

Factsheet: Het Één-Chinabeleid en Taiwan



Dr. Vincent K.L. Chang
Daan Kingma
Prof. dr. Frank Pieke



8 mei 2023

The LeidenAsiaCentre is an independent research centre affiliated with Leiden University and made possible by a grant from the Vaes Elias Fund. The centre focuses on academic research with direct application to society. All research projects are conducted in close cooperation with a wide variety of partners from Dutch society.

More information can be found on our website:

www.leidenasiacentre.nl

For contact or orders: info@leidenasiacentre.nl

M. de Vrieshof 3, 2311 BZ Leiden, The Netherlands



Informatie

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

De factsheet is eerder verschenen op de site van Parlement en Wetenschap:
<https://parlementenwetenschap.nl/instrumentarium/wetenschappelijke-factsheet-of-position-paper/>

Inhoudsopgave

Inleiding	v
Analyse	vi
1. De Volksrepubliek en het één-Chinaprincipe	vi
2. Taiwan en het één-Chinaprincipe	7
3. Het Nederlandse één-Chinabeleid in internationaal verband	2
4. Inrichting en gevolgen van de Nederland-Taiwan relatie	4
Bevindingen	7
Bijlage: Communiqué van 16 mei 1972	10

Inleiding

De vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer heeft gevraagd om een wetenschappelijke analyse van de positie van en de relatie met Taiwan tegen de achtergrond van het Nederlandse één-Chinabeleid. Deze factsheet beoogt hierin te voorzien. Gelijktijdig met deze factsheet stellen de auteurs ook een andere factsheet aan de commissie ter beschikking, welke een overzicht biedt van de historische betrekkingen tussen Nederland en Taiwan.¹ Gelet op de inhoudelijke verwevenheid van de beide factsheets en het belang van een goed begrip van de historie voor de huidige problematiek verdient het aanbeveling de beide documenten in samenhang te lezen.

De kernbevindingen van deze factsheet zijn de volgende:

1. De beleidsposities van alle betrokken actoren (inclusief Nederland) lopen sterk uiteen, zijn vaak ambivalent en evolueren voortdurend, veelal impliciet.
2. Het Nederlandse één-Chinabeleid schuift steeds verder op ten faveure van Taiwan, zonder dat de consequenties daarvan worden gewogen.
3. Tegenstrijdigheden in het Nederlandse één-Chinabeleid dragen bij aan polarisatie, geopolitieke spanningen en verminderde Europese slagkracht.
4. Ondanks de escalatie van het beleid aan beide zijden van de Taiwan Straat, hechten zowel China als Taiwan belang aan behoud van de huidige status quo, in ieder geval op de middellange (vijf tot tien jaar) termijn, en aan vermijding van gewapend conflict. Nederland en haar bondgenoten houden hier in hun beleid onvoldoende rekening mee.
5. Nederlanders, Europeanen, Taiwanese en de mondiale orde in haar geheel zijn gebaat bij beleid dat werkelijk gericht is op de-escalatie, zowel in daad als in woord.

Analyse

De internationaalrechtelijke status van Taiwan is omstreden en complex.² Peking beschouwt Taiwan als een onvervreemdbaar deel van de Chinese natiestaat en telt het mee als één van de 34 provinciale administratieve regio's die volgens haar deel uitmaken van de op 1 oktober 1949 uitgeroepen Volksrepubliek, ook al slaagde het er tijdens de burgeroorlog niet in het grondgebied van Taiwan te veroveren.³ Waar Peking doet voorkomen dat de internationale gemeenschap haar positie steunt, treden de Taiwanese president en de Taiwanese overheid nog steeds formeel naar buiten als vertegenwoordigers van de Republiek China die op 1 januari 1912 in Peking werd gesticht. Momenteel zijn er slechts dertien (veelal kleine) staten die deze lezing erkennen en diplomatieke betrekkingen onderhouden met Taipei. Toch zegt dit niet alles, want ondanks het dalende aantal *de jure* erkenningen vindt Taipei in toenemende mate steun binnen de internationale gemeenschap voor het waarborgen van de huidige status quo en van haar *de facto* onafhankelijkheid. Een aanvullende complicatie in deze complexe politieke en diplomatieke kluwen is dat de posities van alle betrokken actoren uiteenlopen, regelmatig evolueren en niet eenduidig zijn.⁴ Hieronder bespreken wij de belangrijkste posities en plaatsen wij enkele kanttekeningen.

1. De Volksrepubliek en het één-Chinaprincipe

Na de overwinning op het Chinese vasteland in oktober 1949 wilden de Communisten ook Taiwan van Chiang Kai-shek's Nationalisten "bevrijden". Dit voornemen, waar ook de Verenigde Staten zich aanvankelijk bij hadden neergelegd, liep echter vast op de uitbraak van de Koreaanse Oorlog in 1950 en de komst van de Amerikaanse vloot in de regio. Taiwan werd nu een onderdeel van de Amerikaanse invloedssfeer, waarbij de Volksrepubliek China achter het "bamboegordijn" moest worden gehouden.⁵ In 1955 stelde de toenmalige Chinese premier Zhou Enlai een "vreedzame hereniging" met Taiwan in het vooruitzicht onder voorwaarde van terugtrekking van de Amerikaanse vloot uit de Straat van Taiwan. In 1979 beloofde de nieuwe "sterke man" van de Chinese Communistische Partij (CCP) Deng Xiaoping dat onder het model van "Eén Land, Twee Systemen" het Taiwanese bestuursstelsel gerespecteerd zou worden indien het "terugkeert tot het moederland".⁶ Drie jaar later werd de Chinese claim op Taiwan verankerd in de preambule van de Grondwet: "Taiwan is onderdeel van het heilige grondgebied van de Volksrepubliek China. Het is de heilige plicht van alle Chinezen,

inclusief onze mede-Chinezen in Taiwan, om de grote hereniging van het moederland te bewerkstelligen”.⁷ In 2005 nam het Volkscongres een “anti-afscheidingswet” aan, die een vreedzame eenwording vooropstelt, maar ook militair ingrijpen niet uitsluit.⁸

