

POLITISCHE ABTEILUNG II

Bern, 12. November 1991

p.B.15.21.Kamp.-HC/HSK

Notiz an Bundesrat Felber

Neue Entwicklungen im Kambodscha-Konflikt;
Unsere Beziehungen zu diesem Land

Vorliegendes Papier soll einen gerafften Ueberblick über die jüngere Geschichte des seit über zwanzig Jahren von einem blutigen Bürgerkrieg heimgesuchten Landes geben und geht etwas einführlischer auf das in Paris am 23. Oktober 1991 unterzeichnete Friedensabkommen ein, sowie auf die Rolle, welche der UNO im Friedensprozess zgedacht wird.

In einem 3. Teil werden die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Kambodscha dargelegt und Vorschläge für deren künftige Gestaltung unterbreitet (wir haben die diplomatischen Beziehungen seit 1979, d.h. nach dem Einmarsch der vietnamesischen Truppen, eingefroren). In einem weiteren Kapitel werden die schweizerischen Mitwirkungsmöglichkeiten an der Aktion der UNO zugunsten Kambodschas angesprochen.

1. Zeittafel

- 1863-1945: Kambodscha unter französischem Protektorat
- 1953: Anerkennung der vollständigen Unabhängigkeit durch Frankreich
- 1955: Nach den ersten freien Wahlen, wird Sihanouk Ministerpräsident. Er kann mit Hilfe einer neutralen Schaukelpolitik Kambodscha aus dem Vietnam Konflikt weitgehend herauszuhalten.
- 1970: Sturz von Sihanouk durch den Oberkommandierenden der Armee, Lon Nol
- 1970-1975: Kampf der Koalition der Roten Khmer und Sihanouks Kräften gegen Lon Nol
- 1975-1979: Eroberung Phom Penhs durch die Roten Khmer; Terrorherrschaft Pol Pots, der ca. 1 Mio. Kambodschaner zum Opfer fallen.
- 1979: Einmarsch Vietnams, Sturz Pol Pots
- 1982: Sihanouk, Son Sann und Khieu Samphan einigen sich auf die Bildung der Widerstandskoalition des "Demokratischen Kampuchea".
- 1989: Das Gros der vietnamesischen Besatzungstruppen wird zurückgezogen.
- 1990: - Die fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates einigen sich nach mehreren Verhandlungsrunden auf einen umfangreichen Rahmenplan zu einer umfassenden Lösung des Kambodscha-Konflikts

- Die 4 kambodschanischen Bürgerkriegsparteien, nämlich die **Royalisten** (FUNCINPEC, Nationale Einheitsfront für ein unabhängiges, friedliches und genossenschaftliches Kambodscha, Sihanoukisten), **die Republikaner** (FNLPK, Nationale Front zur Befreiung des Khmer Volkes unter Son Sann), **Rote Khmer** (Khieu Samphan) und die Partei der gegenwärtigen Regierung **Hun Sens** bilden einen zwölfköpfigen "Obersten Nationalrat" (CNS) und akzeptieren den UNO-Rahmenplan.
- Die fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates einigen sich auf einen detaillierten Friedensplan für Kambodscha.

1991: Sihanouk wird zum Präsidenten des CNS gewählt. Der UNO-Friedensplan wird mit einigen Änderungen gutgeheissen.

2. Unterzeichnung des Kambodscha-Abkommens/Rolle der UNO

Das am 23. Oktober 1991 in Paris durch Sihanouk als Präsidenten des CNS, UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar sowie 18 Garantiemächten unterzeichnete Vertragswerk setzt sich aus vier Dokumenten zusammen:

- Der "**Acte final**" bezieht sich auf die "tragische jüngere Geschichte Kambodschas" und stipuliert die Förderung und Respektierung der Menschenrechte und der fundamentalen Freiheitsrechte. Vom **IKRK** wird der Einsatz zur **Befreiung der Kriegsgefangenen und der politischen Häftlinge** verlangt.
- Das "**Uebereinkommen für eine globale politische Regelung**" ist das zentrale Vertragsinstrument. Es sieht vor, dass der **CNS** Mitte November 1991 in Phnom Penh die **Staatsautorität** übernimmt und sie gleichzeitig **weitgehend an eine UNO-Aufsichtsbehörde** (United Nation Transitional Authority in Cam-

bodia, UNTAC) delegiert. Deren Chef hat als direkter Vertreter des UNO-Generalsekretärs theoretisch alle Vollmachten, die Entscheide des CNS auf Vertragskonformität zu prüfen und gegebenenfalls abzuändern. Es ist das erste Mal, dass die UNO über ihre traditionelle Rolle als Ueberwacher von Wahlen oder eines Waffenstillstandes hinaus eine solch weitgehende und schwierige Verwaltungsaufgabe übernimmt. Der zivile Teil des Auftrages sieht vor, dass die UNO die Vorbereitung und Durchführung der für das **Frühjahr 1993 geplanten freien Wahlen** (nach einem Proporzsystem mit Provinzlisten) für eine verfassungsgebende Versammlung überwacht. Zu diesem Zweck übt sie eine "direkte Kontrolle" über alle Instanzen aus, welche die Wahlen beeinflussen können, namentlich in den 5 Ressorts Aussenpolitik, Verteidigung, Finanzen, öffentliche Sicherheit und Informationspolitik. Die UNTAC folgt dabei den Konsensentscheiden des CNS oder bei fehlendem Konsens dem Rat Sihanouks.

Zur **militärischen Aufgabe** der UNTAC gehört die Ueberwachung des **Waffenstillstandes** sowie die **Kasernierung aller vier Armeen**, d.h. der Regierungstruppen und der drei Armeen der Widerstandskoalition. Diese Armeen sollen bis zur Einschreibung der Wähler zu mindestens 70% demobilisiert werden, die restlichen 30% werden, wenn möglich bis zu den Wahlen oder unmittelbar danach, entwaffnet und könnten später die neue Armee bilden. Die UNTAC ist dabei auf den guten Willen der Vertragsparteien angewiesen, welche die Informationen über die bisher kaum bekannten Truppenstärken und Waffenlager und -verstecke zu liefern haben.

Die UNTAC überwacht auch den **Abzug aller ausländischen Militärs**, namentlich der noch im Lande verbleibenden vietnamesischen Militärberater. Schliesslich muss noch die Rückkehr der über **300'000 Flüchtlinge** entlang der thailändischen Grenze frei von Pressionen der früheren Kriegsparteien organisiert werden.

- Uebereinkommen über die Souveränität und Neutralität definiert die Beziehungen Kambodschas mit der internationalen Gemeinschaft.
- Erklärung über den Wiederaufbau sowie eine Absichtserklärung über den Wirtschaftsaufstieg, der sich vor allem auf den Privatsektor abstützen soll.

3. Anstehende Entscheide

3.1. Gestaltung unserer Beziehungen zu Kambodscha

a) Frühere Situation

Die Schweiz anerkannte Kambodscha am 3. September 1957 und nahm 1963 mit der Akkreditierung unseres in Jakarta residierenden Botschafters diplomatische Beziehungen mit Phnom Penh auf. Von 1977-1979 war dort unser Botschafter in Peking akkreditiert. Nach der vietnamesischen Invasion und der Einsetzung der Regierung Heng Samrin fror die Schweiz die diplomatischen Beziehungen de facto ein, da Kambodscha als besetztes Land mit einer von der Besatzungsmacht eingesetzten Regierung betrachtet wurde. Seither haben wir weder offizielle Beziehungen mit dem Regime von Phnom Penh noch mit der Koalitionsregierung des demokratischen Kampuchea (zusammengesetzt aus den Fraktionen Prinz Norodom Sihanouks, Son Sanns und der Roten Khmer/Khieu Samphan).

