Azië buiten de eigen koloniale gebiedsdelen. Verder waren

er gemeenschappelijke belangen en problemen tussen Nederlands Indië en Frans Indochina (waarin Vietnam intussen was opgegaan). De koloniale besturen in beide gebieden hadden te maken met opkomend nationalisme en de toenemende militaire dreiging van Japan. Hoewel duidelijk is dat deze renaissance van de Nederlandse aanwezigheid in Azië niet de situatie van de Gouden Eeuw evenaart, zou nader onderzoek naar de betrekkingen met koloniaal Vietnam in de periode van het einde van de negentiende tot het midden van de twintigste eeuw belangrijk kunnen zijn. Het boek geeft een zeer nuttige aanzet daartoe, door middel van de bijdrage van Jody Leewes over de Nederlandse consuls in Saigon van 1867 tot 1946.

Naast de genoemde bijdragen zijn er ook hoofdstukken die specifieke deelonderwerpen uit de geschiedenis van de Vietnamees-Nederlandse relatie nader behandelen. Binnen de hoofdstukken zijn er ook mini-artikelen, in kaders geplaatst, die de rol van bepaalde historische personen of

andere kleinere onderwerpen onder de aandacht brengen. Het prachtig uitgevoerde geheel, met kleuren-illustraties, een chronologische tabel en bronnenverwijzingen, vormt zowel een belangrijke wetenschappelijke bijdrage als een zeer toegankelijk werk voor iedere geïnteresseerde lezer. Wat opvalt aan dit boek is dat er in die vierhonderd jaar gezamenlijke geschiedenis eigenlijk betrekkelijk weinig contact is geweest, met een korte maar belangrijke episode ten tijde van de VOC als uitzondering. De huidige fase in de betrekkingen, die begin jaren '90 van start ging en sterk gericht is op wederzijdse economische belangen, kan daarmee nu al een van de meest bloeiende ooit worden genoemd.

*Frans-Paul van der Putten*

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

## Moslims in het nieuwe Zuid-Afrika

**Sindre Bangstad:**

**Global Flows, Local Appropriations: Faces of secularisation and re-islamization among contemporary Cape Muslims.**

*Amsterdam/Leiden: Amsterdam University Press/International Institute for the Study of Islam in the Modern World, 2007; 354 blz.; 45,- euro; ISBN: 978-90-5356-015-0*

De grondwet van Zuid-Afrika wordt alom geprezen als een 'state of the art'-model van liberale democratie. Maar de liberale beginselen en seculiere normen en waarden die aan de

constitutie van 1996 ten grondslag liggen, staan ver af van het waardepatroon van een groot deel van de bevolking van Zuid-Afrika. De grondwet is opgesteld door een seculiere politieke elite, maar het wereldbeeld van de meeste Zuid-Afrikanen is geïnspireerd door een religieuze kosmologie. Enerzijds hecht de grondwet grote waarde aan de universele geldigheid van de rechten van de mens, een belangrijk thema immers in de strijd tegen apartheid. Anderzijds geeft de grondwet ook ruimte aan tegenbewegingen tegen het globaliseringsproces door een ruimhartige erkenning van

de rechten van culturele en religieuze minderheden. Identiteit is een belangrijke politieke categorie in post-apartheid Zuid-Afrika.

In zijn proefschrift over Kaapse moslims in post-apartheid Zuid-Afrika beschrijft de Noorse antropoloog Sindre Bangstad hoe religieuze leiders en gelovigen manoeuvreren in dit spanningsveld. De Kaapse ulama's (islamitische rechts- en schriftgeleerden en voorgangers) hebben zich vanouds in meerderheid politiek afzijdig gehouden, zolang geen inbreuk werd gemaakt op de religieuze rechten van de islamitische minderheid.

Nu de geschiedenisboeken worden herschreven, worden de islamitische leiders met terugwerkende kracht geportretteerd als aanvoerders van een heroïsch islamitisch verzet tegen apartheid en onderdrukking. Bangstad constateert dat de ulama's zich toen en nu opwerpen als de verdedigers van de belangen van de moslims, maar dat zij in feite vooral de moslim-middenklasse vertegenwoordigen.

In de onderhandelingen over de interim-grondwet van 1994 probeerden ulama's tevergeefs bij de *Bill of Rights* een uitzonderingspositie te bedingen voor de islamitische minderheid wat betreft de gelijkberechtiging van man en vrouw. Het meest omstreden zijn de constitutionele beginselen die discriminatie op basis van sekse en seksuele geaardheid verbieden. Politieke liberalisering ging in het geval van Zuid-Afrika gepaard met economische liberalisering, maar ook met een seksuele revolutie. Legalisering van abortus en van het homoseksueel stuitte op principiële bezwaren bij zowel christenen als moslims. Veel moslimleiders beschouwen de grondwet als een amoreel document, maar ze beroepen zich niettemin selectief op dezelfde grondwet als zij bijzondere rechten claimen voor hun religieuze minderheid.

