

DIE CHINA-KWESSIE IN SUID-AFRIKA SE BUTTELANDSE BELEID

D Geldenhuys¹

SUMMARY

The Mandela government has from the outset been confronted with the dilemma of South Africa's relations with the two Chinese political entities. The new government inherited a long-standing, close and formal relationship between South Africa and the Republic of China (Taiwan). It was a partnership born and bred in the era of apartheid and South Africa's international isolation. White-ruled South Africa did not recognise the People's Republic of China (PRC) and thus had no official ties with the communist state.

The incoming government immediately committed itself to establishing formal links with the PRC, but insisted that this would not be done at the expense of existing relations with Taiwan. For over two years the South African government tried this dual approach. In November 1996 President Nelson Mandela unexpectedly announced that South Africa will shift recognition to the PRC by the end of 1997 and abandon Taiwan to the status of a non-state entity.

This article examines the reasons for President Mandela's about-turn, placing it in the context of the public debate in South Africa on the so-called China issue.

'n Netelige buitelandse beleidskwessie waarmee die Mandela-regering vanuit die staanspoor gekonfronteer is, is dié van Suid-Afrika se verhoudinge met die twee Chinese politieke entiteite. Met die ANC se bewindsaanvaarding in 1994 het Suid-Afrika reeds 18 jaar lank volwaardige diplomatieke betrekkinge met die Republiek van China in Taiwan gehad. Daarteenoor het geen amptelike bande met die Volksrepubliek van China op die vasteland bestaan nie.²

Die nuwe regering het dit van meet af aan duidelik gemaak dat hy amptelike verhoudinge met China wil aanknoop. Die vraag was of Suid-Afrika in die proses sy formele bande met Taiwan sou kon behou - en dus beide

1 Dept. Politieke Studies, RAU.

2 Om verwarring te voorkom, sal daar in hierdie artikel meestal na Taiwan en China onderskeidelik verwys word, met hul hoofstede Taipei and Beijing.

Chinese entiteite erken - en of hy Taipei as't ware sou moes opoffer ter wille van Beijing.

Op 27 November 1996 het pres. Nelson Mandela aangekondig dat Suid-Afrika aan die einde van 1997 sy diplomatieke betrekkinge met Taiwan gaan verbreek en amptelike verhoudinge met China gaan aanknoop. Diplomatieke erkenning sou dus van Taipei na Beijing verplaas word. Omdat daar geen aanduidings vooraf was dat Suid-Afrika van kante gaan verwissel nie, het mnr. Mandela se tydsberekening Taiwan en ook diplomatieke waarnemers in Suid-Afrika heeltemal onkant betrap.

Hierdie artikel ondersoek die redes vir pres. Mandela se besluit en ook vir die tydsberekening daarvan. Dit word gedoen teen die agtergrond van Suid-Afrika se gevestigde verhoudinge met Taiwan en ook in die konteks van die politieke debat wat sedert 1994 in Suid-Afrika gevoer is oor die sogenaamde China-kwessie.

TOENEMENDE BANDE TUSSEN SUID-AFRIKA EN TAIWAN

'n Chinese konsulaat is reeds in 1905 in Johannesburg geopen, vyf jaar voor die totstandkoming van die Unie van Suid-Afrika. Dit was in die era van die Mantsjoe-dinastie en meer as vier dekades voor die huidige staatkundige verdeling van die Chinese volk. Die vervanging van die Mantsjoe-dinastie deur die Republiek van China in 1912 het nie hierdie verteenwoordiging in Suid-Afrika beïnvloed nie. Nadat die Republiek van China in 1949 sy setel van die vasteland na Taiwan verskuif het, het hy sy konsulêre betrekkinge met Suid-Afrika voortgesit.

In 1967 het Suid-Afrika geresiprokeer deur 'n konsulêre missie in Taipei te open. In 1970 is die missie tot die status van konsulaat-generaal opgradeer. Verhoudinge tussen Taiwan en Suid-Afrika het egter eers na 1976 sterk begin groei toe die twee lande volle diplomatieke verhoudinge aangeknoop het.³

Dit was nie toevallig dat hierdie verstewiging in verhoudinge juis in die middel-sewentigerjare plaasgevind het nie. Suid-Afrika het met ernstige interne en eksterne bedreigings te kampe gehad. In Suider-Afrika was die koloniale

3 ME Muller, *Suid-Afrika se buitelandse verteenwoordiging (1910-1972)* (Pretoria, J.L. van Schaik, 1976), p. 136, en *ROC position regarding forthcoming negotiations* (Pretoria, Ambassade van Republiek van China, 13 Desember 1996).

orde besig om in duie te stort: Angola en Mosambiek het in 1975 onder Marxistiese regerings onafhanklikheid verkry, terwyl guerrilla-oorloë in Rhodesie en SWA-Namibië in felheid toegeneem het. Boonop het die Sowjet-Unie en Kuba 'n sterk militêre teenwoordigheid in Angola gevestig. Suid-Afrika is dus nie langer van 'n vyandige Afrika afgeskerm deur 'n kring bevriende, stabiele koloniale gebiede nie.

Ook in Suid-Afrika het die gety van verset teen wit oorheersing algaande gestyg en 'n nuwe hoogtepunt bereik met die Soweto-opstand van 1976. Die owerheid het met drastiese interne veiligheidsmaatreëls gereageer, wat weer tot verskerpte internasionale strafmaatreëls teen Suid-Afrika aanleiding gegee het. So het die Veiligheidsraad van die Verenigde Nasies (VN) in November 1977 'n verpligte wapenverbod teen die Republiek ingestel. Suid-Afrika het al hoe meer soos 'n staat onder beleg gelyk; in Pretoria is gepraat van 'n kommunistiesgeïnspireerde "totale aanslag" teen die land.

Taiwan het op sy beurt ook toenemend van die internasionale gemeenskap vervreem geraak. In 1971 het die VN-Veilighedsraad besluit om die Republiek van China nie langer as verteenwoordiger van die Chinese bevolking te erken nie en sy lidmaatskap van die wêreldorganisasie beëindig. Die Volksrepubliek van China is in sy plek tot 'n permanente lid van die Veiligheidsraad verkies en die kommunistiese bewind in Beijing is as enigste legitieme verteenwoordiger van die Chinese bevolking erken. Die VN se verdoeming van die Republiek van China in Taiwan tot 'n nie-staatsentiteit, het tientalle state aangespoor om diplomatieke betrekkinge met Taipei te verbreek ten gunste van verhoudinge met Beijing.

Wat die saak enigsins vir ander state gekompliseer het, is dat beide Chinese entiteite op eksklusiewe erkenning aangedring het. Dit was gebaseer op die gedeelde veronderstelling dat daar slegs een Chinese staat is, waarvan die eiland Taiwan 'n integrale deel was; die Chinese volk was bloot tydelik in twee staatkundige eenhede verdeel en sou mettertyd onder een regering hereinig word. Die Kuomintang-(Nasionalistiese) bewind in Taipei en die kommunistiese regering in Beijing het mekaar as illegitieme rebelle-regimes beskou. Die dispuut het dus gehandel oor wie die legitieme regering van die hele China was. Geeneen van die twee was bereid om dubbele erkenning deur ander state te duld nie, want dit sou neerkom op die aanvaarding van twee afsonderlike Chinese state. (Dit was eers in Mei 1991 dat die Kuomintang afstand gedoen het van die fiksie dat hy die enigste legitieme regering van meer as een biljoen

Chinese is, deur de facto-erkenning aan die Volksrepubliek te gee. Taiwan was daarmee saam ook bereid om dubbele erkenning van twee Chinese state te aanvaar en het dus ander se reg erken om diplomatieke bande met sowel Taiwan as die Volksrepubliek van China aan te gaan. Laasgenoemde het nog nie sulke toegewings gemaak nie.)

Hul gemeenskaplike internasionale isolasie, asook hul gedeelde persepsies van kommunistiese bedreigings, het van Suid-Afrika en Taiwan - albei sterk pro-Westerse dog outoritêre state - bykans natuurlike bondgenote gemaak. Sedert die middel-sewentigerjare het hul ekonomiese verhoudinge aansienlik uitgebrei en is daar ook omvattende militêre bande gesmee. Betrekkings is op die hoogste vlak verstewig met wedersydse ampsbesoeke deur die twee lande se premiers, mnr. Sun Yun-suan en PW Botha, in 1980.⁴

In skrilte kontras met sy ontluikende bondgenootskap met Taiwan, het China onder die grootste vyande van blank-regeerde Suid-Afrika getel. Suid-Afrika het geen amptelike kontak met die kommunistiese regering in Beijing gehad nie en inderdaad nie de jure-erkenning aan die Volksrepubliek gegee nie.

Dit, dan, was die stand van verhoudinge tussen Suid-Afrika en die twee Chinese entiteite toe pres. FW de Klerk in 1990 met sy ingrypende politieke hervormingsproses begin het. Met die stelselmatige aftakeling van apartheid het die isolasiegety vir Suid-Afrika begin draai en is deure na die internasionale gemeenskap geleidelik weer oopgemaak. Dit was egter eers na die bewindsaanvaarding van mnr. Nelson Mandela se demokraties-verkose regering dat Suid-Afrika se internasionale rehabilitasie voltooi is. In sy nuwe demokratiese gewaad kon Suid-Afrika kies en keur tussen buitelandse vriende en bondgenote. Dit het onmiddellik vrae laat ontstaan oor die toekoms van Suid-Afrika se verhoudinge met Taiwan, gegewe die feit dat die verbintenis baie duidelik die produk van die verlede was en dat Taipei so nou met die sogenaamde apartheidsregime geïdentifiseer is. Boonop was die nuwe regering gretig om amptelike bande met China te smee.

