

Hybride supermacht

Als ontwikkelingsland heeft China voordelen die rijke landen niet hebben. Ten onrechte, vinden bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Maar de wereld kent geen scheidsrechter die bepaalt wat échte ontwikkelingslanden zijn.

tekst **Hans Nauta**

Is China een ontwikkelingsland? Dat is wel hoe de tweede economie ter wereld zich onlangs op de klimaatop in Egypte presenteerde. En ook bij de Wereldhandelsorganisatie noemt deze machtige leverancier van hoogwaardige technologie zichzelf een ontwikkelingsland. Is dat terecht? En als niet: hoe kan dat?

Als ontwikkelingsland zou China eventueel aanspraak kunnen maken op het fonds voor klimaatschade voor ontwikkelingslanden, waarover in Sharm-el-Sheikh in Egypte overeenstemming is bereikt. Ook zou de grootmacht niet hoeven meebetalen aan dit fonds. De Europese Unie is het daarmee oneens.

China is een bijzonder land omdat het de eigenschappen combineert van een supermacht en een ontwikkelingsland, zegt Philippe Benoit, mede-auteur van het rapport *Is China nog altijd een ontwikkelingsland, en waarom dat belangrijk is voor energie en klimaat*, een publicatie van de Columbia-universiteit in New York. Hij is onderzoeksdirecteur van het platform Global Infrastructure Analytics and Sustainability 2050.

Waarom zou China een ontwikkeld land zijn? Bijvoorbeeld omdat de extreme armoede er is gedaald van 66 procent in 1990 tot minder dan 1 procent nu. Hogesnelheidsstreinen, kerncentrales, 5G-technologie; in hoog tempo worden allerlei moderne ontwikkelingen uitgerold.

Rekening houdend met het prijspeil in beide landen, is de Chinese economie al groter dan de Amerikaanse. De consumentenmarkt heeft zich enorm ontwikkeld. Ook heeft China militaire spierballen gekweekt en laat het zijn internationale invloed gelden.

Waarom zou China een ontwikkelingsland kunnen zijn? Omdat het veel problemen heeft die je in ontwikkelingslanden ziet, zegt Benoit, zoals energiearmoede. Zo'n 400 miljoen mensen hebben geen toegang tot schone kooktechnologie, ze doen het met hout of kolen. Daarmee scoort China relatief slechter dan Indonesië, Vietnam, Egypte en Guatemala.

Het energieverbruik per huishouden ligt ver onder het gemiddelde van de Oeso, de club van rijke landen. De slechte luchtkwaliteit hangt samen met de economische afhankelijkheid van de industrie, die nog vaak op steenkolen draait.

Wat het welzijn betreft valt er ook nog veel te verbeteren. UNDP, de ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties, zet China op positie 79 in een ranglijst die gebaseerd is op levensverwachting, onderwijs en de levensstandaard in een land. Op deze Human Development Index staat China tussen Noord-Macedonië en de Dominicaanse republiek.

Groeipijnen

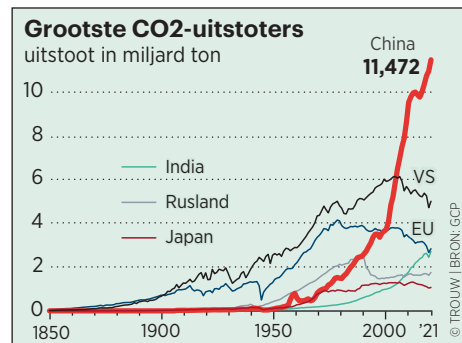
Zo komen Benoit en mede-auteur Kevin Jianjun Tu op de term 'hybride supermacht'. China is een reus met flinke groeipijnen, kun je zeggen.

China kent dus de nodige problemen.

Toch voelt het vreemd dat het zich als ontwikkelingsland positioneert. Wie bepaalt dat eigenlijk? "Er is geen scheidsrechter of een wereldregering die vaststelt wat voor land je bent, de internationale gemeenschap moet dat onderling bepalen", zegt Frank Biermann, hoogleraar Global Sustainability Governance bij Universiteit Utrecht. Voor de oorzaak wijst hij naar het verleden.

"Het concept ontwikkelingsland werd in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in gebruik genomen. Ontwikkelingslanden gingen hun krachten bundelen in de G77, een groep landen zoals je ook de G20 hebt. China kwam daarbij, maar het nam wel een bijzondere positie in, bijvoorbeeld als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad. Daarom heet de groep nog altijd G77/China. Zij komen op voor hun gedeelde belangen. Nu stellen ze de industriële landen verantwoordelijk voor de historische uitstoot van broeikasgassen."

