

Bhutans Außenpolitik

von Syed Aziz-al Ahsan und Bhumitra Chakma

Seit dem 'Indisch-Bhutanesischen-Vertrag' von 1949 hat Bhutan alle außenpolitischen Kompetenzen an Indien abgetreten: "Die indische Regierung mischt sich nicht in die interne Verwaltung von Bhutan ein. Die Regierung von Bhutan stimmt ihrerseits zu, auf dem Gebiet der Außenbeziehungen vom Rat der indischen Regierung geleitet zu werden", heißt es in dem Vertrag, der den 'Bhutan-British India Treaty' von 1910 ersetzt. Erst in jüngerer Zeit wird der Vertrag weniger restriktiv ausgelegt, und Bhutan bemüht sich, eigenständige außenpolitische Akzente zu setzen. Nach der Vertragsfassung in der bhutanesischen Dzongkha-Sprache verpflichtet sich das Königreich nicht, den außenpolitischen Rat Indiens auch zu befolgen.

Als kleines Land ohne Zugang zum Meer und in einer strategisch empfindlichen Lage zwischen Indien und China, bemühen sich beide großen Nachbarn seit jeher um ein freundschaftlich gesonnenes Bhutan. In der Tradition der Briten sah Indien in Bhutan bisher immer die eigene "erweiterte Einflußsphäre" mit dem Interesse, die indischen Nordostgrenzen zu schützen und sich die Kontrolle über den Indischen Ozean zu sichern. Strategisch gesehen sind besonders die indischen Nordoststaaten zwischen Nepal, Bhutan, Sikkim und Bangladesch für einen etwaigen chinesischen Angriff verwundbar. Eine chinesische Kontrolle über diese Regionen würde Nordostindien vom Rest des Landes praktisch abschneiden.

Auch für China liegt Bhutan innerhalb der eigenen sicherheitspolitischen Interessensphäre, zumal traditionelle ethnische, kulturelle und Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern bestehen. Eine Ausdehnung der "erweiterten Grenzen" Chinas bis Nepal und Bhutan würde der Volksrepublik die im selbstdefinierten Sicherheitsinteresse liegende Kontrolle über Tibet erleichtern. Diese Lage zwischen den beiden regionalen Großmächten bringt es mit sich, daß Bhutans Außenpolitik stark von Veränderungen im Machtgefüge zwischen China und Indien beeinflusst wird. Doch Bhutan hat es in letzter Zeit geschickt verstanden, diese Situation zu nutzen, um sich aus der indischen Umarmung zu befreien und das Image eines eigenständigen modernen Nationalstaates aufzubauen.

Seit 1949 hat es für Bhutan eine Reihe außenpolitischer Statusveränderungen gegeben, die das kleine Land langsam aus dem Schatten seines großen

Nachbarn Indien heraustreten ließen: Seit 1971 ist Bhutan UNO-Mitglied, 1984 hat es Gespräche mit dem bisher verfeindeten China aufgenommen, und es ist Mitglied in der 'Südasiatischen Staatengemeinschaft' (SAARC).

Traditionell verfolgte Bhutan zwar immer eine Außenpolitik der Austerität oder Isolation in dem Bemühen, sich eine eigenständige Identität und Unabhängigkeit zu bewahren. Doch spätestens seit der Besetzung Tibets durch China und der blutigen Niederschlagung des tibetischen Aufstandes von 1959 durch chinesische Truppen war diese außenpolitische Enthaltensamkeit Bhutans infrage gestellt. Als Reaktion auf die chinesische Besetzung Tibets näherte sich Bhutan stärker an Indien an und leitete eine Politik der Modernisierung und langsamen Öffnung zur Außenwelt ein. Bhutan erkannte in der bisherigen Politik der Isolierung nun eine Gefahr für die gerade hierdurch angestrebte Unabhängigkeit.

König Jigme Dorji Wangchuk, der Vater des heutigen Regenten Jigme Singye Wangchuk, leitete in den 1960-er Jahren eine neue Entwicklungsphase in Bhutan ein. Zur Erreichung der neu gesteckten Modernisierungsziele wurde jetzt die von New Delhi ungefragt angebotene Entwicklungshilfe akzeptiert. Indien finanzierte die ersten beiden Fünfjahrespläne (FJP) Bhutans (1961 bis 1971) vollständig, seitdem sank der Anteil allerdings auf 42 Prozent beim sechsten FJP 1987-92.

Der von Indien 1962 verlorene Grenzkrieg mit China ließ Bhutan allerdings an der indischen Fähigkeit zum Schutz Bhutans vor Angriffen zweifeln, und Bhutan begann, die nepalische Option der "beiderseitigen Freundschaft" mit Indien



und China zu unterstützen. Erst langsam begann wieder eine Annäherung an Indien und den Westen. Eigene, von Indien unabhängige, außenpolitische Akzente setzte Bhutan wiederum auf der Blockfreienkonferenz in Havanna, als es mit den Chinesen für einen Sitz des kambodschanischen Pol Pot-Regimes in der UNO votierte.

Bhutans Beziehungen zu China waren indes nie ganz spannungsfrei. Über den Grenzverlauf gibt es nach wie vor ungeklärte Streitigkeiten. Bis in die 1980-er Jahre behinderte Indien jedoch direkte Gespräche zwischen Thimphu und Peking, und erst 1984 stimmte New Delhi direkten Grenzverhandlungen zwischen Bhutan und China zu.