De afgelopen jaren stelt de Volksrepubliek zich steeds ten aanzien van de Taiwan-kwestie assertiever op. Deze ontwikkeling moet worden gezien in het licht van de verkiezingswinst in 2016 (en opnieuw in 2020) van de Taiwanese pro-onafhankelijkheidspartij DPP, de oplopende geopolitieke spanningen tussen China en de VS, en de strategische toenadering tussen Taipei en Washington. Een witboek van de Chinese overheid uit 2022 plaatst de beoogde eenwording van China en Taiwan in het kader van de “grote Chinese wederopstanding” die in 2049 voltooid moet zijn.⁹ Het witboek stelt dat het één-Chinaprincipe een “universele consensus binnen de internationale gemeenschap” vormt, alsook een “basisnorm in internationale betrekkingen”, en sluit stationering van Chinees administratief en militair personeel in Taiwan na “hereniging” niet langer uitdrukkelijk uit. Tijdens het bezoek eerder dit jaar van EU-Commissiepresident Von der Leyen aan China benadrukte CCP Voorzitter Xi Jinping dat de Taiwan-kwestie “de kern van China’s kernbelangen” vormt, suggererend dat er wat betreft Taiwan geen enkele ruimte is voor discussie of compromis.¹⁰

2. Taiwan en het één-Chinaprincipe

Toen de Nationalistische regering van de Republiek China tijdens de burgeroorlog in 1949 naar Taiwan uitweek, bleef zij zichzelf beschouwen als de enige wettige regering van geheel China, dus inclusief het Chinese vasteland. In de Verenigde Naties werd de Republiek China ook lange tijd als zodanig erkend, totdat Taipei na stemming in de Algemene Vergadering in oktober 1971 haar zetel moest afstaan aan Peking, nadat de VS de banden met de Volksrepubliek China hadden aangehaald. Vanaf het begin van de democratiseringen in Taiwan eind jaren 1980 werd de jurisdictieclaim van de Republiek China over het vasteland steeds meer een dode letter.¹¹ De Grondwet van de Republiek China, die dateert uit 1947 en laatstelijk in 2005 werd gewijzigd, laat in het midden hoe “de bestaande nationale grenzen” van de Republiek China precies lopen. Ook het Taiwanese Hooggerechtshof waagde zich in

1993 niet aan een inhoudelijke uitspraak hierover, waardoor er ruimte bestaat voor uiteenlopende interpretaties.¹²

De politieke partijen in Taiwan staan zeer verschillend tegenover het één-China-principe. De Nationalistische Partij (*Kuomintang* of KMT) hanteert van oudsher het standpunt dat Taiwan onderdeel uitmaakt van “één China”, maar dat de Republiek China en de Volksrepubliek verschillende interpretaties hebben van wat dat “China” behelst en wat de legitieme regering daarvan is.¹³ Juist omdat de KMT het één-China principe als zodanig niet betwist, vond er vooral tijdens de laatste KMT-regeerperiode (2008–2016) substantiële economische en zelfs enige politieke toenadering plaats tussen Taiwan en het vasteland. De thans regerende Democratische Progressie Partij (DPP) verzet zich echter tegen *hereenwording* (Peking/KMT) dan wel *eenwording* (DPP) met het vasteland. Zij stelt dat Taiwan een soeverein en ook de facto onafhankelijk land is, waarvan de jurisdictie zich volgens haar beperkt tot Taiwan, de Penghu-eilanden (Pescadores), Kinmen, Matsu, de aangesloten eilanden en territoriale wateren.¹⁴ Het gebruik van het begrip “sovereiniteit” is hier vooral belangrijk: niet formeel onafhankelijk, maar wel zelfbesturend. Als de huidige president Tsai Ing-wen spreekt van behoud van de huidige status quo, doelt zij op het handhaven van een dergelijke soevereiniteit zonder formele onafhankelijkheidsverklaring.¹⁵

Opinieonderzoek toont aan dat een groot en groeiend deel van de Taiwanese bevolking zich identificeert als “Taiwanees” (62%) of “Chinees én Taiwanees” (32%), en de huidige status quo wenst te behouden.¹⁶ Tegelijkertijd hoopt de Taiwanese bevolking op een vreedzame oplossing en is men verdeeld over de vraag of de VS daaraan bijdragen. Volgens Taiwanese peilingen ziet slechts 33% van de bevolking de rol van Washington als geloofwaardig, terwijl een ruime meerderheid van 56% dat in twijfel trekt.¹⁷