Toen in 1987 in het Canadese Montreal afspraken werden gemaakt om de ozonlaag te beschermen, werd die landenlijst erbij gepakt. Afsgesproken werd dat ontwikkelingslanden financiële steun kregen en dat ze het gebruik van schadelijke gassen minder snel hoefden af te bouwen. Bij de Earth Summit van 1992 in Rio de Janeiro, waarop het klimaatverdrag werd onderhandeld, is diezelfde indeling gebruikt."



China was ook echt een ontwikkelingsland, toen het in 1992 de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) ondertekende. In die tijd had het een beperkte uitstoot van broeikasgassen, namelijk per hoofd van de bevolking een vijfde van Nederland. Inmiddels is China de grootste uitstoter van broeikasgassen ter wereld, en ook per hoofd van de bevolking stijgt dat snel. Begin jaren negentig is er geen rekening mee gehouden dat de status van een land zou kunnen veranderen. Daarvoor is dus geen procedure bedacht.

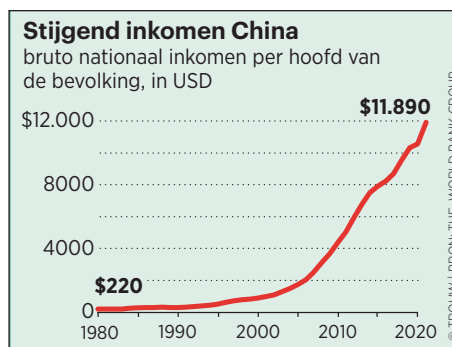
Waarom past China zijn eigen status niet aan? Is dat valse bescheidenheid? "Het is vooral eigenbelang", zegt Biermann. "Als je gaat meebetalen aan een fonds voor klimaatschade, begint er van alles te schuiven. Dan moet je mogelijk ook aan andere fondsen gaan bijdragen. Zodra je bij de rijke landen hoort, krijg je minder geld. Zo denken ook andere economisch sterk groeiende landen na over wat een verandering zou betekenen voor hun internationale positie."

Maar wat ook meespeelt is het besef dat de westerse landen historisch gezien verantwoordelijk zijn voor de meeste klimaatschade, zegt Biermann. China wordt in de onderhandelingen wel heel anders behandeld dan echte ontwikkelingslanden, zegt Benoit. "Al wordt het ook nog niet gezien als een welvarend ontwikkeld land."

Ook bij andere internationale organisaties is discussie over de positie van China. Zoals bij de Wereldhandelsorganisatie. Daar is China eveneens een ontwikkelingsland.

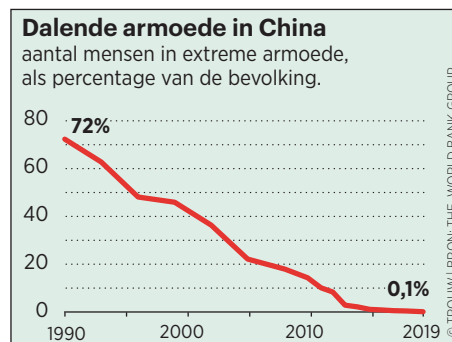
Waarom? Omdat ieder land dat zelf mag uitmaken, schrijft de WTO op de website. China is sinds 2001 lid van deze organisatie, die vrijhandel wil stimuleren en handelsbelemmeringen tussen landen wil verminderen.

Het heeft specifieke voordelen om aan tafel te zitten als ontwikkelingsland, want je krijgt er een speciale behandeling. Voor ontwikkelingslanden gelden bijvoorbeeld aangepaste invoertarieven. Als ze een handelsconflict hebben met een ander land, worden ze in de geschilprocedure anders behandeld. Ook kunnen bepaalde exportsubsidies gebruiken.



Niet alleen China heeft gekozen voor de status ontwikkelingsland. Dat geldt ook voor rijke landen als Brunei, Hongkong, Koeweit, Qatar, Singapore en de Verenigde Arabische Emiraten. Ze hebben een hoog inkomen per inwoner als je rekening houdt met het prijspeil. Ook Mexico, Zuid-Korea en Turkije, landen die lid zijn van de Oeso, noemen zichzelf ontwikkelingsland, schreef de vorige Amerikaanse president Donald Trump aan zijn handelsgezant. Dat is oneerlijk, vinden de Verenigde Staten, vooral in het geval van China. Maar hervormingen van de WTO vragen om een lange adem.

