

p.B.73.5.0. - GDI/QM

Berne, le 25 septembre 1989

p.B.25.60.

NOTE DE DOSSIERContacts établis en Suisse avec les
mouvements de libération ou de guérilla

La diplomatie suisse a noué, depuis plusieurs années, des contacts avec des mouvements de libération et organisations de guérilla, aussi bien à l'étranger qu'en Suisse. Ce document entend présenter un bref aperçu de l'état de ces contacts en Suisse. Il n'est pas exhaustif, mais vise à définir quelques lignes de force susceptibles de servir de base à une réflexion plus générale sur notre politique à l'égard des mouvements de libération.

Réserves

Encore faudrait-il dresser une typologie de ces mouvements et fixer quelques préalables. On conçoit par mouvement de libération nationale tout mouvement luttant, par les armes ou pacifiquement, contre une domination coloniale, un régime de discrimination raciale ou une occupation étrangère. Il n'existe toutefois guère de solution de continuité entre des mouvements aussi divers que l'OLP, l'ANC, l'UNITA, le FMLN ou le **Kampuchéa démocratique**. Certains couvrent en effet des organisations armées, d'autres non; certains contrôlent une fraction de territoire, d'autres pas; certains bénéficient d'une large représentativité, d'autre d'une audience restreinte; certains sont actifs dans une colonie ou un territoire occupé, d'autres ne visent qu'à renverser un gouvernement constitué. Certains, enfin, constituent le bras armé d'un gouvernement en exil. La classification reste à faire, qui établirait une échelle de valeur du traditionnel mouvement de libération post-colonial, du type **SWAPO**, à des mouvements d'insurrection du type du **Sentier Lumineux** (1).

(1) La qualité de sujet de droit international public des mouvements de libération repose sur la reconnaissance collective dont ils jouissent de la part de la communauté internationale et non sur l'effectivité qu'ils exerceraient sur un territoire donné, à l'instar des mouvements d'insurrection (cf. note de dossier du 21 novembre 1986 de la DDIP sur le statut juridique des bureaux de liaison en Suisse - réf. : PB.25 - 60).

Une telle typologie ne serait pas sans intérêt dans la perspective d'une évaluation globale de notre politique à l'égard de ces mouvements.

Quelques principes

Du point de vue de la politique étrangère de la Suisse, les contacts avec des mouvements de libération représentent un intérêt immédiat à plusieurs titres: ils nous permettent d'obtenir des informations de première main sur les divers terrains de conflit; il nous offrent aussi l'occasion d'orienter ces mouvements sur la politique suisse à l'égard des régions concernées, politique généralement mal connue desdits mouvements. Dans cette perspective, nos représentants ont la possibilité de faire valoir la disponibilité de la Suisse en matière de bons offices et de défendre nos principes traditionnels en faveur du respect des droits de l'homme, du renoncement à la force et à la terreur et du règlement pacifique des différends.

D'une façon générale, nos contacts avec les mouvements de libération revêtent un caractère à la fois personnel et informel, de façon à ce qu'ils ne puissent apparaître comme le signe d'une reconnaissance officielle. Nos contacts conservent donc par définition un caractère occasionnel et sont établis sur une base ad hoc. Compte tenu du degré d'importance attribué à chaque organisation, ces contacts interviennent à un niveau plus ou moins élevé et à une fréquence plus ou moins régulière. Sur cette base, l'OLP et l'ANC sont jusqu'ici les seuls mouvements avec lesquels un contact a été noué au niveau du Chef du Département.

Il n'en va pas de même pour les mouvements d'insurrection, à l'égard desquels la diplomatie suisse a adopté une attitude encore plus réservée: en principe, les contacts sont très limités en territoire suisse et ceux qui sont noués sur le terrain restent empreints d'une extrême discrétion.

Ces principes valent également pour nos missions à l'étranger: s'il leur est recommandé d'adopter dans ces circonstances un "low profile", la pratique de contacts directs avec certains mouvements est désormais assez largement répandue.

