

POLITISCHE ABTEILUNG II

Bern, 6. Dezember 1991

p.B.75.75.(1). - HC/HSK

**Regionale Botschafterkonferenz in New Delhi, 11./12. Oktober 1991**

(Zusammenfassung)

**Bundesrat René Felber** eröffnet die Konferenz in den Räumlichkeiten der Residenz des schweizerischen Botschafters in New Delhi. Die positiven Erfahrungen, die anlässlich der ersten regionalen, in Mexiko durchgeführten Botschafterkonferenz gemacht wurden, seien mit ein Grund gewesen, das jetzige Treffen durchzuführen. In Zukunft sollen auch andere Weltregionen berücksichtigt werden.

**Politischer Teil**

Botschafter **Simonin** (SI) bedankt sich einleitend für die ausgezeichneten, von den Botschaften verfassten Unterlagen. Diese bilden eine solide Grundlage zur Diskussion der von der Zentrale vorgeschlagenen drei Themenbereiche.

A) Qu'attendant de la Suisse les pays asiatiques, quels apports pouvons ou voulons-nous faire (p. ex. dans le domaine des institutions)? Quelles sont les spécificités de la Suisse par rapport à d'autres Etats occidentaux?

---

SI weist zur Einführung des Themas auf die ausserordentlichen Veränderungen in Europa hin, die sich auch auf Asien auswirken werden. Die neue "Entente" Moskau-Washington hat alte politische Strukturen zu Fall gebracht. In Asien lassen sich heute folgende Tendenzen feststellen:

- politische Oeffnung und Demokratisierung
- Aufstieg Japans zu einer politischen Regionalmacht
- verstärktes Bedürfnis verschiedener Staaten nach einer Betonung ihrer Unabhängigkeit.



Allerdings gilt es nicht aus den Augen zu verlieren, dass Asien ein sehr differenzierter Kontinent ist. Daher kann nicht von einer einheitlichen Entwicklung in den verschiedenen Ländern gesprochen werden. Diesem Umstand ist bei der Erörterung der möglichen schweizerischen Beiträge sicher Rechnung zu tragen.

Die Diskussion fördert die fast einhellige Meinung zu Tage, dass ein **empfindliches Manko** bei den **bilateralen Besuchen** auf hohem Niveau besteht. In einer grossen Anzahl der Staaten der Region, namentlich diejenigen, die von konfuzianischer Tradition geprägt werden, sind persönliche Kontakte von aussergewöhnlicher Wichtigkeit. So ist es einigermaßen erstaunlich, dass z.B. für Singapur, mit Ausnahme eines Besuchs von Bundesrat Delamuraz im vergangenen Frühjahr, eine totale Absenz bilateraler Besuche festzustellen ist, obwohl dieser Staat die Schweiz in weiten Bereichen als ein nachahmenswertes Beispiel betrachtet (Fähigkeit der schweizerischen Wirtschaft, Nischen ausfindig zu machen: unsere Uhrenindustrie gilt als rares und erfolgreiches Beispiel wie mit der japanischen Konkurrenz fertig zu werden ist; Singapur möchte zum internationalen Genf Asiens werden, das schweizerische System der Berufsbildung und das Milizsystem unserer Armee übernehmen, und es setzte sich zum Ziel, bis 1999 den schweizerischen Lebensstandard von Mitte der 80-iger Jahre zu erreichen.). Auch bezüglich Südkorea gilt es, die an sich bestehende grosse Dialogfähigkeit und kulturelle Affinität auszunützen, wobei angesichts des Entwicklungsstandes dieses Landes nur **Erstklassiges** geboten werden darf. Es besteht aber auch der Wunsch nach einem Dialog in anderen Bereichen, z.B. Kontakte von Richtern mit schweizerischen Universitäten. Diese dürften sich namentlich im Hinblick auf die Menschenrechte positiv auswirken. Der Besuch Bundesrat Felbers in Indien unmittelbar vor der Botschafterkonferenz hat einmal mehr die Wichtigkeit bilateraler Kontakte auf Ministeriebene gezeigt. Die Schweiz ist in diesem Land bekannt, wobei sie in **einem europäischen Kontext** gesehen wird (Europa wird vielfach mit der EG gleichgesetzt). Im kulturellen Bereich ist unser Land in erstaunlichem Masse präsent. Die **Entwicklungszusammenarbeit** ist auch ein Instrument der Aussenpolitik. Man muss gegen den Eindruck ankämpfen, dass es in der Schweiz 2 Aussenministerien gibt, eines für die reichen und ein anderes für die armen Länder. Pakistan, wie auch Indien, unterscheidet sich wesentlich von den übrigen asiatischen Ländern. Die Schweiz wird in Pakistan vor allem wegen ihrer **Neutralität** und Fehlens einer **kolonialen Vergangenheit** wahrgenommen. Diese Aussage gilt auch für Afghanistan, wo unser Land einen guten Ruf genießt. In einer gewissen Belastung in unseren Beziehungen zu Pakistan droht die zu grosszügige Praxis im Asylbereich zu werden.



