



VULT CHINA HET INTERNATIONAAL LEIDERSCHAPSSVACUÛM?

In januari 2017 voerde de Chinese leider Xi Jinping voor het verzamelde kruim van internationale politieke en economische leiders op het Wereld Economisch Forum in Davos een vurig pleidooi voor globalisering en internationale vrijhandel. Werpt het eens zo gesloten China zijn schuchterheid af en treedt het uit de coulissen als nieuwe leider van de internationale orde?

In zijn toespraak in Davos stelde Xi dat China zijn ongeëvenaarde economische groei in belangrijke mate te danken heeft aan de economische globalisering. Hij beloofde dat China dan ook actief zou blijven bijdragen tot de geglobaliseerde orde. Xi's pleidooi ging regelrecht in tegen het wereldwijd oprukkend protectionisme. Hij zei daarover: "Protectionisme nastreven is als zich opsluiten in een donkere kamer. Het helpt om regen en wind buiten te sluiten, maar in een donkere kamer kunnen ook geen licht en lucht binnenkomen. Er zijn geen winnaars in een handelsoorlog." Xi riep ook op tot verdere internationale samenwerking in de strijd tegen de klimaatopwarming: "een verantwoordelijkheid die we moeten opnemen in het belang van toekomstige generaties." Het klonk als een vermaning aan het adres van de pas verkozen Donald Trump, die onder het motto "*America First*" een verkiezingscampagne had gevoerd - en gewonnen - met protectionisme en het beschermen van Amerika's eigenbelang hoog in het vaandel.

Analisten zagen het optreden van Xi als een scharniermoment in de recente geschiedenis: terwijl de Verenigde Staten (VS) zich meer op zichzelf leken terug te plooiën, trad het eens zo gesloten

en isolationistische China naar voren met een wervende oproep om de liberale internationale orde niet teloor te laten gaan aan ongebreideld eigenbelang. Een decennium geleden maande de VS China nog aan om zich als een "verantwoordelijke stakeholder" van het internationale systeem te gedragen. Plots lijken de rollen omgekeerd en is het China dat de VS aanspreekt op zijn gebrek aan inzet voor het internationaal belang. Maar is China werkelijk klaar om een internationale leiderschapsrol op zich te nemen? Of is de analyse dat de toespraak van Xi het aantreden van een nieuwe leider inluidde, een zinsbegoocheling van zij die wanhopig op zoek zijn naar een nieuw ankerpunt in een schijnbaar op hol geslagen wereld? Een wereld waarin de liberale orde elke dag weer wat meer onder druk lijkt te staan? En als China inderdaad klaar staat om een grotere rol op zich te nemen, welke invulling zullen Xi en de zijnen daar dan aan geven? Als een eenpartijstaat die halsstarrig vasthoudt aan het principe van soevereiniteit, is China immers een land dat belangrijke elementen van de liberale orde zeer nadrukkelijk niet onderschrijft. Betekent dit dan niet dat de oude orde sowieso gedoemd is te verdwijnen?

Definitie van internationaal leiderschap

Dit artikel buigt zich over de vraag of China als opkomende macht een leiderschapsrol op zich zal nemen in de internationale orde. Het hanteert Nancy Adlers klassieke definitie van internationaal leiderschap als “de capaciteit om het denken, de houding en het gedrag van mensen wereldwijd te inspireren en beïnvloeden.” Het artikel benadert leiderschap als het product van twee componenten: capaciteiten en intenties. De eerste component betreft de economische, diplomatieke, militaire, technologische, culturele en andere middelen die een land ter beschikking heeft om een leiderschapsrol op zich te kunnen nemen. De tweede component betreft de bereidheid van een land om leiderschapspotentieel om te zetten in daadwerkelijk leiderschap. De opdeling tussen capaciteiten en intenties herinnert eraan dat de materiële mogelijkheid om een rol te spelen niet noodzakelijk samengaat met bereidheid om die rol ook effectief op zich te nemen.

Inderdaad, de grote verandering die het Trumftijdperk bracht voor de VS bevindt zich niet zozeer op het vlak van de beschikbare middelen maar wel op het vlak van intenties. De VS beschikt nog steeds over een indrukwekkend arsenaal aan middelen om het internationaal leiderschap dat het land sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog op zich genomen heeft, voort te zetten. Het motto van Trump is echter dat die middelen voortaan aangewend moeten worden om het Amerikaans eigenbelang te promoten. Dit leidt tot een internationaal leiderschapsvacuüm en tot de vraag welk land, zoals de Amerikaanse diplomatiek veteraan Richard Haass recent stelde, in staat is Amerika's schoenen te vullen. In het eerste deel van dit artikel bekijken we of het China van vandaag de capaciteiten heeft om op een geloofwaardige manier het internationaal leiderschap op zich te nemen. Het tweede deel beantwoordt de vragen of China's leiders ook daadwerkelijk bereid zijn om op het internationale toneel een leiderschapsrol te vervullen en welke invulling zij aan die rol zouden kunnen geven.

