

HC

p.B.15.21.Viet. - FE/CAM

Berne, le 12 mars 1990

Note au Chef de la Division politique IICambodge

Le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge, en septembre dernier, et les perspectives de règlement du conflit cambodgien devraient nous inciter à réexaminer la question de nos relations avec Phnom Penh.

1. Notre position actuelle à l'égard du Cambodge

La Suisse a reconnu le Cambodge le 3 septembre 1957. Elle a noué des relations diplomatiques avec Phnom Penh en 1963 en y accréditant son Ambassadeur à Djakarta, jusqu'en 1977, puis son Ambassadeur à Pékin.

(A Phnom Penh, nous avons disposé d'une agence consulaire par intermittence de 1964 à 1972, date à laquelle nous l'avons formellement transformée en Consulat sans arrondissement consulaire, dirigé par un Consul honoraire, Consulat que nous avons fermé en 1975).

Depuis l'invasion vietnamienne et la mise en place du régime actuel présidé par Heng Samrin, en 1979, la Suisse a gelé de facto ses relations avec le Cambodge, le considérant dès lors comme un pays occupé avec un gouvernement du type Quisling, mis en place par l'occupant.

Depuis lors, nous n'avons entretenu de relations officielles ni avec le régime de Phnom Penh ni avec le "Gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique" (composé des mouvements du Prince Norodom Sihanouk, de l'ancien Premier-ministre Son Sann, et des Khmers Rouges de Khieu Samphan) jusqu'ici internationalement reconnu comme le représentant légitime du Cambodge. Nous avons reçu ou rencontré, informellement, des représentants de la coalition, mais refusé tout contact avec le Gouvernement de Phnom Penh.

(M. Son Sann a notamment été reçu par le Conseiller fédéral Pierre Aubert, en 1984, par les Secrétaires d'Etat Brunner, en 1985, et Jacobi en 1989, ainsi que par le Chef de la Division politique II, en 1986. Ce dernier, l'Ambassadeur Rüegg, a en outre rencontré à Genève, en 1986 également, M. Khieu Samphan). Notre attitude à l'égard du Cambodge a coïncidé jusqu'ici avec celle de la plupart de pays occidentaux.

2. Etat de la question cambodgienne / Evolution des positions

Le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge, en septembre 1989, constitue incontestablement une étape importante vers un règlement de la question cambodgienne, à laquelle l'évolution des relations Est-Ouest imprime une dynamique nouvelle, en dépit du durcissement du régime chinois depuis les événements de juin 1989.

La nature unilatérale de ce retrait, intervenu au lendemain de l'échec de la Conférence de Paris sur le Cambodge, sans contrôle international et sans accord sur une solution politique, a favorisé une intensification de la guerre civile. Celle-ci a réveillé la hantise des Khmers Rouges, tant au Cambodge que dans la communauté internationale, et mis en lumière la nécessité pressante d'un règlement politique.

Les Khmers Rouges, en effet, disposent de forces nettement supérieures à celles des deux autres factions de la résistance et leur avance correspondante sur le terrain donne à craindre qu'ils puissent se saisir à nouveau du pouvoir.

Le débat annuel sur le Cambodge à New York, à l'occasion de la dernière Assemblée générale de l'ONU, témoigne de ce sursaut de la Communauté internationale face à l'éventualité d'un nouveau péril Khmer Rouge.

Pour la première fois, en effet, le Secrétaire général se faisait plus explicite dans son rapport en situant dans le temps, 1975-1978, l'euphémisme onusien consacré des "politiques et

pratiques universellement condamnées", alors que la plupart des orateurs, notamment occidentaux, stigmatisaient les Khmers Rouges avec une virulence jusqu'ici inégalée.

Bien que cette année encore, comme ce fut le cas depuis 1982, l'Assemblée générale n'ait pas remis en cause la représentativité du Gouvernement de coalition, celle-ci est de plus en plus critiquée en raison des Khmers Rouges et les voix se font plus nombreuses pour demander la vacance du siège du Cambodge à l'ONU jusqu'à ce que des élections libres aient lieu dans le pays. Le Parlement européen s'est notamment prononcé dans ce sens en janvier dernier. En Suisse, l'Entraide protestante (EPER/HEKS), qui est engagée au Cambodge depuis 1980, a fait de même. La coalition elle-même n'est pas exempte de dissensions et le Prince Sihanouk s'est démonstrativement dissocié des Khmers Rouges le 24 janvier dernier, en annonçant une nouvelle fois sa démission du GCKD.

L'ambiguïté de l'attitude observée jusqu'ici par la plupart des Etats occidentaux et le fait que nombre d'Etats soient disposés malgré tout à reconnaître aux Khmers Rouges une place au sein d'un futur Gouvernement de transition, s'expliquent par la supériorité militaire de ces derniers au sein de la coalition et l'appui jusqu'ici inconditionnel de leur allié chinois, ainsi que par la crainte généralement partagée qu'ils ne soient en fait plus dangereux à l'extérieur qu'à l'intérieur d'une large coalition.

