

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Bern, den 1. April 1969

STRENG VERTRAULICH

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats

Frage III.3.: Welches war die Tätigkeit des Politischen Departements innerhalb der Hilfsaktionen zu Gunsten Biafras und welche Erfahrungen konnte man bei dieser Gelegenheit sammeln?

Antwort:

I

Das Politische Departement ist seit einem Jahr auf den folgenden Gebieten intensiv tätig:

a) Finanzielle Leistungen und Hilfe in Milchprodukten:

Bis 12. Februar 1969 wurden bekanntlich für das gesamte vom Nigeria-Konflikt betroffene Gebiet 13.717.384 Franken geleistet, wovon 6.030.000 Franken in Form von Milchprodukten und 7.687.384 Franken in bar. Hauptsächliche Aktionsträger sind: IKRK, Schweizerisches Rotes Kreuz, Hilfswerk der evang. Kirchen der Schweiz und Schweiz. Caritas-Verband, Kinderhilfswerk der UNO. Es ist kaum möglich, die Spenden zwischen Nigeria und Biafra aufzuteilen, ausgenommen die den beiden konfessionellen Organisationen zugeleiteten Mittel, die für ärztliche Hilfe in Biafra bestimmt waren. Die Leistungen des Bundes wurden ohne Unterschied auf die Opfer auf beiden Seiten der Front verteilt, doch ist es sehr wahrscheinlich, dass wegen der sehr hohen Transportkosten (ausschliesslich mit Flugzeug) ein überwiegender Teil dieser Beträge für Biafra Verwendung fand. Es ist anzunehmen, dass auch ein Grossteil des neuen Kredits von 6 Millio-

nen Franken (BRB vom 17. März 1967 zur Unterstützung des Operationsplanes März-August 1969 des IKRK in Nigeria und Biafra) der Finanzierung der Hilfe an Biafra dienen wird.

b) Aktionen auf diplomatischem Gebiet

Erwähnung verdienen:

- die unzähligen Demarchen unseres Botschafters in Lagos bei den nigerianischen Behörden zur Unterstützung der Schritte, die Botschafter Lindt für die Oeffnung von Zufahrten nach Biafra, den Schutz der dortigen Rotkreuz-Equipen, usw. unternahm;
- der Entscheid des Bundesrats, in Aequatorial-Guinea, das im Herbst 1968 die Unabhängigkeit erlangt hatte, sehr rasch einen Botschafter zu akkreditieren (Luftbasis des IKRK in Santa Isabel auf der Insel Fernando Poo);
- die rege Informationstätigkeit unserer diplomatischen Vertretungen in London beim Foreign Office und in Washington beim State Departement;
- die Demarchen unserer Botschafter in diesen beiden Hauptstädten und in Paris zur Unterstützung der Verhandlungen, die mehrere hohe Mitglieder des IKRK im Zusammenhang mit seiner Kampagne zur Beschaffung der nötigen Mittel dort führten;
- die in Paris vorgenommenen Sondierungen zur Errichtung einer zweiten Luftbrücke des IKRK in Cotonou;
- diejenigen, die mit dem gleichen Ziel und zur Wiederherstellung der Luftbrücke von Fernando Po in verschiedenen andern westlichen und afrikanischen Hauptstädten vorgenommen worden sind.

c) Technische und ärztliche Hilfe zu Gunsten von Aequatorial-Guinea

Ein schweizerischer Experte wurde soeben vom Dienst für Technische Zusammenarbeit den dortigen Behörden zum Auf- und Ausbau des Aussenministeriums in Santa Isabel zur Verfügung gestellt. Ein Projekt für eine ärztliche Hilfsaktion wird ebenfalls geprüft.

d) Personal

Dem IKRK steht seit Juli 1968 unser ehemaliger Botschafter in Moskau, Dr. Lindt, zur Verfügung; dazu kamen später sukzessive zwei weitere diplomatische Mitarbeiter des Politischen Departements. (Das Militärdepartement und die PTT-Verwaltung haben ihrerseits die Kader der "Mission Lindt" ergänzt und erneuern sie von Monat zu Monat.)

e) Uebernahme von Kriegsrisiken durch den Bund

für Flugzeuge und Besatzungen des IKRK (in der Regel durch Balair gestellt). Gewisse dem IKRK zur Verfügung stehende ausländische Flugzeuge wurde in der Schweiz immatrikuliert. (Die entsprechenden Vereinbarungen sind in Zusammenarbeit mit dem Luftamt und der Eidg. Finanzkontrolle getroffen worden).

