

ARTIKEL

# China en de internationale orde

Frans-Paul van der Putten

In elke regio van de wereld behoren de Verenigde Staten tot de invloedrijkste spelers op zowel veiligheids- als economisch gebied. Er is sinds het einde van het Britse koloniale rijk en het uiteenvallen van de Sovjetunie geen andere mogendheid met hetzelfde geografische bereik. Alleen China lijkt het potentieel te hebben om de Verenigde Staten als geopolitieke actor te evenaren.

Zo ver is het voorlopig nog niet: China is momenteel een mondiale macht op economisch terrein, maar alleen in Oost-Azië is het ook een belangrijke militaire macht.

Al is de rol van China als veiligheidsactor buiten Oost-Azië beperkt, die rol wordt wel steeds groter. China wordt geleidelijk actiever in de VN-Veiligheidsraad, in VN-vredesmissies en als bemiddelaar tussen partijen die met elkaar in conflict zijn. De groeiende aanwezigheid van Chinese bedrijven wereldwijd en de kwetsbaarheid van Chinese burgers in conflictgebieden vormen voor China een belangrijke impuls om zich actiever met regionale veiligheidskwesties bezig te houden.

De toename van het aantal Chinese infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden als gevolg van China's *One Belt One Road*-initiatief (OBOR, ook bekend als het Zijderoute-project) versterkt dit proces. Langzaam maar zeker neemt ook het vermogen van de Chinese strijdkrachten om in het verre buitenland op te treden toe. Het recente besluit van China om een marine-steunpunt te openen in Djibouti is in dit opzicht een symbolische mijlpaal. Eerder was de Chinese marine al betrokken bij het evacueren van Chinese burgers tijdens conflicten in Libië en Jemen.

De opkomst van China als potentiële tweede wereldmacht naast de Verenigde Staten roept de vraag op hoe dit proces de internationale orde beïnvloedt. Wat wil China, hoe probeert het zijn doelen te verwezenlijken en wat betekent dit voor de internationale orde?

## China's ideale wereldorde

De huidige politieke leiders van China zijn er niet op uit de wereldorde volledig opnieuw in te richten. Waar ze naar streven, is een versie van de bestaande orde die op een aantal punten is aangepast om beter overeen te stemmen met de Chinese visie op internationale betrekkingen en met China's belangen.

China zag zichzelf duizenden jaren lang als het middelpunt en de hoeder van de internationale orde. Volgens deze zienswijze oefende China deze functie uit door het stellen van normen en het belonen van buitenlandse heersers die zich aan die normen hielden, en niet door militaire interventies in andere staten. Hoewel dit beeld slechts ten dele overeen kwam met de realiteit, is het van grote invloed op hoe China de wereld beziet.

De (geïdealiseerde) traditionele orde werd in de negentiende eeuw verstoord door de opkomst van geïndustrialiseerde staten als koloniale machten. Op mondiaal niveau leidde dat proces tot een tweedeling die thans nog steeds bestaat. Enerzijds zijn er de West-Europese staten, Rusland, Japan en de Verenigde Staten als voormalige koloniale mogendheden die nog altijd veel invloed en privileges hebben, anderzijds de ontwikkelingslanden: de voormalige slachtoffers van koloniale overheersing, waartoe ook China behoort. Sinds de jaren '50 en nog nadrukkelijker sinds het einde van de Koude Oorlog is China zich gaan presenteren als de leider van de ontwikkelingslanden in de strijd om gelijke rechten ten opzichte van de voormalige koloniale machten.

### **Alle staten gelijkwaardig**

Deze historische achtergrond vormt de basis voor een Chinees toekomstideaal waarin de voormalige koloniale machten niet langer domineren, maar waarin alle staten gelijkwaardig zijn. Tegelijkertijd past in dit beeld een rol van China als leider op de weg naar deze nieuwe wereldorde en, wanneer het eenmaal zover is, als bewaker ervan. Er is een tegenstelling tussen het ideaal van Chinees leiderschap en het ideaal van interstatelijke gelijkheid. Die tegenstelling is echter niet uniek voor China, maar past bij de mondiale orde zoals die na de Tweede Wereldoorlog werd gecreëerd door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Sovjetunie.

De Verenigde Naties belichamen dit: in de Algemene Vergadering zijn alle staten gelijkwaardig, maar in de Veiligheidsraad heeft een vaste groep van vijf staten vérgaande bevoegdheden. Omdat China tot die groep van vijf (permanente leden) behoort, is het in China's belang deze tweedeling in stand te houden. In China's ideale wereldorde zijn de voormalige koloniale machten niet invloedrijker dan andere staten, maar is er voor China wel een speciale rol weggelegd als bewaker van het systeem.

