

Die Kriegsmaterialausfuhr nach  
Entwicklungsländern

---

N o t i z

zuhanden der Kommission des Nationalrates für das Volksbegehren betreffend vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot.

---

Anlässlich der Sitzung der Kommission des Nationalrates über das Volksbegehren betreffend vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot ist u.a. das Problem der Kriegsmaterialexporte nach Entwicklungsländern, und zwar insbesondere die Frage aufgeworfen worden, welche Staaten unter diese Kategorie zu zählen sind.

- I. Es ist nicht leicht, eine für alle Zwecke brauchbare und kurze Definition des Entwicklungslandes zu geben. Wir versuchen hier trotzdem, eine Formel zu finden, in der das Wesentliche enthalten ist.

Als Entwicklungsländer werden die Staaten bezeichnet, deren Völker nicht jene Eigendynamik entwickeln konnten, die für die selbständige, auf breiter Basis erfolgende Teilnahme an der neuzeitlichen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und sozialen Entwicklung Voraussetzung war und ist. Die Gründe dafür sind wohl im wesentlichen geographische, klimatische, gesellschaftlich-kulturelle, sowie die daraus erfließenden historischen, politischen und wirtschaftlichen. Sie liegen sowohl bei den Entwicklungsländern selbst, wie auch bei den entwickelten Ländern. Die Entwicklungsländer haben somit nicht oder in nur bescheidenem Ausmass an der modernen Entwicklung teilhaben können und sind hinter deren heutigem Stand zurückgeblieben. Dies drückt sich im wesentlichen in individueller und kollektiver Armut aus, in der modernen Welt unangepasstem Bildungsstand der breiten Bevölkerung, in starkem Bevölkerungszuwachs, in mangelhafter Ernährung und ungenügenden Gesundheitsdiensten, in veralteten Wirtschaftsstrukturen und unrationellen Produktionsverfahren, in mangelnder Industrialisierung und stark verbreiteter Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung. Damit sind auch ihre Kapitalkraft und ihre Stellung im internationalen wirtschaftlichen Austausch notwendigerweise schwach.

II. Die Bundesbehörden hatten sich im Verlaufe der letzten Jahren verschiedentlich mit der Frage der Opportunität eines globalen oder teilweisen Kriegsmaterialembargos gegenüber Entwicklungsländern zu befassen, wobei sie sich von folgenden Feststellungen und Erwägungen leiten liessen.

Der Anteil der Ausfuhr von Kriegsmaterial an den schweizerischen Gesamtexporten hat in den letzten zehn Jahren nur einmal den Wert von einem Prozent erreicht. Die Exporte von Kriegsmaterial nach Entwicklungsländern machten in den Jahren 1967/1970 nur rund ein Fünftel bis ein Sechstel der gesamten Kriegsmaterialausfuhren unseres Landes aus. Ein totales Embargo würde somit, rein wirtschaftlich gesehen, die Schweiz als Ganzes kaum stark beeinträchtigen. Anders präsentiert sich das Bild allerdings im Hinblick auf einzelne Lieferfirmen, bei denen ein grösserer Auftrag eine Existenzfrage bedeuten kann.

Vom Gesichtspunkt der Entwicklungshilfe wird mit Recht darauf hingewiesen, dass die Entwicklungsländer ihre nur knappen Devisen besser für tiefgreifende Strukturmassnahmen zur Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung als für Waffenkäufe einsetzen sollten. Diesem Argument kann indessen entgegengehalten werden, dass auch Entwicklungsländer ein legitimes Interesse an einer Verteidigungskapazität haben können. Für die allfällige Anschaffung von Verteidigungsmaterial sind sie dabei naturgemäss auf Importe aus industrialisierten Staaten angewiesen. Der Erlass einer alle Entwicklungsländer umfassende Ausfuhrsperrre würde die heikle Frage aufwerfen, welche Staaten in diese Kategorie einzureihen und somit von der Embargoklausel zu erfassen wären. Angesichts der graduellen Unterschiede des Entwicklungsstandes im einzelnen Falle dürfte es äusserst schwerhalten, hierfür ein brauchbares Kriterium zu finden. Jedenfalls sollte vermieden werden, in der Kriegsmaterialausfuhr-Politik Kategorien wie reich-arm, weiss-farbig, Nord-Süd usw. zu schaffen.

