

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
Der Generalsekretär

Bern, den 31. Januar 1978

Völkerrechtsdirektion

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Verwaltungsdirektion

Politische Abteilung I

Politische Abteilung II

Politische Abteilung III

Protokoll

Information und Presse

Politisches Sekretariat

Finanz- und Wirtschaftsdienst

Auslandschweizerangelegenheiten

Integrationsbüro

Sekretär des Departementvorstehers

| | | | | | | | |
|-------------|--------------|----------|--|----|--|--|--|
| an | MS, G, S, HJ | | | | | | |
| Datum | 2.2. | | | | | | |
| Visa | h h | | | | | | |
| EPD | | 02.02.78 | | -9 | | | |
| Ref. A. 150 | | | | | | | |

Ich habe heute im Einvernehmen mit Herrn Bundesrat Graber Herrn Bundesrat Aubert die beiliegenden Texte über die Hauptprobleme unseres Departementes übergeben. In der Meinung, dass diese Dokumentation auch für Sie von Interesse sein dürfte, lasse ich Ihnen ein Exemplar davon zugehen.

Die im Abschnitt der Politischen Abteilung III erwähnten Beilagen sind hier nicht beigefügt. Interessenten können sie jedoch bei der Abteilung einsehen.

Weitnauer

(Weitnauer)

Beilage erwähnt

T a b l e d e s m a t i è r e s

(Exposés préparés pour Monsieur le
Conseiller fédéral Pierre AUBERT)

1. Programme de rencontres

2. Secrétariat politique:

- I. Tour d'horizon
- II. Moyen-Orient
- III. Situation politique dans la Corne de l'Afrique
- IV. Situation politique en Rhodésie
- V. La situation en Namibie
- VI. Panorama de la situation politique en Amérique latine
- VII. Les traités sur le Canal de Panama

3. Direction politique, Div. I:

- I. Schweiz - Italien
- II. Schweiz - USA, Atlantische Beziehungen
- III. Beziehungen der Schweiz zu den Ostblockstaaten

4. Direction politique, Div. II:

- I. Die Schweiz und Rhodesien
- II. Die Schweiz und Südafrika
- III. La Suisse et le conflit du Moyen-Orient
- IV. La Suisse et la question de l'ex-Sahara espagnol
- V. La Suisse et l'Algérie
- VI. La Suisse et les Etats non-alignés

5. Direction politique, Div. III:

Note sur l'ensemble des problèmes traités par la division III.

I. Nations Unies

- 1) Relations de la Suisse et des Nations Unies (voir aussi annexes I et II)
- 2) Problèmes politiques affectant les relations de la Suisse et des Nations Unies
 - Afrique du Sud (pour mémoire)
 - Rhodésie (pour mémoire)
- 3) Siège de Genève
 - Accords de siège
 - FIPOI
 - Problème Genève - Vienne

II. Conférences internationales et organisations spécialisées

- Conférences internationales
- UNESCO (Annexe III, p. 2)
- Retrait des Etats-Unis de l'OIT (Annexe IV)

III. Droit humanitaire

- Conférence sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire (Annexe V)
- Armes causant des maux superflus
- Suites de la motion Schmid (Annexe VI)

IV. C I C R

Construction d'un bâtiment pour l'Agence centrale de recherche

V. Politique culturelle (Annexe III)

VI. Affaires scientifiques

CERN

ESA

6. Direction du droit international public:
 - I. Allgemeine Aufgaben der DVR
 - II. Die wichtigsten zur Zeit in der DVR hängigen Probleme

7. Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA):
 - I. Organisation de la DDA
 - II. Champs d'activités des trois divisions
 - III. Quelques traits caractéristiques de la DDA
 - IV. Préoccupations actuelles de la DDA

MA/gy

PROGRAMME DE RENCONTRES

Le programme de rencontres et de visites à l'extérieur ci-joint appelle les commentaires suivants :

Remarques d'ordre général

Votre programme d'échange de visites est, heureusement, sujet à peu de contraintes. Seules sont fixées indépendamment de nous les dates des réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et de la réunion ministérielle de l'OCDE.

Cependant, des échanges annuels ont été convenus au niveau ministériel avec trois pays voisins, l'Autriche, la France et la République fédérale d'Allemagne. Au niveau des vice-ministres ou secrétaires généraux, il est prévu des échanges annuels avec l'Autriche, la République fédérale, la France, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la Suède, l'Italie et l'URSS.

En outre, diverses invitations lancées par M. Graber ou adressées à lui doivent être honorées : visites du Premier Ministre grec Caramanlis et des MAE de Pologne, de Yougoslavie; voyage à Rome.

- 2 -

Dans le Tiers Monde, nous vous proposons de présider pendant la période envisagée une conférence de nos ambassadeurs en Amérique latine. Cette conférence pourrait avoir lieu soit à Rio de Janeiro, soit à Lima ou à Caracas, à une date qui reste à fixer soit en automne de cette année, soit plutôt au printemps de 1979.

Afin de compléter le tableau, le programme de rencontres du Secrétaire général est également annexé.

En règle générale, je pense qu'il m'incombe pendant vos absences d'assurer ici la permanence. Je suggère cependant deux exceptions dans les cas de Washington et Moscou.

Conseil de l'Europe

Celui-ci est mentionné pour mémoire. Les dates des réunions du Comité des Ministres ne dépendent en effet pas de nous.

Autriche

Une tradition autrichienne veut que chaque nouveau ministre des affaires étrangères fasse en Suisse sa première visite à l'extérieur. Il n'existe aucune tradition semblable chez nous. Cependant, le temps est venu de rendre la visite de M. Pahr, qui a eu lieu en février 1977. Sans vouloir à notre tour créer une tradition, nous ne voyons aucune raison d'éviter que votre premier but de visite soit Vienne. Le MAE autrichien serait invité à Berne un an plus tard.

Italie

Ce pays est, de tous ceux avec lesquels nous entretenons des relations, celui avec lequel nous avons les problèmes les plus nombreux et peut-être les plus délicats. Les Italiens nous ont demandé de faire avec eux une revue d'ensemble des problèmes bilatéraux. A un premier stade, le Secrétaire général du MAE, M. Malfatti, doit pour cela venir me voir au début de février. Cette visite devrait permettre un premier débroussaillage d'où devrait résulter une meilleure atmosphère au moment où vous répondrez vous-même à l'invitation qui vous a été adressée par les Italiens (en juin, selon notre proposition). Peut-être devrions-nous nous préparer à accepter le principe de rencontres annuelles au niveau ministériel avec l'Italie comme avec les autres pays voisins. Nous proposons donc d'inviter M. Forlani en novembre 1979.

France

La diplomatie française tient à ce que la visite faite à Paris en mars 1977 par M. Graber soit rendue avant l'été de cette année. L'invitation serait lancée après les élections françaises de mars. Contre-visite suisse à Paris prévue en avril 1979.

Grèce

Le premier ministre Caramanlis était attendu en Suisse en avril 1977. Il se décommanda à brève échéance pour raisons de santé. Par la suite, la campagne électorale en Grèce, suivie de l'organisation d'un nouveau ministère, puis, du côté

- 4 -

suisse, le changement à la tête du Département politique, amenèrent des renvois successifs. Notre Ambassade à Athènes dit que M. Caramanlis restera très occupé pendant les premiers mois de l'année, mais une invitation pour juillet semble opportune.

Pologne

M. Wojtashek est invité en Suisse. Il désirait venir pendant la foire de Bâle. Cependant, quand il a appris que M. Graber s'en allait, il a fait savoir qu'il comprendrait très bien que son successeur désirât d'abord se mettre au courant des dossiers.

Yougoslavie

L'invitation au MAE est également pendante. Nous avons récemment demandé à notre ambassade à Belgrade de faire patienter M. Minic.

Allemagne de l'Ouest

Le principe des rencontres annuelles demande que la visite faite à Berne en septembre dernier par MM. Scheel et Genscher soit rendue à l'automne prochain. M. Genscher serait de nouveau invité à Berne pour l'automne suivant.

- 5 -

Suède

Nous devons rendre l'invitation qui avait permis à M. Graber de se rendre à Stockholm. Nous proposons de recevoir Mme Söder en octobre 1978.

Hongrie

Les Hongrois insistent fortement pour que vous vous rendiez en Hongrie. Il paraîtrait judicieux, afin de ne pas les vexer, d'inviter le MAE à Berne. Nous proposons de le faire pour novembre prochain.

Belgique

Nous sommes redevables d'une invitation au MAE belge. Nous proposons de le recevoir au début de 1979.

Etats-Unis

Quand il s'est résolu à donner sa démission, M. Graber envisageait une visite à Washington. Nous proposons que vous réalisiez ce projet au printemps 1979, accompagné du sous-signé, qui, pour sa part, se rend chaque automne à Washington et New York.

Finlande

Une visite à Helsinki visant à intensifier nos relations avec la Finlande pourrait être envisagée, nous semble-t-il, au printemps 1979.

- 6 -

URSS

Une première visite à Moscou était un autre projet de M. Graber. Vous y êtes invité également. Nous vous proposons de le réaliser en mai 1979, accompagné du soussigné.

Grande-Bretagne

M. Graber s'était rendu à Londres en février 1972 (en rapport avec l'inauguration de la nouvelle ambassade). La visite fut rendue en mai 1973 par Sir Alec Douglas-Home. Il me paraît que ces contacts devraient reprendre.

Bulgarie

Depuis longtemps, M. Graber a accepté en principe une invitation à se rendre à Sofia. Nous ne saurions cependant donner la priorité à cette visite. Je crois avoir réussi à faire comprendre à l'ambassadeur de Bulgarie que la Suisse n'a que sept hommes politiques à la tête de l'administration, qu'ils sont donc très occupés, etc. La visite devra cependant avoir lieu, mais après celle à Moscou.

LE SECRETAIRE GENERAL

A. Weitnauer

PROGRAMME DE RENCONTRES

(à proposer au nouveau Chef du Département politique
pour 1978 et la première moitié de 1979)

| | <u>à Berne</u> | <u>à l'extérieur</u> |
|---------------|----------------------|----------------------|
| 1978 | | |
| Avril (26-28) | | Strasbourg (C.E.) |
| Mai | | Vienne |
| Juin | | Rome |
| Juin | France (Guiringaud?) | Paris (OCDE) |
| Juin | | |
| Juillet | Grèce (Caramanlis) | |
| Septembre | Pologne (Wojtashek) | |
| Septembre | Yougoslavie (Minic) | |
| Octobre | | Bonn |
| Octobre | Suède | |
| Novembre | Hongrie (Puja) | |
| Novembre (23) | | Strasbourg (C.E.) |
| 1979 | | |
| Février | Belgique (Simonet) | |
| Mars | | Washington |
| Avril | Finlande | |
| Avril | | Paris |
| Mai | | Moscou |
| Mai | Autriche (Pahr) | |
| Juin | | Londres |
| Octobre | | Sofia |
| Octobre | RFA (Genscher) | |
| Novembre | Italie (Forlani) | |

PROGRAMME DE RENCONTRES

Du Secrétaire général du Département politique fédéral
pour 1978 (état provisoire en date du 9 janvier 1978)

| | <u>à Berne</u> | <u>à l'extérieur</u> |
|----------------------------|--|-----------------------------|
| Janvier | M. Haferkamp (C.E.E) | |
| Février | M. Deniau (France) M. Malfatti (Italie) | |
| Mars | | Belgrade CSCE |
| Avril | M. van Well (RFA) | |
| Avril | | La Haye |
| Mai | | Stockholm |
| Mai | | Helsinki |
| Juin | | Moscou |
| Juillet (début) | | Berlin DDR |
| Juillet | M. Tsvetkov (Bulgarie) | |
| Septembre (2e moi- tié) | | Vienne |
| Octobre (début) | M. Elekdag (Turquie) | |
| Octobre | | Washington-New Yo Ottawa |
| Novembre | | Londres |

Une date pour M. Gliga (Roumanie) devra être trouvée quand les relations se seront normalisées.

p.B.58.06.2.1. - CJ/bi
p.B.58.04.

Le 16 janvier 1978

T O U R D ' H O R I Z O N

Le monde au début de 1978

I. Remarques générales

Il paraît utile de commencer cet exposé par un examen rapide des tendances générales dans les trois principaux groupes d'Etats.

A. Les pays industrialisés occidentaux

Ils ont traversé, pendant un quart de siècle, une période de forte croissance, d'abord spontanée, puis fortement encouragée par l'Etat. Les promesses de l'ère industrielle (consommation de masse, "welfare-state") ont ainsi été réalisées, en même temps que l'avance par rapport au Tiers Monde prenait une ampleur toujours plus grande. Avant même la récession, qui n'a pas étonné après les excès des débuts des années 70, et qui s'est trouvée aggravée par la hausse du prix du pétrole, on sentait une inquiétude face au développement jugé trop unilatéral de l'économie, un sentiment d'angoisse face à la perte redoutée d'un cadre de vie familial et rassurant. La conjonction de la récession avec une vie culturelle a évidemment créé des doutes quant à la nature de la future reprise et un sentiment accru d'insécurité; le fait que le recul économique ne peut simplement être combattu par des méthodes "keynesiennes" et que la reprise elle-même ne diminuerait que

peu le chômage, paralyse l'esprit d'entreprise et l'imagination politique. Le marasme a d'abord bloqué les efforts d'intégration européenne et d'autres actions collectives, il menace aujourd'hui de ramener le système économique des pays occidentaux à des pratiques depuis longtemps dépassées. Le protectionnisme croît, notamment dans le textile et l'industrie de l'acier, le provincialisme politique s'est manifesté à propos des élections européennes, de l'adhésion des pays méditerranéens à la CEE et dans l'évolution des partis communistes; le manque de mobilité intellectuelle et de mobilité tout court caractérise les réactions à la crise. Enfin, le terrorisme, réaction de groupuscules qui ont pris naissance au sein d'une nombreuse jeunesse désorientée, est, à sa façon, une réponse à la stagnation politique et économique.

B. Les pays socialistes

Le conflit sino-soviétique a fait apparaître deux groupes: un groupe occidental comprenant l'URSS et ses satellites, un groupe oriental avec la Chine, la Corée et les pays d'Indochine.

Le groupe occidental a pour caractère une forte croissance industrielle, obtenue par un développement autoritaire et forcé de l'industrie lourde au détriment de l'agriculture, de la consommation et des services. Les inégalités régionales sont considérables; le retard de l'URSS sur les autres pays notamment, qui freine les possibilités de réforme dans tout le bloc, est dû à d'anciennes distorsions institutionnalisées et devenues par là intouchables et à une extension pathologique du secteur militaire.

Une crise monte lentement, qui revêt un double caractère: les économies rigidelement planifiées se montrent impuissantes à progresser suffisamment lorsque la diversification de la production s'impose, en particulier lors d'un accroissement des revenus des particuliers, et qu'il convient de s'adapter à ce nouveau marché. Une rarefaction des facteurs de production (main-d'oeuvre, matières premières), qui peut être attendue dans les années 1980, va imposer un effort de rationalisation et de limitation du gaspillage dont les bureaucraties sclérosées ne sont guère capables.

L'effort persistant de contrôler par le moyen de l'Etat et du parti l'ensemble des activités sociales a éliminé la société comme facteur spontané de progrès et conduit à une apathie totale de larges couches sociales, menées passivement par des cadres entièrement bureaucratisés. Les "dissidents", qui représentent une opposition plutôt morale que politique contre certains excès du régime et n'ont pas de projet alternatif précis, sont plus occupés à défendre leurs propres possibilités d'action contre la petite guerre administrative à laquelle ils sont en butte, qu'à exercer une influence positive. L'écho qu'ils rencontrent est plutôt limité, sauf en Pologne, et, même dans ce dernier pays, les revendications matérielles ont le pas sur celles de la politique.

La direction "d'âge mûr" de l'Union soviétique, qui doit son accession à la grande purge de 1937-38 et se trouve dans les cercles intérieurs du pouvoir depuis trente ans et plus, va quitter la scène d'ici deux ou trois ans. Il est impossible de faire des pronostics sur les successeurs qui vont se trouver face à de nombreux problèmes avec une légitimité encore affaiblie.

Cette crise de succession coïncide plus ou moins avec celle de la Chine, où les problèmes, comme dans le reste du groupe oriental, ont une dimension plus culturelle que politique ou même économique (malgré les difficultés présentes des pays indochinois). Il s'agit en réalité de pays du Tiers Monde à la recherche de leur identité et qui ne peuvent la trouver dans la doctrine communiste qu'au prix d'une révision profonde de cette dernière. En Chine, la présence d'une importante classe d'intellectuels non communistes donne une coloration particulière aux choix qui devront être faits.

C. Le Tiers Monde

C'est le groupe le moins homogène. Il est composé de pays en état de crise durable, celle-ci étant sociale dans les pays d'Amérique latine et essentiellement culturelle en Asie et en Afrique. L'incapacité des civilisations traditionnelles à répondre au défi du monde moderne conduit à un effort de progrès précipité, souvent en rejetant le modèle occidental, car c'est l'Occident qui est à l'origine de la crise.

Le Tiers Monde tente de s'organiser sur la base d'intérêts communs supposés (lutte anti-impérialiste, contre le racisme, le néocolonialisme, etc.), qui ont trouvé leur expression dans le catalogue d'exigences contradictoires intitulé "Programme intégré pour un nouvel ordre économique mondial". En fait, on peut distinguer, économiquement parlant, quatre groupes de pays en voie de développement, dont les objectifs réels sont largement diver-

gents: les pays gros producteurs de matières premières (surtout pétrole, mais aussi phosphates, cuivre, café, etc.) qui disposent ou peuvent espérer disposer d'importantes ressources en devises, les pays en voie d'industrialisation, pour qui le problème est aujourd'hui l'accès aux marchés occidentaux, les pays non encore industrialisés et ceux qui ne le seront sans doute jamais. Pour l'instant, le front est solide, car il a un caractère essentiellement politique.

La solution des problèmes culturels est dans une impasse. Elle a d'ailleurs été négligée sous l'influence de conceptions et de finalités essentiellement économiques et de doctrines purement matérialistes. La situation politique aussi, qui a donné l'avantage à des dictatures souvent appuyées sur un parti unique à idéologie sommaire et étrangère à la mentalité locale, a été extrêmement défavorable à un débat culturel productif. Le développement économique est déjà très inégal et rendu encore plus incertain par la récession dans les pays industrialisés. Il a d'ailleurs déjà souvent précipité des réactions brutales liées à la crise culturelle et qui se traduisent par des explosions de violence destructive. Ce phénomène va de pair avec la radicalisation des élites nouvelles et l'apparition de théories révolutionnaires extrêmes (Cambodge, Ethiopie, Afrique du Sud). Enfin, les vieilles tensions raciales et intertribales, exploitées mais en même temps tenues en échec par les puissances coloniales, ont repris de leur virulence.