Indonesien und Malaysia sind vor allem an schweizerischen Investitionen, am Export von Know How und Entwicklungszusammenarbeit interessiert, sie erwarten jedoch keine Zusammenarbeit im politischen Bereich. So könnte z.B. in Indonesien die Verbreitung des schweizerischen Föderalismuskonzepts als Einmischung in die inneren Angelegenheiten oder sogar als Subversion angesehen werden. Malaysia reagiert allergisch auf Kritik im Umweltbereich (Fall Bruno Manser!). Dagegen könnte die Durchführung z.B. einer "Swisstech" im Umweltbereich und eine Beteiligung an internationalen Forstprojekten durchaus positiv aufgenommen werden. Im kulturellen Bereich gilt es für Indonesien zu beachten, dass es angesichts der enormen Unterschiede zwischen beiden Ländern sehr schwer hält, die Indonesier für unsere Kultur zu interessieren.

Auch Thailand würde sich schlecht für den Export schweizerischer politischer Institutionen eignen, ist jedoch an schweizerischen Krediten und Investitionen interessiert. Unsere föderalistischen Strukturen könnten allenfalls für Laos und Myanmar von Interesse sein.

In Myanmar, wo unsere Neutralität grosse Wertschätzung geniesst, sollten trotz der lamentablen Menschenrechtssituation unsere laufenden bescheidenen Entwicklungsprojekte fortgeführt werden.

Hinsichtlich Kambodscha wäre eine Erhöhung unserer Beitragsleistungen an das IKRK von Nutzen.

Die Volksrepublik China und Nordkorea geben uns das Problem auf, wie unsere Werte verständlich zu machen sind. Es erweist sich als zunehmend schwieriger, den Gesprächspartnern in diesen Ländern darzulegen, welche politischen Vorstellungen wir vertreten. Man setzt Fragezeichen hinter die Vorhersehbarkeit unserer Aussenpolitik sowie unsere Dialogfähigkeit.

In Bezug auf Sri Lanka steht die Frage im Vordergrund, was zur Eindämmung des Flüchtlingsstroms getan werden kann. Für die **Leistung guter Dienste** sind die **Voraussetzungen kaum vorhanden**. Sehr wichtig sind dagegen die IKRK-Aktivitäten. Sie tragen dazu bei, die Leiden zu lindern und die Gründe der Migration zu bekämpfen. Humanitäre Hilfe sollte zugunsten der Binnenflüchtlinge geleistet werden. Das SKH könnte sich am Wiederaufbau von Spitälern beteiligen. Zur Evaluierung der Möglichkeiten von Wirtschaftshilfe wird Herr Minister Gerber vom Entwicklungsdienst BAWI Sri Lanka besuchen. Wünschbar wäre eine Einladung des Industrieministers in die Schweiz zwecks Förderung von schweizerischen In-



vestitionen in Sri Lanka. Die Schweiz könnte auch einen aktive Beitrag zur Entwicklung der politischen Kultur leisten (z.B. Seminarien über den Föderalismus, Finanzierung von Uebersetzungen von Werken von Singhalesisch ins Tamilische).

Die Philippinen sind das Land, welches über den längsten Kontakt mit Europa verfügt. Die Reduktion der amerikanischen Präsenz bedeutet eine Chance für Europa. Die Europäer müssen sich aber sehr anstrengen. Bezüglich des VA-Vertretungsnetzes in Asien besteht hinsichtlich der Philippinen eine bedauerliche Lücke. Vietnam ist eines der am stärksten isolierten Länder der Welt. Die Wiedereröffnung unserer Botschaft in Hanoi ist sehr gut aufgenommen worden. Die kommunistischen Strukturen sind (noch) intakt. Allerdings beginnt das zwischen dem Norden und Süden herrschende soziale und wirtschaftliche explosiv zu werden. 90% der ausländischen Investitionen fließen heute in den Süden. Die Schweiz besitzt in Vietnam ein einwandfreies "Image". Ein ISA ist unterzeichnet worden, DBA befindet sich in Aushandlung. Es sind dies beides wichtige Instrumente zur Erhöhung der schweizerischen Präsenz. Im übrigen kann festgestellt werden, dass Vietnam Hilfe aller Art benötigt. Vorsichtig: die gescheiterten Projekte Schweden und Finnland sollten uns als Mahnung dienen. Wir sollten einfache Projekte verfolgen, die der Bevölkerung direkt zugute kommen (z.B. Berufsbildung, Stipendien).