Auch die Frage eines kontinentweiten Embargos wurde schon verschiedentlich geprüft, im Hinblick auf die präjudizielle Wirkung einer derart weittragenden Massnahme jedoch negativ entschieden. Bei der Beurteilung dieses Problems gilt es namentlich auch die Empfindlichkeit der in Betracht kommenden Regierungen in Rechnung zu stellen. Diese würden es kaum verstehen, wenn die Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Entwicklungsländern gewisser Kontinente zugelassen würde, während ihr eigener davon ausgeschlossen bliebe. Die zuständigen Behörden beschränkten sich daher auf selektive Ausfuhrsperrn - so z.B. im Falle Afrikas, wo im Hinblick auf die Krisenherde Rhodesien, Nigeria/Biafra und die portugiesischen Ueberseegebiete, ganz abgesehen von Südafrika, gezielte Embargos erlassen wurden - oder aber, wie im Falle Lateinamerika, auf eine Verschärfung der Bewilligungspraxis.

In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass der Kriegsmaterialbeschluss in seiner Fassung vom 28. September 1970 in Art. 15 ausdrücklich von "Gebieten" und nicht von "Kontinenten" spricht, nach denen keine Kriegsmateriallieferungen zugelassen werden, falls dort ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen.

Auch die Expertenkommission unter Vorsitz von Nationalrat Max Weber (Bern) hat das Problem der Kriegsmaterialausfuhr nach Entwicklungsländern untersucht. In ihren Schlussfolgerungen sah auch sie davon ab, ein allgemeines Embargo gegenüber Entwicklungsländern anzuregen, befürwortete indessen eine restriktivere Bewilligungspraxis diesen Staaten gegenüber.

Aus all diesen Gründen wurde bisher sowohl von einer generellen als auch einer kontinentweiten Ausfuhrsperrre gegenüber Entwicklungsländern abgesehen. Andererseits sind jedoch die notwendigen Massnahmen getroffen worden, um dem Erfordernis nach einer restriktiveren Bewilligungspraxis Rechnung zu tragen. So wurden beispielsweise die für Kriegsmaterialexporte nach

lateinamerikanischen Staaten in Betracht kommenden Firmen eingeladen, inskünftig von sich aus grösste Zurückhaltung zu üben, und gleichzeitig darauf aufmerksam gemacht, dass bei der Beurteilung der Kriterien von Art. 15, Abs. 3 des Kriegsmaterialbeschlusses ("Vorliegen sonstwie gefährlicher Spannungen") strengere Massstäbe angelegt werden, was u.a. auch zeitraubende Abklärungen voraussetzt. Die Untersuchung der internen politischen Lage der am Erwerb von Waffen interessierten Staaten wird mit allen den Behörden zur Verfügung stehenden Mitteln durchgeführt, wobei sich diese neben der Berichterstattung der in Betracht kommenden schweizerischen Auslandsvertretungen auch auf alle ihnen sonst zugänglichen Bewertungselemente, wie beispielsweise die der Bundesanwaltschaft zur Verfügung stehenden Nachrichtenquellen, abstützen.

III. Im Lichte des bisher Dargelegten sowie namentlich auch im Hinblick auf die Empfindlichkeit der Entwicklungsländer kann man sich fragen, ob man nicht gut daran täte, den Begriff "Entwicklungsland" im Gesetzestext selbst wegzulassen. Die Fassung von Art. 11, Absatz 2 des Gesetzesentwurfes könnte dann wie folgt lauten: "Die Gesuche werden nach besonders strengen Massstäben geprüft, wenn sie Länder mit offensichtlich unbeständigen politischen Verhältnissen betreffen". Eine solche Gesetzesbestimmung dürfte, wie die Praxis gezeigt hat, eine genügende rechtliche Basis bilden, um dem berechtigten Anliegen nach einer gegenüber Entwicklungsländern restriktiveren Handhabung der Bewilligungsvorschriften zu entsprechen.

