

3. März 1975

Mündliche Beantwortung

(Nr.12 163) Interpellation Gut vom 25. November 1974

(Nr. 576) Einfache Anfrage Frau Meier Josi vom 25. November 1974

(Nr. 752) Einfache Anfrage Bräm vom 25. November 1974

betreffend Beziehungen zur UNESCO

---

Politisches Departement. Antrag vom 25. Februar 1975

Gestützt auf den Antrag des Politischen Departements und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

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

Die Antwort auf die Interpellation Gut und auf die Einfachen Anfragen Frau Meier Josi und Bräm wird, vorbehältlich einiger textlicher Nuancen, die vom Politischen Departement anzubringen sind, genehmigt (s. Beilage).

Protokollauszug an:

- EPD 10 zum Vollzug
- EDI 3 zur Kenntnis
- BK 5 (Hb, Br, Sa, AS, AP) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*Sauer*

NATIONALRAT

Mündliche Beantwortung  
(Neue Fassung vom 4.3.1975)

12163 Interpellation Gut vom 25. November 1974

(XXXIX - 15) -756 Einfache Anfrage Meier Josi vom 25. November 1974

(XXXIX - 15) -752 Einfache Anfrage Bräm vom 25. November 1974

Beziehungen zur UNESCO

Text des Vorstosses

Die jüngste Generalversammlung der UNESCO in Paris hat Israel jede finanzielle Unterstützung entzogen und das Land aus der europäischen Regionalgruppe, der es bisher angehört hatte, ausgeschlossen.

Die UNESCO hat sich mit diesen Beschlüssen zum Instrument einer machtpolitischen Auseinandersetzung gemacht und ist ihrer Gründungsakte untreu geworden.

Ich frage den Bundesrat:

1. Welches war die Haltung der schweizerischen Delegation bei den genannten Abstimmungen?
2. Wie sieht der Bundesrat im Lichte unserer Politik der Neutralität, Solidarität und Universalität unsere zukünftige Mitarbeit in der UNESCO?

Mitunterzeichner

Allgöwer, Auer, Augsburg, Baumberger, Binder, Eng, Etter, Flubacher, Gautier, Generali, Gugerli, Hofer-Bern, Ketterer, Koller Arnold, Künzi, Martin, Masoni, Müller-Balsthal, Nef, Peyrot, Ribí, Rüegg, Schürch, Waldvogel, Weber-Arbon, Widmer.

## ANTWORT DES BUNDESRATES

zur Interpellation Gut vom 25. November 1974

betreffend die Beziehungen zur UNESCO

Der Bundesrat versteht sehr wohl, dass verschiedene Beschlüsse der gegen Ende vergangenen Jahres in Paris abgehaltenen 18. Generalkonferenz der UNESCO, die das Verhältnis dieser Organisation zu Israel berühren, in diesem Rat und in einer weiteren schweizerischen Öffentlichkeit Aufsehen erregt, ja manchenorts Befremden ausgelöst haben. Nicht wenige der zu diesem Thema abgegebenen Äusserungen verraten jedoch eine unvollständige Kenntnis sowohl der Probleme selbst, die in diesem Zusammenhang von der UNESCO diskutiert wurden, als auch der Resolutionen, in denen die Israel-Debatten der Pariser Generalkonferenz ihren Niederschlag fanden. Der Bundesrat begrüsst daher die ihm gebotene Möglichkeit, auf diese Angelegenheit zurückzukommen und den in Rede stehenden Fragenkomplex zusammenfassend darzulegen.

Die letzte Generalkonferenz der UNESCO hat bezüglich Israels unter drei Titeln Beschlüsse gefasst: erstens hinsichtlich der israelischen archäologischen Grabungen in Ostjerusalem, zweitens bei der Neukonstituierung der Regionalgruppen und drittens zur Frage des Erziehungswesens in den israelisch besetzten arabischen Gebieten.

Was zunächst das Jerusalem-Problem betrifft, ist vorerst daran zu erinnern, dass sich die UNESCO seit der Besetzung Ostjerusalems durch die Israeli im Sechstagekrieg 1967 immer wieder mit Beschwerden ihrer arabischen Mitgliedstaaten zu befassen hatte, wonach israelischerseits in jenem Stadtteil Grabungen und Bauarbeiten vorgenommen würden, welche Veränderungen des dortigen Stadtbildes nach sich zögen. In mehreren seither von UNESCO-Generalkonferenzen, Sessionen des UNESCO-Exekutivrates und Generalversammlungen der Vereinten Nationen angenommenen Resolutionen wurde Israel denn auch ermahnt, seine archäologischen Grabungen und seine Bautätigkeit einzustellen.

