

12. März 1973

Schriftliche Beantwortung
 (11 438) Motion Jaeger-St. Gallen vom 6. Oktober 1972
Waffenlieferungen an Entwicklungsländer

Militärdepartement. Antrag vom 6. März 1973

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die am Rande vermerkte Motion Jaeger-St. Gallen wird - unter Streichung des Wortes "laufend" auf Seite 3, 23. Zeile - genehmigt (siehe Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an

- EMD 10
- EPD 5
- BK 4 (Hb 1, Br 1, Sa 1, AS 1)

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Schubert

NATIONALRATSchriftliche Beantwortung

(11 438) M Jaeger-St. Gallen - Waffenlieferungen an
Entwicklungsländer (6. Oktober 1972)

Die sehr knappe Ablehnung der Waffenausfuhrverbotsinitiative hat gezeigt, dass ein grosser Teil der Bevölkerung die Waffenausfuhrpolitik der Schweiz mit Besorgnis verfolgt. Auch der Bundesrat hat sich verschiedentlich für eine restriktive Handhabung des Kriegsmaterialgesetzes ausgesprochen.

Da eine fallweise Embargopolitik, insbesondere gegenüber Entwicklungsländern, immer die Gefahr von Fehlentscheiden in sich birgt, wird der Bundesrat beauftragt, Waffenexporte nach Entwicklungsländern (gemäss Definition der OECD) generell zu untersagen. Es ist zu prüfen, ob dies durch eine entsprechende Interpretation von Artikel 11 Absatz 2 des neuen Kriegsmaterialgesetzes in der Vollzugsverordnung oder durch eine Aenderung dieser Gesetzesbestimmung erreicht werden kann.

Mitunterzeichner: Aubert, Bächtold-Bern, Biel, Blunschy, Butty, Canonica, Carruzzo, Chopard, Duvanel, Felber, Fontanet, Ganz, Gassmann, Gerwig, Ketterer, König-Zürich, Meizoz, Meyer Helen, Mugny, Müller-Luzern, Müller-Bern, Nauer, Primborgne, Rasser, Reiniger, Renschler, Rothen, Salzmann, Schmid-St. Gallen, Schütz, Tanner-Zürich, Thalmann, Uchtenhagen, Villard, Vontobel, Wilhelm, Ziegler.

Begründung: Artikel 11, Abs. 2 lit a des Kriegsmaterialgesetzes besagt: "Es werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt nach Gebieten, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen".

Diese dem Bundesratsbeschluss von 1949 entnommene Regelung hat sich bekanntlich deshalb nicht bewährt, weil sie einen zu grossen Ermessensspielraum und damit die Möglichkeit von Fehlentscheidungen offen lässt. Was versteht man unter "gefährlichen Spannungsgebiete"? Gehören heute nicht fast alle Entwicklungsländer dazu? Werden solche Spannungen nicht gerade durch Waffenlieferungen geschaffen oder zumindest erhöht?

KMG Art. 11, Abs. 2 lit b hält fest: "Es werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt, wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen".

Auch hier fehlen die Kriterien, nach denen fallweise zu entscheiden wäre, in welchen Ländern Kriegsmateriallieferungen die Achtung der Menschenwürde und oder die humanitäre Hilfe beeinträchtigen würden.

Es bleibt also ebenfalls ein breiter Ermessensspielraum, der übrigens den Bundesrat - sollte er das Embargo von Fall zu Fall erlassen müssen - unter Umständen in grösste diplomatische Schwierigkeiten bringen könnte. Da es sich im Falle der Entwicklungsländer immer um Spannungsgebiete handelt und daher die Bestrebungen der Entwicklungshilfe und der humanitären Hilfe durch Waffenlieferungen grundsätzlich immer beeinträchtigt werden, drängt sich ein generelles Embargo für alle Entwicklungsländer auf. Ein solches liesse sich sehr wohl in der Vollzugsverordnung zu KMG Art. 11 Abs. 2 verfügen und würde nach Auffassung weiter Bevölkerungskreise einen ausgewogenen Kompromiss zwischen dem totalen Waffenausfuhrverbot im Sinne der knapp abgelehnten Initiative einerseits und der bisher praktizierten fallweisen Embargopolitik des Bundes andererseits darstellen.