II. Les relations entre les principaux groupes

A. Les relations entre l'Est et l'Ouest

Elles sont toujours encore placées officiellement sous le signe de la "détente", on serait plutôt tenté de dire du non-retour à la "guerre froide". La percée diplomatique réalisée par les premiers accords SALT, les "Ostverträge" et l'Acte final d'Helsinki, s'est traduite par un considérable accroissement des exportations occidentales (et de l'endettement des pays de l'Est), mais par très peu de progrès dans les autres domaines. En particulier, l'Ouest doit déplorer que les pays socialistes persistent dans une politique de censure et de répression à l'égard de leurs intellectuels. Les pays de l'Est, de leur côté, regrettent que la "détente politique" n'ait pas été suivie par la "détente militaire".

Entre les Etats-Unis et l'URSS, les relations ont un caractère planétaire. Elles portent d'abord sur l'équilibre des armements stratégiques, un jeu qui intéresse le monde entier, mais auquel jusqu'ici seuls les Grands participent réellement. La nouvelle administration américaine a quelque peu changé les données en insistant pour une réduction et en accélérant certains programmes. La première surprise passée, les pourparlers se déroulent normalement. Les points saillants sur lesquels des solutions nouvelles doivent être trouvées sont la "zone grise" entre les armes stratégiques et "de théâtre d'opérations", un sujet qui intéresse particulièrement les Européens, et la question des facteurs qualitatifs

(précision, charge utile, etc.). Plus généralement, les SALT se heurtent à la difficulté du contrôle des nouveaux engagements qui pourraient être pris. Les progrès réalisés dans les pourparlers sont un signe de la volonté politique de maintenir le dialogue.

Dans le domaine des droits de l'homme, après quelques inquiétudes, l'URSS a pu se convaincre que la politique américaine ne visait pas à "changer le système".

La coopération régionale entre les deux Grands se manifeste au sein de la CSCE, dans l'Océan Indien, et, en principe, au Moyen-Orient. L'Afrique et l'Extrême-Orient restent des zones de compétition.

Le premier élément des relations entre Etats européens est l'équilibre, plus ou moins maintenu, entre les forces de l'Alliance atlantique et celles du Pacte de Varsovie. Les MBFR paraissent pour le moment embourbés. La coopération économique, encouragée par la CSCE, est active tant bilatéralement qu'au sein de l'ECE (Commission économique pour l'Europe, Genève). La CEE va ouvrir des négociations avec le CAEM (Conseil d'assistance économique mutuelle). A part les résultats satisfaisants dans le domaine des réunions de familles, les contacts personnels prévus par l'Acte d'Helsinki n'ont fait que peu de progrès. Le problème des droits de l'homme a été relancé par les mesures prises à l'Est contre les dissidents. Bien que les gouvernements occidentaux aient insisté à Belgrade sur le respect des engagements pris à Helsinki, il n'a pas affecté sérieusement les relations entre l'Est et l'Ouest du continent.

Les relations inter-allemandes, un bon baromètre du climat politique européen, restent soumises à des sautes d'humeur plus ou moins brusques.

L'URSS regarde avec méfiance des efforts entrepris localement en Europe et englobant ses protégés. C'est ainsi qu'elle a paralysé les initiatives grecques dans le domaine de la coopération balkanique, qui avait pris un départ prometteur.

B. Les relations Nord - Sud

Ce sont des relations entre le fort et le faible, le riche et le pauvre, celui qui est orgueilleux de sa réussite et celui qui est humilié par son retard. Au-delà de la nécessité d'un fonctionnement plus équitable de l'économie mondiale, c'est donc un problème psychologique. Le Sud compense sa faiblesse par des revendications étendues, par son ton militant, par une solidarité politique rigoureuse; il cherche à surpasser, par l'application de recettes politiques considérées comme "progressistes", un Nord qualifié de réactionnaire, tout en craignant de perdre son identité soit à la culture "impérialiste" occidentale, soit au profit de la "tabula rasa" révolutionnaire.

Le nouvel ordre économique mondial n'est pas un système capable de fonctionner, encore moins d'améliorer réellement la condition des pays en voie de développement, c'est un programme politique. Son caractère "étatiste" et "dirigiste" en fait, aux yeux de ses partisans, un pro-

gramme de progrès. Les contradictions et les pertes qui en résultent pour certains pays en développement doivent, pense-t-on, être supportées par l'Occident. De son côté, le Nord, si efficace dans la pratique, n'a pas su non plus présenter un modèle plus juste et en même temps réaliste. Il a tendance à s'accrocher à la défense, quoi qu'il puisse en coûter, de certaines positions.

La Conférence de Paris (CCEI), qui a tenté l'expérience d'un dialogue dans un cercle limité, s'est terminée par un "non-échec". Aujourd'hui, une négociation partielle est en cours à la CNUCED, tandis que le nouveau comité plénier de l'Assemblée générale des Nations Unies, chargé de cette question, va se réunir prochainement. C'est un long effort qui se poursuit.

Le Sud organisé pour le dialogue rejoint les positions des pays non-alignés; il est un volet de ce que l'on appelle un peu injustement la "majorité automatique" de l'ONU, qui se montre particulièrement sévère pour certains protégés de l'Occident. Ces positions ne peuvent être séparées de la grande controverse sur l'ordre économique.

C. Les pays socialistes et le Tiers Monde

Lénine est un des génies tutélaires de l'émancipation des peuples coloniaux. Staline, après son échec en Chine, s'était totalement désintéressé de ces régions. Krouchtchev y a vu surtout la chance de créer des difficultés aux Occidentaux. Brejnev et son équipe sont les premiers à y avoir agi en fonction d'une conception globale de la politique étrangère soviétique.

- 10 -

Tout en rejetant entièrement la responsabilité du sous-développement sur les "impérialistes", l'URSS s'est montrée disposée à apporter une aide économique assez substantielle à l'origine. Après certains déboires, cette aide a progressivement diminué avec les années. Elle est aujourd'hui tout à fait secondaire par rapport à l'aide militaire.

L'URSS et ses satellites ont aujourd'hui une position prudente dans le dialogue Nord-Sud; ils appuient, certes, le nouvel ordre économique, exactement comme ils encouragent les expériences socialistes dans les pays du Tiers Monde. Ils cherchent cependant à éviter les conséquences désagréables qui pourraient en résulter pour eux. Ils n'avaient pas été invités à la Conférence de Paris, mais parmi les pays du Tiers Monde le sentiment croît qu'ils doivent être mis en face de leurs responsabilités.

En fait, jusqu'à présent, les 77, comme le groupe plus restreint des pays non-alignés, étaient moins intéressés à mettre les pays socialistes sous pression dans ce domaine qu'à profiter autant que possible de leur appui politique. Les voix des pays socialistes contribuent à l'isolement des pays occidentaux à l'Assemblée générale des Nations Unies et leurs propositions donnent plus de poids aux exigences du Tiers Monde.

Une évolution se dessine aujourd'hui à la suite des événements d'Afrique. A côté des attaques contre l'impérialisme, on entend de plus en plus parler de lutte contre l'ingérence des grandes puissances. Pour l'instant, seuls la Conférence des non-alignés et le Sommet de l'OUA à Libreville ont voté des résolutions à ce sujet. Mais la

tendance est claire. Pour éviter qu'elle ne lui nuise, l'URSS devra faire un effort supplémentaire dans le dialogue Nord-Sud.

La Chine se considère aujourd'hui comme un pays du Tiers Monde. Elle a eu un succès marqué dans ses programmes de coopération technique, mais beaucoup moins dans sa politique. Elle suit en ce moment une ligne assez prudente, essentiellement caractérisée par l'anti-soviétisme. Elle soutient avec une certaine modération le nouvel ordre économique.

III. Situation politique dans les différentes régions

A. L'Europe

Malgré la séparation Est - Ouest, il existe des références culturelles fondamentales communes dans l'ensemble du continent. L'Est ayant pris la société de consommation occidentale comme modèle de développement économique, les pays de l'Est s'efforcent, avec un succès inégal, d'apporter à leurs populations un genre de vie très proche de celui des Occidentaux. Malgré l'absence des libertés civiques et le conformisme étouffant innové par la bureaucratie de parti, la tolérance existant dans le domaine de la culture et des loisirs pour tout ce qui ne met pas en cause les régimes, permet dans certains secteurs privilégiés (musique, théâtre) l'existence d'un "esprit européen" qui complète les traditions d'humanisme restées vivaces parmi les intellectuels.

Les organisations d'intégration et de coopération européenne subissent le contrecoup de la crise. La CEE n'a pu poursuivre son programme d'extension; elle veille aujourd'hui à maintenir l'acquis, dans un esprit parfois assez étroit. L'admission des nouveaux membres se fait selon une procédure longue et complexe. Peut-être l'élection du Parlement européen au suffrage universel donnera-t-elle un peu plus d'élan à l'organisation, en y associant des groupes jusqu'ici totalement éloignés de Bruxelles. Le CEAM (organisation non d'intégration, mais de simple coopération) s'est un peu écarté de son but de satellisation, à part d'utiles études dans le domaine de la technologie de pointe, son rôle est surtout d'empêcher des contacts trop intimes entre les protégés de l'URSS et les pays occidentaux, notamment ceux du Marché commun.

L'AELE se préoccupe en ce moment des conséquences de l'élargissement du Marché commun. Le Conseil de l'Europe a vu son Comité des Ministres chercher à devenir plus que jusqu'ici un forum où se discutent des problèmes importants de la coopération européenne.

Des trois jeunes démocraties d'Europe méridionale, le Portugal est dans une situation difficile à la suite de l'impuissance du gouvernement, aujourd'hui démissionnaire, à mener une politique économique efficace. La tentative d'élargir la base du ministère se heurte avant tout à des obstacles psychologiques et personnels.

En Espagne, les institutions démocratiques ont pris un excellent départ, et le climat de concorde, nouveau pour ce pays, qui y règne, a donné au gouvernement de meilleures conditions de base pour combattre la crise économique.

En Grèce, le régime démocratique s'est stabilisé, mais dépend encore un peu trop de la personne du Premier Ministre.

Les deux conflits communautaires ouverts, celui de Chypre et celui d'Irlande du Nord, ne paraissent pas proches d'une solution. A Chypre, cependant, l'élection du nouveau Président, qui sera sans doute M. Kyprianou, coïncidant avec l'arrivée au pouvoir de M. Ecevit, ouvre peut-être l'espoir d'une phase active de la négociation. En Irlande du Nord, les efforts du gouvernement britannique pour la constitution d'un conseil régional réalisant le "power sharing" (partage du pouvoir entre les communautés) n'ont guère fait de progrès. Les récentes déclarations de M. Lynch, Président de la République d'Irlande, ont encore retardé les chances d'un accord.

Bien que l'Eurocommunisme le plus marqué soit celui du parti espagnol, c'est en France et en Italie que le phénomène pose de réels problèmes politiques. En France, le caractère spécieux de cet eurocommunisme a été une des causes de la rupture de l'Union de la gauche, et pourrait, en fin de compte, amener la défaite de cette gauche aux prochaines élections. En Italie, l'idée eurocommuniste a permis un progrès très réel au parti communiste, mais aux prix d'une hétérogénéité de sa base qui le place aujourd'hui dans une situation difficile et pourrait se traduire par des pertes en cas d'élections. Les difficultés présentes de l'Italie ne sont pas de nature économique ou même sociale (malgré un important chômage et de fortes disparités régionales), mais plutôt dues à l'incapacité de l'Etat de faire face aux conséquences des transformations économiques.

B. Amérique

Des Etats-Unis, on se bornera à dire ici que, malgré les mésaventures du dollar, et un chiffre de chômage encore assez élevé, la situation intérieure politique et économique est saine. Le consensus national, troublé temporairement par la guerre du Vietnam, les problèmes raciaux et l'affaire de Watergate, est rétabli. La croissance de l'économie a repris. Les véritables problèmes sont ceux de l'Occident dans son ensemble, c'est-à-dire du modèle de la société post-industrielle future.

Le Canada est à la recherche de son identité fédérale, dont la question québécoise n'est qu'un aspect.

En Amérique latine, les pratiques répressives de certains régimes et la gravité indiscutable de certains problèmes sociaux ne doivent pas faire perdre de vue les progrès réalisés sur de nombreux fronts dans le domaine de l'économie. La dépendance par rapport aux Etats-Unis reste forte et constitue l'obstacle majeur à une activation de la politique régionale, notamment dans le cadre de l'OEA (Organisation des Etats américains).

Le traité sur le canal de Panama est un important élément de détente entre les Etats-Unis et leurs voisins du Sud. Son échec devant le Sénat aurait de sérieuses conséquences dans tout le continent.

C. Asie

Le règlement du conflit au Moyen-Orient était en bonne partie bloqué par des obstacles psychologiques. L'initiative du Président Sadate a temporairement fait disparaître le plus gros de ces obstacles. L'élan tiré de cette initiative a été depuis maintenu par une foule d'idées ingénieuses; il y manque malheureusement encore une véritable réponse de M. Begin à la reconnaissance solennelle par l'Egypte des droits israéliens. Une lutte contre le temps (et les adversaires arabes d'un règlement) est ainsi engagée dans les deux commissions du Caire et de Jérusalem. Il ne faut cependant pas prendre trop au sérieux toutes les déclarations, surtout d'inspiration tactique, qui entourent leurs réunions.

Sur le point central, le droit à l'Etat palestinien, il importe de distinguer entre la position des principes des Etats arabes directement intéressés et la solution pratique (fédération ou confédération) à laquelle ils donnent leur préférence.

Les conséquences d'un échec de la négociation directe sont claires: la menace de guerre en sera fortement accrue. Un succès ne peut conduire à une pacification totale que si la Syrie s'y associe. Dans l'autre hypothèse, on aurait, d'une part, un accord israélo-égyptien direct, incluant le règlement du problème du Sinaï, l'établissement d'une paix plus ou moins prononcée et une "déclaration de principe" sur le problème palestinien comme structure d'accueil de la Jordanie et de la Syrie. L'Egypte est prête à cet accord séparé si les autres Arabes se montrent trop intransigeants.

L'Arabie séoudite reste un pays clé dans la recherche de la paix; elle soutient prudemment M. Sadate, mais elle n'a pas encore appliqué les pressions discrètes que sa générosité lui permet d'exercer. A la solution du problème du Moyen-Orient est également liée pour elle la question de la production pétrolière, où, comme principal pays (les autres sont les petits émirats) n'ayant pas besoin de toutes les ressources que le pétrole lui apporte, elle peut manipuler la production dans le sens des intérêts des pays occidentaux ou contre eux.

En Asie du Sud, on doit constater une amélioration progressive des relations entre les trois principaux Etats du sous-continent comme une détente dans les rapports de l'Inde et du Bangladesh avec la Chine.

Le conflit dont la péninsule indochinoise est le théâtre traduit un antagonisme séculaire que la parenté idéologique des deux régimes n'a nullement réussi à surmonter. A la différence de ce qui s'est passé au Laos, la "faction indochinoise" (pro-vietnamienne) du parti communiste du Kampuchéa a été éliminée en 1976. Après de nombreux incidents, l'armée vietnamienne a entrepris une opération en force au début de décembre 1977. La supériorité vietnamienne est considérable, mais l'armée cambodgienne est bien formée à la guerre de guérilla. Le Cambodge s'est apparemment résolu à donner de la publicité au conflit sur le conseil de la Chine. Celle-ci, opposée aux entreprises hégémoniques du Vietnam en Indochine, a cependant pris une position très prudente, pour conserver des chances d'offrir sa médiation. Il n'est pas exclu que le Vietnam cherche à atteindre son but par le renversement du gouvernement de Phnom Penh. Les difficultés du Vietnam l'ont incité à un effort pour se rapprocher de ses voisins de l'ASEAN.

Dans le Nord-Est de l'Asie, le jeu triangulaire entre le Japon, la Chine et l'URSS se poursuit. Les relations entre l'URSS et le Japon traversent une fois de plus une crise qui incite la Chine à reprendre son vieux projet de traité de paix. Il semble que de nouvelles formules soient mises au point pour la définition de l'hégémonie, point sur lequel le Japon redoute de vives réactions de l'URSS. Un dignitaire chinois vient d'annoncer que la normalisation des relations entre la Chine et les Etats-Unis (qui suppose, d'une part, la fin du traité des Etats-Unis avec Taïwan, de l'autre, une garantie que la réunification se fera par des voies pacifiques) devrait avoir lieu cette année.

D. Afrique

Le continent traverse une passe difficile, caractérisée par divers conflits régionaux touchant aux principes mêmes de la collaboration africaine, une confrontation aiguë avec les régimes blancs d'Afrique australe et une ingérence accrue de puissances extra-africaines.

L'OUA, divisée, s'est montrée impuissante à apaiser les guerres en cours (Sahara, Corne de l'Afrique). Elle a obtenu cependant un succès local en rapprochant l'Ethiopie du Soudan. Elle laisse la responsabilité de l'action diplomatique dans l'affaire de Rhodésie aux "front-line States". Son affaiblissement est manifeste.

Dans le conflit du Sahara occidental, les prétentions quelque peu controversées en droit international du Maroc et de la Mauritanie (avec au Maroc, une prise de

position passionnelle de l'ensemble de l'opinion publique) s'opposent à la volonté algérienne d'exploiter politiquement les griefs plus ou moins réels des Sahraouis. L'Algérie n'a pu marquer jusqu'ici diplomatiquement que fort peu de points, mais en revanche l'action militaire de ses protégés du POLISARIO a fait trébucher le régime mauritanien et a provoqué une intervention française politiquement vulnérable. Le conflit, où d'autres groupes sahariens pourraient se trouver impliqués, inquiète et irrite considérablement les Etats "riverains" du Sahara.

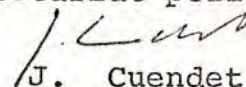
Dans la Corne de l'Afrique, la succession à la structure plurinationale assemblée par l'habileté politique et diplomatique des empereurs d'Ethiopie, a entraîné l'intervention progressive des puissances voisines, de l'URSS, de Cuba et aussi, indirectement, des Etats-Unis.

Les Etats arabes modérés se sont d'abord intéressés à la lutte des guerilleros érythréens, surtout depuis la chute de l'empereur. Comme dans le cas de Djibouti, ils visent à conserver le contrôle des points importants de la Mer Rouge pour en faire un "lac arabe". L'intervention soviétique en Ethiopie, entreprise avec l'idée de consolider dans l'ensemble de la région une position, appuyée alors avant tout sur la Somalie, a conduit l'URSS à soutenir son nouveau protégé contre l'ancien. La Somalie ne respecte pas les principes de l'OUA, qui interdisent l'irréductibilité, et elle est potentiellement beaucoup moins intéressante que l'Ethiopie. De ces deux points de vues, l'URSS a donc fait un bon choix. En revanche, la politique soviétique dans son ensemble a produit en Afrique une impression déplorable et une vive inquiétude. Le rôle de

Cuba, peut-être moins contesté que celui de l'URSS, s'est accru et va sans doute s'accroître encore. Les Etats-Unis, dont, selon la logique en vigueur dans le Tiers Monde, une intervention paraîtrait naturelle, n'apportent pour l'instant qu'un soutien moral à la Somalie.