Die der letztjährigen UNESCO-Generalkonferenz von den arabischen Staaten und zahlreichen Mitunterzeichnern vorgelegte Jerusalem-Resolution erinnert in einem ersten operativen Paragraphen an diese früheren Entschliessungen. Im zweiten Paragraphen verurteilt sie Israel wegen seiner fortgesetzten Missachtung der vorausgegangenen Resolutionen. Der dritte Paragraph schliesslich verpflichtet die UNESCO, ihre Israel gewährte Unterstützung solange einzustellen, bis sich dieser Mitgliedstaat den Resolutionen in der Jerusalem-Frage unterzieht. Konkret handelt es sich bei dieser Unterstützung um Zahlungen in der Höhe von jährlich insgesamt ca. \$ 24'000.- zur Finanzierung diverser von der UNESCO geförderter Aktivitäten kultureller und pädagogischer Natur in Israel. Der genannte Betrag diene somit nicht etwa der Subventionierung der von Israel betriebenen Grabungen, da die UNESCO diese, wie erwähnt, seit langem verurteilt hatte. Es bestand also kein direkter Zusammenhang zwischen den Zuwendungen der UNESCO an Israel und der Frage der Ausgrabungen.

Diesbezüglich sei vermerkt, dass der Interpellant von einer falschen Voraussetzung ausgeht, wenn er glaubt, dass die Streichung der 24'000 Dollars nur die Spitze des Eisbergs darstelle. Abgesehen von diesem Betrag empfängt Israel keine Hilfe auf den Gebieten der Erziehung, der Wissenschaften und der Kultur. Hierbei sei auch daran erinnert, dass der jährliche Mitgliederbeitrag, den Israel der UNESCO entrichtet, ein Vielfaches der 24'000 Dollars ausmacht.

In ihrem Abstimmungsverhalten liess sich die schweizerische Delegation von den ihr seitens des Politischen Departementes erteilten generellen Instruktionen leiten. Bei einer Konferenz dieser Art, wo die Delegationen ein Mandat ihrer Regierungen ausüben und diese durch ihre Stimmabgabe verpflichten, gilt es selbstverständlich, sich an die Leitlinien der Aussenpolitik des Landes zu halten. In der Abstimmung über die ersten beiden Paragraphen der genannten Resolution enthielt sich die Schweiz der Stimme. Die sachliche und rechtliche Komplexität der zur Diskussion stehenden Fragen

braucht kaum besonders hervorgehoben zu werden. Es sei daran erinnert, dass sich die arabischen Länder u.a. auf das Haager Abkommen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 berufen, und dass der rechtliche und politische Status von Jerusalem Gegenstand tiefgreifender Kontroversen bildet, in welche die Schweiz nicht hineingezogen zu werden wünscht. Dass Israel sich über die einschlägigen Resolutionen laufend hinweggesetzt hat, ist unbestreitbar. Zwar sind die Ausgrabungen das Werk qualifizierter Archäologen, was auch von den durch die UNESCO an Ort und Stelle entsandten Experten anerkannt wird. Die arabische Auffassung, der sich der vor kurzem zurückgetretene Generaldirektor der UNESCO teilweise anschliesst, macht andere Argumente geltend. Aus dem Artikel von Herrn Maheu im "Monde" vom 21. November 1974, auf den der Interpellant anspielt, seien folgende Passagen zitiert: "... die Ausgrabungen haben in ihrem Ausmass das Bild der Stätte beeinträchtigt und sie eines grossen Teils ihrer Schönheit beraubt. Sie erscheinen wie eine klaffende Wunde im Weichbild der Stadt. ... die Veränderungen sind sehr bedenklich, die seit 1967 im Bild und in der Atmosphäre der Stadt eingetreten sind. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, wären der Charakter Jerusalems, sein einzigartiger Charme, die ausserordentliche physische Ausstrahlung seiner geistigen Bedeutung zweifellos in kurzer Frist verloren." Was es auch mit dem Vorwurf auf sich hat, Israel ziele darauf ab, in den besetzten Stadtteilen vollendete Tatsachen zu schaffen, der eigentliche Konflikt ist offenkundig politischer Natur. Dass er auch eine bedeutsame historisch-religiöse Tiefendimension aufweist, verleiht ihm zusätzliche Brisanz. Mit ihrer Stimmenthaltung in den erwähnten beiden Punkten des Resolutionstextes hat die Schweiz eine Haltung eingenommen, die ihrer Stellungnahme zu diesem Thema bei früheren Generalkonferenzen entspricht.

Was die Forderung nach Einstellung der finanziellen Unterstützung Israels durch die UNESCO betrifft, so stimmte unsere Delegation gegen diesen Paragraphen. Sie begründete ihre Haltung in einer

- 4 -

nach der Abstimmung abgegebenen Erklärung damit, dass die verlangten Massnahmen in den UNESCO-Satzungen keine rechtliche Stütze fänden. Wie bereits erwähnt, steht die Zweckbestimmung der zu sistierenden Zuwendungen mit den inkriminierten archäologischen Grabungen zudem in keinem Zusammenhang. Ausserdem sind wir der Ansicht, dass es dem Sinn und Zweck internationaler Organisationen widersprechen und sie ihrer Wirkungsmöglichkeiten mehr und mehr berauben würde, wenn sie inskünftig dazu übergehen sollten, die Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, deren Politik umstritten ist, zu reduzieren oder sogar einzustellen.

