

Bern, den 7. Oktober 1983

Bericht über die Palästinakonferenzvom 29. August bis 7. September 1983
in Genf1. Zusammenfassung

Die Palästinakonferenz ist ohne jeglichen Zwischenfall zu Ende gegangen. Das Sicherheitsdispositiv bewährte sich, der Auftrag der Armee und der Polizei wurde somit erfüllt. Der Schweiz wurde für die unternommenen, ausserordentlichen Anstrengungen u.a. vom Sprecher der arabischen und afrikanischen Gruppe, der PLO, sowie vom Präsident der Konferenz (Ausserminister Senegals) sehr gedankt. Die Abhaltung der Konferenz in Genf hat wahrscheinlich der Schweiz, wenigstens seitens der islamischen Welt, Good-will eingebracht. Auch dürfte die Stellung Genfs als internationale Konferenzstadt dadurch gestärkt worden sein.

Die Konferenz verabschiedete mit Konsens eine Schlusserklärung ("Erklärung von Genf über Palästina") und ein Aktionsprogramm (vgl. Beilage). Gemäss dem Ziel der Konferenz handelt es sich um ein Plädoyer für die palästinensischen Anliegen. Den teilnehmenden neutralen Staaten gelang es, die der Konferenz vorgelegten Textentwürfe zu verbessern, ohne aber deren einseitige Ausrichtung ändern zu können. Die Schweiz, wie wohl auch andere westliche Staaten, die als Beobachter teilnahmen, hätten sich dem Konsens kaum anschliessen können. Das Ergebnis der Konferenz bestätigt somit die Richtigkeit unserer Entscheidung, im Unterschied zu anderen Neutralen nur als Beobachter an der Konferenz teilzunehmen.

Der Umstand, dass die Schlussdokumente mit Konsens von der Konferenz, an der immerhin 117 Staaten als Mitglieder (ungefähr 50 davon auf Ministerebene) und 20 als Beobachter teilnahmen, angenommen wurden, stellt für die PLO und insbesondere für Arafat einen Erfolg dar. Das Konferenzergebnis dürfte somit geeignet sein, die Kreise in der PLO, die sich für eine politisch-diplomatische Lösung einsetzen, zu stärken. Ferner wird die bedingte Anerkennung des Existenzrechts aller Staaten in der Region später vielleicht als weiterer Schritt des arabischen Lagers in die Richtung einer ausdrücklichen Anerkennung Israels erscheinen.

2. Teilnahme und Organisation

137 Staaten nahmen an der Konferenz teil, 117 als Mitglieder, 20 als Beobachter. Ferner zählte man über 100 intergouvernementale und nicht-gouvernementale Organisationen. Die westlichen Staaten waren wie folgt vertreten:

Teilnahme als Mitglied: Oesterreich, Schweden, Finnland, Portugal, Spanien, Malta, Griechenland, Türkei;

Keine Teilnahme: USA, Israel;

Beobachter: Die übrigen westlichen Staaten, darunter die Schweiz;

Der Vertretungsrang: 52 Staaten waren auf Ministerebene, die übrigen auf diplomatischer Stufe vertreten. Von den westlichen Staaten entsandte einzig Oesterreich einen Minister (Ausserminister Lanc).

Die Konferenz beschloss, die PLO angesichts des Gegenstandes der Konferenz, als Vollmitglied zu behandeln. Grundlage dieser Entscheidung bildete die Generalversammlung-Resolution 3210(XXIX) vom 14. Oktober 1974 und Resolution 3375 (XXX) vom 10. November 1975. In der Sitzordnung wurde die PLO zwischen Pakistan und

Panama eingereiht; sie hatte auch das Amt eines Vizepräsidenten inne. Die PLO wurde somit praktisch wie ein Staat behandelt. Die Beobachterstaaten waren in der Sitzordnung sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von intergouvernementalen und nicht-gouvernementalen Organisationen getrennt.

