

"België erkent geen regeringen, enkel staten". Het geval Cambodja 1979-1991.*

door Marc MAES,

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

Inleiding

Sinds 1965 zegt België geen regeringen meer te erkennen maar enkel nog staten. Al 26 jaar lang heeft België zich strikt aan die doctrine gehouden. Tot nu toe werden slechts twee uitzonderingen gemaakt: de doctrine werd niet toegepast ten aanzien van de regeringen die in 1979 aan de macht kwamen in Cambodja en in Afghanistan.

Die vaststelling doet onmiddellijk een aantal vragen rijzen: welke houding heeft België in die gevallen dan wel aangenomen, waarom was dat zo, en wat was de waarde van die uitzonderlijke houding. In dit artikel wordt het eerste en tegelijk meest omstreden en dramatische van beide gevallen ontleed.

Welk het gevoerde beleid in het geval van Cambodja was, bleek meteen geen simpele vraag. In eerste instantie werd immers gezegd dat België haar doctrine wél had toegepast, later werd dit niet meer ontkend, maar op allerlei wijzen omkleed. De context waarin dat gebeurde en de aangehaalde argumenten daarvoor waren zeer complex en niet in een kort bestek te analyseren. Zo werd de vraag wie de regering van Cambodja was en is, sterk gecompliceerd door de vraag wie het mocht vertegenwoordigen, inzonderheid wie de Cambodjaanse zetel in de Verenigde Naties mocht bezetten. Beide kwesties lopen sterk door mekaar. Bovendien sleept de kwestie Cambodja nu ook al meer dan twaalf jaar aan. In al die jaren is het Belgisch standpunt verschillende malen bijgestuurd, de argumentatie aangevuld, de internationale context gewijzigd, de debatten veranderd, uitgebreid ook.

Voor het hoe en het waarom van het Belgische standpunt werden niet alleen de feitelijke houding onderzocht, maar ook de toelichtingen die België daarbij gaf in de Verenigde Naties waar elk jaar opnieuw stelling moest genomen worden, en in het Belgisch Parlement waar het gevoerde beleid haast onophoudelijk op de korrel werd genomen en waar de opeenvolgende ministers van Buitenlandse Zaken bij herhaling hun beleid hebben moeten verdedigen. Ook de internationale

* Onderzoek doorgevoerd in het kader van het FKFO-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.

context waarin de kwestie Cambodja zich afspeelde komt uitgebreid aan bod, alsmede de binnenlandse drukking die werd gevoerd. De evaluatie van het Belgisch standpunt gebeurt dan weer in hoofdzaak aan de hand van de eigen Belgische doctrine inzake de erkenning van regeringen. In welke mate werd van die doctrine afgeweken? En wat was de waarde van de vele argumenten die België heeft aangeboden om haar houding te rechtvaardigen? Zulk een evaluatie zit volop in juridisch vaarwater en put in ruime mate uit de internationale rechtsliteratuur terzake.

De tekst is ingedeeld in vier hoofdstukken, voor elk van de opeenvolgende ministers van Buitenlandse Zaken één, zo wordt het gemakkelijkst duidelijk welke minister welke stelling heeft ingenomen en hoe hij daartoe is gekomen. Elk hoofdstuk is op dezelfde manier opgebouwd: eerst wordt er gekeken naar wat er zich in de Verenigde Naties afspeelde: welke houding België daar aangenomen heeft, welke verklaring het er aflegde. Dan worden er in een tweede paragraaf verdere toelichtingen van dat standpunt gezocht in de parlementaire behandeling van de Belgische stellingname. Die gegevens worden dan, ten derde, aan een kritisch onderzoek onderworpen. En in een vierde paragraaf worden tenslotte de binnenlandse en buitenlandse achtergronden aangereikt waartegen de Belgische houding tot stand kwam.

I. Ministerschap van H. Simonet (3 juni 1977 tot 15 mei 1980)

A. *De Belgische houding in de Verenigde Naties*

Op 7 januari 1979 wordt het moorddadige Pol Pot-regime van "Democratisch Kampuchea" gedwongen Phnom Penh te verlaten. Het Front Uni pour le Salut National du Kampuchea (FUNSK) gesteund door Vietnamese troepen neemt er dan de macht over. De FUNSK is slechts een maand voordien op 3 december 1978 opgericht onder vluchtelingen in Vietnam: onder hen voormalige Rode Khmer-kaders die pas in mei 1978 het land zijn ontvlucht na een mislukte opstand tegen Pol Pot¹.

Voor diplomatieke waarnemers moet de FUNSK slechts dienen als dekmantel voor een Vietnamese invasie in Cambodja². Tussen beide landen worden al enkele jaren grensconflicten uitgevochten. Op 27 december 1978 bericht De Standaard nog dat de Cambodjaanse staatsradio "Stem van Cambodja" omgeroepen heeft dat Krom Khmers (ethnische Cambodjanen in Vietnam) in het Zuiden van Vietnam "vrije zones" hebben opgericht. De "Stem van Vietnam" van haar kant zou bericht hebben dat verscheidene Cambodjaanse infiltratiepogingen werden afgeweerd en dat de FUNSK een deel van het Cambodjaanse grondgebied had veroverd. Ditmaal

(1) Zie bijvoorbeeld P. ISOART. La situation au Kampuchea. In: *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, 1983, blz. 60.

(2) *De Standaard*, 5 december 1978.

bleef het echter niet bij grensschermselingen en wederzijdse beschuldigingen. Vanaf 25 december al zou Vietnam een grootscheeps offensief begonnen zijn.

Op 31 december 1978 en 3 januari 1979 ontvangt de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) officiële klachten van Cambodja tegen een Vietnamese agressie en een dringend verzoek tot bijeenroeping van de Veiligheidsraad (V-raad). Het verzoek krijgt nadien de steun van de VS en China, twee permanente Veiligheidsraadsleden. Op 6 januari, de dag voor de val van Phnom Penh wordt Prins Sihanouk door de Rode Khmers uit gevangenschap gehaald en naar Peking overgebracht; hij zal de Cambodjaanse VN-delegatie aanvoeren. De VN-Veilighedsraad komt samen op donderdag 11 januari 1979; in Cambodja wordt diezelfde dag de Volksrepubliek Kampuchea uitgeroepen³.

In Brussel, waar men volop met regeringsonderhandelingen bezig is, komt er pas dan een eerste officiële Belgische reactie: "... de woordvoerder van Buitenlandse Zaken verklaarde dat België het conflict betreurt dat beide landen en volken treft. Voorts werd gezegd dat de regering de gelegenheid had aan beide partijen uiting te geven van haar wens dat zij hun geschil op vreedzame wijze zouden regelen, in eerbied voor de beginselen van onafhankelijkheid. Souvereiniteit, territoriale integriteit en niet-inmenging. Verdere commentaar werd niet gegeven omdat men bij gebrek aan directe informatie zich moeilijk een juist idee kan vormen over de gebeurtenissen die geleid hebben tot de val van Pol Pot en omdat het probleem aan de V-Raad werd voorgelegd"⁴. België wacht dus af welke posities door de verschillende landen in de V-Raad worden ingenomen vooraleer haar eigen standpunt te bepalen.

Tijdens de V-Raadsdebatten treden alleen de Sovjetunie en haar bondgenoten de Vietnamese stellingname bij. Volgens hen moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de "Cambodjaans-Vietnamese grensoorlog" en de "rechtmatige opstand van het Cambodjaanse volk onder leiding van de FUNSK". De VS, China, Groot-Brittannië, Frankrijk, andere westerse staten en de niet-gebonden landen daarentegen nemen nagenoeg allen het standpunt in dat de kritiek die men op het Pol Pot-regime kan hebben geen rechtvaardiging kan zijn voor een gewapende agressie. De Sovjetunie maakt echter gebruik van haar vetorecht om een veroordeling van Vietnam te verhinderen. Dat recht geldt echter niet in procedurekwes-ties zodat een veroordeling toch kan blijken uit het feit dat de Pol Pot-afvaardiging en niet de FUNSK-afvaardiging als wetmatige vertegenwoordiging van Cambodja wordt toegelaten⁵.

In september 1979 wordt de zaak voor de Algemene Vergadering (AV) van de VN gebracht, na op 16 maart 1979 opnieuw op een veto van de Sovjetunie te zijn

(3) *UN-Yearbook* 1979 (Vol. 33). New York, VN, 1982, blz. 271-272; *De Standaard*, 3, 5, 9 en 12 januari 1979; P. ISOART, *a.w.*, blz. 68-69.

(4) *De Standaard*, 12 januari 1979.

(5) *UN-Yearbook* 1979, blz. 273-275; P. ISOART, *a.w.*, blz. 61-62 en 69; *De Standaard*, 13-14, 15 en 16 januari 1979.

gestoten. Bij het begin van de AV wordt de aanwezigheid van de Pol Pot-delegatie door Vietnam als onwettig aangeklaagd. Dientengevolge vraagt de voorzitter een dringende samenkomst van het Credentials Committee ⁶. Voorzitter van deze Commissie voor Geloofsbrieven wordt de Belg André Ernemann. Hij treedt het standpunt bij van vijf andere commissieleden -waaronder China en de VS-, dat stelt dat de opdracht van het Credentials Committee louter technisch is, nl. na te gaan of de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie voldoen aan de technische vereisten opgesomd in Rule 27 van het intern reglement van de VN (vermelding van namen, indiening één week voor de opening bij de Secretaris-Generaal, uitreiking door het staatshoofd of de minister van Buitenlandse Zaken). "La commission devait toutefois résoudre un problème technique, bien que se soit en même temps un problème politique. Cet aspect du problème pouvait être débattu à l'assemblée générale, cependant que la commission devait se borner à s'acquitter de sa tâche technique. Cette position ne devait pas être interprétée comme indiquant une approbation de la politique menée dans le passé par le régime du Kampuchea démocratique" ⁷.

Men kan zich afvragen waarom er uitdrukkelijk moet toegevoegd worden dat het Belgisch standpunt geen goedkeuring inhoudt van het Pol Pot-regime als de kwestie in eerste instantie toch louter technisch is.

Vermits de technische criteria echter moeiteloos vervuld zijn stelt A. Ernemann vervolgens voor om over het Chinese voorstel te stemmen dat de geloofsbrieven wil aanvaard zien. China, Pakistan, de VS, Senegal, Ecuador en België stemmen voor; Congo, Panama en de USSR tegen. De laatste drie vinden dat de Commissie de zaak ten gronde moet behandelen en de zetel van Cambodja vacant laten. Tot slot stelt de Belgische voorzitter een ontwerp-resolutie op die het besluit van het Credentials Committee moet goedkeuren ⁸.

Bemerk dat de papieren van het nieuwe regime in Cambodja door de "technische aanpak" niet eens zijn bekeken.

De goedkeuring van A. Ernemanns ontwerp-resolutie komt er op 21 september 1979 na een hele dag discussie in de Algemene Vergadering: 71 leden stemmen voor, 35 tegen en 34 onthouden zich. Over amendementen en tegen-resoluties om de zetel van Cambodja vacant te laten of toe te wijzen aan de Volksrepubliek Kampuchea van Heng Samrin wordt via proceduremoties niet gestemd. Na goedkeuring van het commissierapport laten Colombja, Denemarken, de BRD, Griekenland, Italië en Sri Lanka weten dat hun positieve stem geen steun voor het Pol Pot-regime inhoudt. België legt geen verdere verklaring af voor haar ja-stem en komt ook niet meer tussen in de debatten. Oostenrijk, Frankrijk, Spanje, Suriname

(6) *Documents officiels de l'Assemblée Générale. Trente-Quatrième session. Séances plénières. Comptes rendus sténographiques*. 2e séance, 18 septembre 1979, blz. 17.

(7) VN document A/34/500 van 20 september 1979, paragraaf 17, blz. 4.

(8) VN document A/34/500 van 20 september 1979.

en Zweden zeggen dat geen enkele partij het recht heeft het Cambodjaanse volk te vertegenwoordigen. Zij onthouden zich en zo ook Finland, Ierland, Nederland, Cyprus,... Tot de tegenstemmers behoren vrijwel uitsluitend het Sovjetblok (met uitzondering van Roemenië dat voor stemde), de enigen die voordien de Volksrepubliek ook formeel hebben erkend.

In dezelfde AV-sessie werd op 14 november 1979 ook resolutie 34/22 aangenomen met 91 tegen 21 bij 29 stemmen, met daarin een veroordeling van de Vietnamese inval en een oproep tot terugtrekking van alle buitenlandse troepen en het sturen van humanitaire hulp aan Cambodja ⁹.

B. Toelichting van het Belgisch standpunt in het Parlement

De Belgische stellingname in de Verenigde Naties is voor heel wat kritiek vatbaar en vergt evenveel uitleg. In het Belgisch Parlement is er op dat ogenblik slechts één lid dat daar officieel om vraagt. Het antwoord dat zij krijgt is zéér teleurstellend.

Op 14 november 1979 stelt Wivina Demeester (CVP) de volgende dringende vraag aan de Minister van Buitenlandse Zaken: "Waarom heeft België in de Algemene Vergadering een ja-stem uitgebracht inzake de wettige vertegenwoordiging van het moorddadige regime van Pol Pot wat, hoe dan ook, een steun is geweest aan dit regime? Waarom heeft België zich niet zoals Nederland onthouden?".

Namens de minister van Buitenlandse Zaken antwoordt Guy Mathot, Minister van Openbare Werken: "En réponse à la... question, le ministre voudrait dire très clairement que le problème qui se posait, tant à la commission de vérification des pouvoirs qu'à l'assemblée générale, était exclusivement de vérifier la validité des pouvoirs de la délégation du Kampuchea démocratique. Cette procédure n'impliquait donc aucun jugement de valeur sur l'autre délégation cambodgienne à savoir la délégation de la République populaire de Cambodge (régime de Heng Samrin) au sujet de laquelle l'assemblée n'était d'ailleurs pas appelée à se prononcer. Quant aux éléments juridico-techniques qui sont à l'origine du vote positif de la Belgique, on peut les résumer comme suit: selon un principe établi de droit international, la Belgique reconnaît les Etats et pas les gouvernements. Dès lors, étant donné que la Belgique a reconnu officiellement, le 10 décembre 1976, la République démocratique du Cambodge, il aurait été illégal et politiquement peu opportun qu'elle s'abstienne ou qu'elle accorde, sur-le-champ, crédit à un gouvernement formé grâce à l'intervention d'une armée étrangère. Il va de soi que cette reconnaissance n'implique en aucune manière une appréciation quelconque du régime de Pol Pot. En effet, les sentiments de répulsion que nous éprouvons

(9) *Documents Officiels de l'Assemblée Générale. 34e session ...*, 3e et 4e séances plénières, vendredi 21 septembre 1979.

devant les actes que le gouvernement du Kampuchea démocratique a commis envers son propre peuple sont bien connus, conclut le ministre "10.

C. *Bespreking van het Belgisch standpunt en de toelichting ervan*

Het lijkt wel of dit antwoord veeleer op het ministerie van G. Mathot dan dat van H. Simonet opgesteld is. Het mangelt ten allen kante : de argumenten zijn niet alleen slecht geformuleerd, ze zijn bovendien ook onjuist. Om deze kritiek te begrijpen is het nodig een aantal zaken te verduidelijken.

1. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen het aanvaarden van geloofsbrieven en representativiteit. Normaal moet het Credentials Committee inderdaad enkel nagaan of de geloofsbrieven aan de technische criteria voldoen. Die criteria zijn zoals gezien heel formeel en zeggen niets over representativiteit of het recht dat een regering heeft om de delegatie te sturen. Als er echter twee delegaties zijn dan kan op basis van deze summiere technische criteria uiteraard geen keuze gemaakt worden tussen de twee. Men is dan genooddakt zich uit te spreken over representativiteit.

Nu is dit niet de eerste keer dat zich twee delegaties aandienen bij de VN. Andere gevallen zijn China 1949-1971, Congo 1960, Yemen 1962, Cambodja 1973-74. In de gevallen Hongarije 1956-62 en Zuid-Afrika 1970-77 heeft men zich zelfs uitgesproken over representativiteit zonder dat er zich twee delegaties aandienen. Bij al deze cases is gebleken dat :

1. men zich in de VN wel kan uitspreken over representativiteit
2. dat het aan de AV toekomt dit te doen
3. dat zelfs het Credentials Committee als commissie van de AV dit kan
4. dat effectiviteit als criterium prevaleert.

Er is echter ook gebleken dat over 3. en 4. geen echte eensgezindheid bestaat, d.w.z. dat naar gelang het politiek uitkwam sommige staten dit standpunt soms hebben verdedigd, dan weer afgewezen ¹¹.

(10) *Parlementaire Handelingen*. Kamer, 1979-1980, woensdag 14 november 1979, blz. 187-188.

(11) Zie D. CIOBANU (Tufts University, Medford, Massachusetts). Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations, In : *International and Comparative Law Quarterly*, 1976, blz. 351-381; M.B. DORFMAN, M.S. HASEY, J.T. SCHMIDT, J.G. WEIL. The United Nations, 28th Session. Cambodian Representation. In : *Harvard International Law Journal*, 1974, nr. 3, blz. 495-513; E. SCISO. La questione delle credenziali Cambogiane all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In : *Rivista di Diritto Internazionale*, 1981, nr. 1, blz. 83-95; J.A. SALMON. La pratique du pouvoir exécutif..., nr. 1627. In : *Belgisch tijdschrift voor Internationaal Recht (BTIR)*. 1981-82, blz. 769-772 en C. WARBRICK. Kampuchea : Representation and Recognition. In : *International and Comparative Law Quarterly*, 1981, nr. 1, blz. 234-246.

Toegepast op de Belgische stellingname in de VN en het antwoord van G. Mathot moet men dus opmerken dat het Credentials Committee zich wél ten gronde mocht uitspreken en dat de Algemene Vergadering dit a fortiori mocht doen. Trouwens A. Ernemann zelf heeft toch verklaard dat het politiek probleem (de representativiteit) in de AV moest worden opgelost. Dat alles wil dus zeggen dat het wel degelijk een politieke beslissing is geweest de zaken technisch voor te stellen (vandaar wellicht ook dat A. Ernemann voorzichtigheidshalve toevoegde dat zijn "technisch" standpunt geen goedkeuring inhield van het Pol Pot-regime).

Er was in de AV dus ook een politieke meerderheid om de Rode Khmers in de VN te houden en de andere mogelijkheden af te weren om op die manier zoals in januari in de Veiligheidsraad Vietnam diplomatiek af te straffen. Die meerderheid heeft er omwille van de kwalijke reputatie van de Rode Khmers de voorkeur aan gegeven haar stellingname met technische argumenten of excuses te rechtvaardigen.

Als G. Mathot dan zegt "l'assemblée n'était d'ailleurs pas appelée à se prononcer [sur l'autre délégation cambodgienne... régime de Heng Samrin] klopt dat hier ook alleen maar in de zin dat de AV via proceduremoties niet heeft willen stemmen over de delegatie van Heng Samrin. De AV kon kiezen en heeft gekozen, voor de Rode Khmers. België eveneens.

