

0.191.17DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

28 Février 1975

CONFIDENTIELNote sur la décolonisation

(Aspects multilatéraux et bilatéraux intéressant la Suisse)

I. Etat actuel de la décolonisation

- a) Le grand mouvement de décolonisation a eu lieu principalement au cours des années soixante. Près de 50 territoires sont devenus des Etats souverains et d'autres sont en voie de le devenir. Dans ce changement, les Nations Unies ont joué un rôle considérable, fondé sur la Charte elle-même ainsi que sur la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1960.

L'Assemblée générale a adopté, par la suite, de nombreuses recommandations adressées aux puissances administrantes intéressées et visant à assurer l'application de la Déclaration. Elle a réaffirmé que la persistance du colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, notamment le racisme, l'apartheid et les intérêts étrangers, économiques ou autres, qui exploitent les peuples coloniaux, tout comme la poursuite des guerres coloniales qui, en Afrique australe, visaient à écraser les mouvements de libération nationale, mettaient en danger la paix et la sécurité internationales.

A l'heure actuelle, ne sont plus considérés comme territoires non autonomes que la Namibie, la Rhodésie, le Sahara espagnol et plusieurs micro-territoires surtout dans les Caraïbes et le Pacifique. La question des territoires administrés par le

./.

- 2 -

Portugal (Guinée-Bissau, Ile du Cap-Vert, Mozambique, Angola), qui a pendant de longues années pris une grande place dans les discussions au sein des organisations du système des Nations Unies, a été réglée ou est en voie de règlement à la suite du changement de régime à Lisbonne.

- b) Le sud-ouest africain, auquel le nom de Namibie veut donner une identité par anticipation, a constitué lors de la dernière Assemblée générale, comme les années précédentes, un des points importants de l'ordre du jour de la Quatrième Commission. Le principal chef d'inculpation retenu contre Pretoria à ce sujet a été son mépris de la Résolution 2145, adoptée le 27 octobre 1966 par l'Assemblée générale, qui a mis fin au mandat sud-africain sur cette région et a placé celle-ci sous la responsabilité directe de l'ONU. Le Conseil de sécurité, qui avait, en octobre 1971, accepté l'avis consultatif de la Cour internationale de justice selon lequel la présence de l'Afrique du Sud en Namibie est illégale, fut lui aussi saisi de la question de la Namibie au terme de la 29^{ème} Assemblée générale et adopta à l'unanimité une résolution enjoignant Pretoria de s'engager solennellement à respecter les droits de la Namibie et à en rendre compte jusqu'au 30 mai 1975.
- c) Le problème de la Rhodésie figure chaque année à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Les diverses tentatives de négociation dans lesquelles les autorités de Salisbury se sont engagées ces derniers temps, n'ont pas désarmé les accusations. Pour le Tiers-Monde, soutenu par les pays communistes, la cause reste entendue: il y a longtemps que le régime de M. Smith se serait effondré s'il n'était pas soutenu par les pays capitalistes. Les sanctions elles-mêmes ont été présentées comme une ruse de l'Occident pour gagner du temps. Deux résolutions ont été adoptées sur ce point, l'une demandant l'autodétermination du peuple Zimbabwe, l'autre faisant état de la violation des sanctions et demandant qu'elles soient respectées.

./.

- d) La question du Sahara espagnol, a été portée à l'ordre du jour de la dernière Assemblée générale sur l'initiative du Maroc et de la Mauritanie, appuyés par l'ensemble du groupe arabe. Au cours du débat, la délégation espagnole a relevé qu'il était de son devoir de se conformer aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et d'organiser un référendum dans ce territoire. Pour le Maroc, comme pour la Mauritanie, la puissance occupante a détruit les conditions d'une authentique consultation référendaire. Dès lors, sa prétention de vouloir couvrir de l'autorité des Nations Unies la consultation populaire qu'elle prépare ne saurait être juridiquement acceptée. Selon ces deux pays, le Sahara occidental ne pose pas un problème d'indépendance, mais de restauration d'intégrité territoriale. Cette thèse a conduit à l'adoption d'une résolution sollicitant l'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur certains aspects de la question.
- e) Au sujet des différents micro-territoires situés surtout dans les Caraïbes et le Pacifique, la dernière Assemblée générale a adopté une série de résolutions préconisant leur indépendance dans les meilleurs délais, ceci en dépit des préoccupations avancées par les puissances administrantes, et parfois par les représentants des peuples intéressés eux-mêmes, quant à la viabilité économique de ces territoires une fois l'indépendance acquise.
- f) En ce qui concerne les intérêts étrangers, considérés comme faisant obstacle à l'indépendance des peuples coloniaux, les pays du Tiers-Monde ont une fois encore dénoncé, pendant la dernière Assemblée générale, le rôle du capitalisme occidental dans les territoires sous domination coloniale. Les investissements étrangers, notamment les engagements des sociétés transnationales, ont été présentés comme le principal instrument du néocolonialisme économique dans le "pillage systématique" des ressources du Tiers-Monde. Au terme du débat sur

- 4 -

cette question a été adoptée une résolution condamnant l'activité des intérêts étrangers dans les territoires non autonomes.