Informelle Kontakte haben wir mit Vertretern der Widerstandskoalition gehabt, nie jedoch mit Vertretern der Regierung von Phnom Penh. (Son Sann wurde 1984 von Bundesrat Aubert, 1985 von Staatssekretär Brunner, 1989 von Staatssekretär Jacobi, 1986 von Botschafter Rüegg, damaliger Chef der Politischen Abteilung II, empfangen. Letzterer traf 1986 in Genf auch mit Khieu Samphan zusammen.)

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass wir mit Unterbrechungen zwischen 1964 und 1972 in Phnom Penh über eine Konsularagentur verfügten, die in ein Konsulat unter der Leitung eines Honorarkonsuls umgewandelt, 1975 jedoch geschlossen wurde.

b) Humanitäre Hilfe

Die Schweiz leistet seit Jahren nicht unerhebliche Beiträge zugunsten der sich in Thailand aufhaltenden kambodschanischen Flüchtlinge. Diese Hilfe, welche der UNBRO (United Nations Border Relief Operation) zur Verfügung gestellt wird, betrug 1989 7 Mio., 1990 5 Mio. und wird 1991 2 Mio. Fr. betragen.

Im weiteren unterstützt die Schweiz seit 1986 ein Spitalprojekt des SRK in Takeo (südlich von Phnom Penh). Diese Hilfe betrug 1989 375'000 Fr., 1980 855'000 Fr. und wird 1991 278'000 Fr. erreichen. Den am 30. September 1991 durch den UNO-Generalsekretär erlassenen Aufruf zur Beteiligung an der Repatriierung der ca. 300'000 Kambodscha-Flüchtlinge entlang der Grenze zwischen Kambodscha und Thailand beantworteten wir wie folgt:

"A différentes reprises dans le passé, le gouvernement suisse a signalé son accord avec un éventuel programme pour le rapatriement volontaire de réfugiés cambodgiens ainsi que son intention de participer à une action coordonnée par le HCR. Nous tiendrons compte de ces déclarations lors de la prochaine Pledging Conference du HCR et soutiendrons le programme prévu pour préparer le rapatriement volontaire. Il va de soi que la Suisse participera également au programme effectif de rapatriement.

Je suis convaincu que l'office de secours des Nations Unies pour les réfugiés et déplacés cambodgiens, qui a déjà accompli dans le passé et dans des conditions difficiles un travail extraordinaire, continuera de jouer un rôle important de coordination au cours de la phase de transition. Le gouvernement suisse continuera de soutenir les activités de l'UNBRO aussi longtemps que cela s'avérera nécessaire."

Unter den bisher herrschenden Bedingungen erwies sich die Leistung von schweizerischer **Entwicklungszusammenarbeit** in namhaftem Umfang als kaum möglich. Die DEH beschränkte sich daher auf eine bescheidene finanzielle Unterstützung eines HEKS-Projektes und Gewährung von Stipendien. Im Hinblick auf das Pariser Friedensabkommen und die bevorstehende Rückführung von Flüchtlingen hat unser in Bangkok stationierter Entwicklungskoordinator die **Umlagerung** humanitärer Hilfe nach Kambodscha hinein sowie die Möglichkeiten einer **Verstärkung** der Entwicklungszusammenarbeit überprüft.

c) Frage der Wiederaufnahme unserer diplomatischen Beziehungen

Gemäss konstanter völkerrechtlicher Praxis anerkennt die Schweiz **Staaten** und **nicht Regierungen**. Die Suspendierung der diplomatischen Beziehungen im Gefolge der vietnamesischen Invasion Kambodschas hat keinen Einfluss auf die durch die Schweiz am 3. September 1957 ausgesprochene Anerkennung. **Damit haben wir "nur" über die Gestaltung unserer künftigen Beziehungen zum CNS zu befinden.**