2. Er moet eveneens een onderscheid gemaakt worden tussen vertegenwoordiging en erkenning. In theorie kan men een autoriteit als vertegenwoordiging van een staat in de VN aanvaarden en een andere als de regering van die staat erkennen¹². In de praktijk is dat echter niet te rijmen en algemeen wordt het goedkeuren van de geloofsbrieven van een delegatie aanzien als een erkenning van de autoriteit die deze delegatie stuurde als zijnde de regering van de betrokken staat¹³.

Nu kan men geen twee regeringen van eenzelfde staat erkennen en in die zin klopt het antwoord van G. Mathot dus dat als de ene erkend is het niet opportuun is dat men niet kiest tussen beide (d.w.z. zich onthoudt) of de andere "krediet verleent".

Maar: België zegt nu al 26 jaar dat het geen regeringen meer erkent, dat het gewoonweg niet meer mee doet aan het al dan niet erkennen van regeringen, maar dat het enkel relaties onderhoudt met staten¹⁴. Volgens de Belgische doctrine kan

(12) M.B. DORFMAN e.a., *a.w.*, blz. 508.

(13) H. VAN HOUTTE, H.G. SCHERMERS. *Internationaal en Europees recht. Compendium voor de rechtspraktijk*. Antwerpen, Kluwer, 1987, blz. 21.

(14) De interpretatie van de inhoud en betekenis van de Belgische doctrine inzake erkenning van regeringen die hier aangehouden wordt is gebaseerd op: De erkenning van staten. In: *Tijdschrift van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, 1974, nr. 1, blz. 43-46; J. VERHOEVEN. *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*... Parijs, Pedone, 1975, passim; J.A. SAL-

er dus in 1976 geen erkenning gebeurd zijn van een regering zoals het antwoord van G. Mathot suggereert. Er is toen ook geen erkenning gebeurd van een staat, als het dat zou zijn wat bedoeld wordt met "la République démocratique du Cambodge". Als staat is Cambodja immers al erkend sinds 1954! Wat is er dan op 10 december 1976 wel gebeurd? Op die dag hebben België en Cambodja opnieuw besloten diplomatieke betrekkingen op ambassadeursniveau aan te knopen nadat door het aan de macht komen van de Rode Khmers op 17 april 1975 die betrekkingen een tijd feitelijk waren onderbroken. Pogingen van de Belgische ambassadeur in Kuala Lumpur, vanaf 17 april 1975, om in contact te komen met de Rode Khmers bleven immers maanden onbeantwoord ¹⁵.

Dat het uitwisselen van ambassadeurs voor België geen erkenning betekent mag blijken uit het antwoord van de Minister van Buitenlandse Zaken op een schriftelijke vraag in de Senaat over soortgelijke aangelegenheid, nl. in het geval van het Lon Nol-regime in 1971. Vraag: "L'élévation des relations diplomatiques au niveau des ambassadeurs doit-elle être en effet interprétée comme une reconnaissance de jure du nouveau régime du Cambodge?" Antwoord: "Cette élévation des relations au niveau d'ambassade est étrangère à la notion de reconnaissance de jure d'un nouveau régime politique. Le gouvernement belge conformément à une large pratique internationale a pour principe de reconnaître formellement les Etats et non les gouvernements" ¹⁶.

Conclusie: a. De terminologie van G. Mathot's antwoord is in contradictie met de Belgische doctrine terzake. De gebruikte termen zijn in tegenspraak met hetgeen G. Mathot zelf ter inleiding zegt: "la Belgique reconnaît des Etats et pas les gouvernements". b. Hetgeen bedoeld is, is wel duidelijk, namelijk dat sinds 1976 België betrekkingen met de staat Cambodja onderhield via het regime van de Rode Khmers en dat het deze toestand wenst te handhaven. Vandaar dat België het bij monde van G. Mathot inopportuun en zelfs illegaal vindt zich te onthouden of krediet te verlenen aan een ander orgaan. België aanziet het Pol Pot-regime nog steeds als het wettig orgaan waarmee de relaties met Cambodja dienen te verlopen, en dit ondanks het feit dat de Rode Khmers niet eens beschikken over "an identifiable seat of government to which diplomats might be accredited either in exile or in a liberated zone" ¹⁷. In traditionele termen (die door de Belgische doc-

MON; La pratique du pouvoir exécutif... In: *Belgische Tijdschrift voor Internationaal Recht (BTIR)*, diverse jaargangen; en gesprekken met E. Suy en J. Verhoeven, e.a. Zie M. MAES. Hoezo, België erkent geen regeringen? (te verschijnen).

(15) Zie de parlementaire vragen en antwoorden en het commentaar terzake van J.A. Salmon in diens kroniek *La pratique du pouvoir exécutif...*, nrs. 1221, a en 1328. In: *BTIR*, 1977, blz. 726-728 en 1978-79, blz. 663-664; *De Standaard*, 19-20 april 1975.

(16) Antwoord op de vraag van Goffart (FDF-RW) van 13 augustus 1971. In: *Bulletin van vragen en antwoorden (BVA)*, Senaat, 1970-71, nr. 45, 31 augustus 1971, aangehaald door J.A. SALMON, *a.w.*, nr. 705. In: *BTIR*, 1981-82, blz. 771.

(17) M. LEIFER. The International Representation of Kampuchea. In: *Southeast Asian Affairs*, 1982, blz. 52.

trine dus worden afgewezen): België "erkent" de Rode Khmers nog steeds.

3. "België erkent geen regeringen" impliceert echter ook dat België normaal relaties onderhoudt met om het even wie in een staat effectief de macht uitoefent. Normaal zou België de Rode Khmers die werden verjaagd niet meer als orgaan van de staat Cambodja beschouwen maar haar relaties met Cambodja verderzetten via de regering van Samrin. Hier doet België dat dus niet.

Als reden daarvoor wordt aangehaald dat het gaat over "un gouvernement formé grâce à l'intervention d'une armée étrangère", met andere woorden over een "marionettenregering" waarvan de effectiviteit eigenlijk berust bij de interveniërende macht.

Welnu, zowel voor als na de Vietnamese inval in Cambodja heeft België relaties verdergezet of aangeknoopt met tal van staten waarvan de regering door een buitenlandse interventie werd gewijzigd of tot stand gebracht. J.A. Salmon noemt onder andere de Dominikaanse Republiek, Guatemala, Tsjaad, Bangladesh en Oeganda; andere voorbeelden zijn Centraal Afrika, Grenada, Panama. In al deze gevallen heeft België de effectiviteit van de regering verondersteld en niet aan de interventie getild.

J.A. Salmon vervolgt dat men wel een éénduidiger geval had kunnen uitkiezen als men een andere praktijk ingang had willen doen vinden. "En l'occurrence, en effet, il est légitime de se demander si les troupes étrangères qui interviennent pour aider un pays à se débarrasser d'un gouvernement qui a massacré plus de deux millions de compatriotes (sur sept millions) commettent vraiment un acte illicite? L'histoire retiendra que le gouvernement belge a préféré voter en faveur du gouvernement de Pol Pot! Si véritablement il ne voulait pas cautionner le gouvernement actuellement en place en Cambodge, il aurait pu au moins s'abstenir comme l'ont fait la France, l'Irlande et le Pays-Bas" ¹⁸.

Overigens bestaan er volgens sommigen inderdaad voldoende juridische gronden om op J.A. Salmons vraag of de Vietnamese inval wel zo onwettig was nee te antwoorden gezien onder meer de voorafgaande Cambodjaans-Vietnamese grensconflicten ¹⁹.

4. Had België zich kunnen onthouden? Vooreerst dient hier opgemerkt dat België haar stemgedrag in de VN, zoals hoger gebleken is afstemt op haar diplomatieke relaties: ze aanvaardt de geloofsbrieven van delegaties van die staten waarmee ze betrekkingen onderhoudt.

(18) J.A. SALMON, *a.w.*, nr. 1627. In: *BTIR*, 1981-82, blz. 771.

(19) Zie G. EVANS en K. ROWLEY. *Red Brotherhood at War. Vietnam, Cambodia and Laos since 1975*. Londen, Verso, blz. 188-190 en hun verwijzing naar G. KLINTWORTH. *Vietnam's Intervention in Cambodia in International Law*. Canberra, 1989 op blz. 192 en 200; zie ook de tussenkomst van R. Pinto in: TABLE RONDE SUR LA REVOLUTION CAMBODGIENNE. In: *Révolution et droit international; Colloque de Dijon*, 1-3 juin 1989. Parijs, A. Pedone, 1990, blz. 290.

Verder, dat België haar doctrine veel meer getrouw zou gebleven zijn als ze haar relaties met Cambodja zou verdergezet hebben via de Heng Samrin-regering, hetgeen zou overeengekomen zijn met de aanvaarding van de geloofsbrieven van de Heng Samrin-delegatie.

Zulk een aanvaarding zou in de traditie van de VN eveneens gekund hebben want bij de voorbeelden van buitenlandse inmenging die daarnet door J.A. Salmon werden aangehaald zijn in de VN evenmin bezwaren gerezen. Zo heeft de AV de geloofsbrieven van de in 1979 door de Sovjetunie geïnstalleerde regering van Afghanistan wel aanvaard. Die aanvaarding heeft de veroordeling van de inval niet in de weg gestaan²⁰. Uitgangspunt bij deze stellingname is dat de geïnstalleerde regering hoedanook effectief de macht uitoefent.

Als men echter de Heng Samrin regering niet zou kunnen of willen aanvaarden omdat zij in wezen niet effectief zou zijn want afhankelijk van Vietnam, dan is de Pol Pot-regering nog minder aanvaardbaar omdat zij zelfs geen schijn van effectiviteit heeft. In deze redenering heeft dus geen van beide het recht Cambodja te vertegenwoordigen wat in een stemming kan vertaald worden in een onthouding²¹.

Als België zich aldus had onthouden zou dat overeengekomen zijn met de afwezigheid van relaties met Cambodja, hetgeen zeker mogelijk is. Zo onderhoudt België bijvoorbeeld geen relaties met de staat Bhoetan²².

Vermits Nederland, Frankrijk, Ierland, Spanje Oostenrijk, Zweden..., in het totaal 34 landen zich onthouden hebben had België dat eveneens gekund. Haar afkeer voor het Pol Pot-regime zou dan heel wat geloofwaardiger geklonken hebben.

Een Belgische onthouding in de voltallige vergadering van de AV zou echter schril afsteken tegen haar ja-stem in het Credentials Committee. Tenzij men de uitspraak van A. Ernemann zeer letterlijk interpreteert en een verschillend stemgedrag aanvaardt: een ja-stem in het Credentials Committee omdat de vraagstelling daar technisch was (zou geweest zijn) en een onthouding in de AV omdat daar het politiek aspect aan bod kwam. Een duidelijke Belgische onthouding had echter al in het Credentials Committee moeten plaatsgevonden hebben

Maar zelfs indien een meerderheid in de AV zich zou onthouden hebben zouden de ja-stemmen het nog gehaald kunnen hebben. In dat geval zouden de Rode

(20) *UN Yearbook 1980* (vol. 34). New York, VN; 1983, blz. 296-309 in het bijzonder blz. 302.

(21) Zie E. SCISO, *a.w.*, blz. 91-92.

(22) Zie het antwoord van de minister van Buitenlandse Zaken op de vraag van senator De Bremaeker van 29 januari 1985. In: *BVA*, Senaat. 1984-85. nr. 20, 26 februari 1985, blz. 917.

Khmers dus evenzeer gezeteld hebben. Maar zij zouden dan wel niet meer hebben kunnen verkondigen "the world is with us" ²³.

Als men onder een onthouding echter verstaat de zetel van Cambodja vacant laten dan had een onthouding niet volstaan maar een resolutie in die zin (zoals door India geprobeerd is) moeten goedgekeurd zijn. Een zetel vacant laten in de VN komt echter neer op een ontzegging van het recht dat een lidstaat heeft om vertegenwoordigd te zijn. Zulk een beslissing is alleen aanvaardbaar voor een korte periode en in zeer uitzonderlijke omstandigheden wanneer het land bijvoorbeeld in anarchie zou terechtgekomen zijn en er geen autoriteit aanwezig of waarneembaar zou zijn in staat om het land te controleren en te vertegenwoordigen, hetgeen op het eerste zicht niet het geval was en is ²⁴.

België had dus tegen de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie kunnen stemmen, het had zich kunnen onthouden ; het heeft voor gestemd. Uiteindelijk is deze positie van België en de beslissing die de AV genomen heeft de scherpste die ten aanzien van Vietnam en het regime van Heng Samrin kon genomen worden. Daarvoor heeft het alle effectiviteitscriteria die doorgaans in overweging genomen worden terzijde geschoven en zich uitsluitend op legitimiteit beroepen.

Als men zich in dit geval echter per se op legitimiteitscriteria wou beroepen, dan waren er op zijn minst twee concurrerende criteria voorhanden : enerzijds de genocide en flagrante schending van de mensenrechten door de Rode Khmers waardoor hun bewind toch bezwaarlijk legitiem kan genoemd worden, anderzijds de militaire interventie en schending van de soevereiniteit door Vietnam die de legitimiteit van de Heng Samrin-regering aantasten. Men heeft er hier dus de voorkeur aan gegeven het principe van de "niet interventie" op een hoger niveau te plaatsen dan "eerbied voor de mensenrechten". De Vietnamese interventie en haar gevolgen moesten absoluut en totaal worden afgewezen ook al moest men daarvoor de Rode Khmers blijven erkennen en in de VN houden. Waar men zodoende op uit gekomen is heeft uiteindelijk evenmin iets te maken met legitimiteit, maar veeleer met legaliteit, in de pejoratieve betekenis van het woord : de louter uiterlijke overeenstemming met het positieve recht in casu het feit dat de

(23) Voor de uitspraak van de Rode Khmers, zie R.M. JENNAR. *The Attitude of the West Contributes to the Return of Pol Pot. Testimony to the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs. United States Senate, Committee on Foreign Relations*, Hearing July 20, 1990, blz. 10.

(24) Zie E. SCISO, *a.w.*, blz. 92. Een zetel vacant laten lijkt bovendien ook neer te komen op een toestand vergelijkbaar met de suspensie van het VN-lidmaatschap wat tot de bevoegdheid van de V-Raad lijkt te behoren. Zie D. CIOBANU, *a.w.*, blz. 374-380. Precies in de V-Raad heeft men in bepaalde gevallen wel al beslist een zetel tijdelijk niet toe te wijzen. In het geval van Congo 1960 en de Dominikaanse Republiek 1965 heeft men gewacht met zich uit te spreken tot de situatie ter plaatse was opgeklaard. Zie H.M. BLIX. *Contemporary Aspects of Recognition*. In : *Receuil des cours - Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1970, 2, blz. 691.

Rode Khmers de wettelijke regering uitmaakten van Cambodja voor de inval ²⁵. De grootste contradictie bij dit alles is wellicht nog dat niemand wil (tenzij misschien China) dat de Rode Khmers terug de werkelijke regering van Cambodja worden, maar een meerderheid ze wel als zodanig blijft beschouwen ²⁶!

D. Achtergronden

Waarom was de reactie tegen Vietnam en het Heng Samrin-regime zo scherp? Niet om redenen van juridische orde want juridisch waren andere reacties evenzeer mogelijk en zelfs meer in overeenstemming met de geldende praktijk. Dat is a fortiori het geval voor België dat met haar doctrine "België erkent geen regeringen" stevast effectiviteit tot hoofdprincipe heeft gemaakt. De redenen zijn dus politiek ²⁷.

Het kleine dunbevolkte landje Cambodja is sinds decennia het voorwerp geweest van een zeer complexe internationale belangenstructuur. A contrario: in januari 1979 valt Tanzania Oeganda binnen tesamen met een legertje Oegandese bannelingen samengebracht in een UNLF en een UNLA (Uganda National Liberation Front and Army). De bedoeling is duidelijk: de dictator Idi Amin Dada ten val brengen. Op 11 april 1979 valt uiteindelijk de hoofdstad Kampala. Nog voor de slag om het Amin bolwerk Jinja in het noorden begint komen talrijke erkenningen in Kampala toe. In de VN wordt het geval niet eens besproken. De analogie met de Vietnam-Cambodja case is nochtans pertinent, alleen: Oeganda had geen vrienden en Tanzania geen vijanden ²⁸.

(25) Zie ook E. SCISO, *a.w.*, blz. 92-94 en de discussie terzake in Table ronde sur la révolution cambodgienne, *a.w.*, blz. 261-291. In 1979 heeft de VN-commissie voor de Mensenrechten een veroordeling van de mensenrechtensituatie in het Democratisch Kampuchea van de Rode Khmers (1975-1978), die bij haar aanhangig was, uitgesteld. In 1980 heeft de commissie de kwestie wel besproken maar er geen uitspraak over gedaan! De invasie en bezetting van Cambodja is door de mensenrechtencommissie in 1980 wél veroordeeld en vanaf 1981 noemt de commissie dé voornaamste schending van de mensenrechten in Cambodja ("the primary violation of human rights") *niet* de genocide door de Rode Khmers maar *wel* de blijvende Vietnamese bezetting ("the persistence of foreign occupation")! Daarmee is op uitermate cynische wijze een oplossing gegeven aan het dilemma dat hier geschetst werd: als bij de keuze tussen de Rode Khmers en Heng Samrin als vertegenwoordigers van Cambodja uitgegaan wordt van legitimiteitscriteria, wat moet dan zwaarder wegen: de mensenrechtenschending (nl. de genocide) of de soevereiniteitsschending (de inval en bezetting). Welnu de mensenrechtencommissie heeft besloten dat de grofste mensenrechtenschending in Cambodja de inval is geweest! Op die manier kan men dus stellen dat men bij de keuze voor de Rode Khmers toch de mensenrechten heeft laten doorwegen! Zie *UN-Yearbook*, 1979, blz.829; 1980, blz. 827 en 1981, blz. 897...

(26) Aldus M. LEIFER *a.w.* 1982, blz. 48 en 52.

(27) Zoök M. LEIFER, *a.w.* 1982, blz. 52 en 59, en G. EVANS en K. ROWLEY, *a.w.*, blz. 187 en 192.

(28) *Ibidem*, blz. 191-193; Zie CH. ROUSSEAU. Chronique des faits internationaux. In: *RGDIP*, 1979, blz. 1058-1059; O. FURLY. Uganda's Retraet from Turmoil? In: *Conflict stu-*

Met Cambodja was dat anders. Cruciaal daarbij zijn vooreerst de relaties tussen Vietnam en China. Sinds de val van Saigon zijn die voortdurend verslechterd. Redenen voor deze verslechtering: nationalistische en ideologische tegenstellingen, wederzijdse rancunes voor "verraad" en "ondankbaarheid" in de Eerste en Tweede Indo-Chinese oorlog, onenigheid over grenzen, soevereiniteitsaanspraken over eilanden, ethnische minderheden, enz. Voor China werd Vietnam meer en meer een vijandige buur aan haar grenzen, zeker wanneer Vietnam de banden met de Sovjetunie aanhaalde. China zag daarin een Sovjet-omsingeling²⁹. In de zomer van 1978 besloot China Vietnam militair een "lesje" te leren. De Vietnamese inval in Cambodja werd een mooie aanleiding. China valt Vietnam binnen op 17 februari 1979, richt er een systematische verwoesting aan en trekt zich terug vanaf 5 maart 1979³⁰.

