



BUREAU DE L'OBSERVATEUR PERMANENT
DE LA SUISSE AUPRÈS DES NATIONS UNIES

NEW YORK, N.Y. 10017, 29 janvier 1970

757 Third Avenue, Room 2120
Tél.: HA 1-1490

Réf.: 370.1 Rhodésie - MY/ms

A la Division des affaires politiques
du Département politique fédéral

B e r n e

Rhodésie

Monsieur l'Ambassadeur,

Vous avez bien voulu me transmettre, par un récent courrier, l'article paru dans le Bund du 8 janvier 1970, intitulé "Auf dem rhodesischen Holzweg", signé par M. le conseiller national Paul Eisenring, de Zurich. De même, d'autres articles parus l'an dernier dans la Schweizerische Handels Zeitung, ainsi que dans la Neue Zürcher Zeitung, notamment celui du 23 janvier 1970 (Rhodesien vier Jahre nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung) laisseraient sous-entendre qu'au vu du prétendu échec des sanctions décrétées par l'ONU, il convient maintenant de revoir l'attitude prise en l'espèce par les autorités fédérales. Il se peut que cette préparation de l'opinion publique dans la presse annonce une éventuelle interpellation sur le plan parlementaire. A cette fin, je voudrais

bill. besprochen ✓

RU	GB					a/a
Datum	2.2.70					102
Visa	RM	gr	8			gr
EPD		-2.2.70				11
Ref.	C. 23.20. Rhod. (1).					

./. .

vous informer de la situation qui prévaut actuellement ici à ce propos. Il m'apparaît néanmoins nécessaire de commenter tout d'abord l'article de M. Eisenring.

L'auteur écrit en effet au début de son analyse que les autorités suisses se sont décidées, d'une manière autonome, le 10 février 1967, à boycotter économiquement la Rhodésie. Cette affirmation ne correspond pas à la réalité. Le boycott, en matière économique, est la cessation de toutes relations avec une entreprise ou une nation, destinée à l'amener à résipiscence. Or, les premières résolutions prises par le Conseil de sécurité en 1965 et le 16 décembre 1966 (232), auxquelles fait suite la décision précitée des autorités suisses, ne constituaient qu'une série de mesures partielles contre la Rhodésie. La preuve qu'elles étaient incomplètes fut précisément donnée par l'adoption à l'unanimité de la résolution 253 (1968) du 29 mai 1968, dont le dispositif ne comporte pas moins de 23 paragraphes, alors que la résolution 232 (1966) n'en compte que 10. D'ailleurs, même dans la situation actuelle, il n'y a pas encore de véritable boycott - dans l'entière acception de ce terme - contre la Rhodésie. Un projet de résolution du 19 juin 1969, qui ne fut finalement pas accepté par le Conseil de sécurité, allait plus loin encore dans l'isolement absolu de la Rhodésie. Quoi qu'il en soit,

les seules décisions prises par les autorités suisses le furent après les premières résolutions du Conseil de sécurité et consistaient "à veiller à ce que le commerce rhodésien ne puisse avoir de possibilités de contourner la politique de sanctions des Nations Unies par le territoire suisse". Contrairement à une autre assertion de M. le conseiller national Eisenring dans son article, elles ne touchent en rien les exportations suisses vers la Rhodésie - si ce n'est l'embargo sur le pétrole et autres marchandises stratégiques -, qui demeurent libres. Elles concernent uniquement les exportations rhodésiennes vers la Suisse qui ont été limitées "à un niveau ne dépassant pas la moyenne des trois dernières années". Cette notion du courant normal des importations rhodésiennes n'est donc en fait que le maintien d'un "statu quo", sans que pour autant il puisse être dit que les importateurs suisses en aient subi un dommage. Il s'agit d'une mesure essentiellement négative qui n'a que peu ou pas de rapport avec la notion de boycott. Personne n'aurait d'ailleurs l'idée aux Nations Unies de déclarer que la Suisse participe au boycott, encore incomplet, de la Rhodésie.