L'Afrique australe voit se dérouler les ultimes épisodes de la décolonisation, tandis que les Blancs d'Afrique du Sud se replient sur des positions de défense à outrance. En Rhodésie, la question de la date des élections est devenue le point central de la controverse entre partisans de la "solution interne" avec M. Smith, qui les veulent avant l'indépendance, et les autres (soit le "Front patriotique") qui demandent de se voir d'abord remettre le pouvoir. En Namibie, une solution pacifique est liée à des concessions encore à faire tant de la part de M. Vorster que de l'organisation nationaliste SWAPO. L'intervention des cinq puissances occidentales a joué un rôle important dans les progrès réalisés. En Afrique du Sud, le gouvernement, victorieux aux élections, a persisté dans l'attitude de "verrouillage" suivi depuis l'intervention cubaine. Dans les relations interraciales, après les mesures de répression du mois d'octobre, la situation est stationnaire. Les chances de dialogue paraissent en ce moment minimes. Les périls se concentrent plutôt dans l'avenir proche, où la Rhodésie sera soit sous un gouvernement noir, soit aux prises avec les guerilleros qui se trouvent pour l'instant en dehors de ses frontières.

Secrétariat politique


J. Cuendet

Copie à:

- M. l'Ambassadeur Weitnauer
- M. l'Ambassadeur Hegner
- M. l'Ambassadeur Iselin
- Mme l'Ambassadeur Pometta
- M. le Ministre Zwahlen
- M. A. Greber
- M. F. Nordmann

M O Y E N - O R I E N T

Trente ans après la fondation d'Israël

Trente ans après sa naissance, Israël s'apprête-t-il à tourner une page de son histoire pour en écrire une nouvelle qui marquerait son intégration définitive dans la région?

Comprendre dans quelles perspectives s'oriente le Moyen-Orient, c'est moins tenter de fournir une réponse à cette interrogation, de toute manière chargée d'inconnues, que de dégager les éléments de permanence et de renouveau susceptibles d'influencer la recherche d'une solution au conflit israélo-arabe.

A) Eléments de permanence

Après quatre guerres meurtrières, une certitude se dégage pour les parties en présence, que tout nouvel affrontement ne peut se terminer par la victoire militaire de l'un au détriment de la défaite de l'autre. Les Etats-Unis comme l'URSS ne pourraient en effet tolérer que la sécurité d'Israël soit sérieusement menacée ou que le monde arabe subisse une humiliation semblable à celle de 1967. Le respect de l'indépendance et des souverainetés nationales s'impose dès lors comme principe devant régir les relations entre les pays de la région.

Si ce principe, qui recouvre dans le fond l'idée d'une paix juste et durable, et d'une vraie paix (relations normales entre Etats), fait son chemin dans les esprits, il bute néanmoins sur un mur de méfiance réciproque que trente ans de présence et d'expériences, face à face, n'ont pas encore pu renverser.

Cette méfiance est alimentée, d'un côté, par le manque de crédibilité de la solidarité arabe qui demeure davantage un but, auquel les dirigeants arabes aspirent, qu'une réalité concrète et constructive. Cette pseudo-solidarité est tout de même capable de se matérialiser dans des "instantanés" - guerre d'octobre, conférence de Riyad pour mettre fin à la guerre du Liban et "Front de la fermeté" à l'issue du sommet de Tripoli - lorsque l'entente peut se diriger directement ou indirectement contre Israël, qui ne font malheureusement qu'attiser les craintes de l'Etat hébreu.

Du côté arabe, la création d'Israël qui a eu pour effet de bouleverser les structures socio-économiques des Etats environnants continue d'être ressentie comme une menace. Les revendications d'un "Grand Israël", que concrétisent en partie les implantations juives dans les territoires occupés, ne contribuent guère à convaincre les populations arabes du désir d'Israël à s'intégrer et à vivre en paix avec les Etats de la région.

L'hostilité déclarée d'Israël à toute garantie internationale se retrouve, aujourd'hui comme hier, dans son impérieux besoin de sécurité et dans sa revendication à des frontières sûres et reconnues. Cet appel ne laisse pas indifférent la communauté internationale en raison de l'importance et de la signification des frontières auxquelles chaque Etat, particulièrement africain, attache un grand prix. L'isolement apparent d'Israël sur la scène internationale, qui se mesure à son manque visible de relations diplomatiques, ne doit pas masquer une réalité, plutôt encourageante pour Israël, que la majorité des pays reconnaissent son existence en tant qu'Etat, URSS en tête, la première à l'avoir reconnu de jure.

Vu sous l'angle des grandes puissances, cette région demeure le lieu où leurs intérêts et leurs influences se rencontrent. L'effacement et le retrait de la France et du Royaume-Uni au

profit de l'URSS et des Etats-Unis n'ont pas modifié cette situation. Il est même possible de penser que la solution du conflit israélo-arabe qui est "monté" dans leur sphère, n'en a été rendue que plus difficile. L'espoir un instant caressé, suite au voyage du président Sadate à Jérusalem, de voir le conflit "redescendre" au niveau régional, s'est vite estompé. Le règlement du conflit continue donc d'appeler une solution globale à laquelle toutes les parties puissent souscrire, ce qui suppose que les objectifs des uns comme des autres s'accordent. Et là, peu d'éléments, et surtout pas la course réciproque aux armements, incitent à l'optimisme.

B) Eléments de renouveau

L'apparition du pétrole comme facteur politico-économique a très profondément modifié les données de base et l'appréciation que l'on pouvait avoir du conflit israélo-arabe.

Bien que précédée de signes avant-coureurs, la crise pétrolière et ses conséquences socio-économiques sur le monde industrialisé ont éclaté comme un coup de tonnerre dans le ciel jusque-là serein de la croissance économique exponentielle.

La prise de conscience aiguë par l'Occident de son état de dépendance énergétique et la propagande arabe ont sensibilisé l'opinion publique internationale aux thèses arabes sur le problème palestinien.

Ce problème acquiert véritablement une dimension nouvelle au lendemain de la guerre des six jours sous la direction de l'OLP, bien déterminée à parvenir à ses fins.

Des actes terroristes aux tentatives de "liquidation" (septembre noir de 1970 en Jordanie et guerre civile du Liban), de la consécration arabe de Rabat à celle de l'ONU de 1974, l'idée défendue par l'OLP d'un peuple palestinien et de son

droit à une terre fait son chemin. La reconnaissance de cette importante question, déjà soulignée pendant l'administration Ford, se voit confirmée au début du mandat présidentiel de M. Carter par sa déclaration sur un "homeland".

Le resserrement progressif du conflit autour de ces deux thèmes essentiels, pétrole et palestinien, ont permis au président Sadate de prendre l'initiative que l'on sait renouvelant complètement, non pas le fond du problème, mais son approche. En renversant les barrières psychologiques entre Israël et son peuple, d'ailleurs pas aussi élevées que certains l'imaginaient, le président égyptien a rompu le discours arabe en vigueur depuis trente ans. Sa reconnaissance de l'Etat hébreu, sans contrepartie, apparaît, non comme un geste politique, mais comme un pari. C'est ce qui a bouleversé les Israéliens et déconcerté les Arabes. Pour beaucoup d'entre eux, cependant, le véritable dialogue avec Israël ne pourra se nouer que le jour où ils auront l'impression que les Israéliens les respectent.

Les présentes difficultés que rencontre la négociation entre Israéliens et Egyptiens, étaient prévisibles. Le brusque rappel de la délégation égyptienne à Jérusalem, davantage qu'un coup de théâtre dont il a le secret, redonne l'initiative à M. Sadate en le présentant comme le défenseur intransigeant de la cause arabe. N'y voir que cette manoeuvre serait sous-estimer la mise en garde qu'elle contient également envers Israël.

Si Israël apprend ainsi que l'Egypte n'est pas prête de conclure la paix à n'importe quel prix, celle-ci ne doit pas de son côté oublier que cette paix, dont elle a un si impérieux besoin, exigera d'elle encore bien des concessions.

Dernier élément de renouveau, au sens traditionnel du terme, la montée de la ferveur religieuse que secrètent, chacune à leur manière, les trois grandes religions monothéistes. C'est l'indice d'une phase de transition, de transformation des

sociétés, surtout dans le monde arabe, dont on ne peut guère prédire le tour qu'elles prendront.

C) Conclusions

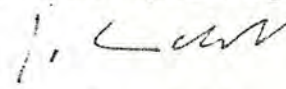
Des éléments de permanence comme de renouveau peut jaillir l'impression qu'au fond rien n'a fondamentalement changé dans cette région et qu'à tout prendre un maintien du statu quo est préférable à des renversements de situation, pouvant sérieusement menacer la détente entre l'est et l'ouest.

L'initiative du président Sadate a cependant clairement démontré que la paix apparaît pour la première fois, non comme un idéal répondant à de généreuses aspirations, mais comme un objectif raisonnable.

Il faut espérer que la lassitude des populations concernées et le fardeau insupportable à la longue de l'effort de guerre, exercent sur les gouvernements des pressions suffisamment fortes afin qu'ils regardent la réalité en face: qu'en contrepartie de frontières sûres pour Israël, le peuple palestinien se voit reconnaître le droit à une "patrie".

La solution pacifique paraît possible si c'est la raison qui l'emporte. A défaut, il est à craindre que ce soit de nouveau les armes qui parlent.

Secrétariat politique


(J. Cuendet)

Copies à:

- Monsieur l'Ambassadeur A. Weitnauer
- Monsieur l'Ambassadeur A. Hegner
- Monsieur l'Ambassadeur J. Iselin
- Monsieur l'Ambassadeur M. Heimo
- Monsieur l'Ambassadeur J. Cuendet
- Madame l'Ambassadeur F. Pometta
- Monsieur le Ministre J. Zwahlen
- Monsieur A. Greber
- Monsieur F. Nordmann

Berne, le 20 janvier 1978

Situation politique dans la Corne de l'Afrique

L'embouchure de la Mer Rouge constitue, depuis l'automne 1973, une région de particulière tension stratégique. Les Etats riverains (Somalie, Ethiopie, Arabie séoudite et les 2 Yémen), c'est-à-dire dans une certaine mesure à travers leur intermédiaire les grandes puissances, contrôlent la route du pétrole et pèsent ainsi sur le développement des pays industrialisés d'Occident. L'instabilité croissante de cette région, dénommée désormais couramment "Corne d'Afrique", donne la mesure de cette tension, donc de la vulnérabilité, sous l'angle énergétique, des économies occidentales. En l'espace d'une année seulement, les conflits s'y sont multipliés.

En Ethiopie, le régime du colonel Mengistu est menacé, à Addis Abeba même, par les convulsions post-révolutionnaires qui agitent l'ancien empire d'Hailé Selassié, et, sur les confins du pays, en Erythrée et en Ogaden, par l'érosion - qui est liée à ces convulsions - du pouvoir central. La majeure partie du territoire érythréen (sauf la capitale, Asmara, défendue grâce aux renforts soviétiques) se trouve aux mains des sécessionnistes du FLE (Front de libération de l'Erythrée, divisé en 4 tendances). Les forces éthiopiennes sont également sur la défensive dans l'Ogaden, contrôlé en grande partie par le FLSO (Front de libération de la Somalie occidentale), c'est-à-dire par la Somalie qui appuie ce dernier. Elles n'ont réussi qu'à défendre les points névralgiques (dont Dire Dawa, important noeud de communications ferroviaires et aériennes sur la route Addis Abeba-Djibouti).

Sur ces deux fronts, malgré les énormes quantités d'armes injectées en Ethiopie par l'URSS, la balance des forces ne penche pas encore de façon décisive en faveur d'Addis Abeba, où des factions rivales se disputent le pouvoir. Les tensions au sein du Derg (la junte militaire qui s'est maintenue au pouvoir depuis 1974 en s'épurant à diverses reprises elle-même) ainsi que la rivalité latente entre le Derg et l'armée (désireuse de conserver le rôle-clef joué au temps d'Haile Selassié) compromettent le succès des opérations militaires. L'insuffisance du contrôle exercé par le Derg sur l'armée et l'inefficacité, sur le champ de bataille, de la milice rivale de paysans et d'ouvriers mise sur pied par le colonel Mengistu auraient amené l'URSS à lui retirer son appui et à reporter sa mise sur le no 2 du régime, Legesse Asfaw, qui disposerait de soutiens à la fois au sein de l'armée et dans le POMOA, le bureau chargé d'"organiser" (c'est à dire de politiser) les masses.

L'URSS, qui a beaucoup investi en Ethiopie, ne paraît pas, au premier abord, en tirer de profit spectaculaire. La confusion engendrée par l'issue indécise des conflits militaires et non-militaires existants sert toutefois ses dessins. Les initiatives déroutantes du Kremlin ont en effet suscité une certaine réserve, pour ne pas dire perplexité, du côté occidental.

La stratégie offensive de Moscou dans la Corne vise surtout à contrer l'Arabie séoudite. Cette dernière avait formé, en accord avec l'Egypte et le Soudan et avec l'approbation de l'Iran, le projet de transformer la Mer Rouge en lac arabe afin de contenir l'influence soviétique dans la région. C'était déjà, bien avant l'intervention de

Moscou en Ethiopie, la raison de l'appui accordé par Riyad aux sécessionnistes érythréens, comme ce fut, ensuite, le motif des manoeuvres d'encadrement de la future République de Djibouti, qui permirent son admission immédiate au sein de la Ligue arabe, et comme c'est, maintenant, le motif du soutien reçu par la Somalie.

L'influence prise par Moscou à Addis Abeba, à la suite d'un accord soviéto-éthiopien qui daterait de décembre 1976, visait à la fois à récupérer l'Erythrée et à favoriser une sorte de "pax sovietica" dans la région par le biais d'un rapprochement, voire même d'une fédération, entre l'Ethiopie, la Somalie, le Yémen du Sud, puis Djibouti, tout cela au détriment de l'Arabie séoudite et, à travers elle, des Etats-Unis.

La dénonciation par l'administration Carter, dans le cadre de sa politique de défense des droits de l'homme, de l'accord militaire liant les USA à l'Ethiopie contraignit Moscou à accroître si rapidement son assistance à Mengistu, que la percée en Ethiopie se révéla incompatible avec le maintien de l'acquis somalien. Dès mars 1977, le président somalien Syaad Barré se mit à sonder les possibilités d'assistance du camp occidental, en jouant sur ses liens arabes, mais en reculant encore devant un véritable renversement d'alliances. Alors que Djibouti était, on l'a vu, déjà pris dans l'orbite séoudienne, la Somalie menaçait, elle aussi, de basculer dans le camp adverse.

Moscou fit peu d'efforts pour l'empêcher. Les Etats-Unis avaient en effet laissé percer (et en avaient peut-être fait part directement à l'URSS) leur intention de demeurer en retrait par rapport à la Corne. Les observateurs y lurent la prudence d'une grande puissance échaudée par l'expérience indochinoise et peu désireuse de s'introduire dans un nouveau guépier.

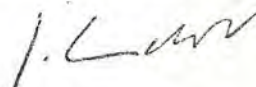
Même la rupture par la Somalie, le 13 novembre 1977, du traité d'amitié et de coopération conclu en 1974 avec l'URSS, accompagnée de la rupture des relations diplomatiques avec la Havanne et de l'expulsion du personnel d'assistance militaire et économique cubain, n'a pas, jusqu'à présent, incité les Etats-Unis à jouer un rôle plus actif. Cette rupture représentait le prix mis par l'Arabie séoudite et l'Iran à l'octroi d'une aide financière et militaire. L'intense diplomatie itinérante déployée ces derniers temps par Syaad Barré indique que la seconde fait encore défaut. Barré n'aurait encore reçu qu'une petite quantité d'armes légères (iraniennes et irakiennes), l'Iran et l'Arabie séoudite attendant un feu vert de Washington pour approvisionner plus massivement leur nouveau protégé.

Washington, qui fait face à une situation extrêmement délicate dans la région, ne paraît pas résolu à le donner. Il lui faut tout d'abord ménager deux de ses alliés qui se trouvent, à propos du conflit de l'Ogaden également, dans des camps opposés (Israël, aux côtés de l'Ethiopie, et Arabie séoudite, appuyant la Somalie). Toute prise de position tranchée dans le conflit somalo-éthiopien nuirait aux efforts de paix américains au Proche Orient. Les Etats-Unis sont, d'autre part, soucieux de ne pas compromettre l'ensemble de leur politique africaine (particulièrement en Afrique australe, région dont l'importance stratégique est au moins égale à celle de la Corne) en prenant, contre la quasi-totalité des membres de l'OUA, l'Organisation de l'unité africaine, le parti de Mogadiscio. Ils doivent enfin veiller à ne pas épouser une cause perdue (ce qu'est, peut-être, celle de la Somalie, dans l'Ogaden) et à ne pas se priver d'une option gagnante pour le cas où, finalement, une faction désireuse de se distancer de l'URSS prendrait le pouvoir à Addis Abeba. Jusqu'à présent, Washington a donc délégué à l'Arabie séoudite et à l'Iran le soin de neutra-

liser les ambitions soviétiques et de veiller sur les flux pétroliers, qui continuent dans leur ensemble, malgré la réouverture du canal de Suez, à contourner le cap de l'Afrique.

L'intensification de l'engagement soviétique aux côtés du régime Mengistu, par laquelle Moscou espère à la fois sauvegarder son tremplin éthiopien et conserver un moyen de peser sur l'évolution de la situation du Moyen-Orient, peut amener les Etats-Unis à s'engager plus directement dans la Corne de l'Afrique. Ils ont toutefois, jusqu'à présent, paru soucieux de ne pas entrer en compétition trop directe avec l'URSS dans cette région, afin de compenser leur avantage au Moyen-Orient et de sauvegarder ainsi l'équilibre nécessaire à la poursuite du dialogue entre les deux Grands. Les pertes essuyées par Moscou en Somalie (celle, surtout de la base de Berbera), relativisées par le maintien des points d'appui existants au Yémen du Sud (Aden) et au Mozambique (Nacala), ont plutôt accentué la retenue américaine. La Corne de l'Afrique fournit ainsi l'exemple d'une compétition volontairement restreinte entre les deux Grands.

Secrétariat politique



(J. Cuendet)

Copies à:

- Monsieur l'Ambassadeur A. Weitnauer
- Monsieur l'Ambassadeur A. Hegner
- Monsieur l'Ambassadeur J. Iselin
- Monsieur l'Ambassadeur M. Heimo
- Monsieur l'Ambassadeur J. Cuendet
- Madame l'Ambassadeur F. Pometta
- Monsieur le Ministre J. Zwahlen
- Monsieur A. Greber
- Monsieur F. Nordmann

Berne, le 19 janvier 1978

SITUATION POLITIQUE EN RHODESIE

Depuis 5 mois environ, d'intenses efforts diplomatiques sont en cours pour tenter d'aboutir à un règlement du conflit rhodésien. En effet, les principaux protagonistes sont d'accord pour que le pouvoir en Rhodésie passe des mains de la minorité blanche, forte de 268'000 personnes, dans celles de la majorité noire (6,5 millions).

