

TEKST: INGRID D'HOOGHE

Kibbelen over mensenrechten



*EU en China op zoek naar de beste
manier van samenwerking*

De opkomst van China als economische grootmacht gaat niet zonder slag of stoot. De Europese Unie zit in haar maag met de mensenrechten in China en gaat de dialoog aan. Is het schone schijn of lijken de eerste tekenen van een goede samenwerking echt zichtbaar?

Europa heeft het moeilijk met het opkomende China. In het begin van het decennium koesterde de Europese Unie (EU) nog grote verwachtingen over een hecht partnerschap met een land dat zich, dankzij economische hervormingen en westerse invloed, vast ook snel op politiek vlak zou hervormen; hervormen met ons democratische bestel als voorbeeld wel te verstaan. Dit idealisme heeft echter plaats moeten maken voor de sobere realiteit van moeizame betrekkingen met een land dat steeds assertiever wordt en een geheel eigen koers vaart. Er vinden wel politieke hervormingen plaats, maar op de terreinen die de EU zo belangrijk vindt – democratisering en handhaving van mensenrechten – zijn die hervormingen beperkt en traag. Het verbaast dan ook niet dat de Europese publieke opinie ten aanzien van China de laatste jaren kritischer is geworden. Laten de peilingen tot en met 2006 nog zien dat een meerderheid van de ondervraagden in Europa overwegend positief denkt over China, vanaf 2007 kelderen deze percentages en nemen negatieve gevoelens snel toe. Europeanen zien China niet als militaire bedreiging, maar over de economie lopen de meningen sterk uiteen. De ene helft ziet China's snelle economische groei als bedreiging, de andere helft als een kans. Over één zaak echter zijn de meeste mensen het met elkaar eens: het gaat niet goed met de mensenrechten in China. Een ruime meerderheid van de Europee-

anen vindt dat Europa zich moet uitspreken over de mensenrechtensituatie in China en een flink percentage is van mening dat mensenrechtenschendingen tot beperking van de economische betrekkingen zouden moeten leiden.

EU en mensenrechtenbevordering

De zorgen over mensenrechten worden gedeeld door de Europese leiders. Veel Europese landen hebben een eigen mensenrechtenbeleid ten aanzien van China maar daarnaast heeft ook de Europese Unie uitgebreide beleidsideeën om de mensenrechten en de overgang naar een open samenleving in China te bevorderen. De diverse Europese instellingen maken daarbij gebruik van verschillende instrumenten. De Europese Commissie heeft enkele samenwerkingsprojecten opgezet die zich bijvoorbeeld richten op opbouw van de rechtsstaat, versterking van maatschappelijke organisaties (civil society) en de rol van burgers in het lokale bestuur op dorpsniveau. Daarnaast financiert de Europese Commissie seminars met Chinese en Europese experts over juridische ontwikkelingen op het vlak van de mensenrechten. Het Europese Parlement heeft een heel andere, meer publieke rol. Het stelt mensenrechtenschendingen in China aan de orde in de vorm van resoluties, waarin aan de Europese instellingen of regeringen wordt gevraagd maatregelen te treffen. Begin dit jaar nam het

Europees Parlement resoluties aan waarin het China veroordeelt voor de executie van een Britse burger (die terechtstond voor het invoeren van drugs) en China oproept om de beroemde mensenrechtenactivist Liu Xiabo vrij te laten. Ook wordt in de resoluties de stap van Google verwelkomd om in China niet langer mee te werken aan censuur. Het Europees Parlement publiceert daarnaast elk jaar een verslag over de mensenrechten in de wereld waarin China steevast voorkomt. Het probeert bovendien alle instellingen van de EU ervan te overtuigen dat mensenrechten een integraal deel moeten vormen van het gehele buitenlandse beleid van de EU ten aanzien van China, inclusief het handelsbeleid. De Europarlementariërs dringen erop aan dat mensenrechten prominent op de agenda komen te staan binnen de brede politieke dialoog tussen China en de EU en ze bepleiten het opnemen van een stevige mensenrechtenclausule in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst (PCA) waarover momenteel wordt onderhandeld. Ook reikte het Parlement in 2008 de Sacharov-prijs – een prijs voor mensen die strijden voor de vrijheid van denken – uit aan de Chinese politieke activist Hu Jia.