ONSEKERHEID OOR VOORTGESETTE BETREKKINGE MET TAIWAN

Gedurende Suid-Afrika se oorgangsperiode na 'n nuwe politieke bedeling (1990-94), het Taipei moeite gedoen om verhoudinge aan te knoop met die

4 Sien D Geldenhuys, *Isolated states: A comparative analysis* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990), pp. 512-5.

ANC, die onbetwiste gunsteling om die komende algemene verkiesing te wen. Baie van die leidende figure in die ANC, insluitende mnr. Mandela, is byvoorbeeld uitgenooi om Taiwan te besoek. Tydens sy besoek in 1993 het mnr. Mandela volgens berigte Taiwan voorberei op 'n diplomatieke "aanpassing" na die ANC se verwagte bewindsoorname in 1994.⁵ Selfs al het hy dit gedoen, was die ANC-leier klaarblyklik nie ongeneë om 'n skenking van R34 miljoen van Taipei vir sy beweging se verkiesingsveldtog te aanvaar nie.

Die aanvoorwerk vir 'n moontlike aanpassing t.o.v. China is reeds tydens die oorgangsperiode deur die De Klerk-regering gedoen. In 1991 het Pretoria en Beijing ooreengekom om informele verteenwoordigende missies, beman deur hul onderskeie amptenare, te vestig. In Maart 1992 het China sy kantoor in Pretoria geopen en 'n soortgelyke Suid-Afrikaanse sending het sy werksaamhede in Beijing begin.⁶ Hierdie verwickelinge het beteken dat Suid-Afrika minstens de facto-erkenning aan die Volksrepubliek van China verleen het.

Taiwan se politieke beleggings in die ANC het nictemin op die oog af onmiddellike dividende gelewer. Sy staatshoof, pres. Lee Teng-hui, is genooi om pres. Mandela se inhuldiging in Mei 1994 by te woon. By hierdie geleentheid het mnr. Mandela aan sy ampsgenoot die versekering gegee dat diplomatieke verhoudinge tussen Suid-Afrika en Taiwan voortgesit sou word. Nadat die ANC die bewind aanvaar het, het meer hooggeplaaste Suid-Afrikaanse besoekers as ooit tevore Taiwan op amptelike uitnodiging besoek. Onder hulle was die ministers van Buitelandse Sake, Verdediging, Openbare Ondernemings, Kuns, Kultuur en Wetenskap, en Openbare Werke.⁷ Hoewel pres. Mandela nie onder die nuwe stroom besoekers was nie, het hy hom oor die volgende dertig maande herhaaldelik in die openbaar verbind tot volgehoue amptelike betrekkinge met Taiwan. Dit is by verskeie geleenthede deur mnr. Alfred Nzo, Minister van Buitelandse Sake, bevestig.

Terselfdertyd het die nuwe regering dit van meet af aan duidelik gemaak dat Suid-Afrika ook formele bande met China wil aanknoop. In Januarie 1995, byvoorbeeld, het mnr. Nzo verklaar dat Suid-Afrika groot waarde heg aan sy verhoudinge met Taiwan enersyds en China andersyds en "graag vriendskaplike

5 Asia 1994 Yearbook, pp. 209-10, aangehaal deur Kay Möller, "A new role for the ROC or Taiwan in the post-cold war era", *Issues & Studies*, Vol. 31(2) Februarie 1995, p. 73.

6 Open briefing paper: The people's Republic of China (Pretoria, Departement van Buitelandse Sake, Julie 1996), p. 13.

7 The Republic of China yearbook 1996 (Taipei, Regeringsinligtingkantoor, 1996), p. 136.

betrekkinge met beide wil handhaaf". Hy het erken dat onderhandelinge met Beijing aangeknoop is oor die vestiging van diplomatieke verteenwoordiging, maar bygevoeg dat daar geen rede was om bestaande verhoudinge met Taiwan te beëindig nie.⁸ 'n Maand later het die Minister van Buitelandse Sake herbevestig dat Suid-Afrika gereed was om diplomatieke bande met Beijing aan te knoop, maar nie ten koste van bestaande betrekkinge met Taipei nie.⁹ In April 1995 gee pres. Mandela die kategorieëse versekering dat "(w)e have no intention of cancelling diplomatic relations with the Republic of China" ten einde formele verhoudinge met die Volksrepubliek te sluit.¹⁰ Moontlik die bekendste verklaring van mnr. Mandela oor hierdie kwessie volg in Julie 1996: "(I)t is not easy for me to be assisted by a country and then, once I come to power, I say: 'I have no relations with you'. I haven't got that type of immorality."¹¹ Die bystand ter sprake was waarskynlik Taipei se vroeëre skenking van R34 miljoen aan die ANC. So onlangs as September 1996 het pres. Mandela sy versekerings oor voortgesette betrekkinge met Taiwan herhaal ten tyde van die besoek van Visepremier The Hsu-li aan Suid-Afrika.¹²

Ten spyte van sulke versekerings, was daar van die begin van die ANC se bewind tekens dat die verbintenis met Taiwan onder druk was. Dit was byvoorbeeld wyd bekend dat sentiment in die Departement van Buitelandse Sake sterk ten gunste van China geloop het. Dubbele erkenning van twee Chinese state - wat pres. Mandela in werklikheid voorgestaan het - was volgens amptenare in Buitelandse Sake nie prakties uitvoerbaar nie, omdat Beijing dit nie sou toelaat nie en omdat dit boonop reëlreg teen die internasionale patroon sou indruis. Suid-Afrika moes, volgens hierdie siening, bloot die voorbeeld van die oorgrote meerderheid state volg deur China te erken en amptelike betrekkinge met Taiwan te verbreek.¹³

Verdere twyfel oor die Taiwan-konneksie is gesaai deur mnr. Nzo self. Hy het in Maart 1996 samesprekings in Beijing gevoer oor die aanknoop van diplomatieke betrekkinge. Na afloop van die besoek het hy verwys na "relations of long standing", spesifiek tussen China en die ANC. Al wat in die toekoms nodig was, het hy gesê, is die vestiging van diplomatieke verhoudinge. Dit is betekenisvol dat mnr. Nzo geen woord gerep het oor die implikasies hiervan vir

8 **The Star**, 31 Januarie 1995.

9 **The Citizen**, 28 Februarie 1995.

10 **The Citizen**, 25 April 1995.

11 Aangehaal in **The Boston Globe**, 5 Desember 1996.

12 **The Citizen**, 4 September 1996.

13 Peter Vale in **Weekly Mail & Guardian**, 10 Februarie 1995 en **The Star**, 28 November 1996.

betrekkinge met Taiwan nie.¹⁴ Beijing het egter geen twyfel oor sy vereistes gelaat nie. Kort na mnr. Nzo se besoek het 'n woordvoerder van die Chinese ministerie van Buitelandse Sake uitdruklik verklaar dat Suid-Afrika eers sy "sogenaamde diplomatieke betrekkinge" met Taiwan moes verbreek voordat amptelike verhoudinge met China aangegaan kon word.¹⁵ Op handelsgebied het Suid-Afrika en China se verhoudinge intussen al hoe stewiger geword. In 1996 het die twee lande voorbereidings begin tref vir 'n mees-begunstigde nasie handelsooreenkoms.¹⁶

OPENBARE DEBAT OOR DIE CHINA-KWESSIE

Die uitsprake en skuiwe van die drie betrokke regerings het saamgeval met 'n lewendige openbare debat in Suid-Afrika oor toekomstige verhoudinge met die twee Chinese entiteite. Benewens politici, het veral akademië en joernaliste aan die gesprek deelgeneem.¹⁷

Een standpunt was ten gunste van amptelike betrekkinge met slegs Taiwan. Die implikasie was dat Suid-Afrika die staatskap van die Volksrepubliek van China steeds nie formeel sou erken nie. Dit is juis as gevolg hiervan dat die status quo-positie geen noemenswaardige steun onder meningsvormers geniet het nie. Die standpunt sal nie verder in hierdie artikel bespreek word nie.

Twee ander voorstelle het wel beduidende steun gehad. Die een was dat Suid-Afrika sy formele betrekkinge met Taiwan moes verbreek ten einde China de jure te erken en amptelike bande met die kommunistiese staat te vestig. Die ander standpunt was ten gunste van die behoud van formele betrekkinge met Taipei gekombineer met die aanknoop van diplomatieke bande met Beijing. Eersgenoemde was dus 'n poëidooi vir die blote verplasing van erkenning,

14 *The Citizen*, 27 Maart 1996.

15 *The Citizen*, 27 Maart 1996.