Cependant, deux approches différentes sont en compétition concernant chacune la meilleure façon de faire accéder à l'indépendance la Rhodésie, sous le nom de Zimbabwe.

La première méthode repose sur le plan anglo-américain de règlement du conflit. Ce document, appelé aussi Plan Owen, et qui fut publié au début de septembre 1977, prévoit notamment l'établissement d'un pouvoir de la majorité d'ici la fin de 1978, sur la base d'élections générales au suffrage universel après une période transitoire pendant laquelle le pays sera administré par un haut fonctionnaire britannique et la sécurité assurée sous la responsabilité de l'ONU.

Bien que les auteurs de cette solution constitutionnelle continuent à la considérer comme seule option viable sur le plan international (le Commissaire résident britannique, Lord Carver vient le 9 janvier d'aller s'en faire l'apôtre à Pretoria et à Maputo), les observateurs conviennent que le centre de gravité des négociations en cours s'est déplacé vers les démarches entreprises par M. Ian Smith.

En annonçant, le 24 novembre dernier, qu'il était disposé à engager avec les dirigeants nationalistes noirs modérés des négociations fondées sur le principe "un homme, une voix", c'est-à-dire en respectant le suffrage universel, le chef du gouvernement de Salisbury a pris une décision spectaculaire. En acceptant le principe de la règle de la majorité, à des conditions concernant les sauvegardes constitutionnelles pour la minorité blanche, M. Ian Smith a franchi une étape décisive vers le règlement du problème rhodésien, étape qu'il s'était toujours systématiquement refusé d'envisager.

La différence essentielle entre les deux conceptions sus-exposées est que celle patronnée par les Occidentaux prévoit que tous les interlocuteurs africains concernés, y compris ceux se trouvant actuellement hors du territoire rhodésien, à savoir les deux présidents du Front patriotique, MM. Mugabe et Nkomo, partisans de la lutte armée, et dont les forces de guérilla sont basées au Mozambique et en Zambie respectivement, soient associés au processus de paix. Quant aux propositions de M. Ian Smith, dites de solution interne elles n'ont été suivies pour le moment que par trois organisations nationalistes noires modérées de l'intérieur représentées par le Révérend Sithole, du Conseil national africain (ANC), l'évêque Abel Muzorewa, chef du Conseil national africain unifié et par M. Chirau, dirigeant de l'Organisation du peuple uni du Zimbabwe (ZUPO). Ces trois organisations ont en effet accepté de négocier directement avec M. Ian Smith. Dans ce contexte, depuis le 8 décembre, déjà 9 séances de consultations ont eu lieu qui ont permis d'enregistrer certains progrès. Cependant, sur trois points au moins, les exigences de M. Ian Smith se sont heurtées au refus des dirigeants nationalistes noirs. Il s'agit de l'octroi d'un tiers des sièges parlementaires aux Blancs, d'une garantie constitutionnelle aux emplois des fonctionnaires blancs, ainsi que du droit de veto aux amendements constitutionnels qui pourraient nuire à leurs intérêts.

La course au pouvoir entre les cinq principaux candidats rivaux reste ouverte. Les chances de chacun sont à prendre en considération en fonction des intérêts et des appuis qu'ils peuvent rencontrer auprès des cinq pays africains dits de la ligue de front, principalement intéressés par l'avenir du futur Etat indépendant, et accessoirement par les co-auteurs du plan Owen, par l'URSS, l'OUA et l'ONU.

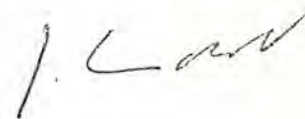
Les pays de la ligne de front partagent tous le même souci. Ils souhaitent qu'un cessez-le-feu intervienne au plus vite en Rhodésie et ont de fréquentes consultations à ce sujet. Ils sont cependant divisés quant aux modalités du transfert du pouvoir.

Le président Khama du Botswana, au fur et à mesure que le conflit se prolonge voit les incidents de frontière se multiplier et n'arrive pas à endiguer le flot de réfugiés. Le Président zambien Kaunda semble soucieux d'éviter qu'une guerre civile n'éclate en Rhodésie. Il estime que, si des élections préalables à l'indépendance avaient lieu, une telle issue pourrait être difficilement évitée, étant donné que les rivalités tribales de la population rhodésienne noire restent très vives. C'est pourquoi, après avoir apporté son soutien aux efforts anglo-américains de paix, il vient (le 6 décembre 1977) de s'en distancer catégoriquement, se prononçant également contre la solution de "règlement interne" telle que la conçoit M. Smith. Le Président Kaunda, dont l'économie est dans un état précaire, semble appeler de ses vœux la constitution, à ses frontières, d'un Etat indépendant noir fort dominé par les dirigeants du Front patriotique. Quant au Président Nyerere de Tanzanie, il est favorable à une solution pacifique à obtenir dans le cadre du Plan Owen, alors que les Présidents Machel et Neto, soumis davantage à l'influence de Moscou, proclament encore que seule la lutte armée apportera la vraie libération.

Dans ce véritable imbroglio, M. Ian Smith conserve une position clé. Sa flexibilité ou son intransigeance peut faire réussir ou s'enliser les négociations de paix. Appuyé inconditionnellement par Pretoria, qui l'alimente en pétrole, M. Ian Smith ne peut pas négliger les facteurs suivants. Il est conscient que l'économie rhodésienne est de plus en plus durement touchée par la poursuite de la guerre. Il est soucieux de freiner l'exode de la population blanche qui se poursuit actuellement à la cadence d'un millier par mois. Il n'ignore pas que le temps joue contre lui car la supériorité actuelle de l'armée rhodésienne n'a qu'un caractère provisoire et qu'elle ne le met pas à l'abri d'un coup de force des guerilleros du Front patriotique. Aussi a-t-il soin, parallèlement aux négociations, de porter des coups aussi décisifs que possibles aux forces nationalistes. Ses cibles favorites sont les camps de guerilleros du ZANU (Union nationale du Zimbabwe de Robert Mugabe), situés au Mozambique.

En opportuniste et fin manoeuvrier qu'il est, le chef du gouvernement rhodésien tient à se garder une marge de manoeuvre aussi large que possible. Il ne perd pas espoir de rallier M. Nkomo à ses vues et ménage le Président de la ZAPU dont les guerilleros, qui s'entraînent dans des camps situés en Zambie et en Angola, sont épargnés par les raids rhodésiens.

Secrétariat politique



(J. Cuendet)

Copies à:

- Monsieur l'Ambassadeur A. Weitnauer
- Monsieur l'Ambassadeur A. Hegner
- Monsieur l'Ambassadeur J. Iselin
- Monsieur l'Ambassadeur J. Cuendet
- Madame l'Ambassadeur F. Pometta
- Monsieur le Ministre J. Zwahlen
- Monsieur A. Greber
- Monsieur F. Nordmann

LA SITUATION EN NAMIBIE

Les cinq pays occidentaux membres du Conseil de Sécurité des Nations Unies (USA, France, Canada, République fédérale d'Allemagne et Grande-Bretagne) poursuivent avec une constance digne d'éloges leurs efforts en vue de promouvoir une indépendance pacifique et acceptable par la communauté internationale de la Namibie.

Ayant pris l'initiative, en avril 1977, d'entamer des négociations à ce sujet, le groupe des cinq puissances occidentales a examiné, lors de 4 rounds de pourparlers, les problèmes que pose l'avenir constitutionnel de ce territoire qui, du point de vue du droit international, relève directement de la responsabilité de l'ONU, en vertu de la résolution du Conseil de Sécurité 2145 du 27.10.1966. Tant avec le gouvernement de Pretoria qu'avec les dirigeants de la SWAPO (Organisation des peuples du Sud-Ouest africain, principal mouvement nationaliste noir de Namibie, considéré par l'ONU comme étant le seul interlocuteur valable de Pretoria dans l'affaire namibienne), les représentants des cinq ont eu l'occasion de faire le tour de la question. Les laborieux pourparlers de l'an dernier ont permis de voir se dessiner les contours de la solution finale. Cette dernière devrait s'inspirer, en partie du moins, de la résolution no 385 adoptée le 10.1.1976 par le Conseil de Sécurité et dont les principes fondamentaux sont:

- retrait des troupes sud-africaines avant la tenue d'élections libres sous supervision et contrôle des Nations Unies; leur remplacement par des forces des Nations Unies et le maintien de Walvis Bay comme partie intégrante du territoire namibien.

De ce cadre international, les pourparlers ont démontré que l'obstacle essentiel sur lequel avaient buté les négociateurs concernait le retrait des troupes sud-africaines, estimées à 20'000 hommes, avant les élections. Le gouvernement sud-africain a toujours refusé de procéder à un retrait complet de ses forces armées, craignant que la SWAPO n'intimide la population pendant la phase pré-électorale. Sous la pression des Occidentaux, le Premier ministre Vorster a fait preuve d'une certaine flexibilité en acceptant de retirer le gros de ses troupes et de ne maintenir qu'environ 3 à 5'000 soldats sud-africains durant la période électorale et jusqu'à la mise en place d'un gouvernement élu. Ces unités seraient stationnées dans certaines régions frontalières peu habitées, le maintien de l'ordre dans le reste du pays devant être l'affaire de la police locale et des contingents des Nations Unies. L'ONU envisagerait d'envoyer 3'000 casques bleus et 800 observateurs civils. Lors des plus récentes discussions qui eurent lieu à New York le 12 décembre entre le président de la SWAPO, Sam Nujoma et le groupe de contact occidental, placé sous la présidence de l'Ambassadeur américain à l'ONU, Donald McHenry, les propositions sus-mentionnées ont été refusées par le leader nationaliste namibien qui s'est confiné dans son exigence d'un retrait total des forces armées sud-africaines.

Autre pierre d'achoppement, la question de Walvis Bay. La décision prise par le gouvernement sud-africain de rattacher le contrôle administratif du port de Walvis Bay à la province du Cap est inacceptable pour les Namibiens. Cet épineux problème devra être étudié ultérieurement et peut-être que Pretoria pourra sauver la face en adoptant une solution pratique visant à s'assurer certains privilèges et certaines fonctions dans la gérance et l'exploitation des installations portuaires, le port lui-même devenant partie intégrante du territoire namibien.

Parmi les points positifs, il convient de signaler l'excellent travail fourni par l'administrateur général désigné par Pretoria, le Juge Marthinys Steyn qui, depuis son entrée en fonction le 1er septembre 1977 à Windhoek, a su créer un climat favorable en prévision des futures élections libres pour une assemblée constituante. Le résultat le plus concret de son action a été l'abrogation des lois sur l'apartheid.

Autre élément positif est le désir des puissances occidentales de voir leurs efforts couronnés de succès. Pour cela elles comptent bien pouvoir amener la SWAPO à faire les concessions nécessaires à la conclusion d'un accord. Elles souhaitent saisir le Conseil de Sécurité de ce dossier dès que possible, afin qu'il cautionne leurs démarches, puisque l'accord de l'ONU pour toute solution à la question namibienne est indispensable.

On peut espérer que l'influence qui s'est révélée jusqu'ici modératrice, exercée par la Tanzanie, la Zambie et le Nigéria sur Sam Nujoma continue de déployer des effets bénéfiques et parvienne à amener le chef de la SWAPO à un stade suffisant de conciliation pour arriver à une solution de compromis. Ce dernier, chef d'Etat présumé de la future Namibie indépendante, s'est révélé être un interlocuteur difficile, aigri par un exil prolongé et dont la ligne très progressiste est franchement inspirée par Moscou où il fait de fréquents séjours.

La prochaine échéance, qui s'annonce d'ores et déjà comme importante, a été fixée au 30 janvier 1978 à New York où les négociations vont se poursuivre entre le gouvernement sud-africain et la SWAPO par l'intermédiaire du groupe des cinq puissances occidentales. Ce nouveau round de conversations devrait permettre d'aborder la

question-clé de la participation de la SWAPO au processus électoral en Namibie (prévu d'ici quelques mois) sans que l'Afrique du Sud soit pour cela contrainte de démanteler entièrement son dispositif de sécurité dans le territoire.

Secrétariat politique



(J. Cuendet)

Copies à:

- Monsieur l'Ambassadeur A. Weitnauer
- Monsieur l'Ambassadeur A. Hegner
- Monsieur l'Ambassadeur J. Iselin
- Monsieur l'Ambassadeur J. Cuendet
- Madame l'Ambassadeur F. Pometta
- Monsieur A. Greber
- Monsieur F. Nordmann

Berne, le 19 janvier 1978

PANORAMA DE LA SITUATION POLITIQUE EN AMERIQUE LATINE

Les vingt pays d'Amérique latine, les statistiques internationales excluent de ce cadre Porto Rico, les Antilles britanniques et françaises et les Guyanes, couvrent environ 20 millions de kilomètres carrés, soit à peu près 15% des terres émergées.

320 millions d'habitants approximativement peuplent ce sous-continent. Comment vivent-ils à l'aube de 1978, quel est leur avenir?

Quelques considérations de base sont nécessaires pour tenter d'appréhender la réalité souvent méconnue de l'Amérique latine.

Au delà d'une relative unité culturelle qu'ils doivent à un héritage colonial commun, d'énormes différences de développement économique et de structure sociale existent entre les pays latino-américaines. Contraste entre une Amérique de tradition espagnole qui a payé son indépendance d'un morcellement politique extrême et l'unité persistante d'une Amérique portugaise où l'originalité du Brésil impressionne.

Profonde hétérogénéité ethnique des populations du sous-continent où se mélangent la souche amérindienne, l'immigration des colons européens et les esclaves africains. L'Amérique latine trouve sa véritable unité dans le sous-développement: elle se débat dans le cercle vicieux de la pauvreté, du retard par rapport aux pays industrialisés, de la

dépendance croissante vis-à-vis des pays développés. Chômage et sous-emploi frappent les énormes masses marginales latino-américaines dont la moitié travaillent dans l'agriculture.

Sur le plan politique, on constate un recul de la démocratie libérale confrontée à des difficultés croissantes. Une illustration suffit à étayer ce fait: pendant les quarante dernières années, près d'une centaine de coups d'Etats furent couronnés de succès en Amérique latine. Ce continent où prédominent les régimes de dictature de droite (dosage souvent éclectique de libéralisme économique et d'interventionnisme étatique) exerce une certaine répulsion de la part du monde occidental, dont il fait d'ailleurs partie, et n'excite guère les concupiscences économique-stratégiques des grandes puissances. C'est pourquoi le champ est libre pour un maître à penser: les USA qui, par intervention ou par entremise des organismes panaméricains, exercent toujours sur leurs voisins du Sud une pesante hégémonie. Cette influence monopolistique (véritable chasse gardée) a eu pour conséquence que, sur le plan des relations internationales, l'Amérique latine est caractérisée par le peu d'étendue, comparativement, des conflits régionaux, de même que par le faible degré relatif des luttes d'influence des grandes puissances. Cette région du monde a donc connu peu de secousses graves, bien qu'il existe des tensions entre de nombreux pays dans cette partie du monde. Des querelles de nature territoriale enveniment périodiquement les relations entre la Colombie et le Venezuela, entre l'Argentine et le Chili, entre le Pérou et l'Equateur, entre le Paraguay et la Bolivie, entre tous les pays d'Amérique centrale, entre le Mexique et le Guatemala, entre le Brésil et pratiquement tous ses voisins, mais de véritables conflits armés, qui auraient nui au système du panaméricanisme, ont été évités par les Etats-Unis.

Pour pouvoir analyser les principaux faits saillants qui dominent l'actualité politique des 20 pays d'Amérique latine, il nous semble utile de se référer à la typologie la plus généralement admise qui classe les nations du sous-continent en trois grands groupes tenant compte de la composition ethnique, de l'héritage historique et des niveaux de développement.

Premier groupe, l'Argentine et l'Uruguay représentent les régimes les plus développés d'Amérique latine. Pays à population presque exclusivement blanche, ils ont été durement atteints par la crise des années 1930 et n'ont pas retrouvé leur prospérité commerciale. Ils sont actuellement victimes d'actes de violence, secoués qu'ils sont par de profondes crises politique et sociale.

L'Argentine traverse une bien sombre phase de son histoire. Enfermé dans une spirale de la répression auto-destructrice, le Général Videla (parvenu au pouvoir le 24 mars 1976 après un coup d'Etat militaire) est incapable de rétablir les institutions démocratiques, impuissant qu'il s'avère d'annihiler le terrorisme de droite comme de gauche. L'armée prétend d'ailleurs se maintenir au pouvoir au moins jusqu'en 1987. Presque deux ans après l'intervention des militaires contre le pouvoir de Madame Peron, la politique ultra-libérale du Général Videla n'a pas apporté le redressement tant attendu de l'économie argentine. Les très nombreux fonctionnaires du secteur public ont été particulièrement touchés par la politique de blocage des salaires et la libéralisation des prix. Les investisseurs étrangers que l'on cherchait à attirer et à privilégier ont été découragés par la vague de grèves du mois de novembre dernier. Au climat social qui s'est ainsi dégradé de manière préoccupante, il faut ajouter l'inquiétude croissante que provoque la situation

en matière de prisonniers politiques. Le Secrétaire d'Etat américain, lors de sa récente visite à Buenos Aires (novembre 1977) aurait remis une liste de sept mille cinq cents détenus politiques et disparus au ministère des affaires étrangères. Quant à l'Uruguay, qui fut naguère la "Suisse" de l'Amérique latine et le régime démocratique modèle du continent, elle est présentement détentrice d'un triste record. Pays où règne l'arbitraire, il compte la plus forte proportion de prisonniers politiques d'Amérique latine (plus de cinq mille pour quelque trois millions d'habitants). Sous la pression américaine, le Président Aparicio Mendez a annoncé son intention d'organiser des élections générales en novembre 1981.

Deuxième groupe: pays sous-développés composés de sociétés multiraciales à forte population indigène ou métisse caractérisés par l'archaïsme des structures socio-politiques (basées sur des oligarchies), ainsi que la misère et l'ignorance des masses: République dominicaine, Pérou, Equateur, Paraguay, Bolivie, Guatémala, Honduras, Nicaragua, Salvador.

Au Paraguay, le général Stroessner, au pouvoir depuis 1954, est le doyen des dictateurs militaires d'Amérique latine. Sans éclats, il a créé un "modèle paraguayen" de dictature fondé, à l'intérieur, sur la force et la corruption, à l'extérieur, sur l'abandon de la souveraineté (USA surtout et Brésil).

Son voisin de Bolivie, le Général Hugo Banzer a réussi en six ans de pouvoir à introduire une stabilité gouvernementale favorable à l'essor économique du pays. Ayant neutralisé ses adversaires par la manière forte, il semble, en habile manoeuvrier qu'il est, vouloir accorder la priorité à la normalisation institutionnelle du pays. Il a annoncé que des élections générales auraient lieu le

9 juillet 1978 (élection d'un Président et d'une Assemblée constituante) à condition que la tension politique et sociale perceptible actuellement s'estompe.

