

22 987 (R 1457)**Overeenkomst inzake een uitgebreide politieke regeling van het Kambodja-conflict, met Bijlagen; Overeenkomst inzake de soevereiniteit, onafhankelijkheid, territoriale integriteit en onschendbaarheid, neutraliteit en nationale eenheid van Kambodja; Parijs, 23 oktober 1991****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 januari 1993

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 20 januari 1993. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Minister van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 19 februari 1993.

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 23 oktober 1991, te Parijs tot stand gekomen:

- Overeenkomst inzake een uitgebreide politieke regeling van het Kambodja-conflict, met Bijlagen (Trb. 1992, 141)² en
- Overeenkomst inzake de soevereiniteit, onafhankelijkheid, territoriale integriteit en onschendbaarheid, neutraliteit en nationaal eenheid van Kambodja (Trb. 1992, 140).²

Een toelichtende nota bij de Overeenkomsten treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor Nederland en Aruba gevraagd.

Aan de Gouverneur van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 20 januari 1993 over te leggen aan de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Minister van Aruba is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, GW; art. 61, (3), G.W. 1972, en art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Achtergrond

Vanaf eind van de jaren '60, toen het land bij de oorlog in Vietnam betrokken raakte, heeft Kambodja geen vrede meer gekend, Generaal Lon Nol nam in een staatsgreep in 1970 de macht van Prins Sihanouk over, maar moest die in 1975 weer afstaan aan de communistische Rode Khmer, onder leiding van Pol Pot. Gedurende drie jaren kende Kambodja een schrikbewind, waarbij ongeveer een miljoen mensen om het leven kwamen.

Het Rode Khmer-regiem moest in Kambodja rond de jaarwisseling van 1978-1979 het veld ruimen door een invasie van het Vietnamese leger. De Rode Khmer werden over de grens met Thailand gedreven en in de Kambodjaanse hoofdstad Phnom Penh werd een regering geïnstalleerd die onder Vietnamese controle stond.

Het feit dat de Vietnamese regering weigerde haar leger uit Kambodja terug te trekken, dreef Vietnam in een verder isolement ten opzichte van de landen van de Association of South East Asian Nations (ASEAN), de Westerse landen en van China, dat de Rode Khmer steunde. Vanuit het grensgebied met Thailand bonden drie Kambodjaanse verzetsbewegingen de strijd aan tegen het door Vietnam gesteunde bewind in Phnom Penh: de Rode Khmer, de verzetsbeweging van Prins Sihanouk, en die van de voormalige premier Son Sann.

Onder grote internationale druk en vooral vanwege grote economische problemen in eigen land trok Vietnam in 1989 zijn troepen vrijwel volledig uit Kambodja terug. Er kwamen onder leiding van Frankrijk en Indonesië besprekingen op gang tussen de strijdende Kambodjaanse partijen om een duurzame vrede in Kambodja tot stand te brengen. Aangezien China de militair belangrijke Rode Khmer weigerde te laten vallen was het onontkoombaar deze groepering in deze onderhandelingen te betrekken.

Negentien landen, de vier strijdende Kambodjaanse partijen en de Verenigde Naties namen in juli-augustus 1989 deel aan de Parijse conferentie inzake Kambodja, die onder het gezamenlijke voorzitterschap van Frankrijk en Indonesië werd gehouden. De tijd bleek evenwel nog niet rijp om te komen tot een alomvattende politieke regeling van het Kambodjaanse conflict. De conferentie werd voor onbepaalde tijd opgeschort. Later dat jaar werd het vredesproces weer op gang gebracht door een voorstel van Australië, waarin een prominente rol was weggelegd voor de Verenigde Naties.

Op basis van het Australische voorstel stelden de vijf Permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in augustus 1990 een concept-vredesregeling op. Vooral nadat de vier strijdende Kambodjaanse partijen in juni 1991 overeen kwamen gezamenlijk onder Prins Sihanouk zitting te nemen in een «Supreme National Council» (SNC), raakten de onderhandelingen in een stroomversnelling. In de SNC werd overeenstemming bereikt over een regeling op basis van het voorstel van de permanente leden van de Veiligheidsraad en op 23 oktober 1991 kon de Parijse conferentie inzake Kambodja wederom bijeenkomen om op ministerieel niveau de alomvattende politieke regeling te ondertekenen.

