

ARBEITSGRUPPE
"HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"

VERTRAULICH

Als vertrauliches Dokument zu behandeln, das an einem sicheren Ort aufzubewahren oder nach Einsichtnahme dem Sekretariat der Arbeitsgruppe "Historische Standortsbestimmung" zurückzusenden ist.

Nr. 064

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 17. Februar 1979 von 09.45 Uhr bis
13.00 Uhr im "Casino-Saal" des Hotels Bellevue-Palace, Bern

Vorsitz: 1. Herr Botschafter Albert WEITNAUER, Generalsekretär
des Eidg. Politischen Departements und Präsident
der Arbeitsgruppe

Thema: Weltpolitik und Menschenrechte

Referenten: 2. Herr Professor Curt GASTEYGER, Institut Universi-
taire de Hautes Etudes Internationales
3. Herr Botschafter Edouard BRUNNER, Diplomatischer
Berater für politische Sonderfragen

Anwesende Mitglieder:

4. Herr Bernard BEGUIN
5. Herr Professor Edgard BONJOUR
6. Herr Professor Gerardo BROGGINI
7. Herr Nationalrat Walther HOFER
8. Herr Dr. Waldemar JUCKER
9. Herr Botschafter Felix SCHNYDER
10. Frau Nationalrätin Gertrud SPIESS
11. Herr Charles TAVEL
12. Herr Botschafter Max TROENDLE

Eingeladene:

13. Herr a. Bundesrat Pierre GRABER

Entschuldigte Mitglieder:

14. Herr Professor Jean-Claude FAVEZ
15. Herr Professor Daniel FREI
16. Herr Professor Jacques FREYMOND
17. Herr Ständerat Carlos GROSJEAN
18. Herr Nationalrat Arnold KOLLER
19. Herr Korpskommandant Gérard LATTION
20. Herr Verwaltungsratspräsident Franz LUTERBACHER
21. Herr Professor Herbert LUETHY
22. Herr Ständerat Olivier REVERDIN
23. Herr Botschafter Paul RUEGGER
24. Herr Professor Roland RUFFIEUX
25. Herr Ständerat Raymond BROGER
26. Herr Staatsrat René MEYLAN

Eingeladene, entschuldigt:

27. Herr Bundesrat Pierre AUBERT
28. Herr Bundesrat Fritz HONEGGER
29. Herr a. Bundesrat Ernst BRUGGER
30. Herr a. Bundesrat Dr. Willy SPUEHLER
31. Herr a. Bundesrat Dr. Hans SCHAFFNER

Andere Teilnehmer:

32. Herr Botschafter Rudolf BINDSCHEDLER
33. Herr Botschafter Jean CUENDET
34. Herr Botschafter Anton HEGNER
35. Herr Botschafter Marcel HEIMO
36. Herr Botschafter Klaus JACOBI
37. Herr Botschafter Paul JOLLES
38. Herr Botschafter Hansjörg KAUFMANN
39. Herr François LANDGRAF

Uebrige Protokollempfänger:

40. Herr Bundespräsident Hans HUERLIMANN
41. Herr Bundesrat Willy RITSCHARD
42. Herr Bundesrat Georges-André CHEVALLAZ
43. Herr Bundesrat Kurt FURGLER
44. Herr Bundesrat Rudolf GNAEGI
45. Herr Botschafter Albert WEITNAUER
46. Herr Botschafter Peter BETTSCHART
47. Herr Botschafter Emanuel DIEZ
48. Herr Botschafter Jürg ISELIN
49. Herr Botschafter Emilio MOSER
50. Herr Botschafter Jimmy MARTIN
51. Herr Botschafter Fritz ROTHENBUEHLER
52. Herr Botschafter Arthur DUNKEL
53. Frau Botschafterin Francesca POMETTA
54. Herr Botschafter Cornelio SOMMARUGA
55. Herr Minister Franz BLANKART
56. Herr Minister Maurice JACCARD
57. Herr Minister Jean MONNIER
58. Herr Minister Benedikt VON TSCHARNER
59. Herr Minister Jean ZWAHLEN
60. Herr Dr. Hansjörg RENK
61. Herr Dr. Gerhard WINTERBERGER
62. Politischer Dokumentationsdienst des EPD
63. Kanzlei der Verwaltungsdirektion des EPD
64. Bundesarchiv
65. Herr Botschafter D. GAGNEBIN, Kairo
66. Herr Botschafter F. BOHNERT, Addis Abeba
67. Herr Botschafter E. ANDRES, Algier
68. Herr Botschafter G. BODMER, Buenos Aires
69. Herr Botschafter M. GROSSENBACHER, Canberra
70. Herr Botschafter A. HURNI, Brüssel
71. Herr Botschafter C. CAILLAT, Brüssel-Mission
72. Herr Botschafter M. FELLER, Brasilia

73. Herr Botschafter G. DE DARDEL, Sofia
74. Herr Botschafter M. CASANOVA, Santiago
75. Herr Botschafter W. SIGG, Peking
76. Herr Botschafter R. HARTMANN, Kopenhagen
77. Herr Botschafter M. GELZER, Bonn
78. Herr Botschafter F. SCHNYDER, Berlin/DDR
79. Herr Botschafter W. ROCH, Abidjan
80. Herr Botschafter H. MUELLER, Helsinki
81. Herr Botschafter F. DE ZIEGLER, Paris
82. Herr Botschafter A. GRUEBEL, Paris-OECD
83. Herr Botschafter A. WACKER, Strassburg
84. Herr Botschafter E. VALLOTTON, Athen
85. Herr Botschafter E. THALMANN, London
86. Herr Botschafter Y. BERTHOUD, Guatemala-City
87. Herr Botschafter E. SUTER, New Dehli
88. Herr Botschafter R. WERMUTH, Jakarta
89. Herr Botschafter A. HUGENTOBLE, Bagdad
90. Herr Botschafter E.R. LANG, Teheran
91. Herr Botschafter E. SERRA, Dublin
92. Herr Botschafter E. BAUERMEISTER, Tel Aviv
93. Herr Botschafter A. JANNER, Rom
94. Herr Botschafter P. CUENOUD, Tokio
95. Herr Botschafter G.U. DUBOIS, Amman
96. Herr Botschafter H. HESS, Belgrad
97. Herr Botschafter F. PICTET, Ottawa
98. Herr Botschafter H. MIESCH, Nairobi
99. Herr Botschafter J. BOURGEOIS, Bogota
100. Herr Botschafter J.-P. RITTER, Havanna
101. Herr Botschafter M.-R. LUY, Beirut
102. Herr Botschafter C. MASSET, Luxemburg
103. Herr Botschafter P. ERNI, Kuala Lumpur
104. Herr Botschafter J.-P. WEBER, Rabat
105. Herr Botschafter S. MASNATA, Mexiko
106. Herr Botschafter A. FISCHLI, Den Haag
107. Herr Botschafter W. RIESER, Lagos