Diplomatieke en economische capaciteiten

Dat China de belangrijkste opkomende macht in de wereld is, staat buiten kijf. Zoals de Amerikaanse Chinakenner David Shambaugh in zijn boek *China Goes Global: The Partial Power* van 2013 opmerkt, is het land geëvolueerd van een speler in de periferie van de internationale orde naar een in het centrum. In het recente verleden, stelt Shambaugh, vroegen Chinakenners zich over de relatie tussen China en de rest van de wereld af welke invloed de internationale orde had op China. Vandaag moeten we ons ook afvragen welke invloed China uitoefent op de rest van de wereld.

Ten eerste is er China's toenemende economische macht: het land heeft momenteel de tweede grootste economie ter wereld en is sinds 2013 de wereldleider voor handel in goederen. Een indrukwekkende illustratie van de toegenomen Chinese economische macht is de manier waarop China zich in de voorbije twee decennia opgewerkt heeft tot een belangrijke investeerder in zowat alle uithoeken van de wereld. In Afrika, waar de auteur gevestigd is, hertekenen de Chinese investeringen in infrastructuur en mijnbouw in het bijzonder zowel letterlijk als figuurlijk het landschap. Met het zogenaamde *One Belt One Road* (OBOR)-initiatief lanceerde China in 2013 een ambitieus platform om cruciale regio's in zijn periferie nog dieper te integreren met de Chinese economie. OBOR omvat samenwerking in sectoren als infrastructuur, transport en energie in meer dan 60 landen. Tegen eind 2016 werden naar verluidt al voor bijna 1 biljoen dollar contracten getekend onder het initiatief. OBOR wordt dan ook beschreven als “de Nieuwe Zijderoute” en “het Chinese Marshallplan”.

Ten tweede is China ook op diplomatiek vlak een cruciale speler geworden wiens deelname en steun internationale initiatieven kunnen maken of kraken. De omvang van de Chinese economie en de goede relaties die Beijing vaak heeft met landen die het Westen met wantrouwen bekijken, plaatsen China in een unieke

positie om de wereld mede vorm te geven. De voorbije jaren zagen een verhoogde Chinese bereidheid om zijn invloed met gunstig gevolg aan te wenden rond een brede waaier van thema's gaande van humanitaire crisissen en klimaatopwarming tot internationale voorhandel.

Militaire capaciteiten

Op militair vlak, tenslotte, heeft de Chinese Communistische Partij (CCP) in het recente verleden fors geïnvesteerd in de uitbouw van de *People's Liberation Army (PLA)*, het grootste permanente leger ter wereld. De voorbije twee decennia groeiden China's militaire uitgaven nog sneller dan zijn economie. Sinds 2008 moet China dan ook enkel nog de VS laten voorgaan wat betreft de omvang van zijn officiële defensiebudget. De Partij wil de PLA omvormen tot een moderne en professionele strijdmacht die in staat moet zijn China's macht te projecteren ver van China's kust, in Azië en zelfs daarbuiten. Het is duidelijk dat China's toenemende militaire macht al stevig gevoeld wordt in zijn thuisregio. In het bijzonder met betrekking tot de territoriale conflicten die China heeft met zijn buurlanden in de Zuid-Chinese Zee, is de Chinese houding recentelijk opvallend assertiever geworden. Bedreigingen en militair machtsvertoon maken nu integraal deel uit van China's strategie om zijn territoriale claims kracht bij te zetten. Gevreesd wordt dat China van plan is om zijn toenemende militaire macht te gebruiken om zijn bureaus voor een voldongen feit te plaatsen. Verder van huis, en op een meer positieve noot, is China sinds enkele jaren binnen de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) de grootste leverancier van troepen aan VN-vredesoperaties. China legde onlangs ook de laatste hand aan zijn eerste overzeese militaire basis, in Djibouti. De basis ligt vlakbij Camp Lemonnier, de enige Amerikaanse basis in Afrika. De installatie wordt door Beijing beschreven als logistiek van aard maar wijst niettemin op de toenemende drang en capaciteit van de Chinese marine om zich ver van huis te profileren. Een andere illustratie daarvan is het eerste zelf gebouwde vliegdekschip dat China onlangs voorstelde en dat tegen 2020 operationeel zou moeten zijn.