f) Benützung des Uebermittlungsdienstes des Departements

Dem IKRK und seinen Delegationen stehen die Verbindungen zwischen der Zentrale in Bern und den Auslandvertretungen zur Verfügung. Für Biafra (wo die Schweiz keine Vertretung unterhält) erteilten die PTT eine Konzession zum Betrieb eines besonderen Radiosenders, der der direkten Verbindung mit Genf dient.

g) Intervention beim Welternährungsprogramm

Diese Organisation wurde ersucht, gemäss den Empfehlungen des UNO-Generalsekretärs und gleich wie das Kinderhilfswerk der UNO, dem IKRK dringend Nahrungsmittel und Geldspenden zu überlassen, dies zu Gunsten der Opfer in Biafra, wo die UNO keinen Zugang hat. Dieser im November 1968 unternommene Schritt war von raschem Erfolg gekrönt.

II

Die gesammelten Erfahrungen1) Allgemeine Erfahrungen

Die schweizerische Regierung steht im Blickfeld:

- a) des Inlands, wo die öffentliche Meinung auf die Auswirkungen des Krieges und der Hungersnot in Biafra und den heroischen Kampf seiner Bevölkerung sehr empfindlich reagiert. In Petitionen, die Lehrer und Schüler verschiedener Kantone und Gruppen Erwachsener letztes Jahr an Bundesrat oder Bundespräsident richteten, wurde dringend gefordert Biafra zu Hilfe zu kommen, mehr zu tun, oder Biafra als unabhängigen Staat anzuerkennen. In allen Bevölkerungsschichten besteht indessen der Hang, sich von Emotionen mitreissen zu lassen. Man hat wenig Verständnis dafür, dass die offizielle Schweiz nicht wie der einzelne Bürger reagieren kann.
- b) im Blickfeld des Auslands, wegen der bekannten Beziehungen zwischen der Eidgenossenschaft und dem IKRK. In Afrika wie anderswo wird das Rote Kreuz immer wieder mit dem Schweizer Kreuz verwechselt. Unsere Politik muss dieser Tatsache Rechnung tragen. (Die Regierung der Vereinigten Staaten hat kürzlich

beispielsweise den Wunsch geäußert, die Schweiz möge schweizerische Inspektoren bezeichnen, um die Ladungen der von Sao Tomé nach Biafra fliegenden Flugzeuge der Kirchlichen Hilfswerke zu kontrollieren. Das Departement musste darauf verzichten, diesem Wunsch Folge zu leisten, um nicht die Aktionsfreiheit des IKRK auf beiden Seiten der Front aufs Spiel zu setzen).

2) Erfahrungen in finanzieller Hinsicht

Die Ausmasse des Dramas machten die Einleitung von Hilfsaktionen von ausserordentlichem Umfange unter Inanspruchnahme von ausserordentlich kostspieligen Transportmitteln nötig. Im amerikanischen Senat wurde sogar die Frage aufgeworfen, ob solche Unternehmungen noch einer Privatorganisation wie dem Roten Kreuz überlassen werden können, mit anderen Worten, ob das IKRK noch zu genügen vermöge. Für seinen Aktionsplan November 1968 - Februar 1969 musste das IKRK kurzfristig 32 Millionen Franken aufzubringen versuchen. Angesichts unserer früheren Leistungen geschah dies ohne Beteiligung unseres Landes.

Der neue Aktionsplan des IKRK umfasst sechs Monate (März bis August 1969) und sieht die Bereitstellung von 330 Millionen Franken vor, wovon 230 Millionen für Nahrungsmittel und Medikamente und 100 Millionen für Transport- und Verteilungskosten bestimmt sind. Zur Deckung dieser Ausgaben muss das IKRK einen Betrag von 84 Millionen Franken finden. Die amerikanische Regierung hatte dem Komitee mitgeteilt, sie sei bereit, die Hälfte dieses Betrags zu übernehmen, wenn andere Staaten entsprechende Anstrengungen unternähmen. Dieses in den USA geläufige Verfahren des "matching" hat den

Bundesrat veranlasst, kurzfristig einen Global-Beschluss für den gleichen Zeitraum von sechs Monaten zu fassen. Bei der Bereitstellung eines neuen Kredits von 6 Millionen Franken musste jedoch eine Budgetüberschreitung in Kauf genommen werden.