Na tientallen jaren van isolement werd Zuid-Afrika na 1990 in hoog tempo deel van een globaliserende wereld. Vanaf begin jaren '90 kwam een immigratiestroom op gang, die ook veel West-Afrikaanse moslims naar de Kaap de Goede Hoop voerde. De Senegalese Moslimbroederschapen brachten een nieuwe dynamiek in de beleveniserende wereld van de Kaapse islamieten. De islam werd hier vanouds gezien als een godsdienst van Kaapse Maleiers en Zuid-Afrikaanse Indiërs, afstammelingen van immigranten uit India en Zuidoost-Azië in vroeger eeuwen. Ook al zijn er sinds de dagen

van de VOC altijd wel kleine gemeenschappen van zwarte islamieten geweest, de islam aan de Kaap had een Aziatisch gezicht. Individuele zwarte Zuid-Afrikanen die zich bekeren tot de islam, hadden en hebben niet zelden te kampen met raciale vooroordelen. Ze worden veelal gezien als derde-rangs moslims, ook al omdat ze hun islamitische geloofspraktijk combineren met traditionele tribale Xhosaritualen, vooral bij begrafenissen. De Senegalese Moslimbroederschapen, die een wereldomspannend handelsnetwerk combineren met Sufi-geloofspraktijken, die ook aan de Kaap een lange traditie kennen, hebben daarom een speciale aantrekkingskracht op zwarte moslims in Zuid-Afrika. Helaas wordt dit interessante aspect in het boek niet nader uitgewerkt.

Bangstad behandelt een aantal uiteenlopende aspecten van het leven van Kaapse Moslims, waarbij hij zich vooral richt op de armen. Na een informatief inleidend hoofdstuk analyseert hij de ervaringen van een aantal tot de islam bekeerde Xhosa's. Dan beschrijft hij de pogingen van religieuze leiders om wettelijke erkenning te verkrijgen voor het islamitische huwelijksrecht, en boekstaft de ervaringen van moslimvrouwen in polygame huwelijken; hij doet verslag van zijn interviews met moslimvrouwen met hiv/aids en onderzoekt waarom zwarte gedetineerden in een Kaapse gevangenis geneigd zijn zich te bekeren tot de islam.

Tot slot wordt de lezer onthaald op een gecompliceerd betoog over geschillen inzake islamitische ritualen. Het geschil draait om de vraag of gelovigen de bemiddeling van heiligen mogen inroepen door op pelgrimstocht te gaan naar de *kramats*, de graven van vereerde islamitische leiders aan de Kaap, of dat deze vrome praktijken veroordeeld moeten worden als eenheidens bijgeloof. Ook in de christelijke

traditie hebben vergelijkbare geschillen tot heftige polarisatie geleid, zoals een van de geïnterviewde ulama's zelf aangeeft: 'het is net als met de verschillen tussen katholieken en protestanten.' Bangstad grijpt dit geschil aan om breeduit zijn kennis te etaleren van de Arabische terminologie en van de finesses van verschillende stromingen binnen de islam. Maar hoe past dit hoofdstuk in de centrale thematiek? Voor wie is dit geschil een probleem? Alleen voor de religieuze specialisten, of ook voor de gewone gelovigen?

In sommige gevallen hebben zwarte Zuidafrikanen materiële motieven voor een bekering tot de islam. In de beruchte Kaapse gevangenis, waar het bendewezen regeert, hebben moslims recht op afzondering in een 'islamitische cel', waar ze enige bescherming genieten tegen geweld, afpersing en verkrachting. De gevangenis-ulama deed met succes een beroep op de grondwet om het recht op een eigen cel, halal voedsel en eigen gebedsfaciliteiten te eisen voor moslimgevangenen. Bangstad merkt op dat bekeringsgeschiedenissen niet gereduceerd kunnen worden tot materiële motieven, maar in veel van de interviews wordt niet duidelijk welke betekenis het moslim-zijn dan wel heeft voor de betrokkenen. Hij concludeert dat de islam niet een totaal en exclusief referentiekader biedt, en dat moslim-zijn slechts één dimensie vormt van de identiteit van Kaapse Moslims. Maar die constatering is vrijwel universeel van toepassing op alle religies en alle gelovigen ter wereld. Dat zelfde geldt voor een andere open deur: de constatering dat de seksuele praktijken in het leven van alle dag afwijken van de rechte leer zoals gepredikt door de ulama's (blz. 160).

Hier wringt dan ook de schoen. De auteur heeft veel interessante informatie verzameld en geanalyseerd,

maar het ontbreekt aan samenhang, duiding en nadere uitwerking. Gezien het motto boven zijn slothoofdstuk 'Ineptitude consists in the desire to reach conclusions', beseft Bangstad deze zwakke plek ook wel. Hij noemt

als samenbindend element tussen de verschillende hoofdstukken 'that they in various ways refract the multifaceted challenges faced by Muslim minorities in a secularising society' (blz. 230).

Maar een bundel losse eindjes maakt nog geen rode draad.

*Ineke van Kessel*

Dr I. van Kessel is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum in Leiden.