Stellungnahme des Bundesrates: Mit der Motion des Herrn Nationalrat Jaeger soll der Bundesrat beauftragt werden, Waffenexporte nach Entwicklungsländern generell zu untersagen. Dieses Ausfuhrverbot soll entweder auf dem Weg über eine entsprechende Interpretation von Artikel 11, Absatz 2 des neuen Kriegsmaterialgesetzes in der Vollzugsverordnung, oder mittels einer Aenderung des am 1. Februar 1973 in Kraft getretenen Kriegsmaterialgesetzes erreicht werden.

1. Zunächst ist zu prüfen, ob eine Interpretation von Artikel 11, Absatz 2 des Kriegsmaterialgesetzes im Sinne eines generellen und absoluten Ausfuhrverbotes von Kriegsmaterial nach Entwicklungsländern zulässig d.h. gesetzeskonform wäre und dem Willen des Gesetzgebers entsprechen würde.

Beides ist nicht der Fall. Der Artikel 11, Absatz 2, der das Resultat langwieriger Bemühungen ist und schliesslich im Differenzbereinigungsverfahren seine heutige Fassung fand, zielt nicht auf ein generelles Verbot von Kriegsmateriallieferungen in Entwicklungsländer ab. Er legt vielmehr in nuancierter Weise fest, dass keine Ausfuhrbewilligungen erteilt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass solche Lieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere ... im Bereich ... der Entwicklungshilfe beeinträchtigen. Ob dies der Fall ist, kann nicht zum voraus und ein für allemal für eine gewisse Kategorie von Ländern oder auch für gewisse geographische Gebiete festgelegt werden. Das Gesetz verpflichtet den Bundesrat vielmehr, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die in Artikel 11, Absatz 2 genannten Voraussetzungen der Erteilung einer Ausfuhrbewilligung entgegenstehen. In der bundesrätlichen Verordnung über das Kriegsmaterial vom 10. Januar 1973 konnte deshalb keine Regelung getroffen werden, die im Gegensatz zu dieser gesetzlichen Bestimmung stehen würde. Der Bundesrat konnte dies schon deshalb nicht tun, weil andere Fassungen des fraglichen Artikels im Lauf der parlamentarischen Beratungen verworfen worden sind. Namentlich wurde ein Minderheitsantrag Renschler, der - wie die nur zur Behandlung stehende Motion - ein Verbot von Kriegsmateriallieferungen nach Entwicklungsländern einführen wollte, mit 107 zu 47 Stimmen abgelehnt. Zu berücksichtigen ist schliesslich auch die Tatsache, dass von der Möglichkeit, gegen

- 3 -

das Kriegsmaterialgesetz, und damit gegen die nun in bezug auf Kriegsmaterialausfuhr geltende Ordnung das Referendum zu ergreifen, kein Gebrauch gemacht worden ist.

2. Nachdem somit feststeht, dass sich Artikel 11, Absatz 2 des Kriegsmaterialgesetzes nicht in der vom Motionär gewünschten Weise interpretieren lässt, stellt sich die Frage, ob dieses eben erst in Kraft getretene Gesetz bereits wieder geändert werden solle.