En Equateur, le triumvirat militaire qui dirige le pays passe pour modéré en Amérique latine. Il s'est engagé dans un processus visant à restituer le pouvoir aux civils, l'économie notamment s'étant assainie grâce au boom du pétrole. Pour la première fois depuis huit ans, les Equatoriens étaient appelés à voter le 15 janvier pour choisir entre deux projets de Constitution celle qui va régir la future vie politique du pays. Le peuple a opté en faveur du nouveau texte de Constitution qui accorde le droit de vote aux analphabètes, interdit la réélection immédiate des parlementaires et fait mention des droits sociaux. Le vice-amiral Alfredo Poveda, président du Conseil du gouvernement équatorien a même fixé au 16 juillet 1978 la date de l'élection présidentielle.

Le Pérou a connu une modification profonde de sa politique depuis l'arrivée au pouvoir en août 1975 du Général Francisco Morales Bermudez. Ce dernier a porté l'estocade finale au modèle révolutionnaire progressiste et nationaliste des militaires de gauche qui avaient dominé la scène nationale depuis le coup d'Etat du 3 octobre 1968.

Confronté à une grave crise économique, fortement endetté, ayant dû appliquer un programme draconien d'austérité (sous la pression du FMI), le Gouvernement péruvien s'est lui aussi engagé dans un processus de démocratisation politique. Si le calendrier annoncé en juillet 1977 est respecté, des élections pour une Assemblée constituante auront lieu le 4 juin 1978 et des élections générales en 1980. Déjà les vieux "caciques" de la politique nationale commencent à se préparer pour ces échéances. Il s'agit

principalement de l'ancien Président Belaunde Terry du Parti de l'Action populaire et du fondateur et leader de l'APRA (Alliance populaire révolutionnaire américaine), Victo Raul Haya de la Torre.

Le troisième groupe, le plus représentatif sans doute des pays d'Amérique latine, est formé par cinq grands pays qui réunissent à eux seuls plus des deux tiers de la population, sur les deux tiers de sa superficie. Brésil, Venezuela, Colombie, Mexique et Chili.

Au Brésil, le Président Geisel a reconnu la nécessité d'un "perfectionnement démocratique". Il a admis que la société brésilienne aspire à une certaine redémocratisation après 13 ans de régime militaire. Mais il incombera sans doute à son successeur et dauphin désigné, le Général João Batista Figueiredo (chef du service de renseignements) de rechercher les moyens d'arriver à rétablir un Etat de droit sans frôler l'anarchie. Il devra également veiller à maintenir l'expansion économique tout en continuant d'affirmer son indépendance face aux USA.

Brillamment élu (en décembre 1973) au suffrage universel et au pouvoir depuis mars 1974, le Président Carlos Andrez Perez a grandement contribué à l'importance internationale prise par le Venezuela. Gérant habilement le flot de ses pétro-dollars, allié privilégié des USA (idéologiquement et économiquement), un des promoteurs de l'OPEP, le Venezuela est l'une des rares et authentiques démocraties en Amérique latine. Pays ambitieux, jouissant d'une liberté croissante à l'égard des pays industrialisés, il prétend jouer un rôle de leader de l'Amérique latine et du Tiers Monde. Des élections présidentielles auront lieu à la fin de cette année. Une âpre lutte pour le pouvoir va probablement s'engager entre le parti majoritaire, l'Action démocratique, le COPEI, une formation sociale-chrétienne et le MAS, Mouvement vers le socialisme.

En Colombie, autre des rares gouvernements civils, l'insécurité (violence, séquestres) règne dans le pays à quelques semaines des élections législatives qui divisent les électeurs en conservateurs et libéraux. Le Président Lopez Michelsen, élu il y a bientôt 4 ans, n'a pu empêcher que, tout au long de son mandat, la situation économique et sociale ne se dégrade gravement. Activités de guérilla, grèves, chômage, corruption dans les hautes sphères sont le signe d'un vide inquiétant du pouvoir et d'une absence d'autorité.

Le Chili: pays qui suscite depuis le coup d'Etat du 11 septembre 1973 la répulsion acharnée de la communauté internationale, il vit dans un isolement diplomatique presque total. A une résolution adoptée le 16 décembre par les Nations Unies stigmatisant la violation des droits de l'homme dans son pays, le Général Pinochet a relevé le défi de manière insolite et déconcertante en appelant ses concitoyens à se prononcer par référendum sur la condamnation de son régime. Plus important que les résultats, sujets à caution, du scrutin du 4 janvier (75% de oui) sont les dissensions qui sont apparues au sein de la Junte militaire. Le Général Gustavo Leigh, commandant en chef de l'aviation, s'est publiquement opposé au référendum qui, selon lui, ne peut que compromettre le prestige des forces armées. La démocratie-chrétienne, pourtant dissoute, a, par la voix de son chef, l'ancien Président Eduardo Frei incité l'électorat chilien à ne pas soutenir la politique du Général Pinochet. L'Eglise et les syndicats se sont timidement manifestés contre l'initiative du Chef de l'Etat. Quant à l'avenir, le Général Pinochet avait annoncé dans son discours de Chacarillas du 9 juillet 1977 un plan concernant un prudent retour à la démocratie vers 1990 (!) Au Mexique, le Président José Lopez Portillo, à la fin de la première année de son mandat sexennal, peut se flatter d'avoir redressé en partie une situation économique désastreuse héritée de son prédécesseur en récoltant des premiers résultats encourageants de son programme "Alliance pour la

production" (relance de l'économie par une action conjointe des pouvoirs publics, des entrepreneurs et des travailleurs). Son ouverture politique (programme de réformes) est sans précédent au Mexique. Sur la scène internationale, il s'est ingénié à gagner la confiance des Etats-Unis tout en restant solidaire du Tiers Monde. Le Mexique est en passe de devenir un important producteur d'hydrocarbures, de nouveaux gisements de pétrole étant régulièrement découverts.

Quelle qu'approximative que soit la classification en trois groupes qui a été empruntée dans cette analyse, elle n'a pu inclure certains cas d'exception: Haïti, Panama, Cuba. L'Amérique latine qui connaît l'un des taux d'accroissement les plus élevés du monde arrivera-t-elle à sortir de son lancinant sous-développement? Raul Prebisch, personnalité marquante de la CEPAL, résume ainsi le dilemme latino-américain: L'Amérique latine est malade dans son économie et de là procède son drame politique.

Secrétariat politique



(J. Cuendet)

Copies à:

- Monsieur l'Ambassadeur A. Weitnauer
- Monsieur l'Ambassadeur A. Hegner
- Monsieur l'Ambassadeur J. Iselin
- Monsieur l'Ambassadeur M. Heimo
- Monsieur l'Ambassadeur J. Cuendet
- Madame l'Ambassadeur F. Pometta
- Monsieur le Ministre J. Zwahlen
- Monsieur A. Greber
- Monsieur F. Nordmann

Berne, le 18 janvier 1978

LES TRAITES SUR LE CANAL DE PANAMA

Les relations particulières qui ont toujours existé entre les USA et l'Amérique latine ont connu une étape importante, synonyme de progrès considérables dans la normalisation des rapports inter-américains lors de la signature, le 7 septembre 1977, des Traités entre les Etats-Unis et le Panama concernant la neutralité permanente et la question du Canal de Panama.

Un bref rappel historique permettra de mieux saisir pourquoi c'est seulement sous l'administration Carter que cet embarrassant dossier, au contenu émotionnel prononcé, qui n'a cessé d'empoisonner les relations entre Washington et les pays latino-américains, est en voie d'être classé en 1978.

Panama, ancienne province de Colombie, venait à peine de rejeter la tutelle de Bogota et d'accéder à l'indépendance en 1903, avec l'appui intéressé des Etats-Unis qu'il dut céder à son protecteur ce que la Colombie n'eût sans doute jamais accepté. M. Philippe Bunau-Varilla (sujet français mais envoyé extraordinaire et plénipotentiaire) signe le 18 novembre 1903 à Washington le traité par lequel le Panama accorde à perpétuité aux Etats-Unis l'occupation et le contrôle d'une zone terrestre et maritime longue de près de 100 kilomètres et large de 16, (coupant le territoire national en deux), pour la construction, l'entretien et la protection du canal. A cette fin, les USA auront le droit d'utiliser en tout temps des forces de police et navales ou les fortifications. En échange, les USA garantissent l'indépendance de Panama qui reçoit une indemnité de dix millions de dollars plus, au bout de 9 ans, une indemnité annuelle de 250'000 dollars. Ainsi la zone du Canal de Panama, sous souveraineté américaine, avait été créée en novembre 1903, presque dans la clandestinité, aux tous premiers jours d'une république fabriquée de toutes pièces par les Américains.

Depuis longtemps le statut "perpétuel" de la zone du canal était mis en question et l'abrogation du traité de 1903 réclamée. Considéré comme un héritage anachronique humiliant, à fort relent de colonialisme, cette situation était devenue insupportable aux Panaméens, aux populations d'Amérique latine et à celle du Tiers Monde.

Il aura cependant fallu attendre mars 1964 pour que des négociations sérieuses s'engagent entre l'Etat centre-américain et les USA à la suite de heurts sanglants (9 - 11 janvier 1964) entre des étudiants panaméens (vingt-trois morts) et des militaires américains stationnés dans la zone. Après une rupture des relations diplomatiques de brève durée, le Président Robles et le Président Johnson se mettent d'accord pour ouvrir des négociations en mars destinées à abroger le traité de 1903 et à préparer un nouveau traité.

Négociations après menées de façon très intermittente pendant une décennie (en raison notamment de la priorité accordée par la politique étrangère américaine à la guerre du Vietnam), elles n'eurent pas lieu de satisfaire les Panaméens. Face à tant d'écueils dilatoires, le Panama, fort du prestige grandissant dont jouit le Général Omar Torrijos Herrera (au pouvoir depuis le 11 octobre 1968 à la suite d'un coup d'Etat), décide de porter le problème du canal devant le Conseil de Sécurité de l'ONU. Une session spéciale du Conseil de Sécurité aura lieu à Panama du 15 au 21 mars 1973 au cours de laquelle le Gouvernement américain est en difficulté devant l'opinion mondiale mais sans que les thèses panaméennes ne triomphent à cause du veto américain qui bloque formellement l'aboutissement du débat.

Le Général Torrijos, partagé entre une certaine fascination du modèle cubain mais bien conscient que la réalité passe par la pesante domination américaine, est décidé à tirer profit de cette percée diplomatique. Pressés moralement et politiquement de toutes parts, les USA consentirent à signer en février 1974 une déclaration commune sur les principes devant servir de base à un nouvel accord. De délicates négociations peuvent alors commencer. Le Pentagone, qui considère la zone du canal comme se situant dans le périmètre de sécurité nationale, peut se rallier au point de vue des diplomates concernant les 14 bases militaires (9'500 hommes) et des terres qu'elles occupent, soit 85% de la superficie de la zone.

La Président Carter, dès le début de son administration estime que la situation est propice à la signature d'un nouveau traité sur le canal transocéanique malgré le fait que le nationalisme croissant qui se manifeste au Congrès américain depuis quelques années, et la réaffirmation des pouvoirs du Sénat et de la Chambre en matière de politique étrangère depuis l'affaire du Watergate jouent au départ plutôt contre les revendications panaméennes.

C'est en grande pompe que le 7 septembre 1977, lors d'une cérémonie savamment orchestrée, en présence d'une vingtaine de chefs d'Etat du continent, les Présidents Carter et Torrijos signent à Washington le nouveau traité sur le Canal de Panama qui se compose de deux textes. Le premier appelé "traité sur le Canal de Panama" stipule pour l'essentiel que les Etats-Unis garderont le contrôle des opérations du canal et sa défense jusqu'au 31 décembre 1999 mais que, dans un délai de trois ans la juridiction de Panama sur la zone serait rétablie.

Il prévoit le démantèlement d'une partie des quatorze bases militaires et la restitution à la République d'Amérique centrale des terres qu'elles occupent. Les USA conservent jusqu'à son expiration, le 31 décembre 1999, "la responsabilité principale de l'administration et de la défense de la voie d'eau".

Le second traité, intitulé "traité concernant la neutralité permanente et l'exploitation du Canal de Panama", définit le statut de la voie d'eau à partir du 1er janvier de l'an 2000. Le Général Torrijos a été obligé de faire une concession importante: l'accord bilatéral à entrer en vigueur à l'expiration du traité reconnaît à Washington un droit d'intervention en cas d'agression extérieure et d'atteinte à la neutralité de la voie d'eau. Certains y voient la réintroduction subreptice de la clause honnie de la perpétuité.

Le Président Carter a voulu être très expéditif dans cette affaire dans l'espoir que la question de la ratification (obtention de la majorité des deux tiers au Sénat) ne pèse sur la campagne électorale de 1978 où un tiers du Sénat et l'ensemble de la Chambre des représentants vont être renouvelés. Le Président Carter n'ignore pas que de fortes résistances subsistent notamment au Sud et que la partie est loin d'être gagnée. Le Sénat devrait se prononcer sur les traités vers la fin de février. Le lobby panaméen qui représente les "Zoniens", les 50'000 habitants de la zone du canal, dispose de solides appuis au Congrès. Pour beaucoup d'Américains, le canal symbolise une "grande Amérique", celle des pionniers, des conquérants de l'impossible. Un retrait des Etats-Unis équivaudrait à une capitulation. D'autres estiment que, puisque c'est les USA qui, en vertu d'un instrument juridique valable ont payé et construit le canal (1904 - 1914; 380 millions de dollars) et qu'ils l'entretiennent normalement comme une voie de communication, il n'est pas négociable. Au nombre de ceux qui sont hostiles à toute concession des Etats-Unis sur le statut du canal, figure Ronald Reagan, ancien Gouverneur de la Californie. Parmi les réticences non avouées, il y a la crainte que Panama passe sous l'orbite soviétique.

Bref, les jeux sont loin d'être faits et il est difficile au stade actuel de savoir si la balance va pouvoir pencher en faveur de la ratification. Les républicains modérés semblent se rallier derrière Gerald Ford, partisan des traités négociés en grande partie sous Henry Kissinger. Quant au sénateur Howard Baker, le leader de la minorité qui espère être le candidat républicain aux élections présidentielles de 1980, il détient une position clé. Actuellement en voyage à Panama, il a fait savoir qu'il voterait oui si certains paragraphes des traités étaient clarifiés notamment ceux concernant le droit de passage prioritaire pour les bateaux américains en cas de crise. Le Général Torrijos semble prêt à toutes les clarifications nécessaires.

Quant à la ratification des traités par le Panama, c'est déjà chose faite. Le Général Torrijos s'est engagé à organiser l'option plébiscitaire de son peuple et les résultats du scrutin (du 23 octobre 1977) ont été encourageants puisqu'environ 2/3 de ses concitoyens se sont prononcés favorablement aux traités.

Secrétariat politique



(J. Cuendet)

Copies à:

- Monsieur l'Ambassadeur A. Weitnauer
- Monsieur l'Ambassadeur A. Hegner
- Monsieur l'Ambassadeur J. Iselin
- Monsieur l'Ambassadeur J. Cuendet
- Madame l'Ambassadeur F. Pometta
- Monsieur A. Greber
- Monsieur F. Nordmann

Schweiz-Italien

1. Die Beziehungen sind äusserst eng und vielgestaltig. Die Nachbarschaft wirft zahlreiche bilaterale Probleme auf, wobei die wirtschaftliche Interpenetration, von Ausnahmen abgesehen, erstaunlich problemlos ist. In der Schweiz leben und arbeiten noch gegen 900'000 Italiener, was zu einer gewissen Belastung der Beziehungen geführt hat, insbesondere seit der Abbau und die Stabilisierung des Ausländerbestandes zur bundesrätlichen Politik erklärt wurde.

In Italien haben Wirtschaftskrise und politisches Patt zu einer besonderen Sensibilisierung in Auswanderungsfragen geführt; mehr noch, die DC macht in diesem Zusammenhang gewaltige Anstrengungen, die bisher grösstenteils von den Linksparteien beeinflussten Auswanderer auf ihre Seite zu ziehen. Dementsprechend scheint das Dossier Schweiz in Rom den (sozialen) Auswanderungsfragen untergeordnet zu werden: Es wird immer schwieriger, Probleme, die mit den Auswanderungsfragen nicht direkt zusammenhängen, nach ihrem Stellenwert zu lösen; sie werden beinahe automatisch mit den ersteren verbunden.

Auf Regierungs- und Verwaltungsebene sensibilisieren vor allem Auswanderungsfragen und Probleme der anhaltenden Kapitalflucht. Die öffentliche Meinung wird ihrerseits - teilweise durch Pressekampagnen - gegen unsere Regierung, öffentliche Ordnung und Justiz aufgebracht.

2. Wir möchten in der Folge kurz auf die wichtigsten Probleme, die uns gegenwärtig beschäftigen, eintreten.

a) Das 1976 abgeschlossene Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) wurde vom Nationalrat noch im gleichen Jahr gutgeheissen, zusammen mit einer Motion Eisenring, die die Ratifikation an jene des Abkommens über die Grenzgäuberbesteuerung (GBA) bindet, was von Italien als "Erpressung" empfunden wird. Das Geschäft ist seit Herbst 1976 bei der Kommission des Ständerates hängig. Während das Doppelbesteuerungsabkommen für uns, d.h. für die Schweizer Investoren in

Italien von grosser Bedeutung ist, bringt das Grenzgängerbesteuerungsabkommen Italien nicht zu unterschätzende Vorteile.

Italienischerseits liegt das Doppelbesteuerungsabkommen vor der Kommission der Ersten Kammer (Senat), die es auf die lange Bank geschoben hat. Verschiedene Elemente tragen zum Unwillen der Italiener bei. Einerseits sind die Parlamentarier vor allem der PSI der Ansicht, dass das Doppelbesteuerungsabkommen zu einseitig der Schweiz zum Vorteil gereiche, andererseits besteht bei Vertretern des linken Flügels der DC eine Tendenz zu einem weiteren Schritt in Richtung Globalisierung, indem eine Verbindung zwischen dem Doppelbesteuerungsabkommen und dem gesamten Fragenkomplex der Auswanderung hergestellt wird.

Bundesrat Chevallaz hatte vor dem Sturz der Regierung Andreotti vorgesehen, im März mit seinem italienischen Kollegen, Pandolfi, in Rom zusammenzutreffen, um zu versuchen, die verfahrenere Situation zu deblockieren. Er beabsichtigt, Italien die Aufhebung der Retroaktivität (auf den 1.1.1974) anzubieten; das Abkommen soll dadurch auf den 1.1.1979 in Kraft treten.