Protectionisme nastreven is als zich opsluiten in een donkere kamer

Nuanceringen

Het dient opgemerkt te worden dat sommige van de hierboven vermelde verwezenlijkingen eerder kwantitatief van aard zijn en weinig zeggen over de kwaliteit van de Chinese macht. Kwantitatief heeft China met een bevolking van bijna 1.4 miljard mensen heel wat superlatieven en potentiële invloed binnen zijn handbereik. Maar dat betekent nog niet dat China daadwerkelijk in een positie is om de internationale orde actief mee vorm te geven. Economisch gezien blijft China in zijn geheel bijvoorbeeld vooral uitblinken in grootschalige goedkope assemblage en bouwprojecten. Het is de ambitie van China's huidige leiders om de Chinese economie op een nieuwe leest te schoeien waar de dienstensector primeert op de industrie en de bouwsector, en waar duurzaamheid, kwaliteit en innovatie primeren op kwantiteit. Sommige Chinese bedrijven doen het reeds goed op dit vlak, maar het zal tijd en politieke moed vragen om de ambities waar te maken voor de gehele Chinese economie.

Op diplomatiek vlak blijft China in veel opzichten opvallend passief en voorzichtig. Het arsenaal dat Donald Trump uit de kast moet halen om China te bewegen tot een grotere rol in de Noord

-Koreaanse kwestie biedt een voorbeeld hiervan. Misschien is het een gebrek aan ervaring en vertrouwen in eigen kunnen. China betwist graag dat het de invloed heeft die anderen het toedichten, maar vaak vindt Beijing vooral dat het niet in zijn voordeel is om het onderste uit de kan te halen. China's diplomatieke initiatieven blijven in vele gevallen internationaal opzien baren omwille van het feit dat Beijing überhaupt iets doet. Dit lijkt aan te duiden dat Chinees diplomatiek leiderschap vooralsnog niet de norm is. Militair gezien, tenslotte, blijft de nadruk in de capaciteiten en de missie van de PLA liggen op het vrijwaren van de binnenlandse stabiliteit en van China's grenzen. Hoewel zeer zorgwekkend van aard, kunnen zelfs China's activiteiten in de Zuid-Chinese Zee beschouwd worden als vallend binnen dat relatief beperkte mandaat aangezien het vanuit Chinees oogpunt gaat om een territoriaal conflict.

Soft power

China's militaire investeringen, technologisch kunnen en internationale militaire machtsprojectie wegen nog steeds lang niet op tegen de ongeëvenaarde Amerikaanse militaire macht. China mag tegenwoordig dan wel de tweede hoogste militaire uitgaven ter wereld hebben, het officiële Amerikaanse defensiebudget is nog steeds zo'n vier keer groter dan dat van China. China zette recent enkele belangrijke stappen in de opbouw van een internationale militaire aanwezigheid, maar de VS heeft alleen al met zijn tientallen internationale basissen en vliegdekschepen nog steeds een overduidelijk voordeel. De machtsdimensie waarop China tot op heden echter buitengewoon zwak scoort, en die in het kader van deze analyse bijzonder belangrijk is, is soft power. Het door Joseph Nye in de late jaren '80 gelanceerde idee dat een land invloed kan uitoefenen op anderen zonder gebruik van dwang of geweld maar door de aantrekkingskracht van zijn waarden en cultuur vond enorme weerklank in China. Kosten noch moeite werden gespaard om China's cultuur en ideeëngoed te promoten met het wereldwijd vestigen van Confuciusinstituten, het oprichten van internationale televisiezenders en dergelijke meer. Echter, China's pogingen om soft power op te bouwen lijken voorlopig vooral aan het licht te brengen in welk deel van de internationale liberale orde het land zich nog niet ingeschakeld heeft. De Chinezen meenden dat hun gebrek aan internationale soft power vooral een gevolg was van een gebrek aan kanalen om zijn taal, cultuur en visies uit te dragen in een wereld gedomineerd door Westerse media en technologie. Het lijkt echter vooral op het vlak van ideeën te zijn dat China tekortschiet. Als autoritaire eenpartijstaat heeft het land slechts een zeer beperkte vrije markt van ideeën. Onder Xi Jinping heeft China volgens veel analisten zelfs een stap teruggezet met

*Een pin van een Amerikaanse vlag, gemaakt in China
Foto: Daniel Lobo*



toegenomen censuur en repressie. De door de staat geleide soft power-operatie mist dan ook creativiteit en vitaliteit. Een recente kladdiscussie in een van mijn cursussen aan de Universiteit van Botswana bracht aan het licht dat mijn studenten, nochtans gemotiveerde en pientere derdejaarsstudenten Chinese Studies, heel wat meer te vertellen hadden over het buitenlands beleid van Donald Trump dan over dat van Xi Jinping. Zelfs in Afrika, waar China volgens velen voor het eerst zijn potentieel leiderschap toont, niet alleen economisch maar ook als verdediger van een alternatieve internationale orde, blijft de bekendheid met China's ideeën beperkt. Tegen de soft power van het Westen is het voor China vooralsnog zeer moeilijk opboksen.