Proche-Orient : l'OLP

La nébuleuse des mouvements de libération et d'insurrection est en constante mutation, et au-delà de quelques organisations de libération établies de longue date sur la scène internationale, il en existe une quantité d'autres plus ou moins groupusculaires, plus ou moins actives, qui font peu ou ne font pas parler d'elles hors des frontières. C'est à celles qui bénéficient de la plus large audience internationale que nous nous intéressons ici dans les limites définies en introduction, et en premier lieu à l'OLP qui, en raison de son rôle dans le conflit du Proche-Orient et de la reconnaissance internationale dont elle jouit, fait figure d'interlocuteur privilégié.

Les contacts établis en Suisse avec l'OLP remontent à 1971, lorsque des représentants de la Division politique II ont rencontré ceux du bureau encore non officiel de l'OLP à Genève (1). Ces contacts se sont poursuivis depuis lors. Le Chef du DFAE, M. **Pierre Aubert**, a rencontré **Farouk Kaddoumi**, responsable des relations extérieures de l'OLP, en 1981 à Berne, en 1985 à Tunis et en 1987 à Rome (M. Aubert assumait alors la présidence de la Confédération). De son côté, le Secrétaire d'Etat **Edouard Brunner** a rencontré **Yasser Arafat** en 1987 et 1988 à Genève. Parallèlement à ces rencontres informelles de haut niveau, de fréquents contacts sont établis sur une base identique avec le chef de la Mission de l'OLP à Genève, au niveau du Chef de la Division politique II, de son adjoint ou du responsable pour la région ("Sachbearbeiter").

- (1) Parallèlement, des contacts étaient pris au niveau de nos Ambassades au Proche-Orient, contacts devenus aujourd'hui fréquents.
- Sur la question des bureaux de liaison établis en Suisse, voir note de dossier du 21 novembre 1986 de la DDIP sur le statut juridique des bureaux de liaison en Suisse (-réf. : PB25-66)
 - Voir aussi la directive 805.1.

Ces rencontres ad hoc sont consacrées aussi bien à des échanges de vues qu'à des requêtes spécifiques (bons offices; questions relatives au bureau de liaison à Genève).

Afrique : les mouvements d'Afrique australe

Le contexte est totalement différent avec l'**ANC** (African National Congress), seul mouvement de libération ne luttant pas contre un pouvoir colonial et dépourvu d'une véritable organisation armée. Toutefois son influence au sein de la communauté noire est largement reconnue, au même titre que sa place légitime dans une éventuelle négociation sur l'avenir de l'Afrique du Sud.

Si des contacts occasionnels avec l'**ANC** débutent dans les années 70 par l'intermédiaire de nos Ambassades en Afrique, c'est en 1986 que s'établissent des relations à haut niveau, au moment où le Conseil fédéral lance le programme des mesures positives visant à favoriser le rapprochement entre les communautés sud-africaines. Le chef du DFAE, M. **Pierre Aubert** reçoit en 1986 à Berne **Olivier Tambo**, président de l'**ANC**, lequel rencontre en 1987 en compagnie de **Thabo Mbeki**, chef de l'information de l'organisation, l'Ambassadeur Troendle à Harare. En 1988, le Secrétaire d'Etat **Edouard Brunner** reçoit secrètement à Berne le chef du Département des Affaires internationales **Makatini**, puis le chef du DFAE **René Felber** et le Chef de la Division politique II rencontrent le représentant de l'**ANC** en RFA, **Mohamed Seedat**. Enfin, en 1989, l'Ambassadeur Hollenweger s'entretient à Lusaka avec **James Stuart**, "Member National Executive Committee of the ANC", et **Willie Kgositsile**, "Deputy Head of Department of Arts and Culture". La plupart de ces contacts de haut niveau se limitent à un échange de vues; ils n'excluent pas d'autres contacts à un niveau inférieur, tels ceux établis en juillet 1989 à Lausanne par des collaborateurs du Secrétariat politique et de la Division politique II à l'occasion du séminaire sur l'avenir économique de l'Afrique australe.