(Federführend: Finanz- und Zolldepartement, Steuerverwaltung; zuständig im Politischen Departement:
Politische Abteilung I, Finanz- und Wirtschaftsdienst)

b) Besonders gravierend scheint für Italien die Lage auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Die Schweizer Delegation an der Gemischten Kommission hat Konzessionen, die Italien in einem 1975 paraphierten aber noch nicht unterzeichneten Zusatzprotokoll zum Sozialversicherungsabkommen von 1962 gemacht wurden, zurückgezogen. (Die gleichen Konzessionen sind andern Ländern, z.B. Spanien, Griechenland und der Türkei vertraglich gewährt worden). Es geht dabei vor allem um die Abfindung bei Kleinstrenten. Grund dafür ist, laut Bundesamt für Sozialversicherung, die hoffnungslose Ueberlastung der Schweizerischen Ausgleichskasse in Genf, durch eine Unzahl "mentalitätsbedingter", zu mehr als zwei Dritteln ungerechtfertigter Gesuche um Invalidenrenten aus Italien. Zudem wird auch die ungünstige Atmosphäre in öffentlicher Meinung und Parlament für

weitere Konzessionen an Italien auf diesem Gebiet angeführt. Finanzielle Gründe spielen dabei laut dem Bundesamt für Sozialversicherung keine Rolle.

(Federführend: Departement des Innern, Bundesamt für Sozialversicherung; zuständig im Politischen Departement: Auslandschweizerdienst Politische Abteilung I)

c) Die Gemischte Kommission für Einwanderungsfragen befasste sich im Juni in Genf speziell mit dem Problem der Arbeitslosenversicherung für Grenzgänger. Diese erhalten die Leistungen der Versicherung, für die sie die vollen Prämien bezahlen, nur im Falle von Teilarbeitslosigkeit. Bei Ganzarbeitslosigkeit ist der Status des Grenzgängers nicht mehr gegeben, und schweizerischerseits besteht keine Kontrollmöglichkeit über die Beschäftigungssituation der - ehemaligen - Grenzgänger. Es wurde Italien daher vorgeschlagen, dass die Schweiz dem italienischen Staat einen angemessenen Teil der eingezogenen Prämien überweisen werde, damit dieser dann die Auszahlung der Renten übernehmen könne. Dieser Betrag würde statistisch festgestellt und ungefähr den von den Betroffenen bezahlten Prämien für Ganzarbeitslosigkeit entsprechen. Italienischerseits wurde dagegen argumentiert, dass damit für die Grenzgänger der Solidaritätseffekt der Arbeitslosenversicherung verlorengelange (sie bekämen praktisch nur, was sie einbezahlt hätten). Darüber hinaus belastete die vorgeschlagene Lösung den italienischen Staat administrativ mit den arbeitslosen Grenzgängern.

(Federführend: Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit; Zuständig im Politischen Departement: Politische Abteilung I)

3. Einige Probleme, die zwar das bilaterale Verhältnis nicht direkt belasten, haben dennoch das psychologische Klima zwischen den beiden Staaten und die öffentliche Meinung negativ beeinflusst. Es sind nicht zuletzt diese Fälle, die zu einem eher negativen Bild der Schweiz in Italien geführt haben.

a) Der Giftunfall einer Tochtergesellschaft der Hoffmann-La Roche-Gruppe in Seveso wurde kaum direkt mit der Schweiz in Verbindung gebracht. Der Bundesrat beschloss aber, der betroffenen Région beizustehen. Auf Antrag einer interdepartementalen Arbeitsgruppe veranlasste er den Bau einer Kinderkrippe für die betroffenen Gemeinden sowie die Durchführung eines Programms zur Erforschung der Möglichkeiten des mikrobiologischen Abbaus des Giftes in der am stärksten betroffenen Zone.

b) Der Fall Petra Krauses, die sich über zwei Jahre in Untersuchungshaft befand, gab zu einer Lawine von Kritiken, Protesten und Beleidigungen unseres Landes und insbesondere seiner Rechtsordnung Anlass. Diese verstummten erst nachdem sie an Italien ausgeliefert wurde, wobei die Umstände der Auslieferung (mangelnde Koordination und Meinungsverschiedenheiten zwischen Zürcher Bezirksgericht, Bundesgericht und Justiz- und Polizeidepartement) weitere Kritiken nach sich zog.

(Federführend: Justiz- und Polizeidepartement; zuständig im EPD: Politische Abteilung I)

4. Zu verschiedenen Malen hat man uns italienischerseits zu verstehen gegeben, dass sich bilaterale Gespräche auf politischem Niveau zur sinnvollen Weiterbehandlung aller ausstehenden Dossiers aufdrängen. Am deutlichsten kam dies in der Erklärung, die Unterstaatssekretär Foschi im September vergangenen Jahres abgegeben hatte, zum Ausdruck. Anhand sämtlicher im Einwanderungssektor ausstehenden Fragen übte er massive Kritik an den schweizerischen Behörden und kam zum Schluss, dass Globalverhandlungen auf politischem Niveau die einzige Möglichkeit darstellten, aus der verfahrenen Situation herauszukommen. Dies wurde zwar von Aussenminister Forlani in der Folge abgeschwächt, es scheint aber, dass die Idee der Globalverhandlungen als solche nicht fallengelassen wurde, auch wenn ihre Bedeutung nicht überschätzt werden darf.

Natürlich würde es uns schwerfallen, dem italienischen Wunsch zu entsprechen, hauptsächlich aus Gründen der Kompetenzverteilung. Andererseits stehen einige Begegnungen auf hoher Ebene mit Italien bevor, und es wird nicht zu umgehen sein, dass dabei auch Themen

zur Sprache kommen werden, die über den eigentlichen Kompetenzbereich der jeweiligen Gesprächspartner hinausgehen.

Der Besuch Bundesrat Chevallaz' bei seinem italienischen Kollegen sollte anfangs März stattfinden. Er ist eigentlich Steuerfragen gewidmet. Ob aber italienischerseits dabei nicht auch andere Fragen zur Sprache gebracht werden, steht nicht fest.

5. Besuche auf Aussenministerebene:

Besuch Bundesrat Grabers in Rom, Dezember 1972

Besuch von Aussenminister Rumor in Bern, April 1975

Im November 1977 erging eine Einladung Aussenministers Forlani an den neuen Departementschef.

Treffen der Generalsekretäre

Oktober 1976 in Rom

Der italienische Generalsekretär wurde nach Bern eingeladen. Das Datum steht noch nicht fest.

Schweiz - USA
Atlantische Beziehungen

1. Im Rahmen der atlantischen Beziehungen haben die Vereinigten Staaten lange gewünscht, als Partner ein Europa "speaking with one voice" zu haben. Obwohl dieses Ziel keineswegs erreicht ist, haben die USA weiterhin die Tendenz, das Europa der Neun mit Westeuropa gleichzusetzen. Wir müssen die Gelegenheiten nützen, den Amerikanern die Existenz der Nicht-Neun in Erinnerung zu rufen, unsere Interessen zu definieren. Das State Department zeigt neuerdings vermehrt Verständnis für die Neutralität und besondere Lage der Schweiz und erklärt, sie als positiven Faktor in der Weltpolitik zu betrachten.

2. Bilaterale Probleme höheren Stellenwerts bestehen im wirtschaftlichen Bereich (einschliesslich Gegengeschäfte für Beschaffung der Tiger-Kampfflugzeuge), in Rechtsfragen und in der Nuklearpolitik.

2.1. Als viertgrösster Abnehmer von schweizerischen Produkten ist die USA für unser Land ein wichtiger Handelspartner. Der massive Kurszerfall des Dollars gegenüber den starken Währungen (DM, Yen, Sfr.) hat unsere Exporte nach den USA, die sich in letzter Zeit wieder erhöht hatten, erneut ernstlich gefährdet. (Die dilatorische Haltung der amerikanischen Währungsbehörden hat bei der Nationalbank und anderen Kreisen Missmut erregt.)

Auch die amerikanische Gesetzgebung im Bereich von Antitrust, Antidumping, des Konsumentenschutzes etc. wirkt sich erschwerend für den Handel aus. Ein latenter Hang zum Protektionismus ist vorhanden. Gleichzeitig übt die USA Druck auf die Hartwährungsländer aus, ihre Konjunktoren zu stimulieren, damit durch grössere Importe dieser Länder Wachstumsimpulse auf die schwächeren Wirtschaften übertragen werden.

Kompetenz: Handelsabteilung

Im Zuge der Beschaffung von 72 Kampfflugzeugen Tiger II-F-5E durch die Schweiz, wurde am 9. Juli 1975 eine amerikanisch-schweizerische Vereinbarung über Gegengeschäfte ("Memorandum of Understanding") unterzeichnet. Die für acht Jahre abgeschlossene Vereinbarung sieht vor, dass der für die Flugzeuge bezahlte Kaufpreis (Sfr. 1'050 Millionen) mindestens zu 30% durch Aufträge an die Schweizer Industrie zu kompensieren ist. Nach harzigem Beginn konnten insbesondere während den letzten Monaten vermehrt Aufträge registriert werden (Sfr. 100 Millionen bis Ende 1977). Sollte der Kurszerfall des Dollars indessen anhalten, so wird auch das "MOU", das uns von den Bestimmungen der "buy American clause" befreit, unserer Exportwirtschaft nicht helfen.

Kompetenz: Rüstungschef EMD
Handelsabteilung

2.2. Der Staatsvertrag über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen zwischen der Schweiz und den USA ist am 23. Januar 1977 in Kraft getreten. Seither wurden 19 amerikanische und 4 schweizerische Begehren angemeldet, denen zur vollen Zufriedenheit der Vertragspartner stattgegeben werden konnte. Das Problem kollidieren der Rechtsnormen, insbesondere was die Auskunftspflicht anbetrifft, bleibt indessen bestehen und könnte wieder zu Schwierigkeiten führen. Die direkte Uebermittlung von amerikanischen Gerichtsakten auf dem Postwege an Empfänger in der Schweiz (insbesondere seitens der Börsenaufsichtskommission ("Securities and Exchange Commission")) ist ein Beispiel davon und bildet Gegenstand von bilateralen Gesprächen.

Kompetenz: Völkerrechtsdirektion (federführend)
Politische Direktion
Finanz- und Wirtschaftsdienst
Polizeiabteilung EJPD

2.3. Die Schweiz ist im Nuklearsektor extrem von den USA abhängig a) für Uranlieferungen an sich und b) für Leistungen von Anreicherungsdiensten. Das Kooperationsabkommen mit den USA bildet die Grundlage der Zusammenarbeit auf diesem Sektor; von ihr hängt gegenwärtig der Betrieb unserer Kernreaktoren direkt ab; andernfalls müssten wir sie stilllegen. Die Schweiz hat sich - nicht zuletzt im Sinne der damaligen amerikanischen Nuklearpolitik ("Atoms for Peace")

- recht stark auf Kernenergie engagiert. Die von Präsident Carter neu formulierte militante Nicht-Proliferationspolitik stellt allerdings viele heikle Probleme. Mögliche Lösungen sollen im Rahmen der INFCE (International Nuclear Fuel Cycle Evaluation) gesucht werden, an denen unser Land auch teilnimmt.

Der Atomsperrvertrag vom 1. Juli 1968 wurde durch die Schweiz am 27. November 1969 unterzeichnet und am 9. März 1977 ratifiziert. Die Schweiz ist bereit, an allen zweckmässigen, sinnvollen und gerechten Massnahmen zur Verhinderung der Proliferation von Kernwaffen teilzunehmen. Die durch den Vertrag geschaffene militärische Diskriminierung (Staaten mit und solche ohne Kernwaffen) akzeptieren wir nolens volens, sind indessen der Meinung, dass eine Diskriminierung im zivilen Bereich verhindert werden sollte (z.B. Staaten mit und solche ohne Recht zur Anreicherung - bzw. Wiederaufbereitung).

Die Schweiz ist durch Bundesratsbeschluss vom 20. April 1977 dem Londoner Klub beigetreten. Unsere Zusammenarbeit sehen wir unter den gleichen Voraussetzungen wie oben zusammengefasst.

Kompetenz: Rechtsberater EPD (federführend)
Amt für Energiewirtschaft
Amt für Wissenschaft und Forschung
Handelsabteilung

3. Da im Zusammenhang mit der Jeanmaire-Affäre der Besuch von Herr Bundesrat Graber in Moskau abgesagt werden musste, konnte auch ein Parallel-Besuch in Washington nicht stattfinden.

Auf der Ebene der Vizeminister oder Generalsekretäre ist ein regelmässiger Austausch von Besuchen im Jahresrhythmus vorgesehen.

Beziehungen der Schweiz zu den Ostblockstaaten

Trotz der Trübung der Beziehungen zur Sowjetunion durch die Affaire Jeanmaire und anderer Spionagefälle sowie des seit einigen Monaten gestörten Verhältnisses zu Rumänien (siehe je spezielle Notiz) ist allgemein eine Besserung unserer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten sowie deren Ausbau auf zahlreichen Gebieten unverkennbar.

1. Besuchsdiplomatie

Die osteuropäischen Staaten drängen unter Anrufung der Schlussakte von Helsinki auf eine Intensivierung der persönlichen Kontakte sowohl auf Aussenministerebene wie auf der Ebene des Generalsekretärs und weiterer hoher Beamter des EPD.

Im laufenden Jahr sollten in erster Linie die wegen des Wechsels an der Departementsspitze verschobenen Besuche des jugoslawischen und polnischen Aussenministers in der Schweiz nachgeholt werden.

Generalsekretär Weitnauer hat 1977 mit Ausnahme der Sowjetunion (für Juni 1978 vorgesehen) und Rumäniens sowie Albaniens mit Kollegen aller andern osteuropäischen Staaten Gespräche entweder in Bern (darunter erstmals auf dieser Stufe mit der DDR) oder in den betreffenden Hauptstädten geführt. Neben einem allgemeinen Gedankenaustausch über internationale Fragen (KSZE) dienten sie insbesondere der Behandlung bilateraler Probleme. Verschiedene Gegenbesuche sind für das laufende Jahr vorgesehen.

2. Vertragliche Beziehungen

- Entschädigung: Für die Schweiz war die Bereitschaft der meisten osteuropäischen Staaten, die Entschädigungsfrage zu

regeln, massgebend für die Wiederaufnahme der Wirtschaftsbeziehungen nach dem 2. Weltkrieg.

1948 - 1954: Unterzeichnung von Abkommen über die Entschädigung schweizerischer nationalisierter Vermögen mit Jugoslawien, Polen, CSSR, Ungarn, Rumänien und Bulgarien.

Mit der DDR steht eine entsprechende Regelung noch aus. Seit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen haben jedoch verschiedene Vollverhandlungen und Expertenbesprechungen stattgefunden, die angesichts der äusserst komplexen Materie und der in die Tausende gehenden hängigen Fälle zufriedenstellend verliefen. Mit der Sowjetunion haben erstmals 1976 Expertengespräche über die Entschädigung konfiszierter schweizerischer Vermögenswerte in den von der UdSSR annektierten 3 baltischen Staaten sowie Teilen Polens, Rumäniens und Ostpreussens stattgefunden. Die Aussichten auf eine Regelung sind eher problematisch.
Zuständig: Völkerrechtsdirektion EPD.

- Wirtschaft: seit anfangs der Siebziger Jahre hat sich die Schweiz um die Ablösung der bisherigen, aus der unmittelbaren Nachkriegszeit stammenden Handels- und Zahlungsabkommen durch neue Vertragsinstrumente bemüht: Abkommen mit der CSSR (Mai 1971), Bulgarien (November 1972), Rumänien (Dezember 1972), Polen (Juni 1973) und Ungarn (Oktober 1973). Inhaltlich stimmen die Abkommen weitgehend miteinander überein: Aufhebung des Clearing, Meistbegünstigung in Zollsachen, Berücksichtigung der schweizerischen Exportstruktur (namentlich unsere im Osten vernachlässigten Konsumgüter wie Uhren, Textilien, Agrarprodukte); Einhaltung marktgerechter Preise (Verhinderung des Dumping), Wohlwollenserklärung über die wirtschaftliche Kooperation samt der damit verbundenen Sicherung des gewerblichen Eigentumsrechts ("propriété industrielle") sowie die Schaffung einer Gemischten Kommission.

In den entsprechenden Abkommen mit Albanien (1974) und der DDR (1975) ist der Zahlungsverkehr seit jeher frei.

Mit der Sowjetunion besteht nach wie vor das klassische Meistbegünstigungsabkommen von 1948, worin von Anfang an auf das Clearing verzichtet wurde. In den Wirtschaftsbeziehungen wurde

in den letzten Jahren immer mehr die von östlicher Seite lebhaft propagierte Idee der sogenannten wirtschaftlichen Kooperation in den Vordergrund gerückt. Zuzufolge der durch die Rezession veränderten Verhältnisse wurden schweizerischerseits die anfänglich vorhandenen Bedenken privatwirtschaftlicher Kreise gegen den Abschluss eines zwischenstaatlichen Abkommens mit der Sowjetunion fallengelassen. Am 12.1.1978 konnte in Bern erstmals ein Abkommen dieser Art über die Entwicklung der wirtschaftlichen industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit von den Aussenhandelsministern beider Länder unterzeichnet werden (Rahmenvertrag, der weder für die Eidgenossenschaft noch für die schweizerischen Unternehmen rechtlich relevante Verpflichtungen begründet, jedoch schweizerischerseits den Zugang zur vielfältigen und komplexen sowjetischen Wirtschaftsbürokratie erleichtert).

Federführend: EVD Handelsabteilung, im Einvernehmen mit Völkerrechtsdirektion EPD.

- Luft- und Strassenverkehr: entsprechende Abkommen wurde in den letzten Jahren mit den meisten osteuropäischen Staaten abgeschlossen.

Federführend EVED, Luftamt und Amt für Verkehr, im Einvernehmen mit Völkerrechtsdirektion EPD.

Die Oststaaten äussern im allgemeinen den Wunsch nach einer noch weitergehenden vertraglichen Ausgestaltung der Beziehungen (Kultur-, Wissenschafts-, Gesundheits-, Tourismusabkommen etc.) der allerdings recht enge Grenzen gesetzt sind. Es taucht hier ein grundsätzlicher Aspekt auf, wie er sich im Verhältnis zu den Oststaaten immer wieder stellt: die Schweiz ist der Auffassung, dass Beziehungen etwa kultureller wie auch wissenschaftlicher Art in erster Linie das Ergebnis eines freien Gedanken- und Informationsaustausches zwischen den direktinteressierten Institutionen sein sollten, wozu es nicht unbedingt eines staatlichen Vertragswerkes bedarf.

