

# Het Belgisch beleid inzake de erkenning van China \*.

door Jürgen OOSTERWAAL

Wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling  
Politologie van de Katholieke Universiteit te Leuven

Op 1 oktober 1949 werd de Volksrepubliek China uitgeroepen. Op 25 oktober 1971 ondertekenden China en België een gemeenschappelijk communiqué waarin beide staten elkaar wederzijds erkenden. Meer dan 22 jaar later. Waarom sleepte deze erkenning zo lang aan?

In deze studie wordt geopteerd voor een benadering vanuit het besluitvormingsperspectief. Dit wil zeggen dat de nadruk zal gelegd worden op het proces van besluitvorming als verklaringsgrond voor deze gebeurtenissen. Bij het zoeken naar een antwoord op het "waarom" van een beslissing concentreert deze studie zich op het beantwoorden van de vraag "hoe" een beslissing tot stand is gekomen<sup>1</sup>.

Het besluitvormingsproces wordt behandeld als een dynamisch gebeuren, dat ruimer is dan de loutere beslissing op zich. Ook de probleemformulering, de eventuele beleidsvoorstellen, de keuze hieruit en de realisatie van de weerhouden oplossing maken er integrerend deel van uit<sup>2</sup>.

## Besluitvorming en beleid inzake de erkenning van de Volksrepubliek China

### A. Een chronologische benadering

#### 1. 1949-1966

Vrij vlug na de verdrijving van Tsjang Kai Tsjek naar Taiwan eind september 1949 werd de Mao-regering door een twintigtal staten erkend. Het Oostblok voorop<sup>3</sup>. Maar ook Groot-Britannië, de Scandinavische landen, Zwitserland en Nederland erkenden vrijwel onmiddellijk de Volksrepubliek China<sup>4</sup>. Het liberale parlamentslid E. Demuyter pleitte ervoor dat België dit voorbeeld zou volgen<sup>5</sup>.

\* Onderzoek doorgevoerd in het kader van het F.K.F.O.-project: De effectiviteit van politiek beleid volgens besluitvormingstype. Dit onderzoek gebeurt binnen de Afdeling Politologie van de K.U. Leuven o.l.v. prof. W. Dewachter.

(1) R. SOETENDORP, Besluitvorming en buitenlands beleid. In: R. SOETENDORP, R. VAN STADEN (red.), *Internationale betrekkingen in perspectief. Theorie en benaderingen in de leer der internationale betrekkingen*. Utrecht, 1987, blz. 103-104.

(2) W. DEWACHTER, *Politieke besluitvorming in België*. Leuven, Afdeling Politologie (beperkte verspreiding), 1987.

(3) De USSR op 2 oktober 1949, Bulgarije en Roemenië op 3 oktober; Tsjechoslovakije, Hongarije en Polen op 4 oktober.

(4) Groot-Britannië op 6 januari 1950; Noorwegen, Denemarken, Finland en Zweden respectievelijk op 8, 9, 13 en 14 januari 1950; Nederland op 27 maart 1950.

(5) *Parl. Hand.*, Kamer, 1950-51, 19 september 1959; *Ibid.*, 30 november 1950 en *Vragen en Antwoorden*, 1950-51, 14 december 1950.

De Koreaanse oorlog, uitgebroken in de nacht van 24 op 25 juni 1950, gooide echter roet in het eten. Kommunistisch China mengde zich in de strijd en werd door de Verenigde Naties als agressor bestempeld<sup>6</sup>.

Hoe luidde het officiële Belgische standpunt? "De Belgische regering heeft geoordeeld dat het niet mogelijk was, vóór 25 juni, datum van de agressie van Noord-Korea op Zuid-Korea over te gaan tot de erkenning van de regering van Peking", antwoordde de minister van Buitenlandse Zaken P. Van Zeeland op een parlementaire vraag<sup>7</sup>. Waarom was dit niet mogelijk? Omdat, zoals publicist R. Coolsaet beweert, buitenlandse politiek België's laatste zorg was in de lente van 1950, "het land was gevangen in de wervelstorm van de koningskwestie"<sup>8</sup>. Of, omdat, zoals de minister zelf suggereerde, "landen zoals de Verenigde Staten en Frankrijk, niet tot deze erkenning (van Peking) overgaan". De minister voegde eraan toe: "In feite hebben slechts zestien landen op de zestig Statenleden van de Verenigde Naties de regering van Peking erkend"<sup>9</sup>. Hiermee de negentiende eeuwse Belgische praktijk weer in herinnering brengende, die erin bestond zeker niet als eerste en ook niet als laatste tot een erkenning over te gaan. Allusie makend op de veroordeling van China door de VN verklaarde de minister tevens dat "de ontwikkeling der laatste gebeurtenissen in Azië de Belgische regering ervan overtuigd hebben dat het ogenblik slecht gekozen zou zijn om een standpunt in te nemen dat zou afwijken van datgene ingenomen door de grote meerderheid der leden van de UNO"<sup>10</sup>.

P. Van Zeeland's opvolger P.H. Spaak voegde daar later nog aan toe: "Il me semble qu'il y aurait une inconséquence, je ne sais si elle est juridique, et pour ma part cela ne m'intéresse pas énormément, une inconséquence politique à reconnaître de jure un gouvernement avec lequel la Belgique est en état de guerre. Généralement quand on est en état de guerre, on brise les relations diplomatiques"<sup>11</sup>.

Er waren ook nog twee andere, niet minder belangrijke problemen. Primo: een erkenning de jure zou het probleem van het Chinese lidmaatschap van de VN doen rijzen<sup>12</sup>. Secundo: de trouw aan de Navo-bondgenoten. En de belangrijkste bondgenoot, "die verantwoordelijk is voor de politiek van de vrije wereld in het verre Oosten acht het ogenblik nog niet aangebroken voor de erkenning omdat dit voor de Volksrepubliek een diplomatiek succes zou betekenen met grote weerslag"<sup>13</sup>. Ondanks de Koude Oorlog leek het er op dat de V.S. dit punt nogal geïsoleerd

(6) Punt 1 van de resolutie 498 (V) van 1 februari 1951 stelde: "Finds that the Central People's Government of the People's Republic of China, by giving direct aid and assistance to those who were already committing aggression in Korea and by engaging in hostilities against United Nations forces there has itself engaged in aggression in Korea". Zie *Yearbook of the UNO*, 1951, blz. 224-225.

(7) *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1950-51, 9 januari 1951.

(8) R. COOLSAET, *Buitenlandse Zaken*. Leuven, 1987, blz. 143.

(9) *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1950-51, 9 januari 1951.

(10) *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1950-51, 9 januari 1951.

(11) *Parl. Hand.*, Senaat, 1954-55, 14 december 1954.

(12) *Parl. St.*, Kamer, 1955-56, 16 november 1955, nr. 4-IX-nr. 2.

(13) *Ibidem*. Vier Navo-leden hadden inmiddels de Peking regering al wel erkend, nl. Groot-Brittannië, Noorwegen, Denemarken en Nederland.

stonden. In het verslag van 3 maart 1955 van de Belgische Kamercommissie van Buitenlandse Zaken valt immers te lezen "dat het wenselijk is dat het onmogelijke wordt gedaan om de Amerikaanse opinie en die van de andere partners bij het Atlantisch verbond zoveel mogelijk nader tot elkaar te brengen<sup>14</sup>.

In het Parlement was ondertussen een "beweging" ontstaan ten gunste van een erkenning<sup>15</sup>. Gebaseerd op een verscheidenheid van argumenten. Ten eerste: de Mao-regering was duidelijk de feitelijke machthebber<sup>16</sup>. Ten tweede: de handelsbetrekkingen in het algemeen en de export in het bijzonder zouden erdoor gestimuleerd worden<sup>17</sup>. Ten derde: het geopolitieke belang van de Volksrepubliek mag men niet uit het oog verliezen.

Deze "beweging" werd voornamelijk gedragen door de liberalen E. Demuyter, J. Hoste (directeur-eigenaar van "Het Laatste Nieuws" en ex-minister)<sup>18</sup>, J. Van der Schueren en C. Moureaux (die beiden ministers zouden worden in het CVP-liberale kabinet, 1958-61, respectievelijk belast met Economische Zaken en Openbaar Onderwijs), de socialisten R. Dekeyzer (vakbondsleider), H. Vos (journalist en ex-minister), F. Dehousse (hoogleraar en later minister), H. Rolin (hoogleraar, minister van staat, ex-minister en voorzitter van de socialistische senaatsfractie) en de communist J. Terfve (ex-minister).