3. Het Nederlandse één-China-beleid in internationaal verband

Het Nederlandse één-China-beleid heeft zijn wortels in de erkenning van de Volksrepubliek van 1950, maar kreeg pas echt vorm nadat Peking een zetel bemachtigde in de VN. In navolging van Westerse landen zoals Canada en het Verenigd Koninkrijk brengen Nederland en de Volksrepubliek in mei 1972 een gezamenlijk communiqué uit waarin de onderlinge banden worden aangehaald en de diplomatieke betrekkingen naar het ambassadeursniveau worden getild. Middels dit document bekrachtigt de Nederlandse regering haar eerdere

erkenning van de regering van de Volksrepubliek als de enige wettige regering van China.¹⁸ Voorts spreekt de Nederlandse regering uit dat zij Pekings standpunt dat Taiwan een provincie van de Volksrepubliek is, “respecteert” (respects). Over deze term was vooraf uitvoerig onderhandeld. Het Nederlandse kabinet zette initieel in op een formulering conform die van de Canadese verklaring uit 1970, waarin de Canadese regering slechts “kennisneemt” (takes note) van de Chinese positie ten aanzien van Taiwan, maar moest zich uiteindelijk tevredenstellen met een eindresultaat dat in ieder geval gunstiger was dan dat van het Verenigd Koninkrijk, dat Pekings positie uitdrukkelijk “erkent” (acknowledges).¹⁹

Weer anders is de positie van de VS. In het Shanghai-communicé dat President Nixon en CCP Voorzitter Mao Zedong in februari 1972 uitbrachten, stellen de VS zich niet te verzetten tegen het één-China standpunt, dat dan nog door beide zijden van de Straat van Taiwan (zij het ieder met hun eigen interpretatie) wordt onderschreven. In een volgend gezamenlijk communicé op 1 januari 1979 herstellen China en de VS hun formele diplomatieke relaties en erkent Washington dat de Volksrepubliek de enige wettige regering van China is, maar voegt daaraan toe dat het Amerikaanse volk “culturele, commerciële en andere niet-officiële betrekkingen” met het Taiwanese volk zal onderhouden.²⁰ Samen met de Wet op de Betrekkingen met Taiwan van 1979, die de basis legt voor onofficiële betrekkingen met en wapenleveranties aan Taipei, en meer recent de Taiwan Beleidswet van 2022, vormen deze verklaringen de grondslag van een ambigu beleid. Recentelijk schuift dit beleid steeds verder op naar afschrikking van China en verdediging van Taiwan, waarmee het rechtstreeks bijdraagt aan oplopende spanningen in de regio en dreigende escalatie.²¹

Het Nederlandse één-Chinabeleid wordt stevast in gezamenlijke verklaringen met China en in Nederlandse beleidsnota’s in herinnering gebracht.²² Meest recentelijk vond dit plaats in de beleidsnotitie van mei 2019.²³ Desondanks is het Nederlandse beleid sinds de categorische uitsluiting van officiële en substantiële banden met Taiwan in 1972 in flinke mate geëvolueerd.²⁴ Thans legt de regering sterk de nadruk op het belang van economische, culturele en wetenschappelijke betrekkingen met Taiwan en bepleit zij een betekenisvolle deelname van Taiwan binnen internationale organisaties.²⁵ Daarnaast draagt de Nederlandse regering, conform de wens vanuit de Kamer, het belang uit van een oplossing met inachtneming van de wensen van de Taiwanese bevolking.²⁶ En hoewel de Nederlandse belangen volgens de Minister van Buitenlandse Zaken niet altijd parallel lopen met die van de VS, is er wel sprake van intensivering van samenwerking met de VS en convergentie van beleid, getuige onder meer de Nederlandse positiebepaling betreffende de Indo-Pacific in

2020 en de in maart 2023 aangekondigde deelname aan het Amerikaanse embargo op de export van halfgeleidertechologie aan China.²⁷ Hoewel laatstgenoemde maatregel door sommige analisten is geduid als “oorlogsverklaring” richting Peking, vergelijkbaar met het olie-embargo tegen Japan in 1941, is aan dit aspect in de Nederlandse publieke discussie geen aandacht besteed.²⁸

Behalve een geleidelijke verschuiving in de richting van toenemende steun voor Taiwan, zijn er aldus ook tegenstrijdigheden in het Nederlandse beleid. Enerzijds streeft de Nederlandse regering, met de EU, naar een vreedzame oplossing in de Taiwan-kwestie en acht zij escalatie onwenselijk, anderzijds hanteert zij verschillende maten bij de waardering van acties die de status quo beïnvloeden en escalatie in de hand werken. Zo duidt de regering de toename van Chinese militaire bewegingen en oefeningen rond om Taiwan als “precedenten” die de status quo wijzigen en afkeuring verdienen, maar plaatst zij de potentieel escalatoire acties en precedenten van NAVO-bondgenoten, waaronder toenemend vlagvertoon en het bezoek van de Voorzitter van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden aan Taiwan in 2022, niet in dezelfde categorie.²⁹ Enerzijds onderschrijft de Nederlandse regering een coherente, EU-brede inzet gericht op behoud van de status quo, maar anderzijds schuwt zij unilaterale boycots niet en geeft zij de voorkeur aan coördinatie met een “kleiner coalitieverband” van “gelijkgestemde lidstaten”, daarmee bijdragend aan divergentie binnen de EU.³⁰ Enerzijds zijn volgens het Nederlandse standpunt de wensen van de Taiwanese maatgevend, maar anderzijds worden de onder de Taiwanese bevolking levende zorgen omtrent Amerikaanse bemoeienis in de regio niet meegewogen of onderzocht.