La **SWAPO** (South West African People's Organisation) présente les caractéristiques du mouvement de libération classique: organisation armée et partis politiques actifs sur un territoire colonisé. Elle est promise depuis l'accord tripartite de décembre 1988 à un avenir politique important dans la perspective des élections de novembre 1989 et de la formation du premier gouvernement namibien indépendant.

Les contacts à haut niveau remontent à **1979**, entre l'Ambassadeur **Edouard Brunner** et **Sam Nujoma**, chef de la **SWAPO** à Genève. En **1982**, dans cette même ville, les Ambassadeurs Pictet et Ritter reçoivent à leur tour le leader de la **SWAPO**, puis, en **1987**, les Ambassadeurs Andres et Rüegg accueillent **Sam Nujoma** en compagnie du Secrétaire des finances et du représentant de la **SWAPO** pour l'Europe. Enfin, le chef de la Division politique II reçoit à Berne, en **1989**, le représentant de la **SWAPO** pour les pays francophones d'Europe.

L'**UNITA** (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola) est, à l'origine, un mouvement armé de libération qui a pris la forme d'un mouvement d'insurrection en poursuivant sa lutte au-delà de l'indépendance après avoir été écarté du pouvoir en 1975 par le **MPLA** avec l'aide des Cubains. Aucun contact de haut niveau ne semble avoir eu lieu en Suisse avant les années 80. Plusieurs personnalités militaires et civiles ont rencontré en **1988** à Genève **Huambo Lussito**, "Head of military intelligence". La même année, le secrétaire d'Etat **Edouard Brunner** et l'adjoint du Chef de la Division politique II rencontraient à Genève **Jonas Savimbi**, le Chef de l'**UNITA**.

Afrique : le Polisario

Le **Polisario** (Fronte popular de liberacion de Segura el Aumra y Rio de Oro), fondé en **1977**, est un mouvement politique et armé, actif surtout depuis l'annexion du nord du Sahara Occidental par le Maroc après le départ des Espagnols. La proclamation par le **Polisario** de la République arabe saharouie démocratique en **1976** lui interdit l'accès au statut de mouvement de libération dans

les instances internationales. Des contacts, jusqu'en 1988, ont eu lieu au niveau du responsable pour la région et se sont élevés en 1989 au niveau du Chef de la Division politique II qui a rencontré le représentant du **Polisario** à Genève, et du Secrétaire d'Etat **Klaus Jacobi** qui a reçu le responsable des relations extérieures du **Polisario** venu requérir, dans le cadre de la politique de bons offices de la Suisse, une participation au processus de paix.

Amérique latine

Dans le contexte latino-américain, des représentants du **FMLN** salvadorien (Frente Farabundo Marti para la Liberación Nacional), qui détient toutes les caractéristiques d'un mouvement d'insurrection, et de son aile politique, ont été reçus à plusieurs reprises ces dernières années à Berne pour des échanges de vues, au niveau du responsable pour la région et du suppléant du Chef de la Division politique II et de celui du service des droits de l'homme . Pour ce qui concerne la **Contra** nicaraguayenne, le Chef de la Division politique II a reçu, en 1985, à Berne, **Arturo Cruz**, l'un des chefs du mouvement armé, à la requête de ce dernier venu se renseigner sur les possibilités d'ouvrir un bureau d'information à Genève(1).

(1) Des contacts occasionnels et informels existent également sur le terrain entre des diplomates suisses et des représentants de plusieurs organisations de guérilla actives en Amérique latine.

Asie

Dans le contexte asiatique, les contacts établis en Suisse avec l'**opposition afghane** se limitent à quelques rencontres occasionnelles en Suisse, dont une entrevue, en 1984 à Berne, entre l'Ambassadeur Hugentobler alors Chef de la Division politique II, et un représentant du roi en exil à Rome (1).

Pour ce qui concerne le Sri Lanka, il existe à Berne un bureau du **LTTE** (Liberation Tigers of Tamil Eelam), organisation de guérilla tamoule avec laquelle toutefois aucun lien n'a été établi jusqu'ici.

