



De opkomst van China en de toekomstige keuzes voor het Nederlands buitenlands beleid

Laurens Hemminga¹

25 oktober 2012

Meer dan handel en mensenrechten

In mei 2011 bezocht vice-premier Maxime Verhagen China. Hij leidde een handelsdelegatie waarin meer dan 40 Nederlandse bedrijven vertegenwoordigd waren. De delegatie bezocht onder meer het politieke centrum Peking en economisch *powerhouse* Shanghai. “De opkomst van China is niet iets om bang voor te zijn. De jaarlijkse groei van de afzetmarkt van koopkrachtige Chinezen is net zo groot als de hele Nederlandse economie. Dat biedt bijna onbeperkte mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven”², aldus Verhagen. De meereizende vertegenwoordigers van bedrijven kregen de kans om potentiële Chinese partners te ontmoeten, zowel in individuele gesprekken als tijdens één van de bijeenkomsten die Verhagen opende of voorzat. Het bezoek stond echter niet alleen in het teken van het smeden van zakelijke banden. Verhagen uitte ook wat door het NRC “forse kritiek” werd genoemd op mensenrechtenschendingen in China: “Het is zeer te betreuren dat niet alleen de mensen die uitkomen voor hun mening worden opgepakt, maar ook dat hun juridische verdedigers stelselmatig worden gedwarsboomd”³. Als blijk van morele ondersteuning ontmoette hij No Xiaoping, de advocaat van Nobelprijswinnaar en dissident Liu Xiaobo. Al met al kon Verhagen tevreden zijn: het Nederlandse bedrijfsleven kreeg een uitgelezen kans zich verder in China te nestelen terwijl de Chinese regering er andermaal op gewezen werd dat Nederland op de voet volgt hoe zij met haar burgers omgaat.

Uit een bezoek als dit blijkt dat het China-beleid van Nederland tweeledig is: enerzijds economische betrekkingen versterken en Nederlandse bedrijven een kans bieden hun entree in China te maken, en anderzijds de Chinese regering laten weten dat de Nederlandse regering alert is op de staat van mensenrechten in China. Naast de landelijke overheid zijn er ook vele ambtenaren en bestuurders van lokale overheden die naar China afreizen om verschillende redenen. Gemeentes en provincies sturen delegaties naar China om bedrijven uit hun regio te helpen contacten te leggen, om de band met zustersteden aan te halen of om de mogelijkheden

¹ Laurens Hemminga was van juni tot en met oktober 2012 verbonden aan Clingendael Asia Studies voor het uitvoeren van het onderzoeksproject ‘Het verrijzen van China en de toekomstige keuzes voor het Nederlands buitenlands beleid’.

² RTL Z, 9 mei 2011, zie <http://www.rtl.nl/components/financien/rtlz/nieuws/2011/19/verhagen-bezoekt-economische-grootmacht-china.xml>

³ NRC.nl, 11 mei 2011, zie http://www.nrc.nl/nieuws/2011/05/11/verhagen-uit-forse-kritiek-op-schending-mensenrechten-china/?show_feedback_form=1

voor culturele uitwisselingsprojecten te verkennen⁴. Er is bij lokale en nationale overheden veel animo om de banden met China te versterken. China's economische potentieel kan rekenen op grote belangstelling vanuit het bedrijfsleven en de politiek staat klaar om te helpen waar ze kan. Het Nederlandse economische belang bij China omvat niet alleen handel en investeringen in China; het aantal Chinese investeringen in Nederland zal naar verwachting de komende jaren sterk toenemen⁵.

De opkomst van China heeft evenwel bredere gevolgen dan alleen grotere mogelijkheden tot zakendoen; het roept ook vragen op van buitenlands-politieke aard. Het internationale systeem kan door China's invloed op tal van manieren veranderen. De Strategische Monitor 2012 van het Instituut Clingendael voorziet een afnemende dominantie van het Westen niet alleen door de groei van niet-Westerse landen maar ook door de slepende economische problemen in het Westen zelf. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat de Chinese economie binnen vijf tot tien jaar groter wordt dan de Amerikaanse⁶. China is dus een groeiende macht, en het zal nog blijken hoe het die macht gaat gebruiken.