16 Open briefing paper, pp. 14-5.

17 WJ Breytenbach, "The Chinese dilemma: Dual recognition is the ultimate solution", *The South African Journal of International Affairs*, Vol. 2(1), Somer 1994, pp. 50-61; WJ Breytenbach, "The dilemma of Chinese recognition: Nelson Mandela could lead the way", *Issues & Studies*, Vol. 31(10), Oktober 1995, pp. 21-38; D Geldenhuys, *South Africa and the China question: A case for dual recognition* (Johannesburg, Universiteit van die Witwatersrand Oos-Asië-projek, Maart 1995); Peter Vale, "A diplomat dilemma: One China or the other?", *Weekly Mail and Guardian*, 10 Februarie 1995; Greg Mills, "Time to choose right China", *The Star*, 2 Desember 1994 en sy brief aan *The Star*, 12 Januarie 1995. In Desember 1994 en Januarie 1995 het *The Star* se briewekolomme 'n lewendige populêre korrespondensie oor die China-kwessie gedra.

terwyl laasgenoemde dubbele erkenning bepleit het. Daar kan gerieflikheidshalwe na die Beijing-opsie en die Taipei-Beijing-opsie verwys word.

Een van die vernaamste argumente ten gunste van die Beijing-opsie was dat Taiwan nie 'n volwaardige staat is nie. Met die VN-erkenning van die Volksrepubliek as die enigste Chinese staat en van die Beijing-bewind as die enigste legitieme regering van die hele China in 1971, is Taiwan gereduseer tot die status van 'n provinsie van die Volksrepubliek. Sedertdien het die oorgrote meerderheid state China ten koste van Taiwan erken. Suid-Afrika, so is aangevoer, moes eenvoudig in pas met die meerderheid kom. Daar is bygevoeg dat Beijing geen poging van Suid-Afrika tot dubbele erkenning sou duld nie; geen ander staat kon immers nog daarin slaag om tegelykertyd amptelike betrekkinge met sowel Beijing as Taipei te handhaaf nie.

'n Tweede argument was dat Taiwan 'n klein en by implikasie ontbeerlike staat was in vergelyking met China. Taiwan is inderdaad 'n klein land wanneer die grootte van sy grondgebied (36 000 km²) en bevolking (21,4 miljoen) geplaas word teenoor dié van China (meer as 9,5 miljoen km² en 1,2 biljoen onderskeidelik). Wat die aanhangers van hierdie argument vergeet, is dat nóg bevolkingsgrootte nóg gebiedsgrootte 'n kriterium vir staatskap is. Selfs as dit gebruik sou word, sal Taiwan nie swak vaar nie: sy grondgebied is rofweg van dieselde omvang as dié van Nederland en sy bevolkingstal vergelykbaar met dié van Suid-Korea. Dis eenvoudig onbillik om China - die wêreld se grootste staat in terme van bevolking en derde grootste volgens grondgebied - as norm te gebruik om ander se belangrikheid te bepaal. Geografiese en demografiese kriteria hou boonop nie altyd verband met ekonomiese vermoëns nie, 'n terrein waarop Taiwan uitblink.

In die derde plek is aangevoer dat Taiwan 'n bondgenoot van die sogenaamde apartheidsregime was en dus nie as 'n vriend van 'n swart-regeerde Suid-Afrika kon kwalifiseer nie. China, daarteenoor, sou 'n bondgenoot van die ANC wees.

Indien die ANC-leierskap so sterk oor Taiwan se verbintenis met blank-regeerde Suid-Afrika gevoel het, sou mnr. Mandela en talle ander leidende figure in die ANC kwalik besoeke aan Taiwan gebring het voor en na die party se bewindsoorname. Dit is eweneens onwaarskynlik dat mnr. Mandela die President van Taiwan dan na sy inhuldiging sou genooi het. Wat China betref, is

dit bekend dat Beijing die Pan-Africanist Congress eerder as die ANC ondersteun het in die destydse stryd teen wit oorheersing in Suid-Afrika. Ewe insiggewend is dit dat die ANC so onlangs as in November 1994 Beijing daarvan beskuldig het dat hy vroeër die VN-Veiligheidsraad se wapenverbod teen Suid-Afrika oortree het.¹⁸

Laastens is groot gewag gemaak van die gevaar van vergelding deur China indien Suid-Afrika nie spoedig die Beijing-opsie sou volg nie. Beijing sou weerwraak neem deur Suid-Afrika se omvattende handelsbande met Hong Kong in te perk, nadat die Britse kolonie in Julie 1997 aan China teruggegee is. Die Suid-Afrikaanse Lugdiens se landingsregte in die gebied asook die Republiek se konsulaat-generaal in Hong Kong sou in gedrang kom as Pretoria sou volhard met sy eksklusiewe amptelike bande met Taipei, is aangevoer. Chinese wetgewing bepaal inderdaad dat slegs lande wat volle diplomatieke betrekkinge met die Volksrepubliek het, na 1 Julie 1997 amptelike verteenwoordiging in Hong Kong mag hê.

Voorstanders van die Taipei-Beijing-opsie se vertrekpunt was dat Suid-Afrika sy formele bande met Taiwan behoort te behou, maar terselfdertyd ook amptelike betrekkinge met China behoort te smee. By hierdie groep was daar geen twyfel nie dat Suid-Afrika China spoedig moes erken ten einde volwaardige diplomatieke bande en ander vorme van interstaatlike verhoudinge aan te gaan. Dit was volgens hulle onsinnig vir Suid-Afrika om nie sulke betrekkinge aan te knoop met 'n groot moondheid wat 'n permanente setel op die VN-Veiligheidsraad beklee het, die wêreld se grootste bevolking gehad het en boonop kon spog met een van die snel-groeiendste ekonomieë ter wêreld nie. Dit alles moes egter nie ten koste van Suid-Afrika se bestaande verhoudinge met Taiwan geskied nie, vandaar die gedagte van dubbele erkenning.

Aangesien aanhangers van die Taipei-Beijing-opsie aanvaar het dat die saak vir amptelike bande met China onaanvegbaar was, het hulle hul argumente ten gunste van dubbele erkenning toegespits op die behoud van Suid-Afrika se formele verhoudinge met Taiwan.

Hul eerste argument was dat Taiwan sedert 1949 as 'n de facto onafhanklike staat gefunksioneer het. Taiwan was nog nooit onder die beheer van die kommunistiese bewind op die vasteland nie.

18 **Persverklaring** (Johannesburg, ANC Departement van Internasionale Betrekkinge, 11 November 1994).

'n Tweede en verwante argument was dat Taiwan aan al die vereistes van staatskap, soos uiteengesit in die internasionale reg, voldoen het. Die regering van Taiwan was in effektiewe beheer van 'n afgebakende gebied en het 'n spesifieke groep mense - trouens meer as 20 miljoen - verteenwoordig. Taiwan het voorts oor 'n breë front aan internasionale betrekkinge deelgeneem. Dertig state het diplomatieke verteenwoordiging in Taipei (maar nie ook in Beijing nie) gehad en dus de jure-erkenning aan Taiwan verleen. (Dit is terloops dieselfde getal state waarmee Suid-Afrika diplomatieke bande gehandhaaf het tydens sy ergste periode van internasionale isolasie in die laat tagtigerjare.) Die internasionale reg plaas geen beletsel op amptelike betrekkinge met Taiwan nie, en verbied ook nie dubbele erkenning van twee Chinese state nie; daar is immers presedente in die internasionale erkenning van twee Koreas, Duitslande, Viëtnams en Yemens. Voorts is verwys na die internasionale erkenning van Palestina, ongeag die feit dat die gebied nog nie aan al die vereistes van staatskap voldoen nie. Daar is aangevoer dat as Palestina as staat behandel kan word deur die wêreldgemeenskap, Taiwan 'n soveel sterker aanspraak het.

Derdens is besondere klem geplaas op Taiwan se rol in die wêreld ekonomie. Taiwan pronk onder die wêreld se twintig grootste handelslande, met 'n totale buitelandse handel van (VSA) \$218 biljoen in 1996. Taiwan is onder die tien grootste buitelandse beleggers, met 'n kapitaaluitvoer van \$3,43 biljoen in 1996. In dieselfde jaar het Taiwan \$1,86 biljoen aan buitelandse beleggings gelok. Sy buitelandse reserwes van meer as \$88 biljoen is naas dié van Japan die grootste ter wêreld. Met 'n per capita-inkomste van \$12 872 (teenoor minder as \$500 vir China) is Taiwan onder die 30 rykste state in die wêreld.¹⁹

In die vierde plek is verwys na Taiwan se omvattende ekonomiese bande met Suid-Afrika. Die vrees was dat hierdie betrekkinge ernstig geskaad kon word - tot Suid-Afrika se nadeel - indien amptelike verhoudinge tussen die twee lande beëindig sou word. Wat handel betref, word Taiwan etlike jare reeds onder Suid-Afrika se tien grootste buitelandse vennote gereken. In 1995, byvoorbeeld, het hul wedersydse handel R6,7 biljoen beloop, met 'n oorskot van

19 "Republic of China", byvoegsel tot *Weekend Argus* 8-9 Oktober 1994; *The Republic of China yearbook 1996*, pp. 153-7 en bykomende inligting van die Republiek van China-Persraad, Johannesburg, Junie 1997.