## Amerikanen niet gek, Europeanen evenmin

**Charles Groenhuijsen:**

**Amerikanen zijn niet gek.**

*Amsterdam: Balans, 2007 (22ste geactualiseerde druk); 256 blz.; 16,50 euro; ISBN: 978-90-5018-866-4*

*Amerikanen zijn niet gek* is de titel van de geactualiseerde 22ste druk van de poging van Charles Groenhuijsen een antwoord te geven op de door hem geformuleerde vraag: 'Wie zijn er gekker, zij of wij?' Zijn conclusie is dat de Amerikaanse en de Nederlandse denkwerelden gescheiden zijn: 'het is als water en olie: ze lijken op elkaar, maar je kunt ze nooit mengen, hoe lang je er ook in roert.' Het collectieve denken en doen van de Europeanen staat tegenover het individuele denken en doen van de Amerikanen en Groenhuijsen illustreert dat aan de hand van tal van onderwerpen. Zowel misstanden als positieve verworvenheden van de Amerikaanse samenleving passeren de revue, een revue die lichtvochtig, met tal van anekdotes, toch zicht geeft op essentiële aspecten die de Amerikaanse samenleving kenmerken. Uiteraard is zijn boek geen uitgebreide en diepgravende analyse, waarin de oorzaken en functies van diverse opvattingen en geïnstitutionaliseerd gedrag nader bezien worden. Dat

zou men een tekortkoming kunnen noemen, als de pretentie van het boek meer zou zijn dan een journalistieke bijdrage tot een zekere correctie van al te negatieve beelden inzake de Verenigde Staten en hun bewoners.

Het boek heeft het voordeel dat Groenhuijsen de 'feiten' laat spreken en de lezer niet lastig valt met een eigen uitgesproken mening. Alhoewel, tussen de regels door blijkt wel zijn fascinatie voor Amerika en de Amerikanen. Ongetwijfeld heeft de schrijver gepoogd een zo objectief mogelijk verslag te doen van de diverse wettenswaardigheden die in de beeldvorming ten aanzien van Amerika veelal een rol spelen. Natuurlijk, objectiviteit als zodanig bestaat niet, althans zolang het geen natuurkundige wetmatigheden betreft. Het geheel van het betoog van Groenhuijsen is, zoals meestal het geval, meer dan de som der delen. Het geheel aan beschrijvingen van positieve en negatieve kanten van de Amerikaanse samenleving levert uiteindelijk wel een positief beeld voor Amerika op.

De schrijver heeft vooral die onderwerpen gekozen, waarbij de verschillen tussen Europa en Amerika het scherpst zijn. Zo komen onder meer liefdadigheid, seks, gokken, godsdienst en godsdienstigheid, ongelijke kansen, doodstraf, immigratie, homohuwelijk, abortus en de

dominantie van het leger ter sprake. Een sterk punt in zijn boek is de steeds terugkomende verwijzing naar Europa en/of Nederland, waar Amerikaanse toestanden ondenkbaar zijn, zoals ook het omgekeerde een onmogelijkheid is. Het beeld dat Groenhuijsen van de Amerikanen schetst, is immers een zelfbeeld dat per definitie in hoge mate de eigen verworvenheden, denkbepelden en waarden overschat en die van anderen onderschat. Daarmee is niet gezegd, en zeker niet door de auteur geschreven, dat de Amerikaanse samenleving daarom zoveel slechter is dan de Europese, maar ze is wel anders.

Je kunt de vraag stellen of Groenhuijsen met zijn boek niet juist bepaalde vooroordelen bevestigt. Dat lijkt mij niet het geval. Juist door die aspecten van de Amerikaanse samenleving te duiden, die onderwerp van Europese en Nederlandse opvattingen over de Verenigde Staten zijn, versterkt hij bepaalde vooroordelen niet. Het effect van zijn boek kan, tegen de bedoeling van Groenhuijsen in, wel een bevestiging zijn van hetgeen men toch al dacht. En dat wat men toch al dacht, hoeft niet geheel of ten dele bezijden de waarheid, of beter werkelijkheid, te zijn. Of, nog anders gezegd: dat wat ook de auteur kennelijk onder vooroordelen verstaat, hoeft dat niet te zijn, tenminste als je onder

vooordeel tevens een onjuist oordeel verstaat. Sommige vooroordelen kunnen ook vooroordelen zijn, oordelen die je hebt en die eventueel later, in een confrontatie met de werkelijkheid, bevestigd worden.

Dat alles neemt niet weg dat, zeker voor minder ingewijden in de Amerikaanse samenleving en cultuur, geldt dat het gemakkelijk leesbare en niet van humor gespeende boek een bijdrage tot meer inzicht in de Amerikaanse maatschappij verschaft. De schrijver is erin geslaagd de veelheid aan onderwerpen zodanig te presenteren, dat de lappendeken aan opvattingen en praktijken minstens een geordende chaos blijft.

Natuurlijk valt er wel wat in minder positieve zin op te merken, in het bijzonder als het gaat om de Amerikaanse politiek inzake Irak en Vietnam. Toch wel iets te kort door de bocht wordt vermeld dat de Verenigde Staten doende waren democratie en vrijheid in Irak en Afghanistan te brengen. Een onderscheid tussen de

formele doelstellingen als legitimatie van die oorlogen en de feitelijke doelstellingen was wel op zijn plaats geweest. En de 'strikte scheiding tussen kerk en staat' had ook, mede gezien hetgeen Groenhuijsen daar zelf over schrijft, wat minder als 'strikt' gepresenteerd kunnen worden. Overigens maakt zijn conclusie dat Amerika 'een oerconservatief land blijft', 'bijbel in de ene hand en vuurwapen in de andere', ook weer veel goed.