Die vor Jahresfrist zugunsten des IKRK getroffenen Massnahmen (BB vom 13.3.1968) schienen damals sehr grosszügig. In der heutigen Lage erweisen sie sich jedoch als völlig ungenügend. Dasselbe gilt vom Rahmen-Kredit von 43 Millionen für die Weiterführung internationaler Hilfswerke. Seine bescheidene Reserve für Notfälle (weniger als 5 Millionen für drei Jahre) reicht nicht aus, um auszuhelfen.

3) Rivalität unter den Hilfswerken

Das Departement hat mit grossem Bedauern während der letzten Monate Spannungen festgestellt, die zwischen den Organisationen des Roten Kreuzes und den in Biafra tätigen grossen konfessionellen Organisationen entstanden sind. Diese Spannungen scheinen u.a. durch die Unterstützung bedingt zu sein, die das Rote Kreuz auf verschiedenen Gebieten seitens der öffentlichen Hand geniesst (Finanzhilfe des Bundes, Radiosender), mit andern Worten durch eine weitverbreitete Unkenntnis des besondern Status des Roten Kreuzes, der auch Pflichten in sich schliesst. Zudem entspricht seine traditionell neutrale Haltung der schweizerischen Politik. Von den übrigen privaten Organisationen gehören mehrere internationalen Institutionen an und folgen damit Grundsätzen, die nicht von der gleichen Neutralität inspiriert sind. Dazu gesellt sich der Wunsch der Behörden, den privaten Organisationen die ihnen eigene Rolle zu belassen, die darin besteht, das Gewissen

des Einzelnen wachzurütteln und seine Freigebigkeit zu wecken, aber auch die Sorge, Präzedenzfälle zu vermeiden, die den Bundesrat dazu führen könnten, nach allen Seiten Bundesbeiträge entrichten zu müssen.

4) Die Bedeutung Afrikas

Die Erfahrungen haben den schwankenden und explosiven Charakter von ganz Afrika und die Empfindlichkeit der Führer der kürzlich unabhängig gewordenen Staaten erkennen lassen. Daher die Bedeutung dieses Kontinents bei der Suche und Aufrechterhaltung des Weltfriedens. (Der Kaiser von Aethiopien, Führer des schwarzen Afrika und Vermittler im Nigeria-Konflikt, sieht sich in seinen Bemühungen, in den kriegführenden Gebieten Frieden zu stiften, durch die Furcht vor einem Zerfall des eigenen Landes behindert. Aequatorial-Guinea, sieht sich, kaum entstanden, vor das gleiche Problem gestellt. Andererseits versteift sich sein Präsident angesichts von Vorschlägen, die ihn an seine ehemaligen Herren erinnern: daraus ergaben sich etwa Schwierigkeiten bei der Erneuerung des seinerzeit zwischen dem IKRK und Madrid unterzeichneten Vertrags über die Luftbrücke von Santa Isabel nach Biafra). Aus dieser Situation ergibt sich 1) die Dringlichkeit, Spezialisten für diesen Kontinent auszubilden; 2) nach Möglichkeit unsere diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Afrika zu verstärken; 3) die Notwendigkeit einer laufenden und vollständigen Information; 4) die Pflicht, sich für den Fall weiterer "Explosionen" bereit zu halten - bereit insbesondere, das IKRK auch anderswo als heute und erst noch grosszügig zu unterstützen; schliesslich sind mit der Organisation für afrikanische Einheit die Beziehungen anzuknüpfen, die sich als möglich erweisen.

5) Technische Einrichtungen

- a) Unsere Botschaften: Zufolge der dem Departement auferlegten Sparmassnahmen verfügen heute nur die "grossen Botschaften" über kostspielige Apparate, die die direkte Uebermittlung und das automatische Chiffrieren und Dechiffrieren von Nachrichten erlauben. Die übrigen Posten (und zu dieser Kategorie gehört fast ganz Afrika) sind gezwungen, nach einem Uebermittlungssystem zu arbeiten, bei dem das Chiffrieren nur mühsam vor sich geht und das, sobald die Mitteilungen häufiger werden, einen beträchtlichen Verlust an Zeit und Mitteln mit sich bringt. Die Information ruft heute überall nach der raschesten Verbindung. In der ganzen Welt gewährleistet das Politische Departement die Uebermittlung von Nachrichten des IKRK an seine Delegierten und umgekehrt - und sollte das gleiche für das Schweiz. Rote Kreuz tun. Es wäre deshalb erwünscht, eine grössere Zahl schweizerischer Vertretungen, vor allem in Afrika, mit modernen Apparaten und dem nötigen spezialisierten Personal auszurüsten zu können, ohne auf den Ausbruch neuer Katastrophen zu warten.