R627 miljoen in Suid-Afrika se guns.²⁰ Taiwaneese beleggings in Suid-Afrika het in 1996 op R1,5 biljoen gestaan. Bykans 600 Taiwaneese ondernemings het sodoende meer as 40 000 werksgeleenthede vir Suid-Afrikaners geskep.²¹

Taiwan het ook verskeie vorme van ekonomiese hulp aan Suid-Afrika verleen. Sedert die ANC se bewindsaanvaarding het Taiwan o.m. R25 miljoen geskenk vir 'n bosbouprojek; R55 miljoen aan die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika geleen vir die ontwikkeling van kleinboerderye; 'n lening van R105 miljoen aan Escom toegestaan vir landelike elektrifisering; Transnet R105 miljoen geleen om die Durban-hawe te verbeter; R70 miljoen aan die Suid-Afrikaanse Lugdiens geleen om nuwe vliegtuie aan te koop en R141 miljoen geskenk vir die oprigting van 'n opleidingsentrum vir ambagslui as deel van 'n nuwe Dienskorps in die Suid-Afrikaanse Nasionale Weermag. Heelwat van hierdie geld sou aan die Regering se heropbou- en ontwikkelingsprojekte bestee word.²²

'n Taiwaneese handel- en beleggingsending wat Suid-Afrika in September 1996 besoek het, het verskeie nuwe beleggingsgeleenthede ondersoek (insluitend 'n petro-chemiese projek van meer as R12 biljoen in die Oos-Kaap); asook samewerking op die gebied van hoë tegnologie (spesifiek lugvaart en telekommunikasie); maniere om wedersydse handel te vergroot (bv. deur Taiwan se direkte invoer van Suid-Afrikaanse goud en sy verhoogde invoer van steenkool en staal uit Suid-Afrika); en bystand met menslike hulpbronontwikkeling in Suid-Afrika.²³

China daarteenoor, was nie 'n beduidende belegger in Suid-Afrika nie; investering uit dié oord het in 1996 slegs sowat R105 miljoen bedra. Die minister van Handel en Nywerheid, mnr. Alec Erwin, het wel in April 1997 gesê dat 28 Chinese maatskappye gereed was om R220 miljoen in Suid-Afrika te belê en sodoende 1 000 nuwe werksgeleenthede te skep. Van Chinese hulpverlening was daar weinig sprake. As handelsvennoot was China egter belangrik vir Suid-Afrika; hul totale handel het in 1995 reeds R2,9 biljoen bedra.²⁴ Voorstanders

20 Syfers verskaf deur die Republiek van China-Persraad, Johannesburg, Junie 1997.

21 620 ROC businesses aid South Africa economic growth (Pretoria, Ambassade van die Republiek van China, Augustus 1996).

22 Beeld, 4 Desember 1994; Important elements in ROC-RSA relations (Johannesburg, Republiek van China-Persraad, Augustus 1995), en Persvystelling (Pretoria, Ambassade van die Republiek van China, 31 Januarie 1995).

23 Preliminary report on the result of the Republic of China's trade and investment mission to the Republic of South Africa (Johannesburg, Republiek van China-Persraad, 1996).

24 Open briefing paper, p. 16.

van die dubbele erkenning-opsie het China se status as handelsvennoot erken, maar aangevoer dat Beijing nie sou kon vergoed vir 'n ernstige verlies aan handel, beleggings en hulp van Taiwan nie. Dubbele erkenning, so is gehoop, sou Suid-Afrika in staat stel om sy lonende ekonomiese bande met Taiwan te behou en terselfdertyd sulke betrekkinge met China sterk uit te brei.

'n Vyfde argument ten gunste van Taiwan was dat dit ongetwyfeld 'n vredeliewende land was, een met wie Suid-Afrika gemaklik kon assosieer. Daarteenoor het Beijing nog nooit die gebruik van geweld om Taiwan en die vasteland te herenig - op die kommunistiese regering se voorwaardes - afgesweer nie. As Suid-Afrika desnieteenstaande amptelike betrekkinge met China kan aanknoop, is aangevoer, het hy soveel te meer rede om sy bestaande verhoudinge met Taiwan te behou.

Voortgesette erkenning van Taiwan, is in die sesde plek aangevoer, behoort nie enigins die kans op die eiland se hereniging met die vasteland te benadeel nie. Beide kante was steeds sterk daartoe verbind. Boonop sou Suid-Afrika, as 'n demokratiese staat, geen fout kon vind met Taipei se aandrang op hereniging volgens 'n formule wat demokrasie, vryheid en ekonomiese welvaart sou verseker nie. Om daarteenoor van die demokratiese Taiwan te verwag om hom aan 'n kommunistiese diktatuur in Beijing te onderwerp, sou immoreel van Suid-Afrika wees.

In die sewende instansie is gewag gemaak van Taiwan se status as klein staat. Deur Taiwan te erken en normale verhoudinge met hom te handhaaf, sou Suid-Afrika sy solidariteit toon met 'n klein staat wat hom verset teen die arrogansie en magswellus van 'n groot moondheid. As 'n relatiewe klein staat behoort Suid-Afrika hom te skaar by ander klein state wat die eue-oue stryd teen die oorheersing deur groot moondhede voortsit.

Taiwan se demokratiese politieke bestel - tenoor die diktatoriale kenmerke van die vasteland se kommunistiese orde - is ten slotte beklemtoon. Gegewe die ANC se verbintenis tot die wêreldwye bevordering van demokrasie en menseregte,²⁵ was Taiwan 'n natuurlike vennoot van Suid-Afrika. Daar is geargumenteer dat om hom op te offer ter wille van bande met China onder sy kommunistiese heersers, eenvoudig immoreel sou wees.

25 *Foreign policy perspective in a democratic South Africa* (Johannesburg, ANC, Desember 1994), pp. 5-8.

MNR. MANDELA KIES DIE BEIJING-OPSIE

Terwyl die openbare debat oor die China-kwessie nog aan die gang was, het pres. Mandela op 27 November 1996 op 'n perskonferensie in Johannesburg onverwags aangekondig dat Suid-Afrika sy keuse gemaak het: enkelvoudige erkenning van China en die beëindiging van amptelike betrekkinge met Taiwan.

Soos inleidend vermeld, het mnr. Mandela se aankondiging Taiwan heeltemal onverhoeds gevang. Sy ambassadeur in Suid-Afrika, mnr. I-cheng Loh, het slegs 26 uur kennis gekry van die ingrypende besluit, wat pres. Mandela toe ook per brief aan sy ampsgenoot in Taipei oorgedra het. Suid-Afrika se eie ambassadeur in Taiwan was selfs nog minder voorbereid: die Departement van Buitelandse Sake in Pretoria het hom 'n skamele 20 minute voor mnr. Mandela se aankondiging van die besluit verwittig.²⁶ Dit kom dus voor asof selfs die Departement van Buitelandse Sake onkant betrap is. Dieselfde geld vir die Parlement se portefeuljekomitee oor Buitelandse Sake: hierdie liggaam was vir maande lank reeds besig om met die China-kwessie te worstel en is nie deur pres. Mandela geraadpleeg voordat hy sy aankondiging op 27 November gemaak het nie.²⁷ Dit is voorts insiggewend dat mnr. Mandela nie die Parlement gekies het om sy drastiese koersverandering aan te kondig nie, maar 'n perskonferensie vir dié doel belê het. Wat die Kabinet betref, is gespekuleer dat dit ook nie in die besluit oor Taiwan geken is nie.²⁸ Mnr. Mandela het nog minder moeite gedoen om die Suid-Afrikaanse publiek op sy aankondiging voor te berei.

Kortom, die aanduidings is dat pres. Mandela die besluit oor die China-kwessie grootliks op eie houtjie geneem het en ook sy eie kop gevolg het met die tydsberekening daarvan. Dit was 'n besluit wat ernstig mank gegaan het aan elementêre diplomatieke bedagsaamheid, 'n swak refleksie was van interne kommunikasie onder Suid-Afrika se top-beleidsbepalers, en nie 'n model van deursigtigheid en aanspreeklikheid in regering verteenwoordig het nie.

In 'n klaarblyklike poging om die pil vir Taiwan te versuiker, het mnr. Mandela aangekondig dat formele bande met die eiland eers einde 1997 verbreek sal word. Hierdie uitsonderlike reëling sou volgens hom vir Taiwan

26 *The Citizen*, 29 November 1996 en 'n SAUK radio-onderhoud met ambassadeur Viljoen, 29 November 1996.

27 *The Star*, 28 November 1996.