Aan het slot stelt de auteur twee visies ten aanzien van Amerika tegenover elkaar: een visie met een aantal aanwijzingen dat het goed gaat met Amerika, en een visie waarin het slecht gaat. Het zijn scenario's die door tegengestelde politici gretig gebruikt worden. Groenhuijsen waarschuwt de lezer die meent dat straks met een eventuele democratische president alles anders zou worden. Naar zijn mening hangt alles af van 'Irak'. (Hetgeen in een eventuele 23ste druk wellicht door de Amerikaanse economie vervangen moet worden.)

In Bagdad wordt, schrijft de auteur, het politiek lot van de presidentskandidaten beslist.

En de vraag wie er in 2008 gelijk krijgt, voorziet hij uiteraard van een vraagteken. Een vraagteken dat niet hoeft te worden gezet achter de zinvolheid van zijn bijdrage voor veel van zijn lezers die Amerika nog moeten verkennen. Voor degenen voor wie Amerika alleen maar slecht is, kan *Amerikanen zijn niet gek* worden aanbevolen. Maar dan moet men wel in het achterhoofd houden dat Europeanen óók niet gek zijn. Elk is al dan niet gek, op zijn eigen, van de ander zeer onderscheiden, wijze. En dat laatste maakt Groenhuijsen in elk geval duidelijk. De auteur zelf is zeker niet gek, wat dat betreft.

Leon Wecke

Dr Leon Wecke is verbonden aan het Centrum voor Conflict Analyse en - Management (CICAM) van de Radboud Universiteit, te Nijmegen.

## Bosnië en de foute vergelijkingen

**Arthur ten Cate:**

**Sterven voor Bosnië? Een historische analyse van het interventiedebat in Nederland 1992-1995.**

Amsterdam: Boom, 2007; 319 blz.; 29,50 euro; ISBN: 978-90-8506-357-5

Na de Koude Oorlog en het succesvolle, door de Verenigde Naties gelegitimeerde, gewapend optreden tegen Irak in 1991, sprak toenmalig president George Bush van een 'nieuwe wereldorde'. Een andere Amerikaan, Francis Fukuyama, verkondigde dat het liberalisme had gezegevierd en dat daarmee het einde van de geschiedenis was aangekomen. Maar kort

daarop was de wereld ooggetuige van grootschalige gewelddadigheden tussen bevolkingsgroepen in het voormalige Joegoslavië. In de Joegoslavische deelrepubliek Bosnië-Herzegovina bevochten Serviërs, Kroaten en Bosniërs elkaar en schonden ze de mensenrechten op grove wijze. Uiteindelijk leidde in september 1995 de militaire operatie *Deliberate Force* tot het einde van de vijandelijkheden.

In Nederland haalde de strijd vrijwel dagelijks de media en vormde het onderwerp van een intensief publiek debat. Ten Cate beschrijft in zijn boek *Sterven voor Bosnië?* hoe het publieke interventiedebat over Bosnië-Herzegovina plaatshad in Nederland

van het begin van 1992 tot het najaar van 1995. De studie werd op 24 mei 2007 door de auteur als proefschrift verdedigd aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Ten Cate geeft in zijn studie een uitstekend inzicht in het verloop en de aard van het debat in Nederland zoals dit in opiniebladen, kranten en politieke (parlementaire) publicaties plaatsvond. Het boek kent een heldere en logische opbouw en is plezierig geschreven. De eerste vier hoofdstukken beschrijven de context waarbinnen het interventiedebat zich afspeelde. Daarna komt het hele maatschappelijke krachtenveld aan bod dat een rol speelde bij de discussie. Vervolgens

beschrijft Ten Cate hoe de discussie verliep, waarna een analyse volgt over de betekenis, de deelnemers en de inhoud van het debat in het Nederlandse publieke domein. Hierbij besteedt hij aandacht aan historische analogieën als retorisch instrument. Politici, militairen, journalisten en opiniemakers maakten namelijk veelvuldig gebruik van eerdere – in sommige opzichten vergelijkbare – gebeurtenissen. Ten Cate vat historische analogieën op als zijnde ‘memen’. Dit zijn de ideeën, herinneringen en denkbeelden van mensen die zich in de loop van de tijd via hun hoofden, geschriften en culturele uitingen ‘voortplanten’ in de samenleving.

De meest gebruikelijke vergelijkingen in de discussie waren die met ‘München 1938’, het Joegoslavisch partizanenverzet uit de Tweede Wereldoorlog, de Vietnamoorlog, ‘Sarajevo 1914’ en de Spaanse Burgeroorlog. De eerste drie van deze analogieën worden separaat in de volgende hoofdstukken nader onderzocht.

Een voorbeeld. Over het partizanenverzet in Joegoslavië bestaat een mythe van onoverwinnelijkheid die het gezamenlijk product was van de geallieerde propagandamachines uit de oorlogsjaren 1941-1945. Hoewel historici deze mythe in de jaren zeventig en tachtig ontzenuwd hadden, bleef het romantische beeld van partizanen bestaan. In het interventiedebat over Bosnië gebruikten de tegenstanders van ingrijpen dan ook de vermeende moed van de partizanenbeweging als argument om militaire operaties af te raden.