Hoewel ten tijde van de Tweede Wereldoorlog de Amerikaanse president Roosevelt de voornaamste drijvende kracht achter het oprichten van de Verenigde Naties was, passen de VN uitstekend in de Chinese wereldorde. Als het China lukt om op de achtergrond de meest invloedrijke actor in de VN te worden, is het in China's belang dat de VN – nog veel meer dan nu – hun legitimiteit en vermogen versterken om wereldwijd voor stabiliteit te zorgen. Het past bij het Chinese zelfbeeld dat het land niet heerst door directe interventies, maar door het stellen en bewaken van normen. De VN zijn daartoe een geschikt instrument, zoals Roosevelt oorspronkelijk ook in gedachte had, maar dan met de Verenigde Staten als sturende kracht.

### **De weg naar het ideaal**

Belangrijke doelen van China's buitenlandse beleid zijn het beveiligen van het eigen territorium, het veiligstellen van economische belangen, het terugdringen van de invloed van de eerder genoemde voormalige koloniale machten, het vergroten van China's internationale invloed, versterking en legitimering van China's rol als leider van de ontwikkelingslanden en het consolideren en verder uitbouwen van de positie van de Verenigde Naties als belangrijkste organisatie voor mondiaal bestuur. Als het land politiek stabiel blijft, economisch blijft groeien en deze buitenlands-politieke doelen succesvol weet na te streven, zal China de basis hebben gelegd voor zijn ideale wereldorde. Of het ooit zo ver komt, is zeer onzeker, maar alleen al China's pogingen in die richting zijn van grote invloed.



De toenmalige Chinese vice-premier Wang Qishan houdt de door president Obama gesigndeerde basketbal vast na de eerste *US-China Strategic and Economic Dialogue* in 2009. *Source: Wikipedia*

### **Twee strategieën**

In het Chinees buitenlands beleid staan twee strategieën centraal, die elk een eigen geografische focus hebben. De eerste heeft als doel het geleidelijk vestigen van Chinese dominantie in Oost-Azië. Deze strategie is sterk gericht op de Verenigde Staten en hun belangrijkste regionale bondgenoot, Japan, waarbij militaire macht een steeds grotere rol speelt. De concurrentiestrijd tussen China, de Verenigde Staten en Japan komt in toenemende mate tot uiting in spanningen in de Oost- en Zuid-Chinese Zeeën. De regionale orde in Oost-Azië wordt als gevolg van deze rivaliteit gekenmerkt door een groeiende kans op een gewapend conflict, maar tegelijkertijd ook door de verdere ontwikkeling van een systeem van elkaar overlappende regionale initiatieven voor samenwerking op veiligheids- en economisch gebied.

China's tweede centrale strategie heeft als doel het uitbreiden van Chinese economische en diplomatieke invloed in de rest van de wereld. Sinds eind 2013, toen het OBOR-initiatief werd gelanceerd, ligt de nadruk in deze strategie op (grote delen van) Azië, Europa en Afrika.

Beide strategieën zijn expansionistisch van aard, maar waar China in Oost-Azië de confrontatie met grote mogendheden en kleinere buurlanden steeds minder uit de weg gaat (maar daarbij probeert een gewapend conflict te vermijden), is het optreden van Beijing buiten Oost-Azië zeer behoedzaam en flexibel.

### **Gevolgen voor de internationale orde**

Het Chinees buitenlands beleid heeft belangrijke gevolgen voor het internationale systeem. Ten eerste, wat de machtsverhoudingen betreft, versnelt China de afname van invloed van het Westen en Japan ten opzichte van de rest van de wereld. China speelt een actieve rol bij het vergroten van de invloed van niet-westerse groeperingen en organisaties zoals de G77 (een