Der Bundesrat sieht keinen Anlass dafür und würde ein solches Vorgehen auch vom Standpunkt der gesetzgeberischen Arbeitsökonomie für verfehlt halten. Er hat wiederholt erklärt, dass er bei der Anwendung der neuen Bestimmungen Zurückhaltung üben und einen strengen Massstab anlegen werde. Gesetz und Ausführungsbestimmungen gewährleisten auch, dass alle Geschäfte, die unsere Bestrebungen im internationalen Zusammenleben, insbesondere im Bereich der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen könnten - und um diese, nicht um das, was unter dem umstrittenen Begriff "Entwicklungsländer" verstanden wird, geht es schlussendlich - wirklich auf den Tisch des Bundesrates kommen und von ihm entschieden werden. Bei dieser Sachlage sollte doch wohl zuerst einmal abgewartet werden, wie der Bundesrat die neuen Bestimmungen, deren Formulierung dem Gesetzgeber soviel Mühe bereitet hat, anwendet und wie die Praxis sich gestalten wird. Gemäss Artikel 13, Absatz 3 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial sind die Geschäftsprüfungskommissionen hierüber zu orientieren. Erst wenn Grund zur Annahme besteht, dass die vom Motionär gehegten Befürchtungen zutreffen, sollte an eine Gesetzesänderung gedacht werden. Im jetzigen Zeitpunkt wäre sie jedenfalls verfrüht.

Einem generellen Verbot von Kriegsmaterialausfuhr nach Entwicklungsländern stehen auch Bedenken grundsätzlicher Art entgegen. Sie sind anlässlich der parlamentarischen Behandlung des Gesetzes und im Zusammenhang mit der Waffenausfuhrverbotsinitiative einlässlich dargelegt worden. Dennoch scheint es angezeigt, hier nochmals darauf zurückzukommen.

Es ist nicht leicht, eine für alle Zwecke brauchbare und kurze Definition des Begriffes Entwicklungsland zu geben.

Als Entwicklungsländer können die Staaten bezeichnet werden, 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 im wesentlichen geographische, klimatische, gesellschaftlich-kulturelle, sowie die sich daraus ergebenden historischen, politischen und wirtschaftlichen Umstände. Diese Ursachen liegen sowohl bei den Entwicklungsländern selbst als auch bei den entwickelten Ländern. Dass die Entwicklungsländer nicht oder in nur bescheidenem Ausmass an der modernen Entwicklung teilhaben konnten und hinter ihrem heutigen Stand zurückgeblieben sind, drückt sich im wesentlichen in individueller und kollektiver Armut aus, in einem gegenüber der modernen Welt zurückgebliebenen Bildungsstand der breiten Bevölkerung, in einem starken Bevölkerungszuwachs, in mangelhafter Ernährung und ungenügenden Gesundheitsdiensten, in veralteten Wirtschaftsstrukturen

und unrationellen Produktionsverfahren, in mangelnder Industrialisierung und stark verbreiteter Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung. Aus diesen Gründen sind auch die Kapitalkraft und die Stellung der Entwicklungsländer im internationalen wirtschaftlichen Austausch notwendigerweise schwach. Unter dem 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. Schliesslich werden sich immer Staaten finden, die den Entwicklungsländern das nötige Kriegsmaterial liefern. Vielleicht werden es jedoch Staaten sein, die politische Gegenleistungen erwarten.

Der Erlass einer alle Entwicklungsländer umfassende Ausfuhrsperrre bedeutete die globale Diskriminierung dieser Länder als solche; diese liesse sich mit dem Prinzip einer grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Länder nicht vereinbaren. Zudem würde der Erlass einer solchen Ausfuhrsperrre die heikle Frage aufwerfen, welche Staaten von der Embargoklausel zu erfassen wären. Angesichts der erheblichen graduellen Unterschiede des Entwicklungsstandes im einzelnen Fall dürfte es äusserst schwer halten, hierfür ein brauchbares allgemeines Kriterium zu finden. Jedenfalls sollte vermieden werden, mit der Kriegsmaterialausfuhr-Politik Kategorien wie reich-arm, weiss-farbig, Nord-Süd usw. zu schaffen.