Aucun contact n'est signalé à Berne avec des organisations aussi diverses que la **RENAMO** mozambicaine, le **M-19** colombien, l'**EPFL** et le **TPFL** éthiopiens, le **SLM** somalien, le **SPLA** soudanais, la **MAP** philippine ou les **Moudjahidine** iraniens notamment. Certains contacts peuvent toutefois exister sur le terrain, sur une base ad hoc. Mais la pratique reste très discrète et réservée à l'égard des mouvements assimilés à des organisations terroristes, à l'instar du **M-19** colombien.

Les gouvernements en exil

Il faudrait sans doute réserver une mention spéciale pour les gouvernements ou représentants des territoires non reconnus par la Suisse et pour les gouvernements en exil. Dans le premier cas, la politique officielle veut que les représentants du gouvernement suisse s'abstiennent en principe de tout contact. En fait, les conditions sont similaires à celles qui prévalent pour les mouvements de libération ne jouissant pas d'une large reconnaissance internationale : les contacts ne doivent en aucun cas revêtir un caractère officiel ou être susceptibles d'apparaître comme

1) Des contacts ont été noués à Peshawar entre des représentants de notre Ambassade au Pakistan et des mouvements de résistance sur place.

le signe d'une reconnaissance officielle (1). Ainsi en est-il notamment de nos relations avec les représentants de Taiwan, du Tibet ou de la zone turque de Chypre. La rencontre, en 1988 dans une confiserie bernoise, de l'adjoint du Chef de la Division politique II et d'un représentant du Dalaï Lama témoigne du caractère très informel que tout contact doit nécessairement revêtir.

En revanche, l'attitude de la Suisse est plus nuancée dans le second cas, à l'égard des gouvernements en exil, avec lesquels tout contact n'est pas exclu à priori. Ainsi en est-il du **Kampuchéa démocratique** qui bénéficie d'une large reconnaissance internationale lui permettant notamment d'occuper le siège cambodgien aux Nations Unies. Le Chef du DFAE **Pierre Aubert** avait reçu en 1984 l'un des représentants du gouvernement cambodgien en exil, **M. Son Sann**, qui a également rencontré les Secrétaires d'Etat **Edouard Brunner** et **Klaus Jacobi** en 1985, 1988 et 1989 et le Chef de la Division politique II en 1986. Ce dernier avait en outre rencontré, en 1987 à Genève, le chef de la fraction Khmer rouge au sein du Kampuchéa démocratique, **M. Khieu Samphan**.

- (1) La politique de neutralité ne commande dans un premier temps ni réserve ni équilibre de traitement à l'égard des parties, ce qui permet ainsi à la Suisse de prendre parti en fonction de ses propres intérêts. Mais l'établissement de relations avec l'une des parties implique dès lors l'interruption des relations entretenues avec la partie adverse (voir la directive 805).

Alain Guidetti
(Div. politique II)

Annexes : - Tableau synoptique
- Directives 805; 805.1; 160

Les contacts établis en Suisse avec les mouvements de libération

	OLP	ANC	SWAPO	UNITA	POLISARIO	FMLN	KAMPUCHEA
Chef DFAE	☐	●+☐					●
Secr. d'Etat	●	☐	●+☐	●	☐		●
Chef Div.pol II (et adjoint)	☐	☐	☐	●	☐	☐	
"Suchbearbeiter"	☐				☐	☐	
DMF				☐			

● : le chef du mouvement

☐ : un haut responsable du mouvement

VERKEHR MIT VERTRETERN VON DER SCHWEIZ NICHT ANERKANNTENSTAATEN BZW. REGIERUNGEN

Das Departement hat die Erfahrung gemacht, dass bei den Missionen und Posten bezüglich der gegenüber den Vertretern von der Schweiz nicht anerkannter Staaten bzw. Regierungen einzunehmenden Haltung eine gewisse Unsicherheit herrscht.