In der Abstimmung über den gesamten Text, in der die Resolution angenommen wurde, enthielt sich die Schweiz der Stimme. Sie folgte damit der von ihr in der Jerusalemfrage stets eingehaltenen Linie, die sowohl in der vielschichtigen und umstrittenen Sach- und Rechtslage als auch in unsern Neutralitätspolitischen Zielsetzungen ihre Rechtfertigung findet. Von dieser Linie abzuweichen, hätte einem konstanten Anliegen schweizerischer Politik widersprochen. Gerade im Mittleren Osten hat diese Politik in letzter Zeit ihre Nützlichkeit mehrfach erwiesen und Anerkennung gefunden. Es sei hier nur an die Rolle Genfs als Konferenzort, jene des IKRK und der für humanitäre Aktionen zuständigen Stellen des Politischen Departementes nach dem Oktoberkrieg erinnert. Unsere Befähigung, in einer Konfliktsituation zugunsten beider Seiten gute Dienste dieser Art zu leisten, beruht ganz wesentlich auf der Glaubwürdigkeit unseres neutralen Verhaltens. Diese wiederum schliesst eine Absage ein, in politischen Kontroversen für die eine und gegen die andere Seite Partei zu ergreifen, insbesondere wenn weder die eine noch die andere den Anspruch erheben kann, allein im Besitz der Wahrheit zu sein. Im vorliegenden Fall haben wir gemäss dieser Verhaltensregel ohne zu zögern und unbekümmert darum, ob unsere Stimmabgabe gefiel oder missfiel, dort Stellung bezogen, wo die Rechtslage klar war: in den Fragen der Streichung der Subvention von 24'000 Dollars und der Zugehörigkeit zu einer Regionalgruppe. Wo es sich hingegen um Probleme vorwiegend politischer Natur

handelte, hat es die Schweiz immer abgelehnt, sich zugunsten der einen Seite und gegen die andere auszusprechen. Aus dieser Haltung ergeben sich Verpflichtungen, die den Ermessensspielraum einer Delegation zwar nicht aufheben - dieser ist keineswegs so beschränkt, wie Herr Gut zu glauben scheint - ihm jedoch gewisse Grenzen setzen. Mit diesen Grenzen haben wir aber auch in Bern - im Bundesrat wie im Politischen Departement - dauernd zu rechnen, wenn wir die Disponibilität unseres Landes und die Glaubwürdigkeit seiner Neutralitätspolitik konsequent behaupten wollen.

An der letzten Generalkonferenz stellte sich ferner die Frage, welcher kontinentalen Regionalgruppe einige bis anhin nicht eingeteilte Staaten wie Kanada, die USA, Israel, Australien und Neuseeland angehören sollten.

Dem durchaus legitimen Wunsch der drei erstgenannten Länder entsprechend, stimmte die Schweiz für deren Aufnahme in die Regionalgruppe Europa. Der Entscheid war mit Stimmenmehrheit der an der Konferenz teilnehmenden Staaten zu fällen. Die Aufnahme Israels wurde abgelehnt. Von einem "Ausschluss" Israels aus der europäischen Regionalgruppe zu sprechen ist ungenau, da dieser Staat, sowenig wie die USA und Kanada, der Gruppe bisher angehört hatte. Gleichwohl ist der negative Entscheid ausserordentlich bedauerlich. Der israelischen UNESCO-Mitgliedschaft als solcher tut er indessen keinen Abbruch. Was die Bestellung des Exekutivrates betrifft, so bleibt Israel in der Wahlgruppe I eingeteilt, die Westeuropa, die USA, Kanada, Australien und Neuseeland umfasst. Einen Anspruch auf Teilnahme an Regionalkonferenzen jedoch kann Israel infolge seiner mangelnden Gruppenzugehörigkeit nicht geltend machen. Obschon die Bedeutung der regionalen Aktivitäten einer grundsätzlich auf weltweites Wirken ausgerichteten Organisation wie der UNESCO nur eine beschränkte ist, bleibt es doch sehr stossend, dass sich Israel als einziger langjähriger Mitgliedstaat in dieser Weise benachteiligt sieht und regionalen Konferenzen lediglich als Beobachter beiwohnen kann.

- 6 -

Schliesslich wurde der Generaldirektor der UNESCO in einer weiteren Resolution eingeladen, "die Tätigkeit der schulischen und kulturellen Institutionen in den besetzten arabischen Gebieten vollständig zu überwachen und mit den beteiligten arabischen Staaten sowie der Palästinensischen Befreiungsorganisation zusammenzuarbeiten zu dem Zweck, der Bevölkerung der besetzten arabischen Gebiete jede Möglichkeit zu sichern, ihr Recht auf Erziehung und Kultur geltend zu machen, um so ihre nationale Identität zu bewahren". Gegen den Grundsatz einer Inspektion des Erziehungswesens in den besetzten Gebieten durch die UNESCO hatte Israel bisher nichts einzuwenden, und Beamte der Organisation haben die Verhältnisse an Ort und Stelle denn auch eingehend studieren können. Indem die Forderung nach UNESCO-Kontrolle nun aber mit politischen Auflagen befrachtet wurde, hat sich die Situation erheblich kompliziert. Der Generaldirektor prüft gegenwärtig, wie der zitierte Text praktisch angewendet werden kann. Angesichts der zwischen Israel und seinen Nachbarn heute tatsächlich herrschenden politisch-militärischen Lage dürfte der Resolution kaum mehr als deklamatorische Bedeutung zukommen. Die Schweiz hat sich zu dieser Entschliessung politischen Charakters der Stimme enthalten.