Zur Begründung dieses Wunsches, die Infrastruktur, d.h. das Nachrichtennetz unserer Posten in Afrika zu verstärken, zwei Beispiele:

1. Im Kongo wurden - anlässlich der Söldneraffäre - zahlreiche dringende Mitteilungen des IKRK an seine Delegierten und umgekehrt angesichts der Langsamkeit und Unzulänglichkeit unseres Uebermittlungsdienstes über den amerikanischen Chiffredienst geleitet.

wie gross wären Kosten?

2. Ebenfalls im Kongo-Kinshasa mussten die zwischen dem Schweiz. Roten Kreuz und der schweizerischen Aerztemission in Kintambo ausgetauschten Mitteilungen über die Vereinten Nationen geleitet werden.

Die Zuflucht zu solchen Massnahmen ist bedauerlich:

- a) in den Augen des Auslandes erscheint die Schweiz unfähig, dem IKRK und dem Schweiz. Roten Kreuz den vollen Beistand zu leisten, den diese Organisationen benötigen;
 - b) man läuft Gefahr, dass der Schwerpunkt der genannten Institutionen verschoben wird, was schwerwiegende Auswirkungen haben könnte, besonders in Bezug auf das IKRK;
 - c) das Politische Departement wird einer aussergewöhnlichen Informationsquelle beraubt, die zufolge der Verwendung anderer Informationsträger andern Regierungen zugute kommt.
- b) Flugzeuge: Zuzolge der Biafra-Hilfe unterhält das Departement seit Monaten einen fast täglichen Austausch von Mitteilungen mit der BALAIR, der einzigen Gesellschaft der Schweiz, die in der Lage ist, dem IKRK oder dem Schweiz. Roten Kreuz die für ihre Missionen geeigneten Transport-Flugzeuge zu beschaffen. Der Flugzeug-Park, über den die Schweiz verfügt, hat sich indessen als sehr begrenzt erwiesen. Diese Situation stimmt noch bedenklicher, wenn man weiss, dass das Schwedische Rote Kreuz kürzlich mit 7 Flugzeugen ausgerüstet wurde, die ihm eine ausserordentliche Beweglichkeit geben und seine Wirksamkeit rund verzehnfachen werden.

6) Personal

Im Personalsektor macht sich jedoch in der Schweiz der Mangel am empfindlichsten und schwersten bemerkbar:

- a) Seit Monaten stehen die Sektion für internationale Hilfswerke der Abteilung für internationale Organisationen und der Telegrammdienst des Departements - da ihr Personalbestand ungenügend ist - unter Druck. Diese Situation ist zum Teil auch auf Platzmangel zurückzuführen.
- b) Noch offenkundiger aber ist der Mangel an Kader für die Erfüllung der Aufgaben des IKRK, dessen dringend nötige Behebung sich als schwierig erweist. (Die Abteilung für Adjutantur des EMD bemüht sich aktiv darum; die Lage bleibt aber gespannt).

7) Die Schweden

Ausser den Gründen, die von sich aus für eine Intensivierung der Bundeshilfe an die Opfer des Nigeria-Konflikts sprechen, gibt es noch was man "den Fall Schweden" nennen könnte. Seit langem beneidet Schweden die Schweiz um das in seiner Form einzigartige IKRK. Jede Schwäche des Komitees oder der Schweiz könnte den Schweden als Vorwand für eine Initiative dienen (es gab ^{deren} schon mehrere) mit dem Ziele, das IKRK zu stürzen und an seine Stelle eine schwedische Körperschaft oder eine Organisation unter vorwiegend schwedischem Einfluss zu setzen. Zu ihren Gunsten können die Schweden anführen:

- a) eine bemerkenswerte Wirksamkeit. Das nach den Schweizern stärkste Kontingent bei den IKRK-Aktionen in Nigeria und hauptsächlich Biafra (wo die Gefahr grösser ist), stellen die Schweden. Das Personal ist auf seine Aufgabe bemerkenswert gut vorbereitet.

(Bei den Schweden gab es übrigens Tote, bei den Schweizern nicht);

- b) der Schweiz offensichtlich bedeutend überlegene finanzielle Regierungsmittel: dies gilt für die schwedische Präsenz in allen internationalen Organisationen;
- c) eine unerschütterliche Einsatzfreudigkeit.