In der Tat handelt es sich dabei einerseits um solche Gebiete, die Bestandteile auf Grund internationaler Abmachungen zweigeteilter Staaten sind (Deutsche Demokratische Republik [DDR], Nordvietnam, Nordkorea) und andererseits um Formosa, das sich dem Herrschaftsanspruch der Volksrepublik China nicht unterworfen hat. Alle vier Fälle liegen in besonderem Masse im Brennpunkt der west-östlichen Auseinandersetzung. Die ultimative Haltung der rivalisierenden Regierungen hat das Departement vor die Wahl gestellt, entweder keine der beiden oder nur die eine Regierung anzuerkennen. Die Neutralitätspolitik verlangt von der Schweiz weder Abstinenz noch Gleichschaltung, und so wurde die den gegenwärtigen schweizerischen Interessen entsprechende Lösung getroffen, indem der Bundesrat für Bonn, Saigon, Seoul und Peking optierte. Normale Beziehungen mit diesen Regierungen setzen aber voraus, dass alles vermieden wird, was auch nur als de facto-Anerkennung der Regierungen von Pankow, Hanoi, Pyongyang und Taipeh angesehen oder gewertet werden könnte. Das Departement möchte daher für den Verkehr mit den Vertretern dieser vier Regierungen folgende Empfehlungen geben, wobei es ihm bewusst ist, dass deren Befolgung für die Vertretungen - besonders im kommunistischen Machtbereich - mit gewissen Unannehmlichkeiten verbunden sein kann:

- a) Ganz allgemein soll gegenüber den Vertretungen nicht anerkannter Regierungen alles vermieden werden, was in Richtung

einer Anerkennung ausgelegt werden könnte. Es bleibt zum grossen Teil dem Fingerspitzengefühl der Beamten überlassen, den den lokalen Usanzen innerhalb des diplomatischen Korps am besten angepassten Weg zu finden. Im Zweifelsfall wäre das Departement für Rückfrage dankbar.

- b) Keinesfalls dürfen sich die Vertretungen von den Vertretern nicht anerkannter Regierungen das Gesetz des Handels vorschreiben lassen. Der Antritts- oder Abschiedsbesuch z.B. des Botschafters der DDR hat nichts mit Courtoisie zu tun, sondern ist eine gezielte politische Handlung und verpflichtet die schweizerischen Missionschefs damit zu nichts. Antrittsbesuche - sofern sie sich nicht überhaupt vermeiden lassen - sind nicht zu erwidern, und noch weniger ist die Initiative zu offiziellen oder auch nur privaten Visiten zu ergreifen. Mit Rücksicht auf den Vietnam-Konflikt können jedoch allfällige Antrittsbesuche nordvietnamesischer Vertreter erwidert werden, weil sich dabei die Gelegenheit ergeben kann, die Politik der guten Dienste der Schweiz zu erläutern. Diese Vertreter sollen nicht gemieden werden.
- c) An Nationalfeiertags- und anderen offiziellen Empfängen der fraglichen Vertreter, aber auch an deren Begrüssung und Verabschiedung durch das diplomatische Korps auf Flugplätzen usw. sollen die schweizerischen Vertretungen nicht teilnehmen und andererseits sollen diese Diplomaten natürlich noch weniger zur Bundesfeier und anderen schweizerischen Empfängen eingeladen werden.

Falls die Regierung des Residenzlandes zu Veranstaltungen aufbietet, die sie zu Ehren von Vertretern der von der Schweiz nicht anerkannten Regierungen (z.B. bei Staatsvisiten) organisiert, so sollen diese Einladungen unter irgendeinem Vorwand abgelehnt werden.

- d) Wenn Vertreter nicht anerkannter Regierungen ihre Ankunft oder Abreise den schweizerischen Vertretungen schriftlich anzeigen, ihre Visitenkarten abgeben lassen usw., steht es