Dans un autre passage de l'article dont il s'agit, il est prétendu que la Suisse se montre en l'occurrence plus papiste que le Pape et qu'elle a fait bien plus que

les Etats membres de l'ONU pour donner suite aux résolutions du Conseil de sécurité. A l'exception du Portugal et de l'Afrique du Sud, qui n'appliquent manifestement pas les sanctions contre la Rhodésie - quoiqu'ils se soient bien gardés jusqu'à présent de le déclarer ouvertement -, tous les Etats membres qui entretenaient un commerce actif avec Salisbury ont pris des mesures législatives internes tendant à y mettre fin. De même, dans les Etats non membres, le seul partenaire actif de la Rhodésie, la République fédérale d'Allemagne, a pris le 30 octobre 1968 un décret à ce propos qui a été publié dans le "Bundesgesetzblatt" et dans le "Bundesanzeiger". Il est un fait incontestable et incontesté que certaines de ces dispositions légales internes sont violées. Le contrevenant - comme d'ailleurs toute personne qui ne respecte pas les lois d'un Etat - est toutefois passible de sanctions. Les diplomates britanniques ici nous ont affirmé à maintes reprises qu'ils nous étaient reconnaissants de leur signaler les cas de violation de sanctions dans lesquels leurs compatriotes étaient impliqués. Dès lors, bien plus que d'affirmer - comme le fait M. Eisenring dans son article - que la Grande-Bretagne est la première à ne pas appliquer le mécanisme qu'elle a pourtant mis elle-même sur pied, il conviendrait de lui soumettre des cas précis de violations et

de voir la suite qui leur est donnée. Il serait dès lors du plus haut intérêt de nous fournir les noms des entrepreneurs britanniques qui alimentent prétendument le marché suisse en marchandises rhodésiennes. Le Comité des sanctions créé au sein du Conseil de sécurité va d'ailleurs prendre au cours d'une de ses toutes prochaines séances une décision formelle autorisant tout Etat membre ou membre d'une institution spécialisée de lui dénoncer les cas de violations de sanctions parvenus à sa connaissance. Dans la pratique, à côté des multiples dénonciations britanniques, les Etats-Unis et l'Italie ont déjà envoyé des notes au Comité lui signalant des cas de violations de sanctions. Il apparaît d'autre part que les Britanniques, qui sont soumis ici à de violentes critiques de la part du tiers-monde quant à l'attitude qu'ils ont adoptée à l'égard de Smith, prennent ces cas de violations très à coeur et qu'ils poursuivent et punissent les contrevenants.

Enfin, l'auteur de l'article estime dans sa conclusion que la position prise par les autorités fédérales dans cette affaire rhodésienne ne convient pas à un Etat neutre. Sur ce point, on peut se référer à la doctrine la plus autorisée en droit international public, qui affirme sans ambages que le droit de la neutralité ne trouve

en l'occurrence aucune application (cf. Prof. Zemanek et surtout Bindschedler: Schweiz und UN-Sanktionen, besonders im Falle Rhodesiens (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht - Band 28 - Nr. 1 - März 1968)). Dans un article beaucoup plus récent, paru dans le "Case Western Reserve Journal of International Law" - Vol. 1, No. 2, Spring 1969 -, le professeur Boleslaw A. Boczek déclarait:

(traduction) "Cette décision (des autorités suisses) était purement politique puisqu'il n'y a pas de doute que la Suisse aurait pu se joindre aux sanctions sans violer par là une règle quelconque du droit international ou ses obligations en tant qu'Etat neutralisé. La Rhodésie n'est pas un Etat et n'a pas été reconnue en qualité d'Etat soit par les Nations Unies soit par n'importe quelle nation. Les rebelles rhodésiens n'ont jamais obtenu le statut d'insurrection ou de belligérance puisqu'aucune action militaire n'a été entreprise jusqu'ici par le Royaume-Uni pour mettre fin à la rébellion. Puisque la Rhodésie n'est juridiquement rien de plus qu'un territoire rebelle sous la souveraineté du Royaume-Uni, on ne pourrait naturellement pas accuser la Suisse de la violation de ses obligations sous le statut de neutralité permanente qui s'appliquent seulement aux relations avec des Etats tiers. Des protestations par d'autres Etats, comme l'Afrique du Sud ou le Portugal, n'apparaissent pas réalistes. Ainsi, l'application des mesures de sanctions, non seulement avec l'accord mais encore à la demande du souverain légitime de la Rhodésie, ne pouvait en aucune manière être qualifiée d'entrer en conflit avec la neutralité permanente de la Suisse. Au contraire, on pourrait raisonner qu'une impartialité absolue, permettant l'évasion par la Suisse des sanctions contre le territoire rebelle, puisse être considérée comme un acte tout au moins inamical à l'égard du Royaume-Uni. Du point de vue juridique, la situation rhodésienne n'appelle pas l'exécution par la