4. Inrichting en gevolgen van de Nederland-Taiwan relatie

Het gegeven dat Nederland geen formele diplomatieke banden met Taiwan onderhoudt, heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de inrichting van de relatie met Taiwan. Zo mag de Nederlandse vertegenwoordiging in Taiwan (Netherlands Office Taipei) formeel geen ambassade heten, maar is zij een “non-diplomatieke en private entiteit” ressorterend onder de Stichting tot Bevordering van de Uitvoer.³¹ Het bestuur van deze stichting wordt benoemd door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.³² Het hoofd van de missie in Taipei is overigens echter wel een beroepsdiplomaat uit de buitenlandse dienst.³³ Daarnaast vinden er geen hoog-politieke contacten en officiële diplomatieke bezoeken over en weer plaats. Wel

zijn er regelmatig contacten op ambtelijk niveau.³⁴ Met het oog op Pekings gevoeligheid vinden contacten tussen Ministeries in de praktijk niet plaats boven het niveau van directeur-generaal of, in het geval van Buitenlandse Zaken, boven het niveau van directeur. Daarnaast vinden er over en weer bezoeken van Kamerleden plaats.³⁵

Hoewel deze reguliere contacten met Taiwan in de praktijk niet tot problemen leiden, doen zich incidenteel toch complicaties voor. De grootste diplomatieke crisis vindt in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw plaats, wanneer de ministerraad ondanks verzet vanuit Buitenlandse Zaken na verhit debat besluit een vergunning te verlenen aan de Rotterdamse scheepswerf Rijn Schelde Verolme (RSV) voor de uitvoer van twee onderzeeboten naar Taiwan. Het kabinet hoopt daarmee de teruglopende werkgelegenheid in de scheepsbouw te redden en het financieel wankele RSV erbovenop te helpen. Peking protesteert tegen wat het ziet als een schending van China's soevereiniteit en een ernstige daad van inmenging in strijd met het Chinees-Nederlandse communiqué van 1972. Wanneer Den Haag weigert de beslissing terug te draaien, roept Peking begin 1981 haar ambassadeur terug en verlaagt zij de diplomatieke betrekkingen tot het niveau van zaakgelastigden. Pas nadat het kabinet begin 1984 een vervolgorder blokkeert en Taiwan de aankoopmissie afgelast, worden de betrekkingen hersteld.³⁶ In 1991/92 wijst het Ministerie van Economische Zaken een derde vergunningsaanvraag af, waardoor een nieuw incident wordt voorkomen.³⁷

Terwijl de duikbotencrisis van 1980/84 voortduurde, deden zich ook andere complicaties in de driehoeksverhouding tussen Nederland, China en Taiwan voor. In 1983 introduceert de KLM als eerste Europese luchtvaartmaatschappij een reguliere passagiersvlucht op Taiwan.³⁸ De nieuwe verbinding wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen de zelfstandige luchtvaartmaatschappij Martinair en het Taiwanese Chinese Airlines. Volgens de Nederlandse regering is daarom geen sprake van een schending van het één-Chinabeleid. De Chinese regering ziet dit echter anders, omdat de vluchten feitelijk worden uitgevoerd door KLM, dat zij beschouwt als een nationale luchtvaartmaatschappij. Wanneer KLM in 1995 op Peking wil gaan vliegen weigeren de Chinese autoriteiten daarom hun medewerking. Het resultaat van de onderhandelingen op ministerieel niveau die daarop plaatsvinden, is dat KLM voortaan onder de merknaam "KLM Asia" en zónder de kroon in het blauwe logo op Taiwan zal gaan vliegen.³⁹

Met de recente toename van geopolitieke spanningen komen de groeiende banden tussen Nederland (en andere Europese lidstaten) en Taiwan vaker onder het Chinese vergrootglas te

liggen. In 2020 verandert de Nederlandse handelsvertegenwoordiging in Taipei haar naam van “Netherlands Trade and Investment Office” naar “Netherlands Office Taipei”. De naamswijziging beoogt niet alleen een simplificatie, aldus de Nederlandse toelichting, maar moet tevens de verbrede relatie beter tot uitdrukking brengen. De Chinese regering tekent protest aan, en maant Den Haag “het één-Chinaprincipe serieus na te leven, kwesties met betrekking tot Taiwan juist aan te pakken, en gemaakte fouten te corrigeren”.⁴⁰ Chinese staatsmedia uiten eveneens dreigende taal en maken gewag van populaire oproepen in China tot een boycot van Nederlandse producten en annulering van reizen naar Nederland, maar repercussies blijven uit.⁴¹ Vergelijkbare diplomatieke grieven worden vanuit Peking geuit wanneer de Tweede Kamer in 2021 enkele pro-Taiwan resoluties aanneemt.⁴²

Bevindingen

Ongeacht de beoordeling van enige volkenrechtelijke aanspraak, kan de relatie met Taiwan niet los worden gezien van de relatie met de Volksrepubliek China. Zolang Nederland diplomatieke betrekkingen onderhoudt met de Volksrepubliek, en Peking bovendien blijft vasthouden aan de notie van een onverdeeld China waartoe Taiwan behoort, bestaat er een spanningsveld tussen enerzijds de Nederlandse pogingen om materiële banden met Taiwan te onderhouden en anderzijds de formele beperkingen die het Chinese één-Chinaprincipe respectievelijk het Nederlandse één-Chinabeleid daaraan stellen. Het gaat hier in essentie om een dilemma tussen de juridische erkenning van de Volksrepubliek en de (zo ruim mogelijke) politieke erkenning van Taiwan – gedragslijnen die elkaar weliswaar niet volledig uitsluiten, maar ook niet onbeperkt toestaan. Als gevolg daarvan is te verwachten dat diplomatieke spanningen tussen Peking en Den Haag zullen toenemen naarmate Nederland zijn één-Chinabeleid aldus blijft oprekken en de Nederlands-Taiwanese interacties verder verbreedt en verdiept.