Mit der am 23. Oktober 1991 erfolgten Unterzeichnung des Friedensabkommens und der für den 14. November 1991 vorgesehenen **Aufnahme der Tätigkeit des CNS in Phnom Penh** beginnt die Uebergangszeit, die mit der Durchführung von allgemeinen Wahlen und Bildung einer daraus hervorgehenden Regierung zu Ende gehen soll. Der CNS kann allenfalls als **Uebergangsregierung** bezeichnet werden, die ihre Regierungsfunktionen ausserdem mit der **temporären UNO-Aufsichtsbehörde UNTAC** zu teilen hat. Es ist folglich anzunehmen, dass diese Periode durch eine diffuse Machtverteilung und Ausübung der Regierungsgewalt charakterisiert sein wird. Dem CNS fehlt auch die **demokratische Legitimation**. Es ist noch nicht abzuschätzen, ob es dem CNS, einer Koalition ehemaliger Bürgerkriegsparteien, gelingt, die Bestimmungen des Friedensabkommens auch tatsächlich

praktisch durchzusetzen und loyal mit der UNO zusammenzuarbeiten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dem CNS die **Roten Khmer** als Koalitionspartner angehören, welche für den am kambodschanischen Volk begangenen Genozid verantwortlich sind. Gestützt auf diese Ueberlegungen erscheint uns die **Wiederaufnahme von vollen diplomatischen Beziehungen** mit Kambodscha zum jetzigen Zeitpunkt als verfrüht.

Andererseits scheint es uns auch nicht als opportun, den Beginn einer neuen, zu **vorsichtigen Optimismus** Anlass gebenden Phase in dem nun seit zwanzig Jahren andauernden Bürgerkrieg mit Stillschweigen zu übergehen. Wir schlagen deshalb eine von Ihnen am 14.11.91 an den Präsidenten des CNS zu richtende **Glückwunschbotschaft** (Text beiliegend) vor. Eine **Kontaktnahme** mit dem Präsidenten des CNS auf **Botschafterebene** nach dem 14.11. (Zeitspanne bis Jahresende) scheint uns sehr wünschenswert. Die **Entsendung** unseres in Bangkok residierenden Botschafters in einer **Spezialmission** wäre dafür vorzusehen. Es wäre auch Aufgabe dieser Mission, auf der Grundlage des demnächst vorliegenden Berichts unseres Entwicklungskoordinators den Rahmen unseres künftigen Engagements abzustecken.

Zur Haltung anderer Länder in der Frage der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen mit Kambodscha kann folgendes festgehalten werden:

Oesterreich beabsichtigt, sobald als möglich einen Botschafter (evtl. derjenige in Jakarta) in Kambodscha zu akkreditieren, um einen Beitrag an die politische Konsolidierung der Stellung Sihanouks zu leisten. Im Bereich des Möglichen liegt ein Besuch des Aussenministers Mock in Phnom Penh zu Beginn des nächsten Jahres anlässlich seiner geplanten Reise nach Südostasien.

Schweden: Zeitpunkt und Modalitäten der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen sind noch nicht bekannt. Vermutlich wird der schwedische Botschafter in Bangkok akkreditiert werden.

Finnland hat im Gegensatz zur Schweiz die diplomatischen Beziehungen nie eingefroren. Bisher war der in Hanoi residierende Botschafter akkreditiert. Man beabsichtigt nun den in **Bangkok** residierenden Botschafter beim CNS noch vor dessen Installation zu akkreditieren. Allenfalls wird der finnische Vertreter in einer Art Sondermission an der Installation teilnehmen.

Deutschland verfügt in Phnom Penh über eine Schutzmachtvertretung (Ungarn). Die dort die deutschen Interessen vertretende Person könnte mit Schreiben beim CNS akkreditiert werden.

Belgien beabsichtigt, den belgischen Botschafter in **Bangkok** für Kambodscha mitzuakkreditieren. Voraussetzung dafür sei allerdings die de-facto-Installation des CNS.

Italien gedenkt den CNS anzuerkennen und diplomatische Beziehungen zu diesem aufzunehmen, wobei eine Mitakkreditierung des italienischen Botschafters in **Bangkok** vorgesehen ist.