- den Missions- oder Postenchefs frei, im eigenen Namen zu antworten. Wichtig ist, dass diese schriftlichen Äusserungen keinen offiziellen Charakter haben. Natürlich ist es umgekehrt zu unterlassen, den fraglichen Vertretungen Ankunft oder Abreise der schweizerischen Missions- oder Postenchefs zu melden oder sonstige die Initiative zu einem Briefwechsel zu ergreifen.
- e) Gegen Kontakte auf rein persönlicher Basis, die sich an gesellschaftlichen Anlässen bei Dritten ergeben können, hat das Departement nichts einzuwenden; sie sollen aber nicht zu gegenseitigen Besuchen in den eigenen Vertretungen führen, ausser mit Vertretern Nord-Vietnams, sofern die Gespräche dazu dienen können, den Vietnam-Konflikt oder die allfälligen guten Dienste der Schweiz zu erörtern (vgl. im übrigen lit. a).
- f) Besondere Zurückhaltung wird gegenüber den Vertretern der DDR empfohlen. Bei den Nordkoreanern ist die Tatsache, dass die Schweiz in der Neutralen Ueberwachungskommission in Panmunjon vertreten ist, angemessen zu berücksichtigen. Bezüglich Nord-Vietnams ist die Möglichkeit einer neuen Genfer Konferenz im Auge zu behalten, ohne dass diesbezügliche Initiativen zu ergreifen sind, es sei denn auf Weisung des Departements.
- g) Das Departement bittet, über allfällige Kontakte der Abteilung für Politische Angelegenheiten zu berichten.

KONTAKTE MIT VERTRETERN DER PLO

1. Die Haltung der Schweiz gegenüber der PLO
 - 1.1. Die PLO stellt die wichtigste palästinensische Organisation dar. Sie spielt im Nah-Ost-Konflikt eine bedeutende Rolle und unterhält weltweit 130 Verbindungsbüros, von denen 65 als Botschaft anerkannt werden. Dadurch haben die PLO-Vertreter in vielen Staaten einen diplomatischen Status und nehmen an den Aktivitäten des diplomatischen Korps teil. Seit 1974 wird der PLO im Rahmen der UNO ein Beobachterstatus zuerkannt, aufgrund dessen sie in Genf mit einer bei der UNO akkreditierten Beobachtermision vertreten ist.
 - 1.2. Der Bundesrat hat in wiederholten Stellungnahmen erklärt, dass die Kontakte mit der PLO im Interesse des Departements liegen und uns erlauben, einerseits von dieser Organisation Informationen aus erster Hand über den Nah-Ost-Konflikt zu erhalten und andererseits der PLO unseren Standpunkt in diesem Konflikt darzulegen. Zu diesem Zweck halten wir diskret einen direkten Informationskanal zur PLO offen. Bekanntlich schliesst jedoch das Prinzip, dass wir auf der Grundlage des Völkerrechts nur Staaten, aber keine Regierungen und keine Organisationen anerkennen, a priori eine Anerkennung der PLO aus. Die Kontakte erfolgen deshalb so, dass sie nicht als Beziehungen im Sinne einer offiziellen Anerkennung missdeutet werden können. Folgerichtig enthalten wir uns jeglicher Stellungnahme zum Verhältnis zwischen der PLO und dem palästinensischen Volk (Frage des Alleinvertretungsanspruchs).
 - 1.3. Auf der Grundlage dieser Ueberlegungen haben wiederholt Kontakte zwischen dem Departement und der PLO stattgefunden: Bundesrat Aubert hat Farouk Kaddoumi, der für die Aussenbeziehungen der PLO zuständig ist, 1981 und

20.5.1987

1987 in Bern empfangen und traf mit ihm im Mai 1985 in Tunis zusammen. Ebenso haben sowohl (seit 1971) Kontakte der Politischen Abteilung II mit PLO-Abgesandten in Genf als auch im Ausland zwischen unseren Botschaftsangehörigen und PLO-Vertretern stattgefunden.

1.4. Die Frage der Kontakte zur PLO unterscheidet sich prinzipiell von der Frage unserer Haltung z.B. gegenüber Regierungen von Gebieten, die wir nicht als Staaten anerkennen (Taiwan). In solchen Fällen enthalten wir uns jeglicher Kontakte.

1.5. Von anderen Befreiungsorganisationen unterscheidet sich die PLO graduell sowohl durch ihre bedeutende Rolle als eine selbständige Partei in einem internationalen Konflikt als auch durch das Ausmass ihrer internationalen Anerkennung insbesondere im Rahmen der UNO. Aufgrund dieser Ueberlegungen gehen unsere Kontakte mit der PLO über das Niveau unserer informellen, meist streng vertraulichen Informationskontakte mit anderen Befreiungsorganisationen hinaus.