Als Schlussfolgerung aus der hier vorgelegten Uebersicht über die Israel-Beschlüsse der letzten UNESCO-Generalkonferenz scheint sich die bereits vom Interpellanten selbst ausgesprochene Feststellung aufzudrängen, die UNESCO habe sich "zum Instrument einer machtpolitischen Auseinandersetzung gemacht". Bei näherem Zusehen wird man diesen Befund allerdings nüancieren müssen: die Organisation als solche hat ihre Politisierung nicht selbst herbeigeführt, vielmehr ist der Anstoss zu dieser Entwicklung von ihren Mitgliedsstaaten ausgegangen. Diese können ihr zwangsläufig eminent politisches Wesen nicht verleugnen, und verleihen daher einer intergouvernementalen Organisation fast unvermeidlich bis zu einem gewissen Grade einen politischen Charakter. Diese Tatsache lässt sich nicht nur in der UNESCO, sondern in allen Spezialorganisationen der UN seit langem feststellen. Was die UNESCO im speziellen



betrifft, so ist es insofern nicht überraschend, dass gerade sie dieser "Politisierungstendenz" in besonderem Masse ausgesetzt ist, als die schon von ihrer Zielsetzung her, die den Menschen und die Menschenrechte ins Zentrum ihres Aufgabenbereichs stellt, die am meisten "politische" und am wenigsten "technische" dieser Spezialorganisationen ist. Anlass zu Besorgnis gibt es nun allerdings, dass die Tendenz seit einiger Zeit immer stärker in Erscheinung tritt und gelegentlich ein Ausmass anzunehmen droht, das die Erfüllung der dieser Organisation auf ihren spezifischen Arbeitsgebieten gestellten sachlichen Aufgaben beeinträchtigen könnte. Ein weiterer Grund für diese exzessive Politisierung liegt wohl darin, dass die UNESCO - wie alle übrigen Organisationen des UN-Systems - heute zahlenmässig von Staaten dominiert wird, die ihre Unabhängigkeit erst vor verhältnismässig kurzer Zeit erlangt haben und sich daher noch in einem Stadium militanten Nationalismus befinden. Durch die jüngsten Entwicklungen im Rohstoff- und Energiesektor sieht sich eine Anzahl dieser Staaten in ihrem Selbstbewusstsein und Geltungsanspruch bestärkt, eine grössere Zahl aber ist dadurch erst recht in eine schwere wirtschaftlich-politische Existenzkrise gestürzt worden. Weder das eine noch das andere ist dazu angetan, ihnen eine massvoll-abgeklärte Beurteilung der Weltlage und ein besonders versöhnliches Auftreten in den internationalen Organisationen naheulegen.

Diese Diagnose eröffnet für ein dem Ideal der internationalen Verständigung im Geiste abendländischer Rechtstradition verpflichtetes Land wie das unsere keine unbedingt erfreulichen Zukunftsperspektiven. Der Bundesrat ist indessen der Ueberzeugung, dass es verfehlt wäre, sich dadurch im Willen zum aktiven Einsatz in den internationalen Organisationen beirren zu lassen. Wenn der Interpellant die Frage aufwirft, wie der Bundesrat "im Lichte unserer Politik der Neutralität, Solidarität und Universalität unsere zukünftige Mitarbeit in der UNESCO" sieht, so muss die Antwort in erster Linie lauten, dass die Maxime der Neutralität, Solidarität und Universalität ihren Sinn auch und gerade dort zu erweisen hat,

wo ihre Anwendung mit Unannehmlichkeiten verbunden sein kann, unser Mittun viel Geduld, ja sogar eine gewisse Selbstüberwindung erfordert und keine spektakulären Erfolge verspricht. Im übrigen sei nachdrücklich daran erinnert, dass Organisationen wie die UNESCO, auch wenn sie naturgemäss dauernd in Gefahr stehen, zum Spielball der politischen Aspirationen mancher ihrer Mitgliedstaaten zu werden, abseits aller lauten Publizität und mit oft erfreulichen Resultaten ihre eigentlichen, sachbezogenen Anliegen doch nach wie vor weiterverfolgen, woran der Interpellant nicht zu erinnern versäumt hat. So setzt die UNESCO beispielsweise in zahlreichen Entwicklungsländern ihr verdienstliches Alphabetisierungswerk und ihre Bemühungen um den Aufbau des Erziehungswesens fort. Andernorts verwendet sie sich mit Erfolg für die Rettung bedrohter Kulturdenkmäler. Auf diesen beiden wie auf verschiedenen anderen Gebieten leisten übrigens auch schweizerische Mitarbeiter der Organisation Vorbildliches. Schliesslich sei hervorgehoben, dass die 18. Generalkonferenz neben problematischen Resolutionstexten beispielsweise auch eine von der schweizerischen Delegation eingebrachte Entschliessung angenommen - und zwar einstimmig angenommen - hat, die Massnahmen zu einer wirksameren Verbreitung der Gedanken des humanitären Völkerrechts, insbesondere der Genfer Konventionen, vorsieht.