108. Herr Botschafter H.-C. CRAMER, Oslo
109. Herr Botschafter R. KELLER, Wien
110. Herr Botschafter P. STAUFFER, Islamabad
111. Herr Botschafter H. BEGLE, Lima
112. Herr Botschafter R. GAECHTER, Manila
113. Herr Botschafter P.A. NUSSBAUMER, Warschau
114. Herr Botschafter C.-A. WETTERWALD, Lissabon
115. Herr Botschafter P. THEVENAZ, Bukarest
116. Herr Botschafter A. MAILLARD, Djeddah
117. Herr Botschafter J.B. RÜEDI, Stockholm
118. Herr Botschafter R.-E. CAMPICHE, Dakar
119. Herr Botschafter S.F. CAMPICHE, Madrid
120. Herr Botschafter C. BRUGGMANN, Pretoria
121. Herr Botschafter R. BEAUJON, Damaskus
122. Herr Botschafter P. JACCAUD, Lar es Salaam
123. Herr Botschafter F.H. ANDRES, Bangkok
124. Herr Botschafter W. JAEGGI, Prag
125. Herr Botschafter G. BONNANT, Ankara
126. Herr Botschafter H. LANGENBACHER, Tunis
127. Herr Botschafter A. GEISER, Budapest
128. Herr Botschafter A.R. HOHL, Hoskau
129. Herr Botschafter F. CHATELAIN, Caracas
130. Herr Botschafter R. PROBST, Washington
131. Herr Botschafter J.-F.S. MARCUARD, New York-ONU
132. Herr Botschafter E. BOURGNON, Hanoi
133. Herr Botschafter R. CODET, Kinshasa
134. Herr Botschafter O. EXCHAQUET, Genf-Mission
135. Herr Dr. Thomas RAEBER

Sekretariat und Protokoll:

136. Herr Anton GREBER
137. Herr Wilhelm Schmid
138. Fräulein Anne BAUTY
139. Herr Dr. Walter FRUNZ

Botschafter WEITNAUER

kündigt an, dass die Referenten die letzten Entwicklungen in der internationalen Politik (vor allem Iran und China) in ihre Ausführungen einbeziehen werden.

Professor GASTEYGER:

Man ist versucht, zwischen Carters Menschenrechtspolitik und den jüngsten Ereignissen im Iran eine Beziehung herzustellen.

Mit dieser Menschenrechtspolitik erhielt die Weltpolitik eine neue Dimension. Sie sollte der Realpolitik Nixons und Kissingers einen idealistischen Unterton geben. Dieser Versuch ist Ausdruck jener Wellenbewegung amerikanischer Politik, in der eine Betonung der realistischen Komponente mit einem verstärkten Idealismus abwechselt. Die amerikanische Menschenrechtspolitik ist selektiv und liesse sich, grob gesprochen, in drei Kategorien von Ländern bzw. Regionen einteilen: Zu einer ersten, wo sie aus verschiedenen Gründen in den Hintergrund trat, gehören etwa China und Vietnam; die zweite betrifft Verbündete mit meist autoritären Regime wie Südkorea, Lateinamerika und der Iran, und in der dritten können die UdSSR und ihr direkter Einflussbereich zusammengefasst werden. In den beiden erstgenannten Ländergruppen zeitigte diese Politik gemischte Ergebnisse. In den Ostländern war sie eher kontraproduktiv: Sie scheint in der Sowjetunion die Repression verstärkt, in Osteuropa allzu hohe Erwartungen geweckt zu haben. Bei den westeuropäischen Partnern wurde sie zunehmend zurückhaltend bewertet.

Es gibt keine allgemein gültige Interpretation dessen, was Menschenrechte sind: Der westlichen Betonung der Individualrechte müssen in sowjetischer Sicht die sozialen und wirtschaftlichen Rechte entgegengestellt werden; wieder anders sieht der Islam das Verhältnis zwischen Individuum, Gemeinschaft und Staat, und in Ländern wie China

tritt das Individuum hinter dem kollektiven "wir" zurück. Im Lichte dieser Gegebenheiten muss die Sicht der "one and indivisible world", die hinter Carters Menschenrechtspolitik steht, gewertet werden. Sie ist der Versuch - vielleicht der letzte -, zumindest dem auseinanderfallenden System des Westens einen gemeinsamen Bezugspunkt zu geben. Dass das weltpolitische System in einer Krise der Desintegration steht, wurde durch die Ereignisse im Iran bestätigt. Sie sind deshalb unter jedem Gesichtspunkt von weitreichender Bedeutung. Sie wären voraussehbar gewesen; viele gaben sich nicht genügend Rechenschaft darüber, dass die iranische Gesellschaft einen aufoktroierten Modernisierungsprozess dieses Ausmasses und das damit verbundene Wirtschafts- und Rüstungswachstum nicht schadlos überleben konnte.

Als eine Folge der jüngsten Ereignisse werden die ethnischen Minderheiten in den verschiedenen Grenzregionen des Iran und der benachbarten Staaten - Kurden, Belutschen und Paschtanen etc. - in Bewegung geraten und in der Region Unruhe schaffen. Auch der Gegensatz zwischen Schiiten und Sunniten wird zu Spannungen führen.

Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Ereignisse für den Westen sind bekannt; neben den in Frage gestellten Oellieferungen erwähnt der Referent u.a. die Nuklearindustrie, die den teilweisen oder völligen Verlust iranischer Reaktorbestellungen zu verkraften haben wird.

Auch die früheren grosszügigen Waffenlieferungen an den Iran könnten zu einem Problem werden: So könnten äusserst hochentwickelte Systeme in unbefugte Hände gelangen. Man denke beispielsweise an Flugzeuge wie den F-14 mit seiner Phoenix-Rakete, die, falls sie der Sowjetunion zugänglich würde, gegen Marschflugkörper (cruise missiles) eingesetzt werden könnte.

Die strategischen Auswirkungen der iranischen Revolution betreffen aller Voraussicht nach mehr als nur die Schlüsselposition, die Teheran bisher für den Westen in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht einnahm. Was im Iran geschieht, wird auch Auswirkungen auf die Türkei im Westen, Afghanistan und Pakistan im Osten und die arabischen Länder am Persischen (nunmehr wohl eher "Islamischen") Golf haben. Zu

erwarten ist eine verstärkte Ausrichtung auf die Blockfreiheit hin. Man kann annehmen, dass Saudiarabien in zunehmendem Masse eine stärker ungebundene Politik zu verfolgen suchen wird und sich auch vermehrt mit den "progressiven" arabischen Ländern ins Benehmen setzen wird. Vor dem Hintergrund einer solchen Entwicklung wird die Bedeutung des Iraks, über dessen dauerhafte Verbindung mit Syrien der Referent Vorbehalte äussert, steigen.

Mit dem Iran fällt eines der wichtigsten Glieder aus der Kette von Militärbündnissen, welche die Vereinigten Staaten im Zeichen des "Kalten Krieges" Mitte der Fünfziger Jahre zur Eindämmung ("containment") sowjetisch-kommunistischer Expansion entlang des sowjetischen Einflussbereiches aufbauten. Zusammen mit der Türkei und Pakistan (sowie Grossbritannien) war der Iran Mitglied des von den USA unterstützten mittelöstlichen Verteidigungspaktes CENTO. Teherans Ausscheiden dürfte praktisch das Ende dieser Organisation bedeuten, die seit Jahren ohnehin nur noch ein Schattendasein fristete. Die SEATO, das von Pakistan bis zu den Philippinen reichende Bündnis zum Schutze Südostasiens, wurde bereits 1977 aufgelöst. Die Allianz mit Taiwan opferte Washington den neuen Beziehungen mit China; das Bündnis mit Südkorea wird durch den angekündigten Abzug amerikanischer Streitkräfte geschwächt. Uebrig bleibt die Atlantische Allianz (NATO) im Westen und der Sicherheitspakt mit Japan im Osten. Die Vereinigten Staaten scheinen sich nur noch dort engagieren zu wollen, wo für sie vitale Interessen auf dem Spiele stehen. Damit ist aber auch die Frage gestellt, wie weit anderswo darauf Verlass ist, dass die Amerikaner wirksam eingreifen werden.