De regeling

In Parijs werden ondertekend:

* «Overeenkomst inzake een uitgebreide politieke regeling van het Kamboedjaconflict»;

* «Overeenkomst inzake de soevereiniteit, onafhankelijkheid, territoriale integriteit en onschendbaarheid, neutraliteit en nationale eenheid van Kamboedja» (een uitwerking van artikel 18 van eerstgenoemde overeenkomst).

Tevens werden door alle deelnemers aanvaard:

* «Verklaring inzake de rehabilitatie en wederopbouw van Kamboedja» (een uitwerking van artikel 24 van eerstgenoemde overeenkomst); en een

* «Slotakte van de Parijse conferentie inzake Kamboedja», waarin een historisch en organisatorisch overzicht wordt geboden van het vredesproces dat uiteindelijk leidde tot de ondertekening van de akkoorden van Parijs.

Centraal in de regeling is de rol van de Verenigde Natie. De «*United Nations Transitional Authority in Cambodia*» (UNTAC), bestaande uit de civiele en een militaire component, zal een belangrijke toezichhoudende en uitvoerende rol spelen in de periode totdat een nieuwe Kamboedjaanse regering zal aantreden op basis van te houden algemene verkiezingen.

Belangrijke onderdelen van de regeling zijn:

- internationaal toezicht op de mensenrechtensituatie in Kamboedja (dat ook na de overgangperiode zal voortduren);
- demobilisatie van 70% van de troepen van de verschillende Kamboedjaanse partijen en ontwapening en onderbrenging van de resterende 30% op daarvoor bestemde locaties vóór de algemene verkiezingen;
- de stationering van een VN-vredesmacht (onderdeel van UNTAC);
- controle door UNTAC op de belangrijkste bestuursorganen in het land;
- de ontwikkeling van een democratisch stelsel en de voorbereiding van algemene verkiezingen;
- de repatriëring van de honderdduizenden Kamboedjaanse vluchtelingen; en
- internationale steun voor de wederopbouw en ontwikkeling van het land.

UNTAC

Het mandaat van UNTAC is door de Veiligheidsraad bij resolutie 745 van 28 februari 1992 voor een periode van ten hoogste 18 maanden gesteld. Na afloop van het mandaat is verlenging mogelijk.

Als een door de Veiligheidsraad ingestelde vredesoperatie wordt UNTAC gefinancierd uit op grond van artikel 17, tweede lid, van het Handvest van de Verenigde Naties voor Lidstaten verplicht gestelde bijdragen. Een overzicht van de totale uitgaven die met UNTAC-operaties zijn gemoeid is vooralsnog niet te geven, maar de kosten worden voorlopig geschat op US\$ 1,9 miljard.

Daarnaast worden de repatriëring van Kamboedjaanse vluchtelingen, waarmee het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) in het kader van de uitgebreide politieke regeling voor het Kamboedjaconflict door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties is belast, alsmede de wederopbouw van Kamboedja gefinancierd op basis van vrijwillige bijdrage van Lidstaten. Op 20 april 1992 deed de Secretaris-Generaal een beroep op de internationale donorgemeenschap om in de periode van oktober 1991 tot 31 december 1993 US\$ 595 miljoen voor

repatriëring en wederopbouw te verstrekken waarvan US\$ 116 miljoen voor repatriëring van vluchtelingen. Hierop is door de participanten aan de op 22 juni 1992 gehouden ministeriële conferentie over de rehabilitatie en wederopbouw van Kambodja US\$ 880 miljoen in het vooruitzicht gesteld. Voor het repatriëringsprogramma is tot dusverre US\$ 109 miljoen gecommiteerd. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, die namens Nederland deze conferentie heeft bijgewoond, heeft bij die gelegenheid een extra Nederlandse hulpinspanning van US\$ 20 miljoen toegezegd.

UNTAC is qua taakstelling, maar ook qua personele omvang de grootste en meest veelomvattende vredesoperatie die ooit door de Veiligheidsraad is ingesteld. Informatie verstrekt aan de Verenigde Naties door de vier bij het conflict betrokken Kambodjaanse partijen (VN-document S/23613 van 19 februari 1992) bevestigt dat de «reguliere» te ontwapenen troepen van deze partijen circa 200 000 man betreffen, verdeeld over 650 verschillende lokaties. Daarnaast zouden circa 250 000 man in militia-verband in dorpen over het gehele land opereren.