Aus diesem Grunde ist es doppelt dringlich, das IKRK, das Mangel an Mitteln, Kader und Ausrüstungen leidet um jeden Preis zu unterstützen. Während die Luftbrücke des IKRK zwischen Santa Isabel und Biafra unterbrochen war, meldete das IKRK, dass schwedische Flugzeuge (unter schwedischem Hoheitszeichen) die Hilfssendungen von einem Brückenkopf zum andern transportierten. Wir sind vertraulich darüber informiert, dass zur Zeit eine schwedische Luftbrücke in Reserve gehalten wird für den Fall, dass das IKRK versagen sollte.

8) "Entente cordiale"

Die Schweden sind übrigens nicht die einzigen, die die Schweiz beneiden. Eine ähnliche, wenn auch weniger zur Geltung gebrachte Haltung nehmen die Niederlande ein (Rivalität zwischen dem Haager und dem Genfer Recht?). Diese Haltung der Holländer mag der Grund sein, weshalb die Schweiz nicht von Anfang an eingeladen wurde, als kürzlich von der niederländischen Regierung eine Initiative zur Schaffung einer westlichen, im Nigeria-Konflikt neutralen Staatengruppe ergriffen wurde. Die Gruppe hat zum Ziel, alle Anstrengungen zur Hilfeleistung an die Bevölkerung Biafras auf Regierungsebene zu intensivieren und zu koordinieren. Die von den Niederlanden zuerst konsultierten Länder waren:

Schweden, Norwegen, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg, Vereinigte Staaten und Kanada. Inzwischen wurden auch Dänemark, Finnland, Irland und die Schweiz eingeladen.

Folgerungen:

Die Eidgenossenschaft muss dem IKRK ihre volle moralische, materielle und finanzielle Unterstützung gewähren und vor allem die technischen Einrichtungen innerhalb der Bundesverwaltung vorsehen, die seine Aufgabe erleichtern können. Diese Massnahmen sind nicht nur dringlich sondern liegen mehr denn je im ureigenen Interesse unseres Landes

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 28 mars 1969

TRES CONFIDENTIELCommission de gestion du Conseil national

Question : Quelle a été l'activité du Département politique dans le cadre des oeuvres d'assistance en faveur du Biafra et quelles expériences a-t-on pu faire à cette occasion ?

III.3.

Réponse :

I

Le Département politique a déployé depuis une année une intense activité dans les domaines suivants :

a) Prestations financières et en produits laitiers

Ces prestations sont connues : jusqu'au 12 février 1969, pour l'ensemble des zones frappées par le conflit nigérian, 13.717.384 francs dont 6.030.000 francs sous forme de produits laitiers et 7.687.384 francs en espèces. Principaux agents d'exécution : le CICR, la Croix-Rouge suisse, l'Entraide protestante suisse et l'Union suisse Caritas, l'UNICEF. Sauf en ce qui concerne les dons octroyés aux organisations confessionnelles précitées, dont on sait qu'ils étaient destinés à des secours médicaux au Biafra, il n'est guère possible de départir entre aide donnée au Biafra et aide au Nigéria. Les prestations de la Confédération ont été accordées indistinctement au profit des victimes des deux côtés du front. Toutefois, il est clair qu'une part prépondérante des fonds octroyés ont été utilisés pour le Biafra, étant donné le coût très élevé des transports (par avion uniquement) destinés à cette zone du conflit. Il est de même probable qu'une large part du nouveau crédit de 6.000.000 de francs, ouvert par décision du Conseil fédéral du 13 mars 1969

./.

pour soutenir le plan d'opération du CICR au Nigéria et au Biafra pour les mois de mars à août 1969, servira à financer l'aide au Biafra.

b) Prestations sur le plan diplomatique

A mentionner : les innombrables démarches de notre Ambassadeur à Lagos auprès des autorités nigérianes à l'appui de celles de l'Ambassadeur Lindt en vue de l'ouverture de voies d'accès au Biafra, de la protection des équipes de la Croix-Rouge dans ladite zone, etc.; la décision du Conseil fédéral d'accréditer un Ambassadeur en Guinée équatoriale très rapidement après l'accession à l'indépendance du nouvel Etat (automne 1968) étant donné la base aérienne du CICR à Santa Isabel (Fernando Poo); les fréquentes missions d'information assumées par nos représentations diplomatiques à Londres auprès du Foreign Office et à Washington auprès du State Department; les démarches de nos Ambassadeurs dans ces mêmes capitales et à Paris à l'appui des négociations de plusieurs membres éminents du CICR, dans le cadre de sa campagne financière; les sondages effectués dans la capitale française en vue de l'établissement d'un second pont aérien du CICR (Cotonou), et dans diverses autres capitales occidentales et africaines à cette fin et pour le rétablissement de celui de Fernando Poo

c) Assistance technique et médicale en faveur de la Guinée équatoriale

Un expert suisse vient d'être mis à disposition des autorités guinéennes par le Service de la coopération technique pour organiser le Ministère des affaires étrangères à Santa Isabel; un projet d'aide médicale est également à l'étude en faveur de la Guinée équatoriale.