Abschliessend stellt der Referent zwei Arten von Revolutionen einander gegenüber: Eine nach vorne gerichtete in China, die sich nicht nur im Gegensatz zur Sowjetunion, sondern zu den restaurativen Tendenzen in islamischen Ländern stellt. Wie weit sie geht, gehen kann, ist eine offene Frage. Die Umwälzungen in einer Reihe islamischer Länder (darunter dem Iran) andererseits können als "konservativ-reaktionär" bezeichnet werden. Das Paradoxe an Chinas Modernisierungsprogramm besteht darin, dass sich dieses Land dem Westen zu

einem Zeitpunkt zuwendet, da islamische Länder sich von ihm distanzieren. Während China für den Westen zum "Partner" wird, sieht sich die Sowjetunion einer für sie äusserst beunruhigenden "Eindämmung à la chinoise" gegenüber. Die Frage ist offen, ob durch diese veränderten Gegebenheiten die Weltlage stabilisiert wird oder ob nicht eher neue Unsicherheiten geschaffen werden. Die Begeisterung für China jedenfalls weckt das ungute Gefühl, der Westen begehe gegenüber China ähnliche Fehleinschätzungen wie seinerzeit gegenüber dem Iran.

Monsieur l'Ambassadeur BRUNNER

constate qu'il est difficile de concilier les deux sujets soumis à la réflexion du groupe de travail, à savoir les droits de l'homme, d'une part, et la politique mondiale, de l'autre part.

Les droits de l'homme n'ont acquis une dimension internationale que depuis 1945. A l'époque de la Société des Nations, en effet, ces droits n'étaient pris en considération que sous l'angle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en tant que nations.

Aujourd'hui, on se heurte cependant à un malentendu fondamental en ce qui concerne la substance des droits de l'homme. Dans les Etats occidentaux, on entend par "droits de l'homme" les droits individuels des personnes. Dans les pays de l'Est, en revanche, les "droits de l'homme" sont les droits économiques et sociaux. Dans les pays en développement, enfin, c'est la satisfaction des besoins humains essentiels qui constitue ces droits, et l'objectif prioritaire des gouvernements est d'atteindre un certain seuil de développement.

En dépit de ces divergences, la question des droits de l'homme, qui, il y a peu de temps encore, était englobée dans le domaine des affaires purement intérieures des Etats, est devenue un principe de droit international public admis dans des textes tels que la Convention européenne des droits de l'homme ou l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Aujourd'hui, donc, la question du respect des droits de l'homme n'est théoriquement plus affectée par le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats.

Cependant, ainsi que Monsieur l'Ambassadeur Brunner le relève, si la question des droits de l'homme est devenue sur la scène internationale un véritable levier, ce levier ne peut être actionné que sous certaines conditions.

En ce qui concerne la politique étrangère suisse, en particulier, il convient de traiter la question des droits de l'homme cas par cas et d'éviter de juger le problème de manière globale. Lorsqu'il y a violation des droits de l'homme dans un pays donné, il est nécessaire, avant toute intervention, de prendre en considération un certain nombre de facteurs:

- L'existence éventuelle d'un traité ou d'une obligation qui lie la Suisse à cet Etat.
- L'efficacité d'une éventuelle intervention de la Suisse pour les personnes directement intéressées, soit les individus dont les droits sont violés.
- La réaction de l'opinion publique, des milieux de la presse et des cercles politiques.
- La réaction des pays qui sont comparables à la Suisse ou qui l'entourent. Il faut se demander si la Suisse peut se permettre de faire cavalier seul. Il importe aussi d'examiner si une attitude particulière doit être adoptée lorsque le pays incriminé se trouve être un Etat européen.
- Les qualités objectives du gouvernement du pays en question. De l'avis de Monsieur Brunner, il faut examiner si ce régime représente en l'occurrence une amélioration relative ou, au contraire, une régression par rapport aux régimes antérieurs. Il faut donc se garder de porter un jugement uniforme sur les régimes surtout dans le Tiers Monde.

A la suite d'une violation des droits de l'homme dans un pays étranger, la Suisse peut adopter différents comportements:

- elle peut intervenir en accompagnant sa démarche d'une certaine publicité afin de toucher l'opinion publique;
- elle peut choisir de ne pas réagir parce que tout laisse à présager qu'une intervention risquerait de produire un effet contraire au but recherché;

- elle peut opter pour une intervention discrète à l'échelon diplomatique, avec l'espoir de remporter un certain succès, sans que l'Etat en cause ne soit conduit à perdre publiquement la face.

Après ces quelques remarques générales au sujet des droits de l'homme, Monsieur l'Ambassadeur Brunner se penche sur la situation internationale.

Selon lui, il existe un lien entre la campagne du président Carter en faveur des droits de l'homme et les événements qui se sont déroulés en Iran, où les intérêts directs des Etats-Unis font front à ceux de l'Union soviétique.

Monsieur Brunner constate que les Etats-Unis tendent traditionnellement à lier leur politique étrangère à un certain idéal. Or il se trouve que, sous la présidence de MM. Johnson, Nixon et Ford, les valeurs idéales s'étaient quelque peu estompées. Il était donc important que les Américains, après avoir surmonté une grave crise interne durant la période du président Nixon, puissent se rattacher à un nouvel idéal afin de retrouver leur assurance. Mais la politique adoptée par Jimmy Carter n'aurait de chance de remporter quelque succès que dans un monde imaginaire formé de bons et de méchants. Dans la réalité, on constate que la politique américaine a eu très peu d'influence dans les pays de l'Est, et que c'est parmi les alliés objectifs des Etats-Unis qu'elle a entraîné le plus de conséquences, en particulier en Iran, où tout le système instauré par le chah s'est effondré à peine la police de la SAVAK démantelée.

Monsieur Brunner voit donc une certaine naïveté dans la politique étrangère américaine de ces dernières années, politique dont découlent notamment deux conséquences. Premièrement, les alliés naturels des Etats-Unis - anciens et nouveaux - accorderont à l'avenir moins de poids aux garanties des Américains, dont l'engagement a perdu beaucoup de son crédit. Deuxièmement, après l'effondrement du système mis au point naguère par John Forster Dulles pour faire face à l'URSS, les pays qui restent actuellement encore les meilleurs alliés de l'Occident, soit entre autres la Chine, l'Inde, l'Egypte, l'Irak,

- 13 -

la Yougoslavie, l'Indonésie, l'Arabie séoudite, font presque tous partie paradoxalement du groupe des Non-alignés, opposés aux Cubains et à l'Union soviétique, et très soucieux de leur indépendance tant envers l'Est qu'envers l'Ouest.

Il est donc essentiel, selon Monsieur Brunner, de contribuer au renforcement de ces éléments relativement modérés sur la scène internationale; ceci est valable en particulier pour l'Irak, qui sera appelé à jouer un rôle de plus en plus important sur le plan mondial. Ce pays assumera dès 1982 la présidence du Mouvement des Non-alignés, succédant à Cuba. A cet égard, il faut rappeler qu'au cours de la dernière Conférence des Non-alignés, qui s'est tenue à Belgrade en 1978, l'Irak s'est jointe aux modérés pour prendre parti en faveur du Maroc dans le conflit qui oppose cet Etat à l'Algérie au sujet de l'avenir du Sahara occidental.