Parallèlement au regain de défiance et d'hostilité récolté par les Khmers Rouges, Hun Sen, l'actuel Premier-ministre de Phnom Penh, voit sa popularité grandir à l'intérieur et sa crédibilité s'affirmer à l'extérieur où il représente désormais bien davantage qu'une des 4 factions en présence. Sa dernière rencontre avec Sihanouk, le 21 février dernier à Bangkok, et le fait que les deux leaders se soient entendus pour la première fois sur une déclaration commune (présence des Nations Unies et création d'un organe national suprême) viennent renforcer cette perception.

La pierre d'achoppement de tout règlement demeure donc le rôle des Khmers Rouges, l'attitude de la Chine étant à cet égard déterminante, et le sort respectif des deux gouvernements en présence. L'intensification des efforts internationaux, stimulés par la perspective du retrait vietnamien puis par la recrudescence des combats, la multiplication des initiatives de règlement politique (Thaïlande, Indonésie, Australie) et l'implication croissante de l'ONU dont le rôle dans le processus de paix au Cambodge semble vouloir faire l'objet d'un consensus, laissent cependant bien augurer des perspectives de règlement à moyen terme. C'est la raison pour laquelle le moment nous semble venu de revoir la question de nos relations bilatérales avec le Cambodge.

3. Propositions :

1) Normalisation de nos relations avec le Cambodge

- a) Compte tenu des développements récents et de la mouvance des rôles dans cette période active de recherche d'un règlement, il serait souhaitable, dans un premier temps, de rétablir un certain équilibre dans notre position à l'égard du Cambodge en nous ouvrant aux possibilités de contacts avec l'actuel régime de Phnom Penh. Ces contacts pourraient être utiles, notamment dans la perspective d'une éventuelle contribution à une "opération Cambodge", vu notre participation accrue aux opérations de maintien de la paix de l'ONU.
- b) Le timing et la manière de la normalisation proprement dite de nos relations (accréditation d'un ambassadeur? ouverture d'une ambassade?) seront à déterminer selon l'évolution de la situation. Compte tenu des liens entre la Chine et les Khmers Rouges, le statu quo antes d'une accréditation de Pékin semble toutefois exclu. Hanoï, où nous devrions disposer d'ici là d'une ambassade, n'entre pas davantage en considération pour des raisons politiques évidentes.

Restent Jakarta, résidence de notre Ambassadeur à Phnom Penh de 1963 à 1977, particulièrement indiquée politiquement, en raison des efforts déployés par l'Indonésie dans la recherche d'une solution, et Bangkok, mieux situé géographiquement.

2) Liste officielle des Ambassades et Consulats de Suisse /
Instruction 011

Dans l'immédiat, sur un plan pratique, il conviendrait de revoir l'entrée "Kampuchea" dans la liste susmentionnée (livret bleu) et l'instruction 011, pour ce qui est, du moins, de la désignation du pays. Les deux Gouvernements ont en effet renoncé aux qualificatifs. Phnom Penh, le premier, a décrété en avril 1989 que la République Populaire du Kampuchea serait rebaptisée "Etat du Cambodge", alors que Sihanouk notifiait à l'ONU, le 3 février dernier, que le "Kampuchea démocratique" s'appellerait désormais "Cambodge".

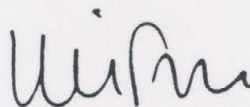
La coïncidence des appellations nous permettra de lever une ambiguïté (la désignation actuelle "Kampuchea (démocratique)" étant une prise de position implicite en faveur du gouvernement de coalition en exil) et de rétablir formellement l'équilibre qu'il conviendrait d'observer dorénavant dans nos relations, indépendamment de l'évolution de la situation.

3. Aide humanitaire / Coopération au développement

Il est réjouissant de constater que la DDA a rééquilibré cette année son aide humanitaire en faveur du Cambodge, jusqu'ici essentiellement concentrée sur l'assistance aux réfugiés en Thaïlande, en doublant pratiquement son aide à

l'intérieur du pays (CICR). Celle-ci s'élève à 6,4 mio de frs pour 1990 (3,4 mio en 1989), contre 10,8 mio destinés aux réfugiés en Thaïlande (11,3 mio en 1989). Une contribution annuelle de quelque 350'000 frs est en outre versée depuis quelques années à un projet de la Croix Rouge Suisse (soutien d'un hôpital de province à Takeo, au sud de Phnom Penh).

De même, il serait souhaitable d'examiner la possibilité d'une aide au développement / à la reconstruction dès que les conditions le permettront. Dès le mois d'avril prochain, la DDA disposera d'un coordonnateur régional à Bangkok qui devrait la mettre mieux à même d'apprécier les problèmes de développement dans la région, notamment au Cambodge.



Lise Favre