Voor Vietnam was China een vijandige grootmacht geworden, zeker met haar toenadering tot de Verenigde Staten. In de kleine pro-Chinese bondgenoot in het westen, Cambodja zag Vietnam op haar beurt een element van Chinese omsingeling. De voortdurende grensaanvallen van Cambodja sinds 1975 waren daar voor haar het bewijs van. De vijandschap tussen Cambodja en Vietnam werd verder gevoed door vrijwel dezelfde soort redenen als hoger aangehaald voor China-Vietnam. Bijkomend was nog Vietnams frustratie in het Cambodjaanse afwijzen van een Indo-Chinese federatie. Begin 1978 besloot Vietnam tot een verregaand militair optreden tegen Cambodja. In december werd daartoe over gegaan, de interventie verliep sneller dan verwacht, het regime van de Rode Khmers stortte in elkaar³¹.

Voor de Verenigde Staten was Cambodja van ondergeschikt belang. De relatie met China was wel prioritair. De VS en China stonden eind 1978 op het punt hun relaties te normaliseren. Bekroning daarvan was het bezoek van Deng Xiaoping aan New York op 28 januari-5 februari 1979, enkele weken na de Vietnamese inval in Cambodja. Bij die gelegenheid verkreeg hij ook de VS-passiviteit bij de komende Chinese inval in Vietnam³². Voor de VS betekende China een troefkaart tegen de Sovjetunie; steun aan China stond gelijk met het inperken van de Sovjetexpansie. Ten aanzien van Vietnam koesterde de VS bovendien nog steeds de rancunes opgelopen tijdens de Tweede Indo-Chinese oorlog. Noch China noch de VS zouden

dies, 1987, blz. 6-7; *De Standaard*, 2. 26 en 27 februari, 12, 13, 14-15-16, 17, 18, 19, 26, 23 april 1979; *De Volkskrant*, 3 april 1979; *The Economist*, 21 april 1979.

(29) Zie M. LEIFER. *Cambodian Conflict. The Final Phase?* In: *Conflict Studies*, 1989, blz. 1-3 en P. ISOART, *a.w.*, blz. 72-83.

(30) N. CHANDA. *The War after the War*. Londen, 1986, blz. 261, 323, 356-358 en P. ISOART, *a.w.*, blz. 69-71. Deze inval, zoals zovele andere voordien werd niet veroordeeld, noch in de VN, noch erbuiten. Zie bijvoorbeeld, Ph. DEVILLERS. Valéry Giscard d'Estaing et l'Asie. In: S. COHEN, M.-C. SMOUTS (ed). *La politique extérieure de V. Giscard d'Estaing*. Parijs, 1985, blz. 396.

(31) *Ibidem*, blz. 46-61; M. LEIFER, *a.w.* 1989, blz. 2; N. CHANDA, *a.w.*, passim.

(32) Zie hierover N. CHANDA, *a.w.*, blz. 350-354.

de Vietnamese interventie in Cambodja dulden, ook al was daarmee een eind gekomen aan één van de moorddadigste regimes in de geschiedenis ³³.

Voor de Sovjetunie was Vietnam vooral een bondgenoot tegen China. Met de verbetering van de relatie China-VS werden de banden met Vietnam aangehaald. Hoewel er tekenen zijn dat de omverwerping van de Rode Khmers en de bezetting van Cambodja de SU niet gelegen kwam, is ze Vietnam intens blijven steunen. Zonder die steun zou Vietnam in Cambodja niet aanwezig geweest zijn ³⁴.

Met de val van de Rode Khmers stond Vietnam aan de Thaise grens. Voor Thailand was dat een bedreiging. Door steun te geven aan de Rode Khmers kon het Vietnam permanent moeilijk gemaakt worden. Daarvoor werd Thailand door China beloond met wapens en olieleveringen, het stopzetten van Chinese steun aan de Thaise communistische guerilla enz. Ook uit de VS mocht Thailand steun ontvangen en zelfs van de hulp van de VN aan Cambodjaanse vluchtelingenkampen kon Thailand meeprofiteren. Op het diplomatieke vlak kreeg Thailand verder de steun van de regionale organisatie waartoe het behoorde: de Asean (Thailand, Indonesië, Filipijnen, Maleisië, Singapore en vanaf januari 1984 ook Brunei). De Asean-landen waren verontrust door de verstoring van het regionale machts evenwicht. Zij vonden in de Cambodjaanse kwestie een politiek bindmiddel en een mogelijkheid zich op het internationale forum te profileren ³⁵.

En de Europese Gemeenschap? Eénmaal de pionnen zo geschikt op het schaakbord en onderlinge belangen en bondgenootschappen uitgetekend, was het voor de meest EG-landen wel duidelijk waar hun houding zou naar neigen. De Vietnamese inval was op een ogenblik gekomen dat niet alleen tussen de VS en China nauwere banden tot stand kwamen, maar ook tussen de EG en Asean. In februari 1979 was deze laatste inspanning bekroond geworden met de EG-Asean conferentie van Djakarta ³⁶. Bovendien bleiden elk van de Europese landen eveneens een voet in de deur krijgen die het "China na Mao" op een kier had gezet.

Even leek het er nochtans op dat de EG-landen gezamenlijk weerwerk zouden bieden. Op dinsdag 11 september 1979 waren de negen ministers van Buitenlandse Zaken in Dublin samengekomen om belangrijke actuele kwesties te bespreken. Nadien verschenen in de pers berichten dat zij er hadden afgesproken zich bij een stemming over de VN-zetel van Cambodja te onthouden omdat ze van oordeel waren dat geen van beide regimes aanvaardbaar was ³⁷. De berichten werden niet

(33) N. CHANDA. Le Cambodge et les grandes puissances. In: *Politique Etrangère*, 1989, 4, blz. 647-648.

(34) *Ibidem*, blz. 644-645.

(35) *Ibidem*, blz. 639 en 641; M. LEIFER, *a.w.* 1989, blz. 3 en 4; P. ISOART, *a.w.*, blz. 85 e.v.

(36) *De Standaard*, 1 maart 1979, voor wat de EG-Asean conferentie betreft.

(37) Zie *Le Monde*, 12 en 22 september 1979, *De Standaard*, 12 september 1979.

bewaarheid. De Negen waren (of bleven?) het niet eens en zoals vijf andere lidstaten besloot België voor de Rode Khmers te stemmen.

Tegenover het belang dat de VS ³⁸, China en Asean voor België hadden betekende Vietnam maar weinig en Cambodja nauwelijks iets. Met Cambodja had België vóór 1979 nagenoeg geen relaties, het had er zelfs geen ambassade; de Belgische contacten met Cambodja verliepen lange tijd vanuit Maleisië ³⁹.

E. Besluit

België heeft eerst afgewacht wat andere landen deden vooraleer stelling te nemen in de kwestie van de Cambodjaanse vertegenwoordiging en regering. Omwille van het belang dat België had in goede relaties met de VS, China en Asean heeft het gekozen mee te doen aan een scherpe afwijzing van de Vietnamese inval en de gevolgen ervan. De positie die aldus werd ingenomen past echter bijzonder slecht in de traditionele Belgische houding ter zake. Wellicht is het ook daarom dat de verklaring gegeven in het Parlement weinig sluitend kon gemaakt worden.

Waaruit bestond die Belgische houding?

1. Ten aanzien van de Cambodjaanse vertegenwoordiging in de VN: België bleef de VN-zetel toekennen aan de Rode Khmers, waarbij legitimiteitscriteria werden gehanteerd boven de gebruikelijke effectiviteitscriteria, "niet-interventie" boven "respect voor de mensenrechten" en uiteindelijk legaliteit primeerde. Onterechte technische argumenten werden daarbij aangehaald om een politieke keuze te verpakken.

2. Ten aanzien van de Cambodjaanse regering: België bleef de Rode Khmers beschouwen als het orgaan waarmee haar relaties met Cambodja diende te verlopen. In traditionele termen gesteld: België is, in weerwil met haar doctrine terzake, de Rode Khmers blijven "erkennen".

Opmerkelijk bij dit alles is dat er in België slechts weinig reactie is gekomen op heel de Cambodjaanse kwestie en dat van de verantwoordelijke minister zelf, nl. H. Simonet geen enkele directe verklaringen terzake gevonden werd. In de jaren die volgen zullen reacties en verklaringen echter gestadig toenemen.

(38) Er moet hier nog gewezen worden op een merkwaardige bemerking in *The Financial Times* van 29 augustus 1990, de VS hebben dan pas aangekondigd de Rode Khmers in de VN niet meer te zullen steunen. De krant meende dat de VS die U-bocht in de VN niet zelf zouden inleiden maar dat waarschijnlijk aan een andere, vermoedelijk Europese staat zouden overlaten. Zou het kunnen dat dit in 1979 ook zo gebeurd was, nl. dat België in het Credentials Committee voor de VS het werk had mogen opknappen?

(39) Op vrijdag 12 januari 1979 berichtte *La Cité* dat de Belgische ambassadeur in Peking tegelijk ook als ambassadeur bij Phnom Penh was aanvaard precies op de dag dat de Vietnamezen er hun intrede deden. Over de Belgische oriëntering naar China en Asean, zie *Voor een Belgisch Aziëbeleid*. Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken..., 1984.

II. Ministerschap van Ch.F. Nothomb (18 mei 1980 tot 17 december 1981)

A. De opstelling van België in de Verenigde Naties

Op 13 oktober 1980 diende de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zich opnieuw uit te spreken over het rapport van het Credentials Committee. Dat stelde voor al de geloofsbrieven die door de vertegenwoordigers van de VN-leden waren ingediend te aanvaarden, inclusief die van de Pol Pot-delegatie.

Op de agenda stond echter ook een amendement dat eveneens de algemene aanvaarding voorstelde maar met uitzondering van de geloofsbrieven van de Rode Khmers. Over dit amendement werd het eerst gestemd: 35 leden waren voor, 74 tegen en 32 onthielden zich. Na deze stemming en gezien haar uitslag werd het rapport van het Credentials Committee zonder stemming aangenomen⁴⁰.

België behoorde tot diegenen die tegen het amendement hadden gestemd. Haar vertegenwoordiger G. Elliot lichtte nadien deze stellingname als volgt toe (eigen samenvattende vertaling).

- België heeft de voorstellen van het Credentials Committee altijd gesteund.
- De Belgische tegenstem heeft geen betekenis met betrekking tot de Belgische houding ten aanzien van beide regimes, die elk beweren de Khmerbevolking te vertegenwoordigen.
- Er kan geen twijfel bestaan over de Belgische houding ten aanzien van het gruwelijke en onmenselijke Pol Pot-regime. We hebben voortdurend en herhaaldelijk de systematische schending van de mensenrechten van dit regime veroordeeld; vandaag veroordelen wij hen nog eens zeer formeel.
- Het Heng Samrin-regime kan niet als legitiem beschouwd worden omdat het opgelegd is met Vietnamese militaire dwang.
- We worden hier geconfronteerd met een flagrante schending van de soevereine onafhankelijkheid; de VN kan noch een invasie, noch een bezetting, noch de controle over het interne politiek leven van een land door een ander dulden.
- België steunt krachtig de positie van de meest betrokkene van de Zuid-Oost Aziatische staten.
- België hoopt dat het Khmervolk weldra aan het eind van haar lijden komt onder een vrij gekozen regime⁴¹.

Een identiek scenario speelde zich af op 18 september 1981. Het rapport van het Credentials Committee werd aanvaard zonder stemming nadat eerst het amen-

(40) *UN-Yearbook 1980* (Vol. 34). New York, VN, 1983, blz. 330-332.

(41) *General Assembly. Official Records. 35e Session. Plenary Meetings. Verbatim records. 35e Meeting, 13 oktober 1980, blz. 720.*

dement verworpen werd met 37 stemmen voor, 77 tegen en 31 onthoudingen ⁴². De stemverklaring van België, bij monde van R. Vanreusel was echter niet identiek, ze besloot met een belangrijke aankondiging (letterlijk, eigen cursivering): "La délégation belge désire expliquer son vote sur l'amendement. La politique constante de la Belgique est d'approuver en principe les rapports présentés par la Commission de vérification des pouvoirs. Le vote belge sur l'amendement n'implique aucun jugement de valeur. Il se fonde sur la validité des lettres de créance de la délégation du Kampuchéa démocratique telle qu'elle a été reconnue par la Commission de vérification des pouvoirs. Le gouvernement et le peuple belges souhaitent ardemment que les souffrances intolérables du peuple khmer prennent fin dans les plus bref délais. Ils espèrent que le Kampuchea pourra très rapidement entreprendre sa reconstruction sous un gouvernement démocratique et souverain à l'abri de toute ingérence extérieure. *S'il n'en était pas ainsi, il serait difficile pour la Belgique de maintenir son attitude d'aujourd'hui lors de la trente-septième session de l'Assemblée générale*" [bedoeld is: in 1982] ⁴³.

Na een scherpe veroordeling van het Rode Khmerregime en de Vietnamese inval in 1980, herneemt België in 1981 enkel de technische argumenten: België keurt de rapporten van het Credentials Committee altijd goed en de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie waren in orde. De hoop op een democratisch regime voor Cambodja wordt in 1981 ondersteund met de dreiging in 1982 anders te stemmen, d.w.z. de geloofsbrieven van Pol Pot niet meer goed te keuren. Zoals verder nog zal blijken steunt België met die dreiging ook daadwerkelijk "krachtig de positie van de Zuid-Oost Aziatische staten" (d.w.z. Asean).

Die staten dienen in 1980 en 1981 zoals in 1979 ook opnieuw een ontwerpresolutie in over de Cambodjaanse kwestie. Deze ontwerpen resulteren in resolutie 35/6 (97 ja, 23 nee, 22 onthoudingen) en resolutie 36/5 (100 ja, 25 nee, 19 onthoudingen) waarin de gewapende interventie en de aanhoudende gevechten worden veroordeeld en wordt opgeroepen tot een politieke oplossing en humanitaire hulp. Met resolutie 35/6 beslist de Algemene Vergadering ook om in 1981 een internationale conferentie te houden over Cambodja met het doel een omvattende politieke regeling uit te werken ⁴⁴.

(42) *UN-Yearbook 1981* (Vol. 35). New York, VN, 1985, blz. 247-248. In 1981 was Nederland lid van het Credentials Committee. In tegenstelling tot België in 1979 weigerde Nederland de geloofsbrieven van de Rode Khmers te aanvaarden en onthield het zich.

(43) *Documents officiels de l'Assemblée Générale. Trente-sixième session. Séances Plénières. Comptes rendus sténographiques*. 4e séance, 18 september 1981, blz. 30.

(44) *UN-YEARBOOK 1980*, blz. 334-335 en 1981, blz. 246. Voor de behandeling van de kwestie Cambodja in de VN-Mensenrechtencommissie in 1981, zie hoger voetnoot 25.

B. Toelichting van het Belgisch standpunt in het Parlement

In tegenstelling tot 1979 heeft België in 1980 en 1981 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wel het woord gevraagd om haar stemgedrag toe te lichten. Voor bijkomende verklaring van het Belgisch standpunt is er daarnaast in 1980-81 genoeg gelegenheid geweest. Op een tijdspanne van vier maanden (oktober 1980-januari 1981) werd de minister vijfmaal schriftelijk om uitleg gevraagd ⁴⁵. Informatief en eerder ondersteunend waren de vragen van E. Wauthy (PSC) en M. Tromont (PRL). Kritisch en verontwaardigd was de teneur van de vragen van W. Burgeon (PS), Y. Biefnot (PS) en A. Damseaux (PRL). Deze drie vroegen zich af waarom België de Rode Khmers die vrijwel niets meer vertegenwoordigden en zich aan volkerenmoord hadden schuldig gemaakt, nog bleef erkennen en steunen in de VN, en waarom België zich niet onthouden had. Van het Heng Samrin-regime nam men aan dat het onwettig was maar in elk geval minder onmenselijk en bezig met ernstige inspanningen om het land weer op te bouwen.

In zijn antwoorden hernam Ch.F. Nothomb de argumenten van de Belgische vertegenwoordiger in de VN: hij herhaalde de Belgische afkeer voor de Rode Khmers en verzekerde dat de aanvaarding van de geloofsbrieven "in geen geval de erkenning inhoudt van het Pol Pot-regime, waarmee wij trouwens geen enkel contact hebben" en dat "de Belgische vertegenwoordigers in het buitenland de formele instructie ontvangen hebben geen enkel contact te hebben met de vertegenwoordigers van het Heng Samrin-regime, noch met die van de Rode Khmers".

Verder benadrukte de minister de onaanvaardbaarheid van de Vietnamese interventie en dat "de Belgische houding enkel te verklaren is om uiting te geven aan haar volledige afkeuring van de Heng Samrin-regering, die aan de macht werd gebracht dank zij een buitenlandse invasie en bezetting", "... het feit dat België... gestemd heeft ten voordele van Democratisch Kampuchea houdt een veroordeling in van het Heng Samrin-regime" ⁴⁶.

Ook tijdens het debat over de begroting van Buitenlandse Zaken in de Kamer in november 1980 werd Ch.F. Nothomb over de kwestie van de Cambodjaanse regering en vertegenwoordiging ondervraagd.

Steun kwam er van F. Wauthy (PSC) die de Belgische houding in de Verenigde Naties twijfelachtig noemde maar wees op de uitbreiding van de sovjetinvloed in Zuid-Oost Azië en de Vietnamese groot-Indo-Chinese droom. B. Risopoulos (FDF),

(45) Zie BVA, Kamer, 1980-81, nr. 4, 4 november 1980, blz. 255 (vraag nr. 152 van W. Burgeon, 10 oktober 1980); nr. 10, 16 december 1980, blz. 795 (vraag nr. 19 van E. Wauthy, 12 november 1980); nr. 11, 23 december 1980 (vraag nr. 40 van Y. Biefnot, 3 december 1980); nr. 17, 3 februari 1981, blz. 1416 (vraag nr. 31 van A. Damseaux, 26 december 1980) en nr. 19, 17 februari 1981 (vraag nr. 60 van M. Tromont, 22 januari 1981).

(46) Eerste citaat uit antwoord aan W. Burgeon, overige uit antwoord aan M. Tromont.

W. Demeester (CVP), W. Kuijpers (VU) en L. Van Geyt (KPB) waren bijzonder kritisch en stelden dat België zich ten minste had kunnen onthouden. Ch.F. Nothomb repliceerde dat België het Pol Pot-regime veroordeelt maar het Heng Samrin-regime niet *wil erkennen* omwille van de buitenlandse interventie. In de onmogelijke keuze tussen de twee heeft België met de aanvaarding van de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie niet gekozen voor Pol Pot maar voor het behoud van het status quo! Dit status quo opent mogelijkheden voor politieke oplossingen. Bij een onthouding daarentegen zou de feitelijke regering van Heng Samrin een volgende keer de zetel opgeëist hebben en die waarschijnlijk ook gekregen! ⁴⁷.