28 Themba Sono, "Think again, Mr President!", *City Press*, 1 Desember 1996.

voldoende tyd gee om sy diplomatieke teenwoordigheid in Suid-Afrika uit te faseer en die twee lande ook ruim geleentheid bied om 'n formule vir toekomstige verhoudinge te vind. Mnr. Mandela het die hoop uitgespreek dat Suid-Afrika op die hoogs moontlike vlak diplomatieke bande met Taiwan sou hê.²⁹ Duidelik begerig dat die skeiding van die twee lande se amptelike weë op 'n goeie voet moes plaasvind, het pres. Mandela verklaar dat Suid-Afrika sy "vriendskap" met Taiwan wou voortsit, o.m. deur sterk ekonomiese en kulturele betrekkinge. Hy sou graag die leier van Taiwan in 1997 in Suid-Afrika wou ontmoet om die lande se toekomstige verhoudinge te bespreek.³⁰

Mnr. Mandela het die diplomatieke verskuiwing ook as 'n saak van diepe spyt probeer voorhou. 'n Week na sy aankondiging, het hy onthul dat hy lank oor die besluit geworstel het omdat hy beseft het wat dit vir die regering en mense van Taiwan sou beteken. Dit was 'n "pynlike" besluit wat hy sou verkies het om nie te neem nie. "Maar daar kom 'n tyd wanneer 'n man, in die belang van sy eie land, 'n besluit moet neem wat 'n baie hegte vriend seermaak", het die President verduidelik.³¹

VERKLARINGS VIR PRES. MANDELA SE OMMEKEER

In sy voorbereide verklaring van 27 November, wat uit net vier paragrawe bestaan het, het mnr. Mandela slegs een rede vir die verskuiwing van erkenning aangebied. "n Permanente voortsetting van diplomatieke erkenning van die Republiek van China op Taiwan", het hy verklaar, "is onversoenbaar met Suid-Afrika se rol in internasionale aangeleenthede." Die President het verduidelik dat formele betrekkinge met Taiwan nadelig inwerk op Suid-Afrika se deelname aan internasionale forums, soos die VN, Organisasie vir Afrika-eenheid (OAE) en die Onverbonde Beweging, wat almal uitsluitlik vir China erken.³² In 'n latere televisie-ondershoud het mnr. Mandela bevestig dat Suid-Afrika die besluit oor die verbreking van amptelike bande met Taiwan "moes neem" omdat die Republiek lid van die VN en die OAE is, wat beide China erken.³³ Internasionale presedent, oftewel diplomatieke oorwegings, was dus een

29 The Star, 28 November 1996.

30 Media release: South Africa's relations with the greater China region (Pretoria, Kantoor van die President, 27 November 1997) (sic! - dit moet lees 1996), en The Star, 28 November 1996.

31 The Citizen, 5 Desember 1996.

32 Media release: South Africa's relations with the greater China region, en The Star, 28 November 1996.

33 Onderhoud op SABC Televisie, "Focus"-program, 10 Februarie 1997.

amptelike regverdiging vir die besluit oor Taiwan.

In antwoord op 'n vraag op sy perskonferensie van 27 November, het pres. Mandela ook verwys na die feit dat China die land met die grootste bevolking is, 'n jaarlikse ekonomiese groeikoers van meer as 10 persent handhaaf en 'n permanente lid van die VN-Veilighedsraad is.³⁴ Dit gaan dus hier om ekonomiese en magspolitieke oorwegings.

Mnr. Mandela het in die derde plek erken dat Beijing nie dubbele erkenning wou aanvaar nie - iets wat Suid-Afrika verplig het om 'n keuse tussen die twee Chinese entiteite te maak.³⁵ In Februarie 1997 het pres. Mandela onthul dat Suid-Afrika vir twee en 'n half jaar met beide Taiwan en China onderhandel het oor die moontlikheid van dubbele erkenning. Suid-Afrika kon egter nie die probleem op hierdie wyse oplos nie. "Ons *moes* kies tussen die twee en het daarom besluit om ons te skaar by die beleid van die regionale en internasionale organisasies waarvan ons lede is."³⁶

Dit is teen hierdie agtergrond dat mnr. Aziz Pahad, Adjunkminister van Buitelandse Sake, die Parlement in Februarie vanjaar meegedeel het dat die verbreking van formele betrekkinge met Taiwan onvermydelik was. "Internasionale werklikhede" het volgens hom 'n vername rol gespeel in die besluit om bande te beëindig.³⁷

Al hierdie redes vir 'n diplomatieke verskuiwing was welbekend; hulle is lank reeds deur mnr. Mandela se voorste adviseurs aangevoer. Dit lei tot die vraag waarom pres. Mandela juis in November 1996 besluit het om sulke argumente te aanvaar en 'n belcidsomkeer t.o.v. Taiwan te maak? Voorts kan gevra word of bostaande die enigste redes vir die besluit was?

Ofskoon waarnemers nie finale antwoorde kan gee nie - veral weens die skaarste aan amptelike inligting - kan die groot aantal persberigte en ingeligte spekulasie wel as 'n nuttige gids dien.

Wat die tydsberekening betref, het mnr. Mandela 'n week na sy November-aankondiging gesê dat hy self besluit het die tyd was geleë vir 'n verplasing van

34 The Star, 28 November 1996.

35 Media release: South Africa's relations with the greater China region, en The Star, 28 November 1996.

36 Onderhoud op SABC Televisie, "Focus"-program, 10 Februarie 1997.

37 The Citizen, 13 Februarie 1997.

erkenning. Die President het egter botweg geweier om die redes vir sy tydsberekening openbaar te maak.³⁸

Volgens spekulاسie is mnr. Mandela beïnvloed deur die feit dat sy regering reeds halfpad deur sy termyn (1994-99) is. Indien hy nog voor 1999 tyd wou laat vir 'n oorgangsperiode van een jaar van Taipei na Beijing, kon 'n verbreking van betrekkinge met Taiwan nie veel langer uitgestel word nie.³⁹ 'n Uitbreiding van hierdie argument is dat mnr. Mandela nie sy waarskynlike opvolger, mnr. Thabo Mbeki, met die onbenydenswaardige taak wou belas om die Taipei-konneksie te verbreek na pres. Mandela se beplande uitrede in 1999 nie.⁴⁰

Daar is verder bespiegel dat die 12-maande periode van "oorgang" (soos mnr. Mandela dit genoem het) deels daarop gerig sou wees om Beijing onder druk te plaas om aan te dui hoe dit Suid-Afrika sou vergoed vir enige verlies aan hulpverlening van Taiwan.⁴¹

Waaroor daar min twyfel kan wees, is dat pres. Mandela se aankondiging sterk beïnvloed is deur die komende spertyd vir Brittanje se teruggawe van Hong Kong aan China op 1 Julie 1997. Sou Suid-Afrika teen daardie tyd nog geen definitiewe onderneming gegee het oor formele bande met Beijing nie, sou die Republiek die gevaar loop om sy konsulaat-generaal in Hong Kong te verloor nadat China die gebied oorneem. Die Suid-Afrikaanse Lugdiens se landingsregte daar sou eweneens in die gedrang kom.⁴²

'n Verwante implikasie van Hong Kong se inlywing by China, is dat die twee daarna 'n enkele handelsentiteit sou vorm. Suid-Afrika se gekombineerde handel met Hong Kong en die vasteland oorskry die afgelope jare reeds die waarde van die Republiek se handel met Taiwan. In 1995, byvoorbeeld, het Suid-Afrika se invoere van en uitvoere na Taiwan R5,8 biljoen bedra; die ooreenstemmende syfer vir Hong Kong en China gesamentlik was R6,5 biljoen. Hong Kong het boonop beleggings van meer as R1,1 biljoen in Suid-Afrika.⁴³ Deur bande met Beijing te sluit, wou mnr. Mandela moontlik ook probeer om hierdie ekonomiese belange te beveilig.

38 Beeld, 5 Desember 1996.

39 The Star, 28 November 1996.

40 The Citizen, 5 Desember 1996.

41 ROC position regarding forthcoming negotiations.

42 The Star en Open Briefing Paper, pp. 14-5.

43 Open briefing paper, p. 16 en Beeld, 13 Junie 1997.

Suid-Afrika se belangstelling in 'n groot wapentransaksie met China is 'n ander faktor wat moontlik gewig gedra het. In Februarie 1997 het dit bekend geword dat die Suid-Afrikaanse wapenindustrie besig was met voorbereidings vir uitgebreide militêre samewerking met China. Dit sou na berig word die verkoop van gesofistikeerde wapentuig en die oordrag van gevorderde tegnologie behels. Wetenskaplikes en tegnisië uit die Republiek sou ook help met die ontwerp en oprigting van fabriekke in China om Suid-Afrikaans-ontwikkelde wapens onder lisensie te vervaardig.⁴⁴

Ideologiese oorwegings mag ook 'n rol gespeel het. In die geledere van die ANC-Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party-alliansie bestaan daar uitgesproke ideologiese simpatieë met China se kommunistiese orde. Daarteenoor het hierdie pro-Beijing faksie geen toegeneentheid jeens Taiwan nie; sy noue bande met blank-regeerde Suid-Afrika het van Taiwan die voorwerp van antagonisme en agterdog gemaak. Hierdie groep het daarop aangedring dat Suid-Afrika bande verbreek met 'n bondgenoot van apartheid ten gunste van betrekkinge met 'n vermeende kampvegter vir swart bevryding.

'n Laaste en heeltemal verskillende verklaring, aangevoer deur ambassadeur Loh en Suid-Afrikaanse kommentators, hou met die VN verband. Die VN se voormalige Sekretaris-generaal, mnr. Boutros Boutros-Ghali, sou glo druk op pres. Mandela uitgeoefen het om bande met Taiwan te verbreek. Daar is beweer dat dit die prys sou wees wat Beijing gevra het vir sy ondersteuning van mnr. Boutros-Ghali se veldtog om tot hoof-uitvoerende amptenaar van die VN herkies te word. 'n Verlengstuk van hierdie argument, wat miskien minder geloofwaardig is, lui dat enige kandidaat vir die sekretaris-generaalskap wat deur Suid-Afrika ondersteun is, die gevaar sou loop om deur Beijing geveto te word bloot weens Pretoria se amptelike verhoudinge met Taipei. Wat wel waar is, is dat Suid-Afrika die steun van China nodig het ter verwesenliking van sy ambisie om 'n permanente lid van 'n vergrote Veiligheidsraad te word.⁴⁵

TAPEI SE REAKSIE: VERGELDING EN VERSOENING

Beijing en Taipei se reaksies op pres. Mandela se November-aankondiging was vinnig en voorspelbaar. Mnr. Gu Xin Er, Direkteur van die Sentrum vir Suid-Afrikaanse Studies in Pretoria - China se verteenwoordiger in Suid-Afrika

44 **Rapport**, 2 Februarie 1997 en **Beeld**, 12 Februarie 1997.