d) Prestations en personnel

Le Département a mis à la disposition du CICR, dès juillet 1968, son Ambassadeur à Moscou, M. Lindt, et successivement deux autres collaborateurs diplomatiques. (Le Département militaire et l'Administration fédérale des PTT ont, de leur côté, complété et renouvellement de mois en mois les cadres principaux de la "mission Lindt".)

e) Prise en charge par la Confédération des risques de guerre relatifs aux avions ainsi qu'aux équipages et au personnel technique engagés par le CICR et généralement fournis par Balair. Immatriculation en Suisse de certains appareils étrangers à la disposition du CICR. (Accords passés en collaboration avec l'Office de l'air et l'Administration fédérale des finances.)f) Mise à la disposition du CICR et de ses délégations des services techniques de transmission rapide de la Centrale et des représentations suisses à l'étranger. [Pour le Biafra (où la Suisse n'a pas de représentation) : concession par les PTT d'un émetteur-radio spécial permettant d'assurer la liaison directement de Genève.]g) Intervention auprès du Programme alimentaire mondial afin qu'à l'instar de l'UNICEF et selon les recommandations du Secrétaire général des Nations Unies, l'organisation précitée mît à la disposition du CICR des secours d'urgence, sous forme de produits et d'espèces, en faveur des victimes du Biafra où les Nations Unies n'ont pas accès. Cette intervention, faite en novembre 1968, a été rapidement suivie d'effet.

II

Les expériences faites1) Plan général

Les regards sont tendus vers le Gouvernement suisse :

- a) à l'intérieur du pays où l'opinion publique est fortement sensibilisée par les effets de la guerre et de la famine au Biafra et la lutte héroïque de sa population. Plusieurs pétitions de maîtres et d'élèves des classes secondaires de divers cantons suisses et par ailleurs de groupes d'adultes ont été adressées l'année dernière au Conseil fédéral ou au Président de la Confédération pour les prier instamment de venir en aide au Biafra, de faire davantage, voire de le reconnaître à titre d'Etat indépendant. A tous les niveaux, la population a tendance à se laisser entraîner par l'émotionnel et comprend mal que l'Etat ne puisse réagir comme un individu;
- b) à l'extérieur en raison des liens bien connus de la Confédération avec le CICR. En Afrique (comme ailleurs), la confusion est fréquente entre les deux emblèmes. Notre politique doit en tenir compte. (Par exemple, pour ne pas compromettre la liberté d'action du CICR des deux côtés du front, le Département a dû renoncer à donner suite à une requête du Gouvernement des Etats-Unis qui avait récemment émis le vœu que notre Gouvernement désigne des inspecteurs suisses pour contrôler les cargaisons des avions des Eglises en partance de Sao Tomé pour le Biafra.)

2) Plan financier

La dimension du drame a nécessité la mise en oeuvre d'opérations de secours d'une exceptionnelle envergure

avec le recours à des moyens de transport excessivement coûteux. A tel point que la question serait posée au Sénat américain de savoir si de telles opérations peuvent être laissées à une organisation privée telle que la Croix-Rouge, c'est-à-dire si le CICR n'aurait pas fait son temps ? Le plan d'action du CICR pour les mois de novembre 1968 à fin février 1969 l'avait obligé à trouver d'urgence 32 millions de francs, ce qui fut fait sans la participation de notre pays, vu nos prestations antérieures.

Le nouveau plan d'action du CICR couvre six mois : mars à août 1969 et prévoit un engagement de 330 millions de francs, dont 230 millions en produits alimentaires et médicaments et 100 millions pour assurer les frais de transport et de distribution de ces secours. Pour couvrir ces dépenses, le CICR doit trouver une somme de 84 millions de francs. Le Gouvernement américain avait laissé entendre au Comité qu'il prendrait à sa charge la moitié de ce montant si un effort correspondant était fait par d'autres Etats. Ce procédé de "matching", courant aux Etats-Unis, a obligé le Conseil fédéral à prendre presque sans délai une décision globale pour la même période de six mois. Mais l'ouverture d'un nouveau crédit de 6 millions de francs n'a pu être prévue que sur la base d'un dépassement du budget.