Tegelijkertijd heeft Nederland juist vanwege deze driehoeksverhouding een extra zwaarwegend belang bij het vermijden van escalatie. Een conflict rondom Taiwan zou al snel leiden tot stagnatie van de nauwe Nederlandse handelsrelaties met Taiwan, bedreiging van de Nederlandse investeringen en vestigingen in Taiwan, en verstoring van waardeketens waarop de Nederlands-Taiwanese economische link is gestoeld, alsook van andere communicatieketens die voor Nederland en Taiwan van belang zijn. In geval van een militaire interventie of maritieme blokkade rondom de Straat van Taiwan zullen bovendien kritieke scheepvaartroutes onbruikbaar worden.

Afhankelijk van de rol die Nederland en de NAVO-bondgenoten in een dergelijk conflict zouden kiezen, dreigen de wereldwijde gevolgen van verstoorde betrekkingen met de Volksrepubliek echter nog vele malen groter te zijn. Een conflict met de Volksrepubliek zal immers vergaande repercussies hebben voor de Nederlandse handels- en investeringsstromen met China en de Nederlandse aanwezigheid aldaar. Maar bovenal zou een breuk en daarmee gepaard een volledige ontkoppeling – ook volgens Amerikaanse inzichten – rampzalig zijn voor de wereldeconomie.⁴³ Hoewel Nederland zich steeds stilliger uitspreekt over en committeert aan Taiwan, en daarmee Peking tegen zich in het harnas jaagt, zijn deze risico's echter niet in kaart gebracht.

Op haar beurt kan de driehoeksrelatie uiteraard niet los worden gezien van de rol van andere belangrijke mondiale en regionale spelers, waaronder in de eerste plaats de VS en de EU, maar daarnaast ook Rusland en Japan. Ten aanzien van de VS verdient aandacht dat zij in toenemende mate ook zelf bijdragen aan de opbouw van spanningen in de regio, zowel door unilaterale actie en strategische allianties als door vlagvertoon en overeenkomstige retoriek. Dit besef leeft veel sterker in de perceptie van Taiwanese en andere maatschappijen in de regio dan onder Europeanen op veilige afstand. Voor Europeanen is belangrijk niet te snel een vergelijking te trekken met de oorlog in Oekraïne. Rusland is een ander, onafhankelijk land binnengevallen en bedreigt daarmee de vrede en veiligheid in Oost en Centraal-Europa. China daarentegen zoekt in de eerste plaats slechts erkenning van haar soevereiniteit over Taiwan, terwijl Taipei evenmin zo ver wil gaan haar onafhankelijkheid van China formeel uit te roepen. Pekings retoriek en machtsvertoon om deze aanspraak om te zetten in een volledige hereniging van Taiwan met de Volksrepubliek, zwelt juist aan naarmate derde landen deze soevereiniteitsclaim meer en openlijker betwisten.

Dit leidt tot de conclusie dat beleid gericht moet zijn op de-escalatie en behoud van de status quo. Dit is op het ogenblik nog steeds een haalbare kaart. De Volksrepubliek uit weliswaar steeds dreigender taal, inclusief de optie van militaire inlijving van Taiwan, een toekomstige bezetting en zelfs een afrekening met personen die zich sterk maken voor de Taiwanese onafhankelijkheid, maar kiest er wijselijk voor zich niet te committeren aan een concreet plan of tijdlijn. Het meest belangrijke voor de politieke leiding in Beijing is en blijft het om zich binnenslands te kunnen presenteren als daadkrachtig en compromisloos in de zaak van de nationale hereniging. Ook de tijdens de afgelopen partijcongressen geformuleerde kernprioriteit van de CCP, te weten het garanderen van evenwichtige en volwaardige groei voor alle Chinezen, verhoudt zich slecht met een lange en kostbare gewapende strijd met niet te overziene mondiale gevolgen.⁴⁴ Tegelijkertijd blijft ook de regering van de DPP in Taiwan vasthouden aan een de facto onafhankelijkheid als een soevereine en democratische staat, zonder volledige de jure onafhankelijkheid na te streven. Aldus is er ruimte voor vermindering van conflict.

Daarbij is wel van belang dat de VS en andere landen (inclusief Nederland) dat beleid zowel in woord als daad uitdragen: China moet niet de illusie krijgen dat andere grootmachten te zwak of te ongeïnteresseerd zouden zijn om voor het behoud van de status quo op te komen. Anderzijds moet worden afgezien van het spelen van de “Taiwan-kaart” als onderdeel van een grootmachtsstrategie van inperking of beknutting van China, zoals dat nu in de VS

gebeurt. Een dergelijke strategie voedt enerzijds het streven naar nog meer of zelfs volledige onafhankelijkheid in Taiwan en anderzijds de argumenten in de Volksrepubliek om Taiwan militair in te lijven. Dit vergroot de kans op een conflict dat kan uitmonden in een oorlog met desastreuze gevolgen, waarin de Taiwanese bevolking de grootste verliezer zal zijn.