- g) L'Assemblée générale a approuvé le 12 octobre 1970 un Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux de 1960 (mentionnée plus haut), qui prévoit, en particulier, que "lorsque cela se révélera nécessaire, des représentants des mouvements de libération seront invités par l'Organisation des Nations Unies et par d'autres organismes des Nations Unies à participer, selon qu'il conviendra, aux débats que ces organes consacreront à leur pays". En 1972, la 4ème Commission décidait d'inviter, en consultation avec l'Organisation de l'unité africaine, les représentants des mouvements de libération nationale intéressés qui souhaitaient participer, en qualité d'observateurs, à l'examen des questions de la Rhodésie, des territoires sous domination portugaise et de la Namibie.

Par la suite, l'Assemblée générale demanda aux institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies

- i) d'inviter les représentants des mouvements de libération des territoires coloniaux à participer, selon qu'il conviendra, aux débats que ces organismes consacreront à leur pays;
- ii) de donner tout l'appui moral et matériel nécessaires à ces mouvements.

Donnant suite à ces décisions, pratiquement tous les organismes de la famille des Nations Unies adoptèrent des résolutions ou changèrent leurs règlements en vue d'inviter les mouvements de libération à participer à leurs réunions en tant qu'observateurs. Cette invitation se limita d'abord aux délibérations

./.

- 5 -

concernant les mouvements de libération et les territoires libérés ou qu'ils entendaient libérer. Par la suite, certaines institutions spécialisées décidèrent d'étendre ce droit, qui s'applique en règle générale aux mouvements reconnus par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et parfois par la Ligue des Etats arabes (à savoir l'OLP), à tous leurs débats et réunions.

Au surplus, les organismes des Nations Unies reçurent également de leurs organes directeurs le mandat d'appuyer moralement et surtout matériellement les mouvements en question. A partir de ce moment, les mouvements pouvaient donc s'adresser aux différents organes et organisations spécialisées des Nations Unies pour obtenir une aide, par exemple dans le domaine de l'éducation par l'UNESCO, dans celui de l'agriculture par la FAO, etc.

Cette aide mit toutefois du temps à se concrétiser, faute de moyens financiers surtout. C'est seulement en 1974, lorsque le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) créa à cet effet un fonds nouveau alimenté par des contributions volontaires, qu'il fut possible d'exécuter certains projets. Les réalisations toutefois restent rares et les pays en développement, surtout ceux d'Afrique noire, ne manquent pas de déplorer ce qu'ils considèrent comme un manque d'engagement de la part des organismes concernés.

Il convient d'ajouter ici que le Conseil de la FAO et le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) ont donné récemment l'autorisation au Directeur exécutif du Programme alimentaire mondial (PAM) "d'accorder une assistance, sous toutes ses formes, par l'entremise de l'Organisation de l'unité africaine, aux populations des territoires d'Afrique encore soumis à une domination coloniale ou étrangère et notamment à celles des zones libérées de ces territoires et à leurs mouvements de libération nationale".

./.

h) En résumé, on peut constater que le mouvement de décolonisation qui a commencé dans les années soixante touche à sa fin. Seuls restent en cause les territoires de la Namibie, de la Rhodésie, du Sahara espagnol et quelques micro-territoires. Aussi, la liquidation de l'empire colonial portugais expose l'Afrique du Sud plus que jamais à la pression internationale. Cette pression a été d'autant plus forte au cours de la dernière Assemblée générale que les africains et le groupe arabe se sont assuré un appui réciproque à propos des questions d'Afrique du Sud et de Palestine. Enfin, il convient de relever le rôle toujours plus en vue joué par les mouvements de libération africains dès lors que ceux du Mozambique et de l'Angola, comme auparavant celui de la Guinée-Bissau, sont appelés à former les gouvernements des territoires qui deviennent indépendants.