Al deze vragen, opwerpingen en reacties spelen zich af rond de VN-zitting van 1980. In het najaar van 1981 worstelt België met een politieke crisis en zijn er verkiezingen. Geen tijd voor Cambodja dan. Pas als Martens V gevormd is komt er nog een vraag over de houding die België aangenomen heeft in de Verenigde Naties in september 1981. Ze is opnieuw van W. Burgeon (PS). Volgens hem zijn er "getuigenissen ten over dat de komst van de Vietnamese troepen Cambodja voor een algehele volkenmoord heeft gespaard, dat de aanwezigheid van de Vietnamese troepen door de Cambodjaanse bevolking niet alleen aanvaard maar ook gewenst wordt, en dat het land op weg is naar economisch herstel". "De Belgische regering kon zich ten minste onthouden, zoals andere landen het hebben gedaan" luidt het tenslotte nog eens. Inmiddels is het niet meer Ch.F. Nothomb die van antwoord mag dienen maar L. Tindemans. Hij houdt zich voorlopig echter op de vlakte en herhaalt enkel de verklaring die R. Vanreusel in de VN aflegde ⁴⁸.

C. Bespreking van de Belgische houding en de toelichting ervan

De verklaringen die Buitenlandse Zaken in 1980 en 1981 in de Verenigde Naties en het Parlement af legde waren een heel stuk eleganter dan hetgeen in 1979 werd naar voor gebracht. Toch blijven nog verscheidene onjuistheden en contradicties overeind.

1. Als nieuw en bijkomend argument voor de aanvaarding van de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie wordt aangehaald dat België als constante politiek heeft de rapporten van het Credentials Committee altijd goed te keuren. Dat is echter onjuist; er zijn gevallen aan te wijzen waar België het rapport van het Credentials Committee heeft verworpen ⁴⁹. Bovendien kan België zich toch moeilijk achter het Credentials Committee verschuilen als het in 1979 als voorzitter daarvan zelf heeft bijgedragen tot de totstandkoming van een eerste identiek voorstel als hetgeen

(47) *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1980-81, 19 en 20 november 1980, blz. 268-69 (E. Wauthy), 273-74 (B. Risopoulos), blz. 335 (W. Demeester en W. Kuijpers), blz. 338 (L. Van Geyt) en 359 (Ch.F. Nothomb).

(48) *BVA*, Kamer, 1981-82, nr. 5, blz. 158 (vraag nr. 14 van W. Burgeon, 16 januari 1982).

(49) Zo heeft België in 1974 en 1975 het rapport van het Credentials Committee dat de geloofsbrieven van de Zuid-Afrikaanse delegatie verwierp niet aanvaard. Zie de kroniek van J.A. SALMON. *La pratique du pouvoir exécutif*, nr. 1229, b. In: *BTIR*, 1977, blz. 746-749.

door deze commissie in 1980 en 1981 is geformuleerd en dat daarvoor als voorbeeld heeft gediend.

2. Dat de aanvaarding van de geloofsbrieven "in geen geval de erkenning inhoudt van het Pol Pot-regime" is in het kader van de Belgische doctrine terzake zeer terecht. Vermits België zich traditioneel niet meer inlaat met het al dan niet erkennen van regeringen kunnen haar handelingen niet meer aldusdanig geïnterpreteerd worden. Het aanvaarden van geloofsbrieven is dan geen erkenning omdat België geen erkenningen meer doet.

Deze schijn van orthodoxie wordt echter terug op een helling gezet wanneer Ch.F. Nothomb in het Kamerdebat over zijn begroting stelt dat België: "het Heng Samrin-regime niet wil *erkennen*". Blijkbaar is het moeilijk het delicate taalgebruik van de Belgische doctrine te handhaven eenmaal de doctrine zelf niet meer consequent wordt toegepast.

3. Belangrijker is echter de verklaring dat België met het Pol Potregime geen contact meer heeft en dat de Belgische vertegenwoordigers in het buitenland de formele instructie kregen geen enkel contact te hebben met de vertegenwoordigers van het Heng Samrin-regime, noch met die van de Rode Khmers. In tegenstelling tot wat in 1979 nog gezegd werd worden het Heng Samrin-regime en het Pol Pot-regime nu op hetzelfde niveau geplaatst en wordt er met géén van beide contact onderhouden. Dat is in de bedekte termen van de Belgische doctrine zeggen wat in de traditionele terminologie heet: "België erkent de Rode Khmers niet meer"⁵⁰.

Dat dit haast onopgemerkt is kunnen gebeuren is precies één van de kwaliteiten van de Belgische doctrine: omdat België geen expliciete erkenningen uitspreekt maar enkel relaties onderhoudt is de Belgische houding minder zichtbaar en dus soepeler hanteerbaar. Groot-Brittannië en Australië, bijvoorbeeld, hadden grotere moeilijkheden om hun erkenning terug te trekken. Beiden, die intussen overigens soortgelijke doctrine als België hebben aangenomen, hielden op dat ogenblik nog vast aan de traditionele doctrine van expliciete erkenning. Op 6 december 1979 trok Groot-Brittannië haar erkenning terug, op 14 februari 1981 deed Australië dit ⁵¹.

Zulk een herroeping is een hoogst uitzonderlijk manoeuvre dat volgens verscheidene juristen eigenlijk niet kan vermits erkennen precies wil zeggen het be-

(50) Zie de verklaring van P. Harmel in de Kamer op 9 mei 1967: "Je veux rappeler que la pratique courante pour la Belgique est d'entretenir des relations diplomatiques avec les Etats et que, *pour ne pas reconnaître un gouvernement, il doit rompre les relations diplomatiques*." In: J.A. SALMON. *La pratique...*, nr. 395, In: *BTIR*, 1970, blz. 588.

(51) Zie: United Kingdom Materials on International Law 1979. In: *British Yearbook on International Law*. 1979, blz. 297; C. WARBRICK. *a.w.*, blz. 240 e.v. en ID. The new British policy on recognition of governments. In: *The International and Comparative Law Quarterly*, 1981, nr. 3, blz. 572; A. BERGIN. The new Australian policy on recognition of states only. In *Australian Outlook*, 1988, nr. 3, blz. 150 en 153.

staan van iets niet meer betwijfelen. Alleszins vervalt normaal automatisch een erkenning van een regering met de val van die regering en de erkenning van de nieuwe regering ⁵². Hier heeft men die nieuwe regering (van Heng Samrin) echter niet willen erkennen en is men met de oude blijven zitten, of willen blijven zitten. Maar de Rode Khmers missen elke effectiviteit en zijn moreel niet te patroneren, dus heeft men expliciet de erkenning ervan teruggetrokken.

Om te ontsnappen aan een contradictie is men echter vervallen in een nieuwe contradictie : als men Pol Pot cum socii niet meer als regering erkent (of in Belgische termen, er geen relaties meer mee wil), wat doen zij dan nog in de Verenigde Naties ? Blijkbaar kan men een VN-zetel niet vacant laten omdat een lidstaat moet vertegenwoordigd zijn, maar kan men een lidstaat wel laten vertegenwoordigen *door iets wat geen regering is*.

Enkel Australië heeft die nieuwe contradictie ingezien of er de consequenties uit getrokken : in 1979 en 1980 stemde het nog voor Pol Pot, in 1981 onthield het zich omdat het intussen immers géén van beide partijen meer erkende ⁵³.

4. De argumentatie - "Dat de Belgische houding enkel te verklaren is om uiting te geven aan haar *volledige afkeuring* van de Heng Samrin-regering" - "dat België gestemd heeft ten voordele van Democratisch Kampuchea houdt een *veroordeling* in van het Heng Samrin-regime" - "dat België het Heng Samrin-regime niet *wil erkennen* omwille van de buitenlandse interventie" - steunt op twee wankelende uitgangspunten. Ten eerste, dat *niet* stemmen voor Pol Pot de goedkeuring zou inhouden van de Vietnamese interventie ; ten tweede, dat stemmen voor of tegen een delegatie, en al dan niet erkennen, als *sanctie* kunnen of dienen gehanteerd te worden.

Het aanwenden van erkenning en het aanvaarden van geloofsbrieven als sanctie is echter een oneigenlijk en foutief gebruik van beide handelingen. Een gebruik dat enkel ficties creëert zoals het tussen haakjes plaatsen van miljoenen Cambodjanen binnen de Cambodjaanse grenzen. Erkenning, en daar is de Belgische doctrine toch op gebaseerd, is géén waardering van iets maar enkel een bevestiging van de vaststelling van een effectieve toestand. Eens men effectiviteit als basis voor relaties en erkenning verlaat, valt men zoals blijkt van de ene contradictie in de andere. Om Vietnam en Heng Samrin te veroordelen zijn nochtans andere middelen voorhanden (zoals VN-resoluties 34/22, 35/6, 36/5). België aanvaardde de geloofsbrieven van Afghanistan én veroordeelde de Sovjetinval, België zette zelfs zijn relaties met Chili van Pinochet verder terwijl het het regime veroordeelde.

Erkenning en aanvaarding van geloofsbrieven dienen niet om te veroordelen en te sanctioneren. Alleszins niet in de Belgische doctrine, wel (veel meer) in de doctrine van de VS, China, Asean waardoor België zich heeft laten leiden. België

(52) Zie J. VERHOEVEN. *a.w.*, blz. 656-664.

(53) *Documents Officiels de L'Assemblée Générale. 36e Session. Séances plénières. Comptes rendus sténographiques.* 4e séance, 18 september 1981, blz. 31.

kon hen volgen in de veroordeling van een militaire interventie maar had zich moeten realiseren dat het een eigen erkenningsdoctrine had ⁵⁴.

D. Achtergronden

De Belgische houding ten aanzien van Cambodja sluit zeer nauw aan met de positie van Asean.

1. Zo sponsort België van meet af aan de Aseanresoluties terzake en ook hun initiatief voor een VN-conferentie⁵⁵. Asean hechtte groot belang aan deze conferentie om op die wijze de Cambodjaanse kwestie blijvend te internationaliseren en een globale politieke oplossing te vinden waarin ook plaats zou kunnen geruimd worden voor de Vietnamese veiligheidsnoden. Daarvoor had Asean voorgesteld ook het Heng Samrin-regime op de conferentie uit te nodigen (als Cambodjaanse Revolutionaire Volkspartij) en in een vredesplan een interimregering te voorzien alsmede de ontwapening van alle fracties, ook de Rode Khmers.

De conferentie kwam er (op 13-17 juli 1981) maar werd een mislukking: de Indo-Chinese landen en het Sovjetblok bleven afwezig; China, gesteund door de VS, wees zowel de aanwezigheid van Heng Samrin als de ontwapening van de Rode Khmers of de oprichting van een interimregering van de hand en Vietnam wilde de kwestie niet anders dan als een binnenlandse aangelegenheid van de Volksrepubliek Kampuchea beschouwen. Voor Asean werd het een harde les in grootmachtenpolitiek, aldus N. Chanda ⁵⁶.

Een resultaat van de conferentie was wel de oprichting van een ad hoc-commissie die verder moest zoeken naar een politieke oplossing. België, dat wel aanwezig was op de conferentie maar er niet actief aan deelnam, werd op 28 oktober 1981 als enig West-Europees land lid van deze commissie en op 11 januari 1982 zelfs ondervoorzitter ⁵⁷.

2. Hoewel België zoals Groot-Brittannië en Australië haar erkenning van de Rode Khmers teruggetrokken had, of het equivalent daarvan ondernomen had,

(54) Over de erkenningsdoctrines van de verscheidene landen en het oneigelijke én ineffectieve gebruik van erkenning als sanctie, zie bijvoorbeeld L.T. GALLOWAY, *Recognizing Foreign Governments: the Practice of the United States*. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. XIV-191 blz. Er dient overigens opgemerkt dat de Asean-landen het Rode Khmerregime wel als regering van Cambodja zijn blijven erkennen. Zij nemen dus al de consequenties, België niet. Zie M. LEIFER, *a.w.* 1982, blz. 57.

(55) Zie de antwoorden van Ch. F. Nothomb op de vragen van E. Wauthy, Y. Biefnot en M. Tromont (cf. voetnoot 45).

(56) Zie P. ISOART, *a.w.*, blz. 89 en 91-93; N. CHANDA, *a.w.* 1986, blz. 383-389; M. LEIFER, *a.w.* 1982, blz. 58 en J.M. VANDER KROEF, *Dynamics of the Cambodian Conflict*. In: *Conflict Studies*, 1986, blz. 6.

(57) VN document A/Conf.109/6 van 27 september 1982. *Rapport du comité special de la conférence internationale sur le Kampuchea* en A/Conf.109/5 *Report of the International Conference on Kampuchea*. New York, 13-17 juli 1981.

hield België het toch enkel bij de dreiging om de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie niet meer goed te keuren. Ook hierin heeft België zich op Asean georiënteerd.

Asean wilde kost wat kost Heng Samrin uit de Verenigde Naties houden als drukking en sanctie ten aanzien van Vietnam. De zetel moest dus in handen van de Rode Khmers blijven. Om het Democratisch Kampuchea van de Rode Khmers echter respectabiliteit te verlenen werd ex-staatshoofd, prins Sihanoek en ex-minister Son Sann met hulp van China en de VS onder druk gezet om met hun bloedvijanden een coalitie aan te gaan. Eenmaal zij daarvoor gezwicht waren moesten op hun beurt de Rode Khmers onder druk gezet worden om voor Sihanoek en Son Sann zo gunstig mogelijke voorwaarden te bedingen. Stille hoop daarbij was tevens dat zij als koekoeksjongen de Rode Khmers later uit het nest zouden kunnen verdringen. Een belangrijk element in die pressie was de dreiging de zetel in de VN vacant te laten. België is het enige land dat in haar stemverklaring in de AV die dreiging met zoveel woorden tot uiting heeft gebracht ⁵⁸.

3. Misschien is de nakende oprichting van een coalitie tussen Sihanoek, Son Sann en de Rode Khmers en het verhoopte overnemen van de Cambodjaanse vertegenwoordiging datgene wat Ch.F. Nothomb bedoelde met zijn verklaring dat het behoud van de huidige toestand mogelijkheden opende voor politieke oplossingen. Maar dat het aanvaarden van de geloofsbrieven van de Pol Pot-delegatie het behoud van het status quo zou betekenen, zoals hij stelde, is moeilijker houdbaar (zie hoger II.B).

Ondertussen hebben duizenden mensen die Cambodja ontvlucht waren zich in kampen gevestigd in de Thais-Cambodjaanse grensstrook. Verscheidene van deze kampen zijn in handen van de Rode Khmers. Van de ongecontroleerde steun die deze kampen ontvingen (en nog ontvangen) en de respectabiliteit die samenhangt met de VN-zetel, profiteerden de Rode Khmers om zich te reorganiseren en terug sterk te maken. Deze teruggekeerde dreiging deed de Vietnamezen zich dieper in Cambodja ingraven. VN-steun en -zetel dragen zo bij tot het heropleven en in stand houden van het conflict. Steun voor de Rode Khmers in en via de VN is daardoor niet neutraal, intussen tikt de tijd in hun voordeel ⁵⁹.

(58) M. LEIFER, *a.w.* 1982, blz. 59; P. ISOART, *a.w.*, blz. 100-103; N. CHANDA, *a.w.* 1986, blz. 383-392.

(59) Zie M. LEIFER, *a.w.* 1989, blz. 4 met verwijzing naar J. REYNELL. *Political Pawns. Refugees on the Thai-Kampuchean Border*. Oxford, Refugee Studies Programme, Queen Elisabeth House, 1989 en F. GODEMENT. *Cambodge : comment sortir de la guerre ?* In : *Politique étrangère*, 1989, 4, blz. 631-632.

E. *Besluit*

In 1980 verklaart België dat het geen contacten meer onderhoudt met het Rode Khmerregime. Dat is het equivalent van wat in een klassieke erkenningsdoctrine neerkomt op het terugtrekken van de Belgische erkenning van de regering Pol Pot.

Toch trekt België daaruit geen gevolgen voor wat betreft de Cambodjaanse vertegenwoordiging in de VN. België blijft de geloofsbrieven van de Rode Khmerdelegatie aanvaarden en wijst zodoende een VN-zetel toe aan iets wat ze niet als regering aanziet. Daarmee blijft de Belgische houding in 1980 en 1981 volop in de contradicties steken. In het Belgisch Parlement neemt de kritiek op die houding toe.

België heeft er in 1981 enkel mee gedreigd in de VN niet meer voor de Rode Khmers te stemmen. Met die dreiging wou België de Asean-inspanning ondersteunen om de Rode Khmerregering met Sihanoek en Son Sann uit te breiden. België hoopt daarmee bij te dragen tot een politieke oplossing van het conflict. Intussen heeft het echter de heropleving van de Rode Khmerdreiging mee mogelijk gemaakt.

III. Het ministerschap van L. Tindemans (17 december 1981 - 16 juni 1989)

A. *De Belgische houding in de Verenigde Naties*

Op 22 juni 1982 wordt te Kuala Lumpur, Maleisië, de Coalitieregering van Democratisch Kampuchea gevormd, met Sihanoek als president, de Rode Khmer Khieu Sampan als vice-president belast met Buitenlandse Zaken en Son Sann als vice-president en eerste minister⁶⁰.

Het is deze "regering" die voortaan een delegatie naar de Verenigde Naties zal zenden. De geloofsbrieven van de delegatie worden op 6 oktober 1982 aangenomen door het Credentials Committee. Op 26 oktober worden ze zonder stemming aanvaard door de Algemene Vergadering nadat voordien een amendement, dat de geloofsbrieven van deze Rode Khmer-coalitie wilde afwijzen werd verworpen.

Een identiek scenario dus als in 1980 en 1981, alleen zorgt het samengaan van Sihanoek en Son Sann met de Rode Khmers ervoor dat het tegen-amendement nu weggestemd wordt met 90 stemmen tegen 29 bij 26 onthoudingen tegenover 77-37-31 in 1981⁶¹.

(60) *U.N.-Yearbook* 1982, blz. 335.

(61) *U.N.-Yearbook* 1982, blz. 341; *Documents officiels de l'Assemblée Générale. 37e session. Séances plénières. Comptes rendus sténographiques*, 43e séance, 25 octobre 1982, blz. 819. Ook Nederland stemt nu tegen het amendement. Daarmee onthouden zich nog enkel twee EG-landen: Frankrijk en Ierland.

Daarmee is men voorgoed in het opzet geslaagd de VN-zetel uit handen van de Heng Samrin-regering te houden. In de jaren die volgen zullen de bondgenoten van Heng Samrin niet eens meer proberen de geloofsbrieven van hun rivalen afgewezen te zien: na 1982 worden er geen amendementen meer in die zin op het rapport van het Credentials Committee ingediend ⁶².

Na de laatste stemming dus, in 1982, heeft België bij monde van Mevr. E. Dever opnieuw haar standpunt toegelicht. Zij verklaarde de Belgische houding als volgt.

