

MET HET OOG OP CHINA
OP WEG NAAR EEN VOLWASSEN RELATIE

No. 55, April 2007

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Drs. H. Kruijssen
Mw. dr. P.C. Plooij - van Gorsel
Prof. dr. A. de Ruijter
Prof. dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Dr. R.J. van der Veen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Ledenlijst gecombineerde commissie China

Voorzitter	Prof. dr. A. van Staden
Vice-voorzitter	Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dr. A. Bloed Lt-gen. b.d. G.J. Folmer Dr. P. van Ham Drs. F.D. van Loon Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt Prof. dr. L.B.M. Mennes Prof. mr. N.J. Schrijver Prof. dr. B.A.G.M. Tromp Gen. b.d. A.K. van der Vlis Drs. E.P. Wellenstein
Secretaris	Drs. J.M.D. van Leeuwe

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Een volwassen relatie met China	7
I.1	Verantwoordelijke belanghebbende	7
I.2	Indammen of inschakelen	8
	<i>I.2.1 Indamming</i>	<i>8</i>
	<i>I.2.2 Inschakelen</i>	<i>9</i>
I.3	Associatie als algemeen uitgangspunt	9
I.4	De wenselijkheid van een evenwicht	10
I.5	Ten slotte	11
II	China's economische groei en maatschappelijke problemen	12
II.1	Blijvende groei is noodzaak voor China	12
II.2	Schok voor de wereldeconomie	13
II.3	China en globalisering	14
	<i>II.3.1 Handelsoverschotten en tekorten</i>	<i>14</i>
	<i>II.3.2 WTO</i>	<i>15</i>
II.4	De handel tussen China en de EU (in het bijzonder Nederland)	16
II.5	Het groeipotentieel van China	19
II.6	Problemen bij de economische groei	20
II.7	China's beleid	22
II.8	Resumerend: Chinese uitdaging ligt vooral op sociaal-politiek gebied	23
III	China: enige interne politieke ontwikkelingen	25
III.1	Wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek	25
III.2	De Chinese Communistische Partij	25
III.3	China's voorzichtige toenadering tot de rechten van de mens	26
III.4	Mogelijk sterker nationalistisch accent	28
III.5	Parlementaire democratie is ver weg	29
IV	China en de Aziatische regio	30
IV.1	China's <i>soft power</i>	30
IV.2	Geopolitiek	30
IV.3	De invloed van China in de regio	31
IV.4	De positie van de VS in de regio	31
IV.5	Regionale organisaties	32
IV.6	Taiwan	34
IV.7	Noord-Korea	35
IV.8	Japan	36

V	China op mondiaal niveau	38
V.1	China op mondiaal politiek gebied steeds meer aanwezig	38
V.2	Stelsel van wereldbesturing heeft revisie	38
V.3	De rol van China in de Verenigde Naties	39
	<i>V.3.1 Responsibility to protect</i>	<i>40</i>
	<i>V.3.2 Terughoudend ten aanzien van VN-bemoeienis</i>	<i>40</i>
V.4	Het nucleaire beleid	41
V.5	Non-proliferatie en wapenbeheersing	42
V.6	Grondstoffen, energie en Afrika	43
VI	China's militaire hervormingen	46
VI.1	Gebrek aan transparantie	46
VI.2	Binnenlandse veiligheid van China	47
VI.3	Externe veiligheid van China	47
VI.4	Strategie	47
VI.5	Verbetering van de militaire capaciteiten	48
VI.6	Militaire samenwerking met China	50
VII	Externe beïnvloeding van China: Nederland, de EU en de Navo	51
VII.1	Mogelijkheden tot beïnvloeding	51
VII.2	Nederland bilateraal	51
	<i>VII.2.1 Nederlandse bijdrage aan vermindering van maatschappelijke onzekerheden</i>	<i>52</i>
	<i>VII.2.2 Inrichting Nederlandse krijgsmacht</i>	<i>53</i>
VII.3	De EU als kanaal van beïnvloeding	53
	<i>VII.3.1 EU China-beleid heeft betere coördinatie</i>	<i>54</i>
	<i>VII.3.2 Toch kan en wil China niet om EU heen</i>	<i>54</i>
	<i>VII.3.3 EU bijdrage aan vermindering van maatschappelijke onzekerheden</i>	<i>55</i>
	<i>VII.3.4 Behoeft aan gemeenschappelijke criteria</i>	<i>55</i>
	<i>VII.3.5 De EU en China in Afrika</i>	<i>56</i>
	<i>VII.3.6 Het wapenembargo</i>	<i>58</i>
VII.4	De Navo als kanaal van beïnvloeding	60
	<i>VII.4.1 'Contactlanden' van de Navo</i>	<i>61</i>
VII.5	EU en VS/Navo samen	62
VIII	Samenvatting	64
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Lijst met afkortingen	

Woord vooraf

Op 13 oktober 2006 heeft de regering aan de AIV advies gevraagd over de buitenlandspolitieke betekenis van de opkomst van China (zie bijlage I). De regering wil dit advies betrekken bij de verdere ontwikkeling van het Nederlandse China-beleid, in het bijzonder bij de evaluatie van de 'Beleidsnotitie China: vormgeving van een bilaterale samenwerkingsrelatie met China voor de periode 2006-2010'.¹

Het rapport is als volgt opgebouwd. Na een algemene inleiding over het hoofdthema van de studie, te weten de bevordering van een volwassen relatie met China, volgt een analyse van de economische en maatschappelijke situatie waarin China zich thans bevindt. De delen daarna gaan in op enkele factoren die het buitenlandse en veiligheidsbeleid van het land bepalen, alsmede op de relatie van China met landen in de Aziatische regio en het optreden van China op het wereldtoneel. Ook treft men een beschouwing aan over de militaire hervormingen in China. Ten slotte worden de mogelijkheden verkend tot beïnvloeding van de politieke en maatschappelijke transformatie van het land en – in samenhang hiermee – het proces van integratie van China in de internationale instellingen. Een centrale plaats wordt daarbij toegekend aan de Europese Unie als kanaal van beïnvloeding.

In dit advies beperkt de AIV zich zo veel mogelijk tot de onderwerpen van de twaalf concrete vragen uit de aanvraag zelf. De adviesaanvraag omvat niet de mensenrechtenproblematiek in China. Dit advies gaat daar echter wel op in, omdat aandacht voor de mensenrechten in China naar het oordeel van de AIV onlosmakelijk met het concept van verantwoordelijke partnerschap in de wereld is verbonden en een veiligheidspolitieke dimensie heeft. De AIV beschouwt dit advies als een eerste stap van zijn kant om de snelle ontwikkelingen in de betrokken regio beter onder de aandacht te brengen.

Het advies is voorbereid door een gecombineerde commissie van de AIV bestaande uit prof.dr. A. van Staden (voorzitter), prof.jhr.dr. G. van Benthem van den Bergh (vice-voorzitter), prof.mr. F.H.J.J. Andriessen, dr. A. Bloed, lt-gen. b.d. G.J. Folmer, dr. P. van Ham, drs. F.D. van Loon, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, prof.dr. L.B.M. Mennes, prof.mr. N.J. Schrijver, prof.dr. B.A.G.M. Tromp, gen. b.d. A.K. van der Vlis, drs. E.P. Wellenstein. De commissie werd bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen drs. W.A.C. Palm, mw. drs. K.S. van Stegeren en mw. mr. G. Willems namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en ktz. drs. C.L. Turnhout namens het ministerie van Defensie. Het secretariaat werd gevoerd door drs. J.M.D. van Leeuwe met hulp van de stagiaires dhr. B. Groothuis, mw. M.A.M. Suijkerbuijk en dhr. T. Schut.

In het kader van het advies heeft de commissie gesprekken gehouden met, in alfabetische volgorde, ambassadeur drs. D.J. van den Berg (ambassadeur te Peking), prof.dr. P.P. Bottelier, (hoogleraar China-studies aan de Johns Hopkins Universiteit, Verenigde Staten), drs. O.T. Genee (ministerie van Buitenlandse Zaken), prof.dr. S.R. Landsberger (hoogleraar cultuur van het hedendaagse China aan de Universiteit van

1 Kamerbrief van 13 juni 2006 (Kamerstukken 2005/06, 29 234, nr. 48).

Amsterdam), mw. Lilly Li (regio adviseur Azië/Pacific van Shell International B.V.) en drs. P.A. Menkveld (ministerie van Buitenlandse Zaken). Ook heeft de commissie bij de voorbereiding van haar advies in een speciale ontmoeting van gedachten gewisseld met de ambassadeur van China in Nederland, mw. XUE Hanqin, en haar staf. Daarnaast zijn alle vier de permanente commissies van de AIV – commissie Europese integratie, commissie mensenrechten, commissie ontwikkelings-samenwerking en de commissie vrede en veiligheid – betrokken bij het opstellen van dit advies. Verder heeft de secretaris in maart 2007 deelgenomen aan een vierdaagse internationale conferentie over China's growing international security and diplomatic role in Wilton Park in het Verenigd Koninkrijk.

De AIV is de geraadpleegde personen dankbaar voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 13 april 2007. Daarmee is voldaan aan de wens van de regering om in april over het advies te kunnen beschikken.

Everyone now knows that China is important. No one knows where it will end up.²

I Een volwassen relatie met China

Sleutelstellingen

- Niemand weet hoe de opkomst van China verder zal verlopen en hoe de wereld er over 20 jaar uitziet;
- De rest van de wereld en Nederland in het bijzonder moeten dan ook in brede zin bevorderen, dat China binnen internationale kaders meedoet;
- De AIV pleit daarbij voor een strategie van inschakeling, maar niet zonder voorbehoud.

I.1 Verantwoordelijke belanghebbende

De betekenis van de sterke opkomst van China kan moeilijk worden overschat.³ Mondiale en regionale verhoudingen en structuren veranderen hierdoor. De opkomst van China vertoont echter twee gezichten. Het eerste is er een van optimisme: door de economische groei is het aantal zeer armen in China de afgelopen 25 jaar met meer dan 500 miljoen gedaald. Dit is hoe dan ook een formidabel resultaat. Ook de rest van de wereld heeft van de opkomst van China kunnen profiteren. De wederzijdse handel en investeringen zijn enorm toegenomen. Wereldwijd is de inflatie beperkt door de import van goedkope goederen uit China, de 'fabriek van de wereld'. Ook Nederland, speciaal de Nederlandse consument, heeft daarvan geprofiteerd.

De opkomst van China laat echter ook een ander gezicht zien, namelijk dat van maatschappelijke problemen die aan de stormachtige economische ontwikkeling van het land zijn verbonden. Wat zijn bijvoorbeeld de milieueffecten van de groei van China? Of: slaagt de Chinese Communistische Partij (CCP) er in de noodzakelijke politieke hervormingen te laten aansluiten op de economische hervormingen, omdat anders grootschalige interne onlusten (kunnen) uitbreken? Onlusten die grote gevolgen voor de rest van de wereld kunnen hebben, omdat de CCP zich daardoor wellicht gedwongen voelt een agressievere, althans een meer assertieve, buitenlandse politiek te voeren.

Bovendien krijgen landen als China en India, die zijn geworteld in oude beschavingen, steeds meer zelfvertrouwen naarmate de economische macht de komende decennia van het Noorden en het Westen naar het Zuiden en het Oosten verschuift. Daardoor zal ook de culturele invloed verschuiven. Opkomende landen, zoals China, dragen hun eigen ideeën uit ten aanzien van concepten als democratie, vrijheid en rechtshandhaving.⁴ Daarbij is het goed te bedenken dat China zich in toenemende mate inzet de internationale agenda mee te vormen, in plaats van deze – al dan niet onder druk – te volgen. Het heeft herhaaldelijk verklaard voorstander te zijn van een internationale orde die niet op de hegemonie van één land is gebaseerd.

2 Mark Leonard, 'The road obscured', *Financial Times*, 11 juli 2005.

3 Strikt genomen dient men eigenlijk te spreken over de 'herrijzenis' van China in plaats van de 'opkomst' van dit land. Zo had China bijvoorbeeld in 1820, van alle landen, het grootste aandeel in het wereldproduct. Zie hierover Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Paris: OECD, 1998.

4 Mark Leonard, 'The geopolitics of 2026', uit 'The World in 2006' een uitgave van *The Economist*, 2005.

Fundamentele onzekerheid

Niemand weet hoe de opkomst van China verder zal verlopen en hoe de wereld er over twintig jaar uitziet. Zoals uit dit advies zal blijken, heeft China te maken met grote problemen, waarvan de uitkomsten onzeker zijn. Wel onderschrijven alle betrokkenen, waaronder China zelf, de Verenigde Staten (VS), de landen in Azië en Europa, het belang dat China zich als een stabiele en vreedzame natie ontwikkelt. De toenmalige Amerikaanse onderminister van buitenlandse zaken Robert Zoellick introduceerde in dit kader het begrip 'verantwoordelijk belanghebbende' (*responsible stakeholder*).⁵

De regering schrijft in haar adviesaanvraag van oktober 2006 dat zij met haar buitenlandse en defensiebeleid wil bijdragen aan een 'stabiel, verantwoordelijk, welvarend en duurzaam' China. De AIV ziet hierin reeds een deel van het antwoord op de vraag 'hoe de rest van de wereld en Nederland in het bijzonder in brede zin kunnen bevorderen dat China binnen internationaal afgesproken kaders meedoet en de bijbehorende spelregels naleeft'. Daarover gaat dit advies.

Daarbij is het van belang dat China zich als een verantwoordelijke belanghebbende opstelt op alle drie niveaus die in de analyse van China's positie kunnen worden onderscheiden: nationaal, regionaal (Azië) en mondiaal. Het is immers niet goed denkbaar dat China zich mondiaal verantwoordelijk opstelt, maar nationaal en regionaal niet. Het één kan moeilijk los van het ander worden gezien. En hoewel in de adviesaanvraag geen directe aandacht is voor de democratische ontwikkelingen en de mensenrechten in China, zal de AIV hieraan in dit advies toch aandacht besteden, omdat deze onderwerpen onlosmakelijk zijn gekoppeld aan de notie van *responsible stakeholder*.

1.2 Indammen of inschakelen

In de westerse benadering van de opkomst van China kunnen twee sterk uiteenlopende denkscholen worden onderscheiden: indamming (*containment*) en isolering aan de ene kant en inschakeling of binding (*engagement*) en integratie aan de andere kant. Beide strategieën berusten op bepaalde veronderstellingen waarvan de geldigheid niet *a priori* kan worden vastgesteld, maar die niettemin aanspraak kunnen maken op een bepaalde mate van plausibiliteit.

1.2.1 Indamming

De strategie van indamming past in de zienswijze van het machtsrealisme dat uitgaat van voortzetting van de traditionele rivaliteit tussen grote mogendheden. Een economisch sterk China zal geen status-quomogendheid blijken te zijn, maar een land dat expansie zoekt en dat op zijn minst regionale hegemonie wil verwerven. Het doet dit niet noodzakelijk uit boosaardige intenties, maar als gevolg van structurele oorzaken. De toestand van internationale anarchie, die voortvloeit uit de afwezigheid van centraal gezag in de wereld, leidt ertoe dat landen zich onzeker voelen en wantrouwend ten opzichte van elkaar staan. Machtsrealisten verklaren deze visie ook van toepassing op China, ondanks of ongeacht de uitzonderlijke schaal van het land, zijn eigen geschiedenis en geografische ligging. China zal zich ter wille van het eigen voortbestaan gedwongen voelen zijn

5 In een toespraak voor het 'National Committee on U.S.-China Relations', onder de titel: *Whither China: From Membership to Responsibility?*, New York, 21 september 2005. De vraag wat verantwoordelijk internationaal gedrag inhoudt, kan uiteraard op verschillende manieren worden uitgelegd. De Amerikaanse opvatting is hier niet doorslaggevend. Voor de AIV gaat het vooral om handelen dat beantwoordt aan algemeen aanvaarde internationale beginselen en rechtsnormen.

machtspositie ten opzichte van de Verenigde Staten, voornamelijk het machtigste land, te versterken. Het kan zich alleen veilig achten vanuit een positie van kracht en relatieve overmacht.⁶

1.2.2 Inschakelen

De strategie van inschakelen, dit wil zeggen het doelbewust aangaan en versterken van een relatie met een land, kan worden geplaatst in de 'liberale'⁷ zienswijze, de tegenpool van de machtsrealistische visie. Deze zienswijze veronderstelt dat naarmate landen democratischer worden, zij zich economisch verstrengelen met andere landen en in toenemende mate gaan deelnemen aan internationale instituties, de geweldsoptie tot uitzonderlijke noodsituaties zullen beperken en een vreedzame, op constructieve samenwerking gerichte buitenlandse politiek gaan voeren.

Indien genoemde condities worden vervuld, zal China deelgenoot worden van het bestaande internationale bestel en zich niet begeven in een op machtsmiddelen gebaseerde geopolitieke confrontatie met de VS. Het is daarom in het belang van ons deel van de wereld het proces van politieke en economische transformatie in China te ondersteunen, het land verder te integreren in de wereldeconomie en het zoveel mogelijk te betrekken bij vormen van internationaal overleg. Niet dissociatie, maar associatie van China met de westerse landen dient het parool te zijn.⁸

1.3 Associatie als algemeen uitgangspunt

In het spectrum van opvattingen over de vraag hoe op een verstandige manier kan worden omgegaan met de machtsontplooiing van China, plaatst de AIV zich dus uitdrukkelijk dichterbij de tweede benadering dan bij de eerste. Voor de stabiliteit in de wereld acht hij het van grote betekenis dat de diplomatieke status, positie en invloed van China in overeenstemming worden gebracht met het groeiende economische en militaire gewicht van het land. De historische ervaring lijkt uit te wijzen dat opkomende landen met een hoge mate van waarschijnlijkheid gaan rebelleren tegen de gevestigde internationale orde, indien hun daarin een – als gerechtvaardigd ervaren – plaats wordt ontzegd. Inbedding van China in de internationale orde lijkt ook de aangewezen methode te zijn om te ontsnappen aan de destructieve logica van de machtspolitieke concurrentiestrijd tussen de grote mogendheden.

In dit verband dient ook te worden bedacht dat tussen China en het Westen grote culturele verschillen bestaan. Gezichtsverlies, bijvoorbeeld, heeft in de Chinese visie veel verstrekkender gevolgen, ook buitenlandspolitiek, dan in het Westen veelal wordt aangenomen. Omgekeerd is het tonen van respect in alle omstandigheden een gebiedende eis en zulks dient dan ook de toonzetting en verwoording van buitenlandspolitieke doelstellingen te weerspiegelen. Zo bemoeilijkt de kans op gezichtsverlies een oplossing van het vraagstuk Taiwan: geen van beide partijen wil enigerlei 'ongelijk' bekennen.

6 Zie bijvoorbeeld John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton, 2001, p. 402 en van dezelfde auteur 'Better be Godzilla than Bambi', *Foreign Policy*, januari/februari 2005.

7 Deze term wordt, in niet-partijpolitieke zin, gebruikt als aanduiding van een groep van auteurs die putten uit een idealistische traditie die terug gaat tot het denken over internationale betrekkingen van Immanuel Kant.

8 Zie voor een weergave van de 'liberale visie' op de ontwikkeling van China, Martin Wolf, 'China's rise need not bring conflict', *Financial Times*, 14 september 2005. Vergelijk ook Zbigniew Brzezinski, 'Make Money, Not War', *Foreign Policy*, januari/februari 2005.

1.4 De wenselijkheid van een evenwicht

Wanneer de AIV pleit voor een benadering die de nadruk legt op samenwerking in plaats van confrontatie met China, laat hij zich leiden door een aantal specifieke overwegingen en argumenten:

1. de afwezigheid van een radicale antiwesterse ideologie in China alsmede het ontbreken van een streven naar aanmoediging en ondersteuning van de gewelddadige omverwerping van politieke regimes in andere landen;
2. de noodzaak voor de Chinese leiders tegemoet te komen aan de verwachtingen die bij de Chinese burgers zijn gewekt met betrekking tot het delen in groeiende welvaart;
3. de omvang van de financiële en economische verstrengeling van China in het internationale stelsel en de realiteit van mondiale interdependentie in het algemeen;
4. een politiek van indamming en isolering van China zal in Azië weinig steun vinden;
5. het gevaar van een zichzelf vervullende voorspelling die een politiek van confrontatie kan oproepen;
6. de sombere voorspelling van machtsrealisten over de grote kans op het uitbreken van een gewapend conflict tijdens machtsovergangen in het internationale stelsel (de aflossing van de 'zittende' hegemon door de opkomende uitdager), lijkt grotendeels te zijn achterhaald door het risico van een kernoorlog.⁹

Mede gezien de onzekerheid over de vraag of, en zo ja, in welke richting de doelen en ambities van China zich zullen wijzigen naarmate dit land machtiger wordt, is het pleidooi van de AIV voor een politiek van (verdere) toenadering tot dit land echter niet onvoorwaardelijk of zonder voorbehoud. De AIV herkent zich dan ook in het begrip *hedged integration* als leidraad voor het Nederlandse China-beleid. Dit begrip wordt als volgt uitgelegd:

*"... this posture acknowledges the desirability of engaging China in the interests of economic benefit and in the hope that China will become attuned to the norms and conventions of the international community. At the same time, however, it calls for vigilance and regard to the possibility of alternative, less benign outcomes, and recognizes that China's ultimate strategic designs and trajectory, to the extent that they are not still evolving, are unknown."*¹⁰

De uitdaging waarvoor westerse regeringen bij de uitvoering van het China-beleid staan, is de elementen *hedge* en *integration* op een effectieve wijze met elkaar in evenwicht te brengen, want *'too explicit a hedge would preclude broad integration; too weak a hedge would leave only unconditional engagement.'*¹¹ In de praktijk betekent dit dat de politiek van *engagement* steeds moet worden getoetst aan:

1. de ontwikkeling van de interne situatie van het land (inclusief de mate van respect voor de rechten van de mens);
2. de aard van de betrekkingen met andere landen in de Aziatische regio;

9 Het is interessant vast te stellen dat de invloedrijke voorzitter van het 'China Reform Forum', Zheng Bijian, als doel van de buitenlandse politiek van zijn land aangeeft 'to transcend the traditional ways for great powers to emerge'. Zie diens artikel 'China's 'Peaceful Rise' to Great Power Status', *Foreign Affairs*, september/oktober 2005.

10 Zie hoofdstuk 8 'Asia' uit de *Strategic Survey* van het 'International Institute for Strategic Studies' (IISS), London, Jrg. 106 (1), 2006, p. 270.

11 Ibid.

3. het optreden van China op mondiaal niveau, in het bijzonder in de internationale fora waarbij de Verenigde Naties de voornaamste plaats innemen.

Er moet steeds rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een interne implosie als gevolg van economische stagnatie of een algehele maatschappelijke malaise, alsmede met herlevende spanningen in de relatie van China met andere (Aziatische) landen. Ook deze factoren worden in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

1.5 Ten slotte

Dit advies is te verstaan als een pleidooi voor de bevordering van een 'volwassen relatie' met China. Daarbij heeft de Adviesraad een relatie tussen partijen op het oog die wordt gekenmerkt door gelijkwaardigheid en wederzijds respect, maar die tevens de mogelijkheid open houdt elkaar aan te spreken op handelwijzen die als strijdig worden gezien met verwachtingen over en weer.

II China's economische groei en maatschappelijke problemen

Sleutelstellingen

- China zal op de korte termijn een beleid blijven voeren dat op sterke groei is gericht;
- Daarvoor heeft China de rest van de wereld nodig, wat een belangrijke factor is voor de richting en aard van zijn buitenlandse beleid;
- China stuit daarbij echter in toenemende mate op maatschappelijke problemen die potentieel destabiliserend zijn;
- Deze lijken beleidsmatig oplosbaar, maar de vraag is of de machthebbers bereid en in staat zijn de daarvoor noodzakelijke institutionele vernieuwingen door te voeren.

II.1 Blijvende groei is noodzaak voor China

Sinds het communistische ideaal van een klassenloze samenleving, met sociale gelijkheid, mede als gevolg van de economische hervormingen geleidelijk achter de horizon is verdwenen, is de legitimiteit van de Chinese Communistische Partij (CCP) voornamelijk gelegen in het streven naar meer welvaart voor iedereen. In ruil daarvoor zou de bevolking zich dan neerleggen bij de absolute hegemonie van de partij. Dit verklaart de sterke gerichtheid van de Chinese overheid op groei en de noodzaak jaarlijks ten minste 24 miljoen nieuwe banen te scheppen.

Als voldoende economische groei uitblijft, of als delen van de bevolking daarvan niet voldoende profiteren, kan dit grote gevolgen hebben voor de sociale samenhang en het sociale evenwicht in China. Sociale onrust is één van de grootste dreigingen van de politieke stabiliteit in China.¹² Hierbij moet men bedenken dat het groeipatroon – sectoraal en regionaal – tot dusver niet tot voldoende additionele werkgelegenheid en armoede-vermindering heeft geleid.¹³

In dit licht is het niet verrassend dat China, zeker in de nabije toekomst – de komende vijf jaar – een beleid zal blijven voeren dat is gericht op een zeer sterke economische groei van ongeveer 9 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Dit komt overeen met de jaarlijkse groei van de afgelopen kwart eeuw.¹⁴ In 2006 groeide de economie zelfs 10,4 procent en ook over 2007 wordt een groei van ongeveer 10 procent verwacht, ondanks het feit dat premier Wen zelf in maart tijdens het Nationale Volkscongres (NVC) een streven van ongeveer 8 procent ten doel stelde.¹⁵

12 'China country report', *The Economist Intelligence Unit*, februari 2006.

13 Pieter Bottelier, *The Impact of China's Growth on the Poor and Excluded*, Rockefeller Foundation, New York, 14 juli 2005, p. 6.

14 Shahid Yusuf and Kaoru Nabeshima, *China's Development Priorities, 2006*, The World Bank, Washington D.C., p. 35. Shubham Chauduri and Martin Ravallion, *Partially Awakened Giants: Uneven Growth in China and India*, *World Bank Policy Research Working Paper 4069*, World Bank, Washington D.C., november 2006, p. 2.

15 IMF Country focus, *To sustain rapid growth, China needs to rebalance its economy*, IMF Survey, Vol. 35, No. 22, 11 december 2006, p. 350-351.