Des mesures qui avaient paru généreuses envers le CICR, il y a un an (AF du 13 mars 1968), se sont révélées complètement insuffisantes dans la situation actuelle. Et il en est de même du crédit triennal de 43 millions pour la poursuite des oeuvres d'entraide internationale dont l'étroite réserve pour cas d'urgence (moins de 5 millions pour trois ans) n'a pas permis de suppléer à la carence précitée.

3) Rivalités dans la charité

Le Département a constaté avec beaucoup de regret, au cours des derniers mois, la tension survenue entre les organisations de la Croix-Rouge et les grandes organisations confessionnelles à l'oeuvre au Biafra. Cette tension semble provenir en partie du fait du soutien dont la Croix-Rouge bénéficie sur plusieurs plans de la part des pouvoirs publics (notamment aide financière et émetteur-radio); en d'autres termes, d'une ignorance assez générale du statut particulier de la Croix-Rouge qui implique aussi des devoirs de sa part, alors que sa conduite traditionnellement neutre est conforme à la politique suisse. Parmi les autres organisations privées, assez nombreuses sont celles qui sont affiliées à des mouvements internationaux obéissant à des principes qui ne s'inspirent pas de la même neutralité. A cela s'ajoute le désir de laisser aux organisations privées leur rôle propre qui est d'en appeler à la conscience des individus et de susciter leur générosité, et aussi le souci d'éviter de créer des précédents qui entraîneraient le Conseil fédéral sur la voie de l'inflation en matière de subventions.

4) Importance de l'Afrique

Les expériences faites ont fait ressortir le caractère précaire et explosif de l'Afrique tout entière et la susceptibilité des dirigeants des Etats ayant récemment accédé à l'indépendance. D'où le poids de ce continent dans le contexte de la recherche ou de la sauvegarde de la paix mondiale. (L'Empereur d'Ethiopie, leader de l'Afrique noire et intermédiaire dans la question nigériane, est retenu dans ses efforts pour pacifier les régions en guerre par la crainte de voir son propre pays se désintégrer; la Guinée équatoriale, à peine née, est aux

prises avec le même problème; d'autre part, son Président se raidit devant des propositions qui lui rappellent ses anciens Maîtres : difficultés relatives à la reconduction de l'accord signé entre le CICR et Madrid au sujet du pont aérien de Santa Isabel au Biafra.) D'où : urgence d'avoir des spécialistes de ce continent; d'y renforcer dans la mesure du possible nos représentations diplomatiques et consulaires; nécessité d'une information constante et complète; devoir de se tenir prêts en prévision d'autres explosions éventuelles - prêts notamment à soutenir le CICR ailleurs qu'actuellement et encore sur une large échelle; enfin, de nouer les liens qui seraient éventuellement possibles avec l'Organisation pour l'Unité africaine.

5) Equipements techniques

- a) Nos ambassades : Jusqu'ici et dans le cadre des mesures d'économie imposées au Département politique, seules les "grandes Ambassades" de Suisse disposent du coûteux appareil permettant la transmission directe et le chiffage et le déchiffage automatique des messages. Les autres postes (et presque toute l'Afrique est comprise dans cette catégorie) en sont réduits à un système, selon lequel l'exercice du chiffre reste très laborieux et entraîne une perte de temps et de moyens considérable dès que les messages deviennent fréquents. En considération du fait que l'information requiert aujourd'hui partout les voies les plus rapides et que le Département politique assure dans le monde entier la transmission des messages du CICR à ses délégués - et devrait en faire autant pour la Croix-Rouge suisse -, il serait souhaitable de pouvoir équiper d'appareils modernes et du personnel spécialisé nécessaire un plus grand nombre de représentations

suisses en Afrique notamment, sans attendre le déclenchement de nouvelles catastrophes.

Exemples motivant ce souhait de voir renforcer l'infrastructure que constitue le réseau de communications dont disposent nos postes en Afrique :

1. Congo - lors de l'affaire des mercenaires - de nombreux messages urgents du CICR pour ses délégués ou vice-versa ont passé par les services du chiffre américain, vu la lenteur et l'insuffisance de nos services.
2. Congo-Kinshasa toujours - les messages échangés par la Croix-Rouge suisse avec l'Unité médicale suisse à Kintambo passent par les services des Nations Unies.

