

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. 00053

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 4. April 1981 von 09.45 Uhr bis 13.00 Uhr im
"Casino-Saal" des Hotel Bellevue-Palace, Bern

Vorsitz: 1. Herr Botschafter Albert WEITNAUER

Thema: Amerika und das Weltgleichgewicht

Referent: 2. Herr Professor Jacques FREYMOND

Anwesende Mitglieder:

3. Herr Professor Gerardo BROGGINI
4. Herr Hugo BUETLER
5. Herr Jacques-Simon EGGLE
6. Herr Professor Daniel FREI
7. Herr Professor Walther HOFER (Experte)
8. Herr Ständerat René MEYLAN
9. Herr Charles TAVEL

Eingeladen:

10. Herr a. Bundesrat Pierre GRABER

Andere Teilnehmer:

- 11. Herr Botschafter Edouard BRUNNER
- 12. Herr Minister Pierre-Louis GIRARD
- 13. Herr Botschafter Marcel HEIMO
- 14. Herr Botschafter Klaus JACOBI
- 15. Herr Staatssekretär Paul JOLLES
- 16. Frau Botschafter Francesca POMETTA
- 17. Herr Staatssekretär Raymond PROBST
- 18. Herr Botschafter Jean-Pierre RITTER
- 19. Herr Botschafter Benedikt von TSCHARNER

Entschuldigte Mitglieder:

- 20. Herr Bernard BEGUIN
- 21. Herr Professor Philippe BOIS
- 22. Herr Professor Jean-Claude FAVEZ
- 23. Herr Professor Curt GASTEYGER
- 24. Herr Dr. Carlos GROSJEAN
- 25. Herr Dr. Alexandre JETZER
- 26. Herr Dr. Waldemar JUCKER
- 27. Herr Nationalrat Arnold KOLLER
- 28. Herr Korpskommandant Gérard LATTION
- 29. Herr Verwaltungspräsident Franz LUTERBACHER
- 30. Herr Professor Roland RUFFIEUX
- 31. Frau Nationalrätin Gertrud SPIESS

Eingeladene entschuldigt:

- 32. Herr Bundesrat Pierre AUBERT
- 33. Herr Bundesrat Fritz HONEGGER
- 34. Herr a. Bundesrat Ernst BRUGGER
- 35. Herr a. Bundesrat Hans SCHAFFNER

Uebrige Protokollempfänger:

36. Herr Bundespräsident Kurt FURGLER
37. Herr Bundesrat Georges-André CHEVALLAZ
38. Herr Bundesrat Hans HUERLIMANN
39. Herr Bundesrat Willy RITSCHARD
40. Herr Bundesrat Leon SCHLUMPF
41. Herr Botschafter Emanuel DIEZ
42. Herr Botschafter Jimmy MARTIN
43. Herr Botschafter Arnold HUGENTOBLER
44. Herr Botschafter Philippe LEVY
45. Herr Botschafter Hansjakob KAUFMANN
46. Herr Botschafter Eric ROETHLISBERGER
47. Herr Botschafter Cornelio SOMMARUGA
48. Herr Minister Jean MONNIER
49. Herr Minister Jean ZWAHLEN
50. Herr Generalsekretär François LANDGRAF
51. Politischer Dokumentationsdienst des EDA
52. Kanzlei des Generalsekretariates des EDA
53. Bundesarchiv
54. Herr Botschafter J. CUENDET, Kairo
55. Herr Botschafter F. BIRRER, Addis Abeba
56. Herr Botschafter E.R. LANG, Algier
57. Herr Botschafter G. BODMER, Buenos Aires
58. Herr Botschafter H. ROSSI, Canberra
59. Herr Botschafter J. RUEDI, Brüssel
60. Herr Botschafter P. CUENOUD, Brüssel-Mission
61. Herr Botschafter W. ROCH, Brasilia
62. Herr Botschafter G. DE DARDEL, Sofia
63. Herr Botschafter Y. MORET, Santiago
64. Herr Botschafter W. SIGG, Peking
65. Herr Botschafter R. HARTMANN, Kopenhagen
66. Herr Botschafter Ch. MUELLER, Bonn
67. Herr Botschafter F. SCHNYDER, Berlin/DDR

68. Herr Botschafter J.-O. QUINCHE, Abidjan
69. Herr Botschafter H. MUELLER, Helsinki
70. Herr Botschafter F. DE ZIEGLER, Paris
71. Herr Botschafter A. GRUEBEL, Paris-OECD
72. Herr Botschafter A. WACKER, Strassburg
73. Herr Botschafter M. VON SCHENK, Akkra
74. Herr Botschafter E. VALLOTTON, Athen
75. Herr Botschafter C. CAILLAT, London
76. Herr Botschafter M. DAHINDEN, Guatemala-City
77. Herr Botschafter P. ERNI, New Delhi
78. Herr Botschafter J. BOURGEOIS, Jakarta
79. Herr Botschafter M. DISLER, Bagdad
80. Herr Botschafter H. MIESCH, Dublin
81. Herr Botschafter E. BAUERMEISTER, Tel Aviv
82. Herr Botschafter A. JANNER, Rom
83. Herr Botschafter F. STAEHELIN, Tokyo
84. Herr Botschafter G. DUBOIS, Amman
85. Herr Botschafter H. HESS, Belgrad
86. Herr Botschafter O. EXCHAQUET, Ottawa
87. Herr Botschafter P. JACCAUD, Nairobi
88. Herr Botschafter Ch. STEINHAEUSLIN, Bogota
89. Herr Botschafter A. KAMER, Havanna
90. Herr Botschafter E. BOURGNON, Luxemburg
91. Herr Botschafter J.-P. KEUSCH, Kuala Lumpur
92. Herr Botschafter M. CASANOVA, Rabat
93. Herr Botschafter R. WERMUTH, Mexiko
94. Herr Botschafter P. GOTTRET, Den Haag
95. Herr Botschafter A. RUEGG, Lagos
96. Herr Botschafter P. NUSSBAUMER, Oslo
97. Herr Botschafter J. ISELIN, Wien
98. Herr Botschafter Islamabad
99. Herr Botschafter L. MORDASINI, Lima
100. Herr Botschafter R. GAECHTER, Manila
101. Herr Botschafter R.-E. CAMPICHE, Warschau

102. Herr Botschafter C.-A. WETTERWALD, Lissabon
103. Herr Botschafter F. PIANCA, Bukarest
104. Herr Botschafter A. MAILLARD, Djeddah
105. Herr Botschafter F. BOHNERT, Stockholm
106. Herr Botschafter Y. BERTHOUD, Dakar
107. Herr Botschafter A. NATURAL, Madrid
108. Herr Botschafter C. BRUGGMANN, Pretoria
109. Herr Botschafter M. JEANRENAUD, Damaskus
110. Herr Botschafter T. RAEBER, Dar es Salaam
111. Herr Botschafter W. RIESER, Bangkok
112. Herr Botschafter B. TORRIONE, Prag
113. Herr Botschafter H. LANGENBACHER, Tunis
114. Herr Botschafter D. CHENAUX-REPOND, Ankara
115. Herr Botschafter R. BEAUJON, Budapest
116. Herr Botschafter A. HOHL, Moskau
117. Herr Botschafter F. CHATELAIN, Caracas
118. Herr Botschafter A. HEGNER, Washington
119. Herr Botschafter S. MARCUARD, New York-ONU
120. Herr Botschafter E. ANDRES, New York
121. Herr Botschafter G. FRANEL, Kinshasa
122. Herr Botschafter F. PICTET, Genf-Mission
123. Herr Botschafter F. BLANKART, Genf-EFTA

Sekretariat und Protokoll:

124. Herr P. FRIEDERICH
125. Frau M. WEISSKOPF
126. Herr W. FREI
127. Herr A. GRANDJEAN

Der Präsident, Botschafter WEITNAUER,

begrüsst die Teilnehmer,
darunter namentlich Bundesrat Graber und die anwesenden neuen Mitglieder. Vier Mitglieder sind aus der Arbeitsgruppe ausgeschieden, die Herren Prof. Bonjour, Botschafter Rüegger, Botschafter Schnyder und Botschafter Troendle, die ersetzt wurden durch die Herren Bütler, Eggly, Jetzer und Bois. Der Präsident ist darüber erfreut, dass immer noch einige Gründungsmitglieder der Arbeitsgruppe angehören, nachdem die Gruppe ja Ende Jahr ihr zwanzigjähriges Jubiläum feiern kann. Herr Prof. Freymond hat das Wort für sein Referat über das Thema "Amerika und das Weltgleichgewicht".

Professor FREYMOND:

Referat siehe Beilage.

Der Präsident

dankt Herrn Freymond für seinen überaus interessanten Vortrag, der die Komplexität des Problems gezeigt hat: er vermutet, dass Freymond's Thesen nicht unwidersprochen bleiben werden, und begrüsst die Tatsache, dass Freymond sich nicht gescheut hat, seine persönliche Meinung zu vertreten. Er stellt nun die dargelegten Thesen zur Diskussion und erteilt

Staatssekretär JOLLES

das Wort, der nach Freymond's Vortrag nun die Gegenthese vertreten will. Mit einer stichwortartigen Erwähnung der Thesen Freymond's (Ende der Bipolarität der Supermächte - Ein-

schränkung der Grossmachtpolitik à la USA durch die weltweite Aufsplitterung - interne Begrenzung der Handlungsfähigkeit des US-Präsidenten) verdankt er das reiche Bild, das vermittelt wurde. Er möchte jetzt folgende zusätzliche Bemerkungen anbringen:

1. Er fragt sich, ob die Schwächung der Bipolarität so spezifisch ein amerikanisches Problem ist: wie hätte die Schilderung der Lage Europas ausgesehen? Die Situation ist viel negativer hier. Im Vergleich zur europäischen Aufsplitterung, zum Zustand der Entscheidungsmechanismen in der EWG, kann man bei den USA nicht von einer Verhinderung der Grossmachtpolitik sprechen. Im Verhältnis zur EWG und zum COMECON hat Amerika nichts an Einflussmöglichkeiten verloren: der Osten ist zwar homogener, aber hat auch seine inneren Spannungen.
2. Was die wirtschaftliche Bedeutung anbelangt, so ist die Präponderanz der USA die gleiche geblieben. Es werden dafür einige Beispiele angeführt:
 - a) Die amerikanische Hochzinspolitik hat eine Wirkung für die BRD, die nachzuziehen gezwungen ist, auch wenn dies ihren nationalen Interessen widerspricht.
 - b) Das Getreideembargo hat stärker als erwartet gewirkt.
 - c) Das Zögern Russland's vor einer Intervention in Polen ist durch das wirtschaftliche Gewicht der USA bedingt.
3. Man kann nicht von einem Desengagement der USA in der Weltpolitik sprechen; das Beispiel IDA könnte zu falschen Schlüssen verleiten: als weltpolitisches Instrument ist die IDA nicht entscheidend, und ausserdem musste die Opposition des Kongresses

berücksichtigt werden. Daraus darf man nun nicht auf einen Rückzug der USA auf wirtschaftlichem Gebiet schliessen. Ferner ist die Einsetzung eines Directoires bereits Realität - nicht auf militärischem, wohl aber auf andern Gebieten: in Institutionen wie der OECD und dem GATT werden (ausserhalb des NATO-Rahmens) die Strategien abgesprochen. Darüber hinaus ist die Institutionalisierung von Gipfeltreffen heute schon Tatsache - zum Leidwesen der Schweiz, übrigens.

Ergänzung von Professor FREYMOND

zu diesem letzten Punkt:

Die vier haben im Sinn, offiziell auch die militärischen Fragen ins Programm ihrer Gipfelbesprechungen aufzunehmen.

Staatssekretär PROBST

sieht sich optimistischer als Freymond, aber weniger optimistisch als Jolles, was die USA betrifft. Die neue Administration gliedert sich erst, und es ist noch schwierig, sie genauer zu beurteilen. Er ist aber mit Freymond einverstanden in der Einschätzung der Persönlichkeiten. Carter hat nach seinem Wahlsieg seine Chance nicht genützt, er hat eine falsche Gewichtung vorgenommen (Ueberbetonung der Menschenrechte und falsche Beurteilung der Sowjetfrage); ferner fehlte ihm - trotz seines Lächelns - das nötige Charisma. Seinem Gegner Reagan ist die Schauspielerschulung ein Vorteil gewesen; er hat auch beim Attentat gegen ihn die adäquate Rolle einzuhalten gewusst.

Probst zitiert eine Aeusserung von Hans O. Staub, wonach die Linken im Irrtum wären, die heutigen USA als reaktionär, die Rechten aber

ebenso sehr fehlgehen würden, Reagan als Kommunistenfresser anzusehen. Reagan ist vor allem amerikanischer Patriot, er hört auf die Wünsche des Durchschnittsamerikaners, er nimmt auf das Pionierbewusstsein Rücksicht; die dadurch bedingte Politik wirkt sich nicht unbedingt zum Vorteil Europas aus. In Europa verläuft die Entwicklung umgekehrt: es findet eine bedenkliche Zersetzung des nationalen und patriotischen Gefühls statt; besonders spürbar ist diese Entwicklung in der BRD einerseits, andererseits in den kleineren Ländern (DK, N, NL, B), wo sich eine Bereitschaft zur "Finnlandisierung" befürchten lässt. In der BRD wird Schmidt in der eigenen Partei kritisiert; die französische Regierung macht sich Sorgen über die Zuverlässigkeit der BRD als Verteidigungspartner - wobei zu sagen ist, dass sich die französische Regierung (Giscard) reaganistischer gibt als Reagan selbst (sie tritt für Wiederaufrüstung ein und befürwortet die Neutronenbombe). Es besteht die Gefahr, dass der patriotische Anlauf in den USA kein Echo in Europa findet. Von Carter gingen schwächere Impulse aus, aber damals war der Wunsch nach amerikanischer Hilfe eher vorhanden. Heute sind die USA weniger idealistisch, vielmehr pragmatisch, und könnten von Europa eine grössere Loyalität erwarten.

Probst geht auf die Persönlichkeit von General Haig ein; er glaubt und hofft, dass dieser auf seinem Posten bleibt: Haig ist ein entschlossener Mann mit klarer Sicht, von seiner NATO-Tätigkeit her mit den europäischen Verhältnissen bestens bekannt, und verfügt bei den europäischen Staatsmännern über grosses Ansehen.

Was den Osten betrifft, ist er mit Jolles einverstanden: auch der Osten hat seine Schwierigkeiten. Vergleicht man die Situation in Polen mit 1956 und 1968 (Ungarn und CSSR), so ist zu sagen, dass der damalige "Point of no return" für Moskau schon längst überschritten ist; die Sowjetunion kann sich aber aus verschiedenen bereits genannten, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen eine Intervention nicht leisten; sie ist froh, dass der Westen Polen finanziell unterstützt. Eine Uebernahme Polen's durch die Sowjetunion

brächte dieser eine riesige Last, denn eine Streichung der Schulden ist unvorstellbar. Der Fall Polen ist auch im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten der Sowjetunion in Afghanistan zu sehen, mit ihrer falschen Einschätzung der Konsequenzen des Einmarsches. Bisher waren Uebergriffe Moskau's durch die Staaten der Dritten Welt jeweils wohlwollend geduldet worden, die Handlungen des Westens dafür abgelehnt; zum ersten Mal stösst Russland wegen Afghanistan auf beträchtlichen Protest in der Dritten Welt, so vor allem auch seitens der arabischen und der anderen islamischen Staaten.

Professor HOFER

bezieht sich auf den Titel "Amerika und das Weltgleichgewicht" und hält die Frage nach dem Weltgleichgewicht für noch nicht beantwortet. Haben wir ein Weltgleichgewicht, wie ist es zusammengesetzt? Er selber ist für das bipolare Modell, wie Jolles. Heute können die USA das militärische und strategische Gleichgewicht nicht mehr gewährleisten. Zum Wort Destructuration: wir haben vielleicht die grösste Labilität seit 1948; neue Mächte wollen eine Rolle spielen. Hofer geht aus Sicht des Historikers auf die Beziehung Chinas zur übrigen Welt ein. Zur Zeit Katharina's d. Gr. im 18. Jhdt. galt Russland als Vorposten des aufgeklärten Europas gegen die Mongolen. Noch nach dem 2. Weltkrieg sahen die USA eine Zusammenarbeit mit der Sowjetunion gegen China als notwendig an. Er selber, Hofer, hat nie daran gezweifelt, dass der Gegensatz zwischen China und der Sowjetunion bleiben werde, da er auf objektiven Fakten beruht; der Gegensatz zwischen China und den USA war wegzuschaffen, sobald die Hemmnisse geräumt wurden (Vietnam und Taiwan), und heute sieht man eine Zusammenarbeit von China mit Europa, den USA und Japan.

Hofer zitiert einen Artikel von Arbatow im "Spiegel", der von einer Einkreisung durch die anderen Mächte spricht; hier ist eine

Parallele mit Hitler-Deutschland zu ziehen, da damals der Begriff der Einkreisung bei Versuchen des Zusammenschlusses seiner Gegner verwendet wurde. Er bedauert, dass die Situation nach Afghanistan mit der Vorkriegszeit 1914 verglichen wird; richtiger wäre ein Vergleich mit der Zeit 1936 - 1940. In mehreren Ländern Europa's ist die Wehrbereitschaft schon angeschlagen, wie in Frankreich 1939 ("mourir pour Danzig").

Der Begriff der europäischen Sicherheit ist falsch; in einer weltweiten Unsicherheit ist eine solche nicht möglich: es gibt nur eine Weltsicherheit. Wie wird sich Europa verhalten? Wie Probst ist er skeptisch. In Anbetracht der Waffen "SS 19" und "SS 20" ist Europa eine Geisel in der Hand der Sowjetunion. Was kann man im eurostrategischen Bereich tun? Es besteht eine Gefahr, dass sich die sowjetische Aufrüstung letztlich gelohnt hätte. Jemand hat gesagt, die russischen Divisionen wirkten nicht nur durch ihren Marsch, sondern schon nur durch ihre Existenz.

Wie Botschafter WEITNAUER

hervorhebt, ist Europa an einem Wendepunkt angelangt. Will es die neue amerikanische Politik mitmachen oder nicht? Es besteht darum die Gefahr, dass die USA sich in eine Art Isolationismus zurückziehen. Die öffentliche Meinung in den USA reagiert sehr empfindlich. Denkbar sind zwei Typen von Atomkrieg:

- a) ein Krieg zwischen den zwei Supermächten mit Langstrecken-Raketen,
- b) ein Krieg mit Mittelstrecken-Raketen in Europa, in den Westeuropa und die europäische Sowjetunion einbezogen wären, aber nicht Amerika. Ohne Zweifel werden die USA von ihren europäischen Alliierten einen vollen Beitrag an die Aufrüstung des Westens verlangen.

M. le Professeur G. BROGGINI:

Voudrait livrer à la réflexion quelques idées générales et, peut-être, paradoxales.

Les Etats-Unis reprennent actuellement de la puissance. Reagan veut endiguer l'expansion soviétique et maintenir une division fondamentale. Cette attitude est généralement bien accueillie en Europe, bien que cela fasse sentir que "le pouvoir est à Washington", comme l'a dit le général de Gaulle.

La Pravda parle de "contre-révolution". Mais il semblerait que les Soviétiques soient satisfaits, car ils tiennent à conserver la structure actuelle. La contre-révolution ne fait peur qu'aux révolutionnaires, et l'on ne peut être révolutionnaire et impérialiste à la fois (cette dernière remarque provoque quelques réactions dans l'assemblée).

On peut en tirer une première constatation: l'attitude de l'administration Reagan convient au monde occidental et au monde soviétique. C'est un paradoxe. La paix est mieux assurée par la politique de Reagan que par celle de Carter. La société russe est régie par un esprit de conquête idéologique et non révolutionnaire. Si on fait abstraction du "Selbsterhaltungstrieb", il faut avoir de bonnes convictions pour se faire tuer. Les sociétés actuelles ne veulent pas risquer une rupture de l'équilibre. Cela peut durer longtemps, à moins que les contrastes idéologiques ne deviennent plus marqués. Mais actuellement la finalité de la société soviétique est la croissance économique.

Cependant, l'Occident est actuellement très inquiet du point de vue intellectuel, car il existe certaines pressions (nous pensons notamment aux jeunes) qui tendent à changer les valeurs de la société. C'est là le véritable danger. La transformation morale de notre société est l'élément déstabilisateur de la société de demain (M. Brogginini note, à ce propos, que le christianisme a toujours été un élément déstabilisateur plus que conservateur).

Du côté soviétique le problème essentiel actuellement est de faire cesser la révolte polonaise, car c'est un élément déstabilisateur considérable. Une invasion russe provoquerait-elle une vague de fond dans le monde occidental? M. Brogginì ne le pense pas. Aucune réaction militaire n'aurait certainement lieu.

Comme dernière réflexion, M. Brogginì voudrait faire remarquer que l'Europe n'a jamais été aussi bas depuis 1945 qu'aujourd'hui. La dispersion du pouvoir politique s'accroît. Actuellement, l'égoïsme, la lâcheté dominent. L'attitude prise par les divers Etats lors de la crise du pétrole est un exemple frappant de la faiblesse européenne.

Cette faiblesse provient entre autres de la crise économique. Sur le chemin de la productivité nous sommes écrasés par le Japon. L'unité économique européenne ne saurait être suffisante, il faudrait une unité politique. Mais cela implique de changer nos exigences et nos idéaux. En verrons-nous une fois le jour? Pour le moment nous n'en voyons aucun signe.

M. le Conseiller d'Etat R. MEYLAN:

Tient à souligner que lorsque l'on affirme que les Etats-Unis, à part le domaine militaire, ne sont pas aussi forts qu'on le pense, l'on fait fi de bien des nuances. Ainsi, en Suisse, nous sommes tous égaux; il y en a cependant qui sont plus égaux que d'autres! De même, sur bien des aspects, et notamment, comme M. Jolles l'a relevé, en matière de politique monétaire, les Etats-Unis sont plus égaux que les autres.

Après cette remarque préliminaire, M. Meylan voudrait revenir sur le sujet de la crise économique. Nous voyons aujourd'hui apparaître un élément nouveau: nous assistons à un profond changement dans ce qui est admis comme normal au point de vue économique. Nous avons tous été élevés dans le keynésianisme, que l'on soit de droite ou

de gauche. Même le Journal de Genève, qui est de droite, admet une intervention de l'Etat. Nous sommes peut-être allés, comme certains le prétendent, trop loin dans ce sens. Et l'on assiste aujourd'hui à un "retour de flamme", et cela sur plusieurs fronts:

1 - Le socialisme scandinave: il était devenu une institution. Or il a été battu aux élections, et cela par deux fois. Il ne s'agissait pas d'un accident.

2 - Angleterre: il y a eu glissement du conservatisme de M. Heath au conservatisme de Mme Thatcher.

3 - France: l'attitude de M. Barre face au problème sidérurgique et au chômage est caractéristique: ce qui doit mourir, mourra (abstraction faite des dernières déclarations qui ont été motivées par des considérations électorales).

4 - Suisse: durant les dernières élections, un des partis a utilisé le slogan: moins d'Etat! Cela a plu aux gens.

5 - Etats-Unis: M. Reagan a gagné les élections avec une philosophie économique différente de celle à laquelle on est habitué.

Nous assistons à une mise en cause du système économique mis en place après la crise de 1930: est-ce un mouvement passager ou un mouvement de fond?

La crise économique cache en fait les effets de l'évolution technologique: le progrès technologique crée du chômage! Nous en avons eu l'exemple en Suisse dans l'horlogerie.

La politique de Reagan devrait alors conduire tôt ou tard à des affrontements sociaux.

M. TAVEL:

L'affirmation de M. Freymond selon laquelle le dynamisme économique et scientifique est remplacé par le culturel a quelque peu étonné M. Tavel.

M. FREYMOND

intervient, estimant qu'il y a un malentendu dans la définition du terme bipolarité. M. Freymond affirme qu'il s'est contenté de dire que les deux superpuissances sont supérieures par leur force nucléaire, mais que sur les autres plans nous sommes en présence non plus de deux forces mais bien de 150. D'autre part, M. Freymond précise que la pression vers la modernisation, loin de niveler les cultures, tend à affirmer l'identité culturelle.

M. TAVEL

apporte ici deux remarques:

L'économique et le créatif sont des instruments de politique. La puissance économique américaine est encore réelle.

M. FREYMOND

approuve. Quand il parle de bipolarité, il entend la superpuissance des deux grands et non leur relative puissance. Personne ne peut nier que les décisions américaines ont encore aujourd'hui des effets dans le monde.

M. TAVEL

a été un admirateur de l'économie et de la science américaines. Aujourd'hui, il est un peu plus sceptique.

Il voudrait ici rappeler que le taux d'investissement aux USA est relativement bas. Cela est inquiétant. L'effort de recherche d'autre part a tendance à diminuer. De plus, la philosophie du gouvernement Reagan aboutit à couper les crédits de recherche étatique. Si l'on compare l'efficacité de la recherche aux USA à l'effort consenti par le Japon, on est frappé par les écarts qui s'en dégagent. Aujourd'hui les géants de l'industrie américaine cherchent à conclure des accords avec leurs concurrents japonais. Nous assistons à une recherche de structure d'équilibre avec l'économie japonaise. Actuellement, la pénétration de l'influence japonaise et européenne aux Etats-Unis est de plus en plus grande. L'évolution actuelle tend à créer un nouvel équilibre.

Si nous essayons de déterminer les vers qui sont dans le fruit américain, il faut encore nous pencher sur le niveau éducatif et social:

Le niveau éducatif américain actuel n'est plus ce qu'il était. Il est vrai qu'il y a du meilleur et du pire selon les Etats et les districts mais il semble nettement qu'en moyenne les efforts requis des jeunes et les performances obtenues ne se comparent plus même à ceux d'une ville comme Genève qui n'est pas forcément le meilleur exemple suisse. Or l'aspect éducatif est déterminant dans la civilisation d'aujourd'hui.

L'aspect moral: les Américains souffrent de leur prospérité. La durée du travail est plus basse que dans les autres pays industrialisés, la productivité du travail est comparativement peu élevée, le nombre d'heures supplémentaires tend à décroître. Ce besoin d'enthousiasme, qui caractérisait les Américains, baisse. Reagan pourra-t-il y remédier?

Für Professor FPEI

hat Prof. Freymond in seinem Referat das Spannungsfeld zwischen Innen- und Aussenpolitik eindrücklich gezeigt; er möchte auf ein anderes Spannungsfeld hinweisen, auf den Gegensatz zwischen Wollen und Können. Das Wollen ist aus der "phase déclarative" bekannt. Dem Können sind aber grössere Schranken gesetzt, als man annimmt, die einerseits am strategischen Gleichgewicht liegen, andererseits am beklagenswerten Zustand der westlichen Solidarität. Die Bipolarität wird gemeinhin unterschätzt, doch bei jeder Nebenfrage sind durch sie die Aktionsmöglichkeiten eingeschränkt; was könnten z.B. die USA im Falle eines Einmarsches in Polen machen? Es wären grosse Worte zu erwarten, evtl. wirtschaftliche Massnahmen, doch die militärische Reaktion würde ausbleiben. Für Frei sind die Empfehlungen von Kaiser und Montbriand "wishful thinking" (was Freymond nicht bestreitet). Der Einmarsch in Polen wäre ein Zankapfel, er würde die mangelnde Koordination des Westens zeigen.

Stanley Hoffmann hat die USA mit Gulliver verglichen; Frei würde das Bild weiterführen und sagen, dass die USA nicht nur in der Innenpolitik festgebunden sind, sondern auch durch das Aeussere. Wie ist die Diskrepanz einzuschätzen? Heute leben wir in der Phase der Deklamation, des Zähnefletschens. Bald kommt vielleicht der Versuch zu prüfen, was hinter diesem Zähnefletschen steckt. Der Härtest, beispielsweise in einer Multikrise, ist denkbar, und Frei sieht mit Bangen einer solchen Probe entgegen.

Staatssekretär JOLLES

kommt auf Ständerat Meylan's Votum zurück und erläutert den Slogan "moins d'Etat"; es geht darum, die wirtschaftliche Produktivität zu schützen vor zuvieler Bürokratie und Reglementierungsfreudigkeit; das angestrebte Ziel ist nicht "pas d'Etat

du tout", sondern "pas trop d'Etat"; das Pendel soll nicht zum laisser-faire des Liberalismus zurückschlagen. In Europa werden zwei Typen von Strukturermassnahmen vom Staat erwartet:

- a) eine Wachstumsstimulierung (USA, BRD, F, GB), wobei dieser Weg eine Inflation bringen kann, die das Positive zunichte machen würde;
- b) die künstliche Erhaltung der Strukturen in Krisensektoren.

Die technologische Neuerung, die nach seiner Auffassung den richtigen Weg darstellt, bringt nicht mehr Arbeitslosigkeit; die Industrialisierung hat neue Arbeitsplätze geschaffen, wie die Wirtschaftsgeschichte lehrt. Der Anpassungsprozess muss durch Verlagerung von stagnierenden auf Wachstumsindustrien erfolgen. Jolles verweist auf das Beispiel der Japaner, die lange als nicht innovativ angesehen wurden: heute sind sie auch kreativ in ihrer Produktion und erreichen mit ihrer Leistungsbereitschaft optimale Resultate.

Auf die Frage des Präsidenten über das Verhältnis der USA zu den internationalen Organisationen meint Jolles, es sei zu früh, um sich ein Bild zu machen. Die USA werden die internationale Zusammenarbeit weiterführen; möglich ist eine Aenderung in der Ausrichtung ihrer Tätigkeit: sie könnten sich mehr auf Organisationen konzentrieren, die ihren spezifischen Interessen entsprechen. Die Haltung der USA im Nord-Süd-Dialog zeigt klar, dass sie sich der Interdependenz bewusst sind, dass sie aber nicht einer neuen dirigistischen Weltwirtschaftsordnung Vorschub leisten wollen. Ihr Vorgehen ist gekennzeichnet durch Vorsicht bei politisch bedingten Aktionsprogrammen, sie wollen die internationale Zusammenarbeit auf konkretere und wirtschaftsbezogenere Bahnen unter Einsatz marktwirtschaftlicher Methoden lenken. Es sei hier auf die Bereitschaft der USA zur Teilnahme an der Konferenz von Cancun hingewiesen.

Der Präsident, Botschafter WEITNAUER,

erinnert daran, dass seit 1948 ein stillschweigendes Einvernehmen bezüglich der Einteilung der Welt in Machtsphären besteht. Als damals in Prag die Kommunisten an die Macht kamen, verfügten die USA als einzige über die Atombombe; damals mussten sie sich entscheiden, ob sie intervenieren wollten oder nicht; und sie haben es nicht. 1956 und 1968 brachte der russische Einmarsch kein Kriegsrisiko mit sich: ein Einmarsch in Polen würde heute auch keinen Krieg bedeuten, wohl aber das Ende der Détente. Europa hat den Vorschlag Breschnew's sofort aufgenommen, um noch etwas von der Détente und vom gegenseitigen wirtschaftlichen Austausch zu retten.

Zynisch gesprochen, würde der Einmarsch in Polen ein erwünschter Prüfstein für die Frage sein, ob eine einheitliche Haltung Europa's zustandekommt oder nicht.

Mit diesem Votum wird eine lebhaftere Diskussion eingeleitet, die sich speziell auf die polnische Frage bezieht.

Für Staatssekretär PROBST

würde ein Einmarsch in Polen noch keinen casus belli bedeuten, besonders dann nicht, wenn eine Intervention aus dem Innern durchgeführt wird. Heute stehen die sowjetischen Truppen schon in Polen (im Zusammenhang mit den Manövern). Als Ergänzung zum Vorhergesagten beziffert er die Aussenschuld Polens auf 27 Mia. Dollar; dieser Betrag macht den polnischen Export von beinahe vier Jahren aus. Eigentlich ist die Sowjetunion froh, dass der Westen Hilfe leistet, und sie könnte den Wegfall dieser Hilfe kaum verdauen.

Le Professeur FREYMOND

adresse alors une question aux économistes: Que se passerait-il si les Soviétiques entraient en Pologne et laissaient tomber les dettes polonaises. L'Occident pourrait-il l'accepter? Comment réagiraient les banques? En tant qu'historien, M. Freymond ajoute que personnellement, il ne connaît aucun cas où les dettes d'un pays aient été remboursées lorsqu'elles avaient dépassé un certain niveau. Mais qui paie alors?

Bezüglich dieser Frage kann man nur Spekulationen anstellen, meint Staatssekretär PROBST. Die Frage ist die, wie wichtig der Osthandel für den Westen ist und ob er bereit ist, darauf zu verzichten.

Aufgrund der wirtschaftlichen Statistik gibt Botschafter von TSCHARNER an, dass der Osten mehr auf den Wirtschaftsaustausch angewiesen ist als umgekehrt (nur 4 bis 6 Prozent des westlichen Exports gehen in den Osten, während dieser 25 bis 35 Prozent seines Imports vom Westen erhält). Allerdings gilt die alte Regel, dass wer wenig Schulden hat, Kredit verliert, wer aber viele Schulden hat, noch mehr Geld bekommt. Eine Abschreibung der 27 Mia. hätte auch Konsequenzen auf die sonstige Schuld des Ostens gegenüber dem Westen und würde generell den Osthandel abwürgen. Er glaubt nicht, dass der Westen dadurch in die Krise käme.

Nach Botschafter WEITNAUER

würden die USA im Falle eines Einmarsches alle Beziehungen zum Osten abbrechen und Europa stände vor dem schwierigen Entscheid, was es tun will.

Professor HOFER

warnt vor falschen politischen Prognosen: eine Uebernahme des polnischen Staates durch Russland steht ausser Diskussion, die formelle Souveränität Polen's wird zweifellos bestehen bleiben.

Die Schulden sind für Staatssekretär PROBST

das kleinere Problem, sie sind verdaubar; es geht aber auch um die zerrüttete Wirtschaft, um die Gefahr des Staatsbankrotts und einer Hungersnot. Die Sowjetführung weiss, dass die wirtschaftliche Lage nicht einfach ist und wird sich eine militärische Intervention gut überlegen; bis jetzt hat es ein ungeschriebenes gentlemen's agreement gegeben, bei dem von beiden Seiten das Schlimmste vermieden wurde. Dazu fragt Botschafter WEITNAUER, für welche Seite denn die Aufrüstung tragbarer sei.

M. l'Ambassadeur HEIMO

attire l'attention sur le fait que la dette polonaise n'est qu'un élément de l'énorme dette mondiale. Celle-ci pose un problème de vases communicants. L'affaire polonaise nous rappelle qu'un événement peut ébranler cet édifice si vulnérable.

A quoi M. l'Ambassadeur WEITNAUER

répond qu'en temps de crise, l'économie mondiale dans son ensemble est toujours plus vulnérable.

Bei der Behauptung, dass der Osten auf den Wirtschaftsaustausch mehr angewiesen ist als der Westen, müsste auch die politische Komponente berücksichtigt werden, meint Professor HOFER; denn ein totalitäres Regime hat andere Möglichkeiten, die Konsequenzen seiner Politik abzuwälzen (auf die Bevölkerung, auf die Wirtschaft), es muss nicht auf öffentliche Meinung und Wirtschaft Rücksicht nehmen. In der Sowjetunion hat das Politische und Militärische den Vorrang über die andern Aspekte.

Le Professeur BROGGINI

revient sur la question de la continuité juridique de l'Etat polonais et de la reprise de la dette. Rien ne va changer, il y aura des solutions concordataires. Les créanciers sont surtout les USA et la RFA. Il semblerait d'ailleurs que la faiblesse du DM de ces derniers temps vient du fait que les dettes polonaises aient été amorties: dans les milieux bancaires allemands, on ne compte déjà plus sur un remboursement.

Le danger se situe au niveau de la politique: c'est le syndicat "Solidarité", et non point le problème économique qui représente une menace réelle pour les Soviétiques.

Staatssekretär PROBST

will die Spekulationen nicht weiterführen; er möchte aber noch einen Aspekt erwähnt haben, und zwar den Technologievorsprung des Westens; der Osten ist daran interessiert, die ihm fehlende Technologie zu erwerben, sei es durch Kauf oder durch Spionage.

Mme l'Ambassadeur POMETTA

s'adresse à M. Freymond et relève qu'à côté de la bipolarité nucléaire il y a actuellement des foyers de crise dans le monde entier. Le tiers monde est un vaste terrain d'affrontement et les conflits, qui le secouent, menacent directement la paix mondiale.

D'autre part, Mme Pometta voudrait savoir ce que M. Freymond pense de la stratégie des USA vis-à-vis du tiers monde; stratégie axée sur le militaire et où l'aspect économique ne vient qu'au second plan.

M. J.-S. EGGLY, rédacteur au Journal de Genève

voudrait reprendre quelques points de la discussion et d'abord poursuivre la réflexion de Mme Pometta. Pour l'instant Reagan considère que le tiers monde n'est intéressant que pour des raisons stratégiques. Renoncer à la mode Carter est peut-être bon, mais y renoncer totalement n'est-il pas dangereux? Il faut tenir compte des facteurs émotionnels du tiers monde.

D'autre part, la co-responsabilité entre Occidentaux est-elle possible au-delà de leur sphère d'intérêts immédiats? Reagan peut-il y arriver?

Enfin, la Pologne: on a toujours imaginé le scénario d'un pays de l'Est qui se déstabiliserait. Mais la déstabilisation provoquée par "Solidarité" peut conduire à une situation tout à fait insaisissable. Les Occidentaux sont-ils prêts à en assumer le risque? Nous sommes presque soulagés de savoir que nous n'aurons pas à intervenir.

Dr. BUETLER

nimmt zu einigen vorausgegangenen Voten Stellung: das Wort "Finnlandisierung" aufgreifend stellt er die Frage nach der Reaktion der USA, falls Europa die Herausforderung zur Aufrüstung nicht annimmt. Zur Frage der wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Osten meint er, deren Bedeutung sei zwar global gering für den Westen, für gewisse Sektoren aber doch wichtig. Die Wirtschaftskreise der BRD treten für vermehrte Verflechtung ein und meinen, dass Afghanistan auf diese Art hätte vermieden werden können; man kann sich die Frage stellen, ob der Friede durch wirtschaftliche Verflechtung erhalten werden kann. Nachdem von der polnischen Schuld und deren allfälligen Nichtrückzahlung die Rede gewesen ist, erwähnt er die massive Verschuldung anderer Länder, z.B. Belgiens, wo die Gelder des Euromarktes eingesetzt wurden; die Verschuldung ist also eine Frage für Spezialisten. Er wünscht schliesslich eine Einschätzung der Position der USA an der Seerechtskonferenz.

M. l'Ambassadeur HEIMO

pense aussi que la bipolarité est dépassée. Il voudrait souligner ici que le rôle du tiers monde a été quelque peu négligé dans la discussion. D'une part, le tiers monde représente potentiellement la zone de conflits la plus importante et, d'autre part, ce même tiers monde intéresse au premier chef les pays occidentaux comme fournisseur de matières premières.

L'attitude des USA à l'égard du tiers monde n'est pas encore fixée avec précision. Il semble cependant que s'esquisse un retrait sur le plan des organisations internationales ainsi que sur le plan bilatéral. M. Heimo ne pense pas que les Etats-Unis iront très loin dans cette voie. Lors de la récente conférence sur la reconstruction et le développement du Zimbabwe, les USA ont fait, face à l'Afrique

du Sud, l'annonce d'une contribution qui compte parmi les plus importantes. Il ne semble donc pas que les Etats-Unis voudront se distancer aussi nettement de la politique des Occidentaux que certains le prétendent.

Für Botschafter WEITNAUER

steht dieses Problem im Zusammenhang mit der allgemeinen Krise im Westen: man beschäftigt sich in allererster Linie mit sich selber, dann mit der Ost-West-Konfrontation und an dritter Stelle erst mit der Dritten Welt. Deshalb wird manchmal von einem "Nord-Nord-Problem" gesprochen. Er kann seinen Vordner aber versichern, dass die Arbeitsgruppe die Drittwelt-Problemik immer im Auge behalten hat. Was Europa betrifft, ist angesichts seines grossen Potentials die Situation nicht ohne Hoffnung.

M. le Professeur J. FREYMOND

ne peut pas répondre aux innombrables questions qui ont été soulevées tout au long de ce débat. Il voudrait simplement terminer par quelques remarques générales.

Bipolarité-transnationalité: depuis la fin de la guerre, les Etats-Unis et l'URSS n'ont pas utilisé leur arme nucléaire, les petits ont pris des libertés. L'idée qu'il y a deux grandes puissances qui peuvent tout est une erreur fondamentale démentie par les faits. Il n'y a de bipolarité qu'au niveau militaire et même nucléaire.

La transnationalité est le résultat de l'enchevêtrement des sociétés à l'intérieur desquelles la poussée des forces centrifuges s'est accentuée. Les exemples sont nombreux.

Etats-Unis: le fléchissement économique provient en grande part de la sénescence des dirigeants des grandes entreprises.

Reagan est un conservateur classique qui a profité d'un mouvement composé de fanatiques de l'extrême-droite, de fascistes et des républicains réguliers. Le gouvernement Reagan est en pleine transition, il n'y a eu pour l'instant que des déclarations d'intention.

Mais déjà l'attitude des USA à l'égard de l'ONU et des organisations internationales semble radicalement différente. Kissinger se servait des Nations Unies, mais ne montrait aucun intérêt pour celles-ci. Carter a opté pour l'ONU et les organisations internationales qu'il a appuyées, car sa conviction était que le grand problème est l'organisation de l'espace mondial. Reagan, par sa politique de durcissement, n'a, pour le moment, frappé que les faibles (en politique extérieure: l'ONU et le tiers monde, car il croyait que politiquement ce n'était pas dangereux). Cette évolution pourrait poser quelques problèmes à la Suisse qui, d'une part est un petit pays, et donc faible, et, d'autre part, a une politique ouverte face aux organisations internationales et au tiers monde.

La Pologne: les Soviétiques, pour diverses raisons, éprouvent de réelles difficultés à comprendre ce qui se passe en Pologne et ils ne voient pas l'intérêt qu'il pourrait y avoir à laisser se développer les réformes. Ce qui est ressenti comme dangereux par eux c'est précisément la critique polonaise d'un système de privilèges, d'une société dominée par une nouvelle classe.

La décision soviétique d'intervenir ou de s'abstenir d'une intervention sera fondée sur l'évaluation de la volonté de résistance des Polonais et non sur les menaces peu crédibles des Occidentaux. Or, il est probable que les Polonais résisteront et que les Soviétiques ne pourront écraser la Pologne en un jour. On peut aussi imaginer que l'exemple de l'Afghanistan a démontré aux Soviétiques

la force et la vitalité d'une résistance même organisée. Les militaires, on le sait, font la différence entre une victoire militaire par occupation de points stratégiques et la victoire définitive qui implique l'occupation permanente du terrain. La démonstration faite par les Polonais de leur unité et de leur volonté de résistance devrait jouer un rôle dissuasif. Les Occidentaux, qui protestent tout en annonçant qu'ils ne feront rien, pourraient en tirer des conclusions en ce qui concerne la défense de leur propre indépendance.

Der Präsident

dankt den Referenten und den Teilnehmern für den interessanten Vormittag und kündigt die nächste Sitzung für den kommenden Herbst an.

Beilage zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe
"Historische Standortsbestimmung" vom 4. April 1981

(Referat von Herrn Professor Jacques FREYMOND)

Le rôle des Etats-Unis dans le système mondial

Quelques observations en guise d'introduction à une discussion

Permettez, en guise de préambule, une observation: le système mondial auquel nous nous référons lorsque nous parlons de balance of power ou de système d'équilibre est à la fois international et transnational; il est articulé sur les relations entre gouvernements dans lesquelles le diplomate et le soldat jouent un rôle essentiel, mais il est largement influencé par les relations qui se développent au niveau des sociétés, ce qui a pour conséquence une multiplication du nombre des acteurs non gouvernementaux et un renforcement de l'influence de l'image ou des images qui sont projetées des situations et des actions. Le rôle de l'opinion publique en tant qu'acteur tend de ce fait à grossir à une cadence qui est accélérée par le recours, dans le domaine politique, aux techniques du show business. Ces techniques, grâce auxquelles la création non pas seulement d'une vedette, mais d'un courant d'opinion dominant et son maintien devient une des armes les plus efficaces dans le débat essentiel portant sur les objectifs et la conduite des politiques nationales et internationales.

L'interaction croissante des rapports de forces entre Etats et sociétés qui caractérise un système international et transnational, crée et entretient la confusion dans les relations internationales. Du fait de la multiplication du nombre des centres de décision politiques (nous vivons dans un système à 150) et de la dilution du pouvoir à l'intérieur des sociétés, notre système mondial est devenu ingouvernable.

* * *

./.

C'est dans ce système mondial que les Etats-Unis doivent, comme les autres Etats, conduire leur politique, dans un système dont la structure, ou plutôt la déstructuration, contribue à relativiser le rôle que sembleraient leur conférer le contrôle d'une masse continentale, leur poids démographique, leurs ressources économiques, leur potentiel militaire. Les Etats-Unis n'ont jamais eu un monopole de la puissance. Ils n'ont pas un contrôle exclusif du bien et du mal. Et ce contrôle ils ne le partagent pas non plus avec une autre superpuissance ou avec un groupe de grandes puissances. Ils doivent en fait le partager avec 150 Etats souverains. Le système bipolaire - la chose est de plus en plus évidente depuis 1949 - consiste simplement en ceci que deux superpuissances ont conquis les moyens de s'entredétruire et du même coup d'anéantir une large part de la population de la planète. La bipolarité est nucléaire. Elle n'est rien de plus. Dès l'instant qu'on sort du domaine où la force nucléaire exerce son influence, les relations entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux s'ordonnent ou s'enchevêtrent d'une manière qui réduit l'Amérique à n'être qu'une puissance parmi d'autres, importante sans doute, mais qui n'est pas plus maîtresse du jeu que les révolutionnaires de tels pays auxquels elle n'ose pas s'en prendre directement de peur de déclencher une escalade.

Les limites à l'exercice de la puissance américaine - et, ne l'oublions pas, de l'autre superpuissance également - se dressent sur les plans les plus divers: culturel, car il est de plus en plus évident que le processus de modernisation par l'Occident se heurte dans le monde entier aux cultures nationales et à la volonté généralisée de protéger l'identité culturelle; économique, et cela non seulement du fait de facteurs "temporaires" telle l'inflation, mais surtout de par le fléchissement de la capacité créatrice et de la productivité; politique, car, comme chacun peut l'observer, les gouvernements américains ne peuvent rien de mieux que de réagir aux initiatives prises à l'extérieur, sans avoir les moyens d'imposer une pax americana qui ne fut jamais qu'un mythe et même de se réserver une zone d'influence dans la région la plus proche, l'Amérique Centrale; sur le plan militaire, hormis le pouvoir de destruction totale, l'Amérique ne peut empêcher ni Castro, ni Khadafi d'agir

pour l'instant comme bon leur semble.

A ces limites externes à l'exercice de la puissance américaine s'ajoutent les freins internes.

On s'interroge depuis des années pour savoir qui gouverne les Etats-Unis et qui en particulier conduit leur politique extérieure. Le système de conduite de la politique étrangère américaine a fait, depuis 1951, l'objet d'au moins 66 études importantes, signale un rapport récent. Mais on n'est pas plus avancé aujourd'hui. Pourquoi? Parce que, en dépit du fait que le Président, chef de l'exécutif et commandant en chef des armées, dispose du plus large pouvoir, il n'en a pas le monopole. Il doit tenir compte non seulement des prérogatives que la Constitution donne au Sénat, mais de la volonté toujours plus marquée de la Chambre des Représentants de faire entendre sa voix.

Cet élargissement de la participation du Congrès n'est pas seulement un contrecoup de durée limitée de la double crise du Vietnam et de Watergate. Il provient de l'internationalisation progressive des problèmes internes ou de l'internisation des problèmes internationaux. Dans la mesure où le facteur transnational prend de l'importance les parlements gagnent en influence non pas seulement de par le fait que pour certaines décisions de caractère économique, scientifique, écologique, le législateur doit être consulté, mais aussi parce que ses électeurs l'y contraignent, affectés qu'ils sont de plus en plus directement par la concurrence étrangère, par les mouvements des marchés, par les difficultés d'écoulement des produits ou au contraire de l'approvisionnement en énergie et en matières premières.

Le continent-île vit donc, lui aussi, dans une ère d'interdépendance et les électeurs sont actifs: le nombre des lobbies s'est accru au cours de la dernière année. Le législateur se voit par conséquent interpellé par l'exécutif sur des problèmes internationaux de plus en plus divers pour lesquels son avis est institutionnellement requis et poussé simultanément par ses commettants. Il doit donc

s'équiper pour faire face à ces charges nouvelles, ce qui conduit à un gonflement de la bureaucratie du législatif qui est tout aussi bien équipé en personnel qualifié que l'exécutif.

Les conséquences de cette évolution du rôle du Congrès dans l'élaboration et la conduite de la politique extérieure se sont fait sentir bien avant l'entrée en fonction de l'administration Carter. Nixon et Kissinger l'ont ressenti dès 1973, non pas seulement avec le War Power Act de 1973, mais plus tard avec l'amendement Clark concernant l'Angola. Sous Carter le Sénat n'a pas hésité à renégocier des traités signés tels les accords de Panama et le SALT II, aussi bien qu'à intervenir directement en cours de négociation. Ce qui a eu pour effet de semer l'inquiétude chez les interlocuteurs du gouvernement américain qui, de plus en plus, ont établi des contacts directs avec le Congrès, l'exemple d'Israël étant le plus patent.

Par delà l'intervention du Congrès et des lobbies, il faut tenir compte également de celle des mass media et des instruments de "consultation" de l'opinion. Le Président et ses collaborateurs sont suivis pas à pas par les mass media qui s'interposent dans le dialogue que le Président doit mener avec l'ensemble des citoyens. Par la liberté dont ils disposent de transmettre ce qu'ils jugent valable et donc de projeter l'image qu'ils se font non pas seulement des décisions mais des intentions, et grâce aussi à cet autre instrument de la conduite des affaires qu'est devenu le sondage d'opinion, il leur est possible de substituer leur propre dialogue avec l'opinion publique interrogée, sondée, en fonction non pas forcément du contenu réel de la décision gouvernementale, mais de l'image qu'ils en ont projetée.

La prétendue opinion du citoyen telle qu'elle est censée être traduite par les sondages n'est donc qu'une réaction à celle qui a été présentée par les mass media. Elle peut leur être parfois une réplique, mais elle n'en est le plus souvent que la réplique. Ainsi, alors que le Congrès a les moyens de contenir et de contrôler le Président, les mass media et les techniciens de l'opinion disposent, eux, d'instruments qui leur permettent de le marginaliser ou même de l'occulter.

La conduite de la politique étrangère américaine se heurte encore à une autre catégorie d'obstacles: ceux qui se dressent à l'intérieur de l'administration elle-même.

Le Président devrait logiquement se servir en priorité du Département d'Etat. Mais l'évolution du système politique international vers la transnationalité a eu pour effet que la plupart des ministères sont à des degrés divers impliqués dans l'élaboration de la politique étrangère. Le Département d'Etat devrait par conséquent assumer une tâche de coordination interne à côté de la mission qui lui incombe d'informer sur les affaires politiques extérieures, de transmettre le point de vue américain aux gouvernements étrangers. Il a été encouragé à le faire et s'y est employé avec des résultats inégaux.

Mais la politique étrangère ne peut être conçue et conduite qu'en fonction de l'intérêt national qui ne peut être, lui, que le résultat d'un arbitrage entre des visions contradictoires qu'en ont les citoyens, isolés ou groupés. Cette tâche n'est pas confiée au diplomate, mais bien à celui qui assume la responsabilité de la politique intérieure et de la politique étrangère, c'est-à-dire le Président. Pour cette coordination au sommet le Président a besoin d'un état-major et c'est pourquoi Truman avait créé le National Security Council (NSC) en 1947. Ce Conseil a connu des fortunes diverses. Maintenu au rang d'un instrument consultatif pour le Président sous Truman qui travaillait directement avec le Secrétaire d'Etat, il s'est organisé et superorganisé sous Eisenhower, peut-être plus par souci de clarifier en institutionnalisant que de gouverner. Car la conduite de la politique étrangère pendant cette période appartient à John Foster Dulles, pour qui d'ailleurs le NSC et le Département d'Etat décimé et démoralisé par Mac Carthy ne comptèrent guère. Avec Kennedy, qui préférait le travail en petite équipe, le NSC fut démantelé et ne joua sous Johnson qu'un rôle consultatif. Avec Kissinger, tout au moins dans la première période, le NSC reprit une importance considérable, éclipsant le Département d'Etat jusqu'au moment où Kissinger devint Secrétaire d'Etat et dut renoncer à con-

server simultanément le poste de conseiller en matière de sécurité internationale.

Sous Carter qui entendait conduire lui-même la politique étrangère des Etats-Unis, le National Security Council reprit de l'importance bien que Brzezinski n'ait pas joué, quoi qu'on en dise, le rôle de Kissinger. Mais le désir du Président de recueillir l'avis de deux personnalités aussi différentes que Vance le négociateur et Brzezinski le conceptualisateur, allait de nouveau mettre en évidence, à travers le choc des personnalités, le problème résultant de l'inadaptation des structures aux exigences de l'action. On a mis l'accent sur les rivalités personnelles et sur des divergences dans les tactiques. Alors que la véritable difficulté réside dans la coordination des activités de l'état-major personnel dont le Président a besoin et d'un Département d'Etat doté d'un appareil considérable, pesant, lourd à manier.

* * *

L'analyse, un peu longue, à laquelle je me suis livré m'a paru indispensable pour situer les conditions dans lesquelles l'administration Reagan doit conduire sa politique étrangère.

Car celui-ci se trouve placé devant les mêmes problèmes que ses prédécesseurs: un système international qui tend à se dissoudre plus qu'à se hiérarchiser, les mêmes interlocuteurs à l'intérieur, le même obstacle que présente la coordination de la politique étrangère au sein de l'exécutif. Il est évident - et toutes les analyses faites par les spécialistes de la politique étrangère des Etats-Unis, de la base constitutionnelle et institutionnelle et du milieu socio-politique américain le montrent - il est évident que, même si les pouvoirs du Président sont limités, c'est lui, et lui seul, qui par sa personnalité peut dominer ce grand désordre. L'organisation du gouvernement aux échelons supérieurs, écrivait Dean Rusk, ne se saisit pas dans les manuels ou dans des organi-

grammes. Elle est fonction de la manière dont la confiance descend ("flows down") du Président. J'ajouterai que le leadership présidentiel dépend également de la réceptivité de l'opinion à un type de discours, de l'existence d'une certaine densité d'accord.

L'échec de Carter est largement dû au fait qu'il n'avait pas le charisme de ses grands desseins, mais aussi aux circonstances qui lui ont fait subir les effets de la révolte du Congrès après Watergate.

Ronald Reagan a de la présence et comprend en quoi la politique est un show business. Il peut s'appuyer, si hétérogène que soit la structure sociale de sa majorité - une majorité qui, du fait des abstentions ne représente qu'un peu plus d'un quart de l'électorat - sur un Congrès à majorité conservatrice. Il dispose donc au départ d'une relative liberté d'action à l'intérieur du pays. Et il n'est pas exclu qu'à l'extérieur, la projection de l'image d'un réveil du géant américain, d'un géant de mauvaise humeur, n'ait un effet dissuasif sur ceux qui avaient décidément pris trop de risques à l'égard d'un Carter trop débonnaire et dont les irritations ne faisaient plus peur.

Mais cela dit, il reste de nombreuses questions auxquelles il est difficile de fournir une réponse.

L'analyse de la majorité active sur laquelle s'appuie Reagan fait ressortir son hétérogénéité comme je l'ai dit plus haut. Si les sondages confirment les résultats de l'élection, c'est-à-dire l'existence d'une réaction généralisée à une crise économique et politique, il apparaît aussi que les motivations sont très diverses et qu'une majorité formée dans le refus ne se retrouve pas lorsqu'il s'agira de construire. Le triomphe du parti républicain en principe minoritaire s'explique partiellement par l'appoint des électeurs flottants, mais aussi par l'intervention de ces groupes de marginaux lunatiques réactionnaires qui, cette fois-ci, ont pu bénéficier des maladresses et des excès des radicaux de l'aile libérale.

Le processus de formation de la nouvelle administration - qui n'est pas terminé - a révélé les tensions au sein des milieux dirigeants. L'aile droite de Reagan, où se retrouvent, sans s'accorder d'ailleurs, des hommes d'affaires qui ont réussi dans leurs affaires, des fanatiques religieux et les réactionnaires de tout poil, a dû faire des concessions aux réguliers du parti. L'équipe californienne de la Maison Blanche - qui présente mieux que l'équipe géorgienne - n'est pas encore soudée au reste de l'équipe gouvernementale. La lutte pour le pouvoir est engagée autour d'un Président qui entend pratiquer strictement la journée de huit heures. Le comportement du général Haig montre que la question n'est pas encore résolue de savoir qui dirigera effectivement la politique étrangère des Etats-Unis. Et si le conseiller du Président pour les questions de sécurité, G. Allen, est resté discret, le chef d'état-major de la Maison Blanche, Ed. Meese, s'est au contraire affirmé.

En fait, on est encore en pleine transition: l'élaboration de la politique étrangère est délibérément placée après la mise en oeuvre de la politique économique. On prend son temps pour désigner les ambassadeurs et pour occuper les postes de moindre importance. On se contente pour l'instant de déclarations d'intention, le plus souvent provocantes, de manière à mettre en évidence la volonté de projeter l'image de la dureté et de l'intransigeance. Calculs tactiques jusqu'à un certain point et pour certains, mais qui chez d'autres correspondent à l'acceptation des risques de la confrontation.

Sur le fond, il ne fait guère de doute que l'administration Reagan a donné la priorité à une politique de confrontation qu'elle prétend pouvoir calculer: il s'agit d'arrêter la manoeuvre soviétique d'enveloppement de l'Occident, en Afghanistan, en Afrique, en Amérique Latine, tout en renforçant les moyens de tenir sur le front européen. Dans l'offensive engagée en Amérique Centrale, en Afrique et dans l'Océan indien, la tendance n'est pas au Containment mais au Roll back. C'est ce qui ressort de nombreuses déclarations du

Président, du général Haig, de Jeane Kirckpatrick. Et pendant ce temps on réarme, ou plutôt on fournit les fonds pour le réarmement.

Quant au tiers monde, s'il reste au premier plan dans la stratégie militaire, il passe au second plan en ce qui concerne la coopération au développement. Considération est donnée tout d'abord à la défense des intérêts américains. Seront récompensés non pas ceux qui se conduiront bien, comme ce fut le cas sous Carter, mais ceux qui seront du bon côté.

Cette préoccupation de la défense des intérêts immédiats des Etats-Unis trouve son application pratique dans des cas comme celui du Salvador, dans la modification de la politique des droits de l'homme dans laquelle la lutte contre la menace terroriste sur les droits de l'homme devient prioritaire, dans la réduction spectaculaire annoncée des crédits à des organisations internationales, dans le blocage brutal de la Conférence du Droit de la mer. Installé au pouvoir dans la forteresse Amérique, le président Reagan entend assurer le bien-être de ceux qui y vivent. Il augmente le nombre des canons sur ses créneaux et prépare d'éventuelles opérations de sortie sur les points de pétrole, sur les sources de matières premières, et assure de son amitié et de son appui - l'intérêt américain étant préalablement sauvegardé - ceux qui veulent du bien à son pays.

Ce ne sont là que des prises de position dans une phase déclaratoire. On y trouvera une philosophie politique, mais pas forcément une stratégie élaborée. Pour l'instant les Etats-Unis de Reagan n'ont qu'une stratégie défensive en Amérique Centrale, dans le Moyen-Orient et en Afrique en ce qui concerne le contrôle des routes maritimes. Car le débat sur l'Angola, la Namibie et l'Afrique du Sud s'insère essentiellement dans une confrontation sur les routes océaniques.

L'administration Carter n'avait pas sous-estimé l'importance du

problème. Mais elle avait choisi d'autres approches et d'autres tactiques, plus flexibles, plus modérées, qui avaient donné des résultats: au Zimbabwe et en Angola, et d'une manière générale en Afrique. Camp David n'a pas été non plus l'échec qu'on a prédit. En Amérique Centrale elle avait raidi sa tactique après avoir pratiqué une politique d'ouverture.

Pouvait-elle adopter d'autres tactiques? Cela n'est pas encore démontré. Peut-être l'administration Reagan s'en apercevra-t-elle qui, après avoir reculé sur Taiwan, accepté Camp David, envisagé la reprise de la négociation sur la Namibie, a tempéré ses déclarations sur l'Amérique Centrale. Mais cela n'est qu'hypothèse car, pour l'instant, étant donné qu'il n'existe pas encore de réelle stratégie, on ne saurait discerner des tactiques.

* * *

Dans une étude intitulée La sécurité de l'Occident: bilan et orientations, Karl Kaiser, Winston Lord, Thierry de Montbrial, David Watt proposent, on le sait - et cela au terme d'un diagnostic pessimiste et réaliste de la situation du monde - une politique occidentale de concertation qui s'applique non pas seulement au seul OTAN, mais aux régions extérieures à l'Europe et à la zone de l'OTAN. Cette politique devrait inclure les problèmes de sécurité militaire aussi bien que les problèmes économiques. Elle devrait être fondée sur le fait que la sécurité des pays appartenant à la zone atlantique dépend également de crises survenant à l'extérieur de cette zone: au Moyen-Orient et dans l'Océan indien, en Afrique également.

Cette concertation devrait être assurée par "un mécanisme reposant sur un groupe composé de quelques nations principales qui sont à la fois concernées par un problème donné et prêtes à contribuer directement à sa solution.

Le principe directeur d'un tel mécanisme serait d'y inclure seulement les pays qui ont les moyens et la volonté d'accepter des obligations concrètes dans la zone de troubles considérée. La participation à ce système serait liée à la capacité d'agir et aux responsabilités prises par un pays donné." (Op.cit.p. 77).

La formule est ingénieuse. Mais sa mise en application pose aussitôt des questions dont on sait qu'elles n'ont pas de réponse aujourd'hui. Les pays concernés sont les Etats-Unis, la Grande Bretagne, la France, la République fédérale d'Allemagne et le Japon. Peut-on dire qu'ils sont tous également prêts à assumer des engagements d'agir en cas de crise hors de leur zone de sécurité immédiate? Cela n'est pas certain, d'autant moins que la réponse à cette question ne dépend pas des seuls gouvernements, mais de l'ensemble des citoyens concernés. Or, pour l'instant la crainte de la guerre et de l'escalade nucléaire, aussi bien que la difficulté qu'il y a à convaincre l'opinion qu'un conflit lointain menace la sécurité nationale, rendent très difficile la mobilisation nécessaire à une politique de dissuasion crédible. En France, en Allemagne, en Grande Bretagne, pour ne mentionner que ces pays, les gouvernements sont sur la défensive. La résistance serait d'autant plus forte que ce directoire engagerait des actions qui feraient peser des risques sur d'autres pays, tels les partenaires de l'OTAN.

Et enfin, la concertation en elle-même pose des problèmes d'exécution, dont l'évocation que je viens de faire des difficultés internes que l'administration Reagan rencontre dans l'élaboration et dans la coordination de sa propre politique, montre la complexité.

Reste à savoir si ce groupe d'alliés sera d'accord non seulement sur les prises de risques et les mesures à prendre pour la gestion des crises, mais également et avant tout sur les objectifs et les méthodes des politiques étrangères. Or, il n'y a pas à l'heure actuelle de convergence détectable de la politique de la nouvelle

administration américaine et de ses alliés en ce qui concerne le tiers monde, ni même en ce qui concerne la diplomatie multilatérale et l'ONU. Et personne ne peut dire encore que le Japon dynamique et les autres membres du directoire prévu parviendront à harmoniser leurs vues.

C'est là une raison de plus pour réserver son jugement sur le rôle que va jouer l'Amérique de Reagan sur la scène internationale. Car ce rôle dépend de la structure d'un système mondial toujours plus décentralisé et où les forces de décomposition sont actives, des intentions et des moyens des adversaires des Etats-Unis, de la possibilité d'accorder les politiques partiellement contradictoires et souvent non définies de leurs alliés, de la capacité du Président et de ses collaborateurs de définir une politique qui ne se situe pas strictement sur le plan de la confrontation militaire Est-Ouest, d'en coordonner l'application au niveau tactique et d'y rallier l'opinion américaine.

Il importe dans cette période de transition de réserver son jugement sur l'orientation qui sera donnée à la politique étrangère américaine dans les années qui viennent, tout en se rappelant que le gouvernement d'un Etat, petit ou grand, ne dispose que d'une liberté relativement étroite de mouvement.