Einer Organisation wie der UNESCO den Rücken zu kehren, weil uns gewisse ihrer Entschliessungen missfallen mögen, hiesse unsererseits jene Masslosigkeit und Emotionalität an den Tag legen, die wir andern gerne zum Vorwurf machen. Wir haben die moralische Verpflichtung, innerhalb dieser und anderer internationaler Organisationen nach besten Kräften das Lager derjenigen zu stärken, die sich für positive Aufbauarbeit zugunsten konkreter Ziele einsetzen und einem nüchternen Ethos des Dienstes an der Sache die Treue halten. Es ist sicher ein gutes Zeichen, dass der neue Generaldirektor der UNESCO, Herr M'Bow, von den gleichen Ideen beseelt scheint. In seiner Antwort vom 7. Dezember 1974 auf die Kritiken vieler Intellektueller darunter auch etlicher Schweizer - der

- 9 -

Interpellant hat einige Namen genannt -, hat M'Bow unter anderem erklärt: "Ich glaube, dass wir stets die Bereitschaft zum Dialog aufbringen müssen, was voraussetzt, dass wir uns bemühen, so unmöglich es zunächst erscheinen mag, in geduldigen Absprachen einen Konsensus zu finden, der für eine Institution wie die UNESCO die goldene Regel darstellen sollte. Darum habe ich der Generalkonferenz als neu gewählter Generaldirektor meine feste Absicht bekundet, von nun an jedesmal, wenn es sich als nötig erweist, aus einer allzu bequemen Reserve hervorzutreten und mich dafür zu verwenden, die Standpunkte einander anzunähern, um soweit möglich zu einem allseitigen Einverständnis zu gelangen."

Ich glaube kaum betonen zu müssen, dass die schweizerische Delegation im Sinne einer permanenten Instruktion angehalten wird, diese Bemühungen des neuen Generaldirektors nach besten Kräften zu unterstützen.

Erlauben Sie mir schliesslich, eine letzte Bemerkung von Generaldirektor M'Bow zu zitieren, welche an jene Persönlichkeiten gerichtet ist, die ihren Namen unter die zahlreichen, wenig nüancierten Aufrufe in dieser Angelegenheit gesetzt haben: "Ich bedauere, dass aufgrund zum mindesten unvollständiger und oft verzerrter Informationen gewisse Persönlichkeiten es für richtig erachtet haben, scharfe Stellungnahmen zu unterzeichnen, wo sie sich doch als Intellektuelle vielmehr um den Dialog hätten bemühen sollen." - Die Feststellung scheint mir treffend.

Im Auftrag des Bundesrates habe ich mit diesen Ausführungen ausser der Interpellation von Herrn Gut auch die von Frau Josi Meier und Herrn Bräm eingereichten Einfachen Anfragen zum selben Thema beantwortet.

CONSEIL NATIONAL

Réponse verbale

(nouvelle version du 4.III.1975)

12163 Interpellation Gut du 25 novembre 1974

(XXXIX - 15) - 756 Question ordinaire Meier Josi du 25 novembre 1974

(XXXIX - 15) - 752 Question ordinaire Bräm du 25 novembre 1974

Relations avec l'UNESCOTexte de l'intervention

La dernière assemblée générale de l'UNESCO qui s'est tenue à Paris récemment a retiré tout appui financier à Israël et l'a exclu en même temps du groupe régional "Europe", auquel cet Etat appartenait jusqu'à présent.

En prenant ces décisions, l'UNESCO s'est faite l'instrument d'un affrontement politique; cette organisation a renié ainsi sa charte fondamentale.

Je demande au Conseil fédéral:

1. Quelle a été l'attitude de la délégation suisse lors des votes en question ?
2. Comment, à la lumière de notre politique de neutralité, de solidarité et d'universalité, le Conseil fédéral envisage-t-il la poursuite de notre collaboration avec l'UNESCO ?

Cosignataires

Allgöwer, Auer, Augsburg, Baumberger, Binder, Eng, Etter, Flubacher, Gautier, Generali, Gugerli, Hofer-Berne, Ketterer, Koller Arnold, Künzi, Martin, Masoni, Müller-Balsthal, Nef, Peyrot, Ribl, Rüegg, Schürch, Waldvogel, Weber-Arbon, Widmer.

## REPONSE DU CONSEIL FEDERAL

à l'Interpellation Gut du 25 novembre 1974

concernant les relations avec l'UNESCO

Le Conseil fédéral comprend fort bien que diverses décisions de la 18<sup>e</sup> conférence générale de l'UNESCO, tenue à la fin de l'année dernière à Paris, en relation avec Israël, aient causé des remous dans ce Conseil et dans l'opinion, voire provoqué de vives réactions. Il n'empêche que de nombreux jugements portés sur cette affaire témoignent d'une connaissance incomplète tant des problèmes que des résolutions qui sanctionnèrent les débats sur Israël. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral est heureux de l'occasion qui lui est offerte de revenir sur cette affaire et de vous présenter un exposé sur l'ensemble de la question.

Ainsi que l'interpellateur vient de le rappeler, la dernière conférence générale de l'UNESCO a voté des résolutions sur trois questions qui touchent l'Etat d'Israël: ces résolutions ont porté, dans l'ordre chronologique, premièrement sur les fouilles archéologiques israéliennes dans le secteur oriental de Jérusalem, deuxièmement sur la mise à jour de la composition des groupes régionaux et, troisièmement, sur le problème de l'éducation et de la culture dans les territoires occupés.