Zum Präsidenten der Konferenz wurde der Aussenminister von Senegal, M. Niassé, gewählt. Die Konferenz zählte 21 Vizepräsidenten; Oesterreich, Finnland und die Türkei übten als Vertreter der westlichen Staaten diese Funktion aus. J. Gauci (Malta) wurde zum Rapporteur gewählt. Er konnte sein Amt jedoch nur während der ersten Tage ausüben, da sich Malta wegen bilateralen Differenzen mit arabischen Staaten, die maltesische Firmen boykottierten, von der Konferenz zurückzog.

Neben dem Plenum wurde für die Ausarbeitung der Schlussdokumente eine Hauptkommission errichtet. Bevor die Texte in die Hauptkommission kamen, wurden sie in einer Gruppe der Freunde des Präsidenten ausgehandelt, die sich aus folgenden Mitgliedern zusammensetzte: Indien, PLO, Syrien, Kuba, DDR, ein Schwarzafrikanischer Staat, Finnland und Oesterreich.

3. Sicherheit

Um einen reibungslosen Verlauf zu gewährleisten, hatte die Schweiz ausserordentliche Anstrengungen unternommen. Ein verstärktes Panzerregiment und das durch ein Kontingent von 300 ausserkantonalen Beamten verstärkte Genfer Polizeikorps waren zum Schutz der Konferenz und der Delegationen aufgeboten worden. Dieser besondere Einsatz wurde mit ganz wenigen Ausnahmen - der algerische Vertreter bezeichnete an einer Pressekonferenz diese Vorkehrungen als unverhältnismässig - allseits gewürdigt. Die algerische Kritik muss im Lichte einer vorgängigen Pressekonferenz

des Ständigen Vertreters Israels bei den Internationalen Organisationen, gesehen werden, der die Palästinenser bzw. die PLO mit Terroristen gleichsetzte. Die Algerier hatten den Eindruck, das äusserst starke Sicherheitsdispositiv bestätige - wenn auch ungewollt - die israelische These.

4. Generaldebatte

Die Generaldebatte entsprach über weite Strecken den Erwartungen. Die Erklärungen widerspiegelten die jeweils bekannten Positionen. Neue Vorschläge oder flexiblere Stellungnahmen waren nicht zu erwarten. Der öffentliche Charakter dieser Veranstaltung, das Fehlen der anderen Parteien (primär Israels und der USA) sowie die derzeitige Lage im Nahen Osten und innerhalb der PLO liessen von vornherein ein Abrücken von den angestammten Positionen nicht zu. Leitmotive, die wohl mit unterschiedlichen Nuancen vorgetragen wurden, waren vor allem: Betonung der Gefährlichkeit des Nahost-Konflikts nicht nur für die Region, sondern auch für den Weltfrieden und dementsprechend Unterstreichung der Dringlichkeit einer raschen Lösung; Bezeichnung des Palästinenser-Problems als Kern des Konflikts; Anerkennung der unveräusserlichen Rechte der Palästinenser, als deren rechtmässiger Vertreter die PLO von den allermeisten Staaten genannt wurde; Forderung nach Rückzug Israels aus allen besetzten Gebieten. Die meisten Redner richteten ihr Augenmerk auf die israelische Politik der letzten Jahre. Da diese viele Angriffsflächen bietet (Annexion des Golan, Siedlungspolitik in der Westbank, Libanon, Tamouz etc.) ermöglichte die Konzentration auf die vergangenen Jahre eine harte, auf Fakten beruhende Anklage gegen Israel. Völlig extreme Reden waren selten. Ausnahmen bildeten erwartungsgemäss Libyen, das den Zionismus als Krebsgeschwür bezeichnete, und der iranische Aussenminister, der sich zur absurden Hypothese

verstieg, die Zionisten hätten den Holocaust gefördert, um eine Rechtfertigung für die Schaffung eines jüdischen Staates zu erhalten. Die Oststaaten benützten die Gelegenheit, um die USA frontal anzugreifen. Israel wurde als deren blosses Werkzeug hingestellt. Sehr vehement wurden die USA auch insbesondere von Syrien und Arafat angegriffen. Diese antiamerikanischen Angriffe stiessen angesichts der Abwesenheit der USA und Israels ins Leere. Diese Absenz wie auch die passive Beobachterrolle der meisten westlichen Staaten trugen dazu bei, dass die Konferenz, insbesondere auch bei der Aushandlung der Schlussdokumente, in einer - im Vergleich zur UNO-Generalversammlung - ruhigen Atmosphäre verlief.