Bijkomend gevolg van China's langdurige en snelle economische groei en de effecten daarvan op de wereldeconomie, is dat het nationale zelfvertrouwen toeneemt. China manifesteert zich in toenemende mate als een politieke grootmacht en wordt door andere landen ook zo beschouwd.¹⁶

II.2 Schok voor de wereldeconomie

Doordat de snelle groei van de Chinese economie sinds 1978 vooral door de export werd gedreven, veroorzaakte dit schokeffecten op de wereldeconomie. De Chinese bijdrage aan de mondiale groei van goederen en diensten is sinds 2000 groter dan dat van de Verenigde Staten. Thans bezit China in omvang de vierde economie ter wereld, maar bij een voortzetting van de huidige groeicijfers zou China over tien jaar nummer twee zijn, na de VS.¹⁷

Ook andere landen in Azië, zoals Japan, Zuid-Korea, Vietnam, Singapore, Maleisië en Thailand, hebben perioden van relatief snelle groei gekend die mede te danken was aan de expansie van hun export. Maar China onderscheidt zich in drie opzichten:

1. Het verschil in omvang. Door de immense omvang van China, dat 1,3 miljard inwoners telt, hebben economische veranderingen daar ingrijpende gevolgen voor de rest van de wereld. Dit punt wordt nog versterkt door het volgende, namelijk;
2. De mate van openheid van de Chinese economie. Gelet op haar omvang is de Chinese economie opmerkelijk open. De som van de totale in- en uitvoer van goederen en diensten is ongeveer 75 procent van het BBP. In Japan, India en Brazilië is dit 25 – 30 procent;¹⁸
3. De lengte van de snelle groeiperiode. Een periode van 27 jaar ononderbroken zeer snelle groei, zoals in China, heeft zich in de afgelopen eeuw nergens anders voorgedaan.

De beroepsbevolking van China bedraagt bijna 800 miljoen personen, meer dan die van alle 30 OESO-landen bij elkaar. Door China's opkomst is de wereldberoepsbevolking met ruim de helft toegenomen. Dit heeft het wereldgroeipotentieel vergroot, het heeft – zoals eerder al opgemerkt – geholpen om de inflatie te beteugelen en het heeft veranderingen in de relatieve prijzen van arbeid, kapitaal, goederen en activa veroorzaakt. Vooral de relatieve achteruitgang van de prijs van arbeid, noopte in meer ontwikkelde landen tot soms moeilijke aanpassingen.

Verder wordt gewezen op de gestegen prijzen van grondstoffen als koper, tin en olie, die China nodig heeft voor zijn economische groei. Daar China's oliegebruik per hoofd nog slechts 1/15 is van dat in de VS, is het onvermijdelijk dat de vraag naar en de invoer van energie van China in de toekomst aanzienlijk zal stijgen (hoewel het niet waarschijnlijk is – en voor het milieu zelfs uiterst ongewenst – dat de 1,3 miljard inwoners van China ooit de olieconsumptie per capita van de Amerikaanse bevolking zullen bereiken).

Het feit dat er nog ongeveer 200 miljoen niet voltijds werkende personen op het platteland

16 'Special report, China and the world economy', *The Economist*, 30 juli 2005, p. 65-67.

17 Volgens berekeningen op basis van koopkrachtpariteiten is China reeds de tweede economie in de wereld en zal het over enkele jaren ook de VS passeren.

18 *The Economist*, 30 juli 2005.

van China leven, betekent dat de invloed van de Chinese economische groei op de rest van de wereld nog lang niet voorbij is.¹⁹

II.3 China en globalisering

China's langdurige sterke groei was mede mogelijk door de snelle en omvangrijke integratie van de Chinese economie in de wereldeconomie via steeds grotere handels- en investeringsstromen. Een belangrijke constatering voor dit rapport en voor het te voeren China-beleid is dan ook dat China voor de voortgang van dit proces afhankelijk is van het behoud en de consolidatie van een open mondiaal handels- en investeringstelsel.

Het evidente belang dat China heeft bij de voortgaande integratie van de wereldeconomie is derhalve een belangrijke factor voor de richting en aard van zijn buitenlandse beleid. Daarbij tracht China het multilaterale systeem overigens in toenemende mate naar eigen inzicht te beïnvloeden.²⁰

II.3.1 Handelsoverschotten en tekorten

China's groei heeft grote gevolgen voor de omvang en samenstelling van de wereldhandel. Hoewel het totale Chinese handelsoverschot in 2005 niet meer dan drie procent van het BBP was, is de scheve verdeling daarvan over de wereld opvallend.²¹ Zo zijn China's grote en toenemende handelsoverschotten met de VS en de EU ongeveer gelijk aan de tekorten met landen in Azië, in het bijzonder Japan, Zuid-Korea en Taiwan.

Vooraf in de handel tussen China en de VS doet zich een probleem voor. In 2006 bedroeg het handelsoverschot van China met de VS meer dan \$ 220 miljard.²² Dit heeft tot hevige Amerikaanse druk geleid om het Chinese overschot te beperken, vooral door het stimuleren van de binnenlandse consumptie en van de importen, beide door een significante revaluatie van de Chinese munt, de renminbi (RMB). Deze druk is verder toegenomen sinds de – meer protectionistisch ingestelde – Democratische partij na de verkiezingsoverwinning in november 2006 een meerderheid heeft in beide huizen van het Amerikaanse Congres. Tegenover de Amerikaanse schatting van een onderwaardering van de RMB van thans 40 procent tegen de Amerikaanse dollar staat een cumulatieve opwaardering van 6,5 procent van de RMB sinds juni 2005.²³ Peking kan zich echter geen snelle grote aanpassingen veroorloven, omdat dit op te veel interne sociale risico's zou stuiten. De aanpassing van de wisselkoers kan namelijk grote gevolgen hebben voor de prijzen van de export en de import en daarmee voor de economie als geheel.

19 Ibid.

20 Jonathan Holslag, *Globalisering met Chinese karakteristieken*, 'Brussels Institute of Contemporary China Studies' van de Vrije Universiteit Brussel, december 2006.

21 *World Development Report 2007, Development and the Next Generation*, World Bank, Washington D.C., 'Selected world development indicators, Table 4, Economic activity', p. 294.

22 Morris Goldstein, *Testimony before the hearing on 'Risks and Reform': the role of currency in the US-China relationship*, Peterson Institute, 28 maart 2007.

23 Ibid.

Voor de volledigheid merkt de AIV daarbij op dat het financieel-economische macrobeleid van China over het algemeen weinig te wensen overlaat. De overheidsfinanciën zijn op orde: het begrotingstekort in 2006 was 1,3 procent van het BBP, de overheidsschuld minder dan 25 procent van het BBP, terwijl de inflatie over 2000 – 2005 op jaarbasis iets meer dan 3 procent beliep.

Wat wel aandacht verdient, naast de omvang van het surplus op de lopende rekening van de betalingsbalans en de daaraan gerelateerde opwaartse druk op de wisselkoers van de RMB, is de vraag hoe de immer groeiende deviezenreserve van bijna \$ 1.100 miljard beter kan worden geïnvesteerd zonder tegelijkertijd de financiële markten te destabiliseren.²⁴ Daarbij wordt opgemerkt, dat het NVC van China in maart 2007 heeft besloten om een deel van deze reserves in een investeringsfonds van, naar verluidt, \$ 200 miljard onder te brengen.²⁵

II.3.2 WTO

Regeringsvraag 3: (Hoe beoordeelt de AIV China's opstelling in de WTO, alsook de naleving van WTO-verplichtingen door China?)

Het Chinese lidmaatschap van de WTO sinds 2001 heeft ongetwijfeld bijgedragen tot China's succes op de wereldmarkten; sindsdien zijn de exporten meer dan verdrievoudigd. Het WTO-lidmaatschap van China is een succes, zeker vanuit het oogpunt van Peking. Over het algemeen heeft China op nationaal niveau voldaan aan zijn verplichtingen om de invoer- en investeringsbelemmeringen te verminderen.

Maar het nakomen van de verplichting om rechtsstelsels en andere regelgeving op de lagere niveaus in overeenstemming te brengen met de WTO-normen, blijft hierbij sterk achter. Zo maakt een recente studie van de Europese Commissie onder verantwoordelijkheid van Europees Commissaris Mandelson²⁶ melding van een complex geheel van *behind the border* bescherming waarmee Europese exporteurs en investeerders te maken hebben.²⁷ In het bijzonder aan de verplichtingen die voortvloeien uit de implementatie van het *Intellectual Property Right* (IPR) systeem, is in feite niet of in zeer geringe mate voldaan.

Dit hangt samen met de hoge mate van decentralisatie in het Chinese partijhiërarchie waarin lagere partijorganen zich minder goed of niet houden aan de op centraal niveau

24 Deze reserves gaan ver uit boven wat voor monetaire stabiliteit nodig zou zijn. Omdat de reserves voornamelijk in overheidspapier van de VS schijnen te zijn belegd, is het reële rendement zeer gering. De extra inkomsten die het gevolg kunnen zijn van een beter gediversifieerde belegging zouden voor de tien grootste reserve landen 1,85 procent van hun gezamenlijke GDP bedragen. Zie Lawrence Summers, *Reflections on global account imbalances and emerging markets reserve accumulation*, 24 maart 2006. Zie ook 'Keep growing, in Balancing Act, A Survey of China', *The Economist*, 25 maart 2006, p. 9.

25 Hoewel wordt verwacht dat dit fonds voorlopig zeer conservatief en gediversifieerd zal beleggen (in tegenstelling tot hedgefondsen). Zie bijvoorbeeld Stephen Green, 'China's new FX fund: Great White or Baking', *Standard Chartered*, 21 maart 2007.

26 European Commission, *Study into the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment Relations 2006-2010*, Brussel, februari 2007.

27 Ibid.

aangegane verplichtingen.²⁸ Een doeltreffend optreden tegen de 'piraterij' is echter van essentieel belang, wil China de kennis ontwikkelen, of via buitenlandse bedrijven aantrekken, die nodig is om met hoogwaardiger diensten en producten de sterke groei te continueren (zie ook paragraaf II.5).

Verwacht mag worden dat de uitvoering van IPR's geleidelijk aan verbetert, wanneer ook de opkomende Chinese merken hiervan in toenemende mate hinder ondervinden. Maar in westerse ogen zal dit waarschijnlijk niet snel genoeg gaan. Zo hebben de VS begin april 2007 aangekondigd twee zaken bij de WTO aanhangig te maken: de in hun ogen gebrekkige Chinese naleving van IPR's en (de beperkte) toegang tot de Chinese markt voor Amerikaanse mediaproducten, zoals films, boeken en muziek. In reactie hierop liet de EU bij monde van commissaris Mandelson overigens weten deze Amerikaanse klachten niet te steunen.

Daarnaast zijn ook vormen van protectie als subsidies aan overheidsbedrijven, beperkte aandelenparticipaties in Chinese ondernemingen, een selectief systeem van overheidsaankopen en dergelijke in grote mate aanwezig. De Europese Commissie schat de waarde van verloren uitvoermogelijkheden van Europese exporteurs van fabrikaten alleen al in 2004 op € 12,5 miljard.²⁹

II.4 De handel tussen China en de EU (in het bijzonder Nederland)

Regeringsvraag 4: (Hoe beoordeelt de AIV de ontwikkeling van het relatieve economische gewicht van China in de wereld, niet alleen als 'werkplaats' (vanwege lage arbeidskosten), maar meer en meer als investeerder en 'high tech researcher'? Welke aanbeveling kan de AIV doen om de EU en Nederland bij deze ontwikkelingen te laten aansluiten?)

In september en november 2006 publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) twee, elkaar deels overlappende, studies over de bestaande en mogelijke toekomstige economische relaties tussen China en de Europese Unie (te weten in de 15 landen voor de recente uitbreidingen naar Centraal en Oost-Europa) en daarbinnen specifiek Nederland.³⁰

China is in 2006 de VS voorbij gestreefd als belangrijkste exporteur naar de EU. De totale uitvoer van de EU naar China was al groter dan van welk ander land dan ook.³¹ Het aandeel van China in de totale invoer van alle EU-landen (inclusief de handel tussen de lidstaten

28 Pieter Bottelier, 'China's Economic Rise – What Does it Mean for the U.S. and for the World?', Johns Hopkins universiteitsblad *Shpere*, 2005, p. 7.

29 Europese Commissie, *Study into the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment Relations 2006-2010*, Brussel, februari 2007, p. 11.

30 Wim Suyker and Henri de Groot (editors), *China and the Dutch Economy; Stylised facts and prospects*, CPB Document, No. 127, Den Haag, september 2006; Gerard van Welzenis, *Report AIECE Working Group on Foreign Trade*, CPB Document, No. 126, Den Haag, november 2006.

31 Zie <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm>.

onderling) bedraagt ongeveer 5 procent.³² Voor Nederland is dit percentage veel hoger: 7,7.³³ Dit wordt veroorzaakt door het feit dat 2/3 daarvan opnieuw wordt geëxporteerd, wat samenhangt met de positie van Nederland als doorvoerland. Tussen 1980 en 2000 is het percentage primaire producten (grondstoffen en laagwaardige fabrikaten) van de Chinese uitvoer naar de EU gedaald van 26 tot 7. Het percentage van arbeidsintensieve producten (gemaakt door inzet van vooral laaggeschoolde werknemers) daalde van 42 naar 38, terwijl dat van technologie-intensieve producten steeg van 11 naar 36.

De uitvoer van de EU naar China groeit wel snel, maar minder snel dan de invoer vanuit China. Het aandeel van China in de totale uitvoer (exclusief diensten) van de EU is nog beperkt: 1,7 procent. Voor Nederland is dit percentage zelfs nog niet 1.

Concurrentie voor Nederlandse bedrijven is beperkt

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat China comparatieve voordelen heeft bij de productie van fabrikaten, vooral arbeidsintensieve, gestandaardiseerde producten, waar concurrentie vooral op kostenverschillen is gebaseerd, zoals textiel, kleding, schoeisel en speelgoed. Te verwachten is dat ook in andere sectoren waar Chinese producenten en exporteurs nu al concurrerend zijn, zoals machines, automobielen, ICT (de productie daarvan) en chemie, deze mededinging alleen maar sterker zal worden, vooral in de markten van ASEAN, Zuid-Amerika, het Midden-Oosten en Afrika.³⁴ Tegen de verwachting in bestaat echter bijna 40 procent van de Chinese export uit *human-capital*- en technologie-intensieve producten. Volgens het CPB hangt dit waarschijnlijk samen met de grote omvang van de buitenlandse directe investeringen (FDI) in China. Niet minder dan 58 procent van de uitvoer is afkomstig van bedrijven die geheel of gedeeltelijk in buitenlandse handen zijn.

De Nederlandse handel met China is goed voor ongeveer 23.000 banen in Nederland. Door de lage prijzen van invoer uit China is de Nederlandse inflatie naar schatting 0,2 procent per jaar lager uitgekomen. Goederen die China veel uitvoert, zijn in het productiepakket van Nederlandse bedrijven relatief onbelangrijk. Dit geldt voor goederen die met veel laaggeschoolde arbeid zijn gemaakt (textiel, schoenen, speelgoed), maar ook voor de technologie-intensieve elektronica die in China voornamelijk worden geassembleerd. De concurrentie uit China voor Nederlandse bedrijven lijkt volgens het CPB kortom in haar algemeenheid beperkt. Maar vanzelfsprekend zijn er ook bedrijven en bedrijfstakken die met scherpe concurrentiestelling uit China te maken hebben, zoals de ijzer- en staalindustrie in Nederland.

Foreign Direct Investment

China is een belangrijke ontvanger van *Foreign Direct Investment* (FDI): \$ 60 miljard in 2004 en 2005 en \$ 63 miljard in 2006, vooral afkomstig uit de speciale administratieve zone Hong Kong (één derde), Korea en Japan. Volgens een schatting is de bijdrage hiervan aan het BBP ongeveer 2,5 procent. Wat verder opvalt, is dat China één van de weinige

32 Gerard van Welzenis, november 2006, p. 27. Indien men de importen tussen de EU-landen onderling buiten beschouwing laat, vallen de genoemde percentages veel hoger uit. De onderlinge handelstroom in de EU bevindt zich namelijk tussen 2/3 en 3/4 van de totale buitenlandse handelsstroom (alleen goederen).

33 Ibid.

34 Europese Commissie, februari 2007, p. 8.

ontwikkelingslanden is die netto-kapitaalexporteur zijn.³⁵ De uitgaande stroom van FDI van China bedroeg in 2005 \$ 12 miljard en in 2006 \$ 16 miljard met als voornaamste bestemmingen Hong Kong en de Cayman-eilanden en was gericht op energie en natuurlijke hulpbronnen (olie, gas, mineralen). Het ligt voor de hand dat het volume van deze Chinese FDI de komende jaren nog aanzienlijk zal toenemen als gevolg van zowel het opbouwen van Chinese wereldwijd opererende bedrijven als de diversificatie van de buitenlandse activa. Tijdens de op 5 maart 2007 geopende zitting van het Chinese NVC zijn dienaangaande voornemens bekend gemaakt.

Opmerkelijk is dat Nederlandse directe investeringen in China zeer bescheiden zijn: in 2005 € 264 miljoen, een fractie van de totale Nederlandse FDI in dat jaar van € 96 miljard. Hiermee kwam de voorraad van Nederlandse FDI in China op € 1,7 miljard, niet meer dan 0,3 procent van de totale voorraad Nederlandse FDI. Omgekeerd is ook de omvang van Chinese FDI in Nederland verwaarloosbaar klein: € 5 miljoen in 2005.

Gemiste kansen?

Naar aanleiding van bovenstaande constatering vraagt de AIV zich af of de huidige handels- en investeringsstromen tussen China en Nederland niet ver beneden de niveaus liggen die zouden kunnen worden verwacht op basis van de positie die beide landen innemen in de internationale handel en de internationale investeringsstromen. Vanzelfsprekend komt dan ook de vraag op waaraan dit is toe te schrijven en of hier geen sprake is van gemiste kansen voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Voor de beantwoording van het tweede deel van regeringsvraag 4 – het eerste deel wordt in dit advies beantwoord – verwijst de AIV naar het nog op te stellen advies over de concurrentiepositie tussen de EU en Azië, waarin de behandeling van de onderhavige kwestie in die bredere context beter tot haar recht kan komen.³⁶

Mogelijke schokken in de Chinese economie

Het CPB heeft ook een aantal scenario's uitgewerkt waarin de gevolgen van drie mogelijke schokken in de Chinese economie zijn nagegaan. Het gaat hier om toenemende inflatie tengevolge van hogere energieprijzen en hogere prijzen van landbouwproducten, een revaluatie van de Chinese munt, en problemen voor het Chinese bankwezen. Waarschijnlijk tot verrassing van velen, blijken volgens het CPB de effecten van deze schokken zowel voor China als voor de rest van de wereldeconomie beperkt te zijn.³⁷ De resultaten van de desbetreffende simulaties wijzen in de richting van geringe effecten voor de wereldeconomie van vooral een (beperkte) depreciatie van de U.S. dollar. Dit laat overigens onverlet dat bijvoorbeeld een tijdelijke inzinking van aandelenkoersen, zoals in februari 2007 op de beurs van Sjanghai, in de westerse landen bepaalde schrikeffecten teweeg kunnen brengen.

Onevenwichtigheden in de wereldeconomie

Over deze modelsimulaties van het CPB merkt de AIV nog met nadruk op dat daarin te weinig aandacht is voor de gevolgen van een Chinese economische schok op de grote

35 Kapitaalexporten betreffen bijvoorbeeld FDI's, maar ook leningen aan derden, de verwerving van buitenlandse bedrijven en de aankoop van obligaties en schuldpapieren.

36 Zie het AIV-jaarprogramma vanaf 2007 waarin de regering deze adviesaanvraag voor 2007 aankondigt, d.d. 4 september 2006 (*Kamerstukken 2005/2006*, 30 300 V, nr. 149).

37 Wim Suyker and Henri de Groot Groot (editors), september 2006, p. 70–71.

onevenwichtigheden die de wereldeconomie reeds vele jaren kent. Deze onevenwichtigheden worden gekenmerkt door de veranderde situatie in het mondiale geldverkeer waarbij de netto-kapitaalstroom thans van zuid naar noord loopt. Daarbij financieren de reserves van China en andere Aziatische surpluslanden³⁸ het tekort op de lopende rekening van de VS. Of deze onevenwichtigheden vooral te wijten zijn aan het spaartekort in de VS of aan de spaaroverschotten, respectievelijk tekortschietende investeringen in de surpluslanden, maakt in dit verband niet zoveel uit.

Belangrijk is in ieder geval dat de onbalans geleidelijk weer meer in evenwicht moet worden gebracht (in dit verband vooral het belang van een *soft landing* van de Amerikaanse dollar), om potentieel ernstige verstoringen van wereldwijde geld en kapitaalmarkten te voorkomen (zie ook de slotopmerking in de volgende paragraaf).

II.5 Het groeipotentieel van China

Economische groei komt tot stand door een accumulatie van menselijk en fysiek kapitaal en productiviteitsgroei. Factoraccumulatie en productiviteitsgroei zijn weer afhankelijk van geografische locatie, de mate van participatie in internationale handel en kapitaalstromen, en vooral van de kwaliteit van bestuur en beleid, ofwel van de binnenlandse instituties.³⁹

Tot op heden heeft vooral de accumulatie van kapitaal (inclusief de aan investeringen inherente technische vooruitgang) bijgedragen aan de groei van het BBP in China.⁴⁰ Maar hoewel te verwachten is dat het investeringsniveau in China hoog blijft, zal de investeringsquote waarschijnlijk lager worden. De toekomstige groei zal dan ook beduidend meer dan in het verleden afhankelijk zijn van productiviteitsstijgingen. Daarbij zijn de inzet van innovatie (*Research and Development, R&D*), informatietechnologie en buitenlandse investeringen essentieel. Verder wordt verwacht dat de groei van de uitvoer ten opzichte van het Chinese BBP geleidelijk zal afnemen.

De grootste groeimogelijkheden voor China liggen in de toename van de binnenlandse consumptie. Niet alleen is het huidige niveau van de consumptie als percentage van het BBP relatief laag, ook biedt snelle consumptiegroei nog een aantal andere economische en (internationale) politieke voordelen voor China. Daarbij kan worden gedacht aan snelle armoedevermindering, meer invoer waardoor minder opwaartse druk op de wisselkoers ontstaat, en een verschuiving van investeringen en werkgelegenheid in de verwerkende

38 En tegenwoordig ook weer van de olie-exporterende landen.

39 AIV, *Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding*, advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006, p. 19.

40 Hierbij zijn twee opmerkingen op zijn plaats: allereerst over de kwaliteit en betrouwbaarheid van het statistische materiaal. De in dit hoofdstuk geciteerde bronnen maken alle gebruik van de officiële Chinese statistieken. Daarbij moet echter tot voorzichtigheid worden gemaand. Gewezen wordt bijvoorbeeld op de herzieningen in 2004-2005 toen het Chinese BBP met 17 procent werd verhoogd. In de tweede plaats geldt dat de in dit hoofdstuk vermelde toekomstige groeipercentages zijn overgenomen of afgeleid uit het geciteerde bronnenmateriaal. Dit zijn dus beslist geen voorspellingen, doch slechts projecties en dan nog wel in een bepaalde zin. Zij zijn gebaseerd op waarschijnlijkheden die op zich zelf niet groot hoeven te zijn, maar groter dan die tot andere groeipercentages leiden.

industrie en landbouw naar de dienstensector.⁴¹ Verder zal er meer nadruk worden gelegd op de beheersing van de vraag ten opzichte van het aanbod. China kan op dat laatste gebied nog veel winnen, bijvoorbeeld op het gebied van de energie-efficiency.⁴² Verwacht wordt dat hierdoor de onevenwichtigheden in de wereldeconomie geleidelijk weer meer in balans komen.

II.6 Problemen bij de economische groei

Het streven naar meer groei kan echter worden belemmerd door het bestaan van een aantal samenhangende maatschappelijke vraagstukken, die bronnen van onzekerheid vormen:⁴³

- De groeiende inkomensongelijkheid. Sinds de aanvang van de economische hervormingen in 1979 is de inkomensongelijkheid in China sterk gestegen. De groei is ongelijk verdeeld over provincies, sectoren (sneller in stedelijke gebieden dan in plattelandstreken; sneller in de secundaire en tertiaire dan in de primaire sector) en huishoudens (sneller in de rijkere dan in de armere huishoudens).⁴⁴ Zo zou het reële inkomen per hoofd van de armste 10 procent tussen 2001 en 2003 zelfs met 2,4 procent zijn gedaald in een periode dat de economie als geheel met bijna 10 procent per jaar groeide.⁴⁵ Het toekomstige beleid van China zal dan ook in het bijzonder op de toename van het inkomen van de armen (pro-poor groei) moeten zijn gericht.⁴⁶
- De eigendomsverhoudingen. Vooral het feit dat (landbouw-)grond geen eigendom van de boer is, maar van de staat, is een van de grote veroorzakers van lokale onlusten in China. In 2005 werd er door de officiële staatsmedia melding gemaakt van 86.000 opstootjes waarbij meer dan 100 mensen waren betrokken. Meestal ging het hierbij om de herbestemming van landbouwgrond tot bouwgrond.⁴⁷ Dit is een van de onderwerpen

41 Zie bijvoorbeeld Shahid Yusuf and Kaoru Nabeshima, *China's Development Priorities*, 2006, World Bank, Washington D.C., p. 35; Shubham Chauduri and Martin Ravallion, *Partially Awakened Giants: Uneven Growth in China and India*, World Bank Policy Research Working Paper 4069, Washington D.C. november 2006, p. 2; Louis Kuijs and Tao Wang, *China's Pattern of Growth: Moving to Sustainability and Reducing Inequality*, World Bank Policy Research Working Paper 3767, Washington D.C., november 2005; Assar Lindbeck, *An Essay on Economic Reforms and Social Change in China*, World Bank Policy Research Working Paper 4057, Washington D.C., november 2006; Pieter Bottelier, 'Is China Investing and Saving Too Much While Consuming Too Little?', *China Business News*, 6 januari 2006; *World Development Report 2007, Development and the Next Generation*, World Bank, 2007, Washington D.C.

42 Yusuf and Nabeshima, p. 22.

43 'Keep growing, in Balancing act, A Survey of China', *The Economist*, 25 maart 2006, p. 9-13.

44 Shubham Chauduri and Martin Ravallion, november 2006. Zie ook Assar Lindbeck, p. 39.

45 *Financial Times*, 22 november 2006.

46 Zie hiervoor AIV, *Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding*, advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006, p. 23-25.

47 Assar Lindbeck, p. 11-12; 'Fat of the land, in Balancing act, a survey of China', *The Economist*, 25 maart 2006, p. 5-9.

die tijdens het jaarlijkse Volkscongres in maart 2007 aan de orde zijn gekomen (zie volgende paragraaf).