II. Prises de position de la Suisse dans les organisations internationales

La Suisse est appelée à prendre position sur les problèmes liés à la décolonisation dans les institutions spécialisées et les autres organismes du système des Nations Unies dont elle est membre.

a) Mouvements de libération

Les considérations suivantes inspirent en règle générale les prises de position des délégations suisses :

Les textes de base des organisations (Constitutions, Règlements généraux, etc.) ne permettent en général l'octroi ni d'un statut d'observateur ni d'une aide aux mouvements de libération. A cela s'ajoute que les décisions prises dans ce contexte peuvent constituer une immixtion de la part des organisations internationales dans les affaires intérieures des

./.

- 7 -

Etats visés. En outre, une prise de position en faveur d'un mouvement de libération peut être interprétée comme une prise de position en faveur d'une des parties à un conflit armé et n'est par conséquent pas compatible avec notre politique de neutralité.

Ces considérations amènent en principe les délégations suisses aux différentes conférences à s'abstenir lors des votes sur la question de l'octroi du statut d'observateur aux mouvements de libération. Cette attitude ne nous empêche cependant pas de manifester notre préoccupation pour les problèmes humanitaires que pose la lutte pour la décolonisation. C'est ainsi que la délégation suisse à l'Assemblée mondiale de la santé, en 1974, a reçu l'instruction de voter en faveur de l'aide que l'Organisation était appelée à fournir aux mouvements de libération. Dans une explication de vote, la délégation suisse déclara que son vote positif ne signifiait pas une prise de position sur les problèmes politiques en cause. Dans les autres cas, les délégations suisses déclarent dans des explications de vote que leur abstention ne signifie pas un manque de compréhension pour les problèmes humanitaires qui se posent dans les territoires en question.

Certaines organisations du système des Nations Unies ont décidé de créer, en ce qui les concerne, une situation juridique claire et de modifier leurs textes de base afin de permettre l'octroi d'un statut d'observateur ainsi que d'une aide aux mouvements de libération. Lorsqu'il s'agit seulement d'adapter les textes réglementaires à une situation créée par des décisions politiques antérieures, les délégations suisses votent en principe en faveur de telles propositions. Lorsque l'adaptation des textes implique en même temps une décision de principe de donner un statut d'observateur ou une aide, les délégations suisses s'abstiennent.

./.

- 8 -

Plus récemment, sur la base de directives de l'Assemblée générale des Nations Unies, les institutions spécialisées sont appelées à assumer, comme l'ONU elle-même, les frais de voyage encourus par les observateurs des mouvements de libération. Dans les votes sur cette question, les délégations suisses s'abstiennent.

b) Portugal, Afrique du Sud, Rhodésie, Namibie

A la suite du changement de régime intervenu en avril 1974, le Portugal, qui avait été privé de certains droits dans les organismes de l'ONU, est progressivement réintégré dans ceux-ci. La Suisse, naturellement, soutient cette évolution.

L'Afrique du Sud a été suspendue complètement dans ces droits de membre (ou même exclue) de la plupart des organisations internationales et ne participe généralement plus aux conférences. Les délégations suisses votent contre ces suspensions ou exclusions, les textes de base des organisations concernées ne permettant pas que de telles mesures soient prises pour des raisons purement politiques. Dans des explications de vote, les délégations suisses déclarent toutefois que ceci ne signifie pas une prise de position favorable à l'égard de la politique d'apartheid, que le représentant du Gouvernement suisse a d'ailleurs condamnée lors de la Conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme à Teheran en 1968.

La même considération vaut pour la Rhodésie, dans la mesure où elle participait aux travaux d'une organisation (par exemple à l'OMM).

A partir de l'année passée, par la voix du Commissaire des Nations Unies, la Namibie a demandé de devenir membre ou membre associé de différentes organisations. Dans la mesure où les constitutions des organisations concernées le permettent, les délégations suisses votent en faveur de telles demandes.

./.

III. Relations bilatérales de la Suisse avec les territoires en voie de décolonisation

Conformément à sa politique de neutralité et à son corollaire de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat tiers, la Suisse s'abstient par principe de s'immiscer dans tout processus de décolonisation. Elle ne reconnaît officiellement, par exemple, ni gouvernements en exil, ni mouvements de libération et attend que les critères de reconnaissance en droit des gens soient réunis pour décider de la reconnaissance d'un nouvel Etat et l'établissement éventuel de relations diplomatiques selon les intérêts en jeu.

Conformément à sa disponibilité traditionnelle, la Confédération reste prête, dans la mesure de ses possibilités, à toute action de médiation ou d'aide humanitaire que pourraient expressément solliciter les parties en cause.