2. Richtlinien zur Präzisierung der Weisung 805 für Kontakte mit PLO-Vertretern

zu a) Die Kontakte sollen nach Möglichkeit - und diese ist vor allem im Ausland gegeben - einen informellen, persönlichen Charakter haben, keinesfalls darf durch ihre Form die Bereitschaft zu einer offiziellen Beziehung zur PLO in Richtung einer Anerkennung angedeutet werden. Eine Orientierungshilfe bilden die lokalen Usancen und das Verhalten der Diplomaten anderer westlicher, insbesondere neutraler Staaten. Eine gewisse Offenheit gegenüber Initiativen der PLO-Vertreter ist jedoch im Rahmen der hier festgelegten Richtlinien möglich, soweit sie schweizerischen Interessen (z.B. der Informationsbeschaffung

20.5.1987

oder der Darlegung unserer Positionen) dient, dabei soll - bei besonderen Gegebenheiten - ein Kontakt in den Räumlichkeiten der Botschaft oder in jenen der PLO-Vertretung nicht ausgeschlossen werden.

zu b) Nach wie vor ist eine den Umständen entsprechende Zurückhaltung gegenüber Kontakten mit PLO-Vertretern notwendig als Ausdruck, dass sich unsere grundsätzliche Haltung nicht geändert hat. Die Initiative zu einer Kontaktaufnahme soll im Prinzip nicht von schweizerischer Seite ausgehen.

zu c) Es ist ausgeschlossen, an einem Empfang für den PLO-Nationalfeiertag (1. Januar) teilzunehmen oder PLO-Vertreter zum 1. August-Empfang einzuladen. Auf eine Einladung zu einem offiziellen Empfang, der nicht von der PLO-Vertretung durchgeführt wird, jedoch im Zusammenhang mit dem Palästinenserproblem steht (wie beispielsweise ein Empfang anlässlich des von der UNO-Generalversammlung beschlossenen Internationalen Solidaritätstags für das palästinensische Volk, 1. Dezember), kann bezüglich Teilnahme und Rang des Teilnehmers u.U. gemäss lokalen Usancen und der Reaktion anderer westlicher Staaten reagiert werden, wobei sich generell die Einhaltung eines "low profile" empfiehlt. Ist der PLO-Vertreter Doyen des diplomatischen Corps, sind offizielle Kontakte mit ihm, die sich ausschliesslich aus dieser Doyen-Funktion ergeben, zulässig.

zu

d/e/f Bezüglich der in den letzten drei Abschnitten der Weisung 805 erläuterten Aspekte solcher Kontakte hat sich das Verhalten an den dargestellten Prinzipien zu orientieren, wobei der Missionschef im Einzelfall über die Form der Kontakte und die Zweckmässigkeit eines Berichts an die Zentrale zu entscheiden hat.

20.5.1987

VERHALTEN DER VERTRETUNGEN BEI REVOLUTIONEN UND
BÜRGERKRIEGEN

1. Botschaften

Zu den Aufgaben der diplomatischen Vertretungen gehören in erster Linie die Aufrechterhaltung der Beziehungen und die Regelung laufender Angelegenheiten mit der Regierung des Gastlandes, die Beobachtung und Berichterstattung über die von dieser befolgte Politik sowie die Wahrnehmung der schweizerischen Interessen. Dazu kommt möglicherweise die Ausübung von Schutzmandaten. Diese Aufgaben können nur dann erfüllt werden, wenn die Vertretung jeweils der Regierung des Staates, bei dessen Oberhaupt sie beglaubigt ist, folgt. Verlässt also eine Regierung ihren Sitz, so hat die bei ihr akkreditierte schweizerische Mission ihr grundsätzlich zu folgen. Normalerweise werden die notwendigen Vorkehrungen für fremde Botschaften durch das Protokoll des Aussenministeriums veranlasst.