Pour ce qui concerne tout d'abord le problème de Jérusalem, il convient de rappeler d'abord qu'après l'occupation du secteur oriental de Jérusalem par Israël, lors de la guerre des six jours de 1967, l'UNESCO a été saisie de plaintes répétées en provenance des Etats membres arabes qui accusaient Israël d'entreprendre dans cette partie de la ville des fouilles archéologiques, ainsi que divers autres travaux publics qui entraînaient des modifications du paysage urbain. Depuis lors, de nombreuses résolutions, votées tant aux conférences générales de l'UNESCO qu'aux sessions du Conseil exécutif de cette Organisation ou encore aux assemblées générales des Nations Unies, ont invité Israël à cesser ses travaux

archéologiques et de génie civil. La résolution présentée lors de la dernière conférence générale de l'UNESCO par les pays arabes et contresignée par de très nombreux autres pays rappelait donc, dans un premier paragraphe du dispositif, l'existence de ces décisions antérieures. Dans un second paragraphe, elle condamnait Israël pour avoir purement et simplement ignoré ces décisions. Un troisième paragraphe enfin enjoignait à l'UNESCO de cesser toute assistance à Israël tant que cet Etat ne se soumettrait pas auxdites décisions. Concrètement, il s'agissait de priver Israël d'une aide de 24.000 dollars attribuée dans le cadre du programme dit de participation à la mise en oeuvre d'activités culturelles et pédagogiques. Cette somme n'avait jamais été destinée à subventionner les fouilles israéliennes condamnées depuis longtemps par l'UNESCO. Il n'y avait donc aucune relation directe entre la contribution de l'UNESCO à Israël et le problème des fouilles.

Je voudrais à ce propos observer que l'interpellateur part d'une prémisse erronée lorsqu'il estime que la suspension des 24.000 dollars n'est que la partie émergée de l'iceberg. Israël n'est pas, en dehors des 24.000 dollars, un bénéficiaire d'aide au plan de l'éducation, des sciences et de la culture. Je rappelle, au passage, qu'Israël verse à l'UNESCO, en tant qu'Etat membre, une cotisation qui constitue un multiple desdits 24.000 dollars. Peu importe.

Au moment du vote, la délégation suisse s'est inspirée des instructions générales qu'elle tenait du Département politique. Dans toute conférence de cette nature, où les délégations engagent leurs gouvernements, les votes doivent évidemment refléter les grandes lignes de la politique étrangère d'un pays. Sur le premier et le deuxième paragraphes de la résolution concernant les fouilles, la Suisse s'est abstenue. Il est notoire que tant la situation sur le terrain que les aspects juridiques sont d'une complexité extrême. Je rappelle que les pays arabes invoquent en leur faveur les dispositions de la "Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé", du 14 mai 1954, et que le statut

juridique et politique de Jérusalem est l'objet d'âpres controverses auxquelles la Suisse entend demeurer étrangère. On ne peut pas contester qu'Israël a constamment ignoré les résolutions sur les fouilles. Que celles-ci soient menées par des archéologues qualifiés, selon les témoignages mêmes d'experts qui ont été commis par l'UNESCO, est une chose. Les thèses arabes, en partie approuvées par l'ancien directeur général de l'UNESCO, M. Maheu, en sont une autre. J'ex-traits de l'article du "Monde" du 21 novembre dernier, auquel l'interpellateur a fait allusion, les passages que voici: "... l'éten- due des fouilles a perturbé l'aspect des lieux en lui enlevant beau- coup de son pittoresque. Elles apparaissent comme une plaie béante dans la chair de la ville. ... les modifications qui se sont pro- duites depuis 1967 dans l'aspect du site et dans l'atmosphère de la ville sont très sérieuses. Si cette évolution se poursuivait, la personnalité de Jérusalem, son charme unique, l'extraordinaire rayonnement physique de sa spiritualité seraient sans doute con- damnés à brève échéance." Quoi qu'il en soit de l'argument qu'Is- raël vise à créer un fait accompli dans les quartiers occupés, le véritable débat, de toute évidence, est politique. Qu'il recèle de surcroît des éléments historiques et religieux ajoute encore à son caractère explosif. En s'abstenant ici, la Suisse est demeurée dans la ligne qu'elle s'était tracée lors de tous les votes précé- dents.

J'en viens à la suspension de l'aide à Israël: notre dé- légation a voté contre. Elle a ensuite motivé son attitude dans une explication de vote, relevant que le propos des auteurs de la réso- lution ne trouvait aucun fondement juridique dans l'acte constitutif de l'UNESCO; qu'à l'évidence il n'existait aucune relation entre l'affectation des subventions dont on réclamait la suspension et les fouilles archéologiques incriminées; que la Suisse demeurait per- suadée que les organisations internationales se mettraient en con- tradiction avec leurs buts et affaibliraient de plus en plus leurs possibilités d'action si, à l'avenir, elles décidaient de réduire, voire de suspendre, leur coopération avec les Etats membres dont la politique serait contestée.