China laat zich als opkomende macht niet leiden door een Amerikaans-Europese agenda. Het afgelopen jaar werd dat nog eens duidelijk uit twee ontwikkelingen in het Midden-Oosten. Samen met Rusland sprak China tot drie keer toe een veto uit in de VN-Veiligheidsraad over een resolutie die de druk op de Syrische president Bashar al-Assad opvoerde, tot ongenoegen van Europese en Amerikaanse regeringen. Ook weigert China mee te doen aan de economische sancties van de EU en VS tegen Iran. Naarmate de spanningen tussen China en met name de Verenigde Staten groeien is het de vraag hoe Nederland zich in de toekomst ten opzichte van beide grootmachten zal positioneren.

Dit rapport schetst een beeld van hoe er momenteel in de Nederlandse politiek wordt gekeken naar de opkomst van China en de gevolgen hiervan voor het Nederlands buitenlands beleid. De conclusies die hier worden getrokken zijn gebaseerd op dertien interviews met vertegenwoordigers van de volgende politieke partijen: CDA, VVD, PvdA, SP, D66, Christenunie en SGP. In de interviews werd een aantal open vragen gesteld zodat de respondenten konden spreken over verschillende aspecten van de Nederlands-Chinese relatie. Deze respondenten zijn leden van de Eerste of Tweede Kamer (in de meeste gevallen degenen die binnen hun fractie buitenlandse zaken in hun portefeuille hebben), beleidsmedewerkers en staf van de wetenschappelijke bureaus van de partijen⁷.

China in de ogen van de Nederlandse politiek

Hoe men in politiek Den Haag denkt over de opkomst van China is ook voor de oplettende mediaconsument moeilijk te ontwaren omdat China-beleid bepaald geen *hot topic* is in het publieke debat. In de partijprogramma's voor de afgelopen verkiezingen werd China nauwelijks genoemd, en waar het wel werd genoemd, is dit meestal in de context van mensenrechten. Dit is in zekere zin kenmerkend. De houding van de Nederlandse regering ten opzichte van China wordt met name in de media besproken wanneer er een controverse rond

⁴ *Reizen zonder resultaat*, Elsevier, 30 juni 2012.

⁵ Sameer van Alfen, "China niet nog eens reddingsboei Westen", *De Telegraaf*, 23 oktober 2012.

⁶ Instituut Clingendael Strategische Monitor 2012, p. 174

⁷ Het aantal respondenten per partij is als volgt. SP: 2, CDA: 1, PvdA: 1, VVD: 3, D66: 3, SGP: 1, CU: 2. Groenlinks en de Partij voor de Vrijheid zijn ook benaderd, maar zij wilden niet meedoen aan het onderzoek.

mensenrechten ontstaat, zoals toen premier Balkenende in 2009 besloot de Dalai Lama niet te ontmoeten. De reactie van de toenmalige premier in een specifieke kwestie als deze is niet noodzakelijkerwijs toonaangevend voor hoe Nederland in de toekomst met China om zal gaan. De serie interviews die hier als bron dient geeft een eerste indruk van hoe men in de landelijke politiek (hier vertegenwoordigd door parlementariërs en partijstafliden) tegen de opkomst van China als wereldmacht aankijkt.

Uit de gesprekken komt naar voren dat door het politieke spectrum heen globaal op dezelfde manier over dit onderwerp wordt gedacht, waarbij het vooral de accenten zijn die bij de partijen verschillen. Om te beginnen werd in dit onderzoek bevestigd wat ingewijden al konden vermoeden: in Nederland wordt China niet als een bedreiging op het strategisch vlak gezien. Slechts één respondent (een VVD'er uit de staf van het wetenschappelijk bureau) zag de opkomst van China wel als een strategische zorg voor het Westen. Aangezien de andere twee respondenten van de VVD hier niet zo over dachten is dit standpunt op zijn minst geen gemeengoed binnen de VVD, en van de overige partijen dacht geen enkele respondent in deze richting. Dit is een houding die men in Europa vaker aantreft, en die aanzienlijk verschilt van de houding van de VS⁸. Voor het overige kwamen de volgende denkbeelden vaak naar voren.