- België keurt de rapporten van het Credentials Committee altijd goed.
- Ondanks aversie voor de Rode Khmers heeft België hun geloofsbrieven aanvaard omdat ze de Vietnamese inval niet kan tolereren.
- België heeft er mee gedreigd dit niet meer te doen als er geen coalitie zou komen die de exclusieve Rode Khmerregering zou vervangen.
- Die regering is er nu gekomen: "Le gouvernement de coalition a été formé sous la présidence du prince Norodom Sihanouk, M. Son Sann assumant la vice-présidence. Ces deux personnalités représentent avec leurs partisans les deux tiers des membres de ce gouvernement. Ce sont des patriotes parfaitement représentatifs du peuple cambodgien auxquels la Belgique tient à témoigner sa confiance" ⁶³.

In 1983 is er dus geen stemming over de geloofsbrieven van de Cambodjaanse delegatie. Het rapport van het Credentials Committee wordt zoals het de VN-traditie betaamt, zonder stemming aanvaard. Wel maken meerdere landen van de gelegenheid gebruik om hun afkeer of reserve voor deze of gene partij duidelijk te maken.

In 1983 doet België dit eveneens. E. Dever zegt dan nog eens dat het tot de Belgische traditie behoort de rapporten van het CC te aanvaarden maar dat België "gegeven de aanwezigheid van de Rode Khmers in de coalitieregering van Democratisch Kampuchea weigert die regering te erkennen en er relaties mee te hebben". Dat België toch geen bezwaren oppert tegen de geloofsbrieven van die coalitie heeft te maken met de weigering om de Vietnamese interventie te aanvaarden en met de Belgische tevredenheid "met de aanwezigheid in de regering van Democratisch Kampuchea, van Samdech Norodom Sihanouk en Mr. Son Sann, en hun

(62) In het Credentials Committee zelf zijn de geloofsbrieven van de "coalitieregering van Democratisch Kampuchea" echter elk jaar opnieuw het voorwerp blijven uitmaken van kritiek en verzet vanwege de Sovjetunie en haar bondgenoten. Zie de VN-jaarboeken en de rapporten van de CC, nl. VN-documenten A/38/508, A/39/574, A/40/747, A/41/727, A/42/630, A/43/715, A/44/639.

(63) *Documents officiels de l'Assemblée Générale. 37e session. Séances plénières. Comptes rendus sténographiques*, 45e séance, 26 octobre 1982, blz. 832.

achterban, die allen grote patriotten zijn, volledig representatief voor het Kampucheaanse volk; België wil haar vertrouwen in hen tot uiting brengen"⁶⁴.

In 1984, 1985, 1986, 1987 en 1988 komt België op de kwestie niet meer terug. Na de aanvaarding van het rapport van het Credentials Committee komen haar vertegenwoordigers bij de VN nog wel zeggen dat die aanvaarding geen erkenning inhoudt van de *Afgbaanse* regering, maar ten aanzien van de Rode Khmercoalitie moet dit blijkbaar niet meer worden verduidelijkt⁶⁵.

B. Toelichting van het Belgisch standpunt in het Parlement

In het Belgisch parlement wordt de Belgische houding hoe langer hoe meer op de korrel genomen. Ondanks de tot standkoming van de coalitie en het wegvallen van het tegenamendement in de VN in 1982 blijft men het Belgisch beleid ter zake scherp in vraag stellen. Tot ergernis van L. Tindemans toe: "...il y a exactement quatre semaines... M. Outers a posé toutes les questions que les honorables membres viennent de poser aujourd'hui. Pensez-vous que c'est faire du bon travail parlementaire que de répéter toutes les trois semaines les mêmes questions?"⁶⁶.

Vragen, tussenkomsten en interpellaties zijn er van W. Burgeon (PS), L. Outers (FDF) (die nota bene, in 1979 minister van Buitenlandse Handel was naast H. Simonet), O. Deleuze (Ecolo), L. Vanvelthoven (SP), W. Kuijpers (VU), G. Coëme (PS), H. Van Wambeke (CVP), F. Geyselings (Agalev) en B. Risoupoulos (FDF)⁶⁷.

(64) *General Assembly. Official Records. 38e Session. Plenary Meetings. Verbatim Records*, 34e Meeting, 20 oktober 1983, blz. 600 (eigen vertaling uit het Engels).

(65) VN-documenten A/39/PV.32 van 18 oktober 1984; A/40/PV.37 van 16 oktober 1986; A/41/PV.45 van 23 oktober 1986; A/42/PV.36 van 15 oktober 1987 en A/43/PV.33 van 20 oktober 1988. Elk jaar opnieuw werd er in AV ook gestemd over een resolutie ingediend door de Aseanlanden over de grond van de kwestie. België heeft deze resolutie telkens gesponsord en vanaf 1982 ook soortgelijke resoluties in de VN-Mensenrechtencommissie te Genève. Het betreft AV-resoluties A/RES.37/6 van 28 oktober 1982; A/RES/38/3 van 27 oktober 1983; A/RES/39/5 van 30 oktober 1984; A/RES/40/7 van 5 november 1985; A/RES/41/6 van 21 oktober 1986; A/RES/42/3 van 14 oktober 1987 en A/RES/43/19 van 3 november 1988 en de resoluties van de Mensenrechtencommissie 1982/13 van 25 februari 1982; 1983/5 van 15 februari 1983; 1984/12 van 29 februari 1984; 1985/12 van 27 februari 1985; 1986/25 van 10 maart 1986; 1987/6 van 19 februari 1987 en 1988/6 van 22 februari 1988. Over de resoluties van de Mensenrechtencommissie, zie hoger, voetnoot 25.

(66) *Parlementaire Handelingen*. Kamer, 1981-82, 22 november 1982, blz. 375.

(67) W. Burgeon: Vraag nr. 123 van 17 september 1982. In: *BVA*, Kamer, 1981-82, nr. 42, 26 oktober 1982, blz. 2840-2841; Vraag nr. 222 van 23 september 1983. In: *BVA*, Kamer, 1983-84, nr. 1, 8 november 1983, blz. 25; Vraag nr. 58 van 15 januari 1985. In: *BVA*, Kamer, 1984-85, nr. 13, 12 februari 1985, blz. 1385. L. Outers: *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1981-82, 27 oktober 1982, blz. 202 en 22 november 1982, blz. 374-375. O. Deleuze: *Ibidem*, 27 oktober 1982, blz. 203. L. Vanvelthoven: *Ibidem*, blz. 207. W. Kuijpers: Vraag nr. 10 van 5 november 1982. In: *BVA*, Kamer, 1982-83, nr. 4, 30 november 1982, blz. 206 en *Parlementaire Handelingen*. Kamer, 1981-82, 22 november 1982, blz.

De afwijking van de Belgische erkenningsdoctrine wordt aangeklaagd, de Rode Khmer-gruwelen worden verafschuwde, de coalitie verworpen. Die coalitie is voor 80% Rode Khmer zo wordt gesteld; Sihanouk en Son Sann zijn ondanks hun weerszin in die coalitie gedwongen; zij zijn allicht eerbare lui maar vertegenwoordigen niemand. België had zich moeten onthouden, daarover zijn de genoemde parlementsleden het eens.

In zijn replieken herhaalt L. Tindemans nog eens dat België de invasie wou afkeuren en géén van beide regimes erkent. België onderhoudt wel contacten met de fracties van Sihanouk en Son Sann⁶⁸. L. Tindemans beroept zich ook op de grote meerderheid in de Verenigde Naties en in de EG (enkel Frankrijk en Ierland onthielden zich in 1982 nog). Boven alles beklemtoont hij echter de Belgische relaties met Asean: "Je peux vous assurer que les relations avec ces pays sont vraiment très bonnes. C'est -je crois- bien pour la Communauté européenne mais *c'est favorable également pour notre pays* qui y est connu et apprécié... Ces pays sont *extrêmement sensibles aux réactions européennes. Toute acte hostile à leur attitude ou à leurs propositions est considérée comme acte hostile à leur égard.* Lorsque ces pays nous ont demandé d'interpréter ce gouvernement à trois comme étant le début d'un changement dans cette région, et donc de soutenir leur demande, j'ai cru de mon devoir de le faire"⁶⁹.

Door vice-voorzitter te worden van de ad hoc-commissie van de VN-Conferentie over Cambodja (zie hoger II.D) heeft België haar relaties met Asean nog willen verstevigen: "...d'autres pays auraient accepté cette vice-présidence avec plaisir et le fait qu'elle fut proposée à la Belgique ne peut être négligé..." "*Ceci nous a permis de prendre contact avec les pays de l'Asean, contacts qui ont donné lieu à la création de liens très solides entre la C.E. et l'Asean et entre notre pays et l'Asean. Les pays de l'Asean sont parmi nos meilleurs amis du monde. Cette relation est plus qu'une relation normale, c'est une relation préférentielle*"⁷⁰.

L. Tindemans zegt ook wat dat België oplevert: "*België heeft er belang bij om op alle vlakken de beste betrekkingen in stand te houden met de Asean-landen.* Sedert het begin van de jaren tachtig zijn onze betrekkingen met die landen trou-

375. G. Coëme (interpellatie). *Ibidem*, blz. 372-373. H. Van Wambeke. *Ibidem*, blz. 373-374. F. Geyselings: Vraag nr. 57 van 14 januari 1983. In: *BVA, Kamer*, 1982-83, nr. 14, 8 februari 1983, blz. 931. B. Risoupoulos (interpellatie): *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1984-85, 8 mei 1985, blz. 2577-2578 en 2581.

(68) Beide hebben, na een officieus bezoek van Sihanouk in september 1983 aan België, een gemeenschappelijk Informatiebureau mogen vestigen in Brussel. Zie *Voor een Belgisch Aziëbeleid, a.w.*, blz. 98. Een vraag van senator H. Lahaye (PVV) tijdens het debat over de begroting van Buitenlandse Betrekkingen op 20 mei 1985, naar de activiteiten van dit Informatiebureau is door de minister onbeantwoord gelaten. *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1984-85, 20 mei 1985, blz. 2585.

(69) *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1982-83, 27 oktober 1982, blz. 214-215.

(70) *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1983-84, 28 februari 1984, blz. 1886 (zie ook blz. 1834-1836) en 1984-85, 8 mei 1985, blz. 2580.

wens aanzienlijk toegenomen en gediversifieerd... *... onze uitvoer naar de Asean is tijdens de jongste vijf jaar verdrievoudigd* en bereikte 26 miljard frank in 1983. In datzelfde tijdperk nam onze invoer toe met 50 pct. Sinds 1982 vertoont de handelsbalans van de BLEU met de Asean een batig saldo, dat in 1983 zowat 10 miljard frank bedroeg" ⁷¹.

Na mei 1985 valt de parlementaire discussie over Cambodja stil (daarover verder onder C.3). De kwestie komt pas terug ter sprake op 7 maart 1989. In de Senaat vraagt Mevr. H. Hanquet dan terug opnieuw dat België zich zou inspannen om de VN-zetel van Cambodja vacant te laten. L. Tindemans gaat op die vraag evenwel niet in, maar verwijst naar de onderhandelingen die inmiddels over Cambodja worden gevoerd en waarover hij door de zoon van Prins Sihanoek werd ingelicht tijdens de begrafenis van de Keizer van Japan ⁷².

C. Bespreking van het Belgisch standpunt en de toelichting ervan

Het Belgisch standpunt inzake de Cambodjaanse vertegenwoordiging en regering is tijdens het ministerschap in feite niet veel veranderd en behoeft dus slechts weinig commentaar.

Ondanks de opgetogenheid over het totstandkomen van de coalitie aanziet België deze niet als een regering. De coalitie heeft blijkbaar toch niets wezelijks aan de Rode Kmer aanwezigheid veranderd, dat geeft België dus toe. Maar desondanks blijft België de VN-zetel toewijzen aan iets wat ze niet als een regering beschouwt.

Terloops is uit het antwoord op een informatieve vraag van J. De Bremaeker (SP), naar de landen waarmee België géén diplomatieke relaties meer onderhoud, over Cambodja nog het volgende gebleken :

"3. Cambodja.

Oorzaak : verbreking van de diplomatieke betrekkingen door België na de militaire interventie van Vietnam in Cambodja.

Begindatum van deze toestand : 5 januari 1979." ⁷³ Men kan zich afvragen waar die datum, 5 januari 1979, op slaat ; Phnom Phenn viel op 7 januari 1979. Vermoedelijk is 5 januari de laatste dag dat de Belgische ambassadeur in Kuala Lumpur feitelijk nog contact gehad heeft met de Rode Khmers. Nochtans is hoger ge-

(71) *Parlementaire Documenten*, Senaat, 1984-85, nr. 5-VIII-4, blz. 27-28 en ook *Voor een Belgisch Aziëbeleid, a.w.*, blz. 60-61.

(72) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1988-89, 7 maart 1989, blz. 1859 (H. Hanquet) en blz. 1875 (L. Tindemans). Bemerkt dat op dat ogenblik R. Jennar, die later nog ter sprake komt, parlementair adviseur van H. Hanquet was. Op 2 juni 1989, enkele dagen voor het einde van L. Tindemans' ministerschap, werden nog twee schriftelijke vragen gesteld door N. Maes (VU) en H. De Belder (VU). Zij zullen beantwoord worden door M. Eyskens.

(73) Antwoord op vraag nr. 31 van J. De Bremaeker (SP) van 29 januari 1985. In : *BVA*, Senaat, 1984-85, nr. 20, 26 februari 1985, blz. 917.

bleken (I.C.2) dat België eind 1979 nog relaties met de Rode Khmer wilde onderhouden. In feite betreft het hier dus een antedatering.

Tenslotte dient nog opgemerkt dat onder L. Tindemans het delicate taalgebruik van de Belgische doctrine volledig verlaten wordt. Er wordt nu zonder blozen te pas en te onpas gebruikt gemaakt van de termen erkenning, niet erkenning, regering enz. Nochtans: België erkent geen regeringen.

D. Achtergronden

1. Met de vorming van een coalitie-"regering" had Asean en het Westen gehoopt in te breken in de Cambodjaanse vertegenwoordiging (zie hoger II.D.2). Daarin is men niet geslaagd. Van meet af aan was het duidelijk dat de Rode Khmers het overwicht in de coalitie behielden: zo onder meer het volledige diplomatieke korps, vlag, insignes, benaming enz. Ook op het terrein zijn de Rode Khmers' de sterkste gebleven. Ondanks Westers militaire steun zijn Son Sann en Sihanouk nooit een militair tegengewicht voor de Rode Khmers geweest. Enig resultaat is dat de VN-zetel aan "Democratisch Kampuchea" bleef toebehoren en de Rode Khmers zich hieraan en aan de coalitie bleven voeden en versterken ⁷⁴.

2. Nadat de Vietnamese troepen in het droogseizoen van 1984-85 alle militaire en vluchtelingenkampen van het Cambodjaanse grondgebied verdreven hadden is de situatie ter plaatse totaal in een impasse verzeild ⁷⁵. Verder dan dat zou Vietnam de Rode Khmers cum socii niet meer kunnen verdrijven. Vanuit de Thaise beschutting zouden zij echter een niet aflatende en uitputtende guerilla kunnen blijven voeren. Een uitweg uit die impasse lijkt niet in zicht.

Rond eind 1987 beginnen echter diplomatieke openingen te ontstaan met de ontmoetingen in Frankrijk tussen Hun Sen, sinds 1985 minister te Phnom Penh, en Sihanouk. In 1988 komen onderlinge gesprekken tot stand tussen de Cambodjaanse fracties, tussen de landen uit de regio, tussen de grootmachten.

Achtergrond daarbij is zeker niet alleen de patstelling in Cambodja maar vooral de veranderde internationale context. In Indo-China is Thailand nu de sterkste macht geworden, Vietnam is vrijwel uitgeput en alleszins sterk verzwakt. Er valt van hen niet veel meer te vrezen. In de Sovjetunie is M. Gorbatschov aan de macht gekomen. De relaties SU-China en SU-US verbeteren aanzienlijk. Vietnam kondigt eerst een gedeeltelijke en voorwaardelijke, nadien, in het voorjaar van 1989, een onvoorwaardelijke en volledige terugtrekking aan.

(74) Zie J.M. VAN DER KROEF, a.w., blz. 2-4 en B.K. GORDON. The Third Indochina Conflict. In: *Foreign Affairs*, 1986, nr. 1, blz. 75-76.

(75) Voor de ontwikkelingen in en rond Cambodja, zie vooral M. LEIFER, a.w. 1989 en verder J.M. VAN DER KROEF, a.w.; N. CHANDA. Le Cambodge et les grandes puissances. In: *Politique étrangère*, 1989, nr. 4, blz. 639-653 en B.K. GORDON. The third Indochina Conflict. In: *Foreign Affairs*, 1986, nr. 1, blz. 66-85.

3. Met de komst van L. Tindemans op het departement begint een periode van een druk op Azië gericht beleid. Vooral ten aanzien van Asean vermenigvuldigen de contacten. In dat kader neemt hij ook initiatieven in verband met de Cambodjaanse kwestie : hij bezoekt Moskou, praat met China, neemt contact met Vietnam enz.

In *Voor een Belgisch Aziëbeleid*, een publikatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van december 1984, waar deze initiatieven worden opgesomd, wordt duidelijk gesteld welke rol Asean in de Belgische houding ten aanzien van Cambodja speelt : met zoveel woorden wordt er gezegd dat België haar beleid terzake op Asean heeft afgestemd en België de Aseaninitiatieven met betrekking tot Cambodja actief ondersteunt, hetgeen door de Aseanlanden ten eerste wordt gewaardeerd. Het document verwijst ook naar regelmatig politiek overleg met Asean op diverse niveaus : EG-Asean conferenties en bijeenkomsten van de zgn. Dialooglanden (EG-landen, VS, Canada, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland), maar ook informele contacten in een "open en vriendelijke sfeer" met de Asean-ambassadeurs in Brussel in een zgn. Asean-Brussels Committee (ABC)⁷⁶.

Die houding van België heeft haar voorzeker vele voordelen opgeleverd, maar men kan zich afvragen of België daardoor niet alle onafhankelijkheid en manoeuvreerruimte terzake heeft verloren : de Belgische stellingname ten aanzien van Cambodja wijzigen kan niet meer zonder de preferentiële relaties met Asean op een helling te zetten (L. Tindemans opvolger, M. Eyskens zal dat nog ondervinden).

Merkwaardig is dat na 1985 de Belgische activiteit omtrent Azië, Asean en Cambodja lijkt stil te vallen. In de parlementaire teksten vindt men geen grote uitweidingen over Belgische initiatieven terzake meer terug. Misschien heeft dit te maken met de gewijzigde toestand en directe onderhandelingen waarin België geen rol meer te spelen heeft. Opvallend is tevens dat de parlementsleden zelf de kwestie Cambodja niet meer ter sprake brengen. Misschien eveneens omdat België terzake minder optreedt of omdat de Cambodjaanse kwestie in haar geheel op de achtergrond of in de stilte is verdwenen.

4. De niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties die al die jaren op het terrein zelf actief optreden, in Cambodja en aan de grenzen ervan, zijn daarentegen initiatieven beginnen nemen om de Cambodjaanse kwestie niet in de vergethoek te laten ⁷⁷. In 1986 richtten zij een internationaal NGO-forum op dat politieke actie in die zin moest ondernemen. Daarvoor werd ook iemand vrijgesteld, aanvankelijk de Brit J. Pedler, nadien de Belg R. Jennar.