Toen Trump de Amerikaan David Malpass naar voren schoof als president van de Wereldbank, stelde die meteen de positie van China aan de orde. Bij deze internationale ontwikkelingsinstelling valt China in de categorie van landen met een middeninkomen. Daarom kan het geld lenen van de Wereldbank tegen een lager rentetarief dan op de kapitaalmarkt, net zoals bijvoorbeeld Argentinië, Egypte of Vietnam.



In een toespraak wees Malpass twee jaar terug op het begin van de relatie tussen de Wereldbank en China. Het was Deng Xiaoping die eind jaren zeventig het land en de economie opende. In 1980 zei de Chinese leider volgens overlevering tegen de toenmalige president van de Wereldbankgroep, Robert McNamara: "We zijn erg arm. Wij hebben het contact met de wereld verloren. Maar we zijn vastbesloten om ons te moderniseren en de economie te ontwikkelen. We hebben de Wereldbank nodig om de achterstand in te halen."

Dat is gelukt. China heeft 850 miljoen mensen uit de armoede getild en dat noem-

de Malpass op zijn eerste lentevergadering van de Wereldbank in 2019 een immense prestatie. Dat betekent ook dat China meer verantwoordelijkheid moet nemen en geld moet bijdragen aan de Wereldbank, zei Malpass. De leningen aan China zouden worden afgebouwd. Sinds 1980 heeft de Wereldbank bijna 67 miljard dollar geleend aan China en via dochterorganisatie International Finance Corporation kwam daar nog 18 miljard dollar bij.

Inmiddels heeft de Wereldbank de regels enigszins aangescherpt. Er is een inkomensgrens geïntroduceerd voor die voordelige leningen. China zit boven die grens, maar dat heeft nog geen harde gevolgen. Het betekent dat de Wereldbank in gesprek is gegaan met China over de afbouw van financiële hulp. De komende jaren blijft China ruim een miljard dollar per jaar lenen.

"Je kunt je afvragen of de westerse landen willen dat China een grote donateur wordt bij de Wereldbank", zegt Biermann. "Want daardoor verandert de positie van China. Meer geld betekent bij een bank meer inspraak. China zal bijvoorbeeld gaan vragen waarom de voorzitter van de Wereldbank altijd een Amerikaan is en of China niet eens aan de beurt is."

De Wereldbank verwacht dat China in de komende vijf jaar een land met een hoog inkomen wordt. "Dat is een enorme verandering in het wereldwijde ontwikkelingslandchap, aangezien het zo'n 1,4 miljard inwoners heeft", zegt Benoit. Een land heeft volgens de Wereldbank een hoog inkomen als het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking boven de 13.205 dollar ligt. China zit nu op bijna 12.000 dollar.

Een spannende ontwikkeling. "Het is voor veel ontwikkelingslanden erg moeilijk gebleken om economische groei te bereiken en op lange termijn vast te houden. En om het inkomensniveau te verhogen tot het punt waarop ze uit de categorie middeninkomens stappen", zegt Benoit. Dat heet de 'middeninkomens-val'.

"Dat komt bijvoorbeeld doordat een economie die profiteert van lage arbeidskosten en natuurlijke hulpbronnen moet veranderen in een diensteneconomie, zoals rijkere, geavanceerde landen hebben."

Koolstofarme economie

De komende jaren hoopt Benoit antwoord te krijgen op allerlei vragen. "Kan China een rijk en ontwikkeld land worden zolang het sterk leunt op staatsbedrijven? Of moet het meer vertrouwen op de particuliere sector? Hoe belangrijk zal de binnenlandse vraag versus de buitenlandse vraag zijn? In hoeverre zal sterke handel met een robuuste wereldeconomie een noodzakelijke voorwaarde zijn voor verdere robuuste groei? En wat gebeurt er als de wereldeconomie in een recessie belandt?"

Hoe de Chinese economie eruit komt te zien, is ook bepalend voor de investeringen in de energiesector en de keuzes die China hierin maakt. "Voorlopig hangt de economische groei er samen met de groei van de energiesector. Op welk moment maakt China de stap naar een koolstofarme economie?" Dat noemt hij een belangrijke vraag voor de rest van de wereld en voor de aanpak van de klimaatcrisis.

Het zou Benoit overigens verbazen als China geld zou ontvangen uit het nieuwe fonds voor klimaatschade, dat de komende jaren wordt uitgewerkt. "China wordt, als grootste uitstoter van broeikasgassen, in toenemende mate gezien als betaler en niet als een ontvanger van steun."