Auch das von Herrn Nationalrat Jäger vorgeschlagene Kriterium - die OECD-Listen - ist kein tauglicher Massstab. Diesen Listen haften Zufälligkeiten an, indem sich gewisse Länder aus naheliegenden Interessengründen in die Listen aufnehmen liessen, während andere, darunter typische Entwicklungsländer, nicht eingetragen sind, weil sie das als Diskriminierung betrachten würden. Auch eine Definition z.B. auf Grund des Bruttosozialproduktes je Kopf Bevölkerung vermöchte nicht zu befriedigen. So sind zum Beispiel gewisse Erdöl produzierende Länder diesbezüglich höher eingereiht als die Schweiz und gelten dennoch als Entwicklungsländer. Es gibt europäische Staaten, die gemäss diesen Listen nicht Entwicklungsländer sind, obschon sie ein tieferes pro Kopf-Einkommen aufweisen als zum Beispiel das Entwicklungsland Israel.

Diese Vielfalt und die Unmöglichkeit, ein allen Verhältnissen gerecht werdendes Kriterium zu finden, und die Notwendigkeit, eine allgemeine Diskriminierung der Entwicklungsländer zu vermeiden, sprechen gegen das in der Motion geforderte generelle Ausfuhrverbot.

3. Die jetzige Regelung hingegen bietet dem Bundesrat die Möglichkeit, jeden einzelnen Fall nach seinen besonderen Verhältnissen zu beurteilen. Die Regierung wird dabei alle ihr zu Gebote stehenden Mittel der Abklärung einsetzen und namentlich auf die Berichterstattung unserer Botschaften, die Sachkenntnis unserer für Entwicklungshilfe zuständigen Verwaltungszweige und die Kontakte mit humanitären

- 5 -

Organisationen abstellen. Sie hofft, dass es auf diese Weise möglich sein wird, das Kriegsmaterialgesetz so zu handhaben, dass es unseren nationalen Interessen im weitesten Sinn gerecht wird und auch jenen Mitbürgern nicht Anlass zu berechtigter Kritik gibt, die sich um das internationale Ansehen unseres Landes Sorge machen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass dies keine leichte Aufgabe ist. Er glaubt aber, mit der nun geltenden gesetzlichen Regelung ein angemessenes und taugliches Instrument für ihre Bewältigung zu haben. Die Praxis wird zeigen, ob sich diese Erwartung erfüllt oder ob die der Motion zugrunde liegenden Befürchtungen berechtigt sind.

Es sollte deshalb nun einmal die Bewährung der mit soviel Mühe beschlossenen Neuregelung abgewartet werden.

Erklärung des Bundesrates: Der Bundesrat empfiehlt, die Motion abzulehnen.

CONSEIL NATIONALRéponse écrite

(11 438) M. Jaeger-St-Gall - Livraisons d'armes aux
pays du tiers monde (6 octobre 1972)

Le rejet de justesse de l'initiative en faveur de l'interdiction d'exporter des armes a montré qu'une grande partie de la population suit avec appréhension la politique menée par la Suisse en matière d'exportation d'armes. Même le Conseil fédéral s'est prononcé à diverses reprises en faveur d'une application restrictive de la loi sur le matériel de guerre.

Comme une politique de l'embargo appliquée selon les cas, surtout à l'égard des pays en voie de développement, comporte toujours le danger d'une décision erronée, le Conseil fédéral est chargé d'interdire d'une manière générale les exportations d'armes à destination des pays du tiers monde (selon la définition de l'OCDE). Il importe de déterminer si l'on peut y arriver en interprétant d'une manière adéquate, lors de l'établissement des prescriptions y relatives de l'ordonnance d'exécution, l'article 11, 2e alinéa, de la nouvelle loi sur le matériel de guerre ou en modifiant cette disposition légale.

Cosignataires: Aubert, Bächtold-Berne, Biel, Blunschy, Butty, Canonica, Carruzzo, Chopard, Duvanel, Felber, Fontanet, Ganz, Gassmann, Gerwig, Ketterer, König-Zurich, Meizoz, Meyer Helen, Mugny, Müller-Lucerne, Müller-Berne, Nauer, Primborgne, Rasser, Reiniger, Renschler, Rothen, Salzmann, Schmid-Saint-Gall, Schütz, Tanner-Zurich, Thalman, Uchtenhagen, Villard, Vontobel, Wilhelm, Ziegler.