In Bangladesch ist die Schweiz nicht nur infolge ihrer humanitären und Entwicklungshilfe bekannt. Unterlagen zu unseren politischen Institutionen sind sehr gefragt.

B) L'universalité des droits de l'homme: Notre propre conception et le perception qu'en ont des pays asiatiques

---

**SI** kommt einleitend auf die Frage des Stellenwerts der Menschenrechte (MR) in den in weiten Bereichen so unterschiedlichen Staaten des asiatischen Kontinents zu sprechen, einem Kontinent, wo 700 Mio. Menschen in Armut leben. Gibt es, weltweit gesehen, ein übereinstimmendes Konzept von MR? Wie stellen sich die asiatischen Länder zur Konditionierung von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe?

In der Diskussion schält sich die Auffassung heraus, dass auch beim Einsatz für die MR die Kooperation der Konfrontation vorzuziehen ist. Bei den MR handelt es



sich um eine **universelle** Konzeption, sie bilden einen Schutz des Individuums vor staatlichen Willkürmassnahmen. Für diese Werte haben wir einzustehen. Allerdings ist hinsichtlich der Art und Weise unserer Aktionen ein differenziertes Vorgehen zu wählen, je nach dem, ob es um elementare Rechte (wie Recht auf Leben, Unverletzlichkeit der Person) oder Rechte der 2. und 3. Generation (politische und soziale Grundrechte) geht. Bei unserem Vorgehen haben wir auch der kulturellen und sozialen Verschiedenheiten Rechnung zu tragen. Die Tatsache, dass die Schweiz ein Land ohne koloniale Vergangenheit ist, gibt uns bei der Verteidigung von MR eine erhöhte Glaubwürdigkeit. Allerdings darf bei ehemaligen europäischen Kolonien davon ausgegangen werden, dass ein gewisser Grundstock und damit Verständnis für die Beachtung der Menschenrechte vorhanden ist. Man kann folglich dort auch eine andere - schärfere - Vorgehensweise wählen als bei Staaten, die nicht über das europäische Erbe verfügen, bzw. mit abendländischen Konzeptionen erst in jüngerer Zeit konfrontiert wurden. Die Verknüpfung der Beachtung von MR mit der Gewährung von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe wird allgemein als problematisch erachtet. Dies gilt insbesondere für ein kleines Land wie die Schweiz, das nicht über das einer Grossmacht zur Verfügung stehende Instrumentarium verfügt. Sollten wir tatsächlich zu Massnahmen in diesem Bereich greifen, ist aber darauf zu achten, dass davon nicht vor allem die ärmsten Bevölkerungsschichten betroffen werden, die schliesslich generell auch am stärksten unter Menschenrechtsverletzungen zu leiden haben.

Der hinsichtlich der Volksrepublik China gewählte Ansatz, Entsendung einer Delegation aus der Schweiz sowie unsere Bereitschaft, in unserem Land auch eine chinesische Delegation zu empfangen, wird als richtig beurteilt. Das **IKRK** könnte auch in China eine wichtige Rolle spielen, doch gilt es zu vermeiden, dass es im Kielwasser der USA segelt.

Der Fall der Volksrepublik China zeigt übrigens, dass Wirtschaftsmassnahmen oder deren Androhung von Nutzen sein kann. So hat das Land sicher Respekt vor den Reaktionen der USA gezeigt. Diese Feststellung gilt jedoch nur in Bezug auf eine Grossmacht. Die Lage stellt sich jedoch anders für einen Kleinstaat wie die Schweiz dar. Botschafter Schurtenberger ruft in Erinnerung, dass nach konfuzianischer Tradition Verhaltensregeln nur gegenüber dem eigenen Clan gelten, Ausenstehende aber als Freiwild betrachtet werden.

Im Tibet hat sich gezeigt, dass die (wenigen) Projekte der DEH einen mässigen Einfluss gehabt haben und weiter haben werden, schon deshalb sind diese Projekte weiterzuführen.



Den oft in Zusammenhang mit der Abholzung des Tropenwaldes in Sarawak gegen Malaysia erhobenen Vorwürfe, die Existenzgrundlagen der Eingeborenen Penan würden damit zerstört, wird malaysischerseits entgegengehalten, es könne Millionen von Malaysen, die vom Holzschlag profitieren, nicht zugemutet werden, zugunsten von einigen Tausen Penans darauf zu verzichten.