Het "handels"-argument, dat in de discussies veelvuldig opdook, dient wel genuanceerd te worden. Enerzijds hadden de V.S. en de meeste Westeuropese landen een embargo ingesteld waarbij de levering van strategisch materiaal aan communistisch China werd verboden<sup>19</sup>. Diplomatieke erkenning zou hieraan niets veranderen. Anderzijds verlangde de Chinese regering wel een dergelijke erkenning, maar ze maakte hiervan geen voorwaarde voor het sluiten van handelstransacties<sup>20</sup>. De Belgische export naar de Volksrepubliek was in 1956 bijvoorbeeld groter dan de Nederlandse en bijna even groot als die van Groot-Brittannië; twee landen die de Peking regering nochtans erkend hadden<sup>21</sup>. Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat een diplomatieke vertegenwoordiging ter plaatse de Belgische ondernemers in hoge mate behulpzaam zou kunnen zijn bij de penetratie van de Chinese markt.

Welke houding nam de Belgische bevolking aan t.a.v. dit probleem? Een opiniepeiling<sup>22</sup> gehouden in 1955 toonde aan dat 38,4% van de ondervraagden voorstander was van een erkenning van de Chinese communistische regering, terwijl 35,3% tegen was. Het vrij hoge percentage dat geen mening had (28,3%)

(14) *Parl. St.*, Kamer, 1954-55, 3 maart 1955, nr. 4-IX-nr. 2.

(15) *Parl. St.*, Senaat, 1955-56, nr. 101.

(16) Zie bijv. *Parl. Hand.*, Kamer, 1954-55, 15 februari 1955.

(17) Zie bijv. *Parl. Hand.*, Senaat, 1954-55, 14 december 1954; *Parl. St.*, Senaat, 1955-56, nr. 101 en *Parl. St.*, Kamer, 1955-56, nr. 4-IX-2.

(18) Tot aan zijn dood op 1 november 1954.

(19) *Parl. St.*, Kamer, 1954-55, nr. 4-IX-nr. 3.

(20) *Parl. St.*, Senaat, 1956-57, nr. 101. Zie ook J. BEAUTE, *La République Populaire de Chine et le Droit International*. In: *Revue Générale de Droit International Public*, 1964, blz. 395-397.

(21) *Parl. Hand.*, Kamer, 1956-57, 11 juni 1957.

(22) Zie *INSOC-bulletin*, 1955, nrs. 2-3, blz. 37-44.

illustreert nogmaals de apathie van de doorsnee burger t.a.v. internationale politieke vraagstukken.

Twee opvallende deelresultaten ook. Vooreerst, het industriële milieu sprak zich duidelijk uit pro erkenning<sup>23</sup>. En vervolgens, de resultaten verschilden per regio. In Wallonië en vooral in Brussel was het merendeel voor, terwijl in Vlaanderen een kleine meerderheid tegen was<sup>24</sup>.

De minister bekleedde een wat ongemakkelijke spilfunctie tussen de interne verlangens enerzijds en de eisen van de internationale onderhandelingspartners anderzijds<sup>25</sup>. P.H. Spaaks optreden tussen 1954 en 1957 dient in dat perspectief begrepen te worden. "Je ne pense pas qu'on puisse longtemps encore s'opposer à la reconnaissance du gouvernement de Mao Tse Toung", verklaarde P.H. Spaak op 14 december 1954 in de Senaat. "Il faut bien reconnaître que le gouvernement de Mao Tse Toung est actuellement celui qui dirige toute la Chine continentale"<sup>26</sup>.

Een jaar later moet P.H. Spaak echter al gas terugnemen. Hij was nog steeds van oordeel dat België communistisch China moesten erkennen, maar vond dat die handeling nu niet gelegen kwam<sup>27</sup>. Het Westen diende zijn politiek t.a.v. China te herzien, maar Spaak beschouwde die politiek als een onderdeel van een ruimer geheel, waarvan alle bestanddelen in aanmerking moesten genomen worden. Spaak wenste vooral rekening te houden "met de uitstekende diensten welke de V.S. onophoudend aan Europa bewijzen"<sup>28</sup>. "De China-politiek is een essentieel element van het Amerikaanse buitenlandse beleid, terwijl dit voor ons slechts van secundair belang is", aldus Spaak<sup>29</sup>. Zijn collega, minister van Buitenlandse Handel H. Fayat voegde daar nog aan toe "dat de V.S.-politiek in haar geheel bovendien een essentieel element blijft voor onze eigen veiligheid"<sup>30</sup>. P.H. Spaak trachtte deze niet-erkenning af te zwakken, te milderen door erop te wijzen dat we communistisch China reeds de facto hadden erkend. "La reconnaissance de facto existe, puisque j'ai siégé moi-même, au cours d'une conférence internationale à Genève, au printemps de 1954, en face des représentants de la Chine communiste"<sup>31</sup>. Na verloop van tijd gingen hoe langer hoe meer stemmen op, ver-

(23) 56,7% tegen 19,1%.

(24)	voor	tegen	onth.
Vlaanderen	35,0	38,0	27,0
Brussel	46,4	22,4	31,2
Wallonië	40,0	30,9	29,1

(25) P.R. BAEHR, Besluitvorming inzake buitenlandse politiek. In: *Res Publica*, 1987, nr. 1, blz. 13.

(26) *Parl. Hand.*, Senaat, 1954-55, 14 december 1954.

(27) *Parl. St.*, Senaat, 1955-56, nr. 101.

(28) *Parl. St.*, Senaat, 1955-56, nr. 134.

(29) *Parl. Hand.*, Senaat, 1955-56, 21 maart 1956.

(30) *Parl. Hand.*, Kamer, 1956-57, 11 juni 1957.

(31) *Parl. Hand.*, Senaat, 1955-56, 21 maart 1956.

deeld over de drie traditionele politieke families, om de Peking regering te erkennen<sup>32</sup>. Ook de contacten tussen beide landen namen toe.

Op initiatief van de Generale Maatschappij vertrok in 1956 een Belgische missie naar de Volksrepubliek. In hetzelfde jaar reisde ook een parlementaire delegatie, waar de gewezen eerste ministers C. Huysmans en J. Duvieusart deel van uitmaakten, naar Peking af. Wat later werd dit voorbeeld gevolgd door een Belgische particuliere zending. Deze stond niet onder bescherming van de regering maar werd door haar gecautioneerd<sup>33</sup>. De politieke partijen gooiden zich eveneens in de strijd. De BSP nam in 1955 op haar congres een resolutie aan waarin een erkenning van communistisch China werd aanbevolen "zowel vanuit politiek als vanuit economisch oogpunt"<sup>34</sup>.

In 1957 werd de Vereniging België-China opgericht die de belangrijkste promotor zou worden voor betere betrekkingen tussen beide landen. Zo organiseerde deze vereniging bijvoorbeeld een reis naar China voor een delegatie van rectoren en professoren van de Belgische universiteiten. Op hun beurt werden dan weer Chinese afvaardigingen naar hier uitgenodigd<sup>35</sup>.

De NAVO-lidstaten die de Volksrepubliek China nog niet hadden erkend, waren overeengekomen het probleem aangaande de diplomatieke betrekkingen met Peking onderling te bespreken<sup>36</sup>. V. Larock, die P.H. Spaak in 1957 als minister van Buitenlandse Zaken had vervangen (P.H. Spaak werd secretaris-generaal van de NAVO), polste dan ook zijn bondgenoten naar hun bereidheid de Volksrepubliek met alle NAVO-landen gelijktijdig te erkennen. Het antwoord was negatief<sup>37</sup>.

Na het korte interregnum van V. Larock werd de christen-democraat P. Wigny in juni 1958 minister van Buitenlandse Zaken. P. Wigny volgde in deze volledig

(32) Vgl. V. LAROCK *Parl. Hand.*, Senaat, 1957-58, 27 maart 1958. "Depuis deux ans au moins à la Chambre comme au Sénat des membres des trois groupes ont demandé au gouvernement d'examiner la possibilité de reconnaître diplomatiquement la République populaire de Chine... Il va de soi que les raisons invoquées par les trois groupes n'ont rien à voir avec celles qui animent les communistes." Naast de reeds vermelde voorstanders van een erkenning spraken nu ook de socialisten De Block (dagbladirecteur Vooruit), Flamme (industriël), Van Winghe (burgemeester), de communist Lalmant (ex-minister) en de christen-democraten Struye (minister van Staat benoemd in december 1958, voorzitter Senaatscommissie Buitenlandse Zaken) en Duvieusart (ex-eerste minister) zich uit ten gunste van een dergelijke handeling. Zie bijv. *Parl. Hand.*, Senaat, 1957-58, 27 maart 1958; *Parl. Hand.*, Senaat, 1955-56, 20 maart 1956; *Parl. Hand.*, Senaat, 1956-57, 3 april 1957; *Parl. Hand.*, Kamer, 1956-57, 11 juni 1957.

(33) *Parl. St.*, Senaat, 1956-57, nr. 101. Zie ook J. VAN OFFELEN, *La Ronde du Pouvoir*. Bruxelles, 1987, blz. 164-165 en 341-347. In 1954 was reeds op uitnodiging van de F.I.B. (Fédération des Industries Belges) een Chinese commerciële missie op bezoek geweest in België. En in 1955 vond er een uitwisseling van jeugddelegaties plaats tussen beide landen.