Ofschoon nog niet alle componenten van de vredesoperatie op volle sterkte zijn (de politie-component in het bijzonder), lijkt de personele sterkte van de operatie alleszins toereikend. De personele omvang van UNTAC bedraagt in totaal circa 22 000 man, waarvan circa 15 900 militairen.

UNTAC bestaat uit een zevental componenten belast met, respectievelijk, de mensenrechten, de verkiezingen, de militaire situatie, het tijdelijk bestuur van een aantal sectoren van het overheidsapparaat, politieke zaken, de repatriëring van vluchtelingen en de wederbouw van de infrastructuur.

De organisatie van de militaire component van UNTAC, waar Nederland een belangrijke bijdrage aan levert, is als volgt:

- hoofdkwartier in Phnom Penh met 200 stafofficieren
- 12 infanterie bataljons met een totale sterkte van 12 000 man.
- 485 militaire waarnemers
- een genie-element met een sterkte van circa 2200 man
- een luchtondersteuningseenheid bestaande uit 10 vliegtuigen en 26 helikopters met bijbehorend personeel
- een verbindingseenheid van circa 600 man
- een medische eenheid van circa 550 man
- een compagnie militaire politie van 160 man
- een logistiek bataljon van 850 man
- een marine-element van 350 man.

De volgende landen leveren een personele bijdrage aan de militaire component van UNTAC: Bangladesh, Colombia, Filipijnen, Frankrijk, India, Indonesië, Kameroen, Maleisië, Nederland, Senagal, Tsjechoslowakije en Venezuela.

Voor een nadere uiteenzetting over de Nederlandse deelname aan UNTAC zij verwezen naar de brieven aan de Tweede Kamer van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 31 januari, 16 maart, 12 mei en 19 juni 1992 (respectievelijk: kamerstukken II, 1991/92, 22 300 X, nr. 49, 65, 79 en 87) en de brief van de Minister van Defensie van 15 september 1992 (kamerstukken II, 1992/93, 22 818, nr. 1).

De politie-component van UNTAC is nog niet geheel bemand. De volgende landen zijn hiervoor benaderd: Algerije, Argentinië, Australië, Bangladesh, Barbados, België, Brazilië, Bulgarije, Canada, Costa Rica, Colombia, Denemarken, Duitsland, Egypte, Equador, Fiji, Filipijnen,

Frankrijk, Gabon, Ghana, Guyana, Hongarije, India, Indonesië, Ierland, Ivoorkust, Jamaica, Japan, Kameroen, Kenia, Maleisië, Marokko, Nederland, Nigeria, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk, Pakistan, Polen, Senegal, Singapore, Spanje, Togo, Tsjechoslowakije, Tunesië, het Verenigd Koninkrijk, Uruguay en Zweden.

Als hoofd van de politiecomponent is de Nederlandse brigade-generaal K. Roos benoemd.

Voor de aanvang van de UNCHR terugkeeroperatie, die onderdeel uitmaakt van de vredesregeling, bevonden zich naar schatting 350 000 Kambodjaanse vluchtelingen in de Thais-Kambodjaanse grensstreek. 315 000 (90%) van hen hebben zich bij UNHCR geregistreerd en daarmee kenbaar gemaakt door tussenkomst van de Verenigde Naties terug te willen keren naar hun land. Het grootste gedeelte van de overige 10% keert spontaan terug. Op 5 oktober waren volgens opgave van de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen 130 000 vluchtelingen daadwerkelijk gepatriëerd.

De Verenigde Naties zijn bij de personele planning van de verkiezingscomponent van UNTAC uitgegaan van een behoefte aan 800 «kiezerregistratie-teams» van 5 personen ieder, waarbij zoveel mogelijk gebruik zal worden gemaakt van lokaal personeel. Verder is een behoefte geïdentificeerd aan 200 internationale functionarissen ten behoeve van registratie van de kiezers.

Voor wat betreft de verkiezingen zelf hebben de Verenigde Naties een personele schatting gemaakt van 8000 teams van 7 personen, bestaande uit lokaal aangetrokken personeel. Circa 1400 man internationaal personeel zal worden aangetrokken om toe te zien op het functioneren van deze teams.

Aanvang van de registratie van kiezers is gepland voor oktober 1992 en zal een periode van circa 3 maanden in beslag nemen. De verkiezingen zelf zijn gepland in de periode van eind april 1993 tot begin mei 1993. Vanaf maart-april 1992 is UNTAC geleidelijk begonnen met de opbouw van het personeelsbestand ten behoeve van de verkiezingscomponent.