Lors du vote sur l'ensemble du texte qui aboutit à l'adoption de la résolution, la Suisse s'est abstenue. Elle s'est ainsi conformée à l'attitude qu'elle avait toujours adoptée quand Jérusalem était en jeu, attitude qui trouve sa justification tant dans l'imbroglie de la situation matérielle et juridique que dans les objectifs de notre politique de neutralité. Se déjuger aurait été contraire à un souci constant de notre politique; précisément au Moyen-Orient cette politique a prouvé maintes fois ces derniers temps son utilité et recueilli reconnaissance et approbation. Citons ici pour mémoire Genève comme lieu de conférences et, après la guerre d'octobre, le rôle du CICR et des services d'aide humanitaire du Département politique. Notre capacité d'offrir nos bons offices aux parties engagées dans un conflit repose essentiellement sur la crédibilité de notre neutralité, qui implique le refus de prendre parti, dans des controverses politiques, pour les uns contre les autres, particulièrement lorsque ni les uns, ni les autres ne peuvent prétendre détenir seuls la vérité. Appliquée au cas qui nous occupe, cette ligne de conduite nous a épargné toute hésitation à nous prononcer, sans nous soucier de plaire ou de déplaire, lorsque la situation de droit était claire: suspension de la contribution de 24.000 dollars, appartenance à un groupe régional. Lorsqu'il s'est agi, en revanche, de problèmes à prédominance politique, où les deux camps détenaient de solides arguments, la Suisse s'est toujours refusée à se prononcer en faveur de l'un plutôt que de l'autre. Les impératifs d'une telle attitude, sans mettre en cause la liberté d'appréciation d'une délégation, qui n'est pas du tout aussi limitée que le croit M. Gut, ne lui fixent pas moins des limites que nous connaissons d'ailleurs et pratiquons constamment à Berne aussi, au niveau du Gouvernement et du Département politique, dès l'instant que nous entendons faire prédominer, d'une manière continue, la disponibilité de notre pays ainsi que la crédibilité de sa politique de neutralité.

La dernière conférence générale a également été appelée à se pencher sur le cas d'Etats qui jusqu'alors n'appartenaient à



- 5 -

aucun groupe régional: Canada, Etats-Unis d'Amérique, Israël, Australie, Nouvelle-Zélande. Répondant au voeu parfaitement légitime des trois premiers pays, donc Israël compris, la Suisse s'est prononcée en faveur de leur intégration dans le groupe européen. La décision devait se prendre à la majorité des participants à la conférence. L'admission d'Israël fut rejetée. S'il est inexact de parler "d'exclusion d'Israël du groupe européen" puisque ce pays, pas plus que le Canada et les Etats-Unis, n'avait jamais fait partie du groupe, cette mesure n'en est pas moins des plus regrettables. Et cela, quand bien même elle n'a pas affecté en soi la qualité de membre d'Israël qui, au demeurant, continue d'être classé pour les élections au Conseil exécutif dans le groupe qui comprend l'Europe occidentale, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et la Nouvelle-Zélande. S'il ne faut pas s'exagérer la signification des conférences régionales d'une organisation à vocation universelle, il n'en demeure pas moins qu'Israël s'est vu refuser la faculté d'y participer en tant que membre à part entière. Elle a le droit, en revanche, d'assister à toutes les séances en qualité d'observateur. La non-appartenance à un groupe, sans du tout confiner à l'exclusion de l'Organisation, n'en comporte pas moins un handicap d'autant plus discriminatoire qu'Israël se trouve être le seul membre ancien de l'UNESCO à en être affecté.

Enfin, une dernière résolution invitait le directeur général de l'UNESCO à "surveiller complètement le fonctionnement des institutions éducatives et culturelles dans les territoires arabes occupés, et à coopérer avec les Etats arabes intéressés et l'Organisation de libération de la Palestine, en vue d'assurer aux populations des territoires arabes occupés tous les moyens de jouir de leur droit à l'éducation et à la culture de manière à préserver leur identité nationale". Israël ne s'était jamais opposé au principe d'une inspection, par l'UNESCO, de l'éducation en territoires occupés. Aussi des fonctionnaires de l'Organisation ont-ils pu étudier la situation scolaire sur place et d'une manière approfondie. Mais le fait qu'à l'exigence d'un contrôle par l'UNESCO se

- 6 -

soient ajoutées des conditions d'ordre politique a naturellement compliqué la situation. Le directeur général de l'UNESCO est en train d'examiner les modalités d'application pratique du texte. Les choses étant ce qu'elles sont entre Israël et ses voisins, on ne peut guère attribuer qu'une signification déclamatoire à cette résolution politique, sur laquelle la Suisse s'est abstenue.