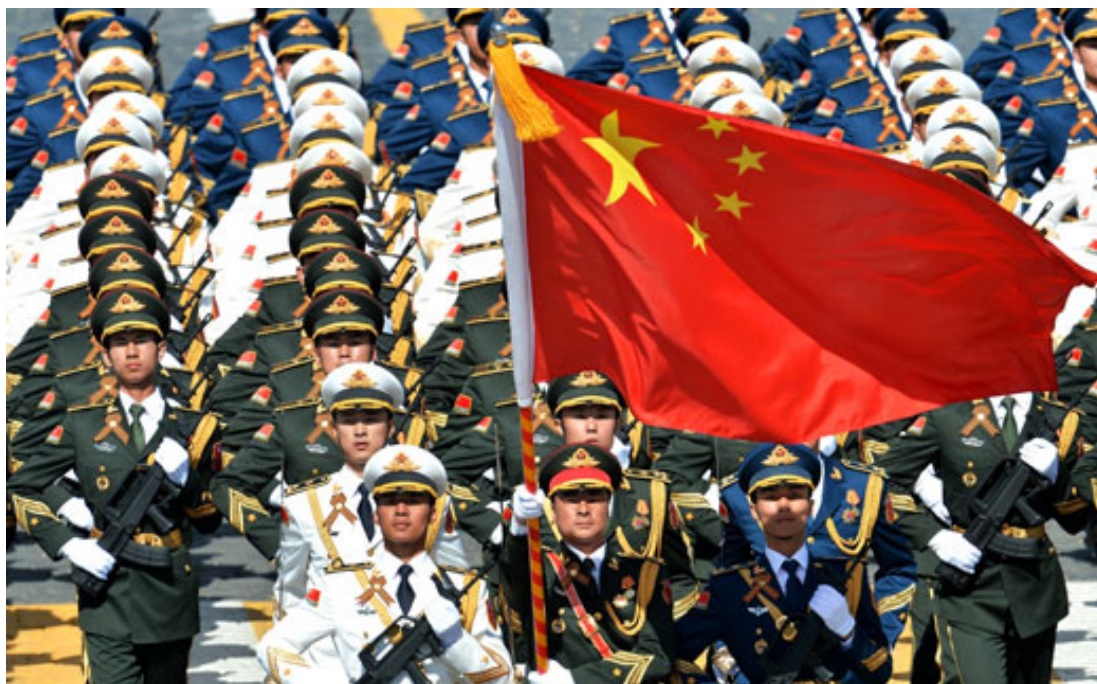
groep van 134 ontwikkelingslanden),<sup>[1]</sup> de BRICS (vijf grote niet-westerse mogendheden: Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika) en de Shanghai Samenwerkingsorganisatie (SCO, gericht op Euraziatische samenwerking).

## China heeft er baat bij als de strategische afstemming van de VS met Japan en de EU zwakker wordt

Hoewel Rusland een voormalige koloniale mogendheid is die door China enkele decennia geleden nog als grootste dreiging werd beschouwd, zijn Beijing en Moskou op diplomatiek gebied steeds intensiever gaan samenwerken. Waar in de jaren '90 de Verenigde Staten, de Europese Unie en Japan onderling nauw verbonden waren en de rest van de wereld aanzienlijk minder georganiseerd was, neemt de mate van onderlinge afstemming aan niet-westerse zijde steeds verder toe.

Dit proces wordt nadrukkelijk nagestreefd door China, dat er baat bij heeft als de strategische afstemming van de Amerikanen met Japan en de EU zwakker wordt. Wat dat laatste betreft heeft de regering van president Obama een tegenbeweging ingezet door middel van onderhandelingen over nieuwe vrijhandelsverdragen met de EU en (onder andere) Japan, alsmede door een grotere militaire en diplomatieke aanwezigheid in Oost-Azië. Beijing heeft hierop gereageerd door Europa, veel meer dan de Verenigde Staten of Japan, uit te nodigen deel te nemen aan het OBOR-initiatief.

Ten tweede leidt China's strategie tot divergentie tussen de veiligheidskant en de financieel-economische kant van het systeem van mondiaal bestuur. Aan de veiligheidskant probeert China de overkoepelende rol van de Veiligheidsraad te versterken. Internationaal gewapend optreden door individuele mogendheden of door *ad hoc*-coalities zonder mandaat van de Veiligheidsraad worden door Beijing bestreden. Tegelijkertijd bewaakt China het beginsel van staatssoevereiniteit: de Veiligheidsraad mag alleen in zeer uitzonderlijke gevallen ingrijpen in de interne aangelegenheden van staten.



In Oost-Azië is China een belangrijke militaire macht. *Source: Wikipedia*

De Chinese benadering draagt ertoe bij dat de Veiligheidsraad bij bepaalde crises geen rol van betekenis speelt, zoals ook tijdens de Koude Oorlog vaak het geval was, maar in andere gevallen juist snel tot besluiten kan komen. Wanneer er geen grote Chinese belangen op het spel staan, is Beijing geneigd zich flexibel op te stellen om de centrale rol van de Veiligheidsraad te waarborgen.