Die Haltung der PLO wurde zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich dargelegt. An der Eröffnungssitzung wurde eine Grussbotschaft Arafats verlesen, die sehr hart ausfiel. Er sprach darin statt von Israel stets von "zionist entity". Tags darauf hielt Kaddoumi eine längere Rede, die - wenigstens im Ton - gemässiger war. Zum Höhepunkt der Generaldebatte wurde dann Arafats Auftritt, der bis im letzten Augenblick ungewiss blieb. Seine Rede stellte eine vehemente Anklage gegen die USA dar (vgl. Beilage). Den europäischen Staaten rief er zu, die Palästinenser hätten genug von deren Lippenbekenntnissen zugunsten der palästinensischen Anliegen. Den Plan von Fez (vgl. Beilage) bezeichnete er als "einzigartiges Mittel, um ein Minimum an Frieden zu erreichen." Er forderte, was später in die Schlussdokumente übernommen wurde, die Einberufung einer internationalen Konferenz unter der Aegide der UNO, an der die beiden Supermächte wie auch alle anderen interessierten Parteien teilnehmen sollten. Die Konferenz hätte sich auf die UNO-Resolutionen über die Palästina-Frage zu stützen. Gewisse Beobachter sahen darin einen weiteren Schritt der PLO in Richtung Anerkennung Israels in den Grenzen von 1967, da unter "UNO-Resolutionen über die Palästina-Fragen" sicher auch die Resolutionen 242 und 338 fallen.

Im Tone hart fiel auch die Rede des syrischen Ausseministers aus (vgl. Beilage). Heftig griff er die Beweggründe der zionistischen Bewegung an (Beispiel: "Expansion is part of the Zionist ideology. Agression, oppression and criminal practicies are in implementation of what they believe was stated in the Talmud and the Bible, thus representing the ideological aspect of the Zionist Movement.") In diesem Zusammenhang kann erwähnt werden, das die jahrhundertalte Leidensgeschichte des Judentums in den allermeisten Reden praktisch unerwähnt blieb. Im Kontrast zum Rest der Rede des syrischen Ausseministers stand die folgende Aeusserung, in der er sich für ein Kräftegleichgewicht in der Region einsetzte: "There is no doubt that the realization of the balance of forces in the region between us and the Israeli enemy, as well as the realization of international balance are pressing matters which would help in the attainment of a just and lasting peace...".

Der UNO-Generalsekretär bemühte sich in seiner Eröffnungsrede Formulierungen zu benützen, die ihm erlauben sollten, in Zukunft als Vermittler auch für Israel annehmbar zu bleiben (vgl. Beilage). Die wesentliche Stelle seiner Erklärung lautet: "In order to reconcile the aspirations and vital interests of all the parties concerned, such a settlement must meet the following conditions: the withdrawal of Israeli forces from occupied territories; respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force, and, finally, a just settlement of the Palestinian problem based on the recognition of the legitimate rights of the Palestinian people, including self-determination. In this connexion, the question of Jerusalem remains of primary importance."

Für uns von besonderem Interesse sind die Reden der drei neutralen Staaten (vgl. Beilage). Diese Erklärungen unterscheiden

sich nicht stark. Bezüglich der Anerkennung der PLO geht Oesterreich am weitesten ("The PLO represents the Palestinian people") Besonders deutlich setzt sich Schweden für die Anerkennung Israels durch die PLO und die arabischen Staaten ein, und zwar nicht als Resultat von Friedensverhandlungen, sondern als Beitrag, um einen Verhandlungsprozess erst in Gang zu bringen ("An openly and credibly declared readiness on the part of the PLO and of Arab states to recognize Israel's right to live in peace within secure and recognized boundaries would, in the opinion of my Government, go a long way in initiating a process towards a settlement.").