Misschien is het een gebrek aan ervaring en vertrouwen in eigen kunnen

"Let's make China great again"

Xi Jinping was de eerste Chinese president ooit die deelnam aan het Wereld Economisch Forum. Hij komt opvallend liever voor het internationale voetlicht dan zijn voorgangers. Intrigerend genoeg heeft Xi net als Donald Trump ingezet op een agenda die kan worden samengevat als *"let's make China great again"*. Xi benoemde dit als de "Chinese Droom" en hij kwam al vroeg in zijn presidentschap met zijn droom op de proppen. Nationalisme, inspelen op de Chinese verzuchting om de welvarende en geavanceerde wereldmacht die China ooit was te laten herrijzen, is een belangrijke bron van legitimiteit voor de CCP. Nieuw onder Xi is hoe hij deze droom op een zeer directe en ambitieuze manier centraal gesteld heeft en hoe hij zichzelf de onbetwiste hoofdrol toedicht in de realisatie van die droom. In tegenstelling tot de VS lijkt het motto *"let's make China great again"* te resulteren in een China dat het internationale spotlicht opzoekt eerder dan schuwt. Het is waarschijnlijk dat Xi in zijn internationale optreden ook het thuispubliek voor ogen heeft. Buitenlands beleid is niet het thema waar de gemiddelde Wang of Li van wakker ligt maar als Xi uitgenodigd wordt als keynote speaker in Davos slaat menig Chinees hart waarschijnlijk toch net een tikje sneller van trots.

Het stijgende Chinese zelfvertrouwen is wel degelijk een relatief nieuw fenomeen. Sinds Deng Xiaoping in de jaren '80 van vorige eeuw aan het roer stond in China volgde het buitenlands beleid het adagium *"tao guang yang hui"* (*Hide brightness nourish obscurity*). Deng geloofde dat China er alle baat bij had om zich internationaal gedeisd te houden, de ambities te temperen en zich te concentreren op binnenlandse economische ontwikkeling. In tegenstelling tot Mao die het als China's taak zag om de internationale status quo in vraag te stellen en de revolutie uit te dragen, vond zijn opvolger Deng dat de internationale situatie in China's voordeel was. Dengs visie zou China's buitenlandbeleid kenmerken tot de vroege 21ste eeuw. Een kentering kwam er met de financiële crisis van 2008-2009. In de nasleep daarvan geraakten de Chinezen er steeds meer van overtuigd dat de macht van het Westen tanende was. Nog steeds werd de internationale situatie gezien als voordelig voor China, maar stilaan durfde men in Beijing luidop te dromen van een nieuwe rol voor China. Echter, een actiever China betekent nog niet meteen dat een nieuwe leider is opgestaan. China's acties blijven gedreven door een zeer welbegrepen eigenbelang. Een belangrijk beleidsdocument (*"China's Peaceful Development"*) uit 2011 stelt dat de hoofddoelstelling van China's diplomatie is om een vreedevolle en stabiele internationale omgeving te creëren

voor zijn eigen ontwikkeling. Klimaatverandering en het in stand houden van het internationale systeem van vrijhandel zijn thema's die China's beleidsmakers nauw aan het hart liggen omwille van hun belang voor de Chinese economie. Ook One Belt One Road is een initiatief dat, hoewel het op het buitenland gericht is, in de eerste plaats gestoeld is op een analyse van de noden van China's eigen politieke economie.