Aan de financieel-economische zijde bevordert China de ontwikkeling van nieuwe organisaties die parallel aan bestaande instellingen bestaan, en waarin het Westen en Japan beperkte of zelfs geen invloed hebben. In een aantal gevallen is China zelf de drijvende kracht achter de oprichting van de alternatieve instellingen. In deze nieuwe organisaties heeft Beijing een grotere invloed dan in de langer bestaande tegenhangers, zoals bij de G20 ten opzichte van de G7, de Nieuwe Ontwikkelingsbank (NDB) *versus* de Wereldbank en de Aziatische Infrastructuur Investeringsbank (AIIB) *versus* de Aziatische Ontwikkelingsbank (ADB).

Vergeleken met veiligheidskwesties is bij financieel-economische vraagstukken het vetorecht voor China van minder groot belang. Omdat China in militair opzicht geen wereldmacht is en zich kwetsbaar voelt ten opzichte van de Verenigde Staten, is de centralisatie van veiligheidsbesluitvorming in een orgaan waarbinnen Beijing het vetorecht heeft zeer gunstig voor China. In economisch opzicht is China echter nu al zeer invloedrijk; het naast elkaar bestaan van internationale organisaties met overlappende bevoegdheden is ook op langere termijn niet problematisch voor de Chinese regering. Er is voor China dan ook voorlopig geen impuls naar een gecentraliseerd systeem voor financieel-economisch bestuur op mondiaal gebied te streven.

### **Afwijzing van universele waarden**

Ten derde heeft het Chinese beleid gevolgen voor internationale normen. China bevordert de rol van normen die voortkomen uit de eigen positie en achtergrond, zoals morele gelijkwaardigheid tussen staten, ongeacht hun politieke systeem (een dictatuur heeft internationaal niet minder rechten en aanzien dan een democratie), het belang van



staatssoevereiniteit (zo weinig mogelijk externe interventies binnen staten en een beperkte rol voor niet-statelijke actoren) en afwijzing van universele waarden en ontwikkelingsmodellen (het westerse liberale model is niet het enige ontwikkelingsmodel).

Door het bevorderen van deze normen – via de invloed die China in internationale organisaties heeft en door het zeer actief uitdragen ervan in de media en diplomatieke verklaringen richting ontwikkelingslanden – legitimeert China zijn rol als informele leider van het grootste deel van de niet-westerse wereld en ondermijnt het de invloed van het Westen in ontwikkelingslanden.<sup>[2]</sup> Omdat deze normen in de ogen van veel niet-westerse regeringen aanvaardbaar zijn of zelfs gedeeld worden, bestaat er een mondiale tweedeling op normatief gebied: naast de van oorsprong westerse normen die op liberale waarden zijn gebaseerd, zijn er steeds nadrukkelijker ook alternatieve normen die daarmee in strijd zijn.

### **Conclusie: onzekerheid een blijvende factor**

China's opkomst als grote mogendheid is in toenemende mate van invloed op de internationale orde. Het is daarbij onzeker in hoeverre China de komende decennia die orde naar zijn hand zal kunnen zetten, en of Beijing en Washington erin zullen slagen hun rivaliteit niet in een oorlog te laten uitmonden. Voorlopig is deze onzekerheid een blijvende factor die bijdraagt aan het voortbestaan van de huidige geopolitieke instabiliteit, niet alleen in Oost-Azië, maar ook in andere delen van de wereld waar China invloedrijker aan het worden is.

Onduidelijk is ook of China's behoedzame strategie buiten Oost-Azië vroeg of laat vervangen zal worden door de hardere en riskantere aanpak die het momenteel in Oost-Azië hanteert. Mocht dat gebeuren, dan is de regionale orde zoals die nu in Oost-Azië bestaat wellicht een voorbode van hoe de orde op mondiaal niveau eruit gaat zien.

Nadine Godehardt, 'No End of History: A Chinese alternative concept of international order?', *Research Paper 2*, SWP Berlijn, januari 2016.

Michael D. Swaine, 'Chinese Views on Global Governance Since 2008–9: Not Much New', *China Leadership Monitor* 49, 2016.

### **Noten**

[1] <http://www.g77.org/doc/members.html> (<http://www.g77.org/doc/members.html>)

[2] Frans-Paul van der Putten, 'Harmony with Diversity: China's Preferred World Order and Weakening Western Influence in the Developing World', *Global Policy* 4/1, 2013, pp. 53-62.

## Auteur



**Frans-Paul van der Putten**

Senior research fellow bij Instituut Clingendael ▶

(<http://www.clingendael.nl/person/frans-paul-van-der-putten>)