(76) *Voor een Belgisch Aziëbeleid*. Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, december 1984, blz.65-66, 89-92, 97-101.

(77) Gesprek met R. Jennar op 31 mei 1990 en met E. Todts (Oxfam België) op 21 juni 1990 te Brussel.

Eerste initiatief van het forum was het opstellen en publiceren van een gestofteerd dossier dat hun eisen kracht kon bijzetten. Het werd in februari 1988 in verschillende talen gepubliceerd (E. MYSLIWIEC. *Punishing the Poor.*)⁷⁸. Het NGO-forum brengt vooral de isolatie en het embargo van Cambodja onder de aandacht. Terwijl de diplomatieke molen in stilte langzaam verder maalt blijven miljoenen Cambodjanen immers noodlijdend. Door de niet-erkenning van de feitelijke machthebbers zijn de Cambodjanen binnen de nationale grenzen tussen haakjes geplaatst. Cambodja is zo het enige ontwikkelingsland ter wereld waar de ontwikkelingsorganisaties van de VN weg blijven (behalve UNICEF) en bilaterale relaties met of hulp vanuit de meeste landen van de wereld zijn onbestaande⁷⁹.

In België komt het forum vooral in 1989 naar buiten : moties worden gepubliceerd, persconferenties georganiseerd, parlementairen aangesproken, enz. Ledenorganisaties van het forum in België zijn : Broederlijk Delen - Entraide et Fraternité, Oxfam, Quaker Council for European Affairs en Socialistische Solidariteit - Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze organisaties verzekerden zich in april 1989 van de steun van het NCOS en het CNCD, en ook van Médecins Sans Frontières - Artsen Zonder Grenzen - België. Te samen deden zij begin mei 1989 een publieke oproep aan de Belgische regering om het embargo op ontwikkelingshulp aan Cambodja op te heffen en in de VN te stemmen voor het onbezet laten van de Cambodjaanse zetel⁸⁰. Met de komst van M. Eyskens op het departement, en vooral de terugtrekking van Vietnam in september 1989 zal het forum verder aanzienlijke politieke drukking gaan uitoefenen.

E. Besluit

De totstandkoming van de coalitie tussen de Rode Khmers, Son Sann en Siha-noek kon de VN-zetel van Cambodja voorgoed uit handen houden van het Heng Samrinregime. Geen van beide werd echter door België als regering van Cambodja erkend.

In het Belgisch Parlement stuitte deze politiek op steeds feller protest maar L. Tindemans hield vast aan de uitgestippelde koers in het zog van de Aseanlanden. Daardoor kon hij de Belgische relaties met Asean verstevigen en verzilveren met een groeiende en positieve handelsbalans. Na 1985 werd het stil rond Cambodja : op het terrein ontstond een militaire patstelling, de diplomatie boekte geen vooruitgang, in het Belgisch Parlement verstomden de kritieken.

(78) De Franse vertaling werd door Oxfam-België verzorgd : *Les dessous d'une impasse ou l'isolement du Kampuchea*. Brussel, Oxfam, 1988. 184 blz.

(79) Zie hieromtrent ook R. JACKSON. Disasters and the United Nations : International Operations, Science and Politics. In : *Interdisciplinary Science Review*, 1986, nr. 4, blz. 341-345.

(80) Zie *De Standaard*, 8 mei 1989.

In 1986 sloegen verscheidene ontwikkelingsorganisaties de handen in elkaar om Cambodja onder de aandacht te houden en het internationaal isolement van het land aan te klagen. Ook in België werd dit samenwerkingsverband actief. Pas vanaf eind 1987 ontstonden terug diplomatieke openingen in de Cambodjaanse kwestie. Ook hier bleek het uitdoven van de Koude Oorlog zich te laten gevoelen.

IV. Het ministerschap van M. Eyskens (19 juni 1989 -...)

Tijdens het ministerschap van M. Eyskens komt de kwestie Cambodja in een stroomversnelling. De eenzijdige terugtrekking van de Vietnamese troepen in september 1989 definieert het Cambodjaanse probleem meer dan ooit in termen van een dreigende terugkeer van de Rode Khmers. In 1989 heeft de trage molen van de diplomatie deze ontwikkeling nog niet verwerkt, maar het jaar nadien maalt hij des te sneller. Eind 1990 lijkt de diplomatie de ontwikkeling ter plaatse zelfs te hebben ingehaald : op papier bestaat er dan een VN-vredesplan, op het terrein wordt nog hard doorgevochten.

A. De houding van België, haar opstelling in de VN

Alsof er niets gebeurd was, werden op 17 oktober 1989 de geloofsbrieven van de Rode Khmercoalitie voor de zevende opeenvolgende keer zonder stemming goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Echter voor de eerste maal sinds 1983 legde België, bij monde van P. Noterdaeme een verklaring af voor de deelname van België aan die aanvaarding : "Belgium joined the consensus because it refuses to agree to a Government's being put in place as the result of a violation by a state of the territorial integrity of another State. None the less, Belgium categorically condemns the odious Khmer Rouge regime and the countless atrocities of which it is guilty. Moreover, Belgium would not wish its position today to be interpreted as support -even implicit support- for a return to power by the Khmer Rouge régime"⁸¹.

Soortgelijke verklaring werd, in samenspraak blijkbaar, afgelegd door Groot-Brittannië en de BRD, die in de jaren voordien, zoals België, ook telkens (alleen maar) waren komen zeggen dat hun aanvaarding van het Credentials Committee-rapport geen erkenning inhield van de Afghaanse regering.

Op 16 november 1989, daags na de stemming over de Asean resolutie omtrent de grond van de Cambodjaanse kwestie, legt België bovendien nog een verklaring in dezelfde, zin af : "... Belgium wishes to state clearly *-and thereby to make the terms of the resolution even more explicit-* that such a political settlement must exclude any possible return to power by the Khmer Rouge. Indeed, the loathsome crimes of which it is guilty cannot but evoke horror and revulsion. Belgium totally

(81) VN-document A/44/PV.32 van 20 oktober 1989.

rejects that abominable régime and cannot agree that those responsible for genocide should exercise power once again in Cambodia" ⁸².

In september-oktober 1990, een jaar na de terugtrekking van de Viëtnamese troepen, wordt het scenario dat zich sinds 1979 in de Verenigde Naties afspeelde drastisch gewijzigd. Het voorbije jaar kende drukke onderhandelingen op alle niveaus, onder meer tussen de vijf permanente Veiligheidsraadsleden. Tijdens hun zesde bijeenkomst op 27-28 augustus te New York bereikten zij een akkoord over een "framework for a settlement". Daarin voorzagen zij in de oprichting van een Opperste Nationale Raad (Supreme National Council - Conseil Nationale Suprême, voortaan : SNC) die de Cambodjaanse souvereiniteit zou belichamen en waaraan beide Cambodjaanse "regeringen" zouden deelnemen. Die SNC zou dan bevoegdheden overdragen aan een voorlopige VN-administratie (APRONUC - UNTAC) die vrije verkiezingen zou organiseren. De VN zou ook instaan voor een toezicht op een staakt het vuren, het terugtrekken van alle buitenlandse troepen, het einde van alle wapenleveringen, het in beslag nemen van de wapens, het inkwartieren van de strijdende partijen enz..

Belangrijk voor wat hier aan de orde is dat de SNC, als belichaming van de Cambodjaanse souvereiniteit, ook de internationale vertegenwoordiging van Cambodja zou aanduiden, dus ook de VN-vertegenwoordiging. Op 10 september 1990 stemden de 4 Cambodjaanse fracties (de regering in Phnom Penh enerzijds en de driedelige Rode Khmer-coalitie anderzijds) *in globo* met dit raamakkoord in. Tegelijk duidden zij ook de 12 leden van de SNC aan ⁸³.

De officiële instellingen van de Verenigde Naties hadden deze regeling enkel nog te bekrachtigen. De Veiligheidsraad deed dit op 20 september (Resolutie 668/1990) en de Algemene Vergadering op 15 oktober 1990 (Resolutie A/45/3). In beide gevallen gebeurde dit bij consensus, zonder besprekingen of verklaringen, zoals dit voordien tijdens consultatie door de leden was afgesproken. Er valt dan ook geen Belgische stellingname in dit verband te noteren.

Door bekrachtiging in VN-raad en AV werd de kwestie van de Cambodjaanse vertegenwoordiging meteen ook expliciet geregeld door de resolutie(s) over de grond van de kwestie zelf: voortaan zou dus de SNC namens Cambodja zetelen ⁸⁴. Tot nu toe (30 april 1991) is die SNC er echter niet in geslaagd een afvaardiging voor de VN aan te duiden. Het Credentials Committee heeft zich nog niet over diens

(82) VN-document A/44/PV.58 van 24 november 1989 en A/RE5/44/22 van 19 januari 1990.

(83) VN-document A/45/472 (S/21689) van 31 augustus 1990 (bevat het raamakkoord en A/45/490 (S/21732) van 17 september 1990 (omtrent de aanvaarding van het akkoord en samenstelling van de SNC).

(84) Zie VN-documenten S/PV.2941 en S/RE5/668(1990) van 20 september 1990, A/45/PV.30 van 19 oktober 1990 en A/RE5/45/3 van 16 oktober 1990.

geloofsbrieven moeten uitspreken en zijn rapporten zijn nog niet door de AV goedgekeurd ⁸⁵.

De SNC heeft dus zijn zetel nog steeds onbezet gelaten. Vermits nu de Rode Khmer-coalitie op 18 september 1990 bij de opening van de 45ste AV zitting, eveneens laten weten had geen delegatie naar de VN te zullen afvaardigen en wel in afwachting van een aanstelling van een delegatie door de SNC, is sindsdien de zetel van Cambodja bij de VN de facto vacant.⁸⁶

B. Toelichting van het Belgisch standpunt

Toen M. Eyskens nog minister van Ontwikkelingssamenwerking was (3 april 1979/7 oktober 1980) heeft hij op markante wijze afstand genomen van de Belgische stellingname ten aanzien van Cambodja van zijn collega H. Simonet. In een interview zei hij, onder meer: "mijn persoonlijke stelling is echter, dat wij ons beter diplomatiek niet compromitteren met het walgelijke regime van Pol Pot,... ik vind het inderdaad nogal vreemd dat men het regime van Pol Pot zo lang de hand boven het hoofd houdt... ik vind dat het regime Pol Pot een regime is dat in de na-oorlogse periode op de meest flagrante en schandalige wijze de mensenrechten heeft geschonden. Dat doet de haren ten berge rijzen. Ik vind dat men die gewoon uit de UNO zou moeten gooien, zonder pardon, want er is geen plaats voor dergelijke mensen in een internationaal cenakel, dat vergadert in de geest van het handvest van de Verenigde Naties" ⁸⁷.

Ook als minister van Buitenlandse Zaken heeft M. Eyskens vrijwel onmiddellijk blijk gegeven van een andere houding t.a.v. Cambodja dan zijn voorgangers ⁸⁸. Elf dagen na zijn ambtsaanvaarding, op 30 juni 1989 moet M. Eyskens in de Senaat al deelnemen aan het begrotingsdebat van Buitenlandse Zaken.

H. Hanquet (PSC) vraagt hem of het niet tijd wordt om de Belgische houding ten aanzien van Cambodja te herzien: België heeft Vietnam willen straffen maar het zijn de Cambodjanen zelf die het meest hebben geleden onder het embargo dat daarmee gepaard gegaan is. De repliek van M. Eyskens is voorzichtig maar ver-raadt een zeker begrip voor het Cambodja van Heng Samrin en Hun Sen. M. Eys-

(85) Voor de werkzaamheden van het CC, zie VN-documenten 1/45/PV.1 van 25 september 1990 (samenstelling van de commissie), A/45/674 van 29 oktober 1990 (eerste rapport) en A/45/674/add.1 van 18 december 1990 (tweede rapport) en A/45/PV.36 van 9 november 1990. Bij de schorsing van de 45e zitting op 21 december 1990 werd de behandeling van de rapporten van het CC verschoven naar de herneming die zal plaats vinden net voor de opening van de 46e zitting (vermoedelijk september 1991). Zie VN-perscommuniqué GA/8165 van 21 januari 1991.

(86) Zie VN-document A/45/519 of S/21788 van 18 september 1990.

(87) Interview met P. De Moor in *Spectator*, 27 oktober 1979.

(88) Dat blijkt evenwel nog niet in het technisch antwoord op een informatieve vraag van Senator H. De Belder (VU) die nog aan L. Tindemans was gesteld. *BVA*, Senaat, 1988-89, nr. 37, 27 juni 1989, p. 1888 (schriftelijke vraag van H. De Belder, nr. 62 van 2 juni 1989).

kens spreekt over Hun Sen in termen van "le président du gouvernement actuel" en van "un gouvernement, dont certaines indications permettraient de dire qu'il est soutenu par la population". Het hernemen van politieke en economische relaties en het verlenen van ontwikkelingshulp maakt hij echter afhankelijk van een globale politieke regeling van de Cambodjaanse kwestie (hetgeen hij op 4 juli 1989 nog eens bevestigt in een antwoord op de schriftelijke vraag van N. Maes (VU))⁸⁹.

In een ophefmakend interview met G. Poppe en C. Braekman dat later in *Oxfam Nieuws* verschenen is laat M. Eyskens evenwel uitschijnen dat het inderdaad tijd is om de Belgische houding te wijzigen: "Ik geef U mijn persoonlijk gedacht. We hebben wellicht te lang een voor de buitenwereld onbegrijpelijke houding aangenomen... Het zou zeer inopportuun zijn denk ik, om in 1989 nog de indruk te wekken dat we het regime van de Rode Khmers steunen. Dat is aberrant, maar destijds kon Mijnheer Tindemans dat zeer rationeel en juridisch verklaren. Maar als andere landen, zoals Frankrijk, zich onthouden, dan zie ik niet in waarom België zijn houding moet handhaven..."⁹⁰.

Hoewel deze verklaringen zelfs nog werden afgelegd voor de Vietnamese terugtrekking, heeft België nadien op 17 oktober de geloofsbrieven van de Rode Khmer-coalitie toch nog aanvaard. Enkel in *woorden* werd er van hen afstand genomen.

Een goede drie weken later, op 9 november 1989, wordt M. Eyskens in de Senaat geïnterpelleerd over "de nefaste rol van België bij de tragedie van het Cambodjaanse volk".

Het wordt een merkwaardig debat. P. Falise (PSC), S. Moureaux (PS), H. De Belder (VU) slaan vooreerst nagels met koppen: P. Falise duidt héél precies aan waar de Belgische diplomatieke traditie verlaten werd, hoe de zogenaamde coalitieregering door de Rode Khmers wordt gedomineerd, hoe de Rode Khmers zich door de VN-steun terug sterk hebben gemaakt. S. Moureaux klaagt het blindelings volgen van de Aseanlanden aan: "...il ne me semble pas souhaitable que le sort du peuple cambodgien puisse être confié exclusivement à l'avis fragile de quelques pays voisins, dont les mobiles sont souvent -c'est normale- loin d'être désintéressés". Hij stelt ook de resolutie in vraag die Asean elk jaar over de grond van de zaak indient. Zij zou te weinig rekening houden met de veranderde situatie ter plaatse, in het bijzonder de Vietnamese terugtrekking en het oprukken van de Rode Khmers. H. De Belder sluit zich bij deze opmerkingen aan en ook hij wijst op de nieuwe elementen in de zaak.

(89) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1988-89, 30 juni 1989, blz. 2996 (H. Hanquet), blz. 3015 (M. Eyskens) en *BVA*, Kamer, 1988-89, nr. 67, 4 juli, blz. 5378-5379 (schriftelijke vraag van N. Maes, nr. 104 van 2 juni 1989).

(90) De inhoud van het interview werd door *Oxfam* eerst op dinsdag 5 september 1989 bekend gemaakt tijdens een persconferentie (Zie *De Standaard*, 6 september 1989) en nadien gepubliceerd in *Oxfam Nieuws*, oktober 1989, nr. 77, blz. 9 en 10.

Maar alle drie lijken ze er van uit te gaan dat het via de Asean-resolutie is dat de zetel van Cambodja in de VN jaar op jaar aan de Rode Khmercoalitie wordt toegewezen. Zij vragen nog dat België die zetel in 1989 niet meer aan hen zouden toewijzen. Dat is op dat ogenblik echter al opnieuw gebeurd, een goede drie weken voordien!

M. Eyskens zegt dan dat hij de Belgische vertegenwoordiger toen, op 11 oktober 1989, een scherpe afkeuring van de Rode Khmers heeft laten uitspreken en dat hij de Asean-resolutie enkel zal steunen als die eveneens zulk een afkeuring zal bevatten.

Dat was echter niet het geval en zoals gezien heeft de Belgische vertegenwoordiger dergelijke veroordeling achteraf nog moeten toevoegen. Toch stemde België nog voor de resolutie en trok ze enkel haar sponsoring ervan terug.

Nochtans heeft M. Eyskens in zijn replieken op de interpellaties van H. Falise, S. Moureaux en H. De Belder opnieuw blijk gegeven van een gewijzigde instelling ten aanzien van Cambodja: "Het is juist dat de Vietnamese troepen het grondgebied van Cambodja hebben ontruimd"; "Ik constateer ook dat een bewind met de steun van Vietnam heeft bijgedragen tot het beëindigen van de moordpartijen"; "Helaas moeten wij vandaag vaststellen dat de vijandelijkheden zijn hernomen door de Khmers rouges en dat het Cambodjaanse leger moedig standhoudt..."⁹¹.

Na de goedkeuring van de Aseanresolutie, op 15 november 1989 komt er opnieuw parlementaire kritiek op de Belgische houding, in de vorm van vragen, interpellaties en tussenkomsten⁹².

Daarbij blijkt de verwarring tussen het rapport van het Credentials Committee (dat de zetel aan de Rode Khmer-coalitie toewijst) en de Asean-resolutie (die de Cambodjaanse kwestie ten gronde behandelt) nog steeds te bestaan. Tot zekere ergernis van M. Eyskens⁹³.

(91) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1989-90, 9 november 1989, blz. 470-472 (interpellatie H. Falise), blz. 472-473 (S. Moureaux), blz. 473-474 (H. De Belder), blz. 474-475 (M. Eyskens).

(92) *Parlementaire Handelingen*. Kamer, 1989-90, 23 november 1989, blz. 592 (mondelinge vraag van H. Van Dienderen (Agalev) en blz. 592-93 (M. Eyskens); BVA, Senaat, 1989-90, nr. 13, 9 januari 1990, blz. 563-564 (schriftelijke vraag van H. De Belder (VU), nr. 17 van 7 december 1989); BVA, Senaat, 1989-90, nr. 14, 16 januari 1990, blz. 617-618 (schriftelijke vraag van H. Falise (PSC), nr. 18 van 11 december 1989); *Parlementaire Handelingen*, Kamer (Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen), 1989-1990, 15 februari 1990, blz. 12-13, 16-18 (interpellatie H. Van Dienderen (Agalev)), blz. 13-15 (interpellatie J. Van der Sande (SP)), blz. 15-16 (interpellatie N. Maes (VU)), blz. 18-20 (M. Eyskens), blz. 20-24 (debat, met deelname nog van H. Simons (Ecolo), H. Van Wambeke (CVP) en A.M. Neyts-Uyttebroek (PVV)).