- Auf dem Gebiet der technisch-wissenschaftlichen Beziehungen hat das Amt für Wissenschaft und Forschung des EDI - angefangen 1974 mit der Akademie der Wissenschaften der UdSSR - mit verschiedenen analogen Instituten anderer osteuropäischen Staaten Hand zum Abschluss von Rahmenabkommen über wissenschaftliche Zusammenarbeit geboten (gegenseitige Gewährung von Stipendien etc.), denen allerdings nicht der Charakter von formellen zwischenstaatlichen Verträgen zukommt.
Federführend EDI, Amt für Wissenschaft und Forschung, im Einvernehmen mit der Politischen Abteilung III, EPD.
- Kulturabkommen: die Schweiz schliesst keine Kulturabkommen ab (Kulturhoheit der Kantone; innenpolitisch motivierte Hemmnisse).
Federführend: EDI, Amt für kulturelle Angelegenheiten, im Einvernehmen mit der Politischen Abteilung III, EPD.
- Konsularabkommen: die Schweiz betrachtet das Wiener Uebereinkommen über konsularische Beziehungen von 1963 als Grundlage unserer Konsularbeziehungen mit allen Staaten (auch mit solchen - wie den meisten osteuropäischen Staaten - die das Wiener Uebereinkommen nicht ratifiziert haben) und sieht deshalb keine Veranlassung zum Abschluss von bilateralen Konsularabkommen.
Federführend: Völkerrechtsdirektion EPD.
- Rechtshilfeabkommen: die Oststaaten unterbreiten uns globale Vertragsentwürfe, welche die Rechtshilfe in Straf- und Zivilsachen, die Auslieferung sowie das internationale Privatrecht umfassen.
Die Schweiz hat kein grosses Interesse am Abschluss solcher umfassender bilateraler Abkommen. Bei der Rechtshilfe in Zivilsachen ziehen wir es vor, das Gericht auf die entsprechenden multilateralen Haager Uebereinkommen zu legen. Was die Rechtshilfe in Strafsachen betrifft, hat die Polizeiabteilung immer den Standpunkt vertreten, dass Verhandlungen in dieser Sache solange nicht möglich sind, als der Entwurf eines Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen nicht in Kraft getreten ist. Ueberdies wäre häufiger mit Rechtshilfeersuchen der Oststaaten zu rechnen als umgekehrt, was ange-

sichts der zahlreichen in der Schweiz lebender Ostflüchtlinge (beispielsweise CSSR) zu delikatsten Problemen führen könnte.
 Federführend: Völkerrechtsdirektion, EPD.

3. Heirats- und Familienzusammenführungsfälle

Bei Heiraten zwischen schweizerischen und osteuropäischen Staatsangehörigen, meist verbunden mit der Ausreise der letzteren, sind seit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki nach anfänglichen Schwierigkeiten gewisse Erfolge erzielt worden, insbesondere mit der DDR, die sich bis vor kurzem auf diesem Gebiet sehr zurückhaltend gezeigt hat und Rumänien. Mit letzterem Land gibt es indessen vereinzelte Härtefälle, die meist mehrere Jahre alt sind. Mit Polen, der CSSR und Ungarn werden keine besonderen Schwierigkeiten gemeldet.

Bei Zusammenführung getrennt lebender Familien, von denen ein Teil in der Schweiz lebt, sind ebenfalls Erfolge zu verzeichnen, vor allem mit Rumänien, während die CSSR eine eher harte Linie verfolgt.

Wichtig ist auf alle Fälle, dass wir uns mit allen osteuropäischen Staaten bilateral und im Rahmen der KSZE auf der Grundlage der Schlussakte aktiv für diese humanitären Belange, für welche das Parlament und die schweizerische Öffentlichkeit ein gewisses Interesse zeigen, einsetzen können. Um den positiven Ausgang der Demarchen nicht unnötig zu gefährden, ist es u.E. angezeigt, unsererseits umgekehrt bei der Frage eines direkten Engagements für die Dissidenten in den osteuropäischen Staaten, wo kein unmittelbares schweizerisches Interesse vorliegt, vermehrte Zurückhaltung zu üben.
 Zuständig: Politische Abteilung I, EPD.

4. Visumfrage

Einzelne osteuropäische Staaten (insbesondere Bulgarien, Polen, Rumänien) haben die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht vorgeschlagen. Sondierungen bei den zuständigen Bundesstellen haben ergeben, dass Bundesanwaltschaft und Fremdenpolizei zu einer unsererseits befürworteten Visumaufhebung mit einzelnen Oststaaten

nach dem Vorbild der Nordischen Länder sowie Oesterreichs nicht Hand bieten können: im Hinblick auf die Asymmetrie der Gesellschaftsordnungen in den Ost- und Westeuropa-Ländern, stünden uns bei einer allfälligen Visumaufhebung nur noch wenige Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung (sicherheitspolitische Ueberlegungen). Hingegen werden vermehrte Erleichterungen im Visumsektor gewährt (Erteilung von Mehrfachvisa an Delegierte zur Teilnahme an periodischen Konferenzen bei den Internationalen Organisationen in Genf sowie an akkreditierte ausländische Journalisten mit Wohnsitz in der Schweiz).

Federführend: EJPD (Fremdenpolizei, Bundesanwaltschaft), nach Rücksprache mit der Politischen Abteilung I, EPD.

5. Spionage

Bei den in den letzten Jahren aufgedeckten nachrichtendienstlichen Handlungen gegen unser Land geht der grösste Teil auf das Konto von Ostblockstaaten. Es war festzustellen, dass - mit Ausnahme der Angelegenheit Jeanmaire - die Behörden der fehlbaren Staaten in der Regel schon kurze Zeit nach Bekanntgabe eines Falles wieder zur Tagesordnung übergangen als ob nichts geschehen wäre.

Angesichts möglicher aussenpolitischer Implikationen hat das EPD alles Interesse daran, vom zuständigen EJPD über alle Spionagefälle rechtzeitig informiert zu werden (gemäss einem geheimen Bundesratsbeschluss von 1970 soll das EPD bei Spionageangelegenheiten, in welche ausländische Diplomaten verwickelt sind, konsultiert werden; in solchen Fällen ist die Ausweisung Sache des EPD). Zur Frage der Publikation von Spionagefällen legt das EPD ebenfalls Wert darauf, hinsichtlich Opportunität und Timing von Veröffentlichungen konsultiert zu werden.

Die Botschaften gewisser Staaten befassen sich intensiv mit nachrichtendienstlichen Aufgaben. Die zeitweise auch im Parlament vertretene Forderung nach einseitiger Bestandes-

verminderung des Personals anvisierter Ost-Botschaften
übersieht jedoch verschiedene Elemente (Ausmass der bilateralen Beziehungen; Handelsabteilung der Botschaften wegen andersgeartetem Wirtschaftssystem viel personalintensiver als bei uns; konsularische Beziehungen).

Fall Wolf: Das DDR-Agentenpaar Hans und Gisela Wolf wurde mit Urteil des Bundesstrafgerichts vom 21.6.1975 wegen verbotenen Nachrichtendienstes zu je sieben Jahren Zuchthaus unter Anrechnung der Untersuchungshaft verurteilt.

Die DDR und auch die UdSSR sind seit einiger Zeit bemüht, für die an Brustkrebs erkrankte Frau Wolf aus "humanitären Gründen" eine vorzeitige Haftentlassung zu erreichen (Frau Wolf ist hafterstehungsfähig, erholt sich aber in einem Heim in der Innerschweiz recht gut von der Operation und Strahlenbehandlung. Die Sowjetunion stellt zwischen der angestrebten Lösung im Fall Frau Wolf und einer vorzeitigen Freilassung des in der UdSSR inhaftierten Schweizerbürgers Walter Haefelin (geb.1942, wurde 1974 in Moskau wegen illegaler Einfuhr von 45'000 Rubel verhaftet und am 1.4.1975 wegen wiederholten Devisenschmuggels und wiederholter Bestechung zu 10 Jahren Freiheitsentzug verurteilt) ganz offensichtlich ein Junktum her. Der Bundesrat ist zum Schluss gekommen, dass schweizerischerseits nicht auf dieses Ansinnen eingetreten werden könne.

Für das Ehepaar Wolf ist eine bedingte Entlassung nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe (Art 38 StGB) am 15. Mai 1978 möglich. Zuständig ist das EJPD, welches auf Antrag der Bundesanwaltschaft entscheidet. Falls das Ehepaar Wolf oder Frau Wolf auf diesen Zeitpunkt hin mit einer Entlassung rechnen kann, sollte die Gelegenheit benutzt werden, nun auch im Falle Haefelin eine Lösung herbeizuführen. Vielleicht können im gleichen Atemzug weitere Haftfälle von Schweizerbürgern in der DDR und in der Sowjetunion durch vorzeitige Entlassung geregelt werden.

Zuständig: EJPD (Bundesanwaltschaft), im Einvernehmen mit dem Eidg. Politischen Departement.

SW/mz

Bern, den 23. Januar 1978

Die Schweiz und Rhodesien

Trotz der seit Jahren angewandten UNO-Sanktionen und trotz einer sich verschärfenden politischen und wirtschaftlichen Isolierung konnte sich das weisse Minderheitsregime in Salisbury - allerdings mit schwindendem Erfolg - behaupten. Der unter Umgehung der Sanktionen weitergeführte Waren- und Finanzverkehr zwischen Rhodesien und Drittstaaten hat bedeutend zum Ueberleben des Regimes Smith beigetragen.

Unter diesen Umständen ist die UNO bestrebt, die Sanktionen gegenüber Rhodesien zu verschärfen. Der Sicherheitsrat drängt im übrigen auf eine striktere Einhaltung seiner Resolutionen.

Der Bundesrat befasste sich im Oktober 1977 aufgrund eines ausführlichen Berichtes mit der Problematik der schweizerisch-rhodesischen Handelsbeziehungen. Er stellt fest, dass der bilaterale Warenverkehr mit diesem Land in den letzten Jahren merklich zurückgegangen ist. Dies trifft sowohl auf die Ausfuhren nach wie auf die Einfuhren aus Rhodesien zu. Für letztere gilt seit 1967 bekanntlich eine - von uns autonom verfügte - Beschränkung auf den "courant normal" früherer Jahre. Indessen hat die Anzahl der uns gemeldeten Verletzungen der UNO-Sanktionen im Handel zwischen Rhodesien und UNO-Mitgliedern unter angeblicher Mitwirkung von Firmen mit Domizil in der Schweiz - sogenannter Dreieckgeschäfte - zugenommen. Das wirtschaftliche Interesse der Schweiz an solchen Transaktionen ist gering.

Als Vermittler treten immer die gleichen wenigen in der Schweiz domizilierten Firmen auf. Dagegen schaden solche Tätigkeiten dem Ruf unseres Landes und belasten unsere Aussenbeziehungen. Vor allem aber sind sie unvereinbar mit der Erklärung des Bundesrates vom 4. September 1968. Demnach will er im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung darüber wachen, dass sich auf schweizerischem Gebiet für den Rhodesien-Handel keine Möglichkeiten bieten, die Sanktionsmassnahmen des UNO-Sicherheitsrates zu umgehen.

Der Bundesrat hat deshalb am 12. Dezember 1977 auf Antrag des Eidgenössischen Politischen Departements beschlossen, auf den 1. Januar 1978 eine Verordnung in Kraft zu setzen, die den Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz verbietet, beim Abschluss oder bei der Erfüllung von solchen Dreiecksgeschäften mitzuwirken.

POLITISCHE DIREKTION

Abteilung II

SW/ar

Bern, den 23. Januar 1978

Die Schweiz und Südafrika

1) Am 4. November 1977 beschloss der UNO-Sicherheitsrat die Einführung eines zeitlich unbefristeten Waffenembargos gegen die Republik Südafrika. Diese Massnahme ist für alle UNO-Mitgliedstaaten verbindlich. Auch Nichtmitglieder wie die Schweiz werden indessen ersucht, sich an die Resolution zu halten. Resolution 418 sieht folgendes vor:

- Verboten ist die Lieferung von Waffen, Munition und dazugehörigem Material aller Art.
- Untersagt ist die Gewährung von Lizenzen für die Herstellung und den Unterhalt solcher Güter.
- Bestehende Lizenzverträge, welche die Herstellung und den Unterhalt dieses Materials betreffen, sind zu überprüfen (revoir ... en vue d'y mettre fin).
- Von einer Zusammenarbeit mit Südafrika bei der Herstellung und Entwicklung von Nuklearwaffen ist abzusehen.

Der Text dieser Resolution ist der Schweiz vom UNO-Generalsekretär mit einer Note vom 10.11.1977 offiziell zur Kenntnis gebracht worden.

Dazu ist, was die Schweiz betrifft, festzustellen, dass sie bereits am 6. Dezember 1963 aus eigener Initiative ein allgemeines Embargo für schweizerische Waffenexporte nach der Republik Südafrika erliess. Seit Inkrafttreten, im Jahre 1973, des neuen "Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial" wurde diese Praxis gegenüber Südafrika - einem Land, in welchem im Sinne des Gesetzes sicher "gefährliche Spannungen bestehen" - fortgeführt. Nur in vereinzelt Fällen, in welchen eine Ausnahmebehandlung vertretbar

war, wurden Ausfuhrbewilligungen erteilt.

Kriegsmateriallieferungen, die das schweizerische Hoheitsgebiet nicht berühren, unterliegen aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts und gemäss ständiger Praxis nicht der Bewilligungspflicht.

Abklärungen der Handelsabteilung mit dem Vorort haben ergeben, dass die Anzahl und Tragweite der bestehenden Lizenzverträge auf dem Kriegsmaterialsektor unbedeutend sind. Die betroffenen schweizerischen Unternehmen haben sich demnach bereit erklärt, diese Abkommen bei ihrem Auslaufen nicht zu erneuern und auch keine neuen Lizenzverträge mit Südafrika über Kriegsmaterial abzuschliessen.

Uebrigens hat der Bund aufgrund der heutigen rechtlichen Lage keinerlei Handhabe, den Abschluss von Lizenzverträgen zu kontrollieren oder zu verbieten. Bereits bestehende Lizenzverträge retroaktiv ausser Kraft zu setzen, erscheint rechtsstaatlich völlig unmöglich. Die südafrikanischen Lizenznehmer könnten ohnehin nicht daran gehindert werden, die entsprechende Technologie weiter zu benützen.

Eine Antwort auf die Note des UNO-Generalsekretärs vom 10.11.1977 ist in Vorbereitung.

2) Im letzten Jahr hat sich der internationale Druck gegen die Apartheidpolitik der südafrikanischen Regierung merklich verstärkt. (Internationale Konferenzen in Maputo, Genf, Lissabon und Lagos). Der Bundesrat hat bei verschiedenen Gelegenheiten zur Politik der Rassentrennung in Südafrika Stellung genommen. Im

August 1977 erklärte der schweizerische Beobachter an der Weltkonferenz von Lagos über Massnahmen gegen die Apartheid, diese Politik beruhe auf der Verneinung des fundamentalen Prinzips der Gleichheit aller Menschen und mache die Diskriminierung zum wesentlichen Bestandteil der politischen und sozialen Ordnung. Eine solche Doktrin widerspreche nicht nur den Traditionen und Idealen des Schweizervolkes, sondern auch den von der Völkergemeinschaft anerkannten Grundsätzen der Menschenrechte. Die Schweizer Regierung könne die Apartheid-Politik, wie sie in Südafrika geübt wird, somit nur ablehnen.

3) Nachdem die Regierung Südafrikas am 19. Oktober 1977 Sicherheitsmassnahmen gegen 18 schwarze Bewegungen und Organisationen, 3 Publikationen und verschiedene Personen erlassen hatte, befasste sich der Bundesrat mit der Lage in Südafrika. Er sah von einer Rückberufung unseres Botschafters in Pretoria zur Berichterstattung ab, da seine "Belassung auf dem Posten, im Sinne einer Kontakt- und Einflussmöglichkeit, vorzuziehen ist". Unser Botschafter wurde in der Folge aufgefordert, im Namen seiner Regierung beim südafrikanischen Aussenministerium vorzusprechen, um der Besorgnis des Bundesrates über die Unterdrückungsmassnahmen vom 19.10.1977 der südafrikanischen Regierung Ausdruck zu geben.

Verschiedene schweizerische Gruppen und kirchliche Organisationen äusserten sich in der Folge sehr kritisch. Sie forderten den Bundesrat auf, den Botschafter zu Konsultationen zurückzurufen und über die bloss rhetorische Verurteilung der Apartheid-Politik hinaus konkrete Schritte zur Beseitigung der Apartheid und zur Hilfe an die unterdrückte schwarze Bevölkerung zu unternehmen.

4) Im letzten Jahr wurden schweizerischerseits verschiedene Projekte zugunsten schwarzer Flüchtlinge im südlichen Afrika (Angola, Botswana, Lesotho, Mosambik) unterstützt. Während Monaten suchten wir einen kompetenten Gesprächspartner des ANC (African National Congress) (in Südafrika verbotene schwarze Freiheitsbewegung), um den Versand versprochener medizinischer Hilfsgüter (für Fr. 50'000.--) für südafrikanische Flüchtlinge regeln zu können. Am 2. März 1978 wird eine Delegation des "South African Church Council" von der Politischen Direktion, Abteilung II, zu Gesprächen empfangen. Diese Organisation stellt - auch nach Meinung unserer Botschaft in Pretoria - ein geeignetes Gremium für die Verteilung humanitärer Hilfe in Südafrika dar.

5) Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der westlichen Industriestaaten mit Südafrika wird in politischen und wirtschaftlichen Gremien der UNO immer mehr angegriffen. Die Wortführer sind in erster Linie die afrikanischen Staaten, doch geniessen sie dabei die Unterstützung der übrigen Entwicklungsländer und des Ostblocks. Ein Verbot von Neuinvestitionen haben bisher die meisten Industrieländer abgelehnt.

Verschiedenen Schätzungen zufolge dürften zurzeit unsere Investitionen in Südafrika 1,6 Milliarden Schweizerfranken betragen, was 4 - 5 % aller ausländischer Investitionen in der Republik Südafrika und 1 - 2 % der schweizerischen Gesamtinvestitionen im Ausland entsprechen dürfte.

Die bewilligungspflichtigen Kapitalexporte werden auf jährlich 200 - 250 Mio Franken begrenzt.

Für Südafrika wird keine Investitionsrisikogarantie gewährt. Das Exportrisikoengagement des Bundes auf Ausfuhren nach Südafrika betrug Mitte September 1977 426 Mio Franken.

Kreise der schweizerischen Exportindustrie haben in zunehmendem Masse zu berücksichtigen, dass langfristig ein beträchtliches Geschäftspotential in Schwarzafrika auf dem Spiel steht. Nigeria hat bereits diskriminierende Massnahmen gegenüber jenen Firmen beschlossen, denen Geschäftsbeziehungen zu Südafrika nachgewiesen werden können.

6) Am 20. September 1977 genehmigten die Aussenminister der neun EG-Länder einen Verhaltenskodex für EG-Unternehmen mit Filialen in Südafrika. Die Idee war nicht neu. Die britische Regierung hatte schon vor Jahren Verhaltensrichtlinien für ihre Gesellschaften in Südafrika ausgearbeitet. Auch in den USA hatte ein privates Komitee ähnliche Grundsätze aufgestellt. Angesichts der politischen Aktualität dieser Fragen werden auch die übrigen OECD-Länder nicht um eine Ausarbeitung sozialpolitischer Südafrika-Richtlinien herumkommen.