Bern, den 20. Oktober 1971

Exportation de matériel de guerre  
vers les pays en voie de développement

Note

à l'intention de la Commission du Conseil National pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes.

---

Lors de la séance de la Commission du Conseil National concernant l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes, l'un des problèmes qui ont été évoqués était celui de l'exportation de matériel de guerre vers les pays en voie de développement. Il s'est posé notamment la question de savoir quels Etats il fallait comprendre dans cette catégorie.

- I. Il n'est pas aisé de définir la notion de pays en voie de développement d'une manière qui soit à la fois brève et utilisable en toute circonstance. Nous tenterons néanmoins de trouver une formule qui contienne l'essentiel.

L'on désigne comme pays en voie de développement les Etats dont les populations n'ont pu développer cette dynamique propre qui était et qui demeure la condition d'une large participation au développement économique, scientifique et social moderne. Les raisons en sont essentiellement d'ordre géographique, climatique, socio-culturel, de même que les motifs d'ordre historique, politique et économique qui en découlent. Il faut les rechercher dans la nature même des pays en voie de développement, comme l'on peut aussi attribuer cet état de fait aux pays développés. C'est ainsi que les pays en voie de développement n'ont pas pu participer au développement moderne ou n'y prendre qu'une part modeste et ils ont accumulé un retard dans ce domaine. Cela se manifeste avant tout par la pauvreté individuelle

et collective, par un niveau d'instruction peu adapté au monde moderne dans une large couche de la population, par une alimentation déficiente, par des services d'hygiène insuffisants, par des structures économiques archaïques et par des processus de production peu rationnels, par une industrialisation insuffisante et par un chômage, voire un sous-emploi très répandu. Leur pouvoir financier et leur place dans les échanges économiques internationaux sont de ce fait nécessairement faibles.

II. Les autorités fédérales ont eu l'occasion à différentes reprises au cours des dernières années de s'occuper de la question de l'opportunité d'un embargo global ou partiel sur l'exportation d'armes à destination des pays en voie de développement. Elles se sont laissées guider par les constatations et les considérations suivantes.

La part des exportations de matériel de guerre aux exportations suisses totales n'a atteint la valeur d'un pourcent qu'une seule fois durant les dix dernières années. Les exportations de matériel de guerre vers les pays en voie de développement représentaient dans les années 1967/70 seulement un cinquième à un sixième de l'ensemble des exportations de matériel de guerre de notre pays. Du point de vue strictement économique, un embargo total ne nuirait donc guère à la Suisse dans son ensemble. La situation se présente de manière différente cependant pour les fabricants individuels pour lesquels une commande importante peut constituer une question de survie.

Du point de vue de l'assistance technique, l'on remarque avec raison que les pays en voie de développement seraient mieux inspirés d'utiliser le peu de devises dont ils disposent pour des travaux d'infrastructure en vue d'élever le niveau de vie de la population que pour des achats d'armes. A cet argument, l'on peut rétorquer toutefois que les pays en voie de développement peuvent avoir un intérêt légitime à développer leur potentiel défensif. Ils dépendent naturellement d'importations en provenance de pays industrialisés pour se

procurer le matériel de défense dont ils pourraient avoir besoin. La décision de prononcer une interdiction d'exportation, qui engloberait tous les pays en voie de développement, soulèverait la question délicate de savoir quels Etats il faudrait inclure dans cette catégorie et ainsi soumettre à la clause de l'embargo. Du fait des différences dans le niveau de développement de chaque pays, il serait extrêmement difficile de trouver un critère utilisable. De toute manière, il faudrait éviter dans la politique d'exportation de matériel de guerre de créer des catégories comme riches et pauvres, Blancs et gens de couleur, Nord et Sud, etc.