(34) *Le Peuple*, 21 november 1955, blz. 1. De hardnekkigheid van de partijen mag evenwel niet overschat worden, want in 1957 moet de BSP terug naar 1955 verwijzen, ondanks het feit dat er sindsdien nog meerdere congressen hebben plaatsgevonden. Zie: *Parl. Hand.*, Kamer, 1956-57, 11 juni 1957.

(35) Zie bijv. M. PIRAUX, *Les relations entre la Belgique et la République Populaire de Chine, 1949-1979*. In: *Courrier Hebdomadaire*, 1979, nr. 838-839, blz. 20-22.

(36) *Report of the Committee of Three*, blz. 51 (goedgekeurd door de Noordatlantische Raad op 13 december 1956). *Parl. St.*, Senaat, 1957-58, nr. 238.

(37) *Parl. Hand.*, Kamer, 1958-59, 21 januari 1959.

de lijn van zijn socialistische voorgangers. Ook hij loochende niet dat de regering Mao reeds jaren effectief de macht uitoefende<sup>38</sup>. Ook hij onderstreepte het politieke karakter van een dergelijke erkenning<sup>39</sup>. En ook hij vond dat dit probleem moest opgelost worden in het kader van algemene onderhandelingen die moesten zorgen voor een duurzame oplossing in het Verre Oosten. En niet door een unilaterale beslissing van België<sup>40</sup>.

Ondertussen ontwikkelden zich nieuwe argumenten. Zowel pro als contra een erkenning. Een eerste pro element dat aangevoerd werd, was de veronderstelling dat de grote werkloosheid die toen heerste in België zou kunnen teruggebracht worden via een exportgeleide groei<sup>41</sup>. Zelfs voormalig minister van Buitenlandse Zaken V. Larock beweerde: "Je m'obstine à croire que notre intérêt nous engage à reconnaître aussi rapidement que possible le gouvernement de la Chine populaire. Cette attitude nous est surtout dictée en période de récession économique"<sup>42</sup>. Dat het belang van de wereldvrede zou gediend zijn door het erkennen van de Volksrepubliek werd ook door heel wat parlementairen geopperd<sup>43</sup>. De agressieve bedoelingen van Peking tegenover Taiwan<sup>44</sup>, de bombardementen op Quemoy en Matsu en de gebeurtenissen in Tibet waren dan weer redenen om niet tot erkenning over te gaan<sup>45</sup>. Bovendien was het voor tal van parlementairen die in de commissie voor Buitenlandse Zaken zetelden "moreel onmogelijk een regime te erkennen dat nog vandaag de dag de vrijheid van gedachte niet eerbiedigt en zich schuldig heeft gemaakt aan mishandeling van Belgische onderdanen"<sup>46</sup>. Hiermee verwijzend naar de godsdienstvervolging<sup>47</sup> en het lot van de Belgische missionarissen in communistisch China<sup>48</sup>.

Het al dan niet erkennen van de regering in Peking evolueerde eind jaren vijftig steeds meer tot een heus strijdpunt. In 1956 riep P.H. Spaak reeds uit: "J'ai trop souvent entendu les uns déclarer qu'il faut reconnaître ce pays et les autres protester contre une telle reconnaissance"<sup>49</sup>. En een paar jaar later stelde V. Larock vast dat: "Depuis deux ans au moins à la Chambre comme au Sénat des membres

(38) *Parl. Hand.*, Kamer, 1959-60, 11 februari 1960 en *Parl. Hand.*, Senaat, 1959-60, 19 mei 1960.

(39) *Parl. Hand.*, Kamer, 1959-60, 11 februari 1960 en *Parl. Hand.*, Senaat, 1960-61, 26 januari 1961.

(40) *Ibid.*

(41) Zie bijvoorbeeld *Parl. Hand.*, Senaat, 1958-59, 5 maart 1959; *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1959-60, 15 november 1960; *Parl. Hand.*, Senaat, 1959-60, 8 maart 1960.

(42) *Parl. Hand.*, Kamer, 1958-59, 21 januari 1959. Een bewering die overigens volledig indruist tegen de vroegere uitspraken van zijn partijgenoot P.H. Spaak en tegen die van de minister van Buitenlandse Handel. Zie *Parl. Hand.*, Senaat, 1959-60, 8 maart 1960.

(43) Zie o.a. *Parl. Hand.*, Senaat, 1964-65, 11 maart 1965; *Parl. Hand.*, Kamer, 1959-60, 10 februari 1960 en *ibidem*, 11 februari 1960.

(44) *Parl. Hand.*, Senaat, 1958-59, 22 april 1959; *Parl. St.*, Senaat, 1957-58, nr. 238; *Parl. St.*, Senaat, 1958-59, nr. 117; *Parl. Hand.*, Kamer, 1959-60, 11 februari 1960.

(45) *Vragen en Antwoorden*, 1958-59, 6 januari 1959; *Parl. Hand.*, Senaat, 1958-59, 22 april 1959; *Parl. Hand.*, Kamer, 1959-60, 11 februari 1960; *Parl. St.*, Senaat, 1959-60, nr. 281.

(46) *Parl. St.*, Senaat, 1958-59, nr. 117.

(47) Zie o.a. *Parl. Hand.*, Senaat, 1958-59, 16 april 1958.

(48) Zie o.a. *Parl. Hand.*, Senaat, 1957-58, 27 maart 1958; *Parl. Hand.*, Senaat, 1959-60, 19 mei 1960; *Parl. Hand.*, Kamer, 1959-60, 11 februari 1960; *Parl. St.*, Senaat, 1959-60, nr. 281.

(49) *Parl. Hand.*, Senaat, 1955-56, 20 maart 1956.

des trois groupes ont demandé au gouvernement d'examiner la possibilité de reconnaître diplomatiquement la République populaire de Chine"<sup>50</sup>.

De parlementaire commissie van Buitenlandse Zaken meldde zelfs expliciet in haar verslag over de werkzaamheden 1959-60 dat ze "over dit vraagstuk verdeeld was"<sup>51</sup>.

Op 11 februari 1960 interpeleerde communistisch kamerlid Dejace de minister van Buitenlandse Zaken over de erkenning van de Volksrepubliek. Als reactie op deze interpellatie werden drie moties neergelegd<sup>52</sup>, waaronder één vertrouwensmotie. Deze laatste werd, volgens afspraak, eerst gestemd. 184 volksvertegenwoordigers namen deel. Met 108 tegen 76 werd het vertrouwen in de minister van Buitenlandse Zaken bevestigd (meerderheid tegen oppositie met uitzondering van de enige V.U. verkozene die met de meerderheid meestemde). Gelijkaardige interpellaties volgden in 1964 en 1965 (respectievelijk door de socialist Glinne en door Perin, lid van de Parti Wallon des Travailleurs)<sup>53</sup>.

Een opmerkelijke gebeurtenis in de bilaterale relaties tussen België en de Volksrepubliek deed zich in 1961 voor. Toen aanvaardde koningin Elisabeth (grootmoeder van de regerende koning Boudewijn) een uitnodiging China te bezoeken. Tegen de wil van de Belgische regering in en ondanks de kritiek in de pers. De koningin ontmoette partijvoorzitter Mao Tsje Toung en eerste minister Tsjou en Lai. Vanuit Peking verzond zij een merkwaardig telegram naar de voorzitter van de Vereniging België-China: "Etant à Peking, me rends mieux compte importance pour la Belgique de normaliser ses rapports avec Chine populaire - stop vous souhaite plein succes dans vos efforts" - <sup>54</sup>.

Toch kwam er geen schot in de zaak. Het standpunt van de Belgische regering evolueerde nauwelijks. Zelfs niet nadat Frankrijk op 27 januari 1964 unilateraal besliste diplomatieke betrekkingen met de regering van de Volksrepubliek aan te knippen<sup>55</sup>. Deze beslissing werd zowel in Frankrijk als daarbuiten fel

(50) *Parl. Hand.*, Senaat, 1957-58, 27 maart 1958.

(51) *Parl. St.*, Senaat, 1959-60, nr. 281.

(52) *Parl. Hand.*, Kamer, 1959-60, 11 en 18 februari 1960. De eerste motie was ondertekend door de communisten Dejace en Moulin. De tweede door de socialisten Bohy en Larock. De vertrouwensmotie was neergelegd door de christen-democraat Van Cauwelaert en de liberaal Janssens.

(53) *Parl. Hand.*, Kamer, 1963-64, 23 juni 1964 en *Parl. Hand.*, Kamer, 1965-66, 21 december 1965. In 1957 had de communist Lalmand reeds een interpellatie gericht tot de minister van Buitenlandse Handel "over de noodzakelijkheid dringend over te gaan tot de herziening van het vraagstuk van het handelsverkeer tussen België en de Chinese Volksrepubliek". *Parl. Hand.*, Kamer, 1956-57, 4 juni 1957.