5. "Erklärung von Genf über Palästina", Aktionsprogramm

(vgl. Beilage)

Die Konferenz genehmigte mit Konsens eine Schlusserklärung, die "Déclaration de Genève sur la Palestine" und ein Aktionsprogramm. Beide Dokumente enthalten zusammen über 50 Paragraphen. Allfällige Vorbehalte können nur nachträglich in schriftlicher Form abgegeben werden, wobei vereinbart wurde, dass Bemerkungen zur Schlusserklärung nur allgemeiner Natur sein dürfen, während diejenigen zum Aktionsprogramm spezifisch ausfallen können.

Die Schlusserklärung enthält namentlich:

- Forderung nach Rückzug Israels aus den seit 1967 besetzten Gebieten;
- Forderung nach Gründung eines palästinensischen Staates; Anerkennung des Rechts auf Rückkehr;
- Anerkennung der PLO als Vertreterin des palästinensischen Volkes;
- bedingte Anerkennung der Existenz aller Staaten in der Region;

- 8 -

- Forderung nach Einberufung einer internationalen Konferenz unter Mitwirkung der beiden Supermächte, um eine umfassende Lösung zu finden.

Besonders umstritten war Paragraph 5 f) über "Das Recht aller Staaten in der Region auf Existenz in sicheren und international anerkannten Grenzen". Diese Anerkennung wird jedoch abhängig gemacht von der Anerkennung und Verwirklichung der unveräusserlichen Rechte der Palästinenser, d.h. namentlich das Recht auf einen eigenen Staat und auf Rückkehr. Es handelt sich somit um eine bedingte Anerkennung. Im Vergleich zum Fez-Plan wird aber hier das Existenzrecht erwähnt, was als verstärkte Bezugnahme auf Israel verstanden werden kann. Seitens der europäischen Neutralen wurde dieser Paragraph als Erfolg gewertet.

Besondere Aufmerksamkeit verdient sodann Paragraph 6 über die Einberufung einer internationalen Friedenskonferenz für den Mittleren Osten unter Mitwirkung der beiden Supermächte, um eine globale, gerechte und dauerhafte Lösung zu finden. Die Schaffung eines palästinensischen Staates sollte dabei eines der wesentlichsten Elemente darstellen. Im Unterschied dazu werden in Paragraph 7 Teillösungen (Camp David) als ungenügend bezeichnet. Die Kritik an solchen Vereinbarungen fällt aber dank ägyptischen und westlichen Bemühungen milde aus. Die Forderung nach einer internationalen Konferenz wurde primär als Erfolg der UdSSR gewertet, da sie dadurch wieder in den Verhandlungsprozess einbezogen würde.

Das Aktionsprogramm, das 47 Artikel enthält, richtet sich in einem ersten Teil an alle Staaten, im zweiten Teil an die UNO-Organen (Ziff. A. und B., Sicherheitsrat; C. Spezialorganisationen; D. UNO-Informationsabteilung) und im dritten Teil an die Öffentlichkeit (NGO etc.). Zahlreiche Bestimmungen des Aktionsprogramms

bleiben, obwohl sie im Laufe der Verhandlungen abgeschwächt wurden, aus schweizerischer Sicht und wohl auch vom Standpunkt der anderen westlichen Beobachterstaaten, sehr problematisch (vgl. u.a. Teil I. Paragraphen 5, 6, 9, 12, 15, 18, 23, 26 - 29; Teil II A., Paragraphen 2 a) und b); B. Paragraphen 1, 3, 5; C.).