(93) Zie vooral M. Eyskens' repliek op H. Van Dienderens mondelinge vraag in de Kamer op 23 november 1989, blz. 592 en tijdens het debat in de Kamercommissie, 15 februari 1990, blz. 20 en 22.

Maar het merendeel van de opmerkingen zijn wel terzake. België keurde een resolutie goed die de bezetting van Cambodja nog steeds betreurt, hulde brengt aan de voorgezette en effectieve strijd van het Cambodjaanse volk onder het leiderschap van S.N. Sihanouk, de nationale verzoening van al de Cambodjanen vraagt, geen expliciete veroordeling van de Rode Khmers inhoudt, geen hulp aan de bevolking in Cambodja voorziet.

Tegelijk blijkt dat de Belgische parlementairen die het woord nemen de Belgische houding ten aanzien van Cambodja in al zijn aspecten willen aangepast zien: niet enkel wat betreft de Cambodjaanse regering en vertegenwoordiging, maar ook inzake de isolatie van het land en het embargo, de indirecte steun via VN-organisaties en anderszijds aan de Rode Khmers, de bilaterale ontwikkelingshulp, de voorgestelde politieke regelingen, de relatie met Vietnam, enz. Kortom men wil de hele logica van de politiek ten aanzien van Cambodja omgekeerd zien: een grotere afstand tegenover de Rode Khmers én de coalitie waar ze in zitten en toenadering tot het regime in Phnom Penh.

De parlementairen (naast H. Falise (PSC), S. Moureaux (PS), H. De Belder (VU) zijn dat ook H. Van Dienderen (Agalev), N. Maes (VU), J. Van der Sande (SP), H. Simons (Ecolo), H. Van Wambeke (CVP) en A.-M. Neyts-Uyttebroeck (PVV)) klagen de Belgische houding in haar geheel en tot in de details aan en de kennis van het dossier is daarbij merkbaar verhoogd. Aan deze beide vaststellingen is de actie (van de Belgische leden) van het NGO-forum zeker niet vreemd.

Na de drievoudige interpellatie van H. Van Dienderen (Agalev), N. Maes (VU) en J. Van der Sande (SP) op 15 februari 1990 in de Kamercommissie wordt voor het eerst over de Cambodjaanse kwestie een motie neergelegd door H. Simons (Ecolo) waarin ondermeer directe bilaterale hulp aan Cambodja wordt gevraagd en de erkenning van het regime in Phnom Penh. Ondanks de deelname van leden van de regeringsmeerderheid aan de kritiek op het Belgisch beleid komt het, op 15 maart 1990, daarover echter niet tot een stemming. De meerderheid steunde de eenvoudige motie ⁹⁴.

Toch blijkt de wrevel over de Belgische houding in 1989 nog aanwezig te zijn bij verdere tussenkomsten in november 1990, wanneer J. Daras (Ecolo) en J. Van der Sande (SP) erop terugkomen. Maar meer dan ooit gaat het debat dan (na de VN resoluties S668/1990 en A/45/3) over het opheffen van het embargo tegen Cambodja, het sturen van bilaterale hulp en het daadwerkelijk ondersteunen van een uitbanning van de Rode Khmers ⁹⁵.

(94) *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1989-1990, 15 maart 1990, blz. 1752-1754 en 1761 met stemverklaring van H. Van Dienderen (Agalev) en J. Van der Sande (SP).

(95) *Parlementaire Handelingen*, Kamer (Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen), 1990-91, 26 november 1990, blz. 2-4 en 5 (interpellatie J. Daras (Ecolo)), 4-5 (M. Byskens) en 5-6 (J. Van der Sande). Zie ook nog BVA, Kamer, 1990-91, nr. 143, 5 februari 1991, blz. 12171-12172 (schriftelijke vraag nr. 282 van H. Van Dienderen (Agalev) van 4

In zijn replieken op al deze opwerpingen beklemtoont M. Eyskens dat hij persoonlijk een grotere afstand zou genomen hebben ten aanzien van het sinds 1979 gevoerde beleid, maar dat België niet verder kon. Daarbij wijst hij vooral op de solidariteit met de andere EG landen en ook de vriendschap met Asean duikt terug op, in het bijzonder met Indonesië.

De aanvaarding van de geloofsbrieven van de Rode Khmer-coalitie op 17 oktober 1989 zou gebeurd zijn "à la demande expresse de mon ami et collègue le ministre des Affaires Etrangères de l'Indonésie" en zijn sterke overredingskracht ⁹⁶.

De aanvaarding van de Aseanresolutie door België kwam er om "solidaire met haar EG partners... uiting (te geven) aan haar gehechtheid aan het vredesproces voor Cambodja en haar waardering voor de vooraanstaande rol van de Aseanlanden in het zoeken van een globale politieke oplossing voor het conflict. Door solidair te blijven met de EG zou België in de Gemeenschap een debat op gang hebben kunnen brengen. België sponsorde de resolutie echter niet, om zo in de gelegenheid te worden gesteld een bijkomende verklaring af te leggen ⁹⁷. Bovendien wijst M. Eyskens er op dat België in de Mensenrechten Commissie in Genève op 19 februari 1990 de jaarlijkse resolutie (in de lijn van die in de AV) niet meer gesponsord had én zich bij de stemming erover onthield ⁹⁸. Al bij al zou België toch voor de andere landen afstand genomen hebben van de Westerse aanpak en "cette attitude est maintenant suivie pratiquement par tous les pays y compris ceux de la Communauté Européenne" ⁹⁹.

Verder heeft M. Eyskens zich bereid verklaard om de diplomatieke betrekkingen met Vietnam terug op ambassadeursniveau te brengen, maar op de vraag naar een officiële zending naar Cambodja of bilaterale ontwikkelingshulp voor dat land is hij niet ingegaan ¹⁰⁰. Zulke stappen zijn voorbehouden voor na een definitieve regeling van het conflict. Een actieve inzet van België voor zulke regeling heeft

januari 1991) en nr. 153, 23 april 1991, blz. 13084-13085 (schriftelijke vraag nr. 314 van J. Daras (Ecolo) van 14 maart 1991).

(96) Zelfde debat als in vorige voetnoot, blz. 4 dan.

(97) Zie M. Eyskens' reacties tijdens hogergenoemde debatten e.d., in het bijzonder Kamer, 23 november 1989, blz. 593; Kamercommissie, 15 februari 1990, blz. 18-19; BVA, Senaat, 9 januari 1990, blz. 564 (citaat).

(98) Zie Kamercommissie, 26 november 1990, blz. 4 (zie hoger voetnoot 95) en VN-Documenten E/1990/22 of E/CN.4/1990/94, blz. 34-37 en 206-207. België was co-sponsor van deze resolutie sinds 1982. Zie hoger voetnoot 25. M. Eyskens vergat te zeggen dat op 19 februari 1990 alle EG-landen hun sponsoring van deze resolutie hadden ingehouden.

(99) Zie Kamercommissie, 26 november 1990, blz. 5.

(100) In januari 1991 werd P. Steel Belgisch ambassadeur bij de Socialistische Republiek Vietnam. *Le Peuple*, 31 januari 1991. Zie ook *De Standaard* en *De Morgen*, 19 mei 1990 waarin deze beslissing reeds aangekondigd wordt.

M. Eyskens evenmin op het oog. België beperkt zich tot het ondersteunen van de diplomatieke inspanningen van derden terzake¹⁰¹.

C. Bespreking

In 1989 keurde België de geloofsbrieven van de Rode Khmer-coalitie in de VN nog steeds goed. Geen verandering van het beleid in die zin dus. Nochtans hadden de Vietnamezen Cambodja intussen verlaten zodat men van de regering van Heng Samrin en Hun Sen niet meer kon zeggen dat zij voor haar effectiviteit volledig van Vietnam afhankelijk was. Vermits de terugtrekking echter niet plaatsgevonden had in het kader van een globale politieke regeling van het conflict onder VN toezicht, heeft men in de VN geweigerd die terugtrekking te aanvaarden en zodoende een fictie bijgecreëerd¹⁰². Nochtans had het Amerikaanse State Department begin november de Vietnamese terugtrekking bevestigd¹⁰³.

Het statuut van de SNC die in 1990 de jure de VN-zetel van Cambodja toegevoegd kreeg is niet duidelijk. Volgens de VN documenten is deze Opperste Nationale Raad "the unique legitimate body and source of authority in Cambodia during the transitional period" en "the embodiment of the independance, sovereignty and unity of Cambodia. It should represent Cambodia externally and occupy the seat of Cambodia at the United Nations, in the UN specialised agencies, and in other international institutions and international conferences"¹⁰⁴.

Toch wordt ook deze SNC niet als de regering van Cambodja aanzien. Iedereen, zoals ook de 12 EG landen inclusief België, blikte vooruit en wenst betrekkingen aan te knopen met de regering die na vrije verkiezingen aan de macht komt¹⁰⁵. Tot dan blijft eigenlijk de situatie behouden die al jaren bestond, namelijk dat er geen enkele instantie als regering van Cambodja wordt erkend maar er wel een

(101) Zie vooral Senaat, 30 juni 1989, blz. 416; BVA, Senaat, 16 januari 1990, blz. 618; BVA, Kamer, 5 februari 1991, blz. 12171 en 12172. In een evaluatie van zijn buitenlands beleid dat in maart 1991 aan de pers werd voorgesteld noemde M. Eyskens het Belgisch beleid inzake Cambodja niettemin grondig gewijzigd. M.E. [M. EYSKENS] *België's buitenlands beleid*. Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 maart 1991, blz. 11.

(102) Zoals gezegd werd in de Aseanresolutie van 16 november 1989 de bezetting van Cambodja nog steeds betreurd. Zie VN-document A/RES/44/22.

(103) Zie bijvoorbeeld W.S. TURLEY. The Khmer War: Cambodia after Paris. In: *Survival*, 1990, nr. 5, blz. 451, voetnoot 11. Zoals hoger vermeld erkende ook M. Eyskens in het Parlement de terugtrekking van de Vietnamese troepen. De Britse minister van Buitenlandse Zaken, D. Hurd, deed hetzelfde in het Lagerhuis. *De Standaard*, 10-11-12 november 1989.

(104) VN-document A/45/472 of S/21689 van 31 augustus 1990, blz. 8.

(105) "De Twaalf verwachten dat er vruchtbare betrekkingen met de als gevolg van een algemene politieke regeling democratisch verkozen Cambodjaanse regering zullen worden aangeknoopt", *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, 1990, nr. 1-2, blz. 102-103. Deze houding werd nog eens bevestigd door Ambassadeeraad L. Verhille, Diensthoofd Azië van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een telefoongesprek op 3 april 1991.

instatie wordt aanvaard die het land internationaal vertegenwoordigt. Overigens blijft op de SNC de smet rusten van de Rode Khmer-aanwezigheid. Ook in dat opzicht is er niet veel veranderd. De Rode Khmers bezetten er weliswaar slechts 2 zetels van de 12, maar de SNC beslist bij consensus. Verder zetelen de 12 SNC leden enkel als "representative individuals" zodat nog steeds vermeden is het regime in Phnom Penh een officiële vertegenwoordiging te erkennen¹⁰⁶. En tenslotte wordt de SNC zoals voorheen de coalitie van Rode Khmers en Sihanouk en Son Sann, voorgesteld als noodzakelijk onderdeel van een politieke regeling van het conflict waarbij dan -zo hoopt men nu- via vrije verkiezingen de Rode Khmers zouden worden weggestemd¹⁰⁷.

D. Achtergronden

1. Na de Viëtnameze terugtrekking uit Cambodja zijn de drie verzetsgroepen meteen in het offensief gegaan. Berichten over militaire successen van de Rode Khmers hebben de Westerse publieke opinie wakker geschud¹⁰⁸.

Niet alleen in België maar ook in andere westerse landen gingen meer en meer stemmen op om het beleid ten aanzien van Cambodja te wijzigen. Met enig succes. Zo stuurden Groot-Brittannië, Nederland en Frankrijk sinds november 1989 semi-officiële delegaties naar Cambodja om er de situatie ter plaatse te onderzoeken al dan niet met oog op bilaterale hulp¹⁰⁹.

In het Europees Parlement werden, na scherpe andersluidende resoluties in het verleden, resoluties aangenomen die om een gewijzigd beleid vroegen, onder meer om een erkenning van de feitelijke regering van Cambodja, het vacant laten van de VN-zetel en hulp aan Cambodja¹¹⁰. Op 18 februari 1990 kwam uit Kuching

(106) Zie hoger voetnoot 83.

(107) Zie bijvoorbeeld, M. Eyskens in het debat van de Kamercommissie op 15 februari 1990, blz. 19. Volgens de *Far Eastern Economic Review* van 7 maart 1991, blz. 25-26 zouden de Rode Khmers dank zij een charme offensief in de landelijke gebieden die zij controleren echter zo'n 20% van de stemmen kunnen winnen!

(108) Over "het uitbreken van de burgeroorlog" en zijn gevolgen, zie onder andere W.S. TURLEY, *a.w.*, blz. 442 e.v.; N. REGAUD. Le bilan de trois mois de combats. In: *Politique étrangère*, 1989, nr. 4, blz. 679-681; J. PEDLER. The Cambodia Alert. In: *The World Today*, 1990, nr. 7, blz. 121-123,...

(109) Een overzicht van de houding der Westerse landen en de evolutie ervan zouden soortgelijke studies als deze vergen: die lijken voorlopig nog niet voorhanden te zijn. Een relaas van de debatten in Groot-Brittannië, Ierland, Frankrijk, Duitsland en de VS werd gedaan door R. Jennar en M. Banotti (Iers Europarlementslid) in een gesprek met eerstgenoemde op 31 mei 1990 in Brussel en in een panelgesprek dezelfde dag te Brussel waaraan ook R. Ravenna deelnam (adjunct-hoofd van de Zuid-Oost Azie divisie van de Commissie van de Europese Gemeenschap). Zie ook *De Standaard*, 10-11-12 november 1989, 2 en 19 februari 1990: *Le Soir*, 3 november 1989, *Internationale Samenwerking*, 1990, nr. 4, blz. 4 e.v.; *Keesings Historisch Archief*, mei 1990, blz. 326 en 330.

(110) Zie de resoluties van 23 november 1989 en 18 januari 1990. In een resolutie van 10 oktober 1990 werd echter gesteld dat de autoriteiten in Phnom Penh voorlopig niet

(Maleisië) waar net tevoren een EG-Asean ontmoeting plaatsgevonden had (op 17 februari) het bericht dat de EG de Rode Khmer-coalitie voortaan in de VN niet meer zou steunen. Het bericht haalde echter alleen de Belgische pers en werd nergens bevestigd ¹¹¹. Wel bleek dat in de VN-Mensenrechtencommissie te Genève geen enkel EG-land de resolutie over Cambodja nog gesponsord had (op 16 februari 1990 ingediend) (bij de stemming op 1 februari had België zich bovendien, zoals vermeld, onthouden).

Belangrijker en algemeen bevestigd was de verklaring die door de VS minister van Buitenlandse Zaken J. Baker werd afgelegd, nl. dat de VS de Rode Khmers in de VN niet meer zou steunen. J. Baker voegde er bovendien aan toe bereid te zijn gesprekken te beginnen met Vietnam en later zei hij nog dit ook met Phnom Penh te zullen doen ¹¹².

2. Eind 1989 was het echter nog lang niet zover. In de pers zijn berichten verschenen dat M. Eyskens toen inderdaad de bedoeling had om een grotere afstand te nemen van de westerse houding ten aanzien van Cambodja maar dat hij onder druk kwam te staan om dit niet te doen. Van zodra M. Eyskens' uitspraken in *Oxfam-Nieuws* bekend werden, werd de tekst van het bewuste interview bij *Oxfam* opgevraagd door verscheidene ambassades ¹¹³. De VS en Singapore zouden België om uitleg gevraagd hebben zodat men zich hier zorgen maakte over "het dertigtal bedrijven dat België in Singapore heeft" ¹¹⁴.

R. Jennar, NGO-vertegenwoordiger, getuigt dat hij Belgische diplomaten, gevraagd om een wijziging van het Belgisch standpunt meermaals heeft horen re-

moeten erkend worden (gezien het VN-vredesplan). *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 1989, C 233/101; 1990, C 38/74; 1990, C 284/61. Voor de eerdere resoluties van het Europese Parlement over Cambodja zie *Ibidem*, 1979, C 266/54; 1979, C 289/41; 1980, C 59/63; 1980, C 117/16; 1980, C 147/119; 1980, C 197/84; 1981, C 327/109; 1982, C 87/80; 1986, C 227/123; 1987, C 7/137; 1989, C 47/137.

(111) Het bericht dat "door diplomaten was bekend gemaakt" is in geen enkele officiële tekst terug te vinden en kreeg inderdaad uitsluitend aandacht in de Belgische pers (Zie bijvoorbeeld *De Morgen* en *De Standaard*, 19 februari 1990 en *BRT-Actueel*, middag editie van 19 en 21 februari 1990). Het kwam in België dan ook onmiddellijk na het fameuze debat in de Kamercommissie van 15 februari 1990. J. Van der Sande (SP) lid van de regeringsmeerderheid greep het aan als reden voor zijn fractie om op 15 maart niet te stemmen voor de motie van H. Simons (Ecolo) over Cambodja. *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1989-90, 15 maart 1990, blz. 1753. Het bericht diende dus vermoedelijk enkel voor intern Belgisch gebruik. Het kan echter niet ontkend dat er in de EG wel degelijk een verandering merkbaar was.

(112) *International Herald Tribune*, 17 en 28-29 juli 1990; over de achtergronden van deze beslissing, onder meer de toegenomen druk van de publieke opinie en het Congres, zie W.S. TURLEY, *a.w.*, blz. 449; B.K. GORDON. *The Asian-Pacific Rim: Success at a Price*. In: *Foreign Affairs*, 1991, nr. 1, blz. 144-146; *Keatings Historisch Archief*, december 1990 te Brussel.

(113) Gesprek met E. Todts, woordvoerder van Oxfam België op 21 juni 1990 te Brussel.

(114) Zie *De Standaard*, 2 februari 1990 en *Knack Magazine*, 15 augustus 1990.

pliceren: "Goed, maar wat gaan onze collega's van Asean zeggen", "wat gaat de VS ambassadeur zeggen", "én Sihanoek"? M. Eyskens zelf heeft in het Parlement verwezen naar de vriendschap met zijn Indonesische collega en ook naar de solidariteit met de overige EG-landen.

Men kan zich daarbij afvragen waarom dan in oktober-november 1989 nog niet kon wat enkele maanden later wel mogelijk was. Het kan zijn dat België, zoals M. Eyskens verklaard heeft, inderdaad, te samen met andere EG-lidstaten dan wel, een debat op gang heeft gebracht. Blijft dan echter nog de vraag waarom België er niet toe gekomen is een delegatie naar Cambodja te sturen en bilaterale hulp te overwegen, zoals anderen wel al gedaan hebben¹¹⁵.