Im Dezember 1977 haben die hauptsächlichsten Arbeitgeberorganisationen Südafrikas einen Kodex aufgestellt, der zum Ziel hat, die diskriminatorischen Praktiken auf Grund von Rasse und Hautfarbe im Beschäftigungsbereich zu beseitigen. Die wichtigsten der betroffenen Schweizer Firmen haben erklärt, dass ihre südafrikanischen Filialen in ihrer Tätigkeit diesen Kodex bereits beachten und dass sie bereit sind, sich dessen Bestimmungen zu unterziehen. Das gleiche gilt praktisch auch für den Inhalt der Regeln des von den Aussenministern der neun Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften im vergangenen September erlassenen Kodexes. Es versteht sich, dass der Bundesrat über keine zwingenden rechtlichen Mittel in bezug auf die Information über die Anwendung dieser Verhaltenskodexe verfügt. Er hat jedoch gute Gründe davon überzeugt zu sein, dass die in Frage stehenden Unternehmen auf berechnete Fragen eintreten werden.

- 6 -

7) Die von Südafrika im Rahmen der Apartheid-Politik in die Unabhängigkeit entlassenen "Homelands" Transkei (26.10.1976) und Bophuthatswana (6.12.1977) sind von der Schweiz nicht anerkannt worden.

POLITISCHE DIREKTION

Abteilung II

p.B.75.21.- LC/mz

Berne, le 24 janvier 1978

La Suisse et le conflit du Moyen-Orient

Depuis trente ans que se prolonge la situation conflictuelle dans cette région du monde, le Conseil fédéral ne cesse d'appeler de ses vœux une solution fondée sur la bonne entente, la conciliation, la réconciliation.

Si la paix pouvait s'instaurer définitivement dans la région, le capital de relations humaines, économiques, culturelles et scientifiques, établies entre notre pays et les ressortissants d'Israël, pourrait fructifier plus que ce n'est le cas actuellement.

Une telle paix devrait aussi permettre à notre pays et à nos compatriotes d'avoir enfin des relations normales avec les Palestiniens qui vivent sous un régime d'occupation ou, privés de foyer, dans des Etats qui ne sont pas leur patrie.

La sollicitude des autorités fédérales pour les réfugiés de Palestine s'est manifestée de longue date, notamment par l'aide humanitaire, d'un volume non négligeable, qu'au cours des années et aujourd'hui encore, la Confédération leur fait parvenir par divers canaux, en premier lieu par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine.

Les bons offices de la Suisse pour la recherche de la paix se manifestent de diverses manières, en tout premier lieu, par la mise à disposition de Genève comme siège d'une Conférence diplomatique de la paix.

Au cas où la Conférence de la paix de Genève sur le Moyen-Orient serait reconvoquée, elle serait co-présidée par les Ministres des affaires étrangères des Etats-Unis et de l'Union des

- 2 -

Républiques Socialistes Soviétiques. Ce sont les co-présidents qui adressent les invitations aux participants. La Suisse se borne à mettre son territoire à disposition et n'exerce aucune influence sur la composition et les travaux de la Conférence.

Les autorités suisses ont à coeur de maintenir des relations de confiance avec toutes les parties qui pourraient être appelées à participer à la Conférence de la paix. La qualité d'hôte dicte au Conseil fédéral une attitude de réserve attentive et d'équilibre, qui ne lui permet pas de préjuger, par des suggestions explicites, les modalités d'un règlement qu'il appartient à la Conférence elle-même de définir.

Sur le terrain même, notre pays est aussi présent, grâce aux appareils aériens mis à disposition de l'Organisme des Nations Unies pour la Surveillance de la Trêve en Palestine (ONUST).

Le Conseil fédéral a accordé, en 1975, divers facilités, privilèges et immunités à un Bureau de l'Observateur permanent de l'Organisation de libération de la Palestine, à Genève, pour lui permettre d'accomplir la mission que lui reconnaît une Résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, du 22 novembre 1974.

Notre diplomatie entretient des contacts informels, en Suisse et à l'étranger, avec des membres dirigeants représentatifs de l'Organisation de libération de la Palestine.

Le gouvernement fédéral appelle de ses vœux une solution pacifique du conflit du Moyen-Orient dans l'intérêt de toutes les communautés de cette région du monde et pour éviter les graves dangers pour la paix et la sécurité internationale qu'entraîneraient une prolongation et une aggravation de ce conflit.

DIRECTION POLITIQUE
Division II

s.B.75.64.
s.B.31.Maroc.O. - LC/mz

Berne, le 24 janvier 1978

La Suisse et la question de l'ex-Sahara espagnol

1. La souveraineté de l'Espagne sur la portion du Sahara qu'elle contrôlait encore a cessé de s'exercer le 28 février 1976. Le territoire a été partagé et est actuellement contrôlé par le Maroc et la Mauritanie, qui l'ont rattaché à leur territoire national. Le Maroc et la Mauritanie prétendent que le principe de l'autodétermination des peuples a été suffisamment respecté à cette occasion par l'assentiment donné par la Jemaa (Assemblée des notables). L'Algérie le conteste, soutient politiquement et militairement le mouvement POLISARIO et a parrainé la proclamation d'une "République démocratique arabe du Sahara", qui n'est reconnue que par l'Algérie et par un petit nombre d'Etats qui lui sont proches.

2. La pratique suisse constante, dans ce genre de litige, est d'adopter une attitude de neutralité dans le conflit et de se laisser guider, quant à son issue, par le principe de l'effectivité. Le Conseil fédéral a rappelé, répondant à une interpellation Carobbio, du 10 juin 1976, que la Suisse ne reconnaît pas les "gouvernements" en exil qui n'exercent aucun contrôle effectif sur les territoires qu'ils revendiquent, mais seulement des Etats en tant que réalités de fait, c'est-à-dire des entités géographiques, où un gouvernement exerce un contrôle effectif sur le pays et sa population.

3. La question de l'ex-Sahara espagnol présente un aspect particulier du fait que les populations de ce territoire sont

- 2 -

dans la majorité des nomades pour qui la conception moderne de l'Etat territorial n'a pas de sens, mais qui transhument par-delà les frontières, comme d'ailleurs leurs congénères du Maroc, de l'Algérie, du Niger, du Mali, de la Mauritanie. Un bon nombre de ces nomades campent maintenant en Algérie, aux alentours de Tindouf. L'Algérie les présente à l'opinion internationale comme des "réfugiés" de l'ex-Sahara espagnol. Mais d'autres sources accusent l'Algérie d'y avoir regroupé et encadré des Sahariens de toute provenance, ayant souffert des récentes sécheresses au Sahel.

Le Chef du Département a expliqué, le 2 décembre dernier, à une délégation du Parti socialiste suisse pour quelles raisons le Département, qui avait d'abord apporté une aide humanitaire en faveur des "réfugiés sahraouis" a été amené à refuser de nouvelles contributions. Il est apparu, en effet, de plus en plus nettement que l'Algérie politisait de manière outrancière l'aide humanitaire internationale, tandis que le POLISARIO, qui n'a pas l'air de manquer du nécessaire, se livrait à des actions subversives en Mauritanie ou détenait des otages en Algérie. Les actions armées du POLISARIO pourraient tout aussi bien menacer des ressortissants suisses travaillant en Mauritanie.

4. A notre connaissance, il n'y a pas d'activité ni d'intérêts suisses spécifiques concrets dans l'ex-Sahara espagnol, mais notre Ambassade à Rabat note un vif intérêt chez diverses entreprises suisses pour les possibilités d'irrigation, de transports et d'autres travaux publics lorsque la situation se sera stabilisée et que l'indispensable prudence actuelle sera dépassée. Deux ressortissants suisses au moins résident à El Ayoun.

5. Les derniers développements de la question sur le plan international font actuellement l'objet d'une enquête du Secrétariat politique et seront résumés dans le Tour d'horizon de février.

DIRECTION POLITIQUE
Division II

p.B.15.21.Alg. - LC/mz

Berne, le 25 janvier 1978

La Suisse et l'Algérie

1. De tous les pays de l'Afrique du Nord, où l'accession à l'indépendance avait été accompagnée de mesures de spoliation de biens suisses, l'Algérie est le seul qui, à ce jour, n'a jamais voulu admettre de dédommager nos compatriotes lésés. Les dommages sont importants (plus de 80 millions de N.F. de l'époque).

Notre Ambassade à Alger a rappelé aux autorités algériennes, le 2 janvier 1977, qu'aucune solution n'avait encore pu être trouvée à ce contentieux de dépossession. Elle suggérait que soit constituée une Commission algéro-suisse pour rechercher des solutions appropriées aux cas qui lui seraient soumis. Cette suggestion, comme toutes celles qui l'ont précédée, est restée sans effet pratique.

2. L'Algérie n'offre qu'un minimum de protection aux personnes et aux intérêts suisses. Leur statut est à bien plaire. Il n'est guère possible de compter sur le respect des droits acquis, ni sur l'absence d'arbitraire administratif. L'assurance de pouvoir assurer une protection consulaire efficace des ressortissants suisses en Algérie en cas de spoliation, voire d'atteinte à leur intégrité physique, n'est pas garantie.

Notre Ambassade a protesté pour la dernière fois, le 31 mai 1977, contre la fermeture policière de la "Maison suisse" d'Alger, propriété de l'Association des Suisses en Algérie.

3. Si la situation objective des intérêts suisses en Algérie et le climat général de nos relations officielles avec ce pays sont assez mauvais, il convient de se rappeler que nous ne sommes pas plus mal traités que la plupart des pays occidentaux.

Notre situation est plus favorable actuellement que celle de la France. En outre, sur le plan des relations privées ou d'affaires, des manifestations de sympathie et des échanges bénéfiques continuent d'être enregistrés. L'engagement de la Garantie des risques à l'exportation pour l'Algérie apparaît même excessif et d'un montant préoccupant.

4. Le grief essentiel que l'Algérie officielle, singulièrement M. Boumediène en personne, ne cesse de nous opposer se résume dans l'affaire dite des "fonds Khider".

Cette affaire est, au départ, un contentieux inter-arabe mettant aux prises la "Banque commerciale arabe" (B.C.A.), à Genève, (soit M. Zouheir Mardam, homme d'affaires syrien) et la faction du F.L.N. qui évinça le Président Ben Bella et Mohamed Khider.

Tandis que la B.C.A. se plaint d'avoir eu ses intérêts en Algérie spoliés par l'actuel gouvernement algérien, celui-ci reproche à M. Mardam de l'avoir escroqué des fonds du F.L.N. qui lui avaient été confiés à Genève.

Toutes sortes de procédures se sont déjà déroulées ou sont encore pendantes devant des tribunaux genevois visant à obtenir une condamnation de M. Mardam. A plusieurs reprises, M. Mardam a obtenu, en dernier ressort, gain de cause au Tribunal fédéral.

L'Algérie fait dès lors grief au "système juridico-bancaire" suisse de protéger objectivement des agissements répréhensibles, comme ceux qu'elle reproche à son adversaire. De fortes pressions sont exercées sur notre Ambassadeur à Alger et sur notre Département pour que nous influencions nos tribunaux ou la Commission fédérale des banques, par exemple, dans le sens désiré par Alger.

DIRECTION POLITIQUE
Division II

LA SUISSE ET LES ETATS NON-ALIGNES.

La Suisse a assisté avec une délégation ayant le statut d' "invité" à la Ve Conférence au sommet des Etats non alignés, à Colombo, en 1976, cela avait deux raisons d'être.

Depuis un certain temps déjà, les autres Neutres européens, l'Autriche, la Finlande, la Suède, suivaient en qualité d'"invités" les réunions des Non-alignés. Cela étant, il apparaissait inévitable si nous continuions à nous tenir à l'écart, que nous allions peu à peu, sans le vouloir, créer l'impression qu'en tant qu'Etat fortuné, nous ne manifestions, dans une fière suffisance, aucun intérêt pour les problèmes du Tiers-Monde. Il convenait dès lors de corriger d'abord cette impression erronée.

En second lieu, les Etats non alignés contribuent de manière décisive à formuler et à définir les nouvelles relations que le Tiers-Monde aimerait instaurer avec les Etats industrialisés sous le nom de "nouvel ordre économique international". L'économie suisse étant tout particulièrement dépendante de l'économie mondiale, nous ne pouvons qu'avoir intérêt à connaître de première main ce qui se discute et se décide au sein du mouvement des Etats non alignés. Le monde s'est rétréci. Les bouleversements qui affectent un hémisphère sont ressentis aujourd'hui sur toute la planète.

Le statut d'"invité" dans le mouvement non aligné est comparable à celui d'"observateur" dans les autres réunions internationales. L'invité a la possibilité de suivre les débats et de prendre connaissance des documents de conférence.

Il ne peut pas participer, en revanche, aux discussions ou aux scrutins. La délégation suisse à la Conférence de Colombo n'a ainsi jamais été appelée à prendre position de quelque manière que ce soit. Les Etats non alignés ne nous ont, par ailleurs, jamais mis en demeure de nous prononcer sur telle ou telle question.

Les préoccupations essentielles de la Conférence de Colombo, qui inspiraient plus ou moins directement tous les débats, peuvent être résumés comme suit. Les Non-alignés souhaitent corriger toutes les relations internationales politiques ou économiques dans lesquelles ils voient des situations de dépendance de l'étranger. Ils désirent aussi éviter que de telles situations de dépendance ne se créent à l'avenir. Sur la base d'une indépendance et d'une autodétermination sans réserves, les Non-alignés veulent rencontrer les Etats industrialisés en partenaires absolument égaux en droits. La plupart des Etats non alignés ont été des colonies et cela explique leur attitude critique à l'égard des Etats industrialisés.

L'observation directe rendue possible par la présence d'une délégation suisse invitée à Colombo nous a permis d'apprécier de manière plus nuancée le mouvement non aligné et de mieux le comprendre. Les membres du mouvement n'approuvent pas automatiquement n'importe quelle résolution qui leur est proposée de telle ou telle source intéressée. Au sein du mouvement, les discussions sont vives et l'on voit que des points de vue divergents, voire contradictoires s'affrontent ouvertement avec beaucoup de franchise. Certains Etats non alignés sont sans doute plus marqués que d'autres du point de vue idéologique. Grâce à leur éducation idéologique, ils parviennent souvent à mieux s'affirmer que leurs adversaires dans les discussions et la rédaction des résolutions. Mais même si l'on constate ici ou là un préjugé idéologique, on ne peut en faire le grief à l'ensemble du mouvement non aligné. Les thèses présentées ne sont pas reprises telles-queelles sans esprit critique. Le critère décisif est de savoir si elles vont dans le sens de l'indépendance et de l'égalité de droit des Etats. Certains membres du mouvement ont choisi d'adopter à cet égard une attitude militante. Mais l'extrémisme n'a pas l'intention d'être un but en soi. Aujourd'hui déjà, les tendances radicales éveillent un malaise chez de nombreux Non-alignés et provoquent en réaction une tendance à la modération. Ces conflits se déroulent cependant à l'intérieur du mouvement

et n'apparaissent guère à l'extérieur. Le mouvement non aligné est soucieux, en effet, d'éviter une rupture. Le non-alignement, qui n'a pas l'ambition de constituer un contre-bloc politique, veut mettre sa force dans une présentation unie et solidaire des conceptions de ses membres, même si leurs points de départ ne sont pas identiques.

Peut-on, à partir des constatations faites à la Conférence de Colombo, tirer des conclusions sur le développement à venir du mouvement non aligné ? Il y a des indices que les Etats non alignés, par le biais d'une augmentation de leurs efforts, peuvent développer une plus grande confiance en soi, ce qui contribuerait à "décrisper" leurs attitudes. En gagnant une nouvelle maturité, ils pourraient mieux choisir, sans influences ou tutelle de n'importe quel côté, le système politique, économique et social qui leur convient le mieux. L'avenir montrera aussi d'ailleurs où se seront trouvés, à la longue, leurs meilleurs amis et leurs partenaires les plus sincères.

En conclusion, du point de vue de la délégation suisse à la Conférence de Colombo, on peut considérer que cette première rencontre avec les Etats non alignés a été instructive pour notre pays et donc utile et positive.

Une conférence des ministres des affaires étrangères des pays non-alignés aura lieu à Belgrade, du 24 au 29 juillet prochain. Le but de cette réunion est de préparer la Conférence au sommet des non-alignés prévue pour l'été 1979, à La Havane. Selon les renseignements fournis par notre Ambassade à Belgrade, une invitation au niveau d'"invité" nous sera adressée, sans que nous en fassions la demande, pour Belgrade (et La Havane).

Direction politique

Division II

PO/vz

Berne, le 30 janvier 1978

Note au Chef du départementProblèmes traités par la division III

La division III traite des affaires multilatérales. De ses trois sections, l'une s'occupe des Nations Unies et des organisations qui en dépendent ainsi que du droit humanitaire et du CICR, l'autre des affaires scientifiques et de l'environnement, la troisième des affaires culturelles et de l'UNESCO. La commission nationale pour l'UNESCO dépend administrativement de la division III.

Les principales tâches de la division et les questions qu'elle a à résoudre dans l'immédiat sont énumérées sommairement ci-dessous, les notes annexes reprennent l'ensemble de chaque problème.

I. Nations Unies1) Relations de la Suisse et des Nations Unies (voir annexe I)

Suites à donner au troisième rapport du Conseil fédéral.

Les Chambres fédérales viennent d'approuver le troisième rapport du Conseil fédéral sur les relations de la Suisse

- 2 -

et des Nations Unies. Alors que le Conseil national, sur proposition de sa commission des affaires étrangères, "attend du Conseil fédéral qu'il présente dans les meilleurs délais possibles à l'intention du peuple et des cantons et en se fondant sur les considérations et les conclusions du susdit rapport un message et une proposition tendant à l'adhésion", le Conseil des Etats a repris à son compte les conclusions du Conseil fédéral dans son rapport : "Le Conseil fédéral se réserve de se prononcer ultérieurement sur le moment opportun de proposer aux Chambres fédérales de soumettre la question au peuple et aux cantons. Il considère que ce moment ne devrait pas se situer dans un avenir trop lointain".

En fait, la différence entre les deux textes n'est pas très grande; il serait souhaitable que le Conseil fédéral ait assez rapidement un échange de vues à ce sujet et fixe un calendrier, seul moyen de provoquer un véritable débat dans l'opinion publique.

Celle-ci est très mal informée et ne connaît d'ordinaire que les côtés négatifs de l'ONU.

Au cours de ces prochains mois, il faudra donc élaborer une stratégie de l'information sur les Nations Unies, sans confondre bien entendu information et propagande. Le Conseil fédéral a proposé dans son rapport la création d'une petite commission d'experts indépendants. La constitution éventuelle de cette commission, son mandat suscitent quelques problèmes politiques délicats. En outre, la reprise des arguments du rapport doit être constamment adaptée à l'évolution de l'ONU.

Deux faits survenus après la présentation du troisième rapport infirment, par exemple, en partie les thèses qui y sont soutenues.

Le 10 novembre 1977, le Conseil de sécurité a adopté pour la première fois des sanctions économiques contre un membre, l'Afrique du Sud*. Le troisième rapport tendait à démontrer que l'entente des cinq grandes puissances membres du Conseil de sécurité était improbable, sinon impossible.

D'autre part, le rapport faisait aussi état de l'impossibilité pour la Suisse de faire entendre sa voix au sein de l'Assemblée générale, notamment dans les grandes questions économiques concernant le dialogue Nord-Sud. Or la Suisse vient