La question d'un embargo qui s'étendrait à tout un continent a déjà fait l'objet d'un examen à différentes reprises. La réponse, cependant, a été négative à cause des effets préjudiciables qu'aurait une mesure aussi étendue. Il convient, dans l'étude du problème, de tenir compte spécialement de la susceptibilité des gouvernements concernés. Ils ne comprendraient guère que l'exportation de matériel de guerre soit autorisée vers des pays en voie de développement de certains continents, tandis qu'eux-mêmes en seraient exclus. Les autorités compétentes se sont par conséquent bornées à prononcer des interdictions d'exportation sélectives - par exemple, dans le cas de l'Afrique où des embargos ont été décidés en raison des foyers de tensions en Rhodésie, au Nigéria/Biafra et dans les Provinces portugaises d'outre-mer, sans parler de l'Afrique du Sud - ou au contraire à suivre une politique plus restrictive dans l'octroi de permis, comme c'est le cas pour l'Amérique latine.

A ce propos, il convient encore de rappeler que l'Arrêté concernant le matériel de guerre dans la version du 28 septembre 1970 mentionne expressément à l'article 15 des "territoires" et non des "continents" à destination desquels aucune livraison de matériel de guerre ne sera autorisée lorsque des conflits armés éclatent ou menacent d'éclater ou dans lesquels règnent des tensions dangereuses.

La Commission d'experts présidée par le Conseiller national Max Weber (Berne) s'est également penchée sur le problème de l'exportation de matériel de guerre vers les pays en voie de développement. Dans ses conclusions, elle s'est aussi abstenue de recommander un embargo général pour les pays en voie de développement. En revanche, elle a proposé d'appliquer une politique plus restrictive dans l'octroi de permis pour ces Etats.

Pour toutes ces raisons, l'on a renoncé jusqu'à présent à prononcer aussi bien une interdiction générale qu'une interdiction applicable à tout un continent en ce qui concerne les pays en voie de développement. En revanche, toutes les mesures nécessaires ont été prises pour tenir compte des recommandations pour une politique plus restrictive dans l'octroi d'autorisations. C'est ainsi, par exemple, que les maisons qui exportent du matériel de guerre vers l'Amérique latine ont été invitées à faire preuve dorénavant d'une plus grande réserve. En même temps, leur attention a été attirée sur le fait que, lors de l'examen des demandes, des critères plus sévères seraient appliqués à l'appréciation des conditions fixées à l'article 15 alinéa 3 de l'Arrêté concernant le matériel de guerre ("pays dans lesquels règnent des tensions dangereuses"), ce qui nécessitera entre autre aussi des enquêtes longues. L'examen de la situation politique interne des Etats désireux d'acquérir des armes est fait avec tous les moyens dont disposent les autorités. Celles-ci prennent en considération, outre les rapports des représentations diplomatiques suisses à l'étranger, tout autre élément d'appréciation auquel elles peuvent avoir accès, comme par exemple les sources de renseignement à disposition du Ministère public de la Confédération.



III. Compte tenu de ce qui vient d'être exposé et étant donné notamment la susceptibilité des pays en voie de développement, l'on peut se demander s'il ne serait pas indiqué de renoncer à la notion de "pays en voie de développement" dans le texte de la loi même. L'article 11 alinéa 2 du projet de loi aurait alors la teneur suivante:

"La demande fera l'objet d'un examen particulièrement sévère si elle concerne un pays dont l'instabilité politique est manifeste".

Comme l'a démontré la pratique, pareille disposition légale constituerait une base juridique suffisante pour satisfaire le désir légitime d'appliquer une politique plus restrictive en ce qui concerne les pays en voie de développement.

Berne, le 20 octobre 1971