De telles pratiques sont regrettables :

- a) elles font apparaître la Suisse, aux yeux de l'étranger, comme n'étant pas en mesure d'assurer au CICR et à la Croix-Rouge suisse le plein support dont ils ont besoin;
 - b) elles tendent à déplacer le centre de gravité des institutions précitées, ce qui pourrait être grave, surtout en ce qui concerne le CICR;
 - c) elles privent le Département politique d'une source exceptionnelle d'informations dont bénéficieront en revanche d'autres Gouvernements.
- b) Avions : Le Département entretient depuis des mois, en vue de l'aide au Biafra, un échange presque quotidien de communications avec la Cie Balair, la seule en Suisse en mesure de fournir au CICR ou à la Croix-Rouge suisse des avions-cargo adaptés à leurs missions. Or, le parc-avions dont dispose la Suisse s'est avéré

très limité. Cette situation frappe davantage encore lorsqu'on vient d'apprendre, comme c'est le cas, que la Croix-Rouge suédoise a récemment été dotée de 7 avions qui vont lui conférer une extraordinaire mobilité et décupler peut-être son efficacité.

6) Personnel

C'est toutefois dans le domaine du personnel que la carence est la plus sensible et la plus grave en Suisse :

- a) depuis des mois, le Service des oeuvres d'entraide de la Division des O.I. et le Service télégraphique du Département sont sous pression, étant dotés d'un personnel insuffisant (situation due en partie à l'insuffisance des locaux);
- b) mais plus notoire encore est la carence de cadres pour l'accomplissement des missions du CICR, à laquelle il est urgent et difficile de trouver remède. (Le Service de l'adjudance du DMF s'y emploie activement, mais la situation reste tendue.)

7) Les Suédois

A part les raisons qui militent naturellement pour une intensification de l'aide de la Confédération aux victimes du conflit nigérian, il y a ce qu'on pourrait appeler "le cas suédois". De longue date, la Suède envie à la Suisse ce Comité neutre international, unique en son genre, qu'est le CICR. N'importe quelle défaillance de celui-ci ou de la Confédération servirait de prétexte à une initiative suédoise (il y en a déjà eu plusieurs) pour essayer de renverser le CICR et lui substituer un organisme suédois, ou dans lequel l'influence suédoise serait prépondérante. Les Suédois ont pour eux :

- a) une efficacité remarquable. Le contingent le plus

nombreux après les Suisses dans le cadre des opérations du CICR au Nigéria et surtout au Biafra (où prédomine le danger) est celui des Suédois : personnel remarquablement préparé à sa tâche. (Les Suédois ont eu des morts; les Suisses point.)

- b) des moyens financiers gouvernementaux apparemment bien supérieurs à ceux de la Confédération : ceci est patent dans toutes les organisations internationales;
- c) une volonté d'action inébranlable.

C'est pourquoi il est encore plus urgent de soutenir à tout prix le CICR, à court de fonds, de cadres et d'équipement.

Tandis que le pont aérien du CICR était interrompu entre Santa Isabel et le Biafra, le CICR annonçait que des avions suédois (volant comme tels) transportaient les secours d'une tête de pont à l'autre. Nous sommes confidentiellement informés qu'un pont aérien suédois est actuellement tenu en réserve pour le cas où le CICR échouerait.

8) "Entente occidentale"

Les Suédois ne sont du reste pas les seuls à envier la Suisse. Une attitude un peu semblable, quoique moins accusée, existe aux Pays-Bas (peut-être en raison d'une certaine rivalité entre le droit de La Haye et le droit de Genève ?). Elle pourrait expliquer qu'à l'occasion de l'initiative que vient de prendre le Gouvernement néerlandais de promouvoir la création d'un groupement de pays occidentaux, neutres au regard du conflit nigérian, la Suisse n'ait pas été invitée d'emblée à se joindre à ce groupe. Celui-ci a pour objectif l'intensification et la coordination des efforts d'entraide à la population du Biafra au niveau gouvernemental. Les pays pressentis les

premiers par les Pays-Bas sont : Suède, Norvège, Italie, République fédérale d'Allemagne, Belgique, Luxembourg, Etats-Unis, Canada. Une deuxième série d'Etats viennent d'être invités : Danemark, Finlande, Irlande et Suisse.

Conclusion :

Il est urgent et plus que jamais dans l'intérêt de la Confédération qu'elle accorde son plein appui moral, matériel et financier au CICR et que soient prévus les équipements techniques qui, dans le cadre de l'Administration fédérale, pourraient faciliter sa tâche.