Inschatting van de omvang van de ontwikkeling

Alle respondenten waren zich terdege bewust van de omvang van de verandering die in de wereld plaatsvindt. De meesten zagen dit ook in een groter verband met het opkomen van een aantal andere niet-Westerse landen, zoals India. In de interviews werd de respondenten gevraagd of zij geloofden dat de Chinese economie groter kan worden dan de Amerikaanse (gemeten naar totaal BNP) op een middellange termijn van ongeveer 25 jaar. De antwoorden varieerden van 'Ja, dat gaat zeker gebeuren' bij de SGP en de SP, en 'Ja, maar er kunnen ook nog wel wat tegenslagen voor China komen' (D66, PvdA, CDA, CU) tot 'Dat zou goed kunnen, maar we kunnen niet in de toekomst kijken dus we kunnen eigenlijk geen antwoord geven' bij de VVD. Niemand verwachtte dat het zeker is dat de Amerikaanse economie nog wel 25 jaar of langer de grootste zal blijven. Het besef dat China een grootmacht is die nog steeds groeit, heeft ook gevolgen voor de plaats die men aan mensenrechten toekent in het Nederlandse China-beleid. Hoewel geen enkele respondent vond dat Nederland de mensenrechten in China niet met de Chinese regering moet bespreken meenden de meesten wel dat Nederlandse bestuurders zich op dit punt tactvol of zelfs bescheiden op moesten stellen. De respondenten van de meer pro-Europese partijen PvdA en D66 meenden dat mensenrechtenkritiek via de EU geleverd moet worden omdat dit in een bilaterale context geen effect heeft. De manier waarop de respondenten vonden dat mensenrechten aangekaart moeten worden, hing ook samen met hun algemene visie op mensenrechtenbeleid, met name of hun partij een voorstander van de 'receptorbenadering' is. De receptorbenadering is een methode om mensenrechten te bespreken met niet-Westerse regeringen die is toegepast door minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal. In de receptorbenadering worden publieke verontwaardiging en symboolprotesten van de hand gewezen en wordt ernaar gestreefd om te

⁸ De Adviesraad Internationale Vraagstukken constateerde in dit verband in 2007 het volgende: 'Anders dan de EU, die de opkomst van China lange tijd voornamelijk door een economische bril heeft beschouwd, zien de VS China ook als een strategisch veiligheidsprobleem' *Met het oog op China: op weg naar ene volwassen relatie*, p. 31

pleiten voor mensenrechten op een manier die aansluit op de culturele waarden van de ontvangende partij.

Beeld van China uit moreel oogpunt

In de interviews is niet rechtstreeks gevraagd of men een positief of een negatief beeld van het huidige China heeft, maar uit de antwoorden van de respondenten kunnen meningen hierover wel herleid worden. De meeste respondenten zagen significante problemen in de Chinese samenleving, variërend van problemen met arbeidsrechten en het Chinese beleid ten aanzien van Tibet (SP) tot christenvervolging (CU). Vanuit een moreel oogpunt had geen van de respondenten een uitgesproken sympathie voor de Chinese regering, maar tegelijkertijd was niemand uitgesproken negatief. Een aantal respondenten (van de SP, CDA, VVD en SGP) noemde het feit dat veel Chinezen niet meer in armoede leven een positieve ontwikkeling. De respondenten van de CU leken hun beeld van China het meest te laten beïnvloeden door mensenrechtenproblematiek terwijl die van de VVD zich hier het minst mee bezig leken te houden. Opvallend was ook dat slechts één respondent (het eerder genoemde VVD-stafid) over China sprak als zijnde een communistisch land, terwijl ook één respondent (een SGP'er) China als een Confucianistisch land zag. De overige respondenten leken geen specifiek belang te hechten aan het waardepatroon of de ideologie van de Chinese regering. Zij zagen de Chinese regering dientengevolge vooral als een actor die puur uit welbegrepen eigenbelang handelt. Dit is niet zo negatief als het wellicht klinkt. Deze respondenten meenden dat de realistische houding van de Chinezen betekent dat er prima met hen zaken te doen valt. Respondenten van zowel de PvdA als de VVD merkten op dat Chinezen en Nederlanders elkaar op zakelijk vlak zeer goed begrijpen. Het realisme van de Chinezen betekende volgens de respondenten wel dat Nederland en Europa⁹ hun eigen belangen en waarden goed in het oog moeten houden in hun relatie met de Chinese regering.