Zur Situation in Sri Lanka, wo die Armee schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begeht, hat man dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es sich in einer Bürgerkriegssituation befindet und zudem Anstrengungen in die richtige Richtung unternimmt.

In Indonesien wird unsere Menschenrechtskonzeption mit Ausnahme vom Ausenministerium nicht verstanden. Letzteres ist auch der einzige Verbündete des IKRK. Der Föderalismus wird in Indonesien dem Separatismus gleichgesetzt. Als die drei Hauptfeinde des Staates werden dort der **Kommunismus**, der **Fundamentalismus** und der **Liberalismus** betrachtet.

Für Pakistan gilt die Feststellung, dass alle Bürger gleich schlecht behandelt werden.

In Vietnam würde die Durchsetzung der Menschenrechte gemäss den bei uns geltenden Massstäben das kommunistische Regime wohl schnell zum Einsturz bringen. Es gilt im übrigen zu bedenken, dass Brutalitäten und Grausamkeiten Bestandteil der vietnamesischen Geschichte bilden. Ho Chi Minh ist z.B. im Vietnamkrieg gegen das eigene Volk brutaler vorgegangen als gegen die äusseren Feinde.

Die Menschenrechtsverletzungen in Indien gründen in der Natur der Konfliktherde auf dem indischen Subkontinent. Allerdings gibt es im demokratischen Indien Menschenrechtsorganisationen, die ihre Anliegen vertreten können. Eine schweizerische Hilfe an diese Gruppen erwiese sich sicher als nützlich.

Zu Bangladesch wird festgestellt, dass der neuen, demokratisch gewählten Regierung eine Frist eingeräumt werden muss um beurteilen zu können, wie sie das Problem der "Chittagong Hill Tracts" angeht.

Auch auf den Philippinen ist an sich ein Instrumentarium vorhanden für die Beachtung der Menschenrechte. Es ist jedoch trotzdem wichtig, dass das Ausland die Entwicklungen kritisch verfolgt. Man hat jedoch unsichtig zu sein, namentlich



ist es zu vermeiden, sich von linken sog. Freiheitskämpfern einbinden zu lassen. Im Dialog ist darauf hinzuwirken, damit die Erkenntnis wächst, dass ein Konflikt letztlich nicht militärisch gelöst werden kann.

- C) Solution des conflits régionaux: participation suisse aux opérations de maintien de la paix (p.ex. dans le cadre du conflit Cambodge), notre tradition des bons offices.

---

In Bezug auf Kambodscha gilt es hinsichtlich der schweizerischen Mitwirkungsmöglichkeiten am wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau des Landes **Augenmass** zu bewahren. Allerdings wird die Meinung vertreten, dass die Schweiz angesichts ihrer humanitären Tradition sowie der Tragik der Situation in dem von einem über 20-jährigen Bürgerkrieg zerstörten Land, "natürlicherweise" humanitäre Hilfe zu leisten hat. Wo diese zum Einsatz kommen kann, wird durch die UNO festgestellt werden müssen. Im Bereich der friedenserhaltenden Aktionen wäre die Entsendung von Wahlbeobachtern für die für das Frühjahr 1993 geplanten Wahlen sowie die Zurverfügungstellung von juristischen Beratern zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung in Erwägung zu ziehen. Oesterreich ist beispielsweise dazu bereit. Hilfe könnte auch im Bereich der Logistik durch das SKH geleistet werden. Wir haben uns auch Gedanken über eine allfällige "Anerkennung" des CNS zu machen.

Bezüglich des in Sri Lanka herrschenden Konflikts ist festzustellen, dass es keine internationalen Bemühungen hinsichtlich einer Konfliktlösung gibt. Die Bemühungen des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) wird von unserem Botschafter in Colombo skeptisch beurteilt. Der Präsident Sri Lankas will offensichtlich zuerst die Terrorgruppe der LTTE schwächen. Man hat sich vor Augen zu halten, dass die LTTE den letzten, für Verhandlungen vereinbarten Waffenstillstand, zur Wiederaufrüstung missbrauchte. Indien will offenbar keine Einmischung von fremden Staaten. Zur Zeit sind die Aussichten für gute Dienste negativ zu beurteilen.