(54) Geciteerd in S. PAIROUX, Les propos sur les relations entre la Belgique et la Chine. In: *IPSO FACTO*, 1980, nr. 4, blz. 4.

(55) "Le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République populaire de Chine ont décidé d'un commun accord d'établir des relations diplomatiques. Ils sont convenus à cet effet de désigner des ambassadeurs dans un délai de trois mois." *Le Monde*, 28 januari 1964. In navolging van de pas aangenomen doctrine dat Frankrijk alleen staten erkent en geen regeringen werd het woord erkenning zorgvuldig vermeden.

bekritiseerd<sup>56</sup>. De Franse regering werd vooral verweten dat ze haar bondgenoten niet, zoals was afgesproken, had geconsulteerd. P.H. Spaak, die sinds april 1961 opnieuw Buitenlandse Zaken onder zijn hoede had, verwoordde die kritiek kernachtig wanneer hij voor de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken betreurde "qu'un acte international de cette portée ait été accompli sans consultation de l'Otan comme on s'y était engagé"<sup>57</sup>. Spaak was immers een hele andere mening toegedaan dan de Franse president De Gaulle. "Ce que je trouve important, c'est de ne pas causer à un grand et généreux ami des ennuis supplémentaires quand il n'y a pas, pour le faire, un intérêt vital pour son propre pays", aldus de Belgische staatsman<sup>58</sup>.

Dergelijke verklaringen hadden natuurlijk tot gevolg dat heel wat parlementairen Spaak ervan beschuldigden de "handen niet vrij te hebben" en hem de status van satelliet toeschreven<sup>59</sup>. De minister van Buitenlandse Zaken wees dergelijke beschuldigingen resoluut van de hand. Hij gaf toe dat een erkenning van communistisch China beantwoordde aan een zekere logica, maar beweerde dat een dubbel obstakel dit verhinderde. Een erkenning van Peking zou tot gevolg hebben dat de relaties met Taiwan zouden verbroken worden. En het zou ons verplichten om voor de toelating van communistisch China in de Verenigde Naties te stemmen. Beide gevolgen leken Spaak niet erg opportuun<sup>60</sup>.

## 2. 1966-1971

Met de komst van P. Harmel op Buitenlandse Zaken in 1966 kwam er een zekere kentering. Harmel zag in dat de Chinese realiteit niet te negeren viel en wilde China uit haar diplomatiek isolement halen<sup>61</sup>. De Verenigde Naties vormden het forum waar deze strijd rond China gestreden werd. Het probleem wie in feite de rechtmatige vertegenwoordiger was van de Chinese staat stelde zich er reeds in 1949.

Op 8 januari 1950 eiste eerste minister Tsjou en Lai in een telegram de uitstoting van de Republiek China uit de Verenigde Naties<sup>62</sup>. Deze eis werd in een ontwerp-resolutie van de Sovjetunie (A/1369 en A/1370) en in een ontwerp-resolutie van India (A/1365) overgenomen. Zonder evenwel een meerderheid te behalen<sup>63</sup>.

(56) Zie o.a. P. MERTENS, La reconnaissance de la Chine populaire par la France à la lumière de la doctrine récente. In: *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1965, nr. 1, blz. 32-35; C. ROUSSEAU, Chronique des faits internationaux. In: *Revue Générale de Droit International Public*, 1964, blz. 488-500; F.H., Frankrijk erkent communistisch China. In: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1964, nr. 2, blz. 144-149.

(57) *Le Monde*, 22 februari 1964.

(58) *Parl. Hand.*, Senaat, 1963-64, 5 maart 1964.

(59) Zie o.a. *Parl. Hand.*, Kamer, 1965-66, 21 december 1965; *Parl. Hand.*, Senaat, 1965-66, 21 augustus 1965.

(60) *Parl. Hand.*, Kamer, 1965-66, 21 december 1965.

(61) *Parl. Hand.*, Kamer, 1965-66, 26 april 1966. Zie ook P.F. SMETS, Le dilemme des deux Chines. In: *Chronique de politique étrangère*, 1971, nr. 1, blz. 69 en *Dépêche d'Information Hebdomadaire*, 1970, nr. 40.

(62) *Yearbook of the United Nations*, 1950, blz. 421.

(63) *Ibid.*, blz. 426-429.



Van 1952 tot en met 1960 kon, onder impuls van de Verenigde Staten deze zaak verder van de agenda gehouden worden<sup>64</sup>. Toen dit niet langer lukte, lieten de Verenigde Staten een procedureresolutie goedkeuren, die bepaalde dat de vertegenwoordiging van China een belangrijke aangelegenheid was die een bijzondere meerderheid vereiste bij wijzigingen<sup>65</sup>.

Als reactie hierop diende de USSR en wat later Albanië een ontwerpresolutie in waarin gepleit werd voor het opnemen van de Mao-regering en het uitstoten van Taiwan. Deze resolutie verkreeg niet de helft, laat staan de vereiste 2/3 van de stemmen<sup>66</sup>. België dat steeds voor de procedureresolutie en tegen de Albanese resolutie stemde, lag samen met Italië aan de basis van een derde resolutie waarin gevraagd werd een studiecmissie op te richten die zich over het probleem van de Chinese vertegenwoordiging zou buigen<sup>67</sup>. Deze resolutie werd zowel in 1966, 1967 als in 1968 ingediend, maar telkens verworpen<sup>68</sup>.

De Belgische verantwoordelijke bewindslieden zouden echter op hetzelfde pad verdergaan. Op 12 juni 1968 werd bij de christen-democratisch-socialistische regeringsverklaring een tekst gevoegd over het buitenlands, militair en wetenschapsbeleid. Hierin valt ondermeer te lezen :

“De niet-deelneming van de Volksrepubliek China aan de organisatie van de gemeenschappelijke veiligheid, en in de eerste plaats die van Azië, maakt de taak van de vredehandhaving uiterst moeilijk. België zal medewerken aan de internationale inspanningen die ernaar streven de Volksrepubliek van continentaal China uit haar isolement te halen”<sup>69</sup>.

De parlementaire reacties op deze verklaring waren overwegend positief, maar ook sceptisch<sup>70</sup>. “Cette phrase a été introduite dans la programme du gouvernement pour faire plaisir à la gauche socialiste”, veronderstelde kamerlid F. Perin<sup>71</sup>.

Een nieuw diplomatiek initiatief zou niet lang op zich laten wachten. Op 18 november 1968 richtte de Belgische permanente vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties, in opdracht van de regering, een brief aan de voorzitter van de Algemene vergadering van de Verenigde Naties<sup>72</sup>. In deze brief valt o.a. te lezen :

(64) Zie *Yearbook of the United Nations*, 1952 tot 1960.

(65) Zie *Yearbook of the United Nations*, 1961 tot 1970.

(66) In 1961: ontwerpresolutie A/L.360 ingediend door de USSR.

In 1962: ontwerpresolutie A/L.395 ingediend door de USSR.

In 1963: ontwerpresolutie A/L.427 ingediend door Albanië.

Deze resolutie zal tot en met 1970 ieder jaar opnieuw tevergeefs worden ingediend. Zie *Yearbook of the United Nations*, 1961-70.

(67) Ontwerpresolutie A/L.500. Zie *Yearbook of the United Nations*, blz. 133-138.

(68) Heelwat landen betwijfelden het nut van een dergelijke maatregel en dachten dat de voorgestelde studiecmissie niet beter zou werken dan de gelijkaardige commissie die in 1950 reeds functioneerde. Zie *Yearbook of the United Nations*, 1966-1967-1968.

(69) Regeringsverklaring en program van het buitenland, militair en wetenschapsbeleid. In: *Teksten en Documenten*, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, Brussel, juli 1968, nr. 237, blz. 7.

(70) Zie *Parl. Hand.*, Kamer, B.Z. 1968, 4 juli 1968 en *Ibid.*, 11 juli 1968.

(71) *Parl. Hand.*, Kamer, B.Z. 1968, 27 juni 1968.

(72) Document A/7335. *Yearbook of the United Nations*.

“Si la réponse de la République populaire de Chine était positive (sa volonté de participer aux travaux des Nations Unies) la Belgique pense qu’il faudrait lui reconnaître les droits que la Charte donne au Représentant de la Chine ; la République de Chine de Formosa conserverait les droits qu’ont, au sein de l’organisation, tous les Etats qui ne sont pas membres permanents du Conseil de Sécurité”<sup>73</sup>.