Ten Cate concludeert dat de deelnemers aan het interventiedebat over Bosnië de historische analogieën gebruikten om hun standpunten te onderbouwen en prestige te geven. Ze beoogden hiermee een consensus te structureren rondom hun eigen visie op de actualiteit. Hun gebruik

appelleerde, aldus Ten Cate, aan de behoefte bij beleidsbeslissingen of in discussies terug te vallen op beelden en representaties die duidelijkheid scheppen in vermeende complexiteit. Anders gezegd: het werden problemen *à la* ‘München’ of ‘Vietnam’.

Desondanks eindigt Ten Cate zijn studie met de constatering dat historische analogieën in dit debat wel degelijk óók eigenschappen hebben die het gebruik ervan nuttig maakten. De meer geobjectiverde les van bijvoorbeeld ‘München 1938’ is dat de expansiedrift van ondemocratische regimes met standvastigheid moet worden beantwoord, wil men later niet een hogere prijs betalen. De auteur acht dit een bruikbare doctrine voor meningsvorming en beleidsmatige oriëntatie. Hij verwerpt daarentegen het gebruik van ‘München’ als drogreden, als de subjectieve analogie-met-een-waardeoordeel (de ‘onderbuikanalogie’), die eveneens bestond. Uit historisch onderzoek is immers gebleken dat ‘München’ geen beleid was van slappelingen en laf verraad, maar eerder een beleid van machtspolitici.

Over de oorlog in het voormalige Joegoslavië zijn inmiddels vele boeken en studies geschreven, naast de nodige officiële onderzoeken die er zijn verricht. De belangwekkende en originele studie van Ten Cate neemt hierin een geheel eigen en unieke plaats in.

*Kees Homan*

Generaal-majoor der mariniers b.d. C. Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

**Henk Schulte Nordholt: De Chinacode ontcijferd. Economische grootmacht Ja. Wereldrijk Nee.**

*Amsterdam: Uitgeverij Byblos, 2006; 221 blz.; 17,90 euro  
ISBN 978-90-5847-475-5*

Tegen de achtergrond van de 'China-hype', een steeds wederkerend verschijnsel in de westerse geschiedenis, en de huidige economische opmars, stelt Schulte Nordholt de vraag of China op weg is een wereldmogendheid te worden. Ter beantwoording kijkt hij naar de economische ontwikkeling van de laatste 25 jaar en naar China's visie op de geschiedenis. In de hoofdstukken 1 ('Op naar de top – Dankzij de open deur') en 2 ('Obstakels op weg naar boven') behandelt hij de 'economische boom' en de gevaren die deze bedreigen. Daarbij kan men denken aan het tekort aan energie, milieuproblemen, de zwakte van de banken, de boeren die achterblijven (kloof tussen stad en platteland), alsmede het verschijnsel van 'machtsconcentratie in te weinig handen'. Ook spreekt hij van de geweldige bureaucratie die welhaast een Chinese uitvinding is, maar die de Chinezen op grandioze wijze weten te omzeilen. 'China is een land waar niets mag, maar alles mogelijk is.' (blz. 17) In hoofdstuk 3, 'De kijk vanuit het Midden', gaat de auteur na hoe de Chinese overheid zelf tegen deze economische opmars aankijkt. Wat zijn haar motieven – economisch dan wel anderszins? En wat leert ons de geschiedenis: 'Het eeuwige China' (zie hoofdstuk 4)? In de hoofdstukken 5 ('Het nieuwe China') en 6 ('Het verleden (...) in dienst van het heden') komen kwesties als buitenlandse avonturen, het maoïstisch regime, de Culturele Revolutie en 'Japan als aartsvijand' aan bod. De auteur beklemt toont dat de Chinese kijk op de wereld wordt bepaald door de 'eeuw

van vernedering' (1840-1949), toen het land moest bukken voor eisen van de westerse mogendheden en door Japan werd bezet. In een slothoofdstuk stelt Schulte Nordholt vast dat China's economische groei onstuitbaar lijkt en dat de uitgaven voor de defensie 'groeien met dubbele cijfers'. Peking wil kennelijk de militaire capaciteiten in huis hebben tegenover Taiwan, dat als een opstandig eiland wordt beschouwd, en tegenover landen als Japan, Vietnam, de Filipijnen, Brunei, Maleisië en Indonesië, waarmee het geschillen heeft. De auteur gelooft echter niet dat China het nieuwe wereldrijk wordt. Ten eerste omdat het draagvlak voor 'empire building' onder de bevolking ontbreekt. China is nooit een samenleving geweest in de westerse zin van het woord. 'Er is geen gemeenschapszin die verder gaat dan de familie.' De keizer mocht dan voor zijn onderdanen de *pater familias* zijn, niets is de Chinees vreemder dan blinde trouw aan de vorst. 'Chinezen zijn individualisten.' Ten tweede wordt het geen nieuw wereldrijk, omdat het géén waarden en ideeën uitdraagt die universeel aanspreken. 'Een draagvlak onder de bevolking voor empire building en het uitdragen van een universeel ideaal zijn twee kernvoorwaarden voor de stichting van een wereldrijk. Peking heeft geen van beide in huis.' (blz. 179 e.v.) De auteur is zakenman en woont en werkt al twintig jaar in China. (F.v.d.B.)

