

1977

Mardi 28 novembre 1967.

Contribution financière de la Confédération
en faveur de l'action du CICR au Nigéria.

Département politique. Proposition du 27 novembre 1967 (annexe).
Département des finances et des douanes. Rapport joint du
27 novembre 1967 (adhésion).

Vu la proposition du département politique et d'entente avec
le département des finances et des douanes, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Une somme de 100'000 francs est octroyée au comité international de la Croix-Rouge comme contribution au financement de ses missions médicales opérant dans les deux zones du Nigéria.
2. Ce montant est prélevé sur le crédit de programme de 43 millions de francs mis à disposition du Conseil fédéral par arrêté du 20 novembre 1966 pour la poursuite des oeuvres d'entraide internationale pendant la période 1967/69.
3. Le communiqué soumis est remis à la presse.

Extrait du procès-verbal au département politique, en 15 exemplaires, pour exécution; au département des finances et des douanes, pour information.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Flücker

Berne, le 27 novembre 1967

o.222.Nig. - MI/am

DistribuéeA u C o n s e i l f é d é r a lContribution financière de la Confédération
en faveur de l'action du CICR au Nigéria

I

La Fédération du Nigéria a souffert dès le début d'un antagonisme interne latent entre le groupe ethnique des Ibos qui, répandus sur l'ensemble du territoire mais spécialement groupés dans la province orientale, formaient en quelque sorte son élite, et les populations du Nord, musulmanes, moins évoluées. Un soulèvement d'Ibos dans le Nord, l'année dernière, a entraîné le massacre de plusieurs milliers d'entre eux. Sous l'empire des circonstances, des masses d'Ibos sont allés se réfugier vers l'Est du pays. La guerre de sécession qui a débuté le 7 juillet dernier après que la province orientale se fut, le 30 mai 1967, proclamée indépendante sous le nom de Biafra, n'est qu'une phase de ce vaste conflit tribal, mais une phase qui risquerait d'être fatale pour les populations Ibos menacées d'extermination sous l'effet des fureurs qui sévissent à leur égard, où qu'elles se trouvent, au Nord comme au contact des troupes fédérales. Le Gouvernement de Lagos, que divers pays tant communistes qu'occidentaux appuient secrètement par des fournitures d'avions, d'armes et de "mercenaires", semblerait conscient de la situation, mais son manque d'autorité ne laisserait guère présager une fin prochaine de cette tragédie. Le Biafra est d'ailleurs également soutenu par des milieux étrangers disposant d'intérêts économiques dans la province

- 2 -

orientale, la plus riche du pays. Il est à noter qu'encore d'autres différends tribaux marquent les troubles que connaît actuellement le Nigéria.

Dans son édition du 11 novembre, la NZZ a consacré au sort des Ibos un article édifiant qui peut être considéré comme un appel à la conscience mondiale. Les informations contenues dans cette publication corroborent celles dont nous a fait part verbalement notre Ambassadeur à Lagos durant le séjour qu'il vient d'effectuer en Suisse. C'est d'ailleurs l'Ambassadeur Real lui-même qui a inspiré l'article du journal zurichois. Relevons qu'encore notre Observateur à New York a reçu le 10 novembre, en présence d'un délégué du Comité International de la Croix-Rouge (CICR), la visite du directeur adjoint du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) venu lui exprimer la profonde anxiété de cette organisation et demander si le CICR ne pourrait pas alerter l'opinion publique mondiale.

II

Le CICR se trouve sur place depuis les premières semaines des hostilités avec deux équipes médicales oeuvrant d'une part dans la zone fédérale à Lagos et de l'autre au Biafra près de sa capitale Enugu. Le Département politique d'entente avec le Département des finances et des douanes a octroyé au CICR, en date du 20 juillet 1967, le montant de 50'000 francs comme contribution aux frais de ces deux missions que l'on espérait alors de courte durée.

Le Comité, auquel nous avons signalé la démarche de l'UNICEF, nous a déclaré que s'il était en mesure de suivre plus ou moins la situation dans les territoires contrôlés par le Gouvernement fédéral, il rencontrait en revanche de grandes difficultés à obtenir des informations en provenance du Biafra avec lequel les communications sont très mauvaises. Au début du conflit, les deux parties belligérantes avaient assuré le CICR

./.