Ausnahmen können sich ergeben bei Revolutionen und Bürgerkriegen. Verlässt eine Regierung die Hauptstadt und ist vorzusehen, dass höchstwahrscheinlich neue Machthaber die Staatsgewalt ergreifen werden, so empfiehlt es sich für die Botschaft, an Ort und Stelle zu bleiben. Entstehen bürgerkriegsähnliche Zustände, verlässt eine Regierung deswegen ihre Hauptstadt und erscheint der Ausgang des Konfliktes zweifelhaft, so kann sich auch eine Teilung der Vertretung rechtfertigen. Ein Teil der Botschaft, normalerweise mit dem Missionschef an der Spitze, hätte der Regierung zu folgen, der andere an Ort und Stelle zu bleiben, um gegebenenfalls mit den revolutionären Machthabern in Kontakt zu treten.

Allgemein ist zu sagen, dass die Neuerrichtung einer Botschaft, die Entsendung besonderer politischer oder wirtschaftlicher Vertreter, ja auch die Ernennung eines neuen Missionschefs schwieriger ist und heiklere Fragen aufwirft als das Weiterbestehenlassen bereits errichteter Vertretungen, indem die Neuakkreditierung einer diplomatischen Mission in der Regel die Anerkennung des betreffenden Staates bedeutet.

In allen diesen Fällen werden die Vertretungen ersucht, wenn immer möglich vorher Instruktionen des EDA einzuholen. Entscheide müssen der Zentrale vorbehalten bleiben, die immer vom Grundsatz ausgeht, dass die Schweiz Staaten, nicht Regierungen, anerkennt; Regierungswechsel berühren somit die diplomatischen Beziehungen der Schweiz mit dem fremden Staate nicht.

2. Konsularische Vertretungen

Aufgabe der konsularischen Vertretungen ist in erster Linie die Wahrung der Rechte und Interessen der Schweizerbürger sowie die Pflege der wirtschaftlichen Beziehungen. Zu diesem Zwecke haben sie sich an die örtlichen Behörden ihres Amtsbezirkes zu wenden. Grössere Bedeutung kommt den Konsulaten in denjenigen Staaten zu, in denen die Schweiz keine diplomatische Mission unterhält. Im allgemeinen kann man sagen, dass die Tätigkeit der konsularischen Vertretungen örtlich beschränkt ist. Schon daraus ergibt sich, dass als Grundsatz für die Konsulate gelten muss, an Ort und Stelle zu verbleiben, um zwecks Erfüllung ihrer Aufgaben mit den die Macht ausübenden lokalen Behörden in Verbindung zu sein.

Eine Evakuierung der Konsulate kann im allgemeinen nicht in Frage kommen - es sei denn, dass sich im betreffenden Konsularbezirk überhaupt keine Schweizer mehr befinden

und keine schweizerischen Interessen mehr wahrzunehmen sind. Es kann sich jedoch auch in diesem Falle als zweckmässig erweisen, dass ein Konsulat an Ort und Stelle bleibt. Gerade bei Revolutionen und bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen ist es einem Konsulat ohne weiteres möglich, mit den lokalen de facto-Behörden in Verbindung zu treten, ohne dass daraus auf deren Anerkennung geschlossen oder eine andere politische Folgerung gezogen werden kann. Es ergibt sich so die Möglichkeit, zwanglos und unauffällig Beziehungen mit den neuen Machthabern aufzunehmen und Beobachtungsposten zu unterhalten, die für das Departement von Wert sein können. Die Neuerrichtung von Konsulaten ist schwieriger und kann mit heiklen Fragen verknüpft sein, insbesondere dann, wenn für einen neuen konsularischen Vertreter das Exequatur verlangt werden muss. In der Völkerrechtspraxis ist zwar umstritten, ob ein Gesuch um Erteilung des Exequaturs und dessen Annahme die Anerkennung der betreffenden Regierung bedeutet oder nicht. Es gibt jedoch zahlreiche Präzedenzfälle, in welchen dies bejaht wurde.

Man wird natürlich auch hier auf die Umstände des Einzelfalles abstellen müssen. Die Posten werden gebeten, sich jeweils an das Departement zu wenden und wenn immer möglich seinen Entscheid abzuwarten.