Monsieur l'Ambassadeur Brunner estime donc souhaitable qu'à l'avenir la Suisse, dans son propre intérêt, développe ses relations avec l'Irak et avec les autres pays non-alignés en général.

Botschafter WEITNAUER:

Der laut Professor Gasteyer vielleicht letzte Versuch, die Menschenrechte zum gemeinsamen Nenner für alle Länder zu erheben, ist an der Tatsache, dass der Inhalt der Menschenrechte nicht überall der gleiche ist, gescheitert. Umso wichtiger werden für uns deshalb die KSZE und ihre Schlussakte, in der versucht wird, eine Definition der Menschenrechte zu finden, die im europäisch-atlantischen Raum ohne Schwierigkeit anwendbar ist.

Wir erleben zur Zeit den Zusammenbruch des Lebenswerks von John Foster Dulles. Von dem weitverzweigten Paktsystem der Nachkriegszeit bleibt nur das NATO-Bündnis bestehen, das auf amerikanischer Seite die Unterschrift von Dean Acheson trägt. Die jüngsten Ereignisse haben in der Weltpolitik eine neue Lage geschaffen, in der man die Freunde

./.

zählt und feststellt, was von den Hoffnungen, die gehegt wurden, noch übriggeblieben ist, in der sich eine Rückkehr zu grösserem Realismus aufdrängt. Für die Schweiz bedeutet dies die Feststellung, dass sie als ein universell neutrales Land weltanschaulich in der europäisch-atlantischen Welt beheimatet ist und für ihr Ueberleben vor allem auf diesen Raum angewiesen ist.

Es stellt sich für die schweizerische Aussenpolitik die Frage, ob nicht ihre humanitäre Seite mehr betont werden müsste. Die schweizerischen Beiträge in diesem Bereich sind beträchtlich (Rotes Kreuz; Genfer Konventionen von 1949 und Zusatzprotokolle; die Vorstösse zu einer Konvention gegen die Folter; das Katastrophenhilfskorps usw.). Vermehrt wird jedoch die UNO zum Rahmen, in dem diese schweizerische Tradition weitergeführt wird. Besonders gilt das auch für die Weiterentwicklung des Völkerrechts, in dem die Schweiz auf eine grosse Tradition zurückblicken kann (Max Huber, William Rappard, Paul Ruegger). Dies ist vielleicht das Hauptargument für den schweizerischen UNO-Beitritt: Er wäre der beste Weg, um unsere eigene Aussenpolitik realistisch zur Geltung zu bringen; Realismus führt uns in die UNO.

Botschafter SCHNYDER:

Das Problem von Iran ist primär nicht als eine Frage der Ost/West-Beziehungen, sondern der Nord/Süd-Beziehungen zu sehen.

Nach der Auflösung bisheriger Allianzen muss im Nahen Osten ein neues Gleichgewicht erst wieder gefunden werden, und es stellt sich die Frage, in welchem Mass die Vereinigten Staaten dabei stabilisierend wirken können: Ein völliger Zusammenbruch bisheriger Ordnung würde für den Westen, der durch seine Erdölabhängigkeit viel verwundbarer ist als die Oststaaten, eine Bedrohung seiner Existenzgrundlage bedeuten. Das Phänomen des neu erwachenden Islam, mit dem sich der Westen einzurichten haben wird, wirft wieder einmal die Grundsatzfrage auf, ob westliche Werte ohne weiteres übertragbar sind.

Monsieur BEGUIN

s'interroge au sujet de la notion même des droits de l'homme et cherche à montrer la corrélation qui existe entre ce principe et un certain type de société. Les événements survenus en Iran mettent clairement en lumière le fait qu'il existe des civilisations orales dont les chancelleries occidentales ne tiennent pas suffisamment compte. En Occident, en effet, la tradition orale est identique à la tradition écrite, ce qui n'est pas le cas pour toutes les autres sociétés. En conséquence, Monsieur Béguin pense que la diplomatie, afin d'éviter des erreurs d'appréciation dues à une connaissance trop superficielle des problèmes locaux, devrait devenir pluridisciplinaire et davantage tenir compte des réalités, souvent volcaniques, sur le terrain.

Par ailleurs, Monsieur Béguin a le sentiment que les événements qui ont secoué l'Iran ressemblent à ce que pourrait être en Europe un soulèvement écologique, également animé par des forces d'agitation populaires qui s'élèvent contre un certain développement industriel et qui traversent les classifications habituelles de la société.

Monsieur GRABER

estime, comme bien d'autres personnes, que le président Carter est l'un des plus mauvais présidents que les Etats-Unis aient eu. Il rappelle que, dès le début de son mandat, les proclamations de M. Carter laissaient clairement entendre son intention d'intégrer des éléments moraux dans sa politique étrangère et que, d'emblée, cette perspective avait inspiré le scepticisme à l'étranger. D'après Monsieur Graber, le comportement du président est taillé à la mesure des mouvements de l'opinion publique, ce qui présente un grave danger pour la conduite des affaires d'une grande puissance.

En outre, l'idéal des droits de l'homme relève d'une morale purement occidentale et l'on peut se demander au nom de quel droit on veut imposer cet idéal au monde entier. Ce qui est certain, en revanche,

- 16 -

c'est que le monde occidental est profondément attaché au principe du respect des droits de l'homme et qu'il importe de maintenir et renforcer les régimes politiques qui partagent ce même idéal. Or la politique de M. Carter tend au contraire à affaiblir la position des pays occidentaux dans des régions stratégiquement importantes.

Monsieur Graber estime d'autre part que la politique de détente adoptée ces dernières années, dans une certaine mesure, par l'Union soviétique ne doit pas être portée à l'actif du président Carter. En effet, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que l'Acte final d'Helsinki, constituent une évolution politique qui fut engagée bien avant l'arrivée sur la scène de M. Carter. On a noté, au contraire, un net renforcement depuis 1977 du caractère autoritaire du régime soviétique.

Actuellement, les Etats-Unis ne s'occupent pas des droits de l'homme dans les pays à régime fort. Ce n'est que lorsqu'un régime s'affaiblit qu'ils commencent à le critiquer. A cet égard, les derniers jours de règne du chah en Iran ont offert un triste spectacle, où toutes les concessions, venues trop tardivement, n'ont pas empêché le souverain d'être abandonné par tous ses anciens amis.

Monsieur Graber observe qu'il est aujourd'hui de plus en plus difficile de prévoir l'avenir même à court terme. Ces dernières années, en effet, les chancelleries ont toujours été surprises par les événements, et celles de la Suisse ne font pas exception. Par exemple, avant la crise du pétrole, personne ne croyait que l'unité arabe fût possible, tandis qu'avant la guerre du Proche-Orient de 1973, personne n'imaginait que les Egyptiens allaient franchir le canal de Suez.

C'est ainsi que des erreurs d'appréciation colossales ont lieu. Qui pouvait prévoir, il y a peu de temps encore, que le régime du chah allait s'effondrer? Pourtant une telle évolution n'avait rien d'illlogique, puisque ce gouvernement, auquel la bourgeoisie était hostile et la paysannerie indifférente, ne s'appuyait que sur les cadres de l'armée.