Développement: L'article 11, 2e alinéa, lettre a de la loi fédérale sur le matériel de guerre prescrit ce qui suit:
"Aucune autorisation d'exportation ne sera délivrée à destination de territoires où des conflits armés ont éclaté ou menacent d'éclater ou dans lesquels règnent des tensions dangereuses".

Cette disposition qui est reprise de l'arrêté du Conseil fédéral de 1949 n'a pas, comme on le sait, donné satisfaction parce qu'elle laisse trop de place à l'appréciation et qu'elle comporte toujours de la sorte, le danger d'une décision erronée. Qu'entend-on par "territoires dans lesquels règnent des tensions dangereuses"? Tous les pays en voie de développement, ou presque, ne font-ils pas partie de ce groupe? Les livraisons d'armes n'ont-elles pas

- 2 -

précisément pour effet de créer des tensions de cet ordre ou de les attiser, à tout le moins?

L'article 11, 2e alinéa, lettre b de la loi sur le matériel de guerre prévoit ce qui suit:

"Aucune autorisation d'exportation ne sera accordée s'il appert que des livraisons de matériel de guerre à un pays donné risquent de compromettre les efforts de la Confédération dans le domaine des relations internationales, notamment en ce qui concerne le respect de la dignité humaine, l'aide humanitaire ou l'aide au développement."

Ici encore les critères font défaut, en vertu desquels il serait possible de décider, selon les cas, dans quels pays les livraisons de matériel de guerre risquent de compromettre les efforts de la Confédération en ce qui concerne le respect de la dignité humaine ou l'aide humanitaire. Ainsi, une large place est également laissée à l'appréciation, ce qui pourrait éventuellement -si le Conseil fédéral devait décréter l'embargo selon les cas d'espèce- lui valoir les pires difficultés diplomatiques. Comme il s'agit toujours, en ce qui concerne les pays en voie de développement, de territoires dans lesquels règnent des tensions dangereuses et qu'en principe les livraisons de matériel de guerre risquent constamment de compromettre les efforts que nous déployons dans les domaines de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, il s'impose de mettre l'embargo général sur toutes les livraisons de ce genre aux pays du tiers monde. On pourrait fort bien y arriver au moyen des prescriptions de l'ordonnance d'exécution de la nouvelle loi sur le matériel de guerre, prescriptions se rapportant à l'article 11, 2e alinéa de ladite loi; de l'avis de larges milieux de notre population, cette solution constituerait un compromis équilibré entre l'interdiction générale d'exporter des armes, telle que la prévoyait l'initiative populaire repoussée de justesse d'une part, et d'autre part la politique d'embargo que la Confédération a pratiquée jusqu'à présent selon les cas.

Réponse du Conseil fédéral: Selon la motion du conseiller national Jaeger, le Conseil fédéral devrait être chargé d'interdire d'une manière générale les exportations d'armes à destination des pays du tiers monde. Cette interdiction devrait être fondée sur une interprétation adéquate de l'article 11, 2e alinéa, de la nouvelle loi sur le matériel de guerre par l'ordonnance d'exécution, ou sur une modification de cette loi, qui est entrée en vigueur le 1er février 1973.

1. Il convient d'abord d'examiner si une interprétation de l'article 11, 2e alinéa, de la loi dans le sens d'une interdiction générale et absolue d'exporter du matériel de guerre vers les pays du tiers monde serait conforme à la loi et à la volonté du législateur.