Een paar maanden later legde Harmel in het Parlement hiervan de bredere betekenis uit : “L’établissement des relations diplomatiques avec la Chine communiste réglerait évidemment la question de la reconnaissance et rendrait inutile l’examen d’une éventuelle reconnaissance unilatérale. En reconnaissant explicitement le droit de la Chine populaire d’occuper son siège de membre permanent au Conseil de Sécurité, la Belgique a d’ailleurs implicitement reconnu cet Etat”<sup>74</sup>.

In feite was dit nauwelijks nieuws. België erkende de Chinese staat immers al sinds de 19de eeuw<sup>75</sup>. Waar het hier om gaat is de erkenning van de communistische regering. Het ministerie van Buitenlandse Zaken probeerde zich er met een handigheidje van af te maken. “Dans le cas particulier de la Chine cette distinction classique est plus difficile à faire, d’une part dans notre conception les limites territoriales de la Chine, un état que la Belgique a toujours reconnu, sont les limites actuelles et non pas celle sur lesquelles le gouvernement de Pékin prétend exercer sa souveraineté, d’autre part nous estimons que le gouvernement de Peking devrait représenter la Chine à l’ONU”<sup>76</sup>.

De Belgische regering was dus niet bereid de regering van Peking als de enige wettige regering van China te beschouwen<sup>77</sup>. Wat hield deze erkenning dan precies in? Diplomatieke betrekkingen werden niet aangeknoopt<sup>78</sup>. België stemde niet voor de toetreding van de vertegenwoordigers van de Volksrepubliek tot de Verenigde Naties. Kortom, deze eenzijdige erkenning bleef abstract, zonder veel inhoud. Wat het hele gebeuren bijzonder onduidelijk maakte. Minister van Buitenlandse Zaken P. Harmel verwekte dan ook “grote verbazing” toen hij zich in 1970 in de bevoegde senaatscommissie liet ontvallen dat België al sedert twee jaar communistisch China heeft erkend. “La Belgique, elle a reconnu la Chine sans le savoir. Le fait est cependant acquis”, luidde het commentaar van de heer Struye, voorzitter van deze senaatscommissie<sup>79</sup>. Noch het Parlement, noch de publieke

(73) *Dépêche d’Information Hebdomadaire*, 1970, nr. 40, blz. 8.

(74) *Parl. Hand.*, Kamer, 1969-69, 6 maart 1969.

(75) J.J.A., SALMON, M. VINCINEAU, *La pratique belge (1969-70)*. In: *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1972, nr. 1, blz. 356-357.

(76) *Dépêche d’Information Hebdomadaire*, 1970, nr. 40, blz. 9.

(77) Zie bijvoorbeeld ook *Parl. Hand.*, Kamer, 1969-70, 18 februari 1970 en *Dépêche d’Information Hebdomadaire*, 1971, nr. 17, blz. 15.

(78) Op een schriftelijke vraag hieromtrent antwoordde Harmel : “La reconnaissance d’un Etat est un acte unilatéral, explicite ou implicite, qui ne postule pas de négociations. L’ouverture de relations diplomatiques est un acte distinct de la reconnaissance ; elle exige naturellement une négociation”. *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1970-71, 3 november 1970.

(79) *La Cité*, 23 oktober 1970. Vergelijk de “kop” van de *Gazet van Antwerpen* op 16 oktober 1970: “Verbijsterde senatoren interpellieren Harmel”. En de aanvang van het artikel luidt : “België erkent Rood-China eigenlijk reeds twee jaar. Niemand wist dat, behalve een kern van hooggeplaatste

opinie hadden zich rekenschap kunnen geven van wat er werkelijk was gebeurd.

De Taiwanese woordvoerder in België noemde die zgn. impliciete erkenning door België "une déclaration farfelue"<sup>80</sup>. Ook de Mao-regering, die van oordeel was dat er maar sprake kon zijn van één China, was het er niet mee eens.

Taiwan vormde, volgens deze redenering, een integrerend onderdeel van het Chinese grondgebied. Alleen de Amerikaanse interventie (Taiwan was en is van groot strategisch belang) stond een hereniging in de weg. België diende dan ook, aldus Peking, op te houden Taiwan te erkennen. Juridisch stond Peking vrij sterk<sup>81</sup>. Taiwan behoorde aan China vanaf de 17de eeuw tot op het einde van de 19de eeuw. Na de Chinees-Japanse oorlog van 1894 werd het Shimonoski-verdrag ondertekend dat het eiland aan Japan toewees. Op de conferenties van Kaïro (1943) en Potsdam (1945) kwam men overeen Taiwan aan China terug te geven.

Na de nederlaag van de nationalistische troepen trok Tsjank Kai Tsjek zich eind 1949 terug op Taiwan. Kan men in dit geval van een secessie spreken? Sommige waarnemers, waaronder ook een aantal Belgische parlementairen en de minister van Buitenlandse Zaken P. Harmel, beweerden dat Taiwan alle kenmerken bezat van een onafhankelijke staat, nl. een grondgebied, een bevolking, een georganiseerd gezag en zelfstandige buitenlandse betrekkingen<sup>82</sup>. De vraag is: zou die secessie mogelijk zijn geweest zonder de aanzienlijke Amerikaanse economische en militaire interventie?

Ondertussen keerde het tij zowel in de Verenigde Naties als daar buiten, langzaam maar zeker in het voordeel van communistisch China. Canada en Italië kondigden begin 1969 aan dat ze de regering van Peking binnen afzienbare tijd zouden erkennen. Andere landen volgden<sup>83</sup>. België volgde met aandacht de ontwikkelingen in de besprekingen tussen Canada en Italië enerzijds en de Volksrepubliek anderzijds, "en vue de déterminer s'il est possible, à des conditions acceptables, de nouer des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine"<sup>84</sup>.

De Albanese resolutie behaalde in 1970 voor het eerst een eenvoudige meerderheid. België, dat zijn positie in de Verenigde Naties had afgestemd op Canada en Italië<sup>85</sup>, stemde sinds 1969 niet langer tegen deze resolutie, maar onthield zich (zie tabel 1, blz. 19). De Belgische diplomatie voorzag de consequenties van deze evolutie. Het was niet denkbeeldig dat op korte termijn de Amerikaanse procedure-resolutie het onderspit zou moeten delven. Bijgevolg zou Peking via een een-

ingewijden. Minister Harmel had er het parlement nooit van op de hoogte gebracht. Donderdag praatte hij er voor de eerste maal over in de senaatscommissie van Buitenlandse Zaken omdat hij ertoe verplicht werd".

(80) *Het Volk*, 12 augustus 1971.

(81) J.J.A. SALMON, M. VINCINEAU, *La pratique belge (1970-71)*. In: *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1973, nr. 1, blz. 300-301.

(82) *Parl. Hand.*, Senaat, 1970-71, 16 maart 1971 en *Ibid.*, 23 maart 1971.

(83) P.F. Smets, a.w., 1971, blz. 64-67.

(84) *Vragen en Antwoorden*, Senaat, 1969-70, 3 februari 1970. Zie ook *Parl. Hand.*, Kamer, 1969-70, 18 februari 1970.

(85) *Parl. Hand.*, Senaat, 1968-69, 21 januari 1969.

voudige meerderheid tot de Verenigde Naties toegelaten kunnen worden, ten koste van Taiwan. Het zou bovendien onmogelijk worden Taiwan als aparte staat VN-lid te maken aangezien de Volksrepubliek China haar veto-recht zou kunnen hanteren in de Veiligheidsraad. Om dit scenario te voorkomen ontwierp België in 1970 een voorontwerp van resolutie. Deze luidde :

- a) La République populaire de Chine est membre des Nations Unies à titre d'Etat représentant le territoire de la Chine sur lequel il exerce sa compétence ;
- b) la République de Chine participe à l'Assemblée générale des Nations Unies à titre de membre représentant l'île de Taiwan et les autres îles sur lesquelles elle exerce sa compétence ;
- c) la République populaire de Chine est le membre permanent visé à l'alinéa 1 de l'article 23 de la Charte<sup>86</sup>.

Na verscheidene diplomatieke consultaties zag België er echter van af er een formeel ontwerp van te maken.

Wanneer men het Belgische standpunt van naderbij bestudeert, ziet men dat het getuigt van heel wat juridisch bochtenwerk. De Leuvense hoogleraar Volkenrecht E. Suy poogde het als volgt te onderbouwen. Traditioneel wordt beweerd, stelt E. Suy<sup>87</sup>, dat de Volksrepubliek China slechts een voortzetting is van de Republiek China. Er zou dus identiteit en continuïteit zijn ten gunste van de Volksrepubliek. Dit houdt in dat Taiwan een nieuwe staat is die zijn kandidatuur tot lidmaatschap van de UNO moet stellen. Om dit te voorkomen gaat België er van uit dat Taiwan de voortzetting is van de oorspronkelijke Republiek China. De thesis der identiteit en continuïteit zegt immers dat de staatskwaliteit niet wordt aangetast door een wijziging in de staats-elementen (grondgebied, bevolking, regering). België geeft wel toe dat vergeleken met het grondgebied van de Republiek China Taiwan uiterst is "ingekrompen". Hetzelfde wat de bevolking betreft. De regering van Taiwan, met Tsjank Kai Tsjek aan het hoofd, is echter nog steeds dezelfde. In deze optiek is Taiwan een oorspronkelijk lid van de Verenigde Naties. En kan het pas uitgesloten worden in geval van niet naleving of grove schending van het VN-handvest.