- 3 -

qu'elles étaient prêtes à observer les dispositions des Conventions de Genève. A la suite de rapports émanant de ses délégués et faisant état de crimes de guerre, voire d'assassinats de femmes et d'enfants, surtout commis par des troupes fédérales lors de leur progression vers Enugu, le CICR a adressé divers appels aux autorités et armées belligérantes. Notamment dans un télégramme envoyé directement au Général Gowon, Chef du Gouvernement militaire fédéral, le 21 octobre, le Comité a rappelé fermement à l'attention de ce dernier les règles de droit international que doivent respecter les parties au conflit. Il a par la suite, les 26, 27 et 28 octobre, lancé d'urgents appels aux deux parties par la BBC et les Ondes courtes suisses en anglais et en langage africain. Des instructions pour une conduite plus conforme aux Conventions de Genève semblent avoir été données par les autorités de Lagos aux troupes fédérales. Elles ne seraient toutefois pas suivies par toutes les unités combattantes. Bien que le Comité n'ait pas reçu ces derniers jours de nouvelles informations alarmantes et qu'il soit tenté d'interpréter ce fait comme un signe de légère accalmie, il n'exclut pas une reprise des massacres. Les combats auraient en tout cas déjà fait au moins un demi-million de morts et plongé dans une détresse extrême un nombre tout aussi important de personnes, menacées dans leur existence. Le Comité continue de vouer toute son attention à la situation et poursuit inlassablement par ses délégués à Lagos comme au Biafra ses efforts pour tâcher d'obtenir des deux parties belligérantes un meilleur respect des Conventions de Genève.

III

A diverses reprises déjà, des tentatives ont été faites en vue d'amener l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) à prêter ses bons offices aux belligérants. Ces efforts ont jusqu'ici échoué complètement. Une réunion de l'OUA que l'Empereur Haïlé-Sélassié avait fixée à Lagos pour le 8 novembre a été annulée

./.

- 4 -

à la suite de la défection de plusieurs chefs d'Etat. Une nouvelle tentative semblerait prendre corps actuellement. Le Secrétaire général de l'OUA, M. Dallio Telli qui joua un rôle de premier plan dans la question des mercenaires au Congo, séjournerait en ce moment dans la capitale nigérienne, avec une Commission consultative de l'OUA composée de quatre chefs d'Etat africains. Ces derniers auraient eu des contacts avec le Général Gowon et le Chef du Gouvernement du Ghana aurait été chargé de se mettre en rapport avec le Colonel Ojukvu, Chef du Gouvernement sécessionniste, lequel se serait dit prêt à négocier. Il s'agit-là toutefois de nouvelles d'agences encore non contrôlées.

Le CICR a appris que Diallo Telli prendrait peut-être contact avec son délégué à Lagos, M. Hoffmann. Ce dernier a été prié par le Comité de se montrer conciliant, mais très prudent envers le Secrétaire général de l'OUA qui aurait manifesté, dans l'affaire des mercenaires, une attitude plutôt hostile au Comité. M. Hoffmann a été surtout invité à se tenir à l'écart de toute tentative de médiation politique ou militaire qui serait faite par l'OUA.

IV

Il faut déplorer que les appels adressés par la presse internationale à l'opinion mondiale aient eu jusqu'ici de si faibles échos auprès des gouvernements qui pourraient user de leur influence mais qui, pour des raisons politiques, s'en abstiennent. Les Nations Unies elles-mêmes ne semblent pas en mesure d'intervenir ni même de condamner ces massacres confinant au génocide.

Les secours que le CICR apporte à des blessés et des malades par ses équipes sur les lieux représentent une lueur d'humanité dans tout ce drame. Ses délégués ne négligent aucune occasion pour rappeler à leurs interlocuteurs nigériens et

./.

- 5 -

biafrais leurs devoirs de belligérants notamment à l'égard des populations civiles. Nos services, comme aussi nos postes à Lagos et à Douala (le Cameroun est une voie d'accès direct au Biafra), facilitent leurs tâches dans toute la mesure de leurs moyens. L'Ambassadeur Real, qui vient de rejoindre Lagos, veillera à ce que cet appui soit encore accentué. L'action du Conseil oecuménique des Eglises, qui s'est alarmé de la situation et qui a financé dernièrement un envoi de médicaments vers le Nigéria, mérite aussi d'être relevée.

Notre pays ne peut en effet rester indifférent devant une telle situation. Aussi, le Département politique n'a-t-il pas manqué d'examiner avec l'Ambassadeur Real ce qui pourrait encore être entrepris. Il nous est apparu qu'il importait avant tout de rester strictement sur le plan humanitaire et qu'une intervention politique ne devait pas être envisagée, car elle ne manquerait pas d'être considérée comme une immixtion dans les affaires intérieures du Nigéria. Nous nous sommes posé, à ce propos, la question de savoir si l'on pouvait songer à un appel du Gouvernement suisse à la conscience mondiale, appel que le Conseil fédéral eût pu lancer éventuellement en sa qualité de Gouvernement gérant des Conventions de Genève.