Frankreich hat einen ausserordentlichen und bevollmächtigten Botschafter ernannt, der ab 15. November in Phnom Penh residieren wird.

In **Grossbritannien** wird die Akkreditierung einer Mission auf Botschafterebene ins Auge gefasst. Geplant ist die Mitakkreditierung des britischen Botschafters in **Bangkok**.

Die USA werden in Phnom Penh eine diplomatische Mission eröffnen, die jedoch nicht beim CNS akkreditiert werden soll (ähnlich einer Mission bei einer internationalen Organisation).

In Kanada wird nicht an eine formelle Anerkennung des CNS gedacht. Dennoch überlegt man, einen "Liaison-Officer" zum CNS zu ernennen (Botschafter oder zugeteilter Diplomat, vermutlich mit Sitz in Bangkok).

Thailand plant die Akkreditierung eines Diplomaten im Rang eines Botschafters beim CNS.

Australien hat bereits seinen Botschafter in Bangkok beim CNS akkreditiert.

Es sei an dieser Stelle bereits angemerkt, dass wir unsererseits für eine spätere Akkreditierung in Phnom Penh unsern in Bangkok residierenden Botschafter vorschlagen würden. Hanoi als ehemalige Besetzungsmacht erscheint nicht opportun, im Vergleich zu Jakarta spricht die geografische Nähe für Bangkok, sowie der Umstand, dass der regionale Entwicklungskordinator ebenfalls in dieser Stadt stationiert ist.

3.2. Schweizerische Unterstützung Kambodschas unter der Schirmherrschaft der UNTAC

a) Einleitung

Der UNO-Sicherheitsrat hat am 31. Oktober 1991 einstimmig und ohne Debatte eine Resolution verabschiedet, mit welcher die in Paris am 23. Oktober 1991 unterzeichneten Verträge vorbehaltlos unterstützt werden. Bereits am 16. Oktober 1991 ist die Entsendung einer "United Nations

Advanced Mission in Cambodia" (UNAMIC) gutgeheissen worden. Ihre Aufgabe wird es sein, bis zur Ingangsetzung der UNTAC den Kamboschanern bei der Aufrechterhaltung des Waffenstillstandes behilflich zu sein und erste Schritte im Hinblick auf die in den Pariser Verträgen vorgesehenen Mechanismen der Leistung guter Dienste zu unternehmen. Für diese Mission werden 268 Personen eingesetzt und zwar 77 internationale Beamte, 75 Lokalangestellte, 50 Verbindungsoffiziere, 20 Offiziere für das Entwicklungsprogramm, ein 40 Personen umfassendes militärisches Verbindungsteam aus Australien sowie 6 Personen für medizinische Zwecke.

b) Mögliches Engagement der Schweiz

Der derzeitige finanzielle Engpass des Bundes sowie die gleichzeitige Beteiligung der Schweiz an der Operation MINURSO setzen dem schweizerischen Engagement in Kambodscha Grenzen. Auf der anderen Seite wäre ein Abseitsstehen der Schweiz an der zugleich grössten und ambitiösten UNO-Operation aller Zeiten international nicht vertretbar. Der Bundesrat hat im Weiteren gegenüber dem Parlament einen schweizerischen Beitrag an die Lösung der Kambodscha-Konflikts in Aussicht gestellt (Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Ott vom 14.2.1990).

Ueber unsere Mission in New York haben wir unsere Bereitschaft für eine Mitwirkung an der UNAMIC bereits signalisiert. In diesem Zusammenhang erreichte uns soeben eine Anfrage der UNO über die Bereitstellung eines Fachmanns für Zollfragen, welcher bereit wäre, an einer Inspektion der kambodschanischen Verwaltung teilzunehmen, die im Dezember durchgeführt werden soll.