Deze stelling impliceert dat de Volksrepubliek China een nieuwe staat is. Een nieuwe staat die echter van rechtswege lid is van de Verenigde Naties. Art. 23 van het VN-handvest dat de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad opsomt, verlangt uitdrukkelijk dat de Republiek China een grootmacht zou zijn. Daarom is de Volksrepubliek lid van de Veiligheidsraad en van de Verenigde Naties en moet de procedure tot toelating niet gevolgd worden.

(86) *Dépêche d'Information Hebdomadaire*, 1970, nr. 40, blz. 11.

(87) *De Spectator*, 17 april 1971. Zie ook P.F. SMETS, *a.w.*, 1971, blz. 69-73.

TABEL 1

De evolutie van de VN-stemmingen over de Amerikaanse en de Albanese resoluties.

		Amerikaanse resolutie		Albanese resolutie	
1965	voor	56	(B)	47	
	tegen	49		47	(B)
	onthoud.	11		20	
1966	voor	66	(B)	46	
	tegen	48		57	(B)
	onthoud.	7		17	
1967	voor	69	(B)	45	
	tegen	48		58	(B)
	onthoud.	4		17	
1968	voor	73	(B)	44	
	tegen	47		58	(B)
	onthoud.	5		23	
1969	voor	71	(B)	48	
	tegen	48		56	
	onthoud.	4		21	(B)
1970	voor	66	(B)	51	
	tegen	52		49	
	onthoud.	7		25	(B)
1971	voor	55		76	(B) (1)
	tegen	59		35	
	onthoud.	15	(B) (2)	17	

(B) Belgische stempraktijk.

(1) Verantwoording van de stemming over de Albanese resolutie, in *Persdienst. Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel*, 26 oktober 1971.(2) Verantwoording van de stemming over de Amerikaanse procedure-resolutie, in *Persdienst. Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel*, 26 oktober 1971.

Waarom was België zo actief op dit domein? België beseftte dat de Volksrepubliek China niet kon blijven genegeerd worden. Taiwan verbrak echter de diplomatieke betrekkingen met iedere staat die de regering in Peking erkende als enige wettige regering in China. Op korte termijn zou dit kunnen leiden tot een breuk tussen België en Taiwan. En Taiwan was een belangrijke handelspartner. Een tweede element van verklaring situeert zich op het individuele niveau. Met P. Harmel stond er een actieve, soepele staatsman aan het roer van de Belgische diplomatie. "Si M. P.H. Spaak fondait sa politique de fidélité atlantique sur la peur du communisme, M. Harmel, pour sa part, voyait surtout dans l'OTAN une alliance pour la paix. Si de son bureau de la rue des Quatre-Bras, M. Spaak n'a-gissait pas sans avoir jeté un regard vers les Montagnes Rocheuses, M. Harmel, quant à lui, faisant usage d'un style plus souple, allait tenter graduellement d'attenuer notre fidélité inconditionnelle envers Washington. Si nous pouvons nous

permettre une formule, nous disons que M. Spaak faisait ce qui était nécessaire et que M. Harmel faisait ce qui était possible..."<sup>88</sup>.

Vooral Harmel's pogingen om de spanningen tussen Oost en West te reduceren, via het opdrijven van bilaterale contacten, via een actieve inbreng in internationale organisaties als de VN en de NAVO en via de taak van België als "boodschapper" tussen Oost en West, maakten geschiedenis.

De Belgische initiatieven inzake China brachten echter weinig zoden aan de dijk. En hetgeen verwacht werd gebeurde. De Algemene Vergadering van de VN verwierp op 26 oktober 1971 de Amerikaanse procedure-resolutie en schaarde zich achter de Albanese resolutie.

Of de Verenigde Staten daar echt zo rouwig om waren, is zeer de vraag. Met Nixon als president van de VS was er een zekere kentering opgetreden in de Amerikaanse China-politiek. In juli maakte Nixon bekend dat zijn speciale raadgever Kissinger<sup>89</sup> naar peking was geweest en niet naar Oost-Pakistan zoals eerder was vermeld. De President plaatste die nieuwe initiatief in het kader van de pogingen die hij al twee jaar lang ondernam om de betrekkingen tussen de VS en de Chinese Volksrepubliek te verbeteren<sup>90</sup>.

Op dezelfde dag dat de Albanese resolutie in de VN werd aangenomen, stuurden België en de Volksrepubliek China een gemeenschappelijk communiqué over de aanknopng van diplomatieke betrekkingen de wereld in<sup>91</sup>. De beide regeringen "besloten tot wederzijdse erkenning, tot de versteviging van diplomatieke betrekkingen met ingang van 25 oktober en tot de uitwisseling van ambassadeurs binnen de drie maanden". De Chinese regering bevestigde nogmaals dat Taiwan "een onvervreemdbaar deel is van het grondgebied van de Volksrepubliek China". De Belgische regering "neemt nota van deze verklaring". Verder leest men in dit communiqué dat de Belgische regering de regering van de Volksrepubliek China erkent als de enige legale regering van China.

België is daarmee het 62ste land dat tot deze stap overgaat.

Het overleg dat tot dit gemeenschappelijk communiqué zou leiden, startte in de zomer van 1970<sup>92</sup>. De besprekingen traden in een actief stadium in april 1971

(88) L. DESMEDT, M. Spaak et M. Harmel. Dix années de politique étrangère belge, deux hommes, une même politique. In: *Res Publica*, 1974, nr. 5, blz. 613.

(89) "Kissinger had convinced Nixon that there was a path to peace with honor in Vietnam and that it led through Moscow and Peking. If the two Communist superpowers would only refrain from supplying armes to the North Vietnamese, Kissinger argued Hanoi would have to agree to a compromise peace", schrijft S. Ambrose. Zie S.E. AMBROSE, *Rise to Globalisme. American foreign policy since 1938*. New York, 1985, blz. 235.

(90) *Persoverzicht. Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel*, 16 juli 1971 en 7 oktober 1971.

(91) *Communiqué van de persdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel*, 26 oktober 1971.

(92) *Persoverzicht. Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel*, 27 oktober 1971. Vergelijk met het antwoord van minister Harmel van 15 december 1970 op een schriftelijke vraag van kamerlid H. Schiltz: "Comme l'honorable membre le sait, si la Belgique reconnaît la République

toen er discreet te Parijs werd onderhandeld via de Belgische ambassadeur Rothschild. De voorwaarde die Peking stelde dat er geen diplomatieke betrekkingen tot stand zouden komen zolang de diplomatieke betrekkingen tussen België en Taiwan niet werden verbroken, vormde een ernstige moeilijkheid. De Volksrepubliek eiste ook dat België zou aanvaarden dat het soeverein was over Taiwan.

Volgens minister van Buitenlandse Zaken P. Harmel moet dit Belgisch-Chinees communiqué los gezien worden van de stemming in de VN, die een dag later plaatsvond. "Minister Harmel is nog net uit de rijdende trein gesprongen vooraleer hij van de brug stortte", luidde het commentaar van *De Standaard*<sup>93</sup>. De socialistische *Volksgazet* hechtte weinig geloof aan die bewering van Harmel. Volgens haar ligt het er vingerdik bovenop dat in de Quatre Brasstraat gewacht werd tot het Mao-regime een bewijs van internationale burgerzin had verworven<sup>94</sup>.

Als reactie op deze wederzijdse erkenning schortte Taiwan zijn diplomatieke betrekkingen met België op<sup>95</sup>. Bij KB van 27.12.1971 hief België haar consulaat op in Taiwan.

De nieuwe Chinese diplomatieke missie kwam in Brussel aan op 12 februari 1972 en betrok het voormalige ambassadegebouw van Taiwan<sup>96</sup>. België opteerde uiteindelijk op een consequente wijze voor de Volksrepubliek China<sup>97</sup>.

## B. Een analytische benadering

### 1. Typologering van de besluitvorming

Uit onderzoek is gebleken dat de Belgische besluitvorming in belangrijke mate onderhuids of via een strijdpunt verloopt. Wat verstaan we precies onder deze twee termen, deze twee types van besluitvorming<sup>98</sup>? De onderhuidse besluitvorming slaat op de ogenschijnlijk weinig omvattende, haast courante beslissing. Ze is eventueel verkaveld over veel kleine deelbeslissingen. Dit proces start niet op het publieke forum. Integendeel, het wordt rechtstreeks van de belanghebbende naar de besluitvormer toegespeeld en beslecht.