6. Schlussfolgerungen

- Die Genehmigung der Konferenztexte durch Konsens stellt für die PLO, insbesondere für Arafat einen Erfolg dar. Das Konferenzergebnis dürfte somit geeignet sein, die Richtungen in der PLO, die sich für politisch-diplomatische Lösungen einsetzen, zu stärken.
- Die bedingte Anerkennung des Existenzrechts aller Staaten in der Region wird später vielleicht als weiterer Schritt des arabischen Lagers in Richtung einer ausdrücklichen Akzeptierung Israels erscheinen. Die in der Schlusserklärung gewählte Formulierung ist aber noch zu zwiespältig, um schon heute gegen aussen ein klares Zeichen zu setzen.
- Dank der drei westlichen Neutralen konnten die Schlussdokumente gemässigter formuliert werden, ohne dass aber deren Ausrichtung dadurch grundlegend geändert hätte. Der überdurchschnittliche Einfluss der Neutralen erklärt sich durch den Umstand, dass die gemässigten Araber und die PLO unbedingt einen Konsentext wollten und die Neutralen wegen des Fehlens der meisten westlichen Staaten das einzige Gegengewicht bildeten. Schweden und Finnland waren es vorallem, die sich für eine Entschärfung der Texte einsetzten, während für Oesterreich viel mehr akzeptierbar schien.

- 10 -

- Die Schweiz wie wahrscheinlich auch die übrigen westlichen Beobachterstaaten hätten aller Voraussicht nach aus folgenden Gründen die Schlussdokumente nicht annehmen können:
 - Gemäss dem Ziel der Konferenz handelt es sich bei diesen Texten erwartungsgemäss um ein Plädoyer für die palästinensischen Anliegen. Die Texte sind dadurch von Natur aus einseitig, auch wo sie an sich wenig problematisch sind (Beispiel: Die Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen durch Israel wird schwierig, da andere Menschenrechtsverletzungen in der Region ausserhalb des Gegenstandes der Konferenz fallen).
 - Die Schuld am jahrzehntelangen Konflikt im Nahen Osten wird in erster Linie Israel und denjenigen, die dessen expansionistische Politik unterstützen, angelastet.
 - Zahlreiche Einzelbestimmungen bleiben trotz teilweiser Mässigung gegenüber dem ursprünglichen Text für uns sehr schwierig (vgl. oben Ziff. 5).

Der Verlauf und das Ergebnis der Konferenz bestätigen somit die Richtigkeit der Entscheidung, im Unterschied zu den anderen Neutralen, nur als Beobachter teilgenommen zu haben.

- Das Sicherheitsdispositiv bewährte sich. Die Schweiz hat einmal mehr bewiesen, dass sie fähig ist, auch schwierige Konferenzen reibungslos durchzuführen, und dafür die notwendigen Anstrengungen nicht scheut. Dies dürfte uns insbesondere seitens der islamischen Staaten und der PLO Good-will eingebracht haben. An der Schlussitzung haben die Sprecher der arabischen und afrikanischen Staaten wie auch Kaddoumi ihre Dankbarkeit gegenüber der Schweiz erneut zum Ausdruck gebracht. Der Präsident der Konferenz, der Aussenminister von Senegal, schloss die Konferenz mit folgenden Worten:

- 11 -

"...je voudrais affirmer que les autorités suisses méritent de notre part, l'hommage de notre reconnaissance. Nous étions venues ici en messagers de la paix. L'effort de la Confédération helvétique pour assurer à cette conférence de la paix le bouclier d'airain qui lui donne et sa signification véritable et son sens universel, aura été généreux, d'un peuple de paix, d'un peuple dont l'histoire est inscrite au firmament du dialogue des nations en lettres d'or, à travers l'itinéraire glorieux de son destin..."



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.713-27(10) - GV/li

Bern, den 13. Oktober 1983

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

An die
diplomatischen Vertretungen
der Schweiz im Ausland

Palästinakonferenz vom
29. August bis 7. September 1983
in Genf

Als Beilage senden wir Ihnen einen Bericht unseres Mitarbeiters,
Herrn André von Graffenried, der als Beobachter an der Palästina-
konferenz teilnahm.

Direktion für
internationale Organisationen

(E. Brunner)

Kopie an:

- Herrn Staatssekretär R. Probst
- Politische Abteilung I und II
- Politisches Sekretariat
- Völkerrechtsdirektion
- Dienst für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe
- Bundesamt für Aussenwirtschaft
- EMD, Direktion der Eidg. Militärverwaltung,
Abt Armeebelange
- EMD, Gruppe für Generalstabsdienste
- EJPD, Bundesanwaltschaft
- EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen
- Herrn B. de Riedmatten
- Herrn R. Mayor