- De demografische ontwikkelingen. Sinds 1945 is het geboortecijfer gedaald van 6 tot thans ongeveer 1,5 terwijl de levensverwachting is gestegen van 35 tot 72 jaar. In eerste instantie neemt hierdoor het aandeel van de beroepsbevolking (15 – 59 jaar) toe, wat een positieve invloed op de economische groei heeft. Maar op langere termijn mondt dit uit in een toenemende vergrijzing waarop het gezondheids- noch het pensioenstelsel van China is afgestemd. Dit vergrijzingsprobleem wordt verder verergerd door de effecten van de éénkindpolitiek.⁴⁸ Een van die effecten is ook een kwantitatieve onevenwichtigheid tussen mannen en vrouwen: 1,18 (normaal 1,03). Intussen heeft de Chinese regering een versoepeling van het éénkindbeleid toegezegd.
- Gevaren verbonden aan de grootschalige migratie naar de grote steden. De grootschalige migratie van het platteland naar de grote steden heeft de economische groei mede mogelijk gemaakt. Maar er zijn ook risico's aan verbonden, zoals het gebrek aan infrastructuur, woningen, sociale voorzieningen en milieuproblemen.⁴⁹ Volgens een recent rapport van Amnesty International leven tussen de 150 en 200 miljoen mensen, die als 'tweedeklasburgers' worden beschouwd, onder erbarmelijke omstandigheden aan de randen van de stad.⁵⁰ Waar Chinese vertegenwoordigers in de internationale discussie over mensenrechten het belang van economische en sociale grondrechten beklemtonen, kan deze maatschappelijke werkelijkheid niet anders worden gezien dan als een ernstige aanklacht jegens het regime.
- Corruptie. Het Chinese economische systeem is niet zozeer gebaseerd op de heerschappij van het geschreven recht, in het bijzonder de bescherming en afdwinging van contracten door rechtsregels en bindende uitspraken van de rechterlijke macht, als wel op informele conventies en netwerken. Daarbij zijn veeleer sociale normen van samenwerking, tradities en gemeenschapsinstituties waarin lokale bestuurders een rol spelen, relevant. Op grote schaal doen zich hierbij verschillende vormen van corruptie voor. Ondanks zekere vorderingen, heeft China bij de corruptiebestrijding nog een lange weg te gaan.
- Energie. China is zowel de tweede verbruiker als de tweede producent van primaire energie (kolen, olie, gas, nucleair, hydro) ter wereld. Tussen 2000 en 2006 nam het energieverbruik van China met 60 procent toe, bijna de helft van de groei van de hele wereld. Hoewel China zelf voor meer dan 90 procent in zijn energieverbruik voorziet, importeert het bijna de helft van zijn oliebehoefte.⁵¹ Op het gebied van energie-zekerheid zal in toenemende mate spanning met andere landen ontstaan over enerzijds marktwerking en anderzijds overheidsinterventie – vergelijk ook het recente gedrag van energieleverancier Rusland.⁵²

48 Ibid, p. 47-49.

49 Yusuf and Nabeshima, p. 47-60.

50 Amnesty International, *People's Republic of China, Internal migrants: discrimination and abuse. The human cost of an economic "miracle"*, maart 2007.

51 Erica Downs, *China, The Brookings Foreign Policy Studies, Energy Security Series*, The Brookings Institution, Washington D.C., december 2006. p. 8-12.

52 Zie ook AIV/AER, *Energiek buitenlands beleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, advies nummer 46, Den Haag, december 2005.

- Milieuproblematiek in het algemeen. De milieuproblematiek hangt in belangrijke mate samen met de hoofddoelstelling van het politieke en economische beleid, namelijk het zo snel mogelijk verminderen van de armoede van honderden miljoenen mensen door economische groei. Als gevolg hiervan is de lucht sterk vervuild. De voornaamste oorzaak is dat in ongeveer 70 procent van China's energiebehoefte wordt voorzien door steenkolencentrales die met snel verouderende technologieën werken. Het resultaat is dat 16 van de 20 meest vervuilde steden ter wereld zich in China bevinden. Hierbij komt dat de autodichtheid in China, die nu nog op een laag niveau staat, snel zal toenemen. Daardoor zal de luchtvervuiling nog verergeren.
- Watertekort in het bijzonder. De beschikbare hoeveelheid water per hoofd van de bevolking was in 2000 een kwart van het wereldgemiddelde en 22 procent lager dan de beschikbare hoeveelheid in 1980. Het probleem wordt vergroot door de slechte kwaliteit van het water: ongeveer 40 procent van het rivierwater in China is ernstig vervuild. In 2004 had ongeveer de helft van de bevolking te maken met vervuild water. Daarbij komt dat het waterverbruik zeer inefficiënt is. Ook is het water in China zeer ongelijk verdeeld, daar het Zuiden over veel meer water beschikt dan het Noorden. De verdergaande verstedelijking van het land vergroot de problemen nog verder.⁵³
- De achterblijvende hervorming van de financiële sector.⁵⁴ De belangrijkste drijfveer voor verdergaande hervormingen in de financiële sector is het besef, dat de combinatie van sterke groei met de vermindering van inkomensverschillen alleen mogelijk is, wanneer er meer werkgelegenheid komt bij efficiënte en winstgevende private bedrijven en niet alleen in de exportsector. Hoewel er meer nodig is (innovatie beleid, onderzoek, infrastructuur, regelgeving et cetera), kan een financiële sector, die erop is gericht zulke bedrijven te vinden en te steunen, daarbij een grote rol spelen. Hoewel de afgelopen jaren al veel is gebeurd om de deze sector te hervormen, zijn de problemen nog lang niet opgelost.⁵⁵ Verdergaande hervormingen worden bemoeilijkt, doordat ze de politiek-economische verhoudingen tussen de centrale en de provinciale en stedelijke overheden raken.

II.7 China's beleid

Dat de Chinese partijleiding zich terdege van deze problemen bewust is, blijkt eens te meer uit de resultaten van de eerder vermelde bijeenkomst van de Chinese tegenhanger van een parlement in maart 2007. Zo heeft dit lichaam een baanbrekende wet aangenomen die voor het eerst sinds de start van de economische hervormingen van meer dan een kwart eeuw geleden, het recht op individueel eigendom (betreft vooral land- en huisbezit) vastlegt. Verder is besloten het belastingtarief voor buitenlandse en Chinese bedrijven gelijk te trekken. Tot op heden was dat in het voordeel van de buitenlandse bedrijven. Het

53 Yusuf and Nabeshima, p. 24-25.

54 Het geheel van instituties, bedrijven en organisaties dat zich met financiële bemiddeling bezighoudt, te weten de centrale bank, toezichhouders, commerciële banken, verzekeringsbedrijven, betaalorganisaties, spaarbanken, niet-bancaire financiële organisaties (zoals 'credit unions', kredietcoöperaties, 'microfinance' organisaties) en financiële markten. In het informele deel van de economie horen de geldwisselaars, spaargroepen, tontines en andere informele bemiddelaars tot de financiële sector.

55 Zie bijvoorbeeld Pieter Bottelier, 'Reform of China's Financial System is Accelerating', *Jamestown ChinaBrief*, Volume VI, Issue 24, 6 december 2006; en Diana Farrell, Susan Lund en Fabrice Morin, 'How Financial System Reform could Benefit China', *McKinsey Global Institute*, september 2006.

pensioenstelsel wordt hervormd, er komt meer geld voor onderwijs en gezondheidszorg en er wordt geïnvesteerd in duurzame groei. Ook is afgesproken dat de handhaving van de IPR's wordt verbeterd.

Premier Wen Jiabao was zich na afloop van het Volkscongres bijzonder openhartig over de interne ontwikkelingen. Zo zei hij dat er een 'verborgen crisis' heerst die de Chinese economie bedreigt. Die blijft 'onevenwichtig, ongecoördineerd, en onhoudbaar', aldus Wen. Democratische veranderingen 'met Chinese kenmerken', gaan ook door, maar strikt op het lokale niveau. De premier zei verder dat meer moet worden gedaan om de armen te helpen en dat de corruptie krachtiger moet worden aangepakt.⁵⁶

Bij dat laatste punt doelde premier Wen vooral op de regionale en lokale partij-functionarissen. Daar sloeg Wen de spijker op zijn kop, want hoewel veel zaken centraal op papier vaak goed zijn geregeld, schort het op het lagere niveau vaak aan de uitvoering, bijvoorbeeld op het – reeds behandelde – punt van de WTO-verplichtingen. Het lijkt wel of het lokale bestuur nog steeds leeft volgens het aloude Chinees gezegde 'de bergen zijn hoog en de keizer is ver weg'. De uitvoering van bovengenoemde maatregelen en daarmee de beteugeling van de lokale onrust hangt dan ook af van de mate waarin de centrale overheid erin slaagt de lokale overheden in beweging te krijgen.⁵⁷ Typerend voor de onderlinge verhoudingen is bijvoorbeeld de recente oproep in het communistische partijblad *Studie Tijd* aan de lokale overheden niet zo hardhandig op te treden bij demonstraties en protestacties van burgers.⁵⁸

II.8 Resumerend: Chinese uitdaging ligt vooral op sociaal-politiek gebied

Op basis van het groeipotentieel van China lijkt voortzetting van snelle economische groei (ongeveer 9 procent jaarlijks) in China gedurende de volgende vijf jaar zeer wel mogelijk. Wel is er een groot aantal problemen dat dit proces negatief kan beïnvloeden. De CCP is zich daarvan echter terdege bewust en de aangeduide vraagstukken lijken financieel-economisch gezien ook oplosbaar.

De problematiek waarvoor de Chinese leiding zich ziet gesteld, is naar de mening van de AIV echter meer sociaal-politiek (institutioneel kader) van aard dan financieel-economisch (beleid). Het politieke systeem moet dusdanig worden hervormd, dat besluiten die door de centrale overheid worden genomen, ook door de lagere overheden worden uitgevoerd. Ook moet een betrouwbaar rechtsstelsel worden ingevoerd, zodat iedereen gelijke toegang heeft tot de rechterlijke macht om zijn (haar) rechten zo nodig af te dwingen (*rule of law*). Zonder deze veranderingen kunnen tal van noodzakelijke maatregelen op het gebied van milieubescherming, sociale voorzieningen en investeringen niet goed worden uitgevoerd.

56 Persconferentie van premier Wen Jiabao 16 maart 2007, citaten afkomstig uit de *International Herald Tribune*, 17 maart. Zie ook de openingsspeech van premier Wen 'Report on the work of the government', bij aanvang van het NVC op 5 maart 2007

57 Zie bijvoorbeeld het proefschrift van Benjamin van Rooij, *Regulating Land and Pollution in China: Lawmaking, Compliance and Enforcement; Theory and Cases*, Leiden: University Press, 2006.

58 *NRC-Handelsblad*, 24 maart 2007.

Het is echter de vraag of de huidige machthebbers bereid en in staat zijn bestuurlijke verhoudingen die in China al millennialang bestaan, grondig te vernieuwen. Niettemin heeft de AIV de overtuiging dat er voor de westerse landen en in het bijzonder de Europese Unie mogelijkheden zijn langs de weg van gerichte samenwerkingsprogramma's maatschappelijke knelpunten in het land mee te helpen opruimen. In het verdere verloop van het rapport zullen deze worden aangeduid.

III China: enige interne politieke ontwikkelingen

Sleutelstellingen

- De onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit (één-China-beleid) van China staan centraal;
- De machtspositie van de CCP staat thans niet ter discussie;
- Over de afgelopen 20 jaar beschouwd, beweegt China zich voorzichtig in de richting van een geleidelijke aanvaarding van internationale standaarden van mensenrechten;
- Er moet rekening mee worden gehouden dat de buitenlandse politiek van de Volksrepubliek onder invloed van binnenlandse factoren een sterker nationalistisch accent kan krijgen; en
- Een parlementaire democratie in China is nog ver weg.

III.1 Wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek

Buitenlandse politiek is in hoge mate de resultante van een wisselwerking tussen binnenlandspolitieke ontwikkelingen en internationale krachtsverhoudingen. Zo staan in het buitenlandse beleid van China de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit (één-China-beleid) van China ongetwijfeld voorop. Verder tracht de CCP een internationale omgeving te 'creëren' die gunstig is voor de ontwikkeling en modernisering van China in het besef dat economische groei noodzakelijk is voor de sociale stabiliteit van het land.⁵⁹

Uit het vorige hoofdstuk komt naar voren dat China te maken heeft met grote interne problemen, waarvan de afloop onzeker is. De AIV concludeert dat de financieel-economische problemen voor de CCP op zichzelf beheersbaar lijken. Maar als deze problemen zodanig uit de hand lopen, dat grootschalige sociale onrust ontstaat die de legitimiteit van de CCP bedreigt, heeft dit ongetwijfeld vergaande gevolgen voor het Chinese buitenlandse beleid. In dit hoofdstuk gaat de AIV kort in op enige belangrijke interne politieke ontwikkelingen die zich in China voltrekken, voordat in volgende hoofdstukken het buitenlandse beleid zelf aan de orde komt.

III.2 De Chinese Communistische Partij

Hoewel de Volksrepubliek allang niet meer het totalitaire regime van Mao Zedong kent, staat het machtsmonopolie van de CCP thans geenszins ernstig ter discussie.⁶⁰ De huidige discrepantie tussen economische en politieke vrijheid en zeggenschap, zoals belichaamd in de onwrikbaarheid van het politieke systeem en de communistische legitimering, heeft zijn wortels in de ontwikkeling van het Chinese Rijk, die niet op natievorming maar juist op systematische machtsuitoefening berustte. De gebeurtenissen op het Tiananmenplein in 1989 onderstreepten wederom dat voor de interne veiligheid zo nodig de krijgsmacht wordt ingezet. Als de mogelijkheid van georganiseerde oppositie dreigt, wordt ingegrepen, zoals bij de aanvankelijk door de overheid gesteunde Falun Gong het geval is. Ook de controle op internet komt daaruit voort.⁶¹

59 C. Fred Bergsten (et al.), *China: the balance sheet*, Public Affairs, New York, 2006.

60 Strikt genomen is de Volksrepubliek nooit een éénpartijstaat geweest. Naast de CCP zijn altijd enkele kleinere partijen in het Volkscongres vertegenwoordigd geweest, waaronder de zogenaamde Democratische Partij.

61 'Chinas KP soll das Internet "säubern"', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 januari 2007.

Een dissidentenbeweging op nationale schaal is mede daardoor nooit werkelijk ontstaan. Steeds bleef het bij afzonderlijke en tamelijk geïsoleerde groepen en individuen die optraden voor democratie en handhaving van de rechten van de mens, voor vrijheid van meningsuiting, of voor regionale autonomie. Het is mogelijk dat enerzijds de gestegen welvaart en anderzijds de vermindering van de repressie de potentiële aantrekkingskracht van de oppositie intussen hebben verminderd.

Voor degenen, ook binnen de CCP, die hun hoop op een Perestrojka-scenario hadden gevestigd, was Tiananmen een grote domper. Met deze 'overwinning' werden hervormingsgezinde leiders gedurende langere tijd ter zijde gesteld. Dat effect is nog versterkt door de in de ogen van de CCP rampzalige afloop van Gorbatsjovs hervormingspolitiek, die immers binnen enkele jaren in de ondergang van de Sovjet-Unie en de Communistische Partij van dat land resulteerde.

Op dit ogenblik bevindt de CCP zich onder de secretaris-generaal Hu Jintao in een wisseling van de wacht. Dit komt erop neer dat de vierde generatie van CCP-leiders, van wie Jang Zemin de leider was, wordt afgelost door een nieuwe generatie, die over het algemeen goed opgeleid en minder doctrinair is dan de vorige. De schaarse informatie daarover suggereert volgens de AIV echter dat de nieuwe partijelite, niet minder dan de vorige, van mening is dat van een drastische verandering van het politieke stelsel ook in de komende generatie geen sprake kan zijn.⁶²

De communistische nomenclatura in de Sovjet-Unie viel aan het eind van de jaren tachtig uiteen, in de kern omdat het geloof in de legitimiteit van de eigen politiek en machtspositie verdween. Het ziet er niet naar uit dat zich zoiets op afzienbare termijn in de Volksrepubliek zal voordoen. Al was het alleen maar omdat voor China, heel anders dan destijds in de Sovjet-Unie het geval was, de economische en internationaal-politieke ontwikkelingen voorspoedig zijn.

De CCP wordt wel door een ander gevaar bedreigd: corruptie. Maar de partijleiding is daar niet blind voor en de cohesie van de partij wordt er niet onmiddellijk door bedreigd. Want hoewel er enerzijds ruimte voor partijfunctionarissen blijkt om zich binnen zekere grenzen te verrijken, worden anderzijds 'uitwassen' publiekelijk aan de kaak gesteld en bestraft. Daarnaast wordt de 'democratie' binnen de partij – lees: de onderlinge controle en controle van bovenaf – versterkt. In dit licht kan ook de beslissing worden gezien verkiezingen met verschillende kandidaten binnen de partij op het niveau van dorpen en andere kleine lokale gemeenschappen toe te staan, ofwel democratisering naar Chinees model.

III.3 China's voorzichtige toenadering tot de rechten van de mens

Na de rechteloze periode tijdens het leiderschap van Mao is China de rechten van de mens gaan erkennen. Dit gebeurt niet met een grote sprong voorwaarts, maar eerder geleidelijk en zo nu en dan met een terugval. Aanvankelijk oriënteerde China zich voornamelijk op een aantal economische en sociale rechten van de mens, alsmede op de rechten van de vrouw en de rechten van het kind. China was een relatief vroege bekrachtiger van de VN-mensenrechtenverdragen op deze terreinen. Vanaf het midden van de jaren '80, maar met een onderbreking van enkele jaren na Tiananmen (1989), is China behoedzaam aandacht gaan

62 Wellicht dat het 17^{de} partijcongres in het najaar van 2007 hierover meer helderheid zal verschaffen.

Verwacht wordt namelijk dat president Hu dan zijn kroonprins zal aanwijzen.

geven aan burger- en politieke rechten en is daarover een internationale dialoog niet uit de weg gegaan.⁶³

De toepassing van burger- en politieke rechten stelt China voor enorme uitdagingen, omdat oude en diep ingesleten praktijken daarmee op gespannen voet staan. Daartoe behoren het beknotten van de individuele vrijheden, het ontbreken van behoorlijke rechtswaarborgen bij het toepassen van de doodstraf, de bevoegdheid van de politiek om mensen zonder rechterlijke toetsing op te sluiten en in het verleden zelfs naar heropvoedingskampen te zenden en het geheel aan banden leggen, zo niet verbieden, van niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Deze organisaties spelen juist ook in China een sleutelrol bij het aan de kaak stellen van schendingen van mensenrechten en verdienen daarom alle steun.

Toch gloren er al enige tijd tekenen van verandering, die duiden op een voorzichtige verbetering in de toepassing van de rechten van de mens. Ook is er enige zelfkritiek waarneembaar, zelfs in het Volkscongres. De vraag kan ook worden gesteld of de Chinese leiders, in het licht van de Olympische Spelen die in 2008 in Peking worden gehouden, niet extra gemotiveerd zijn een 'menselijk gezicht' van de Chinese samenleving aan de buitenwereld te tonen.

Een belangrijke neerslag van de geschetste ontwikkeling is de ondertekening door China van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten in 2001 en de opname van een algemene verwijzing naar de rechten van de mens bij de grondwetsherziening van 2003.⁶⁴ Naar verwachting zal de uiteindelijke bekrachtiging van dit Verdrag nog wel enige jaren op zich laten wachten, mede om ook de nodige aanpassingen van nationale wetgeving mogelijk te maken.

Een andere mijlpaal is, zoals al eerder opgemerkt, de recente erkenning van het individuele recht van eigendom (betreft vooral land- en huisbezit) in 2007, naast staatseigendom en collectief bezit. Individuele vrijheidsrechten, zoals vrijheid van meningsuiting, van vereniging en van geloof, worden in het Chinese recht en zeker in de praktijk nog lang niet ten volle erkend en toegepast, maar de Chinese overheid lijkt zich daarvoor geleidelijk wel enigszins opener te gaan opstellen. In reactie op zowel buitenlandse als toenemende binnenlandse kritiek heeft de Chinese regering ook aangekondigd de toepassing van de doodstraf met meer waarborgen te omkleden door een toetsings- en goedkeuringsprocedure voor de Hoge Raad (*Supreme People's Court*) verplicht te stellen. Ook ontstaat er via nieuwe regelgeving voor maatschappelijke organisaties ('sociale organisaties', in het Chinese jargon) geleidelijk enige ruimte voor niet-gouvernementele organisaties, ook al houdt de Chinese overheid via onder meer verplichte registratie nauwlettend toezicht op hun oprichting en hun activiteiten.⁶⁵ Daarentegen blijven zowel de Chinese heerschappij over, en de mensenrechtensituatie in Tibet voor China vooralsnog nagenoeg onbespreekbaar.

63 Zie onder meer de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over het recente bezoek van de Nederlandse ambassadeur mensenrechten aan China (van 11 – 15 december 2006), d.d. 11 januari 2007 (*Kamerstukken*, 30 800 V, nr. 59).

64 Zie Yuwen Li, 'Grondwetsherziening in China: spiegel van politiek en samenleving?', *Internationale Spectator*, jaargang 58 (2004), p. 350-355.

65 Zie onder meer R. Peerenboom, *China's Long March toward the Rule of Law*, Cambridge, CUP, 2002; en Y. Li (ed.), *Freedom of Association in China and Europe. Comparative Perspectives in Law and Practice*, Leiden, Brill, 2005.

De formele situatie is dat China thans partij is bij vijf van de zeven belangrijkste mondiale mensenrechtenverdragen.⁶⁶ Ook is het partij bij alle vier Geneefse verdragen op het terrein van het internationale humanitaire recht. China is bereid gebleken, zij het regelmatig *contre coeur*, speciale VN-themarapporteurs te ontvangen. Na jarenlang gesoebat kon ten lange leste in 2006 ook de VN Speciale Rapporteur inzake Martelingen een bezoek aan China brengen.⁶⁷ De verwachte ratificatie van het Internationale Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) zal ongetwijfeld vergezeld gaan van de nodige voorbehouden en verklaringen. Er lijkt verder geen kans aanwezig dat China partij zal worden bij het Facultatieve Protocol inzake het individuele klachtrecht en het Facultatieve Protocol inzake de afschaffing van de doodstraf. Desalniettemin zal de toetreding van het meest volkrijke land in de wereld tot het IVBPR als een belangrijke stap voorwaarts kunnen worden gezien.

Naast de geleidelijke aanvaarding van de rechten van de mens, is de opbouw van een nationale rechtsstaat (*rule of law*) van groot belang. Zoals elders in dit advies is uiteengezet, heeft de CCP het land en het volk nog in een ijzeren greep en wordt slechts mondjesmaat pluriformiteit toegestaan. De wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht zijn via de CCP nog steeds met elkaar verstrengeld. Wel doet het NVC meer van zich horen dan vroeger en is het niet meer louter de applausmachine van vroeger. Aan de versterking, betere opleiding en vergroting van de integriteit van de zittende en de staande magistratuur wordt gewerkt, bijvoorbeeld via bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's van onder meer Nederland. Daarbij stuit men onder andere op het probleem hoe de corruptie binnen de rechterlijke macht moet worden aangepakt.

III.4 Mogelijk sterker nationalistisch accent

Is de ontwikkeling van de mensenrechtensituatie reden voor een voorzichtig optimisme, een groot structureel probleem blijft de in het vorige hoofdstuk beschreven groeiende sociale ongelijkheid en ontwrichting als gevolg van de snelle, maar zeer ongelijkmatige – ook in geografisch opzicht – economische ontwikkeling. Hier bouwt zich een tegenstelling op, die zich nu al in een grote toename van lokale onrust en protestacties manifesteert. Zoals eerder aangegeven, de CCP-leiding onderkent dit gevaar en probeert deze problemen te beheersen. Maar, het zij nogmaals gezegd, er zijn vele obstakels op deze weg te overwinnen en ook is de uitkomst ongewis.

Mocht de CCP er echter niet in slagen deze ontwrichtende krachten met tijdige beleidswijzigingen de baas te worden, dan kan niet worden uitgesloten dat zij haar machtsmonopolie gebruikt om met radicaal nationalisme de aandacht van de binnenlandse problemen af te leiden. Tot nu toe richt het Chinese nationalisme zich hoofdzakelijk op wat als het onvervreembare historische territorium wordt aangemerkt, met name Taiwan en Tibet. Het is ook behulpzaam bij het intimideren van autonomiebewegingen in de Westelijke grensgebieden van niet-Han volkeren. Maar dat het ook voor buitenlandspolitieke

66 Dit betreft het Anti-Rassendiscriminatieverdrag, het ESC-verdrag, het Vrouwenverdrag, het Anti-Folterverdrag en het Kinderrechtenverdrag. China is (nog) geen partij bij het IVBPR en het Verdrag inzake de rechten van migrerende werknemers. Ter vergelijking: Nederland is partij bij zes van deze zeven mondiale mensenrechtenverdragen (nog niet bij het laatstgenoemde) en de Verenigde Staten bij drie. Zie ook het rapport van de UN Theme Group on the Rule of Law, *Summary of the Report on the Status of the Selected UN Conventions in China*, United Nations, New York, 2005.

67 Zie zijn uitvoerig rapport in VN Doc. E/CN.4/2006/6/Add.6, 10 maart 2006.

doeleinden kan worden gemobiliseerd, is gebleken bij ettelijke anti-Japanse demonstraties in het recente verleden (zie ook hieronder).

De AIV trekt uit bovengenoemde overwegingen de voorlopige conclusie dat ermee rekening moet worden gehouden dat de buitenlandse politiek van de Volksrepubliek onder invloed van binnenlandse factoren een sterker nationalistisch accent krijgt. Het bespelen van nationalistische gevoelens kan – zo leert de ervaring – krachten losmaken die, eenmaal uit hun kooi, niet gemakkelijk daarin zijn terug te drijven en vaak onbedoelde gevolgen met zich meebrengen. Dit risico geldt zeker voor een multi-etnische samenleving als de Chinese, waarin sterke centrifugale tendensen bestaan.

III.5 Parlementaire democratie is ver weg

Een andere conclusie die de AIV trekt, is dat realisme is geboden ten aanzien van verwachtingen over de evolutie van het politieke stelsel in China. Zeker, het is redelijk aan te nemen dat een steeds beter opgeleide bevolking een factor is die zal leiden tot (verdere) vermindering van de politieke repressie. Maar het is niet aannemelijk dat in dit land binnen een generatie zoiets als een parlementaire democratie zal worden geïntroduceerd. Er zou al heel wat zijn gewonnen, indien het Chinese stelsel in de buurt zou komen van dat van Singapore, een democratie met sterk autocratische trekken, of – meer pessimistisch – een autocratie met democratische trekken.⁶⁸ Zelfs hierop is de kans waarschijnlijk niet al te groot.

Dit neemt echter niet weg dat naar de mening van de AIV in contacten met Chinese vertegenwoordigers, bijvoorbeeld in het kader van de halfjaarlijkse EU-China Mensenrechten Dialoog,⁶⁹ maar ook in gesprekken van lidstaten als Nederland over dit onderwerp, als thema moet worden aangesneden dat democratie en politieke stabiliteit niet met elkaar op gespannen voet hoeven te staan. Integendeel, voortgaande politieke repressie in een zich overigens moderniserende samenleving zal op den duur tot onbeheersbare spanningen leiden, zo leren de voorbeelden van Zuid-Korea, Taiwan en wellicht ook Indonesië.

68 Zie bijvoorbeeld Ben Knapen, 'Democratie op z'n Aziatisch' in de maandbijlage 'M' van *NRC-Handelsblad*, februari 2007; 'Hong Kong's make believe election', *The Economist*, 17 maart 2007; Joseph Kahn, 'Among China's elite, talk of "democracy"', *International Herald Tribune*, 20 april 2007.

69 Deze dialoog is in 1995, nota bene op voorstel van China, begonnen. Met onderbreking van een periode in 1997, na de indiening door Denemarken en negen andere EU-lidstaten (waaronder Nederland) van een Resolutie in de VN-Mensenrechtencommissie in Genève waarin de handelwijze van de Chinese regering met betrekking tot de mensenrechten in eigen land werd veroordeeld, is de tweespraak steeds gehouden.

IV China en de Aziatische regio

Sleutelstellingen

- China wil (weer) als regionale grootmacht worden erkend;
- Daarvoor wordt een politiek uitgedragen van 'vreedzame ontwikkeling';
- China maakt daarbij vooral gebruik van zijn 'soft power'.

IV.1 China's soft power

De weg naar wereldmacht loopt via regionale macht. Uitgaande van de veronderstelling dat China inderdaad de ambitie heeft op termijn een speler van mondiaal politiek gewicht te worden (zie volgende hoofdstuk), wil de Chinese leiding dus eerst een regionale grootmacht worden. Wellicht doet deze ambitie zich niet eens in de eerste plaats op militair gebied gelden, hoewel het land wat dit betreft de laatste tien jaar met een inhaalslag bezig is (zie hoofdstuk VI), als wel op economisch en cultureel terrein. De laatste tijd heeft China zich steeds meer als *soft power* gemanifesteerd:

*'China's Soft Power is its ability to influence by persuasion rather than coercion. This attractiveness can be conveyed through various means, including culture, diplomacy, participation in multinational organizations, businesses actions abroad, and the gravitational pull of a nation's economic strength.'*⁷⁰

Dit hoofdstuk gaat nader in op China en de Aziatische regio. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de buurlanden van China en de regionale rol van de VS. Verder wordt ingegaan op de betekenis van regionale organisaties voor het buitenlandse en veiligheidsbeleid van China.

IV.2 Geopolitiek

De Chinese buitenlandse politiek wordt na de dood van Mao Zedong in 1976 niet meer gedomineerd door ideologische tegenstellingen. Na 1989 – 1991 is er ook geen ideologische competitie meer met de Sovjet-Unie over de vraag wie de aanvoerder van een communistische wereldbeweging is. Door het wegvallen van deze determinanten van buitenlandse politiek zijn meer traditionele, geopolitieke thema's, op de voorgrond getreden. Deze zijn in het algemeen bepaald door de ligging van China, waarbij sprake is of was van grensgeschillen te land en ter zee. Hierbij gaat het in het bijzonder om de relaties met Rusland, Japan en India, alsmede de buurstaten rond de Zuid-Chinese Zee. De overheersende factor in deze context is echter de kwestie Taiwan (zie hieronder). Naarmate de economie van China zich verder ontwikkelde, is daar het zeker stellen van grondstoffen en energiedragers voor economische ontwikkeling bijgekomen.

⁷⁰ Joshua Kurlantzick, 'China's Charm: Implications of Chinese Soft Power', *Carnegie Endowment*, juni 2006. De auteur verbreedt hier de oorspronkelijke definitie van 'Soft Power' die door Joseph Nye is geïntroduceerd. Nye liet in zijn oorspronkelijke definitie investeringen, ontwikkelingshulp en officiële diplomatie namelijk buiten beschouwing, omdat hij dit meer tot 'hard power' rekende.

IV.3 De invloed van China in de regio

Regeringsvraag 8: (Hoe beoordeelt de AIV de invloed van China in de regio, onder andere in relatie tot de rol van de VS? Zijn er verschuivingen te verwachten?)

In antwoord op de vraag van de regering kan worden gesteld dat de regionale invloed van China onmiskenbaar toeneemt, waarbij al volop sprake is van verschuivingen op politiek, economisch en cultureel gebied.⁷¹ De AIV interpreteert de vraag van de regering echter als 'potentieel destabiliserende verschuivingen'.

Zover is het nog niet. De ontwikkeling van regionale vormen van samenwerking waarbij China een actieve rol speelt, vergt echter wel dat Peking afstand neemt van de traditie waarin het imperiale China, het 'Rijk van het Midden', van zijn buurvolken onderhorigheid verwachtte. De Chinese diplomatieke retoriek is daar ook duidelijk op gericht. China laat geen gelegenheid onbenut om te benadrukken dat het met betrekking tot zijn eigen machtsontplooiing een 'vreedzame ontwikkeling' (*peaceful development*) en een 'vreedzaam naast elkaar bestaan' (*peaceful co-existence*) met de buurstaten nastreeft.⁷²

IV.4 De positie van de VS in de regio

De VS zijn behalve 's werelds enige supermogendheid ook dé regionale mogendheid in de Stille Zuidzee (*Pacific*). Zo hebben zij veiligheidsgaranties verleend aan Japan, Zuid-Korea en Taiwan en zijn ze militair sterk aanwezig in de regio. Anders dan de EU, die de opkomst van China toch lange tijd voornamelijk door een economische bril heeft beschouwd, zien de VS China ook als een strategisch veiligheidsprobleem. Deze uiteenlopende perspectieven verklaren het verschil in benadering aan beide zijden van de Atlantische Oceaan.⁷³

Vanuit welbegrepen eigenbelang hebben China en de VS veel te winnen bij de ontwikkeling van een constructieve relatie. China is te druk met zichzelf bezig om op afzienbare termijn de overheersende Amerikaanse rol in de regio op politiek, economisch en militair gebied rechtstreeks te bedreigen. Maar '*Washington will also need to be prepared psychologically for the impact China's rise may have on the relative power and influence of the US in East Asia and beyond.*'⁷⁴

Dat de Chinese leiding niet en zeker niet in elk opzicht wenst te buigen voor de (militaire) superioriteit van de Verenigde Staten, bleek op 11 januari 2007, toen China met een ballistische raket een eigen weersatelliet vernietigde. Hiervan ging een belangrijke signaalwerking uit, zowel politiek als militair. Politiek, omdat China zich duidelijk niet wil

71 Joshua Kurlantzick, juni 2006.

72 Aanvankelijk gebruikte China vanaf 2003 de term 'vreedzame opkomst' ('peaceful rise'), maar dat werd in 2005 gewijzigd in 'vreedzame ontwikkeling' ('peaceful development') of 'vreedzaam naast elkaar bestaan' ('peaceful co-existence'), omdat 'opkomst' nog als te bedreigend werd ervaren.

73 De nationale veiligheidsstrategie van de VS stelt bijvoorbeeld dat '[the US] seeks to encourage China to make the right strategic decisions for its people, while we hedge against other possibilities', *The National Security Strategy of the United States of America*, maart 2006, p. 42.

74 C. Fred Bergsten, p. 159.

neerleggen bij de Amerikaanse aanspraak op de hegemonie in de ruimte.⁷⁵ Militair, omdat hiermee is aangetoond dat Peking capaciteiten in de ruimte van andere landen, met name van de VS, kan aangrijpen.

IV.5 Regionale organisaties

Regeringsvraag 10: (Wat is de betekenis van regionale organisaties als de Shanghai Cooperation Organisation (SCO) en het Asean Regional Forum (ARF) voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van China?)

Gezien de Chinese nadruk op *peaceful development* wordt in de regio met belangstelling gekeken naar de wijze waarop China zijn territoriale aanspraken in de Oost- en Zuid-Chinese Zee probeert te realiseren. Het conflict met Japan over de Senkaku/Diaoyutai-eilanden ligt nog geheel open. Maar ten aanzien van de Spratly-eilanden, die door China en een hele reeks van staten – ook onderling – worden betwist, geldt sinds 2002 een gemeenschappelijke gedragscode, die bepaalt dat dit conflict op vreedzame wijze zal worden opgelost. De desbetreffende verklaring is in januari 2007 bevestigd tijdens een topontmoeting tussen de tien ASEAN-landen⁷⁶ en China, op Cebu (Filippijnen).

De AIV onderstreept het belang van een vreedzame oplossing, waarop het Westen bij China bij voortdurend moet blijven aandringen. De Raad vraagt zich af of de internationale procedures van geschillenbeslechting, zoals het Internationale Gerechtshof of die onder het VN-verdrag inzake het Recht van de Zee, hier niet van dienst kunnen zijn. Een gedeelde soevereiniteit met een gemeenschappelijke exploitatie van grondstoffen kan uiteindelijk de best denkbare oplossing zijn. Van Chinese zijde zijn aan Japan al voorstellen gedaan om het geschil over de afbakening van exclusieve economische zones in de Oost-Chinese Zee uit de wereld te ruimen door een gezamenlijke winning van daar aanwezige aardgas (zie paragraaf IV.8).

Overigens toonde de conferentie op Cebu nog eens aan, hoezeer China thans in een constructieve verhouding met de buurlanden investeert: een nieuwe stap naar verruiming van het handelsverkeer werd gezet door een overeenkomst over de handel in diensten (nadat 18 maanden tevoren een soortgelijke overeenkomst was gesloten over de verlaging van tarieven op de handel in goederen).⁷⁷ Dit geschiedde tegen de achtergrond van een Chinees plan om op termijn een China-ASEAN vrijhandelsgebied te scheppen. Andere deelnemers pleitten voor een veel wijdere kring, tot en met bijvoorbeeld Australië. Op Cebu werd ook, met deelname van onder andere Japan, een voorstel over vermindering van de regionale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen aangenomen, waarvoor Japan twee miljard dollar toezegde.

75 Zie de 'U.S. National Space Policy' die president Bush op 31 augustus 2006 vaststelde. Daarin staat onomwonden dat de VS de hegemonie in de ruimte opeisen.

76 ASEAN bestaat uit de landen Brunei, Cambodja, Filippijnen, Indonesië, Laos, Maleisië, Myanmar, Singapore, Thailand en Vietnam.

77 Zie Roel Landingin en John Burton, 'China in key deal with Asean on services', *Financial Times*, 14 januari 2007.

Dergelijke ontwikkelingen overschaduwden intussen hetgeen in de APEC⁷⁸ (het verband van economische samenwerking van landen (niet alle) die in of aan de Stille Oceaan zijn gelegen), tot stand wordt gebracht. Desondanks kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de houding van de ASEAN-landen tegenover China wordt gekenmerkt door een zekere ambivalentie: aan de ene kant bestaat huiver voor een dominantie van de 'reuzendraak' die China nu eenmaal is, aan de andere kant incasseren zij graag de economische voordelen.⁷⁹ Zo is het Chinese handelsverkeer met ASEAN van 2005 op 2006 weer spectaculair gegroeid, met bijna een kwart, gepaard aan grote leningen van China aan ASEAN-landen.

Verder kan nog worden opgemerkt dat de ASEAN-landen, samen met China, Japan en Zuid-Korea, de Aziatische pijler vormen in ASEM, het politieke consultatieforum met de EU. Naar de mening van de AIV zou ook dit forum intensiever kunnen worden gebruikt om de rol van China als *responsible stakeholder* te stimuleren en tegelijkertijd de vreedzame ontwikkelingen in Oost- en Zuid-Oost-Azië te bevorderen.⁸⁰ Dit geldt te meer aangezien thans reeds vragen als de versterking van het multilaterale stelsel en vormen van regionale samenwerking (op basis van wederzijdse uitwisseling van ervaringen) onderwerp van bespreking zijn. Een goede gelegenheid voor de behandeling van nieuwe voorstellen biedt de eerstvolgende ASEM-top, die in oktober 2008 in China zal worden gehouden.

De Shanghai Cooperation Organisation en het Asean Regional Forum

De vraag naar de mogelijkheid tot versterking van regionale samenwerking is ook aan de orde bij de SCO⁸¹ en het ARF⁸², twee organisaties waarbij regionale veiligheid centraal staat. Volgens de AIV moet de EU de relaties met beide organisaties verdiepen met het doel de regionale veiligheidsdialoog meer substantie te geven. Onlangs is de EU voor het eerst officieel op bezoek geweest bij de SCO; het ARF was al een dialoogpartner van de EU. Hoewel China ook in de SCO en het ARF actief is om zijn beleid en ambities als groeiende regionale macht te verwezenlijken, is de reële betekenis van beide organisaties voor de regionale veiligheid voornamelijk echter beperkt.

78 APEC bestaat uit de landen Australië, Brunei, Canada, Chili, Volksrepubliek China, Filippijnen, Hongkong, Indonesië, Japan, Zuid-Korea, Maleisië, Mexico, Nieuw-Zeeland, Papoea Nieuw-Guinea, Peru, Rusland, Singapore, Taiwan, Thailand, Verenigde Staten en Vietnam.

79 Opmerkelijk is dat de aanspraak die Japan tijdens de discussie over de hervorming van de VN maakte op een permanent lidmaatschap van de Veiligheidsraad, door geen van de landen in Oost-Azië werd gesteund behalve door Singapore. Zoals bekend verzet China zich tegen een permanent lidmaatschap van Japan.

80 Een nuttige rol op de achtergrond speelt ook de ASEM ingestelde Asia-Europe Foundation (ASEF) als platform van samenwerking tussen de EU-lidstaten en de Aziatische landen, waaronder China. Deze instelling, die zich vooral richt op intellectuele, culturele en sociale uitwisselingen tussen vertegenwoordigers uit de betrokken samenlevingen, houdt zich ook bezig met de mensenrechten en problemen van politieke transitie.

81 De SCO bestaat uit: China, Rusland, Kazakstan, Oezbekistan, Tadzjikistan en Kirgizië. Staten met waarnemerstatus zijn: India, Pakistan, Iran en Mongolië.

82 Het ARF kent 25 leden: Australia, Brunei, Canada, China, European Union (troika), Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, New Zealand, PNG, Philippines, Republic of Korea, Russia, Singapore, Thailand, USA, Vietnam, Cambodia, India, Burma, Mongolia, the DPRK, Pakistan, and East Timor.

Vooral het belang van de SCO als regionale veiligheidsorganisatie moet door westerse landen niet worden overschat. De neiging tot overschatting lijkt mede te worden ingegeven door het feit dat het Westen geen deel van deze organisatie uitmaakt. Weliswaar stond de vergroting van de regionale veiligheid en stabiliteit bij de oprichting van deze organisatie centraal, maar daarbij ging het vooral om de beheersing van grensconflicten en grensoverschrijdende criminaliteit. Hoewel de SCO regelmatig militaire oefeningen tussen haar leden organiseert, is zij (evenmin als het ARF) geen militaire organisatie, zoals de Navo. Dat wordt ze ook niet; daarvoor zijn de onderlinge tegenstellingen te groot.

De twee belangrijkste leden van de SCO, Rusland en China, hebben namelijk ieder hun eigen prioriteiten binnen de SCO. China is het vooral te doen om de versterking van zijn belangen in Centraal Azië, om de stabilisatie van deze regio en om zijn energiebelangen aldaar veilig te stellen. Ook Rusland is gebaat bij een stabiel Centraal-Azië en tracht daarbij tevens zijn oude invloed in de voormalige Sovjetstaten te herwinnen. In dit kader probeert het de Amerikaanse invloed in de regio te beperken. Maar tegelijkertijd wil Rusland voorkomen dat China de dominante macht in Centraal-Azië wordt.

Want hoewel de verhoudingen tussen China en Rusland thans beter zijn dan ooit – Rusland is thans een belangrijke energie- en de grootste wapenleverancier van China – betekent dit niet dat tussen beide landen een brede belangengemeenschap bestaat. Nu al is zichtbaar dat de wederzijdse relatie door China's sterk groeiende economie in toenemende mate asymmetrisch wordt. Op langere termijn zou de opkomst van China een strategische bedreiging kunnen betekenen voor Rusland, dat in Azië toch al met een geringe en thans ook nog krimpende bevolking heeft te maken.

Het ARF is de enige regionale organisatie waarin regelmatig over regionale veiligheid wordt gesproken en waarvan ook westerse landen, waaronder de VS en de EU (vertegenwoordigd door de troika), deel uitmaken. Maar ook dit verband is geen militaire verdragsorganisatie. Hoewel het overlegforum op ministerieel niveau maar één keer per jaar kort bijeen komt, hebben op lager niveau regelmatig reguliere bijeenkomsten plaats waarbij het onderwerp veiligheid centraal staat. Het ARF lijkt dan ook het enige platform te zijn om afspraken te maken over vertrouwenwekkende maatregelen in Oost-Azië, min of meer volgens het model van de OVSE in Europa.

Dergelijke maatregelen zouden een stap kunnen betekenen in een proces van coöperatieve veiligheid, waarbij de betrokken landen rekening houden met de legitieme veiligheidsbelangen van elkaar. Te denken valt aan uitwisseling van gegevens over militaire vermogens, vooraankondiging van militaire oefeningen en toelating van waarnemers bij zulke oefeningen. Tevens is thans binnen de groep van het ARF een discussie gaande de veiligheidsdoelstellingen van dit verband drastisch uit te breiden tot terreinen als vredesmacht en bemiddeling in opkomende conflicten. De EU zou kunnen bezien op welke wijze deze ontwikkeling kan worden bevorderd, aangezien zij de stabiliteit in de regio aanzienlijk zou kunnen vergroten. Zo ver is het echter nog niet: zolang een serieuze regionale veiligheidsorganisatie ontbreekt, blijven de VS de garantieverstrekker van regionale veiligheid.

IV.6 Taiwan

In het Oost-Aziatische gebied blijft de kwestie-Taiwan de belangrijkste bron van politieke onzekerheid, zeker in het licht van de hervormingen van de Chinese militaire macht (zie hierover nader hoofdstuk VI). De Chinese wet van maart 2005 die het gebruik van geweld tegen dit eiland rechtvaardigt ('Anti-afscheidingswet') indien Taiwan zichzelf onafhankelijk verklaart, is niet bevorderlijk voor een klimaat van wederzijds vertrouwen.

Toch lijkt de spanning tussen Taiwan en het Chinese vasteland de laatste tijd weer wat te verminderden. Mogelijk heeft de Chinese leiding haar toon gematigd in de verwachting dat de uitkomst van de parlementsverkiezingen in december 2007 en de presidentsverkiezingen in maart 2008 winst zullen laten zien voor de huidige oppositiepartij, die op het gebied van nationale onafhankelijkheid een meer gematigde koers vaart. Wellicht speelt ook mee dat Washington Taipei intussen herhaaldelijk heeft laten weten dat het niet hoeft te rekenen op militaire bijstand, als het zelf de onafhankelijkheid uitroept.⁸³ De Amerikaanse regering voert hiertoe een beleid van *dual restraint*. Enerzijds wordt China afgeschrikt (*deterrence*) ten aanzien van Taiwan geweld te gebruiken, terwijl anderzijds Taiwan wordt ontraden eenzijdig stappen richting onafhankelijkheid te zetten.⁸⁴

Ook al is de politieke situatie niet geheel vergelijkbaar, de AIV beschouwt het zogenaamde Hong Kong- en Macaamodel ('een land, twee systemen') als een serieuze mogelijkheid om het onderhavige dispuut uiteindelijk op te lossen. Dit geldt temeer daar enerzijds de publieke steun voor het idee van nationale onafhankelijkheid in Taiwan aanzienlijk is getoond en anderzijds dit model ook op steun van Peking kan rekenen. De AIV beseft evenwel dat deze oplossing voor Taiwan pas aan de orde is, wanneer aan beide kanten een aanmerkelijke politieke transformatie heeft plaatsgehad.

IV.7 Noord-Korea

Speciale aandacht verdient ook het vraagstuk Noord-Korea. Ten aanzien van dit land neemt China een bijzondere positie in. Zonder de Chinese interventie in de Koreaanse oorlog (1950 – 1953) zou het communistische regime van Pyongyang destijds hoogstwaarschijnlijk niet overeind zijn gebleven. Beide landen zijn de erfgenamen van eenzelfde ideologie, maar hebben daaraan een radicaal andere politieke invulling gegeven. Ze zijn buurlanden van elkaar, met dien verstande dat Noord-Korea voor een aantal van zijn vitale voorzieningen sterk afhankelijk is van China. China beheerst naar schatting ongeveer 60 procent van de Noord-Koreaanse markt. Als blijk van zijn nauwe betrokkenheid treedt Peking als gastheer op bij het zogenaamde zespartijenoverleg⁸⁵ over Noord-Korea.

Het valt aannemelijk te maken dat de Chinese leiders zich in hun politiek ten opzichte van dit land laten leiden door twee belangen. Het eerste belang is het voorkomen van een zodanige ineenstorting van het Noord-Koreaanse bewind, dat daar een totale chaos ontstaat en als gevolg daarvan een massale uittocht van de bevolking naar China op gang komt. Dit belang wordt duidelijk ook gedeeld door de leiders van Zuid-Korea. Overigens moet op langere termijn ook serieus rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een herenigd Korea.⁸⁶

Het tweede Chinese belang is de beteugeling van de opbouw van een kernwapencapaciteit, die voor Japan reden zou kunnen zijn eveneens de nucleaire drempel te overschrijden.

⁸³ *The Economist*, 6 januari 2007.

⁸⁴ Richard I. Armitage, Joseph S. Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, 'Center for Strategic and International Studies' (CSIS), Washington D.C., februari 2007.

⁸⁵ Het zespartijenoverleg bestaat uit China, Japan, Noord-Korea, Rusland, de VS en Zuid-Korea.

⁸⁶ In het 'bipartisan' rapport van Richard L. Armitage en Joseph N. Nye wordt zelfs gesproken over '[t]he inevitable transition to a unified Korea', februari 2007, p. 7.

China deelt dit belang met vele andere landen, maar stelt grenzen aan de strafmaatregelen die het bereid is te steunen, kennelijk omdat die in zijn ogen in strijd komen met het eerste belang. In reactie op de raketproef in juli 2006 en de beweerde succesvolle ondergrondse kernproef in oktober 2006 ging China echter wel akkoord met beperkte strafmaatregelen.⁸⁷ Daarnaast blijft China voortdurend de VS aanwijzen als het land dat de sleutel in handen heeft om Pyongyang van zijn kernwapenprogramma te doen afzien.

Desondanks is het evident dat China, in het kader van het genoemde zespartijenoverleg, een belangrijke rol heeft gespeeld bij het bereiken van het nucleaire akkoord met Noord-Korea in februari 2007. Overigens moet nog blijken of dit akkoord, dat Noord-Korea verplicht tot het stilleggen van de kerncentrale in Yongbyon en de toelating van IAEA-inspecteurs in ruil voor olieleveranties en noodhulp, in een volgende fase metterdaad leidt tot vernietiging van de kernwapens die het land – vermoedelijk – bezit.

Mocht het zespartijenoverleg succesvol zijn, dan kan deze formule, bij gebrek aan iets beters, mogelijk het begin vormen van een regionale veiligheidsorganisatie.⁸⁸ Men moet evenwel bedenken dat de EU geen deelnemer is aan dit overleg. Mede daarom meent de AIV dat het beleid van de EU erop moet zijn gericht meer betrokken te geraken bij dit overleg. Hij roept in herinnering dat de EU destijds het beleid van de regering Clinton ook financieel steunde.⁸⁹

IV.8 Japan

Het behoeft nauwelijks betoog dat de stabiliteit in Oost-Azië, behalve met een bevredigende regeling van het kernenergieprogramma van Noord-Korea, ten zeerste is gediend met een goede verhouding tussen China en Japan. De relatie tussen beide landen heeft de laatste jaren behoorlijk onder druk gestaan.⁹⁰ Wel heeft de regeringswisseling in Japan van het afgelopen najaar geleid tot een dooi in de nogal ijzige politieke betrekkingen. Het eerste buitenlandse bezoek van de nieuwe Japanse premier betrof China. Maar ook China dient, vanzelfsprekend, van zijn kant bij te dragen tot een verdere verbetering van de onderlinge verstandhouding. Een belangrijke stap in deze richting vormde het bezoek van premier Wen aan Japan in de eerste helft van april 2007. In een toespraak tot het Japanse parlement sprak de Chinese leider zich uit voor een gezamenlijke (dit wil zeggen Chinees-Japanse) winning van gas in velden gelegen in de Oost-Chinese Zee, die een zee zou moeten worden van 'vrede, vriendschap en samenwerking'.⁹¹

87 Zie resolutie S/RES/1718, 14 oktober 2006.

88 Zie Armitage en Nye, februari 2007.

89 Volgens de afspraken uit de jaren negentig betaalde de EU mee aan de bouw van een lichtwaterreactor in Noord-Korea ('Korean Peninsula Energy Development Organization' ofwel KEDO). In 2006 is besloten dit KEDO-programma te beëindigen, nadat de betalingen al waren bevroren sinds Noord-Korea in 2003 uit het Non-proliferatieverdrag stapte.

90 Willem van Kemenade, *China and Japan: Partners or Permanent Rivals?* Clingendael Diplomacy Papers, No. 9, november 2006.

91 *De Volkskrant*, 13 april 2007.

Met alle begrip voor de historisch gefundeerde anti-Japanse gevoelens in China kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de leiders in Peking deze gevoelens soms kunstmatig aanwakkeren om de aandacht van binnenlandse problemen af te leiden. Zoals eerder opgemerkt, vormt – naast economische prestaties – nationalisme de belangrijkste bron van legitimiteit van het Chinese regime. In dit opzicht leveren de Chinees-Japanse relaties, na Taiwan, regionaal de meeste risico's op. De AIV verwijst in dit verband ook naar zijn conclusies in hoofdstuk III over de ontwikkeling van de interne situatie.

Een recente ontwikkeling, in dit bestek niet zonder betekenis, is de ondertekening van een militaire samenwerkingsovereenkomst tussen Japan en Australië op 13 maart 2007. Deze overeenkomst biedt geen wederzijdse veiligheidsgaranties – dat doen de VS al voor beide landen – maar kan wel ertoe bijdragen dat de regionale invloed van deze twee welvarende democratieën wordt vergroot.⁹² Tegelijkertijd hebben deze twee landen opgeroepen om de trilaterale strategische dialoog met de VS te versterken. Deze dialoog is vorig jaar op initiatief van de VS tot stand gekomen ter vergroting van de samenwerking van de drie bondgenoten. Tokyo en Canberra ontkennen dat deze militaire samenwerking tegen een ander land is gericht. Maar hoe kan deze samenwerking in Peking anders worden geïnterpreteerd dan als een reactie op de (militaire) opkomst van China?

De AIV legt er de nadruk op dat voorkomen moet worden dat in de regio twee kampen ontstaan waartussen landen moeten kiezen. In dat geval zouden sommige Aziatische landen de kant kiezen van de VS en Japan, maar de meeste landen uit de regio zullen waarschijnlijk de voorkeur geven aan een positie van strikte neutraliteit of zich verbinden met China. Een gepolariseerde politieke constellatie die herinneringen oproept aan de Koude Oorlog, zou daarvan het gevolg zijn.⁹³ Daarom zijn goede betrekkingen tussen enerzijds Japan en China en anderzijds de VS en China van kardinale betekenis. Een EU die haar internationale ambities in daden weet om te zetten, kan in dit opzicht mettertijd ook een positieve ondersteunende rol spelen (zie hoofdstuk VII).

92 'Asia's Democratic Alliances', *The Wall Street Journal*, 15 maart 2007.

93 Armitage en Nye, februari 2007, p. 14.

V China op mondiaal niveau

Sleutelstellingen

- *China streeft naar de status van wereldmacht;*
- *China stuurt aan op een multilateraal stelsel als alternatief van een unilaterale ordening;*
- *China tracht grondstoffen zeker te stellen voor zijn economische opkomst.*

V.1 China op mondiaal politiek gebied steeds meer aanwezig

De economische opkomst van China is mogelijk geworden door de toenemende globalisering. Hetzelfde effect van een kleiner wordende wereld zorgt er echter voor dat China ook op politiek gebied steeds pregnanter aanwezig is. Ten dele komt dit doordat China meer voor zijn nationale belangen opkomt. Anderzijds vraágt de wereld ook om meer politieke bemoeienis van China, bijvoorbeeld bij internationale humanitaire vraagstukken als de burgeroorlog in Soedan of op het gebied van nucleaire non-proliferatie, waarbij Noord-Korea het meest in het oog springt.

V.2 Stelsel van wereldbesturing⁹⁴ heeft revisie

De opkomst van China is nog eens aanleiding te onderstrepen dat het bestaande stelsel van wereldbesturing (*global governance*) onvoldoende ruimte biedt aan de opkomende economische machten en derhalve toe is aan een structurele hervorming. Deze zal echter alleen geleidelijk tot stand kunnen komen. In hoofdstuk II is al aandacht besteed aan de ervaringen met het lidmaatschap van China (sinds 2001) van de WTO.

Aandacht verdient ook China's positie met betrekking tot de G-8 en het lidmaatschap van het land van het IMF en de Wereldbank.⁹⁵ In overeenstemming met zijn pleidooi voor een invoeging van China in het internationale politieke en economische bestel, is de AIV van mening dat de samenstelling van de G-8 aan herziening toe is en dat het tijd is om de toetreding van China bespreekbaar te maken. Deze overleggroep zal haar pretentie van directorium van de wereldeconomie overigens alleen kunnen waarmaken, indien alle werkelijk grote economische spelers daarin zijn vertegenwoordigd.

Wat betreft China's positie in het IMF, wordt opgemerkt dat tijdens de jaarlijkse vergadering van het Fonds in Singapore in september 2006 is besloten tot een aanpassing van de stemgewichten van de lidstaten van het IMF. De stem van economisch sterke landen telt aanzienlijk zwaarder dan van de zwakke. Bedoelde aanpassing weerspiegelt de recente

94 Met opzet wordt gekozen voor deze term in plaats van wereldbestuur als vertaling van 'global governance'. Naast het feit dat – ondanks het bestaan van de VN-Veiligheidsraad – een effectief sanctionerend gezagscentrum in de wereld ontbreekt, omvat het begrip 'governance' immers niet alleen formele, maar ook informele stuurmechanismen die kunnen worden toegepast om regulerend op te treden en collectieve doeleinden te bereiken. Naast internationale organisaties zijn in dit verband internationale regimes, informele overleggroepen en netwerken, alsmede publiek-private samenwerkingsverbanden van betekenis.

95 In het AIV-rapport over de toekomst van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), dat in maart 2007 is verschenen, wordt ook de mogelijkheid onder ogen gezien van een versterking van de relatie van China met deze organisatie. *De OESO van de toekomst*, advies nummer 54, Den Haag, maart 2007.

veranderingen in de wereldeconomie, vooral als gevolg van de opkomst van lage-inkomenslanden, zoals China. De herziening moet worden voltooid tijdens de jaarvergadering van het fonds in september 2007 en uiterlijk tijdens de jaarvergadering van 2008.

Voor het ontwerp van een nieuwe quotaformule, die de stemverhoudingen in het IMF regelt, vormt nog een probleem. Er moet worden bepaald welke variabelen hierin worden opgenomen en welk gewicht hieraan moet worden gegeven. In het nieuwe ontwerp zullen naar alle waarschijnlijkheid ook bevolkingsomvang, koopkrachtpariteiten (in plaats van officiële wisselkoersen) en vraag naar IMF resources een rol spelen.⁹⁶ De toenemende betekenis van lage-inkomenslanden gaat hoe dan ook ten koste van de gevestigde positie van landen als Nederland. Desondanks spreekt het voor de AIV vanzelf dat ook Nederland, dat optreedt als aanvoerder van een kiesgroep van een groot aantal landen, in het belang van een betere afspiegeling van de nieuwe internationale krachtsverhoudingen verdere aanpassingen van de stemgewichten steunt. *Mutatis mutandis* staat de AIV ook een soortgelijke verandering voor in de Wereldbank.

In dit hoofdstuk is het vizier verder gericht op de rol van China in de Verenigde Naties.

V.3 De rol van China in de Verenigde Naties

Regeringsvraag 1: (Hoe beoordeelt de AIV de Chinese opstelling in multilaterale fora en met name de Chinese opstelling als één van de vijf permanente leden in de VN(-Veiligheidsraad)? Wat betekent dit voor het functioneren van met name de VN (-Veiligheidsraad)?

Onmiskenbaar is in dit opzicht sprake van een positieve ontwikkeling. Lange tijd is China (dit wil zeggen na de wisseling in de bezetting van de Chinese VN-zetel in 1971) een passief en nogal defensief lid geweest, dat zelden bereid was de agenda mee te bepalen en dat zich bij gevoelige kwesties veelal van stemming onthield. Tegenwoordig treedt het land in VN-kader met meer zelfvertrouwen op en legt het een grotere assertiviteit aan de dag. Waar China zich in het verleden verzette tegen het opleggen van sancties, ondersteunde het bijvoorbeeld in oktober 2007 Resolutie 1718. Deze maakte de weg vrij voor het nemen van strafmaatregelen tegen Noord-Korea naar aanleiding van de kernproef die dit land – naar alle waarschijnlijkheid – had uitgevoerd. Peking had zich eerder al aangesloten bij de internationale veroordeling van – de als provocerend beschouwde – Noord-Koreaanse raketlanceringen in juli 2006. En in maart 2007 stemde het wederom voor sancties tegen het Iraanse nucleaire verrijkingprogramma.

China lijkt het adagium van de vroegere leider Deng Xiaoping, te weten ‘*taoguang yanghui*’ (ambities verbergen en tegelijk je klauwen vermommen), te hebben verlaten. China is op zoek naar een leidende rol in de volkerenorganisatie en is ook bereid meer verantwoordelijkheid voor de handhaving van vrede en veiligheid in de wereld te aanvaarden. Zo staat het nu als nummer 13 op de ranglijst van landen die troepen bijdragen aan VN-vredesoperaties. Zijn bijdrage in aantallen manschappen is groter dan die van de overige permanente leden van de Veiligheidsraad. Chinese militairen zijn niet alleen naar Afrika uitgezonden (onder andere Congo, Liberia en Zuid-Soedan), maar Chinese oproerpolitie (!) is ook in Haïti opgetreden om de onrust aldaar te helpen bezweren. Het trok vooral de aandacht dat de Chinese regering begin november 2006 aanbood 1.000 militairen als vredeshandhavers te sturen naar het zuiden van Libanon. Dit alles onder de vlag van de

96 *IMF Survey*, Vol 36, No. 4, 26 februari 2007, p. 52-56. Zie ook <www.imf.org> onder andere het persbericht ‘IMF Board of Governors Approves Quota and Related Governance Reforms’, 06/205, 18 september 2008.

volkerenorganisatie en ondanks de bijna nationale rouw in China over een aantal Chinese blauwhelmen dat omkwam bij de Israëliëse bombardementen op Zuid-Libanon in juli 2006.

Het spreekt vanzelf dat China moet worden aangemoedigd zijn inzet voor de uitvoering van VN-taken, niet alleen op het terrein van internationale veiligheid maar ook op het gebied van economische ontwikkeling, te vergroten. Eén van de middelen hiertoe is de geleidelijke opheffing van de bestaande ondervertegenwoordiging van China in het apparaat van de volkerenorganisatie.⁹⁷

V.3.1 Responsibility to protect

Op zichzelf kan de geschetste ontwikkeling bijdragen tot een beter functioneren van de VN-Veiligheidsraad. De AIV meent echter dat op dit punt voorzichtigheid is geboden in het uitspreken van hooggestemde verwachtingen. Gezien de strikte opvattingen over nationale soevereiniteit en non-interventie die China steeds heeft gehuldigd, kan het als een doorbraak worden gezien dat in september 2005 ook de leiders van dit land akkoord zijn gegaan met het idee van *responsibility to protect*. Dit behelst de gedachte dat regeringen primair verantwoordelijk zijn hun onderdanen te vrijwaren van 'genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdaden tegen de mensheid'. Als regeringen daartoe niet in staat of bereid zijn, heeft de Veiligheidsraad echter de plicht die verantwoordelijkheid over te nemen en passende maatregelen, zo nodig op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest, te nemen.⁹⁸

V.3.2 Terughoudend ten aanzien van VN-bemoeienis

Tegelijk moet echter worden vastgesteld dat, China nog zeer terughoudend is in de praktische toepassing van het concept *responsibility to protect*. Het land hanteert nog steeds een sterk restrictieve uitleg van het begrip 'bedreiging van de vrede' in artikel 39 van het Handvest. Dit artikel bepaalt in feite dat dwangmaatregelen alleen kunnen worden genomen indien de Veiligheidsraad besluit dat sprake is van een bedreiging of schending van de internationale vrede. Wanneer men te maken heeft met grootschalige schendingen van mensenrechten die humanitaire interventie zouden rechtvaardigen, rijst de vraag of deze schendingen de internationale vrede werkelijk bedreigen en of derde staten in humanitaire noodomstandigheden het heft in eigen handen mogen nemen.⁹⁹

Het is moeilijk te beoordelen, of de Chinese gereserveerdheid tegenover vergaande VN-bemoeienis moet worden verklaard uit het historisch trauma van angst voor aantasting van de nationale soevereiniteit, of dat deze reserve eerder te maken heeft met economische belangen dan wel overwegingen van politieke zelfhandhaving. De AIV verwijst in dit verband niet alleen naar het oude vraagstuk van Tibet, maar ook naar de positie van de moslimbevolkingsgroepen (in het bijzonder de Oeigoeren, Kazachen, Tadzjiek en Kirgiezen, die verwant zijn met de etnisch-Turkse volkeren in Centraal-Azië) in vooral het noordwesten van China (Xinjiang).

97 Het aantreden van de Chinese arts, Margaret Chan, als directeur-generaal van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) op 1 januari 2007 kan worden gezien als blijk van de toegenomen belangstelling van China voor het functioneren van de volkerenorganisatie als geheel.

98 Zie *World Summit Outcome*, VN Doc. A/RES/60/1, 24 oktober 2005, paragraaf 138-139.

99 Zie ook AIV-adviezen *Humanitaire interventie*, advies nummer 13, Den Haag, april 2000 en *Falende Staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid*, advies nummer 35, Den Haag, mei 2004.

Intussen wijzen diverse ontwikkelingen erop dat China bereid is, tenminste als het om geografisch ver weggelegen gebieden gaat, mee te gaan met internationale bemoeienis met wat het tot de jaren negentig als louter nationale aangelegenheden beschouwde. Keerpunten waren in dit verband de Chinese instemming in 1991 met Veiligheidsraad-resolutie 688 ter bescherming van de Koerden en Sh'iten in Irak en in 1994 met Veiligheidsraad-resolutie 940, die de weg vrijmaakte voor het VN-optreden in Haïti om de democratisch gekozen President Aristide opnieuw in het zadel te helpen.

Ten aanzien van het dichterbij gelegen Myanmar (voorheen Birma) toonde China zich echter recent weer onbuigzaam toen het ging om de veroordeling van een regime dat doelwit is van brede internationale kritiek. Samen met Rusland trof het op 12 januari 2007 een ontwerpresolutie hierover in de Veiligheidsraad met een veto.¹⁰⁰ Los van deze bijzondere context geldt dat, voor zover China strafmaatregelen tegen een VN-lidstaat ondersteunt (zoals in het geval van Noord-Korea en Iran), het niet genegen is deze te verruimen tot militaire dwangmaatregelen (ex artikel 42). Het staat hierin trouwens niet alleen. Ook Rusland en talrijke landen buiten de westerse wereld volgen deze lijn.

V.4 Het nucleaire beleid

China is een van de vijf kernwapenstaten die in het Non-proliferatieverdrag (NPV) als zodanig worden erkend, naast Frankrijk, de VS, het Verenigd Koninkrijk en Rusland. Nucleaire afschrikking (*deterrence*) is één van de belangrijkste pijlers van de Chinese veiligheidsstrategie. Stabiele afschrikking vereist dat een kernwapenstaat over een onkwetsbaar tweedeslagvermogen beschikt, waarmee een ander (kernwapen)land altijd rekening moet houden. China heeft overigens een *no-first-use*-verklaring afgegeven.

Het nucleaire beleid van China wordt gekenmerkt door een nog hogere mate van geheimhouding dan bij de andere kernmachten. Zeker is dat er al enige tijd een moderniseringsprogramma loopt en dat China het aantal kernwapens uitbreidt, maar daarover bestaan alleen sterk uiteenlopende schattingen. Volgens het SIPRI jaarboek 2006 zou China ongeveer 130 kernwapens operationeel hebben en zou het daarnaast nog een gering aantal in opslag hebben.¹⁰¹ Deze aantallen liggen ver onder die van de VS en van Rusland. In dit verband kan overigens worden gewezen op het huidige Chinese programma om zijn positie in de ruimte te verstevigen en zelfs om over 15 jaar een Chinees op de maan te zetten. De rakettechnologie die hiervoor nodig is, heeft vanzelfsprekend een *dual use* karakter.

Het Chinese nucleaire beleid en de omvang van zijn arsenaal worden vooral bepaald door de verhouding tot de VS. Het uitgangspunt is minimaal verzekerde afschrikking. Behalve dat een modernisering van de overwegend verouderde Chinese systemen waarschijnlijk alleen al nodig is voor het behoud van een geloofwaardige afschrikking, kan deze modernisering ook niet los worden gezien van de Amerikaanse *New Triad* uit de 'Nuclear Posture Review' uit januari 2002. Deze *New Triad* bestaat uit 1) zowel nucleaire als conventionele aanvalssystemen (deze poot omvat de 'oude triad' van op land gestationeerde intercontinentale ballistische raketten, op onderzeeboten gestationeerde ballistische raketten en met nucleaire bewapening uitgeruste langeafstandbommenwerpers), 2) een actieve en passieve verdediging (deze poot omvat het *Ballistic Missile Defence*-programma

¹⁰⁰ Opmerkelijk is dat ook Zuid-Afrika behoorde tot de tegenstemmers.

¹⁰¹ SIPRI jaarboek 2006, p. 657.

(BMD) in onder andere Japan) en 3) een gerevitaliseerde defensie-industrie die in staat is om op tijd nieuwe capaciteiten te leveren.¹⁰² China is bezorgd dat door dit Amerikaanse beleid zijn militaire positie wordt aangetast.

Betoogd kan immers worden dat, vanuit Chinees perspectief, een nachtmerriescenario is een Amerikaanse conventionele (raket)aanval die in één klap het merendeel van de Chinese kernwapens zou uitschakelen. Het kleine aantal Chinese kernwapens dat deze slag zou overleven, wordt in dit scenario vervolgens door het Amerikaanse BMD in Japan onderschept, waardoor de gegarandeerde mogelijkheid van een nucleaire vergelding wegvalt. Dat haalt de grondslag van afschrikking onderuit. Daarbij komt de vraag hoe reëel een nucleaire vergelding eigenlijk is, als sprake is van een conventionele aanval waarbij naar verhouding slechts geringe schade wordt aangericht.¹⁰³

Door de modernisering en de uitbreiding van het kernwapenarsenaal vergroot China zijn tweedeslagvermogen. In feite dekken de Chinese leiders zich dus in tegen de Amerikaanse *hedge* (of andersom). In ieder geval wordt hierdoor het risico van een hernieuwde nucleaire wapenwedloop vergroot. Dit onderstreept alleen maar het belang dat de nucleaire dialoog tussen China en de VS metterdaad goed op gang komt.

V.5 Non-proliferatie en wapenbeheersing

Regeringsvraag 7: (Hoe kan Nederland bevorderen dat China zich opstelt als een constructieve partner op het wereldtoneel op het gebied van vrede en veiligheid, waaronder op het gebied van wapenbeheersing en non-proliferatie? Welke (aanvullende) initiatieven zouden hieraan kunnen bijdragen?)

Ruwweg gezegd, komt de Chinese positie inzake wapenbeheersing en non-proliferatie erop neer dat het land vooral actief is op het gebied van nucleaire non-proliferatie, minder op het gebied van biologische en chemische wapens en vrijwel niet op het gebied van conventionele wapens. Naarmate China economisch opkomt, wordt ook steeds meer een beroep op China gedaan om zijn verantwoordelijkheid te nemen op het gebied van non-proliferatie en wapenbeheersing. Peking hecht daarbij groot belang aan een multilaterale aanpak. Het is dan ook zeker niet geporteerd voor eenzijdige Amerikaanse initiatieven als het nucleaire akkoord met India uit maart 2006, dat volgens Peking een voorbeeld is van de Amerikaanse dubbele standaard.¹⁰⁴

Behalve dat dit akkoord het multilaterale non-proliferatieregime ondergraaft, zet China ook vraagtekens bij de motieven van de VS. In Washington doet immers de theorie de ronde, dat de positie van India moet worden versterkt als regionale tegenwicht tegen de opkomst van China. China moet trouwens nog instemmen met de Amerikaanse-Indiase

102 *Nuclear Posture Review*, 8 januari 2002.

103 Zie bijvoorbeeld Brad Roberts, *China, Deterrence, and the New Triad*, lezing aan de Tufts University, VS, 2003, <<http://fletcher.tufts.edu/news/2004/02/china.shtml>>.

104 Zie AIV, *Het nucleaire non-proliferatie regime: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak*, advies nummer 47, Den Haag, januari 2006, p. 19. Overigens heeft het parlement van India ten tijde van de vaststelling van dit advies nog niet met deze nucleaire deal ingestemd.

overeenkomst in de *Nuclear Suppliers Group* (NSG),¹⁰⁵ waar het een veto heeft. Naar verwachting zal dit onderwerp in de loop van 2007 op de agenda van de NSG staan. Ook NSG-lid Nederland moet hierover dan een standpunt innemen.

Hoe dan ook, in internationaal verband moet bij China voortdurend worden aangedrongen op ondertekening, ratificatie en naleving van relevante multilaterale non-proliferatie- en wapenbeheersingsverdragen. Zo moet het worden aangemoedigd samen met de andere kernwapenstaten meer te doen om de aantallen kernwapens te verminderen overeenkomstig artikel VI van het Non-Proliferatieverdrag (NPV). China heeft, net als bijvoorbeeld de VS, het *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) nog niet geratificeerd.

Daarnaast is China geen lid van in oorsprong Westerse overleggroepen zoals het *Missile Technology Control Regime* (MTCR). Verder is het evenmin partij bij *The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation* (relevant vanwege Noord-Korea), is het geen lid van de *Australia Group* (*AG Guidelines: Guidelines For Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items*) en neemt het geen deel aan het *Wassenaar Arrangement* (exportcontroleregime met betrekking tot conventionele militaire en *dual use* goederen).

De AIV beseft dat de deelname van China aan genoemde overleggroepen van leverancierlanden van militair gevoelige producten en technologieën voorlopig niet aan de orde is. Mocht China zich echter in de verdere toekomst in positieve zin ontwikkelen volgens de maatstaven van *responsible stakeholder*, dan dient te worden nagegaan hoe het land op enigerlei wijze bij het desbetreffende stelsel van overleg en afspraken kan worden betrokken. Verder is de Raad van oordeel dat het wenselijk is te bezien hoe China toch op enigerlei wijze kan aansluiten bij het Amerikaans geleide *Proliferation Security Initiative* (PSI), waarover China zich in het verleden negatief heeft uitgelaten. Overigens is China zeker niet het enige land dat meer verantwoordelijkheid zou kunnen nemen voor het bereiken van doelen van wapenbeheersing.

Ten aanzien van Noord-Korea is al gewezen op de constructieve rol van China in het zespartijenoverleg. Met betrekking tot de veronderstelde militair-nucleaire aspiraties van Iran is China de laatste tijd schoorvoetend bereid gebleken mee te gaan met beperkte VN-strafmaatregelen tegen dat land. Eind maart 2007 stemde Peking nog voor Veiligheidsraadsresolutie 1747 waarin Iran wordt veroordeeld en waarin verdergaande sancties tegen Iran zijn neergelegd.¹⁰⁶ In deze resolutie is overigens ook een passage opgenomen waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat het streven gericht is op de verwezenlijking van een kernwapenvrij Midden-Oosten, daarbij inbegrepen relevante overbrengingsmiddelen. China zou daarbij nog een actievere rol kunnen spelen. Het land staat voor de keuze of het zijn economische belangen (i.c. behoefte aan olie en gas) en zijn traditionele weerzin tegen interventie zwaarder laat wegen dan het belang dat is gelegen in de niet-verspreiding van kernwapens.

V.6 Grondstoffen, energie en Afrika

De grote assertiviteit waarmee China momenteel tracht zijn steeds toenemende behoefte aan grondstoffen (bijvoorbeeld koper, tin, kobalt, wolfram, niobium et cetera) en energie

105 De NSG bestaat uit de 45 belangrijkste leveranciers van nucleaire brandstof en technologie en ziet toe op de exportcontroles op nucleaire en aanverwante goederen.

106 VN-resolutie 1747, 24 maart 2007.

zeker te stellen door bilaterale overeenkomsten met tal van landen, zou tot een competitie met de EU-landen en het Westen in het algemeen kunnen leiden.¹⁰⁷ De hoeveelheid beschikbare grondstoffen en energiedragers is immers beperkt. Dit vormt een reden temeer om de samenwerking tussen de EU en China uit te breiden tot het domein van de energievoorziening, zoals in het kader van het nieuwe Strategische Partnerschap ook wordt beoogd.

Daarnaast rijst de vraag of het streven van China zijn economische belangen te behartigen, ook in landen met een verwerpelijk politiek bewind als in het huidige Zimbabwe, niet regelrecht ingaat tegen de tendens van groeiende aandacht voor goed bestuur (*good governance*), de beginselen van de rechtsstaat (*rule of law*), corruptie en bescherming van het milieu door het internationale bedrijfsleven en internationale organisaties. Deze doelen worden immers ondergraven door het Chinese beleid dat uitsluitend gericht lijkt te zijn op het zeker stellen van een ongestoorde aanvoer van grondstoffen en energiedragers uit tal van landen, inclusief landen die tot de paria's van de internationale samenleving behoren. Daarbij springt vooral het Chinese Afrika-beleid in het oog.

China bedrijft in Afrika wat het zelf een 'waardenvrije' politiek noemt¹⁰⁸, maar die evengoed als machiavellistisch kan worden gekwalificeerd. Gebruik makend van zijn *soft power*, verhoogt het zijn status als mondiale speler door zichzelf in Afrika als alternatief voor het Westen op te werpen. Tegelijkertijd vergroot het zijn strategische en economische belangen in Afrika ter ondersteuning van de eigen economische opkomst.¹⁰⁹

Een gevoelige kwestie betreft Soedan. Eind 2006 leek in het Chinese beleid zich ten aanzien van dit land, in samenhang met de grootschalige schendingen van mensenrechten in Darfur, een wending af te tekenen. Bij de Chinees-Afrikaanse top die in november 2006 in Beijing is gehouden, sprak president Hu de Soedanese leider, Omar Hassan al-Bashir, hier voor het eerst op aan. China drong er vervolgens bij Soedan op aan om een gemengde VN-AU vredesmacht in Darfur te aanvaarden. En bij het bezoek van de Chinese president aan acht Afrikaanse landen, waaronder Soedan (begin februari 2007), stond Darfur wederom op de agenda. Aangenomen moet echter worden dat de Chinese president bij die gelegenheid, al dan niet vanwege de grote economische belangen van China in Soedan – China is Soedans belangrijkste afnemer van olie – niet bereid was de machthebbers in Khartoem het vuur na aan de schenen te leggen.¹¹⁰ In feite behoorde China tot de landen die multilateraal optreden tegen Soedan hebben geblokkeerd.¹¹¹

107 Zie ook AIV advies nummer 46, december 2005.

108 *China's Africa policy*, januari 2006.

109 Ian Taylor, 'China's oil diplomacy in Africa', *International Affairs*, 82: 5, 2006.

110 Vooral in de Amerikaanse pers werd het besluit van China gehekelde Soedan een lening te verschaffen om een paleis voor de Soedanese president te bouwen. Zie bijvoorbeeld Sebastian Mallaby, 'A Palace for Sudan', *The Washington Post*, 5 februari 2007.

111 Zie Jonathan Fenby, 'China's great wall of intransigence', *Financial Times*, 26 februari 2007.

Mocht er ondanks de gemengde signalen die China uitzendt, toch sprake te zijn van een keerpunt in zijn Afrika-beleid,¹¹² in de zin van een bereidheid mee te zoeken naar oplossingen om ernstige misstanden in het werelddeel te bestrijden, dan biedt dit een aanknopingspunt voor de EU-China-Afrika dialoog die in september 2006 tijdens de EU-China top is afgesproken (zie hiervoor verder hoofdstuk VII).¹¹³

112 Stephanie T. Kleine-Althbrandt, Andrew Small, 'China, the Unlikely Human Rights Champion', *Policy Innovations*, 14 februari 2007.

113 'The Leaders agreed to pursue a structured dialogue on Africa and explore avenues for practical cooperation on the ground in partnership with the African side [...]', *Joint Statement of the Ninth EU-China Summit*, Helsinki, 9 september 2006.

VI China's militaire hervormingen

Sleutelstellingen

- *De Chinese krijgsmacht is thans vooral gericht op de beveiliging van het grondgebied en is niet in staat tot power projection;*
- *In dat laatste komt echter geleidelijk verandering doordat de defensie-uitgaven sinds de jaren negentig stelselmatig worden verhoogd en de krijgsmacht wordt gemoderniseerd;*
- *Transparantie ten aanzien van de militaire inspanningen ontbreekt echter, wat in andere landen tot onzekerheid leidt.*

VI.1 Gebrek aan transparantie

Aan de vooravond van het Volkscongres in maart 2007 maakte Peking bekend dat het (officiële) defensiebudget voor 2007 met bijna 18 procent zal stijgen tot RMB 350,9 miljard (\$ 45,3 of € 34,4 miljard). Daarmee wordt ongeveer 7,5 procent van de Chinese overheidsuitgaven aan defensie uitgegeven (ofwel 1,62 procent van het BNP in 2002).¹¹⁴ Dit kwam gelijk op stevige kritiek van Washington te staan: de forse verhoging van het militaire budget zou niet stroken met het Chinese beleid van *Peaceful Development*. Een Chinese woordvoerder relativeerde de verhoging echter door erop te wijzen dat een groot deel hiervan is bedoeld voor de verhoging van de salarissen en voor de verbetering van de huisvesting van het militaire personeel.¹¹⁵ Hier doet zich echter het probleem voor dat niemand buiten China weet of deze uitleg klopt.

Regeringsvraag 9: (Hoe beoordeelt de AIV de modernisering van de Chinese krijgsmacht? Gaat deze modernisering gepaard met de ontwikkeling van een nieuwe strategische visie of doctrine met betrekking tot de rol van China ten aanzien van regionale en mondiale veiligheid?)

Sinds midden jaren negentig is een trend ingezet om het budget voor het Chinese Volksbevrijdingsleger (PLA¹¹⁶) jaarlijks met meer dan 10 procent te laten groeien. Genoemde verhoging van bijna 18 procent in 2007 past hier dus in. In perspectief gezien zijn de Chinese defensie-uitgaven echter nog ver verwijderd van de Amerikaanse, die de grens van 650 miljard dollar (inclusief de uitgaven voor de strijd in Irak) passeren. Ter vergelijking met Europese landen ligt het officiële defensiebudget van China nu in de buurt van dat van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, terwijl het ruim 5 keer dat van Nederland bedraagt.

Vaststaat dat het officiële defensiebudget van \$ 45,3 miljard slechts een deel van de uitgaven bevat. Ramingen over het werkelijke budget gaan ervan uit dat dit wel eens het dubbele zou kunnen zijn. Het beeld wordt vertroebeld doordat de PLA talloze belangen in de civiele maatschappij heeft. Deze financiële banden zijn uiterst schimmig. Het mag niet uitgesloten worden geacht dat de top van de PLA zelf ook niet bij benadering weet wat de feitelijke omvang van het defensiebudget is.

¹¹⁴ Andrew Yeh, 'Chinese military spending to rise by 18 procent', *The Financial Times*, 4 maart 2007.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ De Engelse term voor het Chinese Volksbevrijdingsleger is 'People's Liberation Army' (PLA) een begrip dat de Chinese land-, zee-, en luchtmacht omvat. Omwille van een ondubbelzinnige begripsvorming wordt in het vervolg van dit advies de afkorting PLA gehanteerd.

Net als andere landen maakt China aanspraak op een militaire positie die in overeenstemming is met de (economische) statuur van het land. Toch baart het gebrek aan transparantie van de Chinese defensie-uitgaven en de ondoorzichtige wijze waarop de PLA opereert en zich transformeert, andere landen zorgen.¹¹⁷ Het recente Chinese defensiewitboek-2006 heeft deze zorgen niet weggenomen.¹¹⁸

VI.2 Binnenlandse veiligheid van China

De politiek van de communistische partij is er op gericht om aan de macht te blijven en de PLA staat ten dienste daarvan. Opperbevelhebber van de PLA is president Hu, die tevens voorzitter van het machtige Centrale Militaire Comité is (CMC). Er werd al gerefereerd aan de vele vormen van protest in China: 74.000 gevallen in 2004 en 86.000 in 2005. Mede door de massale inzet van de paramilitaire Volkspolitie is dit verzet tot op heden beperkt gebleven tot lokaal geïsoleerde incidenten.¹¹⁹ Maar als het protest naar de mening van de machthebbers de capaciteiten van deze militie te boven gaat, wordt de PLA ingezet, zie Tiananmen. De modernisering van de krijgsmacht kan dus deels worden verklaard door de van oudsher sterke nadruk op binnenlandse veiligheid.

VI.3 Externe veiligheid van China

Behalve redenen van binnenlandspolitieke aard heeft China andere redenen om zijn strijdmacht te moderniseren en de militaire capaciteiten daarvan uit te breiden. Vanuit China's perspectief heeft het land met ten minste zoveel strategische onzekerheden ten aanzien van andere landen te maken als omgekeerd andere landen ten opzichte van China.¹²⁰ Zo ziet China de VS als een belangrijke handelspartner, maar ook als een potentiële strategische rivaal.

China grenst aan 15 andere landen en gebieden in Azië. Verscheidene daarvan brengen grote veiligheidsrisico's voor de regionale stabiliteit mee, zoals Noord-Korea, Pakistan/India, en Taiwan. Daarnaast heeft China steeds grotere buitenlandse belangen en wordt het steeds afhankelijker van de aanvoerlijnen overzee. Kortom, de opkomst als wereldmacht schept voor China strategische en militaire uitdagingen, die een eigen dynamiek met onvoorspelbare gevolgen kunnen krijgen.¹²¹

VI.4 Strategie

Een duidelijk zicht op de militair-strategische plannen op de lange termijn ontbreekt, mede gelet op de geslotenheid hierover bij de politieke en militaire leiding. Weliswaar houden zijn leiders vol dat China een politiek van *peaceful development* voorstaat, maar ondertussen

117 *Military Power of the People's Republic of China 2006, Annual Report to the Congress*, US Department of Defense, 2006.

118 *China Defence White Paper*, December 2006.

119 Minxin Pei, 'Lange mars China naar democratie', *Financieel Dagblad*, 12 juli 2006,

120 Anthony H. Cordesman, Martin Kleiber, *Chinese Military Modernization and Force Development*, CSIS, 7 september 2006.

121 Ibid.

versterkt het ook militair zijn positie als regionale grootmacht. Daarbij stuit het vanzelfsprekend op de gevestigde militaire belangen in de regio, waarbij die van de VS het meest in het oog springen (zie ook hoofdstuk IV).

China beschouwt de VS als zijn belangrijkste potentiële militair-strategische tegenstander. Maar, zoals al eerder aangegeven, staan de Chinese defensie-uitgaven nog mijlenver af van die van de VS, ondanks de groeiende budgetreeksen voor het leger en zelfs als de niet-officiële gelden worden meegerekend. In een conventioneel conflict is China geen partij voor de VS en het zal dat ook de komende decennia niet zijn. China is zich daar terdege van bewust. Vandaar dat het investeert in niche-capaciteiten en asymmetrische oorlogvoering, die zich onder andere richt tegen C4ISR (*Command, Control, Communications, Computer, Information, Surveillance and Reconnaissance*) systemen – zoals antisatelliettechnologieën. Men mag ervan uitgaan dat de volgende conclusie juist is:

*'What China does seek is to focus on niche capabilities and U.S. vulnerabilities to deter, complicate, and delay, if not defeat, U.S. intervention in a Taiwan scenario, while more broadly preventing the United States and its allies from violating its sovereignty or containing China's development through military action or intimidation.'*¹²²

De Chinese doctrine gaat uit van 'strategische defensie' (*strategic defence*). In feite is dit een mix van offensief en defensief denken. Zo kan evengoed een preventieve aanval worden uitgevoerd, als men meent dat het landsbelang daarmee het meest is gebaat. Volgens Chinese opvattingen waren tenslotte alle conflicten waarbij het vanaf 1950 was betrokken, een geval van gerechtvaardigde zelfverdediging (Korea, India en Vietnam).

VI.5 Verbetering van de militaire capaciteiten

De Chinese militaire leiding is conservatief ingesteld, waarbij als gevolg van een cultuur van strikte geheimhouding tussen de diverse krijgsmachtonderdelen nauwelijks informatie wordt uitgewisseld. Pogingen om de krijgsmacht delen meer gezamenlijk te laten opereren, hebben tot op heden weinig effect gehad. Ook heeft de krijgsmacht weinig operationele ervaring, wat als een probleem wordt beschouwd.¹²³

China mist verder voldoende capaciteiten om militaire kracht over grote afstand in te zetten (*power projection*). Zo beschikt het niet over voldoende middelen om Taiwan te veroveren. Wel kan daarop een aanval worden ondernomen, bijvoorbeeld met de meer dan 600 middellangeafstandraketten die sinds midden jaren negentig in de Chinese kuststrook tegenover Taiwan zijn opgesteld. Tot op heden gaat China gewoon door met plaatsing van deze raketten en niemand weet tot waar dit zich verder zal ontwikkelen. Tot hoeveel raketten wil China gaan? Ook al lijkt de relatie met Taiwan in politiek rustiger vaarwater terecht te zijn gekomen, is deze militaire onzekerheid voor de AIV een punt van zorg.

China loopt ver achter op het gebied van *Command Control and Information (C2I)*. Dat is essentieel bij de moderne inzet van de krijgsmacht (*information warfare*). De Chinese materieelprojecten richten zich dan ook vooral hierop. Daarbij moet in acht worden genomen dat grote militaire investeringsprojecten een looptijd van minimaal tien jaar hebben, voordat zij wapensystemen opleveren die operationeel zijn.

122 C. Fred Bergsten (et al.).

123 Kees Homan, 'China: vreedzame opkomst of militaire dreiging?', *Atlantisch Perspectief*, 2006 nr. 2/8.

De PLA kent een omvang van 2,3 miljoen militairen. China staat voor de enorme opgave om deze strijdmacht, die grotendeels met verouderd materieel is uitgerust, te moderniseren. Aan het Chinese *white paper* kan het volgende schema worden ontleend, volgens hetwelk de modernisering van de krijgsmacht zou moeten verlopen:¹²⁴

1. Korte termijn tot ongeveer 2010: 'een solide basis'. Het doel is de ontwikkeling van capaciteiten die de PLA in staat stellen Taiwan te veroveren en tegelijkertijd een VS-interventie af te schrikken. Ongeveer 10 – 20 procent van het materieel wordt in die tijd vervangen door modern materieel, waaronder onderzeeboten, oppervlakteschepen, gevechtsvliegtuigen en ballistische- en kruisraketten. Het resterende materieel wordt zo goedkoop mogelijk opgewaardeerd, waarbij wel ruimte is voor investeringen op het gebied van C2I, zodat Chinese strijdkrachten kunnen gaan meedoen aan de ontwikkeling van *network enabled capabilities* (waarbij sensoren, wapensystemen en commandosystemen in één netwerk zijn gekoppeld). Dergelijke prioriteiten bevoordelen de marine, de luchtmacht, de strategische strijdkrachten en de ruimtevaartindustrie ten koste van de landmacht.
2. Middellange termijn van 2011 – 2020: 'belangrijke vooruitgang'. In deze fase wil China militair gelijkwaardig worden aan strijdkrachten als die van Japan, Rusland en van de West-Europese landen. Speciale aandacht moet daarbij uitgaan naar informatiedominantie.
3. Lange termijn tot ongeveer 2050: 'informationalized forces'. Pas tegen deze tijd zal China werkelijk getransformeerd zijn tot een moderne militaire strijdkracht en beschikken over een mix aan capaciteiten als C4ISR, elektronische oorlogvoering (EW) en *networked enabled capabilities* (NEC).

Tijdens de presentatie van de Chinese defensienota eind december 2006, onderstreepte president Hu dat de marine prioriteit krijgt bij de modernisering van de PLA.¹²⁵ Dit houdt in dat de huidige Chinese marine verandert van een 'bruinwatermarine', die vooral actief in de kustwateren is, naar een 'blauwwatermarine' die ook op de oceanen effectief is. Dit past ook in het streven naar *power projection* en de voorbereiding op een mogelijk aanvalsscenario tegen Taiwan. Een belangrijke indicator in dit opzicht zal zijn of China overgaat tot de verwerving van een of meer vliegdekschepen. China onderzoekt deze mogelijkheid thans. Verder werkt China aan een tweedegeneratie nucleair aangedreven onderzeeboot, die zestien kernraketten kan meenemen met ieder een bereik van 8.000 kilometer. Als deze boot eenmaal operationeel wordt, zou dat een belangrijke uitbreiding van het afschrikingsvermogen betekenen.¹²⁶

De Chinese leiding heeft niet uitgelegd waarom zij zich vooral op de marine concentreert. Van oudsher is China een continentale mogendheid. Maar het zou kunnen zijn dat het een meer zeevarende natie wordt door de migratie naar de kuststeden en de afhankelijkheid van de overzeese verbindingen, bijvoorbeeld voor de aanvoer van grondstoffen. Gedacht kan worden aan de beveiliging van de olieaanvoerroutes uit het Midden-Oosten in de vorm van *Sea Control*. China zou zich zo minder afhankelijk van anderen maken die mogelijk de doortocht willen belemmeren. Een andere reden zou kunnen zijn dat China op maritiem gebied wil wedijveren met India, dat zijn vloot ook moderniseert en uitbreidt. In elk geval

124 'China: PLA is becoming a force to be reckoned with', *Oxford Analytica*, 21 februari 2007.

125 'China wil zeemacht sterker maken', *NRC-Handelsblad*, 28 december 2006.

126 Type 094 SSBN, <www.sinodefence.com>.

zou de Chinese vloot pas tegen de helft van deze eeuw kunnen concurreren met de Amerikaanse, als men er al in slaagt het ambitieuze moderniseringprogramma te verwezenlijken.

VI.6 Militaire samenwerking met China

In maart 2007 heeft China ter gelegenheid van het bezoek van de voorzitter van de Amerikaanse chefs van staven, generaal Peter Pace, voorstellen gedaan om Chinese militairen de gelegenheid te bieden opleidingen op de Amerikaanse militaire academie in Westpoint te volgen. Ook werd van Chinese kant de mogelijkheid geopperd oefeningen voor gemeenschappelijke humanitaire en reddingsoperaties te houden. Dit ligt in het verlengde van eerdere toenaderingen in 2006 toen hoge militairen wederzijds militaire oefeningen bezochten.

De AIV werpt de vraag op, of ook aan Europese kant niet zou kunnen worden nagegaan of samenwerking met China op dit militaire vlak verder kan worden ontwikkeld. Hierbij wordt opgemerkt dat Nederland behoort tot de EU landen die al contacten met het Chinese ministerie van Defensie onderhouden. Zo bezocht de Chinese minister van Defensie Nederland in 1999 en in 2005. Aan Nederlandse zijde bracht de toenmalige minister van Defensie De Grave in december 2001 een bezoek aan China. Hierover schreef minister De Grave aan de Tweede Kamer dat de bestaande bilaterale defensiesamenwerking met China zou worden geïntensiveerd; de bestaande uitwisseling van militaire cursisten zou worden uitgebreid en er zou worden begonnen met de uitwisseling van inlichtingen door de militaire inlichtingendiensten.¹²⁷ Het is zaak deze contacten te continueren, mede gezien de mogelijkheid dat beide landen in de toekomst tijdens crisisbeheersingsoperaties meer met elkaar te maken krijgen.

¹²⁷ Kamerbrief van de minister van Defensie met het verslag van het bezoek aan de Volksrepubliek China van 9-14 december 2001, d.d. 29 januari 2002, (Kenmerk def0200018).

VII

Externe beïnvloeding van China: Nederland, de EU en de Navo

Sleutelstellingen

- *Voor zover mogelijk, moet worden bevorderd dat China binnen internationaal afgesproken kaders meedoet en de bijbehorende spelregels naleeft (responsible stakeholder);*
- *Dat houdt in dat alle inspanningen moeten zijn gericht op de versterking en de uitbreiding van de wederzijdse samenwerking, terwijl tegelijk tegenwicht moet worden geboden in die gevallen waarin China zou handelen in strijd met internationaal aanvaarde beginselen en rechtsnormen;*
- *Nederland kan daarvoor het beste aansluiten bij internationale instituties, in dit geval vooral de EU.*

VII.1 Mogelijkheden tot beïnvloeding

Bij de aanvang van dit advies werd al het belang onderstreept dat China zich op alle niveaus – nationaal, regionaal en mondiaal – als een verantwoordelijke belanghebbende opstelt. In het licht hiervan moeten alle inspanningen van de westerse landen erop gericht zijn de wederzijdse samenwerking te versterken en uit te breiden. Maar daar waar onoverkomelijke tegenstellingen bestaan of ontstaan, dient te worden vastgehouden aan eigen waarden en normen. Anders zou het China-beleid zijn geloofwaardigheid verliezen. Dat is de rode draad van dit advies.

Om de gewenste ontwikkelingen in China te beïnvloeden staan Nederland, naast de multilaterale kaders waaraan vooral hoofdstuk V al aandacht besteedt, nog drie kanalen ter beschikking: (1) bilateraal, (2) via de Europese Unie, en (3) in samenspraak met de Verenigde Staten via de Navo. De kanaalkeuze wordt gedeeltelijk bepaald door de onderwerpen die aan de orde zijn. Handel wordt veelal bilateraal en binnen de EU behandeld. Militair-strategische vraagstukken zijn traditioneel in het transatlantische kader aan de orde gekomen.

Overigens wijst de AIV nogmaals op de onvolkomenheden van het bestaande stelsel van wereldbestuur, die een effectieve beïnvloeding van de Chinese politiek bemoeilijken. Deze onvolkomenheden doen zich niet alleen bij de mondiale organisaties gevoelen, maar ook bij de EU en de Navo. Beide organisaties worstelen met existentiële vragen en leiderschapsproblemen die nu afbreuk doen aan hun handelingsvermogen ten aanzien van het omgaan met externe ontwikkelingen, zoals de opkomst van China.

VII.2 Nederland bilateraal

Regeringsvraag 11: (Wat betekenen eerdergenoemde veiligheidspolitieke en militaire aspecten van de opkomst van China voor de regionale en internationale veiligheidssituatie? Zou dat gevolgen moeten hebben voor het beleid van de EU en Nederland en voor de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht?)

Wat betreft de ondersteuning van de politieke en economische transformatie van China die is gericht op meer respect voor de rechten van de mens en de opbouw van een rechtsstaat, dient Nederland zijn huidige bilaterale beleid voort te zetten en te versterken. Bij de bevordering van het proces dat China in een positie moet brengen van *responsible*

stakeholder in een wereldorde die beantwoordt aan bepaalde maatstaven van veiligheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid, dient Nederland zijn inspanningen daarnaast zoveel mogelijk te richten op het EU-kader. De belangen van ons land en die van de andere EU-lidstaten lopen immers in grote lijnen parallel.

De AIV stelt voorop dat de marges voor een eigen, bilateraal beleid buitengewoon smal zijn.¹²⁸ Niettemin zijn er Nederlandse belangen te verdedigen in de sfeer van opdrachten en investeringsmogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven (en omgekeerd Chinese investeringen in Nederland), advisering en technologie voor energiebesparing, milieubescherming en waterbeheer, het aantrekken van Chinese studenten en onderzoekers, de bevordering van toerisme uit China en culturele uitwisselingen. Uitwisselingen, ook in politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke verbanden, dienen gericht te zijn op vergroting van het wederzijdse begrip en versterking van het onderlinge vertrouwen. Nederland moet zich verder vooral richten op terreinen waarop het China iets te bieden heeft (zogenaamde *niches*), en waarop ons land in China een economisch of cultureel profiel mee kan ontwikkelen. Te denken valt aan onder andere ook landbouw, onderwijs en gezondheidszorg. Positief is dat er al veel ter hand is genomen.

Bovenstaande belangen verdienen een zo krachtig mogelijke behartiging van de kant van de Nederlandse overheid. Dit lukt alleen als sprake is van duidelijke coördinatie. Het Nederlandse beleid moet ook worden ingebed in algemene politieke en strategische overwegingen met betrekking tot de vreedzame integratie van China in bestaande internationale instellingen en regimes. Om het politieke primaat in de beleidsvoering te waarborgen is een permanente samenspraak van het ministerie van Buitenlandse Zaken met de andere betrokken ministeries nodig.

VII.2.1 Nederlandse bijdrage aan vermindering van maatschappelijke onzekerheden

De AIV adviseert de regering ook langs bilaterale weg te bevorderen dat de maatschappelijke onzekerheden voor China, die eerder in dit rapport zijn behandeld, verminderen. Nederland is al actief in China, zoals bij de opleiding tot rechter, openbare aanklager en politieambtenaar, het China-uitwisselingsprogramma van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, kadastrale projecten en watermanagement. Verder heeft de Nederlandse regering geprobeerd Nederlandse ondernemingen te betrekken bij de economische ontwikkeling van China in het kader van de zogenaamde steunregeling Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET), welke regeling overigens ook aan milieudoelstellingen is gekoppeld. (De uitvoering van het programma met betrekking tot China is onlangs gezamenlijk door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken en een Chinees instituut geëvalueerd).¹²⁹

Gezien de verwachting dat China zich de komende jaren meer op de binnenlandse consumptie en op sociale investeringen zal richten, is de AIV verder van mening dat het de moeite waard is de Nederlandse ervaring en kennis van publiek/private samenwerking in sociale zekerheid, gezondheidszorg en pensioenen ten dienste te laten komen van nader in

¹²⁸ Zie ook AIV, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, advies nummer 45, Den Haag, juli 2005.

¹²⁹ *Country-led Joint Evaluation of the ORET/MILIEV Programme in China. The Development and Environment Related Export Transactions Programme*, Amsterdam: Aksant, 2006. Minister Koenders (Ontwikkelings-samenwerking) heeft in april 2007 overigens aangekondigd het ORET-programma te willen beperken tot projecten die gericht zijn op armoedebestrijding en het van de grond helpen van het bedrijfsleven.

te vullen samenwerkingsprojecten met China. Samenwerking op de betrokken terreinen zou zowel aansluiten bij een aantal onzekerheden die de Chinese ontwikkeling bedreigen als bij de kenmerkende karakteristieken waarin het sociale model van de EU zich van dat van de VS onderscheidt. Nieuwe projecten zouden moeten bijdragen tot een 'stabiel, verantwoordelijk, welvarend en duurzaam China' (citaat afkomstig uit adviesaanvraag).

VII.2.2 Inrichting Nederlandse krijgsmacht

De AIV is van oordeel dat de opkomst van China en de modernisering van de PLA geen directe gevolgen heeft voor de inrichting van de capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht. Wel is het raadzaam dat de krijgsmacht de politiek-strategische ontwikkelingen van China intensief en diepgaand volgt. De recente toevoeging van een defensieattaché aan de ambassade in Peking past in deze taakstelling. Ook de MIVD moet op de onderhavige taak zijn ingesteld.

VII.3 De EU als kanaal van beïnvloeding

Regeringsvraag 2: (Hoe moet Nederland China als speler op het internationale toneel bejegenen? Zijn in EU-kader de Nederlandse belangen anders dan die van andere EU-lidstaten?)

De AIV stelt met instemming vast dat de globale uitgangspunten van het Nederlandse¹³⁰ en het EU-beleid¹³¹ goed met elkaar sporen. Sinds januari 2007 onderhandelt de Commissie met China over een nieuwe, sterk verbrede samenwerkingsovereenkomst (ter vervanging van de uit 1985 daterende overeenkomst).¹³² Het gaat hierbij om veel meer dan de eigen bevoegdheden van de EU (zoals WTO-zaken) en vereist voor latere implementatie dus samenwerking van de lidstaten met de Commissie, en onderling, alsmede inzet van het Europese bedrijfsleven. Dit alles moet passen in een coherent en op de langere termijn gericht EU-beleid voor China, waarin een heldere economische, politieke en strategische koers wordt uitgezet.

Binnen het met China overeen te komen raamwerk voor versterkte samenwerking kunnen de verschillende actoren – ook de lidstaten, met bijvoorbeeld handelsmissies – hun bijdrage leveren en hun belangen behartigen, naast specifiek EU-beleid en gemeenschappelijke EU-China-projecten. De grondslag van het tot dusver gevoerde EU-beleid moet hierbij bepalend blijven: China wordt daarin gezien als een partner.¹³³ Dit staat in

130 Zoals onder andere vastgelegd in de beleidsnotitie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 13 juni 2006.

131 Zoals onder andere vastgelegd in de documenten van de Europese Commissie *A maturing partnership: shared interests and challenges in EU-China relations*, 10 september 2003 en *EU-China: Closer Partners, growing responsibilities*, 24 oktober 2006.

132 De Engelse benaming van de overeenkomst uit 1985 luidt 'Agreement on Trade and Economic Cooperation between the European Economic Community and the People's Republic of China'. Er bestond al een eerdere versie van deze overeenkomst in 1975. De nieuwe overeenkomst zou 'Partnership and Cooperation Agreement' gaan heten.

133 Sinds oktober 2003 erkennen de EU en China elkaar als 'strategische partners'.

duidelijke tegenstelling met de Amerikaanse politiek die ook wel als van *conngagement* wordt aangeduid, een combinatie van *containment* en *engagement*, ofwel een Amerikaanse variant van *hedged integration*. Kenmerkend voor deze politiek lijkt te zijn toenadering, waar het economische vraagstukken betreft en afschrikking, waar het gaat om de militaire dimensie van de relatie met China.

VII.3.1 EU China-beleid behoeft betere coördinatie

Wel moet worden vastgesteld dat het EU-beleid ten opzichte van China een betere coördinatie behoeft met dat van de lidstaten. In de afgelopen jaren was sprake van – wat wel is aangeduid als – een *scramble for the Chinese market*. Daarbij kwamen de politieke leiders van afzonderlijke lidstaten voor strikt nationale economische belangen op en hebben daarmee – behalve in WTO-zaken – de vertegenwoordigers van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, met hun meer politieke aandachtspunten, in de schaduw gesteld.¹³⁴ Dat neemt niet weg dat de beoordeling van strategische vraagstukken, zoals de politieke implicaties van de economische en militaire opkomst van China, nadrukkelijk wel in de daarvoor ingestelde gremia van de EU thuishoort.

De afwijzing van de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland zal de indruk in Peking hebben versterkt dat de EU een verdeeld huis is en dat de VS in feite de enige strategische wereldspeler van formaat zijn, waarmee China rekening moet houden. Ook al is het Amerikaanse prestige in Chinese ogen de laatste tijd aanmerkelijk afgenomen.

VII.3.2 Toch kan en wil China niet om EU heen

Toch is de positie van de EU ten aanzien van China sterker dan op het eerste gezicht wellicht lijkt. Zo is de economie van de EU opgeteld ongeveer even groot als de Amerikaanse economie, is het aandeel van de EU in de wereldhandel groter dan dat van de VS en vormt zij als zodanig een factor van groot internationaal gewicht, zeker voor China dat voor zijn economische groei zo sterk afhankelijk is van globalisering. Zoals in hoofdstuk II al is aangestipt, is China in 2006 de VS voorbij gestreefd als belangrijkste exporteur naar de EU. De EU, optredend als eenheid, heeft een grote onderhandelingsmacht in de WTO. China zou van de EU graag de status van markteconomie krijgen. Daardoor zou het minder vatbaar voor anti-dumpingmaatregelen worden. De EU kan dit gebruiken als troefkaart bij de besprekingen met China. Ook verlangt China van de EU dat het wapenembargo wordt opgeheven (waarover hieronder meer).

De EU heeft uitgebreide ervaring met de aanpak van de in hoofdstuk II geschetste onzekerheden in China en, belangrijker, zij is ook bereid om geld en expertise terzake beschikbaar te stellen. China en de EU komen elkaar tegen op tal van beleidsterreinen, zoals energiebeleid en ontwikkelingshulp. Als China werkelijk streeft naar een effectief

134 In gelijke zin concludeert Nicola Casarini met enige bitterheid: ‘... despite a Common Commercial Policy (CCP) and repeated calls by the Commission for increased policy coordination, EU member states have continued to compete against each other for China’s market shares in order to redress the growing bilateral trade deficits and maintain the global competitiveness of their companies. This European scramble for the Chinese market has been skillfully exploited by the Chinese leadership in order to obtain political concessions in the form of ‘silence’ over sensitive issues pertaining to China’s domestic affairs ...’ Zie *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*, EU Institute for Security Studies, paper no. 64, oktober 2006, p. 18-19.

multilateralisme, kan het niet om de EU heen. China wil dat ook niet, getuige bijvoorbeeld *China's EU Policy Paper* uit 2003.¹³⁵

Niet onbelangrijk is, dat de EU als *normative power* ook over de geloofwaardigheid beschikt om China te wijzen op het belang van het respect voor rechtsregels en vreedzame geschilbeslechting. Ook het Europese Parlement kan in dit kader een positieve rol spelen door in contacten te wijzen op het karakter van de EU als rechtsgemeenschap, die onder meer als schild voor nationale minderheden fungeert.

Desondanks doet de EU er verstandig aan zich op dit ogenblik niet over te geven aan grote geopolitieke ambities met betrekking tot dit land. Zeker, de AIV rekent zich tot de voorstanders van de geleidelijke ontplooiing van de EU als volwaardige speler op het wereldtoneel. Maar nuchterheid is wel geboden. De totstandkoming en de uitvoering van het GBVB verlopen nog steeds uitermate moeizaam. Wat China betreft, mag niet worden vergeten dat de Europese landen geen enkele militaire presentie hebben in het betrokken werelddeel. Evenmin is de EU vertegenwoordigd bij het zespartijenoverleg met betrekking tot Korea. Bij de verdere ontwikkeling van samenwerking met China is de EU dan ook gedwongen, naast de bevordering van democratie en mensenrechten, zich voorlopig te concentreren op het domein van de *low politics*. Dit wil zeggen die technische, maatschappelijke en economische terreinen waarop zij heeft bewezen tot resultaten in staat te zijn. De EU is wat dit betreft reeds de goede richting ingeslagen. Een groot aantal programma's met China is al in staat van uitvoering.

VII.3.3 EU bijdrage aan vermindering van maatschappelijke onzekerheden

De bestaande EU-China-programma's moeten volgens de AIV worden versterkt, waarbij voorrang moet worden gegeven aan het streven naar de vermindering van de in hoofdstuk II beschreven maatschappelijke onzekerheden, zoals de bescherming van het milieu, energiebesparing, het vervoerstelsel en verbetering van het openbaar bestuur en het rechtstelsel. De AIV wijst ook in EU-verband op de mogelijkheid van publiek/private samenwerking voor de sociale zekerheid, gezondheidszorg en pensioenen. Dit is immers nauw verbonden met de achterlopende hervorming van de financiële sector. Zo zou de EU een bijdrage leveren aan de vermindering van maatschappelijke spanningen in China, die – zoals eerder betoogd – tot onvoorspelbare politieke reacties zouden kunnen leiden.

VII.3.4 Behoeftte aan gemeenschappelijke criteria

Het vernieuwde EU-China-beleid moet, zo meent de AIV, leiden tot de formulering van criteria aan de hand waarvan intern (dit wil zeggen in Brussel en de nationale hoofdsteden) kan worden bepaald of er redenen zijn de samenwerking met China te intensiveren, of juist terug te schroeven, indien China tot acties zou overgaan die in strijd zijn met de Europese belangen of met algemene humanitaire beginselen, waarvan de EU vindt dat ze minimaal in elk land moeten worden nageleefd.

Want over een ding mag geen misverstand bestaan: de EU-landen, waaronder Nederland, dienen hun bereidheid tot nauwere samenwerking met China niet alleen afhankelijk te maken van het optreden van dit land buiten de eigen grenzen. Er bestaat immers een samenhang met de wijze waarop de machthebbers in Beijing met hun eigen burgers omgaan. Er zijn weinig uitzonderingen te vinden op de regel dat landen die democratisch zijn en die een goede reputatie hebben op het stuk van de mensenrechten, geen gevaar

135 White Papers over the Government, <<http://www.china.org.cn/e-white/index.htm>>, *China's EU Policy Paper*, oktober 2003.

voor hun omgeving vormen. Daarom dient een beweging van het politieke stelsel van China in de richting van grotere pluriformiteit, meer vrijheid van meningsuiting, een grotere bewegingsvrijheid van burgerorganisaties en bescherming van het leven van de Chinese burgers een van de ijkpunten van het China-beleid van de westerse landen te zijn.

VII.3.5 De EU en China in Afrika

Regeringsvraag 5: (Kan de AIV aanduiden of en, zo ja, hoe het energie- en natuurlijke hulpbronnenbeleid van China in de verschillende producerende regio's van invloed is op doelstellingen van het Nederlandse en Europese buitenlands beleid, in het bijzonder veiligheid, regionale stabiliteit, goed bestuur, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling? Hoe dienen Nederland en de EU hierop volgens de AIV te reageren? Op welke grondslagen kunnen wederzijdse belangen worden geformuleerd?)

Regeringsvraag 6: (Hoe kan China nauwer worden betrokken bij internationale afspraken en initiatieven voor samenwerking met ontwikkelingslanden? Welke kanalen kunnen daarbij worden benut? Kan het Chinese belang bij stabiliteit en marktontwikkeling in ontwikkelingslanden een gemeenschappelijk uitgangspunt bieden voor intensivering van contacten met ontwikkelingspartners zoals Nederland en de EU?)

De AIV beantwoordt deze twee regeringsvragen in samenhang omdat de Chinese zoektocht naar energie en andere grondstoffen in Afrika het meest raakt aan de belangen van Nederland en de EU op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dit in het besef dat China voor de levering van zijn energie ook actief is in Rusland, Centraal-Azië, Latijns-Amerika en het Midden-Oosten. In hoofdstuk V, paragraaf 6, is al kort ingegaan op de gevolgen van deze Chinese zoektocht voor het ontwikkelingsbeleid en in het bijzonder de mensenrechtensituatie in Afrika. Deze paragraaf concentreert zich op wat de EU hiervoor kan betekenen.

Om te beginnen wordt opgemerkt dat door de snelle ontwikkelingen die zich sinds eind 2006 in de EU-China-relatie hebben afgespeeld, een deel van deze vraagstelling is achterhaald. Zo juicht de AIV de afgesproken EU-China-Afrika-dialoog toe. Ook heeft de Raad ervan kennis genomen dat energie één van de onderwerpen zal zijn die in het nieuwe strategische partnerschap van de EU zullen worden besproken. De dialoogstructuren zijn dus aanwezig, nu rest de vraag welke gemeenschappelijke belangen en gemeenschappelijke actiebereidheid tot concrete resultaten kunnen leiden.

Energie

China's benadering van energieveiligheid gaat niet uit van marktwerking, zoals die van het Westen, maar van zekerstelling door staatsgeleide bedrijven. China streeft ernaar zijn afhankelijkheid van derden zo klein mogelijk te maken. Het staat daarbij voor de uitdaging zijn belangen in de internationale energiewinning te vergroten en deze tegelijkertijd te beveiligen, te weten niet alleen de energiebronnen zelf, maar ook de logistieke transportverbindingen.

Toch bieden deze overzeese investeringen China slechts een schijnzekerheid. In de eerste plaats omdat de vraag rijst hoe veilig de Chinese olie en gasbelangen in instabiele *failed states* eigenlijk zijn. In de tweede plaats omdat de lange aanvoerlijnen kwetsbaar zijn voor piraterij en terroristische aanslagen, maar ook voor blokkades door derden. De VS kunnen de Chinese aanvoerlijnen op elke gewenst moment onderbreken en China weet dat. In feite bieden alleen energiegebieden dichtbij China die met een pijpleiding zijn verbonden, zekerheid. Het Westen kan China bijvoorbeeld helpen bij de vergroting en de beveiligingen van zijn oliebelangen.

Daarnaast moet China ook meer bij relevante multilaterale energieorganisaties worden betrokken, in het bijzonder bij het *International Energy Agency* (IAE) in Parijs, die thans door het Westen worden gedomineerd. Dit pleidooi ligt in het verlengde van wat de AIV hiervoor in hoofdstuk V over het IMF en de Wereldbank heeft gezegd.

De EU kan zich samen met China vooral richten op de verbetering van de energie-efficiency in China en op het bevorderen van schone energie. De voordelen daarvan voor China zelf, de regio en de wereld, zijn erg groot, maar zo ook de kosten. Volgens Philip Andrews-Speed, *Director of the Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy at the University of Dundee, Scotland*, is de tijd er thans rijp voor dat de EU zijn fondsen voor dit doel drastisch vergroot.¹³⁶ De AIV sluit zich bij deze opvatting aan.

Afrika

Met betrekking tot de mogelijke rol van de EU in Afrika in relatie met de groeiende presentie van China in dit werelddeel, wijst de AIV nogmaals op de recente, beperkte beweging in de opstelling van China ten opzichte van Soedan. Weliswaar heeft China, zoals al eerder werd opgemerkt, geen openlijke kritiek geleverd op de medeplichtigheid van het bewind in Khartoem aan de verschrikkingen in Darfur en blokkeert het vooralsnog multilaterale actie, er zijn aanwijzingen dat het achter de schermen voorzichtige druk op de Soedanese machthebbers heeft uitgeoefend, ook al heeft dit tot op heden nog niet tot concrete resultaten geleid.

De AIV is over de Chinese rol in Afrika op langere termijn niet zonder hoop. Want naarmate de gevestigde belangen van China in dit werelddeel toenemen – investeringen, exploitatie van hulpbronnen, logistieke verbindingen, leningen – is China meer en meer gebaat bij een stabiele en veilige omgeving. Hierbij moet worden bedacht dat de Chinese betrokkenheid in Afrika daar al op groeiende weerstand stuit. De eerste vormen van lokale sociale onrust tegen de verdringing van de Afrikaanse industrie, de ‘uitbuiting’ van de werknemers en de arbeidsomstandigheden in het algemeen, zijn al bekend.

Uit Afrika zijn ondertussen ook de eerste geluiden te horen dat China moet oppassen dat dit continent niet – in de woorden van de Zuid-Afrikaanse president Thabo Mbeki¹³⁷ – voor de tweede maal wordt gekoloniseerd. Kortom, de Chinese *honeymoon* in Afrika lijkt al op zijn einde te lopen. Maar hoe dan ook, de rol en de invloed van de Westerse landen in Afrika zijn door de komst van China teruggedrongen. De EU dient zich op deze nieuwe situatie in te stellen. China is namelijk van plan in Afrika te blijven, hetgeen trouwens door de Afrikaanse landen wordt verwelkomd.

Binnen de Europese Commissie leven gedachten pogingen te ondernemen tot een trilaterale samenwerking te komen met China en Afrika. Belangrijk obstakel lijkt te zijn dat er, zoals uit het bovenstaande af te leiden is, van Afrikaanse zijde – uitzonderingen daargelaten – weinig enthousiasme of belangstelling verwacht kan worden. Maar ook van de zijde van China kan men in dit opzicht geen hoge verwachtingen koesteren. China beschouwt zichzelf niet als een donor, maar als een land dat ook op weg is naar

136 Philip Andrews-Speed, ‘China’s energy policy and its contribution to international stability’, opgenomen in Marcin Zaborowski (red.) *Facing China’s rise: Guidelines for an EU Strategie*, Chaillot Paper, No. 94, december 2006.

137 Zie Lionel Barber en Alec Russell, ‘Interview with Thabo Mbeki’, *Financial Times*, 3 april 2007.

ontwikkeling. Al met al heeft de opkomst van China de afhankelijke positie van de Afrikaanse landen grondig veranderd, dit overigens ten voordele van China's eigen positie op het wereldtoneel.

De AIV staat in dit verband een pragmatische (zakelijke) benadering voor. In plaats van op programma's die op algemeen geldende principes zijn gebaseerd (hetzij afgeleid van de zogenaamde Washington-consensus hetzij van de voorwaarden die gelden in het kader van de samenwerking van de EU met bijvoorbeeld de ACP-landen), zou meer de nadruk dienen te worden gelegd op projecten die tegemoet komen aan de behoeften en wensen van afzonderlijke landen. Een dergelijke gedifferentieerde aanpak biedt meer kans op vooruitgang van de lokale omstandigheden.¹³⁸

Gezien de te verwachten terughoudendheid van Afrika en China in het trilaterale overleg, moet de EU volgens de AIV overigens waken voor te hoge ambities aangaande de reikwijdte van ontwikkelingssamenwerking met China in Afrika. Met het oog hierop zou de EU bijvoorbeeld kunnen bezien in hoeverre financiële participatie in Chinese Afrika-activiteiten op terreinen van bijvoorbeeld infrastructuur, training en gezondheidszorg tot de mogelijkheden behoort. Vanzelfsprekend dienen dit dan wel 'deugdelijke' projecten te zijn. Daarnaast kan in het trilaterale overleg worden gekeken hoe Chinese en EU ontwikkelingsinspanningen in Afrika beter kunnen worden gecoördineerd. Van belang is in ieder geval dat de EU in het trilaterale forum vertrouwen opbouwt.¹³⁹

VII.3.6 Het wapenembargo

Een specifieke kwestie vormt het na Tiananmen (1989) ingestelde wapenembargo, dat nog steeds van kracht is. Ten tijde van het Nederlandse EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004, speelde een discussie over opheffing. Vooruitblikkend op het voorzitterschap schreef de regering begin 2004 in een Kamerbrief dat "een afwijzende reactie op het Chinese verzoek tot herziening van het wapenembargo niet op zijn plaats is en dat Nederland met de overige EU-lidstaten de discussie aan moet gaan over modaliteiten waaronder en het moment waarop opheffing van het wapenembargo aanvaardbaar is".¹⁴⁰ Zij baseerde deze uitspraak onder andere op de constatering dat China "in de afgelopen vijftien jaar ingrijpende ontwikkelingen [heeft] doorgemaakt op economisch, politiek, sociaal en mensenrechtenterrein."¹⁴¹ Deze discussie verstomde begin 2005 tijdelijk toen het Chinese Volkscongres in maart 2005 de – eerder genoemde – wet aannam, volgens welke Taiwan desnoods met geweld zou worden geannexeerd indien het eiland zich formeel onafhankelijk van het vasteland zou verklaren.

138 *A compact between China and the European Union*, Centre for European Reform, 5 september 2006.

139 In dit kader wijst de AIV verder op drie adviesaanvragen die de regering voornemens is nog voor de zomer 2007 aan de AIV voor te leggen. Achtereenvolgend gaat het om een advies over de effectiviteit van de hulp, een advies over Afrika en een advies over de Nederlandse en Europese ontwikkelingssamenwerking. In deze adviezen zal zeker ook aandacht zijn voor de rol van China in Afrika en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse en Europese ontwikkelingsbeleid. Zie verder de Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken over het meerjarige AIV werkprogramma vanaf 2007, d.d. 4 september 2006.

140 Reactie op de motie van het lid Van Bommel e.a. van 18/12/03 inzake het wapenembargo tegen China door de minister van Buitenlandse Zaken, d.d. 30 januari 2004. (*Kamerstukken 2003/04*, 21 501-02 nr. 520).

141 Ibid.

In december 2006 stond opheffing van het wapenembargo wederom op de agenda van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB), maar een meerderheid van de lidstaten was tegen opheffing. De belangrijkste overwegingen van de regering tegen opheffing in december 2006 waren 'de mensenrechtensituatie in China, stabiliteit en veiligheid in de regio [i.e. Taiwan], de relaties met bondgenoten [met name de VS], de afronding van de herziening van de EU-Gedragscode betreffende wapenexport.' Ook speelde voor haar mee 'besluitvorming met betrekking tot de *tool box* waarin aanvullende maatregelen zijn opgenomen die na een eventuele opheffing van een embargo van kracht zouden worden.'¹⁴² Van de optimistische houding van de regering in 2004 is thans weinig meer over. De discussie hierover in de EU is geblokkeerd; sommige lidstaten zijn, in het voetspoor van de VS (en Japan en Australië), hoe dan ook tegen opheffing.

De AIV acht de tijd gekomen dat de EU het tegen China gerichte wapenembargo intrekt, na de inwerkingtreding van een nieuwe – aangescherpte – EU Gedragscode voor wapenexport en na afronding van de besluitvorming over de zogenaamde *tool box*. De Raad gaat er daarbij van uit dat China de spanningen met Taiwan niet opvoert en dat zich geen ernstige terugval in de mensenrechtensituatie voordoet. De Raad adviseert dat Nederland de intrekking van het embargo actief bevordert, een en ander in de geest van de gezamenlijke verklaring na afloop van de China-EU-top van 9 september 2006:

*'The Chinese side reiterated its view that lifting the arms embargo would be conducive to the sound development of the EU-China relations and urged the EU to lift the arms embargo at an early date. The EU side recognized the importance of this issue and confirmed its willingness to carry forward work towards lifting the embargo on the basis of the Joint Statement of the 2004 EU-China Summit and subsequent European Council Conclusions.'*¹⁴³

De AIV ondersteunt zijn standpunt met de volgende argumenten:

1. Eindeloze handhaving van het embargo is een vorm van conditionaliteit die geen recht doet aan de in bijna 20 jaar gegroeide geest van partnerschap tussen betrokken partijen;¹⁴⁴

142 Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken over agende voor RAZEB 11-12 december 2006, d.d. 4 december 2006; en Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken over verslag van RAZEB 11-12 december 2006, d.d. 12 december 2006 (*Kamerstukken 2006/07*, 21 501-02, nr. 719). De *tool box* geldt voor alle post-embargo landen en betreft maatregelen ter vergroting van de transparantie ten aanzien van verleende vergunningen (ook dual-use) en intensievere consultaties tussen de lidstaten.

143 *Joint Statement of the Ninth EU-China Summit*, Helsinki, 9 september 2006.

144 Jonathan Holslag schrijft in dit verband dat de omgang van de EU met China er een is van 'engagement', maar in feite is gebaseerd op 'conditionaliteit', speciaal met betrekking tot de eerbiediging van mensenrechten. Zie zijn artikel 'The European Union and China: The Great Illusion', *European Foreign Affairs Review*, 11 (4), 2006, p. 561-63.

2. De effectiviteit van het verbod kan worden betwist,¹⁴⁵ zodanig dat het lijkt te zijn verworpen tot symboolpolitiek, die op geen enkele wijze bijdraagt aan meer respect voor de rechten van de mens;
3. De mensenrechtensituatie in China laat de laatste tijd een geleidelijke verbetering zien (zie hoofdstuk III, paragraaf 3); en
4. De politieke situatie met betrekking tot Taiwan lijkt thans te zijn gestabiliseerd (zie hoofdstuk IV, paragraaf 6).

De AIV ziet als groot voordeel van een EU Gedragscode inzake wapenexport dat deze, juridisch gezien, een *erga omnes* (gelijk voor allen) werking heeft en door China dus niet als discriminerend kan worden beschouwd. Met de opheffing van het wapenembargo, komt bovendien de deelneming van China aan de van oorsprong westerse overleggroepen van leverancierlanden van militair gevoelige (dual-use) producten en technologieën een stap dichterbij (zie hoofdstuk V, paragraaf 5)

De hier bepleite benadering zal in Washington voorshands stellig op felle weerstand stuiten. Waarschijnlijk zal opnieuw de opvatting in stelling worden gebracht dat de VS niet tegenover moderne Europese wapens wensen te staan, mocht de kwestie-Taiwan tot een gewapend conflict leiden. Meer in het algemeen zou de Amerikaanse regering een beëindiging van het wapenembargo als onderdeel van een EU-beleid dat is gericht op versterking en verbreding van de samenwerking met China, kunnen uitleggen als een stap in de richting van een multipolaire wereldorde.

In dit laatste concept lijken de meeste Europese landen echter niets anders dan een feitelijke ontwikkeling te zien. Het betekent in Europese ogen immers – niet minder, maar ook niet meer – dan dat de verantwoordelijkheid voor het bereiken van een aantal internationale doelen (naar de mate van hun effectieve bijdrage) over verscheidene daartoe toegeruste machtscentra in de wereld wordt gespreid, waarbij de voortzetting van de transatlantische samenwerking niet ondergraven mag worden. De AIV kwalificeert in dit licht de vrees voor een *ganging-up* van de EU met China tegen de VS, zoals deze bestaat in bepaalde Amerikaanse conservatieve kringen, als irreëel.

VII.4 De Navo als kanaal van beïnvloeding

Regeringsvraag 12: (Hoe zou Nederland zich in de EU moeten opstellen ten aanzien van de strategische dialoog met de VS over China? Meent de AIV dat de NAVO toenadering zou moeten zoeken tot China?)

De Navo blijft – op grond van Artikel 4 van het Verdrag van Washington – het aangewezen forum ter bespreking van mondiale vraagstukken, voorzover relevant voor de veiligheid en stabiliteit in het Noord-Atlantische gebied. Indirect is dat zeker het geval met de strategie ten aanzien van China, maar zo'n strategische dialoog heeft – zoals ook bij andere

145 De feitelijke uitwerking van het wapenuitvoerverbod is vooral daarom beperkt, omdat de betrokken Europese regeringen hun ogen dichtknijpen bij de omvangrijke uitvoer van 'dual-use' goederen die worden gebruikt in geavanceerde systemen voor onderzeeërs en militaire jachtvliegtuigen. Zie I. Anthony, *Militarily Relevant EU-China Trade and Technology Transfers: Issues and Problems*, SIPRI, Solna, 2006. Ook Eberhard Sandschneider wijst erop dat het hoofdprobleem niet gelegen is in de directe wapenhandel, maar in de problemen die voortkomen uit de overdracht van 'dual use' technologie. Zie zijn opstel 'Is China's military modernisation a concern for the EU?' in Marcin Zaborowski, *Chaillot Paper*, No. 94, 2006, p. 45.

strategische vraagstukken – in de Navo-Raad nauwelijks meer plaats. De AIV zou het toejuichen als daarin in de toekomst verandering komt.

De uitvoerende, praktische rol van de Navo in Azië is thans zeer gering. De AIV vindt dat dit ook zo moet blijven. De Raad is er geen voorstander van om de werkingssfeer van het bondgenootschap zich over de gehele wereld uit te breiden. Behalve dat dit bij de Navo tot grote politieke en praktische problemen kan leiden – zie de moeilijkheden die de Navo thans in Afghanistan ondervindt (Isaf) – zou dit in China (maar ook in India) waarschijnlijk op argwaan stuiten.

VII.4.1 'Contactlanden' van de Navo

Tijdens de recente Navo-top in Riga in november 2006 heeft het bondgenootschap expliciet de hand uitgestoken naar de zogenaamde contactlanden. Dit zijn landen waarmee de Navo in operaties samenwerkt (of heeft samengewerkt) en die geen deel uitmaken van bestaande Navo-structuren, zoals Australië en Japan (die net een bilateraal veiligheidsovereenkomst met elkaar hebben afgesproken, zie hoofdstuk IV), alsmede Zuid-Korea en Nieuw-Zeeland. Deze vier zijn betrokken bij ISAF in Afghanistan. De Riga-verklaring zegt hierover:

*'NATO's policy of partnerships, dialogue, and cooperation [...] has fostered strong relationships with [...] Contact Countries. [...]. With this in mind, we [Heads of State and Government] task the Council in Permanent Session to further develop this policy, in particular to: fully develop the political and practical potential of NATO's [...]relations with Contact Countries [...] [and] increase the operational relevance of relations with non-NATO countries, including interested Contact Countries; and in particular to strengthen NATO's ability to work with those current and potential contributors to NATO operations and missions, who share our interests and values...'*¹⁴⁶

Vooraf het laatste bijzinnetje kan aanleiding geven tot onrust, want het laat de mogelijkheid open dat er ook landen worden uitgesloten. China komt in de hele Riga-verklaring overigens niet voor. Wel duikt dit land indirect op in het transcript van de persbriefing die SG-Navo, Jaap de Hoop Scheffer, voorafgaand aan de top gaf.¹⁴⁷

In de Kamerbrief over de Riga-top schrijft de regering hierover dat Nederland er 'groot voorstander' van is 'om vaker en intensiever met deze landen [Australië en Japan] te overleggen'.¹⁴⁸ Ook de regering refereert in dit kader niet aan China. De AIV ervaart dit als een gemis.

146 *Riga Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga op 29 november 2006, paragrafen 11 en 12.

147 Toen een journalist van het Chinese *People's Daily* informeerde naar de betekenis van de samenwerking tussen de Navo en Japan ('What is the real meaning of that?'), antwoordde de SG-Navo dat het bondgenootschap niet de intentie heeft een 'global policeman' te zijn, maar dat het over de gehele wereld partners nodig heeft. China noemde hij in dit verband echter niet. Zie *Press briefing on NATO's Riga Summit by NATO Secretary General*, 24 november 2007.

148 Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister-president en de minister van Defensie inzake NAVO Top in Riga 28-29 november 2006, d.d. 14 december 2006 (*Kamerstukken 2006/07*, 28 676, nr. 32).

De AIV adviseert om parallel aan dit overleg met de Contactlanden, ook een formele dialoog op het hoogste niveau met China aan te gaan om het gevoel van 'strategische omsingeling', mocht dat bij de Chinese leiders onwillekeurig opkomen, bij voorbaat weg te nemen. Tot op heden bestaan geen formele, gestructureerde betrekkingen op het hoogste niveau tussen China en het bondgenootschap. Wel is op lager niveau de dialoog tussen China en de Navo langzaam op gang gekomen. De Chinese verontwaardiging over de Navo-bombardementen van de Chinese ambassade in Belgrado tijdens de Kosovo-oorlog van 1999, is pas geleidelijk weggeëbd.

Een officiële Navo-China-dialoog is verder nuttig om samenwerking te stimuleren op het gebied van internationale *peacekeeping*, waar China – ondanks toenemende deelname aan desbetreffende operaties – nog een relatieve nieuweling is. Ook voor de bestrijding van het internationale terrorisme, het (Amerikaans geleide) PSI, en zelfs piraterij kan zo'n dialoog vruchten afwerpen. De AIV bepleit echter vooralsnog geen grotere operationele rol van de Navo in relatie met China.

De Raad acht het overigens raadzaam dat Nederland in eerste aanleg inzet op de EU als het gaat om algemene politieke vraagstukken over China. Dit om de Europese (en dus ook Nederlandse) belangen in Azië beter te behartigen en om afstand te nemen van de huidige Amerikaanse aanpak, waarin China meer als potentiële tegenstander lijkt te worden gezien dan als potentiële partner. Een ander Amerikaans beleid in de nabije toekomst, meer gericht op multilaterale samenwerking en minder op eigenmachtig optreden, zou evenwel de kansen vergroten voor de formulering van een gemeenschappelijke strategie en de uitvoering van een gemeenschappelijk beleid tussen de EU en de VS ten aanzien van China.

Een beleidswijziging in Washington zou ook de weg kunnen vrijmaken voor een positieve herwaardering van het overleg over strategische kwesties in de Noord-Atlantische Raad, hetgeen door de AIV wordt bepleit (zie supra).

VII.5 EU en VS/Navo samen

Voor de langere termijn biedt naar het oordeel van de AIV een gemeenschappelijk optrekken van de Atlantische partners de beste kans op de gewenste beïnvloeding van de invoeging van China in de structuur van de multilaterale samenwerking. Tot voor kort hebben de Europese landen naar China vooral door een economische bril gekeken, terwijl de VS vooral belang toekenden aan de geopolitieke implicaties van de economische opkomst van dit land.¹⁴⁹ Beide elementen dienen op evenwichtige wijze te worden geplaatst in een geïntegreerde aanpak. Misschien is het voor Nederland te hoog gegrepen om zich daarbij als bruggenbouwer in de trans-Atlantische relatie te manifesteren. Wel zou ons land zich kunnen inspannen dat het 'China-dossier' een centrale plaats gaat innemen in het periodieke overleg tussen EU en de VS in het kader van de *New Transatlantic Agenda*.

De EU-VS-dialoog over het beleid ten aanzien van Oost-Azië is al sinds eind 2004 op gang, toen de transatlantische controverse over het wapenembargo tegen China het hevigst was. Sindsdien is de EU strategischer gaan denken over de implicaties van de opkomst van China. Zoals hierboven opgemerkt, werd het EU-beleid tot die tijd vooral bepaald door handelsbevordering, maar de dialoog met de VS en – niet te vergeten – de opwaardering

149 Zie hierover nader David Shambaugh, 'The new Strategic Triangle: U.S. and European reactions to China's Rise', *The Washington Quarterly*, Summer 2005, p. 7-25.

van de relatie met China van *constructive engagement* tot *strategic partnership* heeft daaraan een belangrijke veiligheidspolitieke component toegevoegd.

Overigens zijn de Europese en Amerikaanse belangen in de verhouding tot China in wezen grotendeels dezelfde. Zoals zo vaak, gaat het niet zozeer om onenigheid over de uiteindelijke doelstelling (een stabiel, democratisch en vreedzaam China), als wel de wijze waarop het Westen die kan helpen verwezenlijken. Het blijft ook voor Nederland van groot belang, waar mogelijk, een transatlantische consensus over de relatie met China na te streven. De EU-VS strategische dialoog over het Oost-Azië beleid moet daarom ook worden geïntensiveerd.¹⁵⁰

¹⁵⁰ In gelijke zin Werner Weidenfeld, 'Asia's rise means we must rethink EU-US relations', *Europe's World*, Spring 2007, p. 8-13.

VIII Samenvatting

Dit advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de buitenlandspolitieke betekenis van de opkomst van China is opgesteld op verzoek van de regering. De regering heeft aangekondigd dit advies te betrekken bij de verdere ontwikkeling van haar China-beleid.

Een volwassen relatie met China (hoofdstuk I)

Met een onafgebroken economische groei gedurende meer dan een kwart eeuw van gemiddeld meer dan 9 procent is China hard op weg om over niet al te lange tijd de tweede economie ter wereld te worden. Vooral gezien de enorme omvang van China, dat 1,3 miljard inwoners telt, laat deze opkomst zich alleen in superlatieven beschrijven. Zo kende China in 2006 een handelsoverschot met de VS van meer dan \$ 220 miljard, bezit het thans een vreemde valutareserve van \$ 1,1 biljoen, is het in korte tijd de tweede olie-importeur ter wereld geworden, sinds 2006 een grotere exporteur naar de EU dan de VS, alsook de derde handelsnatie met Afrika. Als gevolg van deze groei is het aantal mensen dat van minder dan \$ 1 per dag moet rondkomen in China met meer dan 500 miljoen afgenomen. Een formidabel resultaat.

De economische opkomst van China gaat onherroepelijk gepaard met veranderingen in de internationale verhoudingen, regionaal zowel als mondiaal. De grote vraag is: waar gaat het heen? Anders geformuleerd: wat gaat China met zijn groeiende macht doen? Gaat het land binnen bestaande internationale kaders actief meewerken aan het oplossen van wereldproblemen en leeft het de bijbehorende spelregels na, of gaat het een bedreiging van de wereldvrede vormen. Het spreekt welhaast vanzelf dat bevorderd moet worden dat China zich volgens het positieve model ontwikkelt en op termijn een 'verantwoordelijke belanghebbende' (*responsible stakeholder*) wordt.

Het advies is opgesteld vanuit het gezichtspunt dat associatie met China (*engagement*) het uitgangspunt moet zijn in plaats van de tegenovergestelde benadering van indamming (*containment*). Voor de stabiliteit in de wereld acht de Raad het van grote betekenis dat de diplomatieke status, positie en invloed van China in overeenstemming worden gebracht met het groeiende economische en militaire gewicht van het land. Maar gezien de onzekerheid over de vraag in welke richting China zich ontwikkelt, sluit de AIV zich aan bij het begrip *hedged integration* als leidraad voor het Nederlandse China-beleid. De Raad bepleit daarbij de bevordering van een 'volwassen relatie' tussen China en de westerse landen: een relatie op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds respect, maar die tevens de mogelijkheid open houdt elkaar aan te spreken op handelwijzen die als strijdig worden gezien met verwachtingen over en weer.

China's economische groei en maatschappelijke onzekerheden (hoofdstuk II)

China's sterke economische groei is vooral te danken aan het eigen beleid, dat ook gericht was op verdere integratie in de wereldeconomie. Een belangrijke conclusie van dit advies voor het Chinese buitenlandse en veiligheidsbeleid is, dat China voor zijn toekomstige groei afhankelijk blijft van een stabiel proces van globalisering van de wereldeconomie. Daarbij komt, dat economische groei voor de machthebbers essentieel is voor het voorkomen van sociale onrust onder het motto van 'meer welvaart voor iedereen'. China zal, zeker in de nabije toekomst, een beleid blijven voeren dat is gericht op een zeer sterke groei van ongeveer 9 procent.

Maar China stuit daarbij zelf in toenemende mate op maatschappelijke vraagstukken die in potentie politiek destabiliserend zijn, zoals de groeiende ongelijkheid tussen stad en land en tussen oost en west, de eigendomsverhoudingen vooral die op het platteland, de demografische ontwikkelingen, de migratie naar de stad, wijdverbreide corruptie onder machthebbers, energiezekerheid, de gevolgen van de groei voor het milieu en de tekortkomingen van de financiële sector. De ernst van deze problemen mag niet worden onderschat, ook al lijkt het er op dat de Chinese Communistische Partij (CCP) oog heeft voor deze problemen, zoals bleek tijdens het laatste Nationale Volkscongres (NVC) in maart 2007. De AIV concludeert dat de Chinese problemen meer sociaal-politiek (institutioneel kader) dan financieel-economisch (beleid) van aard zijn. De CCP staat voor de reusachtige uitdaging dat het politieke systeem moet worden hervormd, echter zonder dat de partij de regie verliest.

China: enige interne politieke ontwikkelingen (hoofdstuk III)

De onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit (één-China-beleid) staan in het Chinese buitenlandse en veiligheidsbeleid voorop. Verder tracht de Chinese leiding een internationale omgeving te 'creëren' die gunstig is voor de ontwikkeling en modernisering van China. Daarbij spelen enige belangrijke interne factoren een rol: in de eerste plaats staat de machtspositie van de CCP thans niet ter discussie. Verder beweegt China zich over de afgelopen twintig jaar beschouwd in de richting van een geleidelijke aanvaarding van internationale standaarden van mensenrechten (die overigens op gespannen voet kunnen staan met oude en diep ingesleten praktijken). Ook moet er meer rekening worden gehouden dat de buitenlandse politiek van de Volksrepubliek onder invloed van binnenlandse factoren mogelijk een sterker nationalistisch accent gaat krijgen. En een volgroeide democratie in China is nog ver weg.

China en de Aziatische regio (hoofdstuk IV)

De regionale invloed van China neemt onmiskenbaar toe, waarbij het zich vooral als *soft power* manifesteert. China legt de nadruk op zijn streven naar *Peaceful Development*, met uitzondering natuurlijk van Taiwan, dat het in 2005 met gewapend geweld heeft bedreigd. Desondanks lijkt de Chinees-Chinese relatie het afgelopen jaar in rustiger vaarwater terecht te zijn gekomen. Meer in het algemeen is thans geen sprake van direct destabiliserende regionale verschuivingen, met dien verstande dat de VS zich er als de huidige regionale grootmacht op moeten voorbereiden dat de Amerikaanse macht en invloed in de regio tanende zijn. Bij gebrek aan regionale veiligheidsorganisaties, blijven de VS overigens de belangrijkste garantieverstrekker van regionale veiligheid. Voorkomen moet worden dat er twee (vijandige) kampen ontstaan (de VS en China), waartussen in de regio moet worden gekozen.

China op mondiaal niveau (hoofdstuk V)

China streeft naar erkenning van de status van wereldmacht. Probleem is echter dat het huidige stelsel van wereldbesturing (*global governance*) daartoe niet is ingericht en daarom een geleidelijke revisie behoeft. Zo ligt het in de rede dat China wordt opgenomen in de kring van G-8 landen. Ook zou China's positie in de IMF en in de Wereldbank moeten worden versterkt. Dat laatste zal hoe dan ook ten koste gaan van het stemgewicht van de 'gevestigde' landen, waaronder Nederland. Desondanks spreekt het voor de AIV vanzelf, dat ook Nederland in het belang van een betere afspiegeling van de nieuwe internationale krachtsverhoudingen verdere aanpassingen van de stemgewichten steunt.

Met betrekking tot de opstelling van China in de VN constateert de AIV dat er vergeleken met een aantal jaar geleden sprake is van een geleidelijke ontwikkeling naar een actief en

constructief optreden, onder andere blijkend uit een toenemende deelname van het land aan internationale vredesoperaties. Weliswaar hanteert China het non-interventiebeginsel nog steeds als een centraal thema, toch is ook zichtbaar dat de China in toenemende mate zijn verantwoordelijkheid neemt, bijvoorbeeld in kwesties als Noord-Korea en Iran. Dit kan een reden zijn na te gaan hoe, op andere terreinen dan de niet-verspreiding van kernwapens, bestaande wapenbeheersingsregimes kunnen worden versterkt door China (meer) te betrekken bij de uitvoering daarvan.

China's militaire hervormingen (hoofdstuk VI)

Het grootste probleem bij de beoordeling van de Chinese militaire hervormingen is het gebrek aan transparantie aan Chinese zijde. Daarmee dragen de Chinese leiders zelf bij aan de onzekerheid in de wereld over hun vreedzame bedoelingen. Een op zichzelf te rechtvaardigen verhoging van het Chinese defensiebudget tot \$ 45 miljard (een fractie van het Amerikaanse defensiebudget) voor een krijgsmacht van 2,3 miljoen man, leidt zo tot een welles-nietesdiscussie over de aard van de militaire intenties. In zijn recente Defensiewitboek ontvouwt China een ambitieuze transformatiestrategie die halverwege deze eeuw moet leiden tot een strijdmacht die het tegen de VS zou kunnen opnemen. Ook hierbij geldt dat niet goed kan worden beoordeeld hoe reëel die plannen eigenlijk zijn. Duidelijk is wel dat de huidige Chinese marine verandert van een 'bruinwatermarine', die vooral actief is in de kustwateren, naar een 'blauwwatermarine', die ook op de oceanen effectief is. Op de kortere termijn geeft vooral de plaatsing van de middellangeafstandraketten die op Taiwan zijn gericht, aanleiding tot bezorgdheid.

Externe beïnvloeding van China: Nederland, de EU en de Navo (hoofdstuk VII)

In het begin van deze samenvatting is al betoogd dat China moet worden gestimuleerd binnen internationaal afgesproken kaders actief mee te doen onder naleving van de bijbehorende spelregels. Hiertoe moeten alle relevante inspanningen van Nederland, de EU en de Navo zijn gericht op de versterking en de uitbreiding van de wederzijdse samenwerking, terwijl tegelijk tegenwicht moet worden geboden in die gevallen waar China zou handelen in strijd met algemeen aanvaarde internationale beginselen en rechtsnormen. Nederland kan daarbij in beginsel het beste te werk gaan via internationale instituties, in het bijzonder de EU.

Nederland

De AIV stelt voorop dat de marges voor een eigen, bilateraal beleid buitengewoon smal zijn. Desondanks adviseert de AIV de regering ook langs bilaterale weg er naar vermogen toe bij te dragen dat genoemde maatschappelijke onzekerheden in China verminderen. Daarbij gelden specifieke Nederlandse belangen in de sfeer van opdrachten en investeringsmogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven (en omgekeerd Chinese investeringen in Nederland). Nederland moet zich verder vooral bewust zijn van de terreinen waar het China iets te bieden heeft (zogenaamde *niches*), en waar ons land in China een economisch of cultureel profiel mee kan ontwikkelen. Te denken valt daarbij aan onder andere water, landbouw, duurzame energie en de Nederlandse ervaring en kennis van publiek/private samenwerking in sociale zekerheid, gezondheidszorg en pensioenen. Om het politieke primaat in de beleidsvoering te waarborgen is een permanente samenspraak van het ministerie van Buitenlandse Zaken met de andere betrokken ministeries geboden. De krijgsmacht doet er verder goed aan de politiek-strategische ontwikkelingen van China intensief en diepgaand te volgen en de bestaande contacten met Chinese militaire autoriteiten te continueren.

EU

Bij de bevordering van het proces dat China moet voorbereiden op de rol van *responsible stakeholder*, dient Nederland zijn inspanningen zoveel mogelijk te richten op de EU. China kan niet om de EU als economische wereldmacht heen. Daarbij dient de EU, naast de bevordering van de democratie en de mensenrechten, zich voorlopig te concentreren op haar sterke kant, namelijk het domein van de *low politics*, waar zij heeft bewezen tot het bereiken van resultaten in staat te zijn. Op economische, sociale en technische gebieden zou ook de EU moeten bijdragen aan de vermindering van de al aangeduide maatschappelijke onzekerheden in China die immers tot onvoorspelbare politieke reacties in dat land zouden kunnen leiden. De AIV constateert met instemming dat de EU-China-dialogoog sinds eind 2006 weer in een stroomversnelling terecht lijkt te zijn gekomen.

De nauwere betrekkingen die China met een groot aantal landen op het Afrikaanse continent is gaan onderhouden, hebben de laatste tijd veel aandacht getrokken. Naarmate de Chinese belangen in dit werelddeel toenemen – investeringen, exploitatie van hulpbronnen, logistieke verbindingen, leningen – is China meer en meer gebaat bij een stabiele en veilige omgeving in Afrika. Dit gegeven biedt aanknopingspunten voor trilaterale samenwerking tussen Afrika, China en de EU. De AIV staat hierbij een pragmatische (zakelijke) benadering voor ogen. Meer dan op programma's die zijn gebaseerd op algemene voorwaarden en principes dient de samenwerking gericht te zijn op de realisering van concrete projecten die zoveel mogelijk rekening houden met de behoeften en wensen van de verschillende landen. Een gedifferentieerde benadering lijkt ook de meeste kans van slagen te hebben om vooral lokale omstandigheden in Afrikaanse landen te verbeteren.

Opheffing van het wapenembargo

De AIV acht de tijd gekomen dat de EU het tegen China gerichte wapenembargo intrekt, na de inwerkingtreding van een nieuwe – aangescherpte – EU Gedragscode voor wapenexport en na afronding van de besluitvorming over de zogenaamde *tool box*. De Raad gaat er daarbij van uit dat China de spanningen met Taiwan niet opvoert en dat zich in het land geen ernstige terugval in de mensenrechtensituatie voordoet. De AIV adviseert dat Nederland binnen de EU de opheffing van het uitvoerverbod actief bevordert.

Ter adstructie van zijn standpunt voert de AIV aan, dat eindeloze handhaving van het embargo een vorm van conditionaliteit is, die geen recht doet aan de in bijna twintig jaar gegroeide geest van partnerschap tussen betrokken partijen. Verder kan de effectiviteit van het verbod worden betwist, zodanig dat het lijkt te zijn verworpen tot symboolpolitiek, die op geen enkele wijze bijdraagt aan meer respect voor de rechten van de mens. Daarbij komt dat de mensenrechtensituatie in China sinds het drama van Tiananmen een geleidelijke verbetering laat zien. Ten slotte lijkt de politieke situatie met betrekking tot Taiwan thans te zijn gestabiliseerd.

De AIV ziet als groot voordeel van een EU Gedragscode inzake wapenexport dat deze, juridisch gezien, een *erga omnes* werking heeft en door China dus niet als discriminerend kan worden beschouwd.

Navo

De AIV is tegen uitbreiding van de werkingssfeer van de Navo over de hele wereld. Hoewel de Raad op zichzelf begrip heeft voor de wens van de Navo om meer samen te werken met landen als Australië, Japan, Nieuw-Zeeland en Zuid-Korea (zogenaamde Contactlanden), waarmee het bondgenootschap ook in ISAF samenwerkt, vindt de Raad tegelijk dat de Navo

geen land van deze samenwerking mag buitensluiten. Daarom adviseert de AIV om parallel aan dit overleg met de Contactlanden, ook een formele dialoog op het hoogste niveau met China aan te gaan. Verder zou in het kader van artikel 4 van het Noord-Atlantische Verdrag ten aanzien van China een strategisch beraad gewenst zijn om tot een gezamenlijke beleidslijn te komen.

EU en VS/Navo

Een stabiel China is een gemeenschappelijk belang voor beide zijden van de Atlantische oceaan. Nederland dient daarom een trans-Atlantische consensus, waar mogelijk, over de relatie met China te bevorderen. De EU-VS strategische dialoog over het Oost-Azië beleid moet daartoe worden geïntensiveerd. Nederland zou zich ervoor kunnen inspannen dat het 'China-dossier' een centrale plaats gaat innemen in het periodieke overleg tussen EU en de VS in het kader van de *New Transatlantic Agenda*.

Bijlagen

**Ministerie van
Buitenlandse Zaken**
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Telefoon 070-3486486

Ministerie van Defensie
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
Telefoon 070-3188188

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum: 13 oktober 2006
Kenmerk: DAO-0778/06
Onderwerp: Adviesaanvraag “De buitenlandspolitieke betekenis van de opkomst van China”

Inleiding

De snelle (economische) ontwikkelingen in China en het toegenomen belang van China op het wereldtoneel hebben grote gevolgen voor de internationale verhoudingen. China speelt een steeds nadrukkelijker rol bij wereldwijde kwesties als conflictbeheersing, energievoorzieningszekerheid, grondstoffenproblematiek, duurzame ontwikkeling en bevordering van de wereldhandel. Daarbij vraagt de veiligheidspolitieke dimensie van de opkomst van China bijzondere aandacht.

De betrekkingen tussen Nederland en China zijn goed. Nederland heeft er belang bij deze goede relatie te intensiveren. De regering heeft op 13 juni jl. de “Beleidsnotitie China; vormgeving van een bilaterale samenwerkingsrelatie met China voor de periode 2006-2010” aan de Tweede Kamer gezonden. Daarin heeft de regering een integrale en coherente visie op China neergelegd om de Nederlandse belangen eensgezind en effectief te kunnen blijven behartigen.

Gezien de groeiende mondiale rol van China acht de regering een advies over de buitenlandspolitieke betekenis van de opkomst van China van belang voor de verdere ontwikkeling van haar beleid. Datzelfde geldt voor advies over de wijze waarop Nederland, bilateraal en in multilateraal kader, daarop zou kunnen inspelen. Leidraad is daarbij dat Nederland belang hecht aan een stabiel, verantwoordelijk, welvarend en duurzaam China en daaraan door middel van zijn buitenlands en defensiebeleid wil bijdragen. Daarom acht de regering een AIV-advies op twee hoofdthema's, zijnde de wereldpolitieke en de veiligheidspolitieke betekenis van de opkomst van China, relevant.

Tegen deze achtergrond leggen wij de volgende vragen aan de AIV voor:

De betekenis voor de wereldpolitiek (met name gericht op de rol van China in multilaterale fora)

China dankt zijn politieke invloed in de wereld in grote mate aan zijn snelle economische ontwikkeling en mede daardoor zijn toegenomen economisch gewicht. Het Chinese beleid is gericht op continuering van de economische groei. China is in 2001 lid geworden van de Wereld Handels Organisatie (WTO), hetgeen verplichtingen met zich brengt op het gebied van verdere openstelling van de eigen markt voor buitenlandse bedrijven. Die openstelling biedt kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Tegelijkertijd moeten tekortkomingen, zoals op het gebied van arbeidsrechten, op constructieve wijze aan de orde worden gesteld.

De toenemende omvang van de Chinese economie en relatieve welvaart dienen zich, naar het oordeel van Nederland, ook te vertalen in een constructieve rol op het politieke wereldtoneel. China neemt als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad geleidelijk meer verantwoordelijkheid voor de internationale vrede en veiligheid. Ook lijkt het buitenlands beleid van China meer dan in het verleden gericht op actieve participatie in multilaterale fora, zoals de VN en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Soms is het Chinese optreden nog terughoudend, bijvoorbeeld bij kwesties die in Chinese ogen teveel gaan richting inmenging in interne aangelegenheden van staten, zoals in het geval van Soedan, Iran en Birma. In andere gevallen, bijvoorbeeld Noord-Korea, kiest China een actievere opstelling. Daar doorheen lijkt ook nog eens nadrukkelijk het Chinese eigenbelang te lopen, zoals bijvoorbeeld bij de Chinese energiebelangen in relatie tot de opstelling ten aanzien van de Soedan/Darfur-kwestie.

China heeft in de afgelopen jaren een groeiend beroep gedaan op de wereldmarkten voor olie, gas en andere grondstoffen. Algemeen wordt aangenomen dat deze Chinese vraag ook in de komende jaren zal blijven toenemen. De economische groei en zoektocht van China naar olie en andere grondstoffen heeft consequenties voor duurzame ontwikkeling in andere regio's, vooral in ontwikkelingslanden. Hoewel de Chinese activiteiten een niet te verwaarlozen factor vormen voor de economische ontwikkeling van deze landen, lijken internationaal aanvaarde ontwikkelingsdoelstellingen een ondergeschikte rol te spelen in het Chinese beleid. Ook lijkt er geen sprake te zijn van een dialoog over de te volgen ontwikkelingsstrategie, noch met de betrokken individuele landen, noch met de in die landen actieve donoren. Eén aspect daarvan vormt de problematiek van het verstrekken van leningen door China aan (vooral Afrikaanse) landen die al met een omvangrijke schuldenlast kampen.

Vragen:

- Hoe beoordeelt de AIV de Chinese opstelling in multilaterale fora en met name de Chinese opstelling als één van de vijf permanente leden in de VN(-Veiligheidsraad)?
Wat betekent dit voor het functioneren van met name de VN (-Veiligheidsraad)?
- Hoe moet Nederland China als speler op het internationale politieke toneel bejegenen? Zijn in EU-kader de Nederlandse belangen anders dan die van andere EU-lidstaten?
- Hoe beoordeelt de AIV China's opstelling in de WTO, alsook de naleving van WTO-verplichtingen door China?
- Hoe beoordeelt de AIV de ontwikkeling van het relatieve economische gewicht van China in de wereld, niet alleen als 'werkplaats' (vanwege lage arbeidskosten), maar meer en meer als investeerder en 'high tech researcher'? Welke aanbeveling kan de AIV doen om de EU en Nederland bij deze ontwikkelingen te laten aansluiten?
- Kan de AIV aanduiden of en, zo ja, hoe het energie- en natuurlijke hulpbronnenbeleid van China in de verschillende producerende regio's van invloed is op doelstellingen van het Nederlandse en Europese buitenlands beleid, in het bijzonder veiligheid, regionale stabiliteit, goed bestuur, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling? Hoe dienen Nederland en de EU hierop volgens de AIV te reageren? Op welke grondslagen kunnen wederzijdse belangen worden geformuleerd?

- Hoe kan China nauwer worden betrokken bij internationale afspraken en initiatieven voor samenwerking met ontwikkelingslanden? Welke kanalen kunnen daarbij worden benut? Kan het Chinese belang bij stabiliteit en marktontwikkeling in ontwikkelingslanden een gemeenschappelijk uitgangspunt bieden voor intensivering van de contacten met ontwikkelingspartners zoals Nederland en de EU?

De veiligheidspolitieke betekenis van de opkomst van China

Bij de opkomst van China vraagt de veiligheidspolitieke dimensie bijzondere aandacht, mede in het licht van de steeds stijgende Chinese defensie-uitgaven, de kwestie Taiwan, de gevoeligheden over en weer in de betrekkingen met landen in de regio, zoals met India, Japan en Noord- en Zuid-Korea, en de Europese en trans-Atlantische discussie over de betrekkingen met China.

Vragen:

- Hoe kan Nederland bevorderen dat China zich opstelt als een constructieve partner op het wereldtoneel op het gebied van vrede en veiligheid, waaronder op het gebied van wapenbeheersing en non-proliferatie? Welke (aanvullende) initiatieven zouden hieraan kunnen bijdragen?
- Hoe beoordeelt de AIV de invloed van China in de regio, onder andere in relatie tot de rol van de VS? Zijn er verschuivingen te verwachten?
- Hoe beoordeelt de AIV de modernisering van de Chinese krijgsmacht? Gaat deze modernisering gepaard met de ontwikkeling van een nieuwe strategische visie of doctrine met betrekking tot de rol van China ten aanzien van regionale en mondiale veiligheid?
- Wat is de betekenis van regionale organisaties als de Shanghai Cooperation Organisation (SCO) en het Asean Regional Forum (ARF) voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van China?
- Wat betekenen eerdergenoemde veiligheidspolitieke en militaire aspecten van de opkomst van China voor de regionale en internationale veiligheidssituatie? Zou dat gevolgen moeten hebben voor het beleid van de EU en Nederland en voor de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht?
- Hoe zou Nederland zich in de EU moeten opstellen ten aanzien van de strategische dialoog met de VS over China? Meent de AIV dat de NAVO toenadering zou moeten zoeken tot China?

Wij verzoeken de AIV zijn advies uiterlijk in april 2007 te presenteren, mede met het oog op de voorziene evaluatie van de uitvoering van de "Beleidsnotitie China", één jaar na afronding.

De Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Defensie

Dr. B.R. Bot

H.G.J. Kamp

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven

Lijst met afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ACP	African, Caribbean and Pacific Group of States
AER	Algemene Energieraad
AG	Australian Group
AIECE	Association of European Conjuncture Institutes
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARF	Asean Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEF	Asia-Europe Foundation
ASEM	Asia-Europe Meeting
AU	Afrikaanse Unie
BBP	Bruto Binnenlands Product
BMD	Ballistic Missile Defence
BRIC	Brazilië, Rusland, India en China
BUPO	Burgerlijke en Politieke Rechten
C2I	Command Control and Information
C4ISR	Command, Control, Communications, Computer, Information, Surveillance and Reconnaissance
CCP	Chinese Communistische Partij
CMC	Centrale Militaire Comité
CPB	Centraal Planbureau
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CTB	Comprehensive Test Ban Treaty
DPRK	Democratic People's Republic of Korea (Noord-Korea)
EU	Europese Unie
EW	Elektronische oorlogsvoering
FDI	Foreign Direct Investments
G8	De zeven rijkste industrielanden: Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten plus Rusland
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
IAE	International Energy Agency
IAEA	International Atomic Energy Agency
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPR	Intellectual Property Right
IISS	International Institute for Strategic Studies

KEDO	Korean Peninsula Energy Development Organization
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MTCR	Missile Technology Control Regime
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NEC	Network Enabled Capabilities
NPV	Non-Proliferatieverdrag
NSG	Nuclear Suppliers Group
NVC	Nationaal Volkscongres
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PNG	Papoea-Nieuw-Guinea
PLA	People's Liberation Army
PPP	Purchasing Power Parity
PSI	Proliferation Security Initiative
RAZEB	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
RMB	Renminbi
R&D	Research and Development
SG	Secretaris-generaal
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WHO	World Health Organisation
WTO	World Trade Organisation

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005*****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*

** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*

**** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003***
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*