Onder bepaalde voorwaarden kan de onderhuidse besluitvorming opengebroken worden zodat het aantal deelnemers aan het besluitvormingsproces substantieel toeneemt. De sleutel daarvoor is het strijdpunt, m.a.w. het conflict. Dit proces is in aanzienlijke mate bemiddeld door politieke partijen en grote organisaties.

populaire de Chine, elle n'entretient pas de relations diplomatiques avec ce pays. Aucun accord en faveur de Belges ayant subi des dommages n'a donc été conclu et aucune négociation n'a pu avoir lieu jusqu'à présent." *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1970-71, 15 december 1970.

(93) *De Standaard*, 27 oktober 1971.

(94) *Persoverzicht*. Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, 27 oktober 1971.

(95) *Ibid.*

(96) J.J.A. SALMON, M. VINCINEAU, *La pratique belge (1971-72)*. In: *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1974, nr. 1 blz. 363.

(97) *Parl. St.*, Senaat, 1980-81, nr. 3.

(98) Zie W. DEWACHTER, *Politieke besluitvorming in België*. Leuven, Afdeling Politologie (beperkte verspreiding), 1987.

Deze besluitvormingstypes lopen dwars door mekaar. In hun zuivere vorm komen ze zelden voor. Zo vertoont de besluitvorming rond de erkenning van de Chinese Volksrepubliek heel wat onderhuidse kentrekken. Anderzijds zijn er ook elementen die wijzen op een strijdpuntbesluitvorming. Kenmerken van onderhuidse besluitvorming zijn het feit dat de besluitvorming via veel kleine deelbeslissingen is gelopen; dat er in wezen weinig deelnemers aan de besluitvorming waren; dat er weinig informatie over de besluitvorming is verstrekt en dat zij een sterk incrementalistisch karakter vertoont.

Elementen van strijdpuntbesluitvorming zijn het langdurig karakter van de besluitvorming; het groot aantal parlementaire tussenkomsten; het omstreden karakter zowel in publieke opinie als in instellingen en het doordringen van de kwestie in partijprogramma's en in regeringsverklaringen.

Of deze strijdpuntformulering het Belgisch beleid terzake significant heeft beïnvloed, is zeer de vraag. België als klein, ontwikkeld, democratisch land met beperkte machtsmogelijkheden, is met zijn buitenlands beleid immers aan externe beperkingen gebonden. Rosenau stelt zelfs dat de invloeden van buitenaf in dergelijke landen gelden als belangrijkste factor voor de buitenlandse beleidsvorming<sup>99</sup>. Naarmate de externe autonomie geringer is, nemen ook de kansen op binnenlandse beïnvloeding af. Wat tot spanningen kan leiden tussen hetgeen de executieve kan en vermag en hetgeen het parlement en eventuele buitenparlementaire groepen in de samenleving zouden wensen<sup>100</sup>.

Welke zijn deze buitenlandse factoren die zo zwaar hebben doorgewogen op de Belgische besluitvorming inzake de erkenning van de Volksrepubliek China?

In de eerste plaats determineerde de Amerikaanse China-politiek het Belgische standpunt in hoge mate. Al dan niet via consultaties binnen de NAVO. In de tweede plaats werd de Belgische diplomatie aanzienlijk beïnvloed door de houdingen van de verschillende staten binnen het forum van de Verenigde Naties<sup>101</sup>. Wat we in systeemtheoretische termen een terugkoppeling vanuit de omgeving naar het besluitvormingsproces kunnen noemen<sup>102</sup>. Deze verklaring op basis van objectieve factoren volstaat echter niet. Een vergelijking met Nederland leert dat Nederland eveneens behoort tot de groep van de kleine, ontwikkelde, democratische landen. Nederland is ook lid van de NAVO en trouw bondgenoot. Desondanks ging Nederland op 27 maart 1950 over tot erkenning van communistisch China<sup>103</sup>.

(99) J.N. ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy*. London, 1980, blz. 113-169.

(100) BAEHR, P.R., *a.w.*, blz. 15.

(101) Zie in dit verband J. DUGARD, *Recognition and the United Nations*. Cambridge, 1987.

(102) J.W. BURTON, *Internationale Politiek*. Utrecht/Antwerpen, 1974, blz. 153.

(103) Het feit dat Nederland reeds geconfronteerd was geworden met het dekolonisatieproces vormt misschien wel nog een objectief verschil. In antwoord op een vraag van het Nederlandse Tweede Kamerlid mej. Klompé over de erkenning de jure van de Volksrepubliek China verklaarde de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken ondermeer dat in deze aangelegenheid zowel de Indonesische regering als Suriname en de Nederlandse Antillen werden geraadpleegd. Zie *Keesings Historisch Archief*, 9-15 april 1950, nr. 982, blz. 8701.



Er moet dus ook nog een andere, subjectieve verklaringsfactor zijn. Namelijk de opvatting van de regering over de te vervullen rol van de staat in de internationale samenleving<sup>104</sup>. En hier speelt in België de figuur van de minister van Buitenlandse Zaken, die traditioneel over een aanzienlijke bewegingsruimte beschikt, een belangrijke rol<sup>105</sup>. De roloppvatting van P.H. Spaak verschilde bijvoorbeeld wezenlijk van die van P. Harmel. Daar waar Spaak in de eerste plaats een trouw Atlantisme als principe huldigde, zag P. Harmel België eerder als een soort "go-between". De kleine en middelgrote landen konden volgens hem de vrede in de hand werken door "onder elkaar een afwisselend net van economische, technische, culturele en commerciële betrekkingen te weven"<sup>106</sup>.

Dit verschil in roloppvatting tussen P.H. Spaak en P. Harmel is niet onlogisch. Besluitvormers reageren immers niet noodzakelijk op de objectieve realiteit maar op hun perceptie hiervan<sup>107</sup>. Hun "beliefsysteem" fungeert hier als een soort filter. Via het bepalen van de doelstellingen en het zoeken naar alternatieven vervult dit "beliefsysteem" een niet onbelangrijke rol in het besluitvormingsproces<sup>108</sup>.

Deze subjectieve factor is in feite een binnenlandse determinant van de besluitvorming. Maar evenzeer moeilijk te beïnvloeden gezien de samenhang met de persoonlijkheidsstructuur van de minister van Buitenlandse Zaken.

## 2. De effectiviteit van het Belgische erkenningsbeleid t.a.v. China

Vooraleer de effectiviteit van dit beleid concreet te toetsen, dient eerst het leerstuk van de erkenning van staten en regeringen beknopt uiteengezet te worden.

Volgens het geldende internationaal recht dient een staat erkend te worden als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan :

- 1) er moet een bepaald grondgebied zijn
- 2) waarop een bevolking gevestigd is
- 3) een regering moet op dit grondgebied effectief gezag uitoefenen

(104) R.B. SOETENDORP, *a.w.*, blz. 124.

(105) J. DEBOUTTE, A. VAN STADEN, *High politics in the Low Countries. A study of foreign policy-making in Belgium and the Netherlands*. In : W. WALLACE, *Foreign Policy Making in Western Europe*, 1978, blz. 68.

(106) *Parl. Hand.*, Senaat, 1968-69, 15 januari 1969. En "Il n'est pas dérisoire et inutile pour un pays de notre dimension de se mêler aux affaires du monde. Qui nous autoriserait à laisser aux plus grands états le souci de porter le poids de leur puissance ? Rien ne serait plus dangereux que de céder à cette tentation isolationniste quand nous portons la responsabilité partagée avec nos voisins, de réaliser l'Europe. On nous explique si souvent que la voix des Etats-Unis ou de l'URSS porte trop haut. Mais qui peut s'en plaindre quand la voix de l'Europe ne se fait pas entendre ?".

(107) Vgl. B. RUSSETT, H. STAR, *World Politics. The menu for choice*. New York, 1985, blz. 304-305.

(108) R.B. SOETENDORP, *a.w.*, blz. 111-113.

- 4) de staat moet een zekere onafhankelijkheid bezitten (capaciteit zelfstandige buitenlandse betrekkingen te onderhouden)<sup>109</sup>.

Enmaal een staat erkend is, wordt algemeen aanvaard dat de regering namens hem optreedt. Normaliter doen er zich dan ook geen problemen voor wanneer een bestaande regering door een nieuwe wordt vervangen. Enkel bij schending van constitutionele procedures (bv. een staatsgreep) kan de vraag rijzen of het nieuwe bewind nu werkelijk de staat vertegenwoordigt.