Hoewel de Nederlandse regering het belang van de-escalatie geregeld noemt, heeft zij onvoldoende oog voor de eigen rol en die van de NAVO-bondgenoten in het voeden van escalatie. Dit versterkt sterk de kans dat de “Chinese dreiging” een zichzelf vervullende voorspelling wordt. Om conflict te voorkomen moeten actoren afzien van polariserende getuigenissenpolitiek en beleid formuleren dat werkelijk bijdraagt aan doorbreking van de negatieve spiraal en voorziet in de-escalerende maatregelen. Dat zou betekenen dat Nederland de mogelijkheden daartoe onderzoekt en daarop ook aandringt bij haar bondgenoten. Het kabinetsstandpunt dat de Nederlandse belangen “niet altijd parallel” lopen met die van de VS, verdient het om serieus te worden genomen en nader te worden uitgewerkt.⁴⁵

Ook in Europees verband moet de eigen verantwoordelijkheid worden onderkend. In dit kader moet bovenal het besef doordringen dat het risico van divergentie binnen het Europese blok toeneemt naarmate de spanningen met China oplopen en individuele lidstaten c.q. hun vertegenwoordigers unilateraal ageren en zich stelliger uitspreken. Het gevaar van erosie van een “effectieve en eensgezinde EU” beperkt zich geenszins tot de acties of retoriek van andere lidstaten, zoals de Nederlandse beleidsstukken suggereren.⁴⁶ Nederland draagt zelf ook direct en indirect bij aan een afbrokkelend draagvlak binnen de EU en fragmentatie door het nastreven van “kopgroepen” met gelijkgestemde lidstaten en met unilaterale dan wel minilaterale acties die de bestaande status quo beïnvloeden. De geschiedenis van de Nederlands-Chinese betrekkingen, zoals hierboven en in onze andere factsheet kort weergegeven, bevestigt het inzicht uit de internationale betrekkingenleer dat de belangen van een land als Nederland gemakkelijk in het gedrang komen wanneer het alleen staat in relatie tot andere grootmachten en wanneer er sprake is van afbrokkelende coalities.⁴⁷ Ook op dit punt, en ten aanzien van de beleidsimplicaties ervan, is een sterker bewustzijn onder beleidsmakers, volksvertegenwoordigers en het bredere publiek wenselijk.

Bijlage: Communiqué van 16 mei 1972

Volledige tekst van het Communiqué van 16 mei 1972 inzake de betrekkingen tussen Het Koninkrijk der Nederlanden en de Volksrepubliek China⁴⁸

The Government of the People's Republic of China and the Government of the Kingdom of the Netherlands, through their specially appointed representatives meeting in Peking, have held friendly consultations.

The two sides have reviewed the relations between the two Governments and the two peoples since 1950. Both Governments confirm the principles of mutual respect for sovereignty and territorial integrity, non-interference in each other's internal affairs and equality and mutual benefit and hold that further development of the relations between the two countries on the basis of these principles is to the mutual benefit of the two countries and the two peoples.

The Government of the People's Republic of China and the Government of the Kingdom of the Netherlands have agreed to raise the level of their respective diplomatic missions in the two countries from offices of charge d'affaires to embassies as from May 18, 1972.

The Chinese Government reaffirms that Taiwan is a province of the People's Republic of China. The Government of the Kingdom of the Netherlands respects this stand of the Chinese Government and reaffirms that it recognizes the Government of the People's Republic of China as the sole legal Government of China.

The Government of the Kingdom of the Netherlands holds that the principles of peaceful co-existence should imply non-interference in each other's internal affairs, not only between countries and groups of countries of different socio-political systems, but equally between countries belonging to an alliance and having identical or similar socio-political systems. The Government of the People's Republic of China appreciates this stand of the Government of the Kingdom of the Netherlands.

Nederlandse vertaling (niet-officiële vertaling)

De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Volksrepubliek China hebben middels daartoe benoemde en te Peking bijeengekomen vertegenwoordigers vriendschappelijke consultaties gehouden.

De twee partijen hebben de sedert 1950 tussen hun beide Regeringen en volkeren bestaande betrekkingen aan een beschouwing onderworpen. Beide Regeringen bevestigen de beginselen van wederzijds respect voor soevereiniteit en onschendbaarheid van grondgebied, niet-inmenging in elkanders binnenlandse aangelegenheden en van gelijkheid en wederzijds voordeel, en zijn van opvatting dat verdere ontwikkeling van de betrekkingen tussen de twee landen op grondslag van deze beginselen tot het wederzijds voordeel strekt van beide landen en volkeren.

De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Volksrepubliek China zijn overeengekomen het niveau van hun wederzijdse diplomatieke vertegenwoordigingen in de twee landen te verhogen van kantoren van Zaakgelastigden tot Ambassades met ingang van 18 mei 1972.

De Chinese Regering verklaart wederom, dat Taiwan een provincie is van de Volksrepubliek China. De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden respecteert dit standpunt van de Chinese Regering en bekrachtigt dat zij de Regering van de Volksrepubliek China erkent als de enige wettige Regering van China.

De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden is van oordeel, dat de beginselen van vredelievende samenleving non-interventie in elkanders interne aangelegenheden behoren in te houden, niet alleen tussen landen en landengroepen van verschillende socio-politieke stelsels doch ook tussen landen van dezelfde alliantie en van identieke of vergelijkbare socio-politieke stelsels. De Regering van de Volksrepubliek China waardeert dit standpunt van de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden.