Ces erreurs consacrent, ainsi que le souligne Monsieur Graber, la faillite des hommes politiques, non, comme certains l'ont prétendu, celle des services de renseignements. Les Occidentaux ne sont malheureusement pas capables, dans leurs appréciations des faits à l'étranger, de se détacher de leurs propres valeurs et de sortir de leur système de pensée, d'où de très graves lacunes dans leurs prévisions.

Botschafter JOLLES

schliesst aus der bisherigen Diskussion, dass der Sinn der Menschenrechtspolitik offenbar darin besteht, die Grundlage der eigenen staatlichen Existenz zu stärken und die Aussenpolitik entsprechend zu motivieren; doch herrscht allgemeine Verlegenheit ob der bisher erzielten Resultate.

In der Tat hat die amerikanische Menschenrechtspolitik aus schweizerischer Sicht in der Weltpolitik destabilisierend gewirkt; sie trug jedenfalls nicht zu einer Erhöhung unserer Sicherheit bei. Die amerikanische Menschenrechtspolitik übertrug westlich-humanistische Denkmodelle und Verhaltensweisen auf fremde Kulturen, und Herr Béguin wies zu Recht auf die mit diesem Vorgehen verbundenen Gefahren hin. Die Menschenrechte sollten von uns daher nicht als Waffe, als "levier entre nos mains" gegen gewisse Länder eingesetzt werden: Das wäre gefährlich und würde zu einer Emotionalisierung der schweizerischen Aussenpolitik führen.

Professor Gasteyger erklärte, dass China dabei sei, das von der Sowjetunion entwickelte marxistisch-leninistische Modell aufzugeben. Vom wirtschaftspolitischen Standpunkt muss dem entgegengehalten werden, dass China zwar versucht, seinen offensichtlichen Rückstand aufzuholen, dabei aber vom System des Staatskapitalismus und von der grundsätzlich kommunistischen Ordnung nicht abweicht. Die Entwicklungsprozesse in einem Land wie China und auch dem Irak, der sich nach den Ereignissen im Iran und nach gewissen Veränderungen im Innern

- 17a -

Frau Nationalrätin SPIESS:

Auch im neuen Iran sind Menschenrechtsverletzungen zu befürchten: Während die Juden bisher in Persien im Gegensatz zu andern islamischen Ländern gleichberechtigt waren, haben sie heute allen Grund zur Sorge. Auch die christlichen Armenier sehen ihr bisheriges Mass an Religionsfreiheit in Frage gestellt. Besonders gefährdet aber sind die in städtischen Verhältnissen beträchtlichen Fortschritte im Bereich der Emanzipation der Frau.

Frau Spiess weist darauf hin, dass die im **alten** Islam bestehende Toleranz gegenüber Christen und Juden erst unter dem Einfluss der europäischen nationalistischen Ideen und Bewegungen verloren ging und dass viele unserer Vorstellungen über die Menschenrechte dem Islam durchaus nicht fremd sind.

Frau Spiess beklagt die mangelnde Kenntnis des Islams in der Schweiz und fordert eine bessere Ausbildung vor allem der Diplomaten und Wirtschaftsvertreter, um Missverständnisse aus Unkenntnis zu vermeiden und erspriessliche Beziehungen zu ermöglichen.

- 18 -

des Landes dem Westen als Partner anzubieten scheint, und die sie bestimmenden Mechanismen sind für uns nicht voraussehbar und schwer durchschaubar; dem gegenseitigen Verständnis sind weiterhin Grenzen gesetzt.

Professor HOFER

sieht einen möglichen, ja wahrscheinlichen Zusammenhang zwischen dem Zusammenbruch antikommunistischer Allianzen und dem vorausgegangenen Bruch zwischen China und Russland. Die Sowjetunion hat auch mit inneren Schwierigkeiten zu kämpfen; nicht die geringste davon betrifft die Nationalitätenfrage. Trotzdem ist mit der Sowjetunion natürlich weiterhin zu rechnen.

Die Veränderungen im Ost-West-Verhältnis finden ihre Parallele in der Bewegung der Blockfreien, die in Gefahr ist, entlang einer Ost-West-Linie auseinanderzubrechen. Sollte sich dieser Bruch an der Konferenz in Havanna im Herbst dieses Jahres vollziehen, könnte die als Gast anwesende Schweiz insofern zur Parteinahme gezwungen werden, als sie sich entweder zurückziehen oder für die eine oder die andere Gruppe aussprechen müsste; jede dieser Entscheidungen brächte unangenehme Folgen mit sich.

Die Idee der "dignité humaine" ist allen Menschenrechtskonzeptionen, der westlichen, östlichen wie der südlichen, gemeinsam. Was die Menschenrechtspolitik betrifft, so muss zwischen den KSZE-Staaten und den übrigen unterschieden werden: Tatsächlich teilen die Menschen in den Oststaaten im Gegensatz zu ihren Regimen unsere Auffassung der Menschenrechte, und die Menschenrechtspolitik Präsident Carters hatte zumindest den einen Erfolg zu verbuchen, dass sie Einzelmenschen in den Oststaaten dazu ermutigte, die Fahne der Menschenrechte hochzuhalten.

Schliesslich erinnert Professor Hofer daran, dass auch die humanitäre Aussenpolitik der Wahrung von Menschenrechten dient.

./.

Botschafter WEITNAUER:

Ueber den Inhalt der Menschenrechte herrschen verschiedene Auffassungen. Das menschliche Leiden jedoch ist universell, und um dieses Leiden kümmert sich unsere humanitäre Aussenpolitik.

Botschafter TROENDLE:

Eine Definition der Menschenrechte ist u.a. auch deshalb schwierig, weil jedermann die Tendenz hat, sie den eigenen Bedürfnissen und Möglichkeiten anzupassen.

Während frühere humanitäre Konventionen den Schutz der eigenen Staatsbürger gegen fremde Uebergriffe vorsahen und die eigenen Verpflichtungen gegenüber fremden Staatsbürgern festlegten, gewähren die neuen Menschenrechtskonventionen dem Einzelnen Schutz und Rechte gegenüber dem eigenen Staat. Interventionen zugunsten von Staatsbürgern eines fremden Staates können als Einmischung in dessen innere Angelegenheiten angesehen werden und sind äusserst heikel; die Schweiz muss sich hier der grössten Zurückhaltung befleissen: Allgemeine Erklärungen sind konkreten diplomatischen Demarchen vorzuziehen, und die Regierung muss auch den Mut haben, der öffentlichen Meinung zu widerstehen.

Auch Botschafter Troendle bedauert die Informationslücken bei Diplomaten, Journalisten und Wirtschaftsvertretern. Es besteht aber erfahrungsgemäss die Gefahr, unter der auch die perfektionierte Diplomatie der Vereinigten Staaten leidet, dass nämlich die Wahrnehmung von Zusammenhängen durch die eigenen Vorstellungen und Wünsche gefärbt wird und widersprechende Informationen nicht durchdringen.

Monsieur le Professeur BROGGINI

relève que l'on est toujours confronté à la même antinomie qui caractérise les rapports entre l'individu et ses droits fondamentaux, d'une part, et l'Etat et le pouvoir, d'autre part. Ce conflit a pris naissance dans le monde gréco-romain et s'est développé dans la civilisation chrétienne avant de s'étendre au reste du monde.