Een mensenrechten-kantoor, gevestigd in het UNTAC hoofdkwartier, zal coördinerend optreden ten behoeve van het gestelde mensenrechtenmandaat van de vredesoperatie. De bezetting van dit kantoor betreft slechts een kleine staf van circa 20 man, aangezien het gehele UNTAC-personeel belast is – in brede zin – met het houden van toezicht op de mensenrechtensituatie in het land.

De mensenrechtencomponent van UNTAC is belast met het toezicht op en de bevordering van de mensenrechtensituatie in het land door middel van voorlichting en de instelling van een onderwijsprogramma gericht op de bevordering van de mensenrechten, zowel ten behoeve van scholen en andere onderwijsinstellingen, als ten behoeve van ambtenaren in de uitoefening van hun functie. Verder is de mensenrechtencomponent van UNTAC belast met het onderzoek naar vermeende schendingen van de mensenrechten. Naar aanleiding van de uitkomst van een dergelijk onderzoek kan UNTAC samen met vertegenwoordigers van de SNC en andere (waaronder particuliere) betrokkenen maatregelen nemen teneinde verdere schendingen te voorkomen.

Tenuitvoerlegging van de regeling

Ingevolge artikel 28 van de overeenkomst inzake een uitgebreide politieke regeling met betrekking tot het Kambodjaconflict dienen de ondertekenaars alle in dit verdrag aangegane verplichtingen te goeder

trouw na te komen en volledige medewerking te verlenen aan de Verenigde Naties, met in begrip van het verstrekken van de informatie die de UNTAC nodig heeft voor de vervulling van haar mandaat.

Tot dusverre hebben drie van de vier Kambodjaanse partijen deze medewerking verleend, doch weigert een partij, de Rode Khmer, voorsnog verdere medewerking hangende tegemoetkomingen aan door de Rode Khmer geuite bezwaren tegen de huidige implementatie van de overeenkomsten. In concreto weigert de Rode Khmer medewerking aan de tweede fase van de wapenstilstand, welke op 13 juni 1992 is ingegaan en welke voorziet in de kazernering en ontwapening van 70% van de troepen van de vier partijen. De Rode Khmer wenst eerst de verregaande ontmanteling te zien van de administratieve structuur van de «Staat van Kambodja» en een betere verificatie van het vertrek en waarborgen voor het niet-terugkeren van Vietnamese militairen, waarvan de Rode Khmer beweert dat deze zich nog altijd op Kambodjaans grondgebied bevinden.

De weigerachtige houding van de Rode Khmer was aanleiding voor de deelnemende landen aan de op 22 juni 1992 te Tokio gehouden ministeriële conferentie een verklaring uit te geven, waarin «een partij» (lees: de Rode Khmer) werd opgeroepen tot de volledige en spoedige implementatie van de tweede fase van de wapenstilstand door aan UNTAC volledige medewerking te verlenen.

In zijn rapport aan de Veiligheidsraad van 14 juni 1992 (VN-document S/24286) heeft de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties aangegeven dat UNTAC als tegemoetkoming aan de bezwaren van de Rode Khmer de procedure heeft versneld voor het instellen van directe UNTAC-controle over een vijftal sleutelministeries van de Staat van Kambodja, te weten de ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Financiën, van Openbare Veiligheid en van Informatie. Tevens heeft UNTAC mobiele teams samengesteld – met deelnemers van de vier Kambodjaanse partijen – die aanwijzingen voor Vietnamese militaire presentie op Kambodjaanse bodem snel kunnen verifiëren. Tot dusverre zijn geen Vietnamese militaire in Kambodja aangetroffen.

In Veiligheidsraadresolutie 766 van 21 juli 1992, die op basis van dit rapport van de Secretaris-Generaal tot stand is gekomen, wordt de voortdurende weigering van één partij (de Rode Khmer) aan de verdere tenuitvoerlegging van de verdragen mee te werken betreurd en wordt de Secretaris-Generaal verzocht ervoor zorg te dragen dat internationale hulp gelden van nu af aan slechts ten goede komen aan die partijen die aan hun verplichtingen onder de Parijse verdragen voldoen en volledig met UNTAC samenwerken. Tot dusverre echter heeft deze druk niet geleid tot een versoepeling van de weigerachtige opstelling van de Rode Khmer, hetgeen, naast de genoemde weigering mede te werken aan de tweede fase van de wapenstilstand, mede tot uitdrukking komt door een incoöperatieve houding in de SNC.