En conclusion de cet exposé sur les décisions qu'a prises la dernière conférence générale de l'UNESCO à l'égard d'Israël, un fait semble s'imposer, comme l'a relevé déjà l'interpellateur: "L'UNESCO s'est faite l'instrument d'un affrontement politique." A y regarder de plus près, cette constatation mérite néanmoins d'être nuancée: C'est moins en effet l'Organisation qui enfante la politisation que les Etats membres qui l'engendrent. Ces derniers ne peuvent, par la force des choses, répudier leur nature essentiellement politique. Jusqu'à un certain point, ils confèrent presque inévitablement un caractère engagé à toute organisation intergouvernementale. Ce phénomène, qui tend à dresser bloc contre bloc, est notoire depuis longtemps hélas au sein de la famille des Nations Unies, et non seulement à l'UNESCO. Il n'est pas étonnant que celle-ci y soit spécialement sujette: Avec l'homme et les droits de l'homme au centre de ses préoccupations, elle est la plus "politique" et la moins "technique" des organisations spécialisées. Ce qui préoccupe sérieusement, c'est que cette tendance s'accroisse toujours davantage et menace parfois de prendre des dimensions qui peuvent nuire à l'exécution des tâches concrètes fixées à l'Organisation dans ses domaines propres. Une autre raison de cette politisation excessive est la prédominance numérique à l'UNESCO - comme dans toutes les autres organisations du système des Nations Unies - d'Etats nouvellement promus à l'indépendance, qui se trouvent encore au stade du nationalisme militant. Les récents développements dans le secteur de l'énergie et des matières premières ont renforcé l'assurance de certains et précipité un bien plus grand nombre d'autres dans une crise qui touche à leur existence même. Aucun de ces deux destins n'est de nature à susciter un jugement

pondéré de la situation mondiale, ni, hélas, à promouvoir un esprit de conciliation au sein des organisations internationales.

Un tel diagnostic ouvre des perspectives d'avenir assez peu réjouissantes à un pays tel que le nôtre, voué à la compréhension internationale dans la tradition occidentale. Le Conseil fédéral n'en est pas moins convaincu que notre volonté de participer activement au travail des organisations internationales ne saurait en souffrir. Lorsque l'interpellateur soulève la question de savoir comment le Conseil fédéral envisage "à la lumière de notre politique de neutralité, de solidarité et d'universalité... la poursuite de notre collaboration avec l'UNESCO", la réponse doit être que notre maxime trouve précisément sa pleine signification lorsque son application peut provoquer des désagréments, exiger de nous beaucoup de patience, voire même une certaine abnégation, et cela sans succès spectaculaire en contrepartie. Rappelons au demeurant que des organisations telles que l'UNESCO, même si elles courent constamment le danger de faire le jeu de certains Etats membres, se consacrent aujourd'hui comme naguère à leur tâche spécifique et concrète, à l'écart de toute publicité, et souvent avec des résultats réjouissants, que l'interpellateur a bien fait de rappeler tout à l'heure. Il n'y a pas de doute que l'UNESCO poursuit dans de nombreux pays du tiers monde une oeuvre bénéfique d'alphabétisation et d'aide aux infrastructures de l'éducation. Ailleurs, elle s'applique avec succès à sauver des chefs-d'oeuvre en péril. Dans ces domaines comme dans d'autres, nous sommes heureux que des collaborateurs suisses de l'Organisation s'emploient et continueront à s'employer d'une manière exemplaire. Je voudrais relever enfin qu'à côté de textes contestables la 18<sup>e</sup> conférence générale a également adopté - et même à l'unanimité - une résolution présentée par la délégation suisse, qui vise à vulgariser plus efficacement les notions du droit humanitaire international, et singulièrement celles des Conventions de Genève.

Tourner le dos à une organisation comme l'UNESCO parce que certaines de ses décisions nous déplaisent serait faire preuve du manque de mesure et de l'émotivité que nous reprochons à autrui.

- 8 -

Nous avons le devoir moral, au sein de cette Organisation tout comme au sein des autres, de renforcer au mieux de nos moyens le camp de ceux qui s'engagent pour un travail positif et constructif au service de buts concrets et qui demeurent fidèles à la foi que suppose l'attachement à une cause. Il est certainement de bon augure que le nouveau directeur général de l'UNESCO, M. M'Bow, paraisse animé des mêmes sentiments. Répondant, le 7 décembre dernier, aux critiques de beaucoup d'intellectuels, parmi lesquels quelques Suisses éminents dont M. Gut a cité les noms, il a déclaré entre autres: "J'estime que nous avons besoin d'une disponibilité permanente au dialogue, ce qui suppose que nous nous efforcions, même si cela paraît de prime abord impossible, de chercher par une concertation patiente le consensus qui devrait être la règle d'or d'une institution comme l'UNESCO. C'est pourquoi, en tant que directeur général nouvellement élu, j'ai indiqué à la conférence générale ma ferme intention de sortir désormais et chaque fois que cela sera nécessaire, d'une réserve trop facile pour m'employer à rapprocher les points de vue afin de parvenir autant que possible à l'accord le plus général."

J'espère n'avoir pas besoin de dire que la délégation suisse aura pour instruction permanente d'appuyer du mieux de ses forces les efforts du nouveau directeur général.

Vous me permettrez, enfin, de citer cette dernière remarque de M. M'Bow à l'adresse des personnalités qui ont signé, dans cette affaire, tant d'appels peu nuancés: "Je regrette que, sur la foi d'informations pour le moins incomplètes et souvent déformées, des personnalités aient cru devoir souscrire à des prises de position aussi tranchées, alors que leur qualité d'intellectuels aurait dû plutôt les porter au dialogue." Le propos est pertinent.

En répondant à M. Gut, ainsi qu'il m'a chargé de le faire, le Conseil fédéral a également répondu aux Questions ordinaires déposées à ce même sujet par les Conseillers nationaux Josi Meier et Bräm.