- 3 -

Il n'en est rien dans les deux cas. Cet article 11, 2e alinéa, qui est l'aboutissement de discussions ardues et, dans sa forme présente, le résultat de la procédure d'élimination des divergences, ne tend pas à interdire de manière générale les livraisons d'armes à destination des pays en voie de développement. Il précise de manière nuancée qu'aucune autorisation ne sera délivrée s'il appert que de telles livraisons à un pays donné risquent de compromettre les efforts de la Confédération dans le domaine des relations internationales, notamment en ce qui concerne le respect... etc. On ne saurait dire par avance et une fois pour toute si cette condition est remplie pour une certaine catégorie de pays ou pour une certaine partie du globe. La loi impose bien davantage au Conseil fédéral l'obligation d'examiner dans chaque cas si les conditions qui, selon cet article, s'opposent à l'octroi de l'autorisation d'exporter sont réunies. L'ordonnance d'exécution du 10 janvier 1973 ne pouvait dès lors établir des règles contraires à cette prescription légale. Le Conseil fédéral ne pouvait pas le faire déjà pour la simple et bonne raison que d'autres formulations dudit article ont été écartées lors des débats parlementaires. La proposition Renschler qui visait -ainsi que le demande la motion- à interdire l'exportation d'armes vers les pays en voie de développement, avait été rejetée par 107 voix contre 47. Ajoutons enfin que la possibilité de lancer un référendum contre la loi, et partant contre la règle présentement en vigueur sur l'exportation de matériel de guerre, n'a pas été utilisée.

2. Il est donc établi que l'article 11, 2e alinéa, ne saurait être interprété comme le veut la motion; voyons maintenant s'il convient de modifier à nouveau la loi qui vient d'entrer en vigueur.

Le Conseil fédéral n'en voit pas la raison et considérerait une telle mesure comme erronée également du point de vue de l'économie du travail législatif. Il a déclaré à plusieurs reprises qu'il se montrerait prudent dans l'application des nouvelles prescriptions et observerait des critères très stricts. La loi et ses prescriptions d'exécution apportent la garantie que toutes les affaires qui risqueraient de compromettre nos efforts dans le domaine des relations internationales, notamment dans celui de l'aide au développement -et il s'agit en fin de compte de cela et non pas de ce que l'on entend par l'expression, d'ailleurs controversée, de "pays en voie de développement"-, toutes ces affaires, disions-nous, seront traitées effectivement par le Conseil fédéral lui-même. En la circonstance, ne convient-il pas d'attendre comment le Conseil fédéral appliquera les nouvelles prescriptions que le législateur a déjà eu tant de mal à formuler et quels en seront les résultats? En vertu de l'article 13, 3e alinéa, de la loi sur le matériel de guerre, le Conseil fédéral doit d'ailleurs renseigner les commissions de gestion sur le détail des exportations de matériel de guerre. Ce n'est que si les craintes exprimées dans la motion sont corroborées qu'il y aura lieu d'envisager une modification de cette loi. Cette modification serait aujourd'hui prématurée.

- 4 -

Des considérations de principe s'opposent également à l'interdiction générale d'exporter du matériel de guerre dans des pays en voie de développement. Elles ont été largement évoquées lors des débats parlementaires sur le projet de loi et à propos de l'initiative pour l'interdiction d'exportation d'armes. Il paraît cependant utile d'y revenir.

Il n'est guère facile de définir de façon lapidaire et valable en toute circonstance ce qu'est un **pays** en voie de développement.