Verdrag van Lissabon

Waar het om draait binnen het EU-mensenrechtenbeleid ten aanzien van China is echter de EU-China Mensenrechtendialoog. Het Europese voorzitterschap en de Raad van de Europese Unie speelden tot op heden hierin een belangrijke rol. Dit verandert mogelijk nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden. De EU-China Mensenrechtendialoog is in 1995 ingesteld en sindsdien – met een kleine onderbreking in 1996/1997 – tweemaal per jaar gehouden, afwisselend in Europa en China. De meest recente dialoogronde, de 28e, vond plaats in Peking in november 2009. Deelnemers aan de dialoog zijn mensenrechten- en China-specialisten van de Europese Commissie, het Raadssecretariaat van de Europese Unie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het

Idealisme heeft plaatsgemaakt voor de sobere realiteit van moeizame betrekkingen met een land dat een geheel eigen koers vaart

land dat op dat moment het voorzitterschap van de Europese Unie heeft. Vanuit Chinese zijde nemen vertegenwoordigers van het Chinese Ministerie van Buitenlandse Zaken en van andere organisaties, vaak het Ministerie van Justitie, het Hoge Gerechtshof en het Informatiebureau van de Chinese Staatsraad aan de dialoog deel. Naast het uitwisselen van informatie over recente ontwikkelingen op het terrein van de mensenrechten in China en Europa en over een of twee wisselende, speciale thema's, biedt de dialoog de EU een goede gelegenheid om de aandacht te vestigen op actuele kwesties waarover Europa zich grote zorgen maakt. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om doodstrafvonnissen, het lot van individuele dissidenten, de situatie in Tibet of de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en advocaten. Ook is er vaak een werkbezoek aan een instelling: bijvoorbeeld een gevangenis of een werkkamp. Over het verloop en de inhoud van de gesprekken wordt niets bekend gemaakt, er verschijnt na afloop slechts een kort persbericht.

Belangrijke verbeteringen

Critici van de mensenrechtendialoog, waaronder mensenrechtenorganisaties, wijzen erop dat de dialoog te weinig concrete resultaten oplevert en misschien beter afgeschaft kan worden. De vraag is echter of de verwachtingen aan Europese zijde wel realistisch zijn. Mag je verwachten dat een dergelijke dialoog – die bestaat uit halfjaarlijkse gesprekken van slechts een dag tussen een handjevol vertegenwoordigers van beide partijen – tot ingrijpende politieke hervormingen in China leidt? Politieke hervormingen in China zijn een kwestie van lange adem en over sommige hervormingen hoeven we voorlopig weinig illusies te koesteren, omdat zij onverenigbaar

zijn met het huidige Chinese politieke systeem. Vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld kan de machtspositie van de Chinese Communistische Partij aantasten en zal daarom door de Chinese regering niet gauw worden toegestaan. Voorstanders van de dialoog wijzen erop dat er ook terreinen zijn waarop wél vooruitgang wordt geboekt, zoals arbeidsrechten, rechten van vrouwen en kinderen of de strijd tegen marteling van gevangenen. Ook al zijn er duidelijk vorderingen, voor Europa gaan de stappen vaak nog niet ver genoeg. Toch kunnen deze stappen wel degelijk tot belangrijke verbeteringen van de situatie in China leiden. Veel EU-betrokkenen bepleiten meer realistische verwachtingen en een koppeling van de mensenrechtendialoog aan concrete projecten in China. Verder verwijzen de voorstanders van de dialoog vaak naar de voorbeelden van Canada en de VS die – uit onvrede over de resultaten – hun mensenrechtendialoog stopzetten maar uiteindelijk tot de conclusie kwamen dat het ontbreken van een dialoog minder bevredigend is dan een moeizame dialoog. Ook veel Europese landen, waaronder Nederland, Engeland, Duitsland, Noorwegen, en Hongarije, hebben hun eigen, bilaterale mensenrechtendialoog met China. Ze zijn allemaal verschillend van karakter maar het meest succesvol zijn vaak de dialogen waarbij gesprekken gecombineerd worden met concrete samenwerkingsprojecten in China. Hierbij wordt gezocht naar samenwerking op terreinen waarvan China zelf aangeeft behoefte te hebben aan ondersteuning, zoals opleiding en training van politie en rechterlijke macht, ontwikkeling van wetgeving – bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsrechten – en de omgang met de rechten van gehandicapten.

Zoeken naar de juiste aanpak

Met name in het Europese Parlement wordt al een tijd lang gedebatteerd over de vraag wat nu de beste aanpak is ten aanzien van mensenrechten in China. Op 1 december 2009, de dag na de EU-China top in Nanjing, hield de



De dialoog biedt de EU goede gelegenheid om aandacht te vragen voor zaken als het lot van dissidenten