Suisse des obligations secondaires d'un Etat neutre d'une manière permanente. Pour les raisons exposées ci-dessus, le gouvernement autrichien s'est soumis aux résolutions du Conseil de sécurité d'appliquer les sanctions ...".

La décision prise en l'occurrence par les autorités fédérales ressortit à la politique de neutralité et, par tant, peut être abandonnée ou modifiée sans délai.

Le commentaire qui précède à propos de l'article de M. le conseiller national Eisenring peut paraître quelque peu long. Il était toutefois nécessaire pour placer les choses dans leur juste perspective.

En ce qui concerne l'atmosphère politique qui règne aujourd'hui aux Nations Unies, il est en tout cas certain que la décision que prendrait un Etat de normaliser ses relations avec la Rhodésie provoquerait ici une violente réaction. Peu de décisions seraient dans les circonstances présentes plus inopportunes.

Il est exact que les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité n'ont point encore atteint leur objectif. Ian Smith, dans des communiqués de victoire, estime que son régime a passé le moment difficile et annonce une augmentation substantielle du produit national brut rhodésien en 1969. Cette affirmation n'est pas contestée ici, mais on fait remarquer que la production de tabac, autrefois

la première en Rhodésie, a diminué de moitié et que la situation des cultivateurs n'est pas à envier. La conversion d'une économie essentiellement agricole en économie semi-industrielle a dû se faire - ce qui n'est d'ailleurs pas une mauvaise chose en soi - à cause des sanctions de l'ONU. Les commerçants qui travaillent avec la Rhodésie sont découragés par les poursuites dont ils font l'objet, par les entraves et les complications dont sont entourées leurs opérations. On sait à New York que l'amélioration de la situation en Rhodésie a été possible grâce à de grands investissements étrangers. Les organes des Nations Unies se préoccupent déjà de mettre au point des procédés qui les empêchent.

Sur le plan politique, la pression des Etats du tiers-monde, loin de faiblir par lassitude, va s'accentuer. Les Nations Unies fêtent en 1970 un triple anniversaire, les 25 ans de leur existence mais aussi les 10 ans de la Déclaration 1514 (XV) sur l'indépendance des peuples coloniaux et le dixième anniversaire du massacre de Sharpeville, désormais commémorée en qualité de journée pour l'élimination de la discrimination raciale. Il suffit de considérer le programme de travail, récemment discuté, du Comité spécial de l'apartheid, pour se rendre compte que son activité ne tend désormais plus qu'à deux objec-

tifs: a) l'assistance accrue par tous les moyens aux mouvements de libération nationale, b) la pression politique sur les grands Etats occidentaux afin de les amener à rompre leurs liens avec l'Afrique australe. Cette tendance se retrouve d'une manière identique à propos de la Rhodésie qui, comme on le sait, est en voie d'adopter un régime similaire à celui de l'Afrique du Sud. D'ailleurs, les hommes d'Etat des pays visés ne se font eux-mêmes guère d'illusions. Dans son allocution de fin d'année au peuple portugais, le Premier ministre Marcello Caetano ne déclarait-il pas en décembre 1969: "la campagne au sein des Nations Unies, ne nous leurrions pas, va s'intensifier contre nous".