Eine schweizerische Mitwirkung in späteren Phasen der UNO-Kambodscha-Aktion wird an einer Sitzung vom 12. November abgeklärt werden. Im Rahmen unserer Möglichkeiten bieten sich **drei Bereiche** für ein Engagement an: eine Unterstützung im Bereich der **Logistik** (Sanität, Genie, Kommunikation, Transport) von Seite des SKH, die Entsendung von **Wahl- und Militärbeobachtern** (EDA/EMD) und die **Leistung von humanitärer und Entwicklungshilfe**. Wie schon erwähnt, leistet die Schweiz bereits beträchtliche humanitäre Hilfe, vornehmlich für die kambodschanischen Flüchtlinge in Thailand. Seitens der DEH ist man bereit, diese Mittel im Zusammenhang mit der Rückführung der Flüchtlinge nach Kambodscha umzulagern. Zur Leistung von Entwicklungshilfe sind die Mittel äusserst beschränkt. Man könnte allenfalls die Verdoppelung der bisher zur Verfügung gestellten Stipendien ins Auge fassen. Ausserdem sollten die bisherigen Aktionen, d.h. Beitragsleistungen an das HEKS für ein Landwirtschaftsprojekt (1991 Fr. 36'000) und an das SRK für das Regionalopital Takeo (1991: Fr. 834'000), weitergeführt werden können. Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass unter den heutigen Umständen auch mit vergleichsweise bescheidenem finanziellen Aufwand durchaus eine Wirkung erzielt und Präsenz markiert werden kann.

3.3. Weiteres Vorgehen / kurzfristige Entscheide:

Zusammenfassend möchten wir Ihnen folgende Schritte **vorschlagen:**

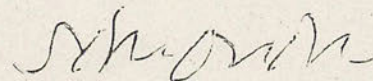
- a) **Uebermittlung einer Glückwunschsbotschaft** an Prinz Sihanouk anlässlich der offiziellen Einsetzung des CNS am 14. November 1991 (vgl. Anhang)

- b) Entsendung von Botschafter Fonjallaz in Spezialmission nach Phnom Penh zur Kontaktaufnahme mit dem CNS und
- c) zur Abklärung der effektiven Bedürfnisse Kambodschas.

An einer departementsinternen Sitzung vom 12. November 1991 sollen die mittel- und längerfristigen schweizerischen Möglichkeiten abgeklärt werden.

Wir wären Ihnen zu Dank verpflichtet, wenn Sie uns Ihre Genehmigung zu diesem Vorkehren geben würden.

POLITISCHE ABTEILUNG II



P.-Y. Simonin

Beilage: Brief an Prinz Sihanouk

Kopie: -JAC
- SRU
- KJP, HO, SFR, KT, RAE, DY
- SI, CFR, HC

LE CHEF
DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 14 novembre 1991

Monseigneur,

Au moment où Son Altesse Royale, en Sa qualité de Président du Conseil national suprême, assume dès aujourd'hui Ses hautes fonctions à Phnom Penh, j'ai l'honneur de Lui adresser, au nom du Conseil fédéral suisse, mes vives félicitations ainsi que mes vœux les meilleurs pour le succès de Sa haute mission et pour le bien-être du peuple du Cambodge.

De l'impulsion que Vous allez donner au Conseil national suprême va dépendre le retour à la paix et à la prospérité du Peuple Khmer si touché par l'adversité pendant de longues années.

Je saisis l'occasion de Votre entrée en fonction pour Vous annoncer que la Suisse entend apporter sa contribution, sous une forme appropriée, à la reconstruction et à la stabilité du Cambodge. A cet effet, j'ai l'intention de mander prochainement dans Votre capitale l'Ambassadeur de Suisse résidant à Bangkok et de le charger de nouer les premiers contacts avec Votre Altesse Royale et le Conseil national suprême que Vous présidez.

Je Vous prie de croire, Monseigneur, à l'assurance de ma très haute considération,

René Felber

Son Altesse Royale
Samdech Norodom Sihanouk
Président du Conseil national suprême
du Cambodge

P h n o m P e n h