Welke criteria gelden hier? Hierover is er geen eensgezindheid. Eén voorwaarde toch: men mag pas tot een dergelijke erkenning overgaan wanneer de nieuwe regering effectief het gezag over het grondgebied uitoefent. Anders is er sprake van een voorbarige, een premature erkenning, die beschouwd wordt als een inmenging in de interne aangelegenheden. Binnen deze effectiviteitsvoorwaarde permitteren de staten zich de volledige vrijheid bijkomende regels als leidraad te laten fungeren. Galloway onderscheidt drie approaches<sup>110</sup>. Primo de traditionele benadering. Deze stelt dat de regering de facto controle over het grondgebied moet hebben. Bovendien dient de regering de toestemming van het volk te genieten en bereid te zijn haar internationale verplichtingen na te komen. Secundo: de Tobar-doctrine. Deze doctrine, die in 1907 werd ontwikkeld door de minister van Buitenlandse Zaken van Ecuador, poogde de overvloed van staatsgrepen in te dijken door democratische, grondwettelijke regeringsvormen te propageren. Deze leer weigerde dan ook een regering te erkennen die aan de macht was gekomen op een extraconstitutionele wijze, alvorens vrije verkiezingen waren gehouden. Op deze praktijk kwam al snel kritiek. Ten eerste werd er op gewezen dat dit een ongeoorloofde inmenging inhield van het erkennende land in de binnenlandse aangelegenheden van het te erkennen land. Ten tweede: wat met revolutionaire veranderingen die eventueel corrupte en dictatoriale regeringen omverwerpen? De derde benadering kreeg de naam: Estrada-doctrine. Tegenover het legitimititeits-principe van de Tobar-doctrine stelde de Mexicaanse minister van Buitenlandse Zaken don Genaro Estrada in 1930 het effectiviteitsprincipe. Hij was van oordeel dat de wijze waarop een regering aan de macht kwam niet diende beoordeeld te worden door andere landen. Dit zou een inmenging betekenen in de binnenlandse aangelegenheden en dus in strijd met de nationale soevereiniteit. Conclusie: alleen nieuwe staten moeten worden erkend. Het aan de macht komen van een nieuwe regering, op welke wijze ook, behoeft daarentegen geen erkenning. De diplomatieke betrekkingen blijven gewoon gehandhaafd.

Om de effectiviteit van het Belgisch beleid inzake de erkenning van China te beoordelen, hanteren we drie criteria:

(109) Zie Déclaration sur les droits et les devoirs des Etats adoptée à la VIIe conférence panaméricaine de Montevideo le 27 décembre 1933. In: *Revue Générale de Droit International Public*, 1934, blz. 409. Zie ook P.J. KUYPER, Erkenning: politiek in het volkenrecht en volkenrecht in de politiek. In: *Internationale Spectator*, 1974, blz. 587; H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*. Cambridge, 1947, blz. 26-30 en CHEN, *The International law of recognition*. London, 1951, blz. 54-62.

(110) L.T. GALLOWAY, *Recognizing Foreign Governments: The Practice of the United States*. Washington, 1978, blz. 5-10.

In eerste instantie zullen we de Belgische praktijk toetsen aan de juridische minimumvereisten.

Volgens een zorgvuldig gehanteerd effectiviteitsbeginsel had de Belgische regering, van zodra het voldoende duidelijk was dat de regering in Peking het effectieve gezag in China vertegenwoordigde deze moeten erkennen. België heeft dit niet gedaan.

Merkwaardig is bovendien dat België later, in 1971 expliciet de regering van de Volksrepubliek erkent. Daar waar België sedert 1965, in navolging van Frankrijk en West-Duitsland, beweert alleen nog maar staten te erkennen en geen regeringen<sup>111-112</sup>.

In tweede instantie vergelijken we het Belgische beleid met dit van andere kleine Europese landen.

Zowel Oostenrijk, Denemarken, Nederland, Noorwegen en Zweden beweren bij een erkenning het meeste belang te hechten aan het effectiviteitscriterium. Finland zegt de Estrada doctrine te volgen. Zwitserland verwoordt het ietwat anders door te stellen dat het staten erkent en geen regeringen<sup>113</sup>. Op Oostenrijk na<sup>114</sup> hebben al deze landen dan ook consequent de Volksrepubliek China vrij vlug impliciet of expliciet erkend. Noorwegen deed dit op 8 januari 1950, Denemarken op 9 januari, Finland op 13 januari, Zweden op 14 januari, Zwitserland op 17 januari en Nederland wat later op 27 maart 1950<sup>115</sup>.

Is het Navo-lidmaatschap van België hiervoor de verklaring? Van de hogergenoemde 7 landen zijn er 3 lid van de NAVO: Noorwegen, Denemarken en Nederland. Ook grotere Navo-landen waren reeds in een vroeger stadium tot erkenning overgegaan: Groot-Brittannië op 6 januari 1950, Frankrijk op 27 maart 1964, Canada en Italië respectievelijk op 13 oktober en 6 november 1970. De Atlantische solidariteit was blijkbaar betrekkelijk.

Waren er andere factoren die de laattijdige erkenning vanwege de Belgische regering rechtvaardigden?

(111) Zie *Tijdschrift van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, 1974, nr. 1, blz. 43.

(112) *Vragen en Antwoorden*, Senaat, 1965-66, 14 december 1965; *Parl. Hand.*, Kamer, 1966-67, 9 mei 1967; zie ook de nota van de minister van Buitenlandse Zaken aan het nieuwe bewind in Libië (8.9.1969), geciteerd in: J.J.A. SALMON, M. VINCINEAU, *La pratique belge (1968-69)*. In: *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1971, nr. 1, blz. 319; en het communiqué van het ministerie van Buitenlandse Zaken 1973/201, geciteerd in: J.J.A. SALMON, M. VINCINEAU, *La pratique belge (1972-73)*. In: *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1975, nr. 1, blz. 351. M.J. Peterson's oordeel is milder: "Belgium's express recognition of the PRC Government was not retreat from abolition. It was clearly motivated by special circumstances, both the need to disavow relations with a rival regime and Chinese insistence on a statement ending a long nonrecognition that had begun before Belgium adopted its new doctrine". M.J. PETERSON, *Recognition of governments should not be abolished*. In: *American Journal of International Law*, 1983, blz. 43.

(113) L.T. GALLOWAY, *a.w.*, blz. 171-182.

(114) Hierin speelt het Oostenrijks neutraliteitsverdrag van 1955 natuurlijk een belangrijke rol.

(115) CH. ROUSSEAU, *Chronique des faits internationaux*. In: *Revue générale de droit international public*, 1964, nr. 2, blz. 490.

De Belgische regering heeft de erkenning gebruikt als een instrument om buitenlandse politieke doeleinden na te streven. Zowel de internationale literatuur als de recente statenpraktijk tonen aan dat dit geen effectief instrument is. Ook deze case-studie illustreert dit. De staten die weigerden communistisch China te erkennen hebben noch China diplomatiek kunnen isoleren, noch een regimewisseling kunnen bewerkstelligen. Uiteindelijk zijn zij praktisch allemaal tot erkenning overgegaan. Ook België. Zelfs de Verenigde Staten, weliswaar pas op 1 januari 1979.

Daarbij komt nog dat België de Peking-regering heeft erkend onder voorwaarden die haaks staan op wat de Belgische diplomatie indertijd voorstond.

Afgezien van de ineffectiviteit van het politiek gebruik van het verlenen van een erkenning, brengt een lange periode van niet-erkenning ook een aantal negatieve consequenties met zich mee. De niet-erkenning van de Volksrepubliek China verhinderde dat de internationale betrekkingen tussen beide landen zich ontwikkelden via de geijkte diplomatieke kanalen. Een niet-erkenning stond ook een optimale bescherming en bevordering van de Belgische economische en sociale belangen in de Volksrepubliek in de weg.

## Besluit

Op basis van een chronologische benadering van de besluitvorming inzake de erkenning van de Volksrepubliek China hebben we in een analytisch gedeelte vastgesteld dat deze besluitvorming overwegend onderhuids was verlopen. Anderzijds toetsen we de effectiviteit van het erkenningsbeleid t.a.v. China aan de hand van criteria, ontwikkeld vanuit de internationale literatuur terzake en de statenpraktijk van andere kleine Europese staten. De jarenlange beslissing tot niet-erkenning is uiteindelijk ineffectief gebleken. De aldus bekomen relatie tussen overwegend onderhuidse besluitvorming en ineffectief beleid evenals de vaststelling van ineffectiviteit van niet-erkenning stoelen slechts op één waarneming. De veralgemeenbaarheid moet in verder onderzoek getoetst worden.

### *Summary: The Belgian recognition policy towards China*

*On the basis of a chronological approach of the decision-making process with regard to the recognition of the PRC we concluded in an analytical part that the decision-making process was merely of the "hypo-institutional" type. Afterwards, we examined the effectivity of the Belgian policy in comparison with the international scientific literature on recognition and with the practice of other small European states. We concluded the non-recognition policy had been ineffective.*

*The relation between "hypo-institutional" decision-making on the one hand and ineffective public policy on the other hand is just one element within a broader research-project: "The effectivity of public policy according to type of decision-making".*