Quant aux Etats occidentaux, aucune modification de la ligne politique qu'ils ont suivie jusqu'ici n'est perceptible. Pour avoir participé aux consultations à huis clos qui se sont tenues autrefois à New York entre certains Etats occidentaux et qui ont abouti à l'adoption à l'unanimité par le Conseil de sécurité de sa résolution 253 (1968) le 29 mai 1968, nous savons de première main la détermination manifestée par les ambassadeurs Goldberg, Caradon et Bérard au nom de leur pays dans cette affaire. Pour la première fois, les Nations Unies s'engageaient dans la voie combien hasardeuse des sanctions économiques

totales à l'égard d'un pays en état de rupture de la paix et les représentants des grandes puissances ne se dissimulaient pas la gravité du pas qu'ils franchissaient. Le système même de la sécurité collective est fondé sur cette action conjuguée de tous les Etats contre un régime qui n'applique pas les dispositions de la Charte. Or, jamais dans l'histoire de l'Organisation, les circonstances n'ont été et ne restent plus favorables pour qu'une action fondée sur le chapitre VII de la Charte ne réussisse. Si, de notoriété publique, les Nations Unies sont incapables de résoudre un différend dans lequel les Grandes puissances sont directement impliquées, en l'occurrence une poignée de 240.000 blancs ne devraient pas pouvoir s'opposer, même avec l'appui du Portugal et de l'Afrique du Sud, au formidable mécanisme que l'Organisation peut mettre sur pied. Dans cette année-anniversaire des Nations Unies, bien des diplomates ici se remémorent l'autre grande expérience de l'histoire tendant à établir un système de sécurité collective. Or, l'échec des sanctions contre l'Italie en 1935 scella le sort de la Société des Nations. Mais il convient de ne pas oublier que l'Italie était à l'époque un des cinq membres permanents du Conseil de la SdN. Tel n'est pas le cas de la Rhodésie qui constitue, somme toute, un problème politique marginal auquel seulement l'accès à l'indépendance d'une cinquantaine d'Etats afro-asiatiques

depuis 20 ans lui a donné l'ampleur qu'on lui connaît.

En conclusion, et répétant les observations que plusieurs années passées aux Nations Unies m'ont amené à formuler à maintes reprises déjà, je pense que la frustration et la désillusion ressenties par la plupart des délégués aux Nations Unies de ne pas voir aboutir les sanctions du Conseil de sécurité contre la Rhodésie ne conduiront nullement à leur relâchement. Bien au contraire, l'année 1970 - et déjà parce qu'elle constitue une date importante dans l'histoire des Nations Unies - verra une nouvelle offensive du tiers-monde destinée à isoler davantage la Rhodésie. Les puissances occidentales elles-mêmes ne dévieront pas, à mon avis, de la ligne qu'elles se sont tracée. Quant à nous, nous devons normalement nous attendre à des critiques plus dures à notre égard, que seule la modestie de nos échanges avec la Rhodésie nous a permis jusqu'ici d'éviter - les importations rhodésiennes constituent moins de 0,1% de nos importations totales. Pour la Rhodésie elle-même, les échanges avec la Suisse ne constituent grosso modo que 1% de son commerce extérieur -. Loin de relâcher les mesures prises en 1967 par le Conseil fédéral, il serait politiquement opportun, vu notre situation particulière vis-à-vis des Na-

tions Unies, de les renforcer. Cette préoccupation aboutit d'ailleurs à la même conclusion qui figure à la fin du Rapport du 16 juin 1969 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies, où il est dit expressément:

"Le Conseil fédéral considère de son devoir d'envisager diverses mesures à l'effet de témoigner davantage notre solidarité avec la communauté mondiale qu'incarnent les Nations Unies et de nous rapprocher encore de cette organisation. Cette orientation de notre politique étrangère paraît d'autant plus justifiée que la Suisse doit s'efforcer d'apporter sa contribution à la collaboration internationale dans tous les domaines où ses moyens et sa politique de neutralité le lui permettent. Il convient d'adapter ces domaines aux changements des circonstances et de les étendre dans toute la mesure du possible. Cette façon de procéder est susceptible d'influencer dans un sens positif l'attitude des membres de l'ONU envers une éventuelle demande ultérieure d'adhésion et de prévenir efficacement des objections contre le maintien de notre neutralité dans le cadre des Nations Unies. Notre volonté de comprendre les Nations Unies incitera aussi celles-ci à mieux comprendre notre position".

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma considération distinguée.

L'OBSERVATEUR SUISSE

B. *Bunetti*

Copie:

- Division des organisations internationales du DPF
- Division du commerce du DFEP