45 **The Free China Journal** (Taipei), 27 Desember 1996; **Business Day**, 12 Desember 1996 en **Beeld**, 12 Februarie 1997.

- het mnr. Mandela se besluit onmiddellik verwelkom.⁴⁶ Daarteenoor het premier Lien Chan van Taiwan dadelik sterk protes aangeteken teen "'n baie onvriendelike" besluit en 'n beroep op die Suid-Afrikaanse regering gedoen om dit te heroorweeg.⁴⁷ In wat waarskynlik Taipei se eerste vergeldingsmaatreël was, het die Raad vir Ekonomiese Beplanning en Ontwikkeling op 28 November aangekondig dat die regering voortaan nie Taiwanees beleggings in Suid-Afrika sou aanmoedig nie.⁴⁸

'n Week na mnr. Mandela se aankondiging, het Taiwan se minister van Buitelandse Sake, mnr. John Chang, Pretoria besoek vir samesprekings met die President en mnr. Nzo. Die Taiwanees het die besoek blykbaar beskou as 'n geleentheid om die Mandela-regering te probeer oorreed om die beoogde verbreking van bande in heroorweging te neem. Mnr. Mandela was op sy beurt van plan om die samesprekings te gebruik om sy besluit aan die Taiwanees te verduidelik en om 'n raamwerk vir toekomstige verhoudinge tussen Suid-Afrika en Taiwan te begin uitwerk.

Pres. Mandela, op die oog af tevrede met die verloop van die gesprek vroeg in Desember, het Taiwan bestempel as "'n baie hegte vriend" van Suid-Afrika en hy was vol vertroue dat die twee lande "verhoudinge op die hoogste vlak net onder diplomatieke betrekkinge" sal handhaaf. Mnr. Mandela was eweneens oortuig dat die verbreking van amptelike bande nie die twee lande se ekonomiese betrekkinge sou raak nie. 'n Komitee van verteenwoordigers van Suid-Afrika en Taiwan sou 'n formule begin ontwerp vir toekomstige bilaterale verhoudinge.⁴⁹

Mnr. Chang se reaksie op die samesprekings was gemeng. Enersyds was hy "baie diep teleurgesteld" en vervul met "groot wanhoop" toe hy moes verneem dat diplomatieke bande met Suid-Afrika nie gered kon word nie. Hy het inderdaad tydens die samesprekings 'n tevergeefse beroep op die Suid-Afrikaners gedoen om diplomatieke bande voort te sit.⁵⁰ Die minister het ook twee vergeldingstappe na afloop van die gesprek aangekondig: ambassadeur

46 The Star, 28 November 1996.

47 The Star, 28 November 1996.

48 The Citizen, 29 November 1996.

49 The Citizen, 5 Desember 1996 en 13 Februarie 1996.

50 Statement made to the press by Mr John Chang, Foreign Minister of the Republic of China, after the meeting with Mr AB Nzo, Foreign Minister of RSA, in the morning of 5 December 1996, at the diplomatic guest house (Pretoria, Ambassade van die Republiek van China, 5 Desember 1996).

Loh sou onbepaald na Taipei teruggeroep word, en samewerkingsprojekte en die meeste van Taiwan se 36 bilaterale verdrae met Suid-Afrika sou onmiddellik opgeskort word. Onder die 17 programme (met 'n totale waarde van R3,9 biljoen) was konsessionêre lenings, skenkings, tegniese bystand en wapenaankope. Een van die verdrae wat minstens tydelik in die slag sou bly, was 'n lugvaarttooreenkoms waarvolgens die Suid-Afrikaanse Lugdiens landingsregte in Taipei geniet het.⁵¹ Mnr. Chang het voorts gesê dat sy regering nie Taiwanees sakelui sou aanmoedig om in Suid-Afrika te bly of te onttrek nie; hulle moes self besluit.⁵²

In Taipei het waarnemers hierdie vergeldingsmaatreëls vertolk as 'n verskuiwing van 'n defensiewe na 'n offensiewe benadering. Die boodskap was dat Pretoria "nie van Taipei kan skei en dit steeds as 'n bate behou nie".⁵³ Die teenstappe was ook 'n aanduiding van Taiwan se nuwe, meer kommersiële en minder politieke benadering tot Suid-Afrika. Taiwan se Ministerie van Ekonomiese Sake het in Desember 1996 erken dat Taipei vantevore politieke oorwegings swaarder laat weeg het as monetêre voordele in betrekkinge met Suid-Afrika, maar kennis gegee dat die omgekeerde voortaan sou geld. Dit sou op sowel die handel as beleggings van toepassing wees. Wanneer Taiwanees staatsbeheerde ondernemings se bestaande kontrakte vir die aankoop van steenkool en uraan uit Suid-Afrika verstryk, sou dit slegs hernieu word indien die transaksies nodig en die pryse redelik was. Die Ministerie van Ekonomiese Sake was oortuig dat alternatiewe bronne vir Suid-Afrikaanse grondstowwe geredelik gevind kon word, sou die behoefte ontstaan.⁵⁴

Ten spyte van hierdie vergeldingsmaatreëls, wil Taiwan steeds uitgebreide ekonomiese betrekkinge met Suid-Afrika handhaaf. So wil Taipei byvoorbeeld toesien dat die gereelde amptelike konferensies oor ekonomiese samewerking met Suid-Afrika voortgesit word.⁵⁵ Onderhandelinge met Suid-Afrika sou ook verder gevoer word oor drie "wedersyds voordelige projekte": 'n multibiljoenrand petro-chemiese aanleg, 'n nuwe lughawe en 'n opleidingsprogram vir vissermanne.⁵⁶ (In Februarie 1997 het Suid-Afrikaanse maatskappye wat die petro-chemiese projek saam met Taiwan se Tuntex-groep

51 *The Free China Journal*, 20 Desember 1996.

52 *The Natal Mercury*, 6 Desember 1996; *The Free China Journal*, 24 Januarie 1997 en *The Citizen*, 5 Desember 1996.

53 *The Free China Journal*, 13 Desember 1996.

54 *The Free China Journal*, 6 Desember 1996.

55 *The Free China Journal*, 6 Desember 1996.

56 *The Citizen*, 29 November 1996 en *The Free China Journal*, 6 Desember 1996.

ondersoek het, egter onttrek omdat die skema volgens hulle nie kommersieel lewensvatbaar is nie.)⁵⁷

'N NUWE FORMULE VIR VERHOUDINGE MET TAIWAN

Deur die Beijing-opsie te kies, het mnr. Mandela die weg gebaan vir die normalisering van Suid-Afrika se verhoudinge met China. In gesprekke wat sedertdien tussen die twee lande gevoer is, is besonderhede bespreek van hoe en wanneer hulle diplomatieke betrekkings gaan aanknoop. 'n Ander tema in die samesprekings het gehandel oor Suid-Afrika se toekomstige bande met Taipei, 'n saak waaroor Beijing onwrikbare standpunte het.

Pres. Mandela het, soos genoem, 'n grasiëperiode van 12 maande toegelaat vir die beëindiging van diplomatieke betrekkings tussen Suid-Afrika en Taiwan. Dit beteken egter nie dat die twee lande hul amptelike verteenwoordiging tot die finale sperdatum sal voortsit nie. In Desember 1996 het mnr. Chang, Taiwan se Minister van Buitelandse Sake, die moontlikheid geopper dat sy regering die inisiatief kan neem om diplomatieke verhoudinge vroeër te verbreek indien nodig geag.⁵⁸ Dit mag immers 'n vernederende ervaring vir Taiwan wees om 'n volwaardige diplomatieke missie in Suid-Afrika in stand te hou wel wetende dat hulle eintlik nie meer welkom is nie en dat die spertyd wat eensydig op hulle afgedwing is, al hoe nader kom. Suid-Afrika se Adjunkminister van Buitelandse Sake, mnr. Aziz Pahad, het in Junie 1997 aangedui dat die Republiek geneë sou wees om die aanknoop van politieke betrekkings met China te vervroeg⁵⁹ - en by implikasie bestaande bande met Taiwan vroeër as op 31 Desember 1997 te beëindig.

Oor wat die status van sy post-diplomatieke verhouding met Suid-Afrika gaan wees, het Taipei van meet af aan sy minimumvereiste duidelik gestel: die hoogste vlak van verhouding, net onder diplomatieke verteenwoordiging, iets waartoe pres. Mandela hom trouens ook by herhaling verbind het.⁶⁰ Vir Taipei beteken dit 'n verteenwoordigende missie wat openlik onder die land se amptelike naam funksioneer, bv. Skakelkantoor van die Republiek van China. Voorts word vereis dat die missie se amptenare al die voorregte en immunitete van geakkrediteerde diplomate sal geniet en toegang tot Suid-Afrika se

57 Beeld, 18 Februarie 1997.

58 *The Free China Journal*, 20 Desember 1996.

59 Beeld, 6 Junie 1997.

60 ROC position regarding forthcoming negotiations.

regeringshoof en Minister van Buitelandse Sake sal hê.⁶¹ Dit moes dus 'n ambassade in alles behalwe naam wees. Daarbenewens hoop Taipei ook om sy drie konsulate-generaal in Johannesburg, Kaapstad en Durban te behou. Taiwan beroep hom in lg. verband op die Weense Konvensies, waarvolgens 'n verbreking van diplomatieke betrekkinge nie ipso facto die beëindiging van konsulêre bande beteken nie.⁶² Taiwan se Minister van Buitelandse Sake het in Januarie 1997 daarop gesinspeel dat voortgesette handels- en beleggingsbande met Suid-Afrika sal afhang van bevredigende post-diplomatiese verteenwoordiging in die Republiek.⁶³

Suid-Afrika is natuurlik nie die eerste staat wat so 'n nuwe vorm van verteenwoordiging met Taiwan wil aanknoop nie. Teen die einde van 1996 het Taiwan 64 verteenwoordigende kantore en 32 skakelkantore in 65 state bedryf, en die meeste van hierdie lande het soortgelyke verteenwoordiging in Taipei. Omdat geeneen van die 65 lande Taiwan amptelik erken nie, kom die missies op 'n soort "privaat"-vertteenwoordiging (of "geprivatiseerde diplomatieke missies") neer. Desnieteenstaande word sulke kantore algemeen deur staatsamptenare van die onderskeie lande beman en geniet die betrokke personeel in verskeie gevalle diplomatieke voorregte.⁶⁴

Beijing het op sy beurt laat blyk wat hy as aanvaarbare toekomstige verhoudinge tussen Taiwan en Suid-Afrika beskou. Enkele dae na pres. Mandela se November-aankondiging, het China vir Suid-Afrika gewaarsku om nie "die perke te oorskry" in 'n poging om die hoogs moontlike vlak van betrekkinge met Taiwan te behou nie.⁶⁵ Die perke verwys vermoedelik na ander state se sub-diplomatiese verhoudinge met Taiwan. Die boodskap was dus dat Suid-Afrika nie van die patroon mag afwyk deur 'n hoër vorm van verteenwoordiging te vestig nie. Dit wil voorkom asof Beijing vir homself 'n soort vetoreg toegeëien het oor enige formule vir verhoudinge tussen Suid-Afrika en Taiwan. Op hierdie wyse word China as't ware die derde (onsigbare) party in die onderhandelinge oor Suid-Afrika se toekomstige verhoudinge met Taiwan. Dit is 'n situasie wat Suid-Afrikaanse onderhandelars se beweegruimte mag beperk en Taipei kwaai mag antagoniseer.

61 ROC position regarding forthcoming negotiations en *The Free China Journal*, 20 en 27 Desember 1996.

62 ROC position regarding forthcoming negotiations.

63 *Beeld*, 17 Januarie 1997.

64 *The Free China Journal*, 6 Desember 1996.

65 *Beeld*, 17 Desember 1996.

Vir Taiwan is daar ook 'n ander kompliserende faktor in die onderhandelinge met Suid-Afrika: twyfel oor die geloofwaardigheid van pres. Mandela se verbintenis tot 'n vlak van verhoudinge wat feitlik gelykstaande is aan volwaardige diplomatieke bande. Die Taiwanees is pynlik bewus daarvan dat mnr. Mandela sy herhaalde vroeëre ondernemings oor voortgesette diplomatieke betrekkinge blatant verbreek het. Sou hy nie weer, onder druk van Beijing, sy woord verbreek en aandrang op 'n baie lae vlak van wedersydse verteenwoordiging nie?

Taiwan is egter nie bloot uitgelewer aan Suid-Afrika se genade nie; in hul onderhandelinge beskik Taipei in werklikheid oor meer bedingingskrag as Pretoria. In Desember 1996 het mnr. Chen Chien-jen, Adjunkminister van Buitelandse Sake, gesê dat Taiwan nog nie al sy onderhandelingskaarte op die tafel geplaas het nie, maar dat sommige nog weggesteek word.⁶⁶

Een van Taiwan se kaarte wat reeds op die tafel is, is die toekoms van sy 36 bilaterale verdrae met Suid-Afrika. Taipei se standpunt is dat die ooreenkomste bloot opgeskort is in reaksie op pres. Mandela se November-aankondiging; hulle is nie beëindig nie. Die opskortings sal opgehef word sodra die twee lande 'n wedersydse aanvaarbare formule vir toekomstige betrekkinge kan vind.⁶⁷ Of die verdrae dan bloot in hul oorspronklike vorm voortgesit sal word, is onduidelik. In Januarie vanjaar het ambassadeur Loh bekend gemaak dat Taipei reeds al sy verdrae met en hulpprojekte aan Suid-Afrika hersien het. Taiwan wil volgens hom 'n einde maak aan alle "eenrigtingstrate" wat slegs Suid-Afrika bevoordeel het; voortaan moet bande wedersydse voordelig wees.⁶⁸ Selfs dan, glo Taiwan klaarblyklik, sal hy steeds haas onmisbare ekonomiese voordele vir Suid-Afrika kan bied.

Teen hierdie agtergrond het 'n nuwe ronde samesprekings tussen Suid-Afrika en Taiwan op 19 Januarie 1997 in Pretoria plaasgevind. Die twee afvaardigings is gelei deur die onderskeie ministers van Buitelandse Sake. Volgens mnr. Chang wil Taiwan toekomstige verhoudinge met Suid-Afrika baseer op wat hy die beginsels van realiteit, kontinuiteit, formaliteit, wettigheid en moraliteit genoem het. Die eerste beteken dat Taipei die onomkeerbaarheid van mnr. Mandela se besluit van 27 November aanvaar, maar in ruil van Pretoria verwag om die bestaan van Taiwan as 'n politieke entiteit in die reg te

66 *The Free China Journal*, 27 Desember 1996.

67 Persvystelling (Pretoria, Ambassade van die Republiek van China, ongedateerd).

68 *Beeld*, 17 Januarie 1997.

erken. Kontinuiteit verwys na die voortsetting van hartlike samewerking op alle terreine wat wedersyds voordelig is. Met formaliteit bedoel mnr. Chang 'n vorm van semi-amptelike Taiwaneese verteenwoordiging in Suid-Afrika. Vervolgens moet die wettigheid van bilaterale verdrae tussen die twee lande herstel word. 'n Formule sal gevind moet word waarvolgens Suid-Afrika verdrae kan handhaaf met 'n entiteit wat hy nie langer as 'n volwaardige staat beskou nie. Laastens vereis die beginsel van moraliteit dat Suid-Afrika die versekering gee dat hy nie weer (soos in November 1996) plegtige beloftes sal verbreek en Taiwan daardeur verneder nie.⁶⁹

Hoewel die onderhandelinge in Pretoria nie "konkrete resultate" opgelewer het nie, het mnr. Chang dit bestempel as "'n baie goeie byeenkoms" wat in 'n "baie positiewe" gees plassgevind het. Hy het nietemin gewaarsku teen onrealistiese verwagtinge en gesê dat die onderhandelingsproses 'n uitgerekte een sou wees.⁷⁰

Dieselfde maand het 'n afvaardiging van China ook samesprekings in Suid-Afrika kom voer oor toekomstige verhoudinge tussen Pretoria en Beijing. Die sending is gelei deur mnr. Ji Peiding, Assistentminister van Buitelandse Sake en voorheen hoof van die Sentrum vir Suid-Afrikaanse Studies, China se verteenwoordigende missie in Suid-Afrika.

In Junie 1997 het 'n Suid-Afrikaanse afvaardiging o.l.v. mnr. Pahad Taipei en Beijing besoek vir die volgende ronde samesprekings. Suid-Afrika en Taiwan het by dié geleentheid steeds nie 'n ooreenkoms oor post-diplomatieke verhoudinge onderteken nie. Hoewel albei partye volgens 'n Taiwaneese woordvoerder "uiters opreg" in die samesprekings was, "is daar baie probleme. Suid-Afrika kon ons nie dadelik 'n antwoord gee nie."⁷¹ Dit mag 'n aanduiding wees dat die Suid-Afrikaners eers met China oorleg wil pleeg alvorens 'n ooreenkoms met Taiwan aangegaan word. In Beijing het die samesprekings wel tot 'n belangrike vergelyk oor Suid-Afrikaanse belange in Hong Kong gelei. In die tussenfase van ses maande - tussen die gebied se herinlywing by China en Suid-Afrika se aanknoop van diplomatieke bande met die Volksrepubliek - sou die status van die Suid-Afrikaanse konsulaat in Hong Kong onveranderd bly en die Suid-Afrikaanse Lugdiens sy landingsregte behou.⁷²

69 The Free China Journal, 24 Januarie 1997.

70 Persvystelling (Pretoria, Ambassade van die Republiek van China, 19 Januarie 1997).

71 Rapport, 8 Junie 1997.

72 Beeld, 13 Junie 1997.

VERDERE IMPLIKASIES VAN DIE BEIJING-OPSIE

Suid-Afrika se besluit om die rug op Taiwan te keer ten gunste van China, hou verreikende implikasies vir die Republiek se toekomstige verhoudinge met albei Chinese entiteite in. Dit mag selfs 'n uitwerking op laasgenoemdes se buitelandse betrekkinge hê.

Ten eerste sou Suid-Afrika vanaf einde 1997 nie meer die staatskap van die Republiek van China erken nie. Die vraag is nou of Suid-Afrika nog 'n stap verder sal gaan en formeel aanvaar dat daar slegs een China is, waarvan die Volksrepubliek die enigste wettige verteenwoordiger en Taiwan 'n onvervreembare deel is. Beijing mag probeer om so 'n bepaling in te skryf in 'n ooreenkoms wat Suid-Afrika en China waarskynlik sal sluit voordat hulle amptelike verhoudinge aanknoop. (Bykans elke staat wat diplomatieke bande met Beijing aangegaan het, het vooraf 'n dokument onderteken waarin die grondslae van bilaterale verhoudinge uitgespel word.) Indien Suid-Afrika wel so 'n bepaling sou aanvaar, sal hy die fiksie onderskryf dat Taiwan bloot 'n rebelse provinsie van die Volksrepubliek is. Meer nog, Suid-Afrika sal daardeur Beijing se territoriale aansprake op Taiwan erken. Hier moet in gedagte gehou word dat Beijing hom steeds die reg toe-eien om sy sogenaamde opstandige provinsie (Taiwan) desnoods met geweld te onderwerp. Daar is aanduidings dat 'n konsepooreenkoms tussen China en Suid-Afrika dié besondere bepaling bevat. (In verskeie ander gevalle het Beijing ingestem tot 'n minder radikale bewoording van hierdie aspek.)⁷³

Tweedens mag Suid-Afrika dalk nog 'n ekonomiese prys betaal vir sy verbrekking van formele betrekkinge met Taiwan. Laasgenoemde het inderdaad reeds vergeldingsmaatreëls getref en kennis gegee dat harde kommersiële eerder as sagte politieke oorwegings sy toekomstige ekonomiese bande met Suid-Afrika sal bepaal. Suid-Afrikaanse besluitnemers het vermoedelik hierdie reaksie in oorweging geneem en aanvaar (of gehoop) dat China ruimskoots sal vergoed vir enige sodanige verliese.⁷⁴ Tyd sal leer of China sulke gapings kan vul.

In die derde plek druis die diplomatieke verskuiwing van Taipei na Beijing in teen die ANC se verbintenis tot die wêreldwye bevordering van demokrasie

⁷³ The Free China Journal, 13 Junie 1997.

⁷⁴ Sien mnr. Alex Erwin, Minister van Handel en Nywerheid, in Beeld, 18 April 1997 en mnr. Aziz Pahad in Beeld, 6 Junie 1997.

en menseregte. Die nuut-gedemokratiseerde Suid-Afrika het 'n ander nuwe demokrasie oorboord gegooi ter wille van bande met 'n outoritêre staat. Miskien uit sensitiwiteit vir sulke kritiek, het die Departement van Buitelandse Sake verklaar dat amptelike betrekkinge met Beijing aan Pretoria die "ideale geleentheid" sal bied om sy besorgdheid oor China se menseregterekord direk aan die land se regeerders oor te dra. Eerder as om van die kantlyn te kritiseer, sal Suid-Afrika dan in "aktiewe wisselwerking" met China tree oor die kwessie van menseregte.⁷⁵ 'n Potensiële struikelblok lê egter in 'n bepaling wat vervat kan word in die verwagte ooreenkoms tussen Beijing en Pretoria. Dit is 'n standaardbepaling in soortgelyke akkoorde dat vriendskaplike verhoudinge gebaseer sal wees op o.m. die beginsel van nie-inmenging in die betrokke state se huishoudelike sake. Volgens berigte uit Taipei verskyn ook hierdie reël in die konsepooreenkoms tussen Pretoria en Beijing.⁷⁶

Vierdens het Suid-Afrika, deur sy rug op Taiwan te keer, 'n ander vredeliewende klein land oorgelaat aan die genade van 'n groot moonheid (China) - boonop een wie se verbintenis tot vreedsame naasbestaan met sy klein buurman ernstig onder verdenking staan. Dit is 'n besluit wat moeilik te rym is met die regerende ANC se verbintenis tot die vreedsame beslegting van internasionale konflikte.⁷⁷

Vyfdens sal 'n afskaling van Taiwan se ekonomiese betrekkinge met Suid-Afrika hom nouliks ernstig raak. Daar is geen beduidende Suid-Afrikaanse beleggings in Taiwan nie en van hulpverlening is daar geen sprake nie. Wat handel betref, het Taiwan in 1995 slegs 0,87 persent van sy totale buitelandse handel met Suid-Afrika bedryf. Vir Suid-Afrika was die ooreenstemmende syfer egter 3,41 persent.⁷⁸ Hoewel nie een van die twee vir die ander 'n onmisbare handelsvennoot is nie, kan Taiwan ekonomies stellig veel makliker sonder Suid-Afrika klaarkom as omgekeerd.

Ten slotte hou Suid-Afrika se verbreking van bande potensieel ernstige diplomatieke gevolge vir Taiwan in. Taipei is besorg dat Suid-Afrika se besluit sommige van die ander 29 state wat steeds diplomatieke bande met Taiwan het (en dus nie met China nie), mag aanmoedig om Pretoria se voorbeeld te volg. Dit geld veral vir ander Afrikalande. Die vergeldingsmaatreëls teen Suid-Afrika

75 Buitelandse Sake se sogsman, mnr. Pieter Swanepoel, aangehaal in *Beeld*, 7 Desember 1996.

76 *The Free China Journal*, 13 Junie 1997.

77 *Foreign policy perspective in a democratic South Africa*, p. 4.

78 Inligting verskaf deur die Republiek van China-Persraad, Johannesburg, Maart 1997.

moes ook dien as 'n tydige waarskuwing aan oorblywende diplomatieke vennote dat hulle nie kan voortgaan om ekonomiese voordeel uit Taiwan te trek as hulle erkenning na Beijing verplaas nie.⁷⁹

Gevolgtrekking

Die hegte vennootskap wat sedert die middel-sewentigerjare tussen Suid-Afrika en Taiwan bestaan het, was die produk van 'n besondere sameloop van interne en eksterne omstandighede. Weens apartheid was Suid-Afrika grootliks vriendeloos in 'n vyandige wêreld. In Taiwan, self die teiken van groeiende internasionale isolasie, het Suid-Afrika 'n gewillige vennoot gevind. China was daarteenoor 'n geswore vyand van blank-regeerde Suid-Afrika.

Die beëindiging van apartheid en blanke beheer het 'n einde aan Suid-Afrika se gedwonge internasionale isolasie gemaak. Die verstotelingstaat van ouds is verhef tot 'n universele voorbeeld van vryheid en versoening. Die land kon letterlik kies en keur wat betref sy buitelandse verhoudinge. Daarmee saam wou die Mandela-regering aan die wêreld wys dat die land onder nuwe politieke bestuur staan en 'n nuwe stel internasionale prioriteite het.

Dit was gevolglik onafwendbaar dat Suid-Afrika se formele betrekkinge met Taiwan, so duidelik 'n erfenis van die apartheidsera, 'n omstrede binnelandse politieke kwessie sou word. Wat tot die polemieks bygedra het, is dat Taiwan geen normale staat is nie: sy staatskap word lank reeds deur die oorgrote meerderheid van state verwerp, wat die Volksrepubliek van China as die enigste legitieme Chinese staat erken. Gretig om 'n gerekende akteur op die internasionale politieke verhoog te word, was Suid-Afrika onder sy ANC-regering van meet af aan vasbeslote om amptelike betrekkinge met Beijing aan te knoop. Die vraag was of dit gedoen kon word met behoud van formele betrekkinge met Taipei.

Vir die Mandela-regering was daar terselfdertyd goeie redes om bande met Taiwan te behou. Suid-Afrika het omvattende ekonomiese verhoudinge met die eiland gehad wat gewentel het om handel, beleggings en hulpverlening. Taipei het boonop 'n ruim geldelike skenking aan die ANC gemaak. Die ANC se verbintenis tot 'n hoogs moralistiese buitelandse beleid het voorts beteken dat Suid-Afrika heelwat in gemeen gehad het met demokratiese Taiwan. Dit is nie verrassend dat pres. Mandela 'n sterk persoonlike affiniteit jeens Taiwan

79 The Free China Journal, 6 Desember 1996.

ontwikkel het nie, vandaar dan die aanvanklike poging om dubbele erkenning te bewerkstellig.

Dit het mettertyd vir Suid-Afrika duidelik geword dat Beijing nie dubbele erkenning sou duld nie. Terselfdertyd het die aankoop van amptelike betrekkinge met China al hoe meer gebiedend geword. Gegewe sy eie internasionale ambisies, kon Suid-Afrika nie bekostig om veel langer teen die internasionale gety te swem deur nie die Volksrepubliek te erken nie. Die gebrek aan formele verhoudinge, so is in Pretoria geglo, het Suid-Afrika ook verhinder om volledige toegang tot die enorme Chinese mark te verkry. Daar was ook Suid-Afrika se ekonomiese en konsulêre belange in Hong Kong wat beskerm moes word.

Op die ou end is Suid-Afrika verplig om 'n keuse te maak tussen Taipei en Beijing. Dit is 'n keuse wat spruit uit die onversetlikheid van Beijing eerder as uit vrye wil of oortuiging. Deur die Beijing-opsie te kies, het oorwegings van *realpolitik* geseëvier oor moraliteit. In Pretoria word daarna verwys as 'n pragmatiese en belange-gedrewe buitelandse beleid. Die belange ter sprake het te make met status, prestige en geld eerder as gewete.