**Willy Vande Walle: Een geschiedenis van Japan. Van samurai tot soft power.**

*Leuven: Acco, 2007; 495 blz.; 38,50 euro; ISBN 978-30-334-6634-2*

Dit lijkvige boek belicht de ontwikkelingsgang van Japan. In 426 bladzijden neemt de auteur de lezer mee van de Jomon-periode (vanaf 10.000 v. Chr.)

naar het huidige Japanse kabinet, geleid door minister-president Yasuo Fukuda. De zoektocht naar een evenwicht tussen aansluiting bij en afzijdigheid van het Aziatische continent en de wereld vormt, naar eigen zeggen, de rode draad. Hierbij ligt de nadruk op politieke en institutionele aspecten, maar ook de sociale, economische, militaire en culturele geschiedenis worden niet veronachtzaamd. Het boek sluit af met een lijst van premiers van Japan, een tijdsbalk, aanbevolen literatuur en een personen- en zakenregister. In haar geheel bekeken doet deze monografie in de eerste plaats aan als geschiedenisstudieboek: het boek behelst meer opsomming dan uitleg. De breedte van het onderwerp – die, zoals de auteur in zijn voorwoord zelf ook aangeeft, ten koste gaat van de diepte – en het algeheel ontbreken van voetnoten versterken deze indruk. Opvallend en nuttig voor lezers die vertrouwd zijn met het Japanse schrift, is dat vele Japanse karakters in de tekst zijn opgenomen. De auteur is hoogleraar japanologie aan de Universiteit van Leuven. Hij werd in 2006 door de Japanse regering onderscheiden met de prestigieuze Orde van de Rijzende Zon. Van zijn hand verscheen ook in 2007 een evenzo dik boek over de geschiedenis van het Chinese keizerrijk tot 1600. (M.O.)

**Carnes Lord: Losing Hearts and Minds? Public Diplomacy and Strategic Influence in the Age of Terror.**

*Westport, Connecticut/Londen: Praeger Security International, 2006; x + 139 blz.; \$ 39,95  
ISBN 0-275-99082-6*

Tijdens de periode van de Koude Oorlog was de 'Voice of America' (radio-uitzendingen), samen met het 'United States Information Agency' (geschre-

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Maaïke Okano-Heijmans (M.O.), japanologe, verbonden aan *Clingendael Asia Studies* (CAS); en 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](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

ven media) een effectieve vorm van wat we nu 'public diplomacy' zouden noemen. Die was in belangrijke mate gericht op het voorlichten en het winnen van de 'hearts and minds' van de bevolking achter het IJzeren Gordijn en andere delen van de wereld. Een dergelijke vorm van 'public diplomacy' dient in het tijdperk van de 'war on terror' – aldus Lord – in ere te worden hersteld. Want, of we het nu prettig vinden of niet, 'the US is at war, and may remain so for years to come'. Lord gaat na hoe in deze situatie de Amerikaanse regering effectief 'public diplomacy' als een 'soft power' kan hanteren ter vermeerdering en onderbouwing van de Amerikaanse 'strategische invloed' in de wereld. Hij schetst uit welke elementen ze zou moeten bestaan en hoe ze zich verhoudt tot andere instrumenten van psychologisch-politieke oorlogvoering. Ze zou sterk gericht moeten zijn op Europa en de moslimwereld (het Midden-Oosten). In een slothoofdstuk verwijst de auteur naar de negatieve rol die de commerciële media in het 'war on terror'-beleid spelen: 'When our own media are producing material which at the end of the day is virtually indistinguishable from the propaganda of our enemies, something seems to have gone seriously wrong in our society.' Ook Hollywood is een van de elementen 'capable of compromising the effectiveness of American soft power in the current global conflict'. Het zou al veel helpen als Hollywood ervan afzag de islam en de moslims af te beelden op een wijze die 'inflammatory or disrespectful' is, of die – het andere uiterste – de zaak van de terroristen bejubelt. Ook uitspraken van evangelisch-christelijke dominees die de islam als godsdienst naar beneden halen, hebben een disproportionele invloed op de moslimwereld, niet gewend als die is aan 'de muur tussen kerk en staat'.

Uiteindelijk zal de 'war on terror' niet worden gewonnen zonder het creëren en onderhouden van nieuwe vrienden en bondgenoten van de Verenigde Staten in de moslimwereld. 'This is a fundamental truth for all those interested in reviving and redefining the missions of public diplomacy today.' (F.v.d.B.)