Or ce que l'on reproche à la politique du président Carter, c'est d'oublier ce rapport antinomique. Les principes de la dignité humaine et de la liberté individuelle forment certes le noyau du système de pensée occidental, mais ces principes restent néanmoins en relation avec la raison d'Etat dans un équilibre plus ou moins stable.

Aujourd'hui la question des droits de l'homme a acquis un caractère universel qu'on ne saurait nier. Certains ont cru discerner plusieurs conceptions différentes des droits de l'homme. Monsieur le Professeur Brogginini estime que, si d'autres cultures ont effectivement adapté la conception occidentale à leur mesure, cet idéal reste pourtant la pierre d'achoppement de tous les contacts entre pays, notamment avec l'Union soviétique.

Monsieur le Professeur Brogginini relève aussi que dernièrement, en Amérique latine, le pape Jean-Paul II a apporté au monde un élément bouleversant lorsqu'il a proclamé sa foi dans l'homme, dont il faut sauvegarder la dignité à tous les niveaux quelles que soient les circonstances.

Pour terminer, Monsieur le Professeur Brogginini ajoute que chacun est certes libre de critiquer l'approche américaine en politique extérieure; il n'en reste pas moins, selon lui, que la politique de la défense des droits de l'homme ne pourra plus, à l'avenir, être oubliée.

- 21 -

Botschafter WEITNAUER

bemerkt, dass der Anspruch der westlichen Kultur, universal zu sein, nur beschränkt Geltung hat: Nicht die westliche Kultur als solche hat die Welt erobert, sondern die westliche Technologie.

Demgegenüber haben die osteuropäischen Völker den gleichen kulturellen Hintergrund und die gleiche Vorstellung von den Menschenrechten wie wir. Die Spannung entsteht daraus, dass die totalitären Regierungen in Osteuropa die europäische Errungenschaft der persönlichen Freiheitsrechte negieren und ihre Manifestation entgegen dem Wunsch und dem Willen der Völker unterdrücken.

Professor GASTEYGER

stimmt der verschiedentlich geäußerten Auffassung zu, dass die amerikanische Menschenrechtspolitik die Repression in der Sowjetunion verschärft hat. Er teilt auch das Misstrauen gegen Zukunftsprognosen: Die Zukunft ist tatsächlich "nicht mehr, was sie einst war". Das heisst aber nicht, dass nicht über Alternativentwicklungen nachgedacht werden sollte: Im Falle des Iran wäre dies sehr nützlich gewesen.

Die im Gegensatz zu den konservativ-restaurativen Tendenzen in islamischen Staaten als "fortschrittlich-liberalistisch" zu bezeichnende Bewegung in China spielt sich zweifellos, wie Botschafter Jolles festhält, im Rahmen eines totalitären Systems ab. Ihre Bedeutung liegt jedoch u.a. gerade darin, dass der eventuelle Erfolg dieses chinesischen Modernisierungsprozesses eine schwerwiegende Herausforderung für die Sowjetunion bildet; das gilt sowohl für die innenpolitisch-ideologische Seite wie die "Öffnung" nach aussen hin, die ja auf eine Rivalität mit der Sowjetunion und deren Eindämmung hinzielt.

./.

- 22 -

Professor Gasteyger unterstützt die Analyse von Professor Hofer, die einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Bruch im östlichen Lager und dem Zusammenbruch westlicher Allianzsysteme herstellt. - Die Bewegung der Blockfreien steht an einem Wendepunkt, und der Konferenz von Havanna kommt tatsächlich eine Schlüsselstellung vor. - Professor Gasteyger geht mit jenen einig, die betonen, es sei wünschbar und langfristig wichtig, die Oeffnung des Irak zum Westen zu ermutigen und zu erleichtern.

Laut Professor Gasteyger stellen sich in diesem Zusammenhang auch für die Schweiz drei Aufgaben: Die Konsequenzen der verschieden ausgerichteten Umwälzungen sowohl in islamischen Staaten wie in China müssen durchdacht werden; die Information über weltpolitische Entwicklungen muss verbessert und umfassender gestaltet und die Informationsträger müssen dementsprechend besser ausgebildet werden; es müssen breiter gefächerte Vorstellungen über Inhalt und Orientierung der westlichen Politik entwickelt werden. Hier hat Europa seinen Beitrag zu leisten, der auch für die amerikanische Weltmacht von Nutzen sein wird.

./.

Dr. JUCKER:

Der Schwächere ist es, der sich grundsätzlich auf Prinzipien und Rechte beruft. Aber die Versorgung mit Rohstoffen und Energie wird durch das Pochen auf Prinzipien nicht gesichert, sondern viel eher dadurch, dass die Gegebenheit der Interdependenz sinnvoll eingesetzt und ausgenützt wird. Die Schweiz erhält die benötigten Rohstoffe, weil ihre Wirtschaft dafür bezahlen kann und weil alle Staaten, die Rohstofflieferanten sind, früher oder später Geld brauchen.

Es ist eine Tatsache, dass sich Menschenrechte und Selbstbestimmungsrechte in die Quere kommen können. Das wissen wir auch in der Schweiz: So gingen bei uns in den letzten Jahren ca. 300'000 Arbeitsplätze verloren, und es wurden daraufhin eine entsprechend hohe Zahl von Ausländern abgeschoben. Ist das nicht eine Menschenrechtsverletzung? Oder, so sehen wir es, handelte die Schweiz aufgrund des Selbstbestimmungsrechts? Die Menschenrechte erschweren die Zementierung politischer Verhältnisse; dem Spannungsverhältnis zwischen ihnen und dem Selbstbestimmungsrecht entspricht das Spannungsverhältnis zwischen Wandel und Stabilität. Keine dieser Kräfte hat den absoluten Vorrang; zwischen ihnen muss ein Ausgleich gefunden werden.

Wie die Menschenrechtspolitik stellt auch die humanitäre Aussenpolitik einen Versuch zum Wandel in eine bestimmte Richtung dar. In diesem Zusammenhang warnt Herr Dr. Jucker davor, im IKRK ein Instrument der schweizerischen Aussenpolitik zu sehen: Die Schweiz unterstützt das IKRK - wie auch andere zwischenstaatlichen Organisationen - finanziell und mit diskreten diplomatischen Demarchen; aber es darf keineswegs der Eindruck entstehen, das IKRK diene dem Ruhm der Schweiz. Um diesen Eindruck zu vermeiden, sollte die humanitäre schweizerische Aussenpolitik über die verschiedensten verfügbaren Kanäle erfolgen. In der UNO kommt der Konflikt zwischen Menschenrechtspolitik und Selbstbestimmungsrecht öfters deutlich zum Ausdruck. In gewissen Fällen wird aus Menschenrechtsüberlegungen ein Interventionsrecht, wenn nicht sogar eine Interventionspflicht abgeleitet. Ein UNO-Beitritt sollte deshalben kaum vorwiegend mit humanitären Überlegungen begründet

werden. Die Politik der UNO dient oft nicht dem Schutz der Schwächeren, wie es dem Grundgedanken des humanitären Rechts entsprechen würde.