3. Druk op het beleid was er ook van een andere zijde. Het NGO-forum, waarvan hoger sprake, heeft zich in 1989-1991 verder actief ingezet om de westerse houding ten aanzien van Cambodja om te buigen, ook in België¹¹⁶.

Van bij zijn aantreden kreeg M. Eyskens van de NGO's een motie overhandigd waarin zij onder meer vroegen er voor te ijveren de VN-zetel van Cambodja vacant te laten en het embargo tegen Cambodja op te heffen¹¹⁷.

In september 1989 werd het gekende interview met M. Eyskens aan de pers voorgesteld en sedertdien werden er met regelmaat perscommuniqués verspreid en persconferenties georganiseerd¹¹⁸. Bij die gelegenheden werd meestal het nieuwste gestoffeerde rapport van R. Jennar, de politieke vrijgestelde van het internationaal NGO-forum, voorgesteld. Die rapporten werden vaak ook verzonden aan parlementsleden die tevens werden aangesproken om in het parlement te interpellieren, vragen te stellen, enz.

Op 1 februari 1990 werd een kleine manifestatie georganiseerd voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Brussel¹¹⁹, waarbij een eisenpakket werd over-

(115) Gesprek met R. Jennar op 31 mei 1990 in Brussel.

(116) Hogergenoemde gesprekken met E. Todts en R. Jennar.

(117) Zie bijvoorbeeld *De Standaard*, 6 september 1989, 3 oktober 1989; *De Nieuwe Gids*, 3 oktober 1989; *De Morgen*, 23 april.

(118) Het eerste rapport van R. Jennar over Cambodja dateert van 19 mei 1989 toen hij nog parlementair adviseur van de PSC was: *Rapport à H. Hanquet, présidente de la Commission des Relations Extérieures du Sénat sur la situation au Cambodge*, 78 blz.; de belangrijkste van zijn latere rapporten zijn: *Rapport de Mission au Cambodge*, 19 avril-10 mai 1990. *L'attitude de l'occident contribue au retour de Pol Pot*, 13 blz.; *La nouvelle donnée cambodgienne*, 7 augustus 1990, 12 blz.; *The Perm Five Framework Document. Is That the Way to Peace*, 10 september 1990, 8 blz.; *Cambodge: le plus dur reste à faire. Rapport de mission du 01.10.90 au 02.11.90*, 6 november 1990, 14 blz.; *Un pari dangereux. Analyse de l'accord politique global établi par les Cinq pour mettre fin au conflit cambodgien*, 11 december 1990, 12 blz.; *Donnez une chance à la paix*, 18 februari 1991, 12 blz. Zie ook R. JENNAR. *Cambodia: which Way to Peace. (Indochina Issues, 91)* Washington, Indochina Project, 1990, 7 blz. en hoger voetnoot 23.

(119) *De Standaard*, 2 februari 1990.

handigd tesamen met een videocassette met de ophefmakende BBC-documentaire van J. Pilger, *Cambodia, Year Ten*. Dezelfde cassette werd eveneens overgemaakt aan verscheidenen regerings- en parlementsleden.

Op 15 februari vond dan in de Kamercommissie de drievoudige interpellatie van H. Van Dienderen (Agalev), J. Van der Sande (SP) en N. Maes (VU) plaats, resultaat van onophoudelijk aandringen van het forum.

In de maanden die volgden werden ministeries, administraties, ministers en kabinetten bewerkt om visa te verkrijgen voor een officieus bezoek van Cambodjaanse ministers aan België en ander Europese landen. In juni 1990 konden zo Prasidh Cham, vice-minister van het kabinet van de raad van ministers en Samouth Keo, vice-minister van het Plan ons land bezoeken en gesprekken voeren met Belgische parlementsleden en vertegenwoordigers van de Europese Commissie¹²⁰.

Eind juli bracht R. Jennar aan de pers verslag uit over zijn deelname aan een hearing van de Senaatscommissie voor Buitenlandse Betrekkingen van de VS¹²¹.

Op 4 september 1990 vond opnieuw een betoging plaats, ditmaal voor het gebouw van de Europese Ministerraad in Brussel¹²². Ook de leden-NGO's van het Forum organiseerden intussen acties, zoals de briefschrijfactie van het Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking aan M. Eyskens in het najaar van 1990¹²³. Via hun tijdschriften, zoals *Wereldwijd* en de *Wereld Morgen*, houden zij verder de aandacht van de publieke opinie op de Cambodjaanse kwestie gaande.

Het lijkt geen twijfel, zoals hoger al werd opgemerkt, dat het Forum er in geslaagd is het debat rond Cambodja levend te houden, open te trekken en te stof-feren.

4. Op diplomatiek vlak gingen de onderhandelingen in 1989-1990 op diverse niveaus gestadig verder. Steeds meer taboes werden doorbroken. Uiteindelijk begonnen de VS gesprekken met Viëtnam en Phnom Penh, en zelfs China deed dit, terwijl Moskou met Sihanoek praatte¹²⁴. Na de mislukte tweede conferentie van

(120) *De Standaard* en *De Morgen*, 20 juni 1990. Nadien deed de delegatie ook Nederland, Ierland en Groot-Brittannië aan.

(121) *Ibidem*, 1 augustus 1990.

(122) *De Standaard*, 5 september 1990.

(123) Zie *Kort Verslag*, 4, 1990, 3, blz. 4 en *De Wereld Morgen*, 25, 1991, 4, blz. 8.

(124) Voor een gedetailleerd overzicht, zie W.S. TURLEY, *a.w.*; S.J. HOOD. Beijing's Cambodia Gamble and the Prospects for Peace in Indochina. The Khmer Rouge or Sihanoek? In: *Asian Survey*, 1990, nr. 10, blz. 977-991; B.K. GORDON, *a.w.* 1991; J.M. VAN DER KROEF. Kambodscha: Zwischen Bürgerkrieg und einer "afghanischen Lösung". In: *Europa-Archiv*, 1990, nr. 2, blz. 69-78; S.J. SOLARZ. Cambodia and the International Community. In: *Foreign Affairs*, 1990, nr. 2, blz. 99-115; L.M. STERN. Cambodia: Diplomacy Falters. In: *Current History*, 1990, nr. 545, blz. 109-112 en 135-138; J. PEDLER, *a.w.*; N. CHANDA, *a.w.* 1990; *Keesings Historisch Archief*, *passim*; D. HEMERY. Vietnam. Laos, Cambodje. *L'incertitude indochinoise. (La documentation française. Problèmes Politi-*

Parijs van 27 juli tot 30 augustus 1989 en de onbeweeglijkheid tijdens de VN-zittingen in oktober-november 1989 ontvouwde de Australische minister van Buitenlandse Zaken G. Evans op 24 november 1989 een uitgewerkt plan voor een interim VN-administratie voor Cambodja. Het plan baseerde zich op een idee van het Amerikaanse Congreslid S.J. Solarz en de VN-regeling die Namibië naar de onafhankelijkheid had geleid. In januari 1990 werd het voorstel overgenomen door de vijf permanente Veiligheidsraadsleden en nadien verder uitgewerkt. Hetgeen uiteindelijk resulteerde in het vernoemde raamakkoord van 28 augustus 1990 en de uitwerking daarvan van 26 november 1990.

Met dit akkoord tussen de grootmachten, bekrachtigd door de internationale gemeenschap, lijkt het lot van Cambodja nu terug in handen te liggen van de vier Cambodjaanse fracties zelf. Zoals gezegd slaagden dezen er tot nu toe evenwel nog niet in de Opperste Nationale Raad te doen functioneren. Dat heeft echter alles te maken met de blijvende rol die aan de Rode Khmers is toebedeeld. Van verschillende zijde is ook verdere kritiek geuit op het VN-vredesplan. Het plan zou enerzijds geen voldoende garanties bieden voor een daadwerkelijke ontwapening en pacificatie van het strijdend verzet van de Rode Khmers in het bijzonder. De rol van de VN zou daarin te weinig dwingend zijn en te zeer gebaseerd op vrijwilligheid ("self-restraint" of "auto-limitation"). Anderzijds zou het instellen van een VN-administratie wel neerkomen op een verregaande ontmanteling van het regime te Phnom Penh ¹²⁵.

Critici stellen dat de grootmachten aan de kwestie uiteindelijk slechts lippen-dienst hebben bewezen en met het bereikte akkoord hun handen in onschuld willen wassen: "Critics fear that this is not so much a formula for lasting peace in Cambodia as an example of the powers washing their hands of a tiresome dispute" ¹²⁶. Intussen hebben zij immers niet opgehouden de strijdende partijen verder te bevoorraden. Zo zou China in oktober 1990 voor het eerst zelfs pantsers aan de Rode Khmers hebben geleverd ¹²⁷.

Zolang de grootmachten hun patronage van de strijdende partijen niet daadwerkelijk terugtrekken zullen hun Cambodjaanse partners er wellicht niet in slagen tot een duurzame regeling te komen.

ques et Sociaux: dossiers d'actualité mondiale, nr. 647-648). Parijs, 1991, 112 blz. met een chronologie, 1979-1990, blz. 72-79.

(125) Een gedetailleerde analyse van het akkoord werd gemaakt door R. Jennar in zijn rapporten van 10 september en 6 november 1990 en 18 februari 1991. Zie ook de kritiek van Volksvertegenwoordiger J. Daras (Ecolo) in zijn schriftelijke vraag van 14 maart 1991 (vermeld in voetnoot 95). Inmiddels is vooral Japan diplomatiek in de weer om het akkoord aan de geuite kritiek aan te passen. Zie *The Far Eastern Economic Review*, 28 maart 1991.

(126) *The Guardian*, 16 oktober 1990.

(127) *Le Monde*, 17 oktober 1990.

"The worst case scenario for Cambodia, unfortunately, is probably quite tolerable to Cambodia's neighbours and putative friends. For "no solution" is a solution to countries that cannot agree on one, yet have an interest in improving relations with respect to other issues. In such a situation little pockets of violence like Cambodia can be left in poverty and brutality for years to come" ¹²⁸.

Besluit

Wanneer België zegt dat het geen regeringen, maar enkel staten erkent dan wil dit onder meer zeggen dat België betrekkingen onderhoudt met staten via om het even welke regering die er effectief aan de macht is. In het geval Cambodja van 1979 tot nu, heeft België deze doctrine, en dit voor het eerst, op meerdere punten verlaten.

1. België heeft haar relaties met Cambodja niet verdergezet via de regering van Heng Samrin die er in 1979 aan de macht kwam door een Vietnamese militaire interventie. Voor en na 1979 zijn er nochtans verscheidene gevallen aan te wijzen waarbij België aan de militaire interventies van buitenaf niet tilde en haar relaties met de betrokken staat gewoon bleef aanhouden.
2. België heeft de regering van Heng Samrin expliciet niet erkend. Nochtans laat België zich sinds 1965 niet meer in met het al dan niet erkennen van regeringen.
3. België is de regering van de Rode Khmers in 1979 als de regering van Cambodja blijven beschouwen. Nochtans was deze regering noch effectief, noch legitiem, hoogstens legaal.
4. België heeft in 1980 van alle contacten met de Rode Khmers afgezien zonder evenwel de relaties met Cambodja via een andere regering verder te zetten. Bijgevolg hielden de Belgische betrekkingen met Cambodja van dan af op te bestaan. En dat is nog steeds het geval. Pas na de verkiezingen in het kader van een politieke regeling van de Cambodjaanse kwestie zal België opnieuw een regering in Cambodja erkennen, of betrekkingen met het land aanknopen.
5. België heeft van 1982 af ook expliciet gesteld het regime van de Rode Khmers niet meer te erkennen (zie 2.).
6. België is sindsdien te pas en te onpas de termen regering, erkenning en niet-erkenning gaan gebruiken.
7. Dat België de Rode Khmers in 1979 nog aanvaardde als de vertegenwoordiging van Cambodja bij de VN vloeide voort uit het feit dat het hen toen nog als de regering van het land aanzag. Vanaf het ogenblik dat België dat laatste niet meer deed is het de Rode Khmers nochtans als VN-vertegenwoordiging van Cambodja blijven aannemen. Op die manier zetelt sindsdien in de VN een vertegenwoordiging die niet van een regering uitgaat. De totstandkoming van een coalitie tussen de Rode Khmers, Sihanouk en Son Sann in 1982 heeft aan die contradictie niets veranderd.

(128) W.S. TURLEY. *a.w.*, blz. 450-451.

En ook nu nog wordt Cambodja in de Verenigde Naties niet door een regering vertegenwoordigd.

Sinds 1990 is haar zetel toegewezen aan de SNC, de Opperste Nationale Raad die bestaat uit (feitelijke) vertegenwoordigers van de Rode Khmers, Sihanouk, Son Sann en het regime te Phnom Penh. De SNC heeft sinds haar oprichting op 10 september 1990 echter nog niet gefunctioneerd, zodat de Cambodjaanse zetel sinds september 1990 de facto vacant is.

De juridische gronden voor dit alles zijn eerder wankel gebleken. De beweegredenen van België waren dan ook veeleer van politieke aard.

Dat wil zeggen dat juridisch ook andere mogelijkheden openstonden, maar dat België die niet heeft willen benutten. België sloot daar mee aan bij het standpunt van de VS, China en Asean en koos met hen partij tegen Vietnam en tegen het Cambodja van Heng Samrin.

Ondertussen sleept de Cambodjaanse case, zoals ook de Afghaanse, al 12 jaar aan. De erkenning van de communistische regering van China, die aan de macht kwam in 1949, nog voor België haar huidige erkenningsdoctrine aannam, heeft 22 jaar op zich laten wachten (1949-1971). Elk van deze gevallen toont aan dat een niet-erkenning een avontuur is waarvan het einde niet te voorzien is. Dat is trouwens één van de redenen waarom België in 1965 ophield zich nog langer met erkenningen van regeringen in te laten.

Aan de abnormale situatie die sinds 1979, mede door België, gecreëerd is wat betreft de Cambodjaanse regering en de VN-vertegenwoordiging, zijn een aantal dramatische gevolgen verbonden, waar vooral sinds 1986-87 op gewezen is door de NGO's die in en rond Cambodja actief zijn: de Rode Khmers hebben zich aan de VN erkenning versterkt en Cambodja zijn 7 miljoen inwoners internationaal geïsoleerd. Cambodja is het enige ontwikkelingsland ter wereld dat door VN-hulporganisaties niet wordt geholpen. De aandacht van de (westerse) wereld beperkt zich tot de talrijke vluchtelingen die in de Thaïes-Cambodjaanse grenszone verblijven.

België heeft in het dossier Cambodja, zoals haar eigen is, geen voortvarende rol gespeeld. Geprangd tussen de positie die de VS in deze zaak heeft ingenomen -waar België niet om heen kan-, de charme van de Zuid-Oost Aziatische diplomatie, en de verleiding van commerciële relaties met China en die Zuid-Oost Aziatische landen, heeft België ervoor gekozen haar eigen doctrine terzake te laten varen en de houding van anderen ten aanzien van Cambodja te volgen. De drukking die vanuit België zelf is uitgeoefend en zelfs de persoonlijke intenties van een minister van Buitenlandse Zaken zijn daarbij niet van doorslaggevend belang gebleken.

Het is merkwaardig dat de minister van Buitenlandse Zaken in 1979, met twee collega's aan zijn zijde, M. Eyskens (Ontwikkelingssamenwerking) en L. Outers (Buitenlandse Handel), die blijk hebben gegeven van een afkeer van de gekozen stellingname, het beleid toch in de gekende richting heeft gestuurd. Het is eveneens merkwaardig dat er onder de EG-landen een stemming bestond om een an-

dere koers te varen noch voor Heng Samrin, noch voor de Rode Khmers te kiezen -maar dat de EG-landen uiteindelijk verdeeld hebben gestemd en België zelfs bereid is gevonden in het Credentials Committee van de AV van de VN, de uitvoering van de keuze voor de Rode Khmers te helpen organiseren. Opmerkelijk is eveneens dat van de betrokken minister, H. Simonet, geen enkele verklaring terzake is teruggevonden.

Onder Ch.F. Nothomb is de Belgische stellingname wat getemperd : noch de Rode Khmers noch de Heng Samrin werden nog erkend. Maar de consequentie daarvan, een onthouding in de Verenigde Naties bij de stemming over de vertegenwoordiging van Cambodja werd niet genomen. Meer en meer werd het Asean-standpunt als leidraad van het Belgisch handelen naar voor geschoven. L. Tindemans zag brood in die stellingname en bouwde ze uit tot een ver doorgedreven op Asean gericht beleid. Wanneer M. Eyskens dan later afstand wil nemen van de vroegere keuzes blijkt hem slechts weinig bewegingsruimte te zijn overgebleven. Ook de Europese solidariteit die voorheen inzake Cambodja niet of nauwelijks heeft gespeeld duikt dan weer op.

Dat intussen, al die jaren lang in het Parlement kritiek is geformuleerd op het gevoerde beleid, vanuit al de politieke partijen : CVP, PSC, PRL, PVV, VU, FDF, KPB, SP, PS, Agalev, Ecolo, is van ondergeschikt belang gebleken. De Belgische positie heeft niet of slechts weinig bewogen.

Buitenlands beleid wordt echter nog steeds niet in het binnenland gemaakt. Zelfs als daar beslissingen zouden genomen worden, zelfs als een minister de binnenlandse kritieken genegen is, dan nog moet dit op het internationale forum worden waargemaakt. En daar gelden slechts weinig morele overwegingen, maar veeleer koude belangen. Die belangen hebben het Cambodjaanse volk geen recht gedaan, integendeel.

Summary : "Belgium does not recognize governments, but only states." The case of Cambodia, 1979-1991

Since 1965 Belgian has stopped recognizing governments confining itself to the recognition of states only and maintaining diplomatic relations with the recognized states through whatever government able of exercising effective controle of those states' territory. Not a single exception to this doctrine was made untill 1979.

In 1979 however Belgium refused to recognize the government installed in Pbnom Penh following the Vietnamese intervention. One year later it also stopped recognizing the Khmer Rouge. In the UN however Belgium went on to accept the Khmer Rouge delegation as the representatives of Cambodia, a state thus being represented by a delegation accredited by an entity that Belgium did not consider to be a government. This contradiction was maintained untill present since neither the coalition between the Khmer Rouge, Sihanouk and Son Sann

(created in 1982) nor the Supreme National Council (created in 1990) were regarded by Belgium as governments.

The article reconstructs the Belgium position out of the many statements and arguments the government has put forward in the UN and the Belgian Parliament. The Belgian position is then examined in the light of international law, its own recognition doctrine and the international and domestic political context.

This led to the conclusion that the legal grounds for the Belgian policy were rather weak and that its position almost completely differed from its traditional doctrine. In the Cambodian case however political considerations appeared to have prevailed Belgium chose to join the US, China and Asean and manoeuvred as to follow them in their condemnation of the Vietnamese intervention. Acting even as one of the most faithful followers of the Asean policy towards Cambodia, Belgium enjoyed the improvement of its own relations with Asean, also in the commercial field.

The continuous domestic opposition in and out of the Parliament was not able to change this policy. Even the present Minister of Foreign Affairs who declared to be inclined to adjust the Belgian position had to hold back in order not to affect the established relations.