**Kishan S. Rana & Jovan Kurbalija (red.): Foreign Ministries. Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value.**

*Malta/Genève: Diplofoundation, 2007; viii + 352 blz.; 25,= euro  
ISBN 978-99932-53-16-7 (diplo@diplo-macy.edu)*

Deze bundel bevat 25 essays die oorspronkelijk werden gepresenteerd op een 'Conference of Foreign Ministries' in 2006, georganiseerd door 'DiploFoundation', een niet-gouvernementele organisatie gesponsord door Zwitserland en Malta. Zij verleent onder meer bijstand aan 'countries short of material and human resources to better participate in international affairs'. Op deze conferentie, waaraan door vertegenwoordigers uit vele landen, zowel uit de diplomatieke praktijk als uit de wetenschap, werd deelgenomen, werd de huidige stand van zaken onder de loep genomen. Dit geschiedde tegen de achtergrond van een wereld waarin 'domestic demands and international pressures associated with globalization and regionalization pose diverse and complex challenges', zowel aan regeringen als aan diplomaten. Aldus kwamen hervormingen en aanpassingen van ministeries van Buitenlandse Zaken ter sprake, alsmede nieuwe eisen die aan het diplomatieke werk worden gesteld. Dit vindt men terug in de 25 essays van deze bundel, waarvan vele op basis van praktische ervaringen tot

stand zijn gekomen. De bundel sluit af met een blik in de toekomst ('Horizon 2020') van de Italiaan Aldo Matteucci, oud-ondersecretaris-generaal van de Europese Vrijhandels Associatie (EFTA). Hij is van mening dat de diplomatie 'onsterfelijk' is - zij het niet in haar structuren. Diplomatie is alleen maar complexer en veeleisender geworden; zij zal blijven doen wat ze altijd het beste heeft gekund: 'comprendre et faire comprendre' (begrijpen en uitleggen). (F.v.d.B.)

### **Ingrid d'Hooghe**

looks at the Olympic Games of Beijing as a political instrument for both China and the international community. For China's leaders, the Olympics are the ultimate public diplomacy instrument: a chance to show the world that it is a hospitable, modern and technologically advanced country; for the international community it is an opportunity to put pressure on China's leaders to improve the human rights situation and to use its leverage to pressure Sudan on Darfur. Non-governmental organizations and political activists have drawn worldwide attention with their campaigns calling for a boycott of the Games. The United States and European governments have rejected those calls, but they do try to put pressure on China in subtle and diplomatic ways. Does the pressure influence China? Although direct links are difficult to prove, some of the campaigns did get Beijing's attention and may have influenced or accelerated certain policy decisions. In the months leading up to the Games, more positive steps by Beijing are to be expected.

### **Jeroen de Kloet**

states that the Olympic Games are used by China to present an emerging global power to the world. But the celebration of China and Beijing as Olympic City is contested, both within and outside China. Because of political and technological changes, Chinese media are becoming increasingly diverse, allowing voices that are critical about, for example, the attempts by the State to turn the inhabitants of Beijing into model citizens. Numerous journalists, often trained in the West, are critical of the biased Western gaze on China, while they at the same time push at the boundaries of what is permissible in China. A more open dialogue, beyond the orientalist and occidentalistic frames that are so persistent, a dialogue that admits that China is already part and parcel of the world at large, is becoming increasingly urgent.

### **Benjamin van Rooij**

looks at China's legal system which has been reformed over the last 30 years. While progress has been impressive, persistent problems remain. These include widespread violation of the law, weak and unprocedural law enforcement, whereas mechanisms to protect citizens against improper government behaviour are ineffective. The author discusses

whether China's legal reforms are 'trapped in transition' – being too gradual and not accompanied by adequate political reforms. He argues that while a gradual and partial transition may explain the persistent nature of China's legal problems, there are indications that the reform will slowly move out of the transitional trap. The author concludes that legal reform in China deserves a realistic evaluation of both successes and failures.

### **Eduard B. Vermeer**

surveys whether China's spectacular economic growth as witnessed over the past thirty years may continue. What are the factors that could restrain China's growth in the future? The author argues that enhanced efficiency, the size of the Chinese market and regional diversity all create room for adaptation and competition. On the other hand, the cost of Chinese products will rise while the growth in demand will flatten out over the next decade. Although the ageing of the Chinese population is not imminent in the short run, other social problems, such as migration, unemployment, corruption, and dissatisfaction with the growing wage gap are emerging. The question is then whether the pragmatic approach of the current Chinese government is a sufficient basis to deal with these problems or that an economic crisis will lead to a drastic political and economic reorientation.

### **Susann Handke**

gives an overview of the reforms of China's banking sector. Departing from a mono-bank system, the system that has emerged in the course of three decades of reform is dominated by five big state banks. These banks, together with the China Investment Corporation, have become more and more active in international markets. Their activities can only be understood against the backdrop of the domestic reforms and the importance of the banking system as an instrument to control the flow of China's huge financial resources. The central government has a genuine interest in maintaining control of these financial resources in order to implement development policy projects. By doing so, it is able to keep its grip on the direction of China's economic reforms. The reform of the banking system has been characterised by two main factors – i.e. the government's wish to maintain control and the necessity to establish a competitive banking system, which complies with WTO rules and is suited for the development of a modern market economy. On the

one hand, the banking system's reform has just begun. On the other hand, the big Chinese banks are eager to participate in international business. The wish to stabilise the domestic economy by influencing developments abroad is a logical consequence of China's reform policy as the fate of Chinese economic reform increasingly depends on external factors.