Botschafter WEITNAUER

unterstreicht mit Nachdruck, dass das IKRK völlig unabhängig ist und dass wir es keineswegs als Instrument unserer Aussenpolitik betrachten. Die Mittel der humanitären Aussenpolitik des schweizerischen Staates, die im übrigen unverfänglicher ist als die Menschenrechtspolitik, sind u.a. die Genfer Konventionen mit ihren Zusatzprotokollen, das Katastrophenhilfskorps, der materielle und personelle Einsatz für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Botschafter HEGNER:

Der an sich permanente moralische Anspruch der Amerikaner auf Weltgeltung ist in seiner Ausübung den periodischen Schwankungen zwischen Expansion und Isolation unterworfen. Auf die expansionistische Periode zwischen dem Eintritt der Vereinigten Staaten in den Zweiten Weltkrieg und dem Ende der Sechzigerjahre folgte das Vietnamtrauma, das zu einem Rückzug und zur Konzentration der amerikanischen Aussenpolitik auf Europa, die Sowjetunion, China und Japan führte. - Der Versuch der amerikanischen Regierung, den eigenen Machtanspruch durch eine ausgedehnte Menschenrechtspolitik zu untermauern, hat sich nicht bewährt. Durch die Ereignisse im Iran wurden die negativen Folgen deutlich, die sich aus der ungenügenden Unterstützung des moralischen Anspruchs mit militärischen Mitteln ergeben. Im Iran massen auch wir den Verletzungen der Menschenrechte, die durch zahlreiche Untersuchungsberichte bekannt waren und gegen die in Europa häufig öffentliche Manifestationen stattfanden, geringere Bedeutung bei, da wir die Erfolgchancen eines unerhört gerafften wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses überschätzten.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte muss die Schweiz ihre eigenen Verpflichtungen strikte einhalten, sich im KSZE-Rahmen massvoll für die Erfüllung der sie betreffenden Abschnitte der gemeinsam unterzeichneten Absichtserklärung einsetzen, während wir uns weltweit sicher grosser Zurückhaltung zu befleissen haben. Hier sollten sich unsere Kräfte darauf beschränken, vor allem im Rahmen der UNO Schritte zur weiteren Kodifizierung des humanitären Völkerrechts aktiv zu unterstützen.

Botschafter BINDSCHEDLER:

Es ist leichter zu sagen, was die Schlussakte von Helsinki nicht ist - sie ist kein völkerrechtlicher Vertrag -, als sie positiv zu beschreiben. Sie enthält sowohl Empfehlungen wie Rechtsnormen. Zu den letzteren gehören das völkerrechtliche Prinzip des Schutzes der Menschenrechte wie auch jenes der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates. Das letztgenannte Prinzip hat seine Bedeutung voll behalten und sollte wieder vermehrt beachtet werden. Zwar bieten die Menschenrechtskonventionen tatsächlich auch Schutz gegen den eigenen Staat, ein Schutz, der in der Form der "humanitären Intervention" in besonders gravierenden Fällen schon vor 1914 bekannt war. Aber die Anwendung und Ausgestaltung der Menschenrechte bleibt weiterhin Sache des einzelnen Staates, und im Zweifelsfall gilt die Regel der Vermutung zugunsten der Souveränität des Staates.

Die Menschenrechtskonventionen sind u.a. mit folgenden Problemen behaftet:

- Die Tatsache, dass höchst unterschiedliche Konzeptionen der Menschenrechte bestehen, wurde schon mehrmals erwähnt.
- Zum Schutz der inneren Sicherheit berufen sich östliche wie westliche Staaten auf Ausnahmeklauseln (die sogenannten Polizeiklauseln). Die Art, wie diese Klauseln zur Anwendung kommen, bleibt weitgehend den einzelnen Staaten überlassen.

- 26 -

- Wer überwacht den Vollzug der Menschenrechtskonventionen? Wer stellt die Verletzung einer Konvention fest und ergreift die in ihr vorgesehenen Sanktionen? Grundsätzlich kann ein Staat nur intervenieren, wenn gegen ein eigenes Recht verstossen wird. Wenn ein Staat seine eigenen Bürger schlecht behandelt, erhält dadurch ein anderer Staat noch nicht das Recht zur Intervention. Hier bietet sich als beste Lösung die Schaffung von internationalen Instanzen mit den entsprechenden Kompetenzen an.

Leider werden die Menschenrechte oft manipuliert und die Menschenrechtspolitik missbraucht. In internationalen Gremien werden meist einseitig nur Südafrika, Chile und Israel angegriffen. - Die amerikanische Politik in Belgrad war völlig kontraproduktiv: Kein Staat lässt sich in aller Öffentlichkeit anklagen. - Der schweizerischen Menschenrechtspolitik bieten sich zwei Betätigungsbereiche, nämlich die Form der diskreten bilateralen Demarche und die Anstrengungen im multilateralen Rahmen.

Botschafter HEIMO:

(s. Beilage)

Monsieur l'Ambassadeur BRUNNER

estime lui aussi qu'il convient de manier la politique des droits de l'homme de façon différenciée et que la plus grande réserve est de rigueur.

En l'absence de règles généralement applicables, chaque cas doit être jugé selon ses mérites.

./.

Botschafter WEITNAUER

- dankt den beiden Referenten und den übrigen Teilnehmern an der regen und fruchtbaren Diskussion und teilt mit, dass die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe voraussichtlich im Herbst stattfinden wird.

- 28 -

Beilage zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe
 "Historische Standortsbestimmung" vom 17. Februar 1979

Intervention de M. l'Ambassadeur HEIMO:

Tiers monde et droits de l'homme

D'abord, pour rassurer M. Jucker, je rappellerai que la politique humanitaire du Conseil fédéral est d'ores et déjà différenciée. Loin de n'appuyer que le seul CICR - qui demeure bien sûr au centre de ses préoccupations - cette politique emprunte de multiples canaux. "Opérationnelle", elle l'est par les actions directes du Corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophes. Lorsqu'elle est "non opérationnelle", elle agit par l'intermédiaire d'organisations privées suisses dont le nombre n'est que de peu inférieur à vingt. Parmi elles, la Croix-Rouge Suisse occupe une position privilégiée. Elle apporte aussi son soutien à plusieurs grandes organisations internationales: Haut Commissariat pour les réfugiés, UNICEF, Programme alimentaire mondial (PAM), etc. Et les sommes impliquées sont loin d'être négligeables.

*

Certains des orateurs qui m'ont précédé ont mentionné l'existence de trois conceptions des droits de l'homme: l'approche occidentale qui privilégie les droits civils et politiques, l'approche des pays de l'Est axée sur les droits économiques, sociaux et politiques et l'approche du Sud, celle des pays en développement, dont M. Brunner a estimé qu'elle se fondait sur la "satisfaction des besoins essentiels" et d'autres qu'elle se caractérisait par son "nationalisme". C'est cette dernière approche que j'aimerais commenter brièvement.

Avant de le faire, deux observations: premièrement, le tiers monde représente aujourd'hui les trois quarts de l'humanité. Demain, il en comprendra les cinq sixièmes. Il est donc indispen-

./.

sable d'en savoir davantage sur son attitude à l'endroit des "droits de l'homme", au sens occidental du terme. De cette attitude devrait dépendre la nature de la politique à suivre à leur égard dans ce domaine, car selon ses caractéristiques et la réceptivité des partenaires, cette politique peut en effet aussi bien entraîner des conséquences favorables qu'aggraver les antagonismes au plan international.

Deuxièmement, comme l'a fait remarquer M. Béguin, si l'examen des situations politiques et les tentatives de prévision ont donné ces dernières années des résultats si décevants, c'est sans doute dû au fait, en partie du moins, que nos analyses ont tendu à se situer au niveau des événements quotidiens, en particulier du comportement des acteurs des politiques nationales et internationales, plutôt que des idiosyncrasies nationales, des structures fondamentales (mentales, sociétales, ethniques, religieuses, etc.) et des vagues de fonds (socio-économiques notamment). Il en est résulté une capacité de prévoir qui, ainsi que les événements mondiaux récents l'ont démontré, est sensiblement inférieure à celle qu'explique les aléas du lendemain et l'incertitude de l'avenir. L'examen événementiel devrait donc le plus souvent possible être étayé par l'analyse des profondeurs.

Venons en à l'analyse de l'attitude des pays en développement à l'endroit des "droits de l'homme". Un bref survol du tiers monde permet de constater:

- d'une part, que les "droits de l'homme" n'y sont pas ou guère respectés;
- d'autre part, que ceux-ci y sont loin d'être au centre des préoccupations gouvernementales;
- enfin, que les droits de l'homme - au sens le plus large du terme - y sont en tous cas pondérés différemment, les droits civils et politiques cédant le plus souvent le pas devant les exigences économiques, sociales et culturelles (militaires aussi) des Etats nations en formation.

- 30 -

Cette situation de fait s'explique par des raisons qui relèvent de la culture, de l'économie, de l'idéologie et du politique. Un examen approfondi de ces multiples raisons exigerait de longs développements. Je me bornerai donc à quelques réflexions générales sur chacune d'elle, réflexions qui ne seront certainement pas valables dans la même mesure pour tous les pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine.

Chacun sait que les sociétés dites traditionnelles des pays en voie de développement reposent sur des cultures qui sont à la fois diverses et fort différentes de la civilisation occidentale. Les structures sociales y sont d'essence féodale, fortement hiérarchisées, autoritaires et les religions n'accordent pas à l'homme, à sa dignité, à sa liberté, à son intangibilité la place éminente qui lui est réservée en Occident (héritage sans doute d'une doctrine chrétienne qui pour avoir été constamment transgressée n'en a pas moins exercé une profonde et durable influence). En d'autres termes, l'échelle des valeurs des pays en développement est loin de correspondre à celle qui, aujourd'hui, fait de l'individu le centre des civilisations occidentales et des "droits de l'homme" une pièce maîtresse de l'édifice socio-politique. Le christianisme et la pensée politique européenne ont certes apporté à maints pays en développement des visions nouvelles, mais la pénétration des valeurs occidentales n'y est souvent que très partielle et superficielle. Telle est la première des raisons qui explique le fait que la politique des "droits de l'homme" à l'occidentale ne rencontre pas dans le tiers monde l'accueil que nous attendons.

Les valeurs qui ont cours dans les sociétés traditionnelles ont profondément influencé l'évolution des régimes politiques de nombreux pays en voie de développement. Mis en place par la puissance coloniale, les jeunes Etats du tiers monde s'appuient sur une structure centralisée et poursuivent pour l'essentiel une double fin:

./.

- cimenter une nation en fusionnant les groupes ethniques, le plus souvent nombreux, qui peuplent le territoire national, qui quelquefois le débordent, et qui luttent pour la conquête du pouvoir;
- mettre en oeuvre une politique de développement qui doit s'étendre à toutes les parties de l'espace national et mobiliser toutes les populations.

Devant cette double tâche, les Gouvernements ont rapidement compris que la construction de la Nation et son développement exigeaient un pouvoir fort, autoritaire, capable, d'une part, de réprimer les appétits politiques, les luttes intestines ou les velléités de sécession, d'autre part, de faire prévaloir l'intérêt général sur le foisonnement des intérêts particuliers et de mettre au travail les masses populaires. C'est ainsi que la dictature militaire et/ou le parti unique (révolutionnaire) sont devenus les formes de gouvernement que l'on rencontre le plus fréquemment dans le tiers monde, ceci d'autant plus que ces formes s'accordent avec les principes qui gouvernent les sociétés autochtones. L'incompréhension que ces sociétés manifestent à l'égard des "droits de l'homme" se trouve renforcée par les exigences de la création de l'Etat nation face à la disparité des ethnies et du développement national, face à l'insuffisance des moyens et à la pesanteur des hommes. L'apparition ici et là de dispositifs de coercition s'explique, mais aussi la résistance contre une doctrine des "droits de l'homme" d'inspiration occidentale.

Ces tendances sont encore renforcées lorsque les pays en développement se réclament d'une philosophie politique proche des pays de l'Est où les droits sociaux ou collectifs l'emportent sur ceux de l'individu.

Chacune des causes que j'ai énumérées mériterait d'être approfondie, nuancée, pondérée selon les continents et les pays. A vrai dire, plutôt que chaque cause séparément, c'est la conjonction de certaines d'entre elles (car leurs effets se cumulent) qui

est à l'origine de la surdité des pays en développement à l'égard des "droits de l'homme". Cette insensibilité existe même là où les dirigeants gouvernementaux sont rompus aux disciplines occidentales car dans les pays pauvres tout particulièrement le pouvoir illimité est aussi vecteur d'accession aux privilèges et à la richesse, privilèges et richesse qui profitent aussi à la parenté et à la clientèle.

Avant de terminer, je dois faire observer que la conception occidentale des "droits de l'homme" n'a pu s'épanouir qu'à la faveur d'un milieu culturel, politique, juridique, économique et social particulièrement favorable, un milieu où les "besoins essentiels" étaient généreusement satisfaits. N'oublions pas que, dans une perspective historique, les "droits de l'homme" sont en pratique une acquisition relativement récente du seul monde occidental, que leur histoire a été - même dans cette zone culturelle - entrecoupée de régressions dramatiques, enfin qu'on ne saurait affirmer que cette acquisition y est définitive.

Des constatations que je viens de faire, on peut tirer au moins quatre conclusions:

1. La sensibilité aux "droits de l'homme" et leur réalisation pratique dépendent dans une très large mesure du niveau de développement national.
2. Dans ce domaine, l'assimilation des pays en développement aux pays développés devrait être en tout cas une question de temps. Le jour viendra peut-être - mais rien n'est moins sûr - où tous les pays recourront aux mêmes principes et aux mêmes critères, useront de la même aune, pour juger des "droits de l'homme", où dès lors aucun pays ne revendiquera à cet égard un statut d'exception comme certains l'ont fait, par exemple, lors de la réunion de la Commission des droits de l'homme au printemps 1978.
3. Vouloir imposer de l'extérieur le respect des "droits de l'homme" peut être la voie d'un certain progrès, selon les circonstances. Pour ce qui est des pays pauvres, promouvoir le développement par une aide généreuse est sans doute, à terme, une des contributions les plus prometteuses à la généralisation de ces "droits".

4. Quant à la Suisse, qui n'a pas d'ambitions géopolitiques, une politique agressive des "droits de l'homme" à l'égard du tiers monde serait peu conforme sinon aux principes de sa politique étrangère du moins à l'esprit - solidarité - dans lequel elle est conduite. De plus, elle lui vaudrait plus d'inimitiés et d'inconvénients que d'avantages. Du fait de son système politique fondamentalement démocratique, du fait qu'elle est un Etat de droit respectueux des libertés individuelles et populaires, la Suisse peut "agir" dans le domaine des "droits de l'homme" par son exemple. Mais elle le peut aussi et surtout en pratiquant une politique de coopération au développement et d'aide humanitaire lucide et généreuse, propre à favoriser une croissance soutenue qui est l'une des conditions préalable à l'extension du respect de la personne humaine dans le tiers monde.