Pour les raisons suivantes, nous avons estimé qu'il fallait en écarter l'idée en prévoyant plutôt de renforcer le soutien que nous accordons déjà au CICR. Les événements nigériens doivent être considérés comme un héritage de la colonisation britannique. D'autre part la faiblesse des structures gouvernementales africaines et les ambitions tribales qui entretiennent leur instabilité sont des éléments qui non seulement rendraient la valeur d'un tel appel problématique mais qui pourraient aussi en déformer le mobile strictement humanitaire. Que sortira-t-il d'une médiation que parviendrait à réaliser l'OUA ? Ne faut-il pas craindre que plusieurs chefs d'Etat africains ne fassent chorus avec le Gouvernement fédéral de Lagos ? Un appel du Conseil

./.

- 6 -

fédéral ne serait ainsi pas exempt de risques politiques. L'expérience a d'ailleurs déjà montré, notamment dans le cas du Yémen, combien peuvent être mal interprétés de tels appels dans le cadre de guerres civiles.

En revanche, afin de marquer mieux l'appui que le Conseil fédéral prête au CICR pour soulager tant soit peu les souffrances au Nigéria, nous estimons qu'il serait indiqué d'allouer au Comité - qui ne l'a du reste pas demandé - une nouvelle contribution financière afin de l'aider à couvrir les dépenses qu'il encourt pour ses missions et équipes médicales en zone fédérale et en zone sécessionniste. Le CICR vient, comme on sait, de dépêcher par un avion Balair au Biafra, non sans péripéties, une équipe de relève avec sept tonnes de matériel sanitaire et de médicaments. Ses frais se sont accrus au-delà de toutes prévisions. Voici les chiffres qu'il vient de nous fournir à ce sujet.

Affrètement de l'avion Balair dont il vient d'être question	130'000 francs
Matériel sanitaire et médicaments envoyés à bord dudit avion	150'000 francs
Equipes médicales d'août à novembre (salaires, per diem, assurances pour deux équipes de trois personnes : 35'000 francs par mois par équipe)	280'000 francs
Deux délégués du Comité, dont un depuis le mois de mai (12'000 francs par mois), ainsi que deux délégués adjoints pendant trois mois	156'000 francs
Total	<u>716'000 francs.</u>

En plus des 50'000 francs obtenus de la Confédération le 20 juillet 1967, le CICR a reçu quelques contributions de sociétés nationales de Croix-Rouge. Mais ces apports sont loin de couvrir ses dépenses.

La première contribution de la Confédération n'avait

./.

- 7 -

pas fait l'objet d'une décision du Conseil fédéral vu qu'il s'agissait du montant limite de 50'000 francs pour lequel est requis le simple accord du Département des finances et des douanes. En raison des besoins financiers accrus qu'implique l'action prolongée du CICR au Nigéria, il conviendrait de lui accorder cette fois-ci un montant supérieur. Nous proposons la somme de 100'000 francs. Par le communiqué de presse ci-joint pourrait être marquée la profonde anxiété que cause au Conseil fédéral la tragique situation des populations frappées par les hostilités. La publicité qui serait ainsi donnée à cette nouvelle aide au CICR, de nature purement humanitaire, répondrait au souci d'agir en vue d'appeler l'attention de l'opinion publique sur le drame nigérien, sans pour autant comporter les inconvénients d'un appel destiné directement aux parties belligérantes et à l'opinion mondiale.

La somme de 100'000 francs serait prélevée sur le crédit de programme de 43 millions de francs que les Chambres fédérales ont mis à disposition du Conseil fédéral par arrêté du 20 novembre 1966 pour la poursuite des oeuvres d'entraide internationale pendant la période triennale 1967/69.

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. Une somme de 100'000 francs est octroyée au Comité international de la Croix-Rouge comme contribution au financement de ses missions médicales opérant dans les deux zones du Nigéria.
2. Ce montant est prélevé sur le crédit de programme de 43 millions de francs mis à disposition du Conseil fédéral par arrêté du 20 novembre 1966 pour la poursuite des oeuvres d'entraide internationale pendant la période 1967/69.

./.

- 8 -

3. Le communiqué ci-joint est remis à la presse.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

1 annexe

Pour rapport joint :

- au Département des finances et des douanes

Extrait du procès-verbal :

- au Département politique, en 15 exemplaires, pour exécution

- au Département des finances et des douanes, pour information.