On peut appeler pays en voie de développement, les Etats dont les peuples n'ont pas pu exprimer pleinement leur propre dynamisme, ce qui fut et est encore la condition de leur participation sur une large base au progrès économique, scientifique et social moderne. Il faut en chercher les raisons dans des circonstances essentiellement géographiques, climatiques et culturelles, ainsi que dans l'évolution historique, politique et économique qui en est résulté. On trouve les causes de cet état de choses aussi bien dans les pays dits en voie de développement que dans ceux qui sont développés. Le fait que les premiers n'ont pas pu participer, ou ne l'ont fait que modestement jusqu'ici, au développement moderne et sont demeurés en-deça du niveau qu'il atteint aujourd'hui, s'exprime essentiellement dans la pauvreté collective et individuelle, dans un niveau d'instruction très bas de larges couches de population par rapport au monde moderne, dans une forte natalité, dans la malnutrition et une organisation insuffisante des services sanitaires, dans des structures économiques archaïques et des méthodes irrationnelles de production, dans une industrialisation lacunaire et dans un chômage quasi général ou dans le sous-emploi. Ce sont là les raisons pour lesquelles la puissance financière et la place des pays en voie de développement dans les échanges économiques sont, par la force des choses, modestes aussi. A l'égard de l'aide au développement, on a dit avec raison sans doute, que ces pays devraient consacrer leurs faibles moyens financiers à des mesures structurelles de grande portée, propres à élever le niveau de vie de leurs populations, plutôt qu'à l'achat d'armes. D'autres rétorqueront toutefois que les pays en voie de développement peuvent aussi avoir un intérêt légitime à développer leurs moyens de défense. Acquérir le cas échéant du matériel convenant à cette défense ne peut consister qu'à l'importer de pays industrialisés. Enfin, il se trouvera toujours à cet égard des pays prêts à satisfaire la demande de pays en voie de développement. Peut-être s'agira-t-il d'Etats qui attendent des avantages politiques de ces livraisons.

Englober dans une même interdiction générale d'exportation tous les pays en voie de développement équivaldrait à les discriminer tous en tant que tels; on ne pourrait le faire sans renier le principe de l'égalité de traitement observé à l'égard de tous les pays. De plus, avant de décider de soumettre à un tel embargo les exportations d'armes, il importerait de résoudre un épineux problème, celui de la désignation des pays qui devraient en être frappés. Etant données les

inégalités peu sensibles dans le niveau de développement de ces pays, il serait des plus ardues de trouver des critères valables. On devrait en tout cas éviter de créer en matière de politique d'exportation d'armes des catégories telles que riche-pauvre, blanc-couleur, nord-sud, etc.

Le moyen proposé en l'occurrence (liste de l'OCDE) par le conseiller national Jäger n'est pas non plus un critère infaillible. Une telle liste dépend de contingences du moment; certains pays ont intérêt à y figurer, alors que d'autres, en voie de développement précisément, n'y sont point car ils considéreraient cet état comme discriminatoire. Même une définition, établie par exemple sur la base du produit social brut par habitant ne serait pas de nature à donner satisfaction. Ainsi, certains pays producteurs de pétrole, par exemple, sont à cet égard mieux placés que la Suisse et ce sont pourtant des pays en voie de développement. Il y a également des Etats européens qui, selon cette liste, ne sont pas des pays en voie de développement quand bien même leur revenu par habitant est moins élevé que, par exemple, celui d'Israël qui est un des pays en voie de développement.

Cette diversité et l'impossibilité de trouver un critère applicable en toute circonstance, ainsi que la nécessité d'éviter une discrimination générale des pays en voie de développement s'oppose à une interdiction d'exportation générale demandée par la motion.

3. La réglementation actuelle permet en revanche au Conseil fédéral d'examiner chaque cas particulier en toute connaissance de la situation réelle. Les données lui en seront fournies notamment par les rapports de nos ambassades, ceux des services compétents pour l'aide au développement et les contacts avec des institutions humanitaires. On peut de la sorte espérer qu'il sera possible d'appliquer la loi sur le matériel de guerre de manière qu'il soit tenu compte équitablement de nos intérêts nationaux au sens le plus large du terme sans donner matière à critique aux citoyens qui se soucient du renom dont jouit notre pays sur le plan international.

Le Conseil fédéral sait que cette tâche n'est guère facile. Il estime cependant que la règle applicable aujourd'hui est un instrument qui lui permettra de la mener à bien. La pratique montrera si cette attente est justifiée ou si les craintes qui ont donné naissance à la motion étaient fondées.

Il convient dès lors de laisser le temps à la nouvelle réglementation arrêtée avec tant de peine de s'affirmer.

Proposition du Conseil fédéral: Le Conseil fédéral recommande le rejet de la motion.