Subcommissie Mensenrechten van het Europese Parlement een openbare hoorzitting waarin de vraag naar de rol en betekenis van de EU-China mensenrechtendialoog centraal stond. Het antwoord op de vraag naar de juiste aanpak is niet eenvoudig. De meeste landen worstelen daarmee en voor de EU is de zaak nog eens extra gecompliceerd omdat 27 landen met uiteenlopende meningen en uiteenlopende bilaterale agenda's ten aanzien van China het eens moeten worden over zo'n aanpak. Is het verstandig om een harde lijn te voeren of bereik je juist meer via stille diplomatie en het engageren van China? Moet je blij zijn met de vooruitgang die er is en geduldig blijven werken aan de terreinen waarop de mensenrechten nog steeds geschonden worden of is het beter om met je vuist op tafel te slaan? Veel leden van het Europese Parlement staan een combinatie van stille diplomatie en harde lijn voor waarbij er een rol is voor de EU- Mensenrechten dialoog, alleen al omdat deze de enige mogelijkheid is om mensenrechten uitgebreid te bespreken met de Chinese zijde. Zij hebben daarbij wellicht het voorbeeld van de meest succesvolle mensenrechtendialoog in gedachten, die van de Amerikaanse non-profit organisatie Dui Hua (letterlijk: 'dialoog'). De oprichter van Dui Hua, John Kamm, gaf begin jaren '90 zijn commerciële carrière in Azië op om zich aan verbetering van de mensenrechtensituatie in China te wijden. Zijn interventies bij

de Chinese regering leidden tot de vrijlating van tientallen politieke gevangenen. In zijn houding tegenover China weet Kamm de juiste mix van respect en kritiek, van optimisme en realisme te vinden. Hij feliciteert China met positieve ontwikkelingen, vermijdt het opgeven vingertje en steekt zijn energie vooral in het zoeken naar concrete manieren om mensenrechtenschendingen te doen afnemen. Het resultaat is dat de Chinese autoriteiten hem niet zien als de vijand maar als een makelaar met wie het beter samenwerken is dan met de meeste buitenlandse overheden. Een groot deel van zijn faam, zowel aan Chinese als westerse zijde, komt voort uit het onderzoek dat Dui Hua doet naar alle ontwikkelingen in China die met mensenrechten te maken hebben. Dat onderzoek is veelal gebaseerd op geschreven Chinese bronnen en op informatie van het enorme netwerk binnen de Chinese overheid dat Kamm heeft weten op te bouwen. Zijn database van politieke gevangenen is de grootste en meest betrouwbare ter wereld. Deze aanpak is natuurlijk niet weggelegd voor een organisatie als de EU en ook nationale overheden kunnen per definitie niet de rol spelen die een individu als Kamm speelt. Wel kan de EU iets leren van het zorgvuldige onderzoek dat Dui Hua doet en van de constructieve toon die Kamm in zijn dialoog met Chinese zijde weet te treffen.

Aanhaken bij de wereldmachten

Andere leden van het Europese Parlement zetten liever in op een grotere rol van mensenrechten in de algemene samenwerking met China, ook waar het economie of handel betreft. Dit laatste lijkt evenwel nauwelijks haalbaar. Afhankelijk van welk land het voorzitterschap heeft, komen tijdens de halfjaarlijkse EU-China top de mensenrechten meer of minder aan de orde, maar de nadruk ligt toch altijd op de economische relatie, handel en – de afgelopen keer bijvoorbeeld – het milieu. China wordt steeds belangrijker voor Europa. Het is inmiddels de tweede grootste handels-

partner van de EU en andersom is de EU de grootste handelspartner van China. Algemeen wordt verwacht dat de economische relatie tussen de EU en China in de toekomst alleen nog maar sterker zal worden en dat China steeds meer zal gaan investeren in Europa. Daarnaast wordt China ook steeds belangrijker in de wereld als politieke speler. Zeker nu het idee van een G2 tussen de Verenigde Staten en China als de enige wereldmachten die kunnen domineren in de internationale politiek steeds meer post vat, is het voor de EU van groot belang om daarbij aan te haken. De EU kan het zich dan ook niet veroorloven om zich van China af te wenden.

Zoals voor alle beleidsterreinen van de EU geldt is het ook voor het mensenrechtenbeleid ten aanzien van China het allerbelangrijkste dat de lidstaten met één stem spreken. Of men nu kiest voor een hardere aanpak of voor het blijven engageren van China, zolang elke lidstaat meer belang hecht aan een eigen mensenrechtenprogramma met China, staat de EU zwak. Ook China, dat altijd zegt veel waarde te hechten aan de dialoog als instrument om over mensenrechten te spreken, zou graag zien dat de verschillende bilaterale mensenrechtendialogen met Europese landen plaatsmaken voor één dialoog met de EU. Daarbij zou het EU-team dat de dialogen voorbereidt versterkt kunnen worden. Het Verdrag van Lissabon dat begin dit jaar in werking is getreden biedt de instrumenten voor meer samenhang in het externe beleid van de EU. Het is nog niet precies duidelijk wat deze veranderingen gaan betekenen voor de praktijk van de mensenrechtendialoog, maar elke stap in de richting van een meer eensgezinde aanpak zal een stap vooruit zijn.

Ingrid d'Hooghe is sinologe en Research Fellow bij Instituut Clingendael. Zij doet onderzoek naar China's buitenlands beleid en diplomatie, met een speciale interesse voor EU-China-betrekkingen.