Par les représentations consulaires qui y sont éventuellement établies, des relations officielles peuvent déjà exister avec des territoires en voie de décolonisation dès avant leur indépendance. Elles subsistent jusqu'à l'accession à l'indépendance et peuvent être élevées au niveau diplomatique selon l'importance des liens en cause (importance politique, colonie suisse, investissements, etc.).

Les cas particuliers d'actualité énumérés ci-dessous peuvent servir à illustrer la position de la Suisse dans la pratique :

a) Guinée-Bissau

A l'instar des autres Occidentaux, la Suisse n'a pas reconnu l'indépendance proclamée par le mouvement de libération PAIGC en septembre 1973, alors que les conditions de reconnaissance n'étaient manifestement pas remplies ni en droit, ni dans les faits, mais a attendu pour le faire que le Gouvernement de

./.

- 10 -

Lisbonne ait mené à terme ses délicates négociations, ait signifié qu'il ne s'opposait plus à une reconnaissance par des tiers et ait recommandé l'adhésion de la Guinée-Bissau à l'ONU.

Au cours de 1974, la Suisse a contribué à une aide humanitaire à la Guinée-Bissau sous forme d'un don de lait par l'intermédiaire de la Croix-Rouge internationale.

En raison des échanges bilatéraux quasi inexistants et de l'absence de colonie suisse en Guinée-Bissau, l'établissement de relations diplomatiques ne revêt pas un caractère urgent.

b) Mozambique et Angola

Les dispositions nécessaires ont été prises pour pouvoir reconnaître ces deux pays à leur accession à l'indépendance fixée respectivement au 25 juin et au 11 novembre 1975 et pour y élever, le cas échéant, nos représentations consulaires en représentations diplomatiques. Entre-temps, des contacts normaux existent avec les gouvernements de transition récemment créés et avec les mouvements de libération qui les composent par l'intermédiaire de nos représentations dans les pays concernés.

La Suisse a participé à des actions d'aide humanitaire au Mozambique en 1974. Cette aide, d'une valeur totale de 400'000.- francs, comprenait des vitamines et autres médicaments et des outils agricoles. Elle a été fournie par le canal du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de la Croix-Rouge suisse, du Conseil oecuménique des Eglises et de Caritas.

En ce qui concerne l'Angola, aucune demande d'aide ne nous a été présentée à ce jour. Cependant, la Suisse est disposée, dans la mesure de ses possibilités budgétaires, à répondre ./.

favorablement à d'éventuelles demandes angolaises.

c) Rhodésie

La Suisse ne reconnaît pas et ne maintient aucune relation avec cet Etat, dont l'indépendance a été proclamée unilatéralement par les représentants de la minorité blanche rhodésienne le 11 novembre 1965. Ne se considérant pas liée par les sanctions obligatoires décrétées par le Conseil de sécurité contre la Rhodésie, la Suisse a néanmoins pris diverses mesures à titre autonome pour que les sanctions ne puissent pas être détournées via la Suisse, notamment en réglementant les importations de Rhodésie au niveau d'un courant normal basé sur la moyenne des importations de 1964 à 1966.

Le Consulat de Suisse à Salisbury a été fermé le 16 mars 1970 et les affaires de la colonie suisse sont rattachées depuis lors à notre poste à Johannesburg.

d) Namibie ou Sud-Ouest Africain

La Suisse observe pour le moment une attitude prudente à l'égard de ce territoire en raison des controverses quant à son statut et à l'héritage du mandat confié par la Société des Nations à l'Afrique du Sud au lendemain de la première guerre mondiale.

Dans la pratique, la Confédération n'y entretient plus de représentation consulaire depuis 1966; les échanges commerciaux sont insignifiants et soumis à aucune restriction. La Suisse reconnaît par ailleurs les documents de voyage pour la Namibie, délivrés par l'ONU depuis 1961.

- 12 -

En 1972 et 1975, elle a contribué financièrement au Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe, dont bénéficient entre autres les expatriés namibiens.

En octobre de la même année, l'ancien ambassadeur de Suisse à Vienne, M. Escher, a effectué une mission exploratoire en Namibie et auprès des autorités sud-africaines en tant que représentant personnel du Secrétaire général de l'ONU.

e) Coopération technique

Il n'y a pas eu d'aide bilatérale directe ces dernières années. Toutefois, dans la plupart des pays en question, le délégué à la Coopération technique a participé au financement d'un nombre limité de projets réalisés par des institutions religieuses (hôpitaux et ateliers d'apprentissage surtout).

MI/KAM/GR/HD/tl