Die koreanische Halbinsel wird als die spannungsgeladene Region Asiens betrachtet. Seitens des Leiters unserer NNSC-Delegation wird angeregt, dass wir uns schon heute überlegen sollten, welchen Beitrag wir leisten könnten, wenn sich einmal die beiden Seiten direkt auf vertrauensbildende Massnahmen geeinigt haben sollten. Dazu könnte z.B. die Demilitarisierung der Zone in Panmunjon gehören. Die Ueberwachung dieser Zone könnte eine Aufgabe der neutralen Staaten



sein. Wir sollten vorbereitet sein, unsere diesbezügliche Disponibilität rasch erklären zu können.

Auffallend ist, dass bisher seitens von Seoul unsere Bekanntgabe, über den Rahmen der NNSC mitzuhelfen, kein Echo ausgelöst hat. Südkorea möchte verhindern, dass sich andere Länder einmischen und setzt offenbar im Moment alles auf eine Lösungssuche unter den beiden Koreas. Nordkorea ist vor allem an einem **Friedensvertrag** mit den USA interessiert. Die Idee einer internationalen Konferenz steht im Raum. Genf als Austragungsort würde sich anbieten.

Im nuklearen Bereich ist die internationale Gemeinschaft daran, den gleichen Fehler zu begehen wie gegenüber Saddam Hussein: Wir wissen zwar, dass sich Nordkorea den Zugang zur A-Bombe verschaffen will, doch wir glauben es nicht. Es geht darum, Nordkorea unablässig zu einem "zivilisierten" Verhalten zu bewegen.

Auch Indien will seine Konflikte intern regeln. Das schweizerische Angebot zur Leistung guter Dienste im Kaschmir-Konflikt ist indischerseits sehr brüsk zurückgewiesen worden.

Im Afghanistan-Konflikt darf nicht vergessen werden, dass Najibullah vor allem in den Städten durchaus auf die Unterstützung eines Teils der Bevölkerung zählen kann. Die durch die Mujahedin bei der Eroberung von Städten begangenen Massaker hat sich für letztere negativ ausgewirkt. Für eine friedliche Regelung des Konflikts ist die Zeit noch nicht reif, da die Extremisten, unterstützt von Pakistan, einen militärischen Sieg immer noch für möglich halten.

**Bundesrat Felber** nimmt zu einigen der angesprochenen Fragen Stellung. Dabei unterstreicht er, dass es prinzipiell richtig ist, unsere Disponibilität zu demonstrieren. Wir haben dabei jedoch auch immer der uns gesetzten Grenzen, und diese sind nicht nur finanzieller Art, bewusst zu bleiben. Dies könnte eines Tages dazu führen, dass wir nein sagen müssen. Unsere Aktion in Namibia war ein aussen- aber vor allem auch ein innenpolitischer Erfolg. Dagegen gibt es bei der "MINURSO" für die Westsahara, namentlich infolge der Winkelzüge des marokkanischen Königs, substantielle Schwierigkeiten. Dies sollte uns eine Mahnung sein, die Erfolgsaussichten einer geplanten Aktion in Zukunft noch genauer auszuloten.



Es ist im übrigen unsere Politik, unsere Dienste prioritär den Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen, was uns jedoch auch nicht daran hindert, einigen ausgewählten Staaten bilateral unsere guten Dienste anzubieten.

Es wird damit gerechnet, dass wir in 5 - 6 Jahren ein Blauhelm-Kontingent einsatzbereit haben.

BRF kommt kurz auch auf die sich zunehmend bemerkbar machende Neigung der USA zu sprechen, gewisse Weltregionen für Friedensbemühungen für sich allein beanspruchen zu wollen ("pax americana"). Dies konnten wir z.B. in Afghanistan feststellen. Aber auch die EG wird ihrem wirtschaftlichen und politischen Gewicht entsprechend naturgemäss zunehmend gute Dienste leisten müssen.

**SI** weist im Zusammenhang mit den durch Nordkorea für die **NNSC** geschaffenen Probleme auf das mit den anderen drei neutralen Staaten der Ueberwachungskommission ausgearbeitete Memorandum hin, mit dem unsere weiter bestehende Disponibilität unterstrichen und die Waffenstillstandsparteien vor ihre Verantwortung gestellt werden. Ein Ende dieser Kommission ist jedoch abzusehen. Betreffend Sri Lanka ist die Paralleldiplomatie des BFF nicht unproblematisch. Die Frage muss mit letzterem diskutiert werden. Bezüglich Kambodscha sind wir entschlossen, Beziehungen mit den CNS zunächst einmal auf einer informellen Basis zu knüpfen.

Die Schweiz wird sich in einem ihr angemessenen Rahmen an den Aktionen der UNO beteiligen. Doch darf man sich angesichts der Budgetsituation diesbezüglich keinen zu grossen Illusionen hingeben.