**Alex E. Fernández Jilberto & Barbara Hogenboom**

survey the impact of China's emergence on the economy of Latin America. The rise of China as the world's fourth largest market has forced Latin America to rapidly reform its economic and political relations with China. Since its accession to the World Trade Organization in 2001 China has become a useful partner of the pro-South agenda of countries like Brazil. The economies of many South American states benefit from the increasing Chinese demand for commodities, as well as from Chinese investments. In addition, the resulting economic growth and diversification supports South American initiatives such as the *Banco del Sur* that weaken the influence of the Washington Consensus in the region. In contrast, Central American countries and Mexico have little to export to China whereas they heavily suffer from Chinese competition in their internal markets, but most of all in their main export market, i.e. the United States. As China's growth tends to bring about a division between benefiting countries in South America and the negatively affected countries of Central America and Mexico the possibilities for regional development based on integration of Latin America as a whole are likely to remain limited.

**Maaïke Okano-Heijmans**

elaborates Japan's economic diplomacy towards its neighbour China. Economic diplomacy is intrinsically a product of internal pressures. It is positioned at the intersection of politics and economics, of the international and the domestic, and of government and other actors. As collective memory profoundly shapes Japanese identity it interferes with Japan's economic diplomacy. What then are the truths and myths behind the popular catchphrase 'cold politics, hot economics', which was used for many years to characterize Japanese-Chinese relations? Collective memory has intervened in Japan's economic diplomacy throughout the last decade, especially at times of growing anxiety in periods of transition, such as China's rise at the

time of a domestic downturn in Japan and China's accession to the WTO. The author analyses this process at three levels. First, changes at the multilateral level have the potential to inflate historical problems and undermine generally positive economic relations. Secondly, the intervention of collective memory in economic diplomacy occurs at the bilateral level. The stalling of summit meetings and the slowdown in economic negotiations during Japanese Prime Minister Koizumi's tenure are cases in point. Thirdly, in the domestic sphere, political developments can enhance disputes over historical issues. Here, politicians' personal choices are of the utmost importance. Issues concerning the past are generally sidestepped rather than solved. As Japan lacks a system of checks and balances, these issues may result in enhanced Japanese assertiveness in the process of the country's repositioning in East Asia.

**Jan Willem Brouwer**

discusses the European policy of Nicolas Sarkozy in the run-up to France's EU Presidency during the second half of 2008. Contrary to his erratic image, Sarkozy developed his ideas on the future of the European Union well before his election. These include an emphasis on the EU's right to self-protection and calls for an 'economic agreement' and a European defence policy. During the summer of 2007, the energetic French President changed the political weather in Brussels by negotiating the Lisbon Treaty. At the same time, France remains isolated on a number of issues. Its credibility in Europe also depends on its complying with the fiscal rules underpinning the euro. These factors may contribute to thwart the high ambitions of the French EU Presidency.

**Thomas von der Dunk**

argues that the recent decision of the Netherlands government to continue the Dutch contribution to the military mission in Uruzgan in South Afghanistan for another two years is the worst conceivable decision it could take because it is half-hearted and in war half-heartedness does not work. The decision comes down to a compromise between two incompatible positions: staying and leaving. NATO wants the Dutch contingent to stay, leaving is what the majority of the Dutch population wants. By this decision the Dutch government aims to preserve the coalition between Christian Democrats and Social Democrats as well as that between the United States and the Netherlands

and therefore this decision has little to do with the military situation in Afghanistan. In order to appease its own critical supporters the government has promised to shift the emphasis to reconstruction projects. However, reconstruction is a dead letter as long as combat actions against the Taliban will continue. And in the armed struggle the Dutch have failed so far to achieve any enduring result due to the inadequate size of their contingent. But in *guerrilla* warfare victory by the foreign occupying force no matter of what size is always hard to achieve. Moreover, the Taliban can constantly draw on new recruits who after the fighting can easily go into hiding among the local population. Yet, the Dutch announcement to leave in 2010 no matter what will be the outcome only encourages the Taliban's intransigence.

## Clingendael-cursus Europese belangenbehartiging 15 en 16 mei 2008, Huys Clingendael, Den Haag

***“Wanneer moet ik mijn Europese lobby beginnen?”***

***“Richt ik me op de voor- of de tegenstanders van mijn instructie?”***

***“Hoe vergroot ik mijn Europese netwerk?”***

Deze en vele andere vragen over belangenbehartiging op Europese dossiers staan centraal in de Clingendael training Effectieve belangenbehartiging in de EU 27+. Deze tweedaagse cursus, in Huys Clingendael in Den Haag, is speciaal bedoeld voor (senior) beleidsmedewerkers die werken aan de behandeling van Europese dossiers of beleidsthema's met een Europese dimensie. De effectieve behartiging van de eigen deelbelangen en dossiers in de Europese Unie van 27+ staat centraal. Naast het bijpraten over actuele Brusselse ontwikkelingen wordt in onderling gesprek met ervaren Clingendael staf gewerkt aan het opstellen en uitzetten van een sterk plan van aanpak voor het eigen dossier.

Locatie: Huys Clingendael, Den Haag

Data: donderdag 15 mei 2008 en vrijdag 16 mei 2008

Meer informatie en/of aanmelding: [www.clingendael.nl/cesp](http://www.clingendael.nl/cesp), e-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)