Ein weiterer Meilenstein in der Entwicklung einer eigenständigen bhutanesischen Außenpolitik war Bhutans Anerkennung von Bangladesh 1971, direkt nach der Unabhängigkeit, als zweiter Staat nach Indien. Seitdem haben Thimphu und Dhaka eine Reihe bilateraler handels-, kultur- und verkehrspolitischer Übereinkommen getroffen, durch die Bhutan seine Abhängigkeit von Indien weiter abbauen konnte.

In den 1980-er Jahren nahm Bhutan diplomatische Beziehungen zu einer Reihe europäischer und asiatischer Staaten auf und wurde Mitglied in einigen UN-Unterorganisationen wie FAO und IWF sowie, als bedeutsamster Schritt, 1985 Gründungsmitglied der 'Südasiatischen Staatengemeinschaft'.

Während Thimphu sich weiterhin um Unabhängigkeit von New Delhi bemüht - was auch in der Errichtung der eigenen Fluggesellschaft 'Druk Air' zum Ausdruck kommt - wirft New Delhi stets ein mißtrauisch-wachsameres Auge auf die entwicklungs- und außenpolitischen Beziehungen Bhutans.

Grundlage der immer selbstbewußter vertretenen bhutanesischen Kultur und Anlaß für Irritationen in den Beziehungen zu Nepal und Indien ist die traditionelle Drukpa-Identität der dominanten Bevölkerungsgruppe Bhutans.

Besonders für zwei Gruppen von Minderheiten, nämlich tibetische Flüchtlinge und nepalische Siedler in Südbhutan, liegen hierin die Ursachen für Spannungen. Die Angaben über den Anteil nepalischer Siedler an der Bevölkerung Bhutans schwanken zwischen 15 Prozent (Angaben der Regierung in Thimphu) und 64 Prozent.

Schärfere Einwanderungsbestimmungen und der staatliche Versuch, Lhotshampas die Heirat von Nepalis zu erschweren, sollten nach 1988 die Zahl der 'illegalen Einwanderer' beschränken.

Anreize zur Heirat von Nordbhutanesen mit 'Lhotshampas' und die offensive Propagierung der traditionellen bhutanesischen Bräuche, Kleidung und Sprache bei den nepalistämmigen Südbhutanesen, werden von der Regierung in Thimphu als Bemühungen dargestellt, die nepalische Bevölkerung des Südens stärker in die bhutanesische Gesellschaft zu integrieren. Das ging jedoch so weit, daß jeder, der nicht die traditionelle Drukpa-Kleidung trug und kein Dzongkha sprach, offiziell zum Ausländer erklärt wurde. Vor allem die im 'People's Forum for Human Rights' (PFHR) und der 'United Liberation People's Front' (ULPF) organisierten nepalistämmigen Bhutanesen organisierten daraufhin zusehends Demonstrationen und Proteste und klagten über die Verletzung ihrer Menschenrechte. Im September 1990 kam es bei von bewaffneten Nepalesen geführten Demonstrationen zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit bhutanesischen Sicherheitskräften. Die ULPF, die sich 1990 in 'Bhutan Peoples Party' (BPP) umbenannte, hat sich inzwischen an 'Amnesty International' und verschiedene UN-Unterorganisationen gewandt und einen 13-Punkte-Forderungskatalog veröffentlicht, in dem sie unter anderem mehr Demokratie und eine Reform des Justizwesens, das Recht auf ihre eigene Kultur und Sprache, sowie Religions-, Presse-, und Versammlungsfreiheit fordert.

Die Regierung in Thimphu sieht in diesen "anti-nationalen" Forderungen einen gut organisierten Versuch der Nepalesen,

die Staatsgewalt zu übernehmen. Nach Regierungsansicht sind eine Reihe dieser Forderungen ohnehin längst erfüllt. Wirtschaftlich seien die Lhotshampas im Süden Bhutans dadurch besser gestellt, daß sich im Süden der Großteil der industriellen und Handelsaktivitäten sowie der Cash-Crop-Landwirtschaft konzentriert.

Aus Sicht der bhutanesischen Regierung sind die meisten der aus Bhutan stammenden Flüchtlinge in den Flüchtlingslagern Nepals sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge oder "Milantente", "Kriminelle" oder "Asoziale". Einige hochrangige BPP-Führer sind nach Indien geflohen, und die Regierung in Thimphu verhandelt mit New Delhi über ihre Auslieferung. Thimphu beschuldigt sie, als ehemalige Staatsbeamte Staatsgelder unterschlagen zu haben. Die Beziehungen zwischen Bhutan und Indien werden zusätzlich dadurch belastet, daß sich militante nepalistämmige bhutanesischen Widerstandskämpfer in den Teeplantagen von Assam und Westbengalen versteckt halten sollen. Um ihnen diese logistische Basis zu entziehen, legt König Jigme großen Wert auf gute Beziehungen zu New Delhi und versucht, Behauptungen zu widerlegen, Hindus würden in Bhutan diskriminiert.

Sollte es König Jigme ernst meinen und tatsächlich einen moderaten Kurs in der Frage der Menschenrechte und ethnischen Minderheiten einschlagen, so wäre die Tür für Verhandlungen zwischen der Regierung und den Widerstandsgruppen noch nicht ganz geschlossen.

(Übersetzung und Bearbeitung: Thomas Stukenberg)

BHUTAN

Ethnic Cleansing in the Himalayas

A Documentation on Human Rights Violations
in the Kingdom of Bhutan

Die Gesamtdokumentation (40 Seiten) ist über das Südasiabüro zu beziehen. Preis (einschl. Versandkosten): DM 15,-