Eindnoten

¹ Vincent K.L. Chang, Daan Kingma en Leonard Blussé, “Historische betrekkingen Nederland–Taiwan” wetenschappelijke factsheet voor [Parlement en Wetenschap](#), 8 mei 2023. De auteurs danken Prof. Leonard Blussé voor het meelesen en becommentariëren van (een eerdere versie van) de huidige factsheet.

² Antonio Bultrini, “[The cross-strait relationship between China and Taiwan in light of international law: not quite a mere domestic affair](#)”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 9, no. 2 (2022), pp. 391–422.

³ De in het Westen veelvuldig gebezigde term “afvallige provincie” wordt door de Chinese regering niet gehanteerd. Peking noemt Taiwan simpelweg een Chinese provincie, die weliswaar onder feitelijke controle staat van de “Taiwanese autoriteiten”, maar net als de overige 33 provinciale bestuurlijke regio’s een eigen “gekozen” afvaardiging heeft in het Nationale Volkscongres. Zie bijvoorbeeld “[Taiwan Province deputies to 14th NPC elected](#)”, *Xinhuanet*, 28 januari 2023, en Isaac Stone Fish, “[Stop calling Taiwan a ‘renegade province’](#)”, *Foreign Policy*, 15 januari 2016.

⁴ Zie Tzu-wen Lee, “[The international legal status of the Republic of China on Taiwan](#)”, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 1, no. 2 (1996–97), pp. 351–392; en Chong Jia lan, “[The many ‘One Chinas’: multiple approaches to Taiwan and China](#)”, 9 februari 2023, Carnegie China.

⁵ Edward Friedman, “[China’s changing Taiwan policy](#)”, *American Journal of Chinese Studies*, Vol. 14, No. 2 (2007), p. 121.

⁶ Jing Huang en Xiaoting Li, “[The origins of China’s Taiwan policy: managing an ‘internal Chinese Issue’ with U.S. involvement](#)” in *Inseparable Separation: The Making Of China’s Taiwan Policy* (Singapore: World Scientific, 2010), p. 33; “[Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China](#)”, website van het Chinese Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2 augustus 2022.

⁷ Voor de Engelse tekst van de Grondwet van de Volksrepubliek China van 1982, zoals laatstelijk gewijzigd in 2018, zie “[Constitution of the People’s Republic of China](#)”.

⁸ Zie in het bijzonder artikelen 5 en 8 van de Chinese [Anti-afscheidingswet](#) van 2005.

⁹ Bureau voor Taiwanese Zaken van de Staatsraad en het Informatiebureau van de Staatsraad van de Volksrepubliek China, “[The Taiwan Question and China’s reunification in the new era](#)”, augustus 2022.

¹⁰ “[Xi Jinping meets with President of the European Commission Ursula von der Leyen](#)”, 6 April 2023, website Chinese ambassade te Den Haag. Over China’s “kernbelangen”, zie onder meer Eyal Propper, “[China’s core interests and the rising tension with the United States: implications for the world order](#)”, *Strategic Assessment*, vol. 23, no. 4 (2021), pp. 106–112.

¹¹ Sense Hofstede, “[Taiwan: wat zijn het Één-China-Principe, het Één-China-Beleid, en de Consensus van 1992?](#)”, persoonlijke blog, 7 september 2020.

¹² Zie “[Taiwan \(Republic of China\)’s Constitution of 1947 with amendments through 2005](#)” en [interpretatie](#) van het Hoogerechtshof, no. 328, 26 november 1993.

¹³ Jessica Drun, “[The KMT continues to grapple with its ‘1992 consensus’](#)”, 21 september 2022; zie ook Lee, “[The international legal status](#)”, p. 374.

¹⁴ Zie “[DPP resolution on Taiwan’s future](#)”, 8 mei 1999.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld “[President & vice president: President Tsai](#)”, Office of the President of the Republic of China; “[China needs to show Taiwan respect, says president](#)”, BBC, 14 januari 2020.

¹⁶ Sense Hofstede, “[Wat bedoelen Taiwanese met ‘onafhankelijkheid’ en ‘status quo’?](#)”, persoonlijk blog, 30 april 2021.

¹⁷ Luuk van Middelaar, “[Kan Taiwan in de dynamiek van grootmachten China en Amerika nog zelf beslissen?](#)” *NRC*, 11 april 2023.

¹⁸ Staatscourant, no. 94 (1972); Vincent K.L. Chang, [Forgotten diplomacy: the modern remaking of Dutch–Chinese relations, 1927–1950](#) (Leiden: Brill, 2019), pp. 415–416, 441–442. Zie de [Bijlage](#) voor de volledige tekst van het Communiqué.

¹⁹ Voor de originele documentatie, zie Nationaal Archief, toegang [2.05.313](#), inventarisnr. 11718.