In de op 13 oktober jl. unaniem door de Veiligheidsraad aangenomen Resolutie 783 is herbevestigd dat de verkiezingen volgens plan doorgang zullen vinden in april/mei 1993. Voorts wordt van de Partij van Democratisch Kampuchea (Rode Khmer) geëist haar verplichtingen onder de Parijse Akkoorden na te komen. Tegelijkertijd werden de regeringen van Thailand en Japan uitgenodigd in samenwerking met de co-voorzitters van de Parijse Internationale Conferentie inzake Kambodja (PICC), Frankrijk en Indonesië, en, indien nodig, in overleg met anderen te blijven zoeken naar oplossingen voor de huidige problemen bij de implementatie van de Parijse Akkoorden en hierover vóór 31 oktober 1992 verslag uit te brengen. Tenslotte nodigt de Veiligheidsraad de Secretaris-Generaal uit de co-voorzitters van de PICC te vragen consultaties (met andere

PICC-leden) te houden over de wijze waarop het vredesproces kan worden geïmplementeerd.

De Secretaris-Generaal is gevraagd vóór 15 november 1992 verslag uit te brengen over de implementatie van de Resolutie. Indien de huidige moeilijkheden alsdan niet zijn opgelost, neemt de Veiligheidsraad op zich verdere stappen te overwegen teneinde de fundamentele doelstellingen van de Parijse Akkoorden te verwezenlijken.

Noch de consultaties van Thailand en Japan, noch de bijeenkomst van enkele PICC-leden onder leiding van de co-voorzitters, Frankrijk en Indonesië, met de vier Kambodjaanse partijen in Peking op 7 november jl. hebben de Rode Khmer echter tot op heden kunnen bewegen haar weigerachtige opstelling ten aanzien van het vredesproces op te geven.

Nederlandse financiële bijdragen aan de oplossing van het conflict in Kambodja

Sedert de hervatting van de Nederlandse steun aan Kambodja in 1990 is in totaal f 63 471 000 geëncmmiteerd voor hulpactiviteiten in Kambodja. De hulp is als volgt verdeeld.

Uitgaven 1990	f 6 490 000
Uitgaven 1991	f 13 026 000
Uitgaven 1992 (per 24 juni 1992)	f 5 531 000
Raming overige uitgaven 1992 en volgende jaren	f 38 424 000
Totaal	f 63 471 000

Hierbij zij opgemerkt dat op grond van de motie-Van Leijenhorst/De Hoop Scheffer (kamerstukken II, 1990/91, 21 800 V, nr. 49) vanaf december 1990 geen nieuwe bilaterale hulpactiviteiten in de regio Mekonglanden kunnen worden uitgevoerd. Alle hulpactiviteiten worden derhalve door tussenkomst van multilaterale of particuliere instanties uitgevoerd.

Partij worden bij de regeling

In artikel 14 van de «Slotakte van de Parijse Conferentie inzake Kambodja» worden derde landen uitgenodigd toe te treden tot beide overeenkomsten.

Uit politieke overwegingen wordt het partij worden van het Koninkrijk bij de Kambodjaanse vredesregeling wenselijk geacht, aangezien het een logisch vervolg is op de immer door het Koninkrijk (en de Twaalf) gevolgde lijn van het bevorderen van het Kambodjaanse vredesproces. Partij worden bij de regeling formaliseert de betrokkenheid van ons land bij de situatie in Kambodja en geldt aldus tegenover de Kambodjaanse partijen en bevolking als vertrouwenwekkend.

De weigering van de Rode Khmer uitvoering aan de overeenkomsten te geven maakt het – naar het oordeel van de regering – te meer wenselijk dat het Koninkrijk zo spoedig mogelijk partij wordt bij beide overeenkomsten. Hiermede wordt een politiek signaal gegeven aan de vier Kambodjaanse partijen, en in het bijzonder de Rode Khmer, dat de regering zich nauw betrokken voelt bij de situatie in Kambodja en groot belang hecht aan beide overeenkomsten als basis voor een duurzame vrede in Kambodja.

Koninkrijkspositie

De regering van Aruba heeft te kennen gegeven medegelding van beide overeenkomsten voor Aruba wenselijk te achten; de regering van de Nederlandse Antillen acht medegelding voor dat land niet wenselijk.

De goedkeuring wordt derhalve voor Nederland en voor Aruba gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans