

p.B.73.8.9.(1). - IN/bt

Le 30 juillet 1971

CONFIDENTIELIntroduction

Conformément à une résolution adoptée lors de la Conférence des Chefs d'Etat de l'Organisation de l'Unité africaine, qui a eu lieu du 1er au 3 septembre 1970, une délégation ministérielle dirigée par le Président Kaunda, de Zambie, en sa qualité de Président en exercice de l'OUA, s'est rendue durant les semaines suivantes en Grande-Bretagne, en France, en République Fédérale d'Allemagne, en Italie et aux Etats-Unis d'Amérique. Les résultats des entretiens sont résumés à l'annexe 1. La récente conférence de l'OUA, qui s'est tenue à Addis Abeba du 15 au 19 juin, a décidé de poursuivre ces démarches auprès des autres pays de l'OTAN, ainsi que du Japon et de la Suisse.



I. Visite d'une délégation de l'OUA

a) Composition de la délégation

Elle sera dirigée par Ould Daddah, Chef de l'Etat mauritanien et Président en exercice de l'OUA et elle comprendra en principe les Ministres des affaires étrangères d'Algérie, du Cameroun, du Kenya, du Mali et de Zambie, ainsi que le Secrétaire exécutif Diallo Telli.

b) Son mandat (annexe 2)

S'entretenir des problèmes de l'Afrique australe. Les sujets qui seront abordés sont avant tout les échanges commerciaux entre la Suisse et l'Afrique du Sud, les investissements suisses dans ce pays, ainsi que la question des exportations d'armes, la Namibie, la Rhodésie et le barrage de Cabora Bassa.

II. Afrique du Sud

a) Problème de l'apartheid

Le Gouvernement sud-africain prétend apporter au problème racial "unique" qui se pose dans le pays une solution spécifique progressive sans doute, mais complète et définitive qui respecte les intérêts de chaque communauté raciale. Cette solution est "l'apartheid", terme qui signifie dans l'esprit des dirigeants sud-africains le développement séparé et parallèle de chaque race selon son génie et ses caractéristiques propres, dans des zones géographiques affectées à chacune d'elles. L'apartheid doit être total et systématique et englober tous les rapports entre êtres humains d'origines et de modes de vie différents.

La doctrine de l'apartheid comporte deux aspects; l'un négatif, qui vise à renforcer le plus possible la séparation des races, l'autre positif, qui cherche à donner à la population noire notamment, par la création d'entités autonomes, les moyens d'assurer son propre développement économique, culturel et politique. D'un côté, le Gouvernement sud-africain a fait adopter par le Parlement des lois et ordonnances qui, tout en étant souvent de nature discriminatoire, sont sensées n'avoir qu'un

caractère temporaire, puisqu'elles sont destinées à disparaître avec l'achèvement du développement séparé. D'un autre côté, le Gouvernement a créé des entités auxquelles il a accordé une certaine autonomie administrative et qui pourraient accéder un jour ou l'autre à l'indépendance politique (la plus ancienne et la plus connue de ces entités, dites "Bantoustans", est le Transkei). Le développement de ces entités pose des problèmes d'ordre démographique, économique, financier, géographique et sociologique par exemple, et les solutions que le Gouvernement sud-africain leur apportera indiqueront si la politique de développement séparé ne doit servir qu'à préserver la situation privilégiée des Blancs ou au contraire si elle vise à assurer le développement parallèle et égal de toutes les communautés raciales du pays.

b) Positions adoptées à l'égard de ce problème

1. Par les pays occidentaux

Les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la France, la République Fédérale d'Allemagne et l'Italie ont une attitude semblable, à quelques nuances près. Ils ont exprimé leur réprobation à l'égard de la politique de l'apartheid. Ils manifestent de la sympathie pour ceux qui s'emploient à favoriser une évolution vers une politique plus généreuse et plus humaine envers les populations de couleur. Ils estiment cependant que ces efforts devraient choisir la voie de la persuasion et non celle de la violence, rien de tel ne pouvant être obtenu par le recours à la force ou par l'application de sanctions internationales.

2. Par les pays socialistes

Ils appuyent les résolutions les plus dures adoptées à l'ONU et dans les organisations internationales. L'expérience a prouvé cependant qu'ils passaient outre à ces résolutions lorsqu'ils pouvaient réaliser de bonnes affaires.

3. A l'ONU

Les recommandations et résolutions adoptées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'ONU portant sur

la condamnation de la discrimination raciale, la rupture des relations diplomatiques avec Pretoria, l'embargo sur les armes et le boycottage général, ont pour but d'amener l'Afrique du Sud à renoncer à la politique de l'apartheid. Ces différentes recommandations et résolutions ne sont souvent pas suivies d'effets.

Les résolutions demandant l'interdiction d'exporter des armes à l'Afrique du Sud ne sont pas observées par la France et la Grande-Bretagne. La France fait une distinction entre les armes qui sont susceptibles de servir à la mise en oeuvre de la politique de discrimination raciale et celles destinées à la défense extérieure, tandis que la Grande-Bretagne, depuis l'arrivée au pouvoir du parti conservateur, se réfère à ses obligations dans le cadre des accords de Simonstown de 1955.

Les relations économiques et financières de l'Afrique du Sud avec l'étranger, non seulement avec les pays occidentaux mais également avec certains pays du continent africain, continuent à se développer.

4. A l'OUA

L'opposition africaine à la politique sud-africaine de l'apartheid s'organise et se durcit au sein de l'OUA qui préconise la rupture des relations diplomatiques et commerciales, le boycottage effectif du commerce extérieur et le soutien actif des mouvements de libération nationale. Cependant, les pays membres de l'OUA sont partagés en deux tendances distinctes, l'une intransigeante animée principalement par le Président Kaunda de Zambie, l'autre plus nuancée représentée par le Président Houphouët-Boigny de Côte d'Ivoire. La première rejette catégoriquement tout compromis tant que l'Afrique du Sud n'aura pas modifié sa politique de l'apartheid, alors que la deuxième au contraire est disposée à entamer un dialogue, estimant que c'est le seul moyen d'amener l'Afrique du Sud à atténuer les rigueurs de la discrimination raciale. A ce propos, il est intéressant de noter que, selon certains rapports que nous avons reçus, plusieurs pays d'Afrique noire, parmi lesquels se trouvent aussi des opposants au dialogue, ont des échanges commerciaux parfois

considérables avec l'Afrique du Sud.

c) Attitude de la Suisse

1. Déclaration de Teheran du 2 mai 1968 et circulaire explicative du 16 mai 1968 sur l'apartheid

Nous rappelons ces textes pour mémoire. En résumé, la Suisse condamne la discrimination raciale, mais elle respecte le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats.

2. Position des partis

Les avis au sein des partis politiques à l'égard du problème de l'Afrique du Sud sont partagés. Certaines personnalités politiques venant d'horizons très différents (par exemple Bringolf et Sollberger, socialistes, Dürrenmatt et Reverdin, libéraux, Gut et Wenger, radicaux, Allgöwer, indépendant, et Hofer, PAB) ont fait des voyages d'étude en Afrique du Sud et, tout en condamnant eux aussi l'aspect négatif de l'apartheid ou "petty apartheid" selon la terminologie, se montrent généralement plus nuancés dans leur jugement que ceux qui n'y sont jamais allés (par exemple Chavanne et Ziegler, socialistes). L'on constate que lors d'interventions au Parlement, les éléments de gauche ont tendance à préconiser une condamnation morale de l'Afrique du Sud pour ses pratiques de discrimination raciale, alors que les représentants des partis bourgeois, au contraire, mettent l'accent sur le maintien de relations économiques normales (interpellation Eisenring en juin 1968, postulat Ziegler du 28 juin 1968 et réponse du Conseiller fédéral Graber en juin 1970).

3. Autres positions

Un mouvement anti-apartheid a été créé à Genève en 1965, dont le but est d'informer l'opinion publique suisse sur la discrimination raciale en Afrique du Sud et d'encourager les autorités et les milieux d'affaires suisses à appliquer les mesures diplomatiques, politiques et économiques recommandées par l'ONU et les organisations internationales. Le mouvement comprend

actuellement quelque 600 membres, pour la plupart professeurs, pasteurs, avocats et intellectuels, ainsi qu'hommes politiques de gauche (conseillers nationaux Chavanne et Ziegler).

H. ? Il existe par ailleurs à Zurich une association suisse-sud-africaine dont les membres se recrutent avant tout parmi les milieux industriels, financiers et d'affaires suisses; (parmi les membres du comité, signalons les noms de G. Sulzer, D. Bürhle, A. Schindler, E. Schmidheiny, F. Aschinger). Les membres cherchent à encourager et à stimuler les échanges avec l'Afrique du Sud.

d) Situation actuelle

1. Matériel de guerre

En décembre 1963, l'exportation de matériel de guerre à destination de l'Afrique du Sud a été interdite. Depuis lors, il n'a été délivré aucune autorisation d'exporter du matériel de guerre à ce pays. S'il y a néanmoins eu des livraisons par une firme suisse, ce fût à l'insu des autorités et en violation de l'embargo, comme l'a d'ailleurs révélé le procès intenté à la maison Bürhle.

2. Relations économiques et financières

Nos relations sont basées sur le principe de l'universalité. En outre, les autorités ne disposent pas de moyens légaux pour interdire les relations économiques et les investissements des maisons suisses en Afrique du Sud. Il y a lieu de rappeler également ici le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ancré dans la constitution.

Exportations suisses vers l'Afrique du Sud en 1970 (en millions de francs): 313, dont machines et appareils 155,5, montres 41,7 et produits chimiques 46,2.

Importations suisses en provenance de l'Afrique du Sud en 1970 (en millions de francs): 58,9, dont fruits 11,5 et tabac 15,7.

Investissements en Afrique du Sud en 1969 selon statistiques sud-africaines: 1,3 milliard de francs (dont secteur privé: 746 millions), soit environ 4,7% des investissements étrangers en Afrique du Sud.

Exportation de capitaux contrôlés par la Banque nationale
 vers l'Afrique du Sud: 1970 - 50 millions de francs
 1971 - (1er semestre: envi-
 ron 168,7 millions de
 francs)

3. Immigration

L'Afrique du Sud offre un grand attrait comme pays d'immigration pour les jeunes, parce qu'elle est l'un des rares pays qui encouragent encore l'immigration. En 1970, l'Afrique du Sud figurait en sixième position, selon les statistiques des Suisses à l'étranger, derrière la Grande-Bretagne, la République fédérale d'Allemagne, les USA, la France et le Canada en ce qui concerne le nombre d'arrivées inscrites auprès de nos représentations à l'étranger. En regard de l'immigration annuelle annoncée par l'Afrique du Sud (environ 30.000 personnes), ce chiffre de 1'053 personnes est peu important.

III. Sud-Ouest africain ou Namibie

a) Bref historique

Colonisée par l'Allemagne au siècle dernier, cette région fut occupée par l'Afrique du Sud durant la première guerre mondiale. Placé d'abord sous le régime de la loi martiale (1915 - 1920), le territoire du Sud-Ouest devient le 17 décembre 1920 un mandat administré par l'Union sud-africaine sous le contrôle de la Société des Nations. Lorsque le système du mandat fut transformé par l'ONU en un système de tutelle internationale, l'Afrique du Sud refusa de se plier à ce régime qui aurait mis le Sud-Ouest africain sous le contrôle de l'ONU. Ce refus et l'extension de la politique de l'apartheid à ce territoire ont suscité l'irritation croissante des Etats nouveaux du continent africain. Devant le manque de coopération du gouvernement de Prétoria, l'ONU pose le problème particulier de ce territoire en termes radicalement nouveaux et par là même le politise. A partir de 1960, ce qui importe c'est moins la question du statut juridique du territoire que celle du droit des populations

à l'indépendance. Le soin de suivre l'évolution de la situation est alors confié au Comité de décolonisation.

b) Position de l'ONU et de la CIJ

Le 29 juillet 1970, le Conseil de sécurité décide de demander un avis consultatif portant sur les conséquences légales pour les Etats de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution du Conseil de sécurité qui affirme la terminaison du mandat de ce pays sur le territoire. Dans son avis rendu le 21 juin 1971, la CIJ constate que "la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie étant illégale, l'Afrique du Sud est dans l'obligation de se retirer immédiatement et de mettre fin à l'occupation du territoire". En outre, elle déclare, notamment au paragraphe 2 de son avis, que "les Etats membres des Nations Unies ont l'obligation de s'abstenir de tous actes et en particulier de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain, qui impliqueraient la reconnaissance de la légalité de cette présence et cette administration ou qui constitueraient une aide ou une assistance à cet égard". La CIJ estime également "qu'il incombe aux Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies de prêter leur assistance dans les limites du sous-paragraphe 2 ci-dessus à l'action entreprise par les Nations Unies en ce qui concerne la Namibie."

c) Position de la Suisse

Nous n'avons pas donné suite aux résolutions 276 et 283 du Conseil de sécurité du 30 janvier et du 29 juillet 1970 demandant à tous les Etats de fournir des renseignements concernant leurs relations avec la Namibie. Nous n'avons pas répondu à la note du 14 mai 1971 du Secrétaire général. Nous notons cependant les faits suivants:

1. Echanges commerciaux

En 1970, les importations suisses en provenance de ce territoire se sont élevées à 2,9 millions de francs, alors que les exportations ont atteint le montant de 600'000 francs (statistique suisse du commerce extérieur).

2. Trafic des paiements

Nous ne possédons pas d'indications. Nous admettons cependant que les investissements suisses en Namibie sont peu importants. Nous ne disposons pas non plus de renseignements concernant les transactions suisses conclues par l'intermédiaire de l'Afrique du Sud.

3. Relations consulaires

Nous n'avons pas de représentation consulaire en Namibie.

4. Colonie suisse

Elle compte quelque 120 personnes, dont plus de la moitié sont double-nationales. Elle dépend du consulat de la Ville du Cap.

IV. Rhodésie

a) Bref historique

Colonie britannique depuis 1923, la Rhodésie faisait partie dès 1953 de la Fédération des Rhodésiens et du Nyassaland créée par la Grande-Bretagne. En 1964, la Rhodésie du Nord et le Nyassaland accèdent à l'indépendance et deviennent la Zambie et le Malawi. Des divergences surgirent entre la Grande-Bretagne et la Rhodésie au sujet des droits à accorder à la population noire. N'obtenant pas satisfaction, les dirigeants rhodésiens proclamèrent le 11 novembre 1965 l'UDI (Unilateral Declaration of Independence).

Les tentatives faites par la suite par la Grande-Bretagne pour conclure un accord avec la Rhodésie échouèrent devant les exigences posées par le Gouvernement britannique de ne pas accorder l'indépendance avant que la majorité africaine ait accédé au pouvoir (c'est le principe NIBMAR: No Independence Before Majority African Rule). Le 2 mars 1970, la République fut proclamée.

b) Position de l'ONU et de la communauté internationale

Le Conseil de sécurité a condamné l'action des dirigeants rhodésiens et il a demandé à tous les Etats de ne pas reconnaître

le régime de Salisbury. Il a également adopté différentes résolutions exigeant entre autres mesures l'interdiction d'exporter des armes à la Rhodésie, l'embargo économique et financier pratiquement total et la fermeture des représentations consulaires et commerciales. Seuls le Portugal et l'Afrique du Sud ont refusé de se plier et entretiennent encore des relations quasi normales avec la Rhodésie. La plupart des Etats ont déclaré qu'ils observaient les résolutions des Nations Unies, mais suivant les rapports qui nous sont parvenus, les actes ne correspondent pas toujours aux intentions déclarées. D'une part, le commerce est détourné par l'Afrique du Sud et le Mozambique. D'autre part, plusieurs pays enfreignent les sanctions, par exemple la France qui a des chaînes de montage de voitures. Tout récemment encore, la Zambie s'est vue contrainte par nécessité et à contre-cœur de ne pas respecter les sanctions et d'acheter du blé à la Rhodésie.

c) Position de la Suisse

1. Le Conseil fédéral a décidé le 17 décembre 1965 l'interdiction totale des exportations d'armes de tout genre vers la Rhodésie. Cette décision est encore en vigueur.
2. Sur le plan commercial et financier, notre pays a, d'une manière autonome et sans reconnaître en avoir l'obligation légale, pris des mesures afin que toute possibilité d'augmentation du commerce rhodésien soit exclue et que la politique de sanctions des Nations Unies ne puisse être déjouée. Les importations en provenance de Rhodésie sont autorisées dans le cadre du "courant normal". Cette politique n'a pas été contrevenue à ce jour.
3. Le 16 mars 1970, le Conseil fédéral a décidé la fermeture du Consulat à Salisbury et le rattachement des affaires de la colonie suisse au Consulat général à Johannesburg.

V. Provinces portugaises d'outre-mer (Angola, Mozambique et Guinée)

a) Bref historique

D'abord colonies portugaises, l'Angola, le Mozambique et la Guinée acquièrent le statut de provinces d'outre-mer en 1951. A partir de cette date également, le nationalisme africain prend forme et se développe dans ces territoires. Dans les années 1960, les mouvements de libération apparaissent, dont en particulier le Frelimo au Mozambique, qui est dirigé par Edouard Mondlane jusqu'à son assassinat en 1969, le Mouvement populaire de libération de l'Angola et le Gouvernement révolutionnaire angolais en exil pour l'Angola, le dernier présidé par Roberto Holden, et le Partido Africano de Independencia de Guinea y Cabo Verde en Guinée.

b) Attitude des Communautés internationales

L'ONU et l'OUA sont appelées à s'occuper du problème des provinces portugaises d'outre-mer. Ces deux organisations invoquent le principe de l'auto-détermination et de l'indépendance. Dans sa résolution 2507 du 21 novembre 1969 sur les territoires administrés par le Portugal, l'Assemblée générale invite instamment tous les Etats à s'abstenir de toute assistance (militaire ou autre) au Portugal dans ses colonies. Le Comité de décolonisation a lui aussi adopté une résolution dans le même sens.

c) Cabora Bassa

La question qui agite le plus les Etats africains depuis 1969 est le projet de construction du barrage de Cabora Bassa sur le Zambèze, au Nord-Ouest du Mozambique. La construction du barrage a commencé et l'ouvrage devrait être terminé en 1974. L'énergie électrique produite serait consommée en Afrique du Sud, en Rhodésie au Malawi et au Mozambique. L'édification du barrage permettrait aussi la mise en valeur de terres actuellement périodiquement inondées ou desséchées et de ce fait inexploitable. Ce projet a suscité de vives oppositions au sein de l'OUA sous le prétexte qu'il servirait avant tout des intérêts coloniaux et permettrait à la minorité blanche d'Afrique australe de maintenir son pouvoir. L'opposition africaine est partie en guerre pour tenter par des pressions de faire échouer ce projet.

d) Position de la Suisse

1. Les exportations de matériel de guerre à destination de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée portugaise sont interdites depuis le 2 juin 1969.
2. Les échanges commerciaux de la Suisse avec ces provinces sont peu importants; ils n'atteignent que quelques millions de francs.
3. Le 9 septembre 1970, le Conseil fédéral a répondu à une question Ziegler du 10 juin 1970 au sujet d'une éventuelle participation suisse à l'édification du barrage de Cabora Bassa.

Indemnite