- ²⁰ Zie "[Joint statement following discussions with leaders of the People's Republic of China](#)", 27 februari 1972 en "[Joint communique on the establishment of diplomatic relations between the United States of America and the People's Republic of China](#)", 1 januari 1979.
- ²¹ Zie "[Taiwan Relations Act](#)", 10 april 1979 en "[The Taiwan Policy Act of 2022](#)", 14 september 2022.
- ²² Zie bijvoorbeeld "[Joint statement between the People's Republic of China and the Kingdom of the Netherlands on the establishment of an open and pragmatic partnership for comprehensive cooperation](#)", 24 maart 2014.
- ²³ "[Nederland en China: Een nieuwe balans](#)", beleidsnotitie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2019.
- ²⁴ Zie het [antwoord](#) van de Minister van Buitenlandse Zaken op kamervragen betreffende het onderhouden van goede relaties met Taiwan, 10 maart 1972.
- ²⁵ "[Nederland en China: Een nieuwe balans](#)", p. 16; [antwoord](#) van de Minister van Buitenlandse Zaken op kamervragen over Taiwan en China, 30 augustus 2022. Zie ook onze andere factsheet, "Historische betrekkingen Nederland–Taiwan", onderdeel 5.
- ²⁶ Zie [kamerbrief](#) van de Minister van Buitenlandse Zaken betreffende de uitvoering van motie De Roon (35 207 nr. 46) inzake Taiwan, 16 december 2021; [kamerbrief](#) van de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Economische Zaken en Klimaat betreffende ontwikkelingen Chinabeleid, 13 januari 2023; en [kamerbrief](#) van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking betreffende het versterken van de banden met Taiwan, 4 april 2023.
- ²⁷ Zie "[Indo-Pacific: een leidraad voor versterking van de Nederlandse en EU-samenwerking met partners in Azië](#)", 13 november 2020; en [kamerbrief](#) van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking betreffende exportcontrolemaatregelen halfgeleiderindustrie, 8 maart 2023.
- ²⁸ Edward Luce, "[Containing China is Biden's explicit goal](#)", *Financial Times*, 26 oktober 2022; Niall Ferguson, "[How Cold War II could turn into World War III](#)", *Bloomberg*, 23 oktober 2022. Laatstgenoemde vergelijkt de maatregel tegen China met het anti-Japanse olie-embargo van 1941 dat Tokio er uiteindelijk toe bewoog de VS aan te vallen. Een belangrijk verschil tussen China nu en Japan toen, is dat Japan destijds al vier jaar lang bezig was met een onuitgelokte agressieoorlog tegen China, die vele miljoenen burgerslachtoffers veroorzaakte.
- ²⁹ Zie de bovengenoemde [kamerbrief](#) van 13 januari 2023, p. 4.
- ³⁰ "[Nederland en China: Een nieuwe balans](#)", pp. 18, 74. Zie hierover ook Vincent K.L. Chang, "[Putting Europe last? The Dutch China policy](#)", *Echowall*, 19 May 2020.
- ³¹ "[Statement on the Netherlands Trade and Investment Office's name change](#)", Rijksoverheid, 28 april 2020.
- ³² Zie [Staatscourant, no. 26132](#) (2022).
- ³³ Op de [website](#) van de Rijksoverheid staat het huidige hoofd van de missie vermeld onder "ambassadeurs".
- ³⁴ Zie de eerdergenoemde kamerbrief van 4 april 2023.
- ³⁵ Zie hierover onze andere factsheet, "Historische betrekkingen Nederland–Taiwan", onderdeel 5.
- ³⁶ Chang, [Forgotten diplomacy](#), pp. 416–417, en Ingrid d'Hooghe, "[The 1991/1992 Dutch debate on the sale of submarines to Taiwan](#)", *China Information*, vol. 6, no. 4 (1992), p. 41.
- ³⁷ Zie d'Hooghe 1992, p. 42.
- ³⁸ "[China boos: KLM vliegt op Taiwan](#)", *Het Vrije Volk*, 4 maart 1983, p. 1; "[Taipei-Amsterdam service is 'in the money'](#)", *Taiwan Today*, 1 July 1986.
- ³⁹ "[KLM buigt voor Chinezen en past naam aan](#)", *Trouw*, 20 mei 1995, p. 6.
- ⁴⁰ "[Foreign ministry spokesperson Geng Shuang's regular press conference on April 30, 2020](#)", 30 April 2020.
- ⁴¹ "[Netizens call for Dutch products boycott, halt to medical exports over Taiwan](#)", *Global Times*, 28 april 2020; "[Naamswijziging Nederlandse 'Taipei Office' zet relatie met China op scherp](#)", NOS, 30 april 2020.
- ⁴² "[Remarks of the spokesperson of the Chinese embassy in the Netherlands on Taiwan-related motions proposed by the Dutch parliamentarians](#)", website Chinese ambassade te Den Haag, 25 november 2021. Zie ook onze andere factsheet, "Historische betrekkingen Nederland–Taiwan", onderdeel 5.
- ⁴³ Demetri Sevastopulo, "[Janet Yellen warns US decoupling from China would be 'disastrous'](#)", *Financial Times*, 20 april 2023; Luuk van Middelaar, "[Een nieuwe Amerikaanse strategie voor een nieuw tijdperk](#)", *NRC*, 3 mei 2023.

⁴⁴ Ken Moriyasu, "[Xi's removal of Hu points to 'common prosperity,' not Taiwan invasion](#)", *Nikkei Asia*, 4 november 2022.

⁴⁵ Zie de bovengenoemde [kamerbrief](#) van 13 januari 2023, p. 4.

⁴⁶ "[Nederland en China: Een nieuwe balans](#)", p. 74.

⁴⁷ Zie ook onze andere factsheet, "Historische betrekkingen Nederland–Taiwan", onderdeel 5.

⁴⁸ Deze tekst is, met een enkele spellingcorrectie, woordelijk overgenomen uit *Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1971–1972* (Den Haag: Sdu 1972), pp. 86–87; Zie ook Staatscourant, no. 94 (1972).