Intenties

Er is heel wat debat in China over welke internationale rol het land kan en moet opnemen. Veel Chinese diplomaten en analisten stellen dat hun land nog niet klaar is om als leider op te treden. China's Minister van Buitenlandse Zaken Wang Yi stelde in een toespraak enkele weken na het optreden van Xi in Davos dat China niet de intentie had om iemand te leiden of te vervangen. Dat echode de woorden van zijn collega vice-minister van Buitenlandse Zaken Cui Tiankai, die in 2012 stelde dat "China's positie is ver achter de VS. ... Wij zijn ... tegen onze wil... verheven. Wij hebben niet de intentie om te strijden voor het mondiaal leiderschap." (geciteerd in Shambaugh 2013, p. 307)

Wat de huidige internationale orde betreft valt het niet te ontkennen dat deze in Beijing gezien wordt als bemoeizuchtig, onrechtvaardig en onevenwichtig. In het bijzonder draagt ze in de ogen van de Chinezen te zeer de stempel van de belangen en waarden van haar rijke Westerse beschermheren. In die zin is er zeer zeker een revisionistisch kantje aan het Chinese buitenlands beleid. Maar Chinese diplomaten hameren erop dat China het systeem niet unilateraal wil omverwerpen maar het van binnenuit wil veranderen in samenwerking met gelijkgestemde landen, in het bijzonder ontwikkelingslanden. Bepaalde aspecten van de huidige internationale orde kunnen op Chinese steun rekenen. China is bijvoorbeeld een fervente voorstander van de VN. De Chinese bijdrage aan het budget van de VN is in recente jaren stijgende en China is een belangrijke leverancier van troepen voor VN-vredesmissies. China stond de voorbije jaren ook aan de wieg van enkele nieuwe multilaterale instellingen, zoals de *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). Multilaterale instellingen worden in China dan ook gezien als een potentieel tegengif voor Westerse machtspolitiek.

Wij hebben niet de intentie om te strijden voor het mondiaal leiderschap

Conclusie

Het presidentschap van Donald Trump is intussen enkele maanden onderweg. Niet alleen blijft het voorlopig onzeker hoe Trump zijn "America first"-agenda zal waarmaken, het is zelfs hoogst onduidelijk of hij er überhaupt aan zal vasthouden. Op enkele cruciale thema's na zoals de relaties met het Rusland van Vladimir Poetin, de relaties met Amerika's bondgenoten in de NAVO en de bereidheid van de VS om zich in te mengen in het conflict in Syrië heeft Trump al enkele hoogst opmerkelijke salto's gemaakt. Ook voor de relaties met China ziet het er na een zeer moeilijke start intussen beter uit dan gevreesd. De Noord-Koreaanse kwestie belooft echter een moeilijk pijnpunt te worden. In ontwikkelingslanden toont Trump voorlopig zeer weinig interesse. Afrika in het bijzonder lijkt wel heel erg onderaan zijn prioriteitenlijstje te staan. Het tijdschrift *Foreign Policy* sprak in februari over Trump's "oorverdovende stilte" rond Afrika. Zijn administratie kondigde voorlopig enkel een fikse terugschroeving



Foto: UNITED NATIONS PHOTO

van het budget voor ontwikkelingshulp aan. De leemte die de VS dreigt na te laten zal China ongetwijfeld met veel plezier invullen, zij het op zijn eigen manier.

David Shambaugh concludeerde in zijn boek van 2013 dat China een "gedeeltelijke" macht is die niet klaar is voor wereldleiderschap. Analisten als Mark Beeson en Fujian Li merken op hoe de internationale initiatieven die China neemt een inkijk geven in wat het land op dit moment als rol voor zichzelf weggelegd ziet: deze situeert zich voornamelijk op het vlak van infrastructuur en financiering. Het zijn initiatieven die in China's eigen voordeel zijn, goed in de markt liggen bij China's partners onder de opkomende machten en andere ontwikkelingslanden en waar China de voorbije jaren vertrouwen in eigen kunnen opgebouwd heeft. Het zijn domeinen waarop het Westen zijn rol teruggeschroefd heeft en die trend lijkt met Trump voorlopig alleen versterkt te zijn. China is vandaag actiever en ambitieuzer dan ooit in zijn optreden om de internationale orde mee vorm te geven. En zijn invloed neemt zonder enige twijfel toe. Want wiens brood men eet diens woord men spreekt, weet u wel. Maar Beijing lijkt op dit vlak een lange termijn aanpak voor ogen te hebben. Als China de voorbije maanden plots prominent naar voren getreden leek als leider, dan was dat, zoals een Chinese diplomaat opmerkte, misschien toch eerder omdat de VS een grote stap achteruit had gezet.

Literatuurselectie

- Adler, N.J. (1997). *International Dimensions of Organizational Behaviour*. Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing.
- Beeson, M., & F. Li (2016). China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes Into View. *Global Policy* 7, nr. 4, pp. 491-499.
- Brigety, R. Trump's Deafening Silence on Africa. *Foreign Policy*, 15 februari 2017.
- Haass, R. Who Will Fill America's Shoes?. *Project Syndicate*. 21 juni 2017.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press.

Sara Van Hoeymissen doceert over Modern China aan het Chinese Studies Departement van de Universiteit van Botswana.