Knelpunten: aanvoer van grondstoffen, beeld van soevereiniteit

Waar de respondenten het hebben over mogelijke botsende belangen tussen China en Europa wordt vooral de concurrentie om schaarse grondstoffen genoemd met name door respondenten van de VVD, SGP en PvdA. Een aantal respondenten (met name die van de VVD, CDA en CU) noemde ook de neiging van de Chinese regering om dictatoriale regimes te steunen vanuit beperkt eigenbelang, zoals ten aanzien van Syrië gebeurt.

Geen gevolgen voor relatie met de VS

De respondenten is gevraagd of zij een mogelijkheid voorzagen dat de Nederlandse relatie met de VS onder druk kan komen te staan als de relatie met China voor ons land van groter economisch belang zou worden dan die met de VS. Aanleiding hiervoor is de verslechtering van de relatie tussen de VS en China naar aanleiding van de Amerikaanse oriëntering op Azië onder president Obama, de zogeheten 'Asia pivot'. Als China en de VS verder uit elkaar zouden groeien, luidde de vraag, lijkt het u dan aannemelijk dat wij ons in Nederland meer op China en minder op de VS zouden moeten oriënteren dan we nu doen? De respondenten

⁹ Sommige respondenten verwezen meer naar Nederland, anderen meer naar Europa (de EU), afhankelijk van hoe pro-Europees hun partij was.

voorzagen dat de economische band met China zeker inniger zou worden, maar zij dachten niet dat dit zou leiden tot een minder sterke oriëntering op de VS in ons buitenlands beleid. Alle respondenten wezen erop dat onze band met de VS gebaseerd is op grotendeels gelijke waarden. Dit werd herhaald door respondenten van alle partijen, waarbij de respondenten aan de rechterkant van het politieke spectrum (CDA, VVD, SGP) het meest stellig waren. Ze waren ook vrijwel unaniem van mening dat de relatie tussen China en de VS niet onze zaak is en dat dus de ontwikkelingen in die relatie geen invloed hoeven te hebben op onze eigen relatie met deze beide landen. Nederland en Europa moeten volgens de respondenten hun eigen oriëntatie houden ten opzichte van de beide grootmachten. Een aantal respondenten voegde hieraan toe dat Nederland en Europa ook moeten voorkomen om gedwongen te worden een keuze te maken tussen beide grootmachten.

Samenvatting

Op basis van de bovenstaande conclusies kan de houding van 'de Nederlandse politiek' ten opzichte van China in drie steekwoorden samengevat worden. *Pragmatisch*, omdat het belang van een werkbare relatie met China breed wordt herkend, evenals de mogelijkheden voor samenwerking tussen Nederland en China. Mensenrechten blijft een punt van aandacht, maar men is over het algemeen bereid rekening te houden met de gevoeligheden van de Chinese regering en wil de boodschap overbrengen op een manier die de relatie niet doet verslechteren. *Behoudend*, omdat men in de opkomst van China geen aanleiding ziet om onze internationale oriëntatie te veranderen. Een toegenomen aandacht voor China evenals de rest van Azië is er al en zal er ook blijven. Dit zal echter niet ten koste gaan van andere pijlers van ons buitenlands beleid. *Kalm*, omdat de strategische zorgen van de VS niet worden gedeeld en de opkomst van China niet als een probleem wordt gezien. De gesprekken gevoerd voor dit onderzoek duiden er op dat Nederlandse politici verwachten dat mogelijke spanningen in de Chinees-Amerikaanse relatie en de toenemende economische band tussen Nederland en China niet hoeven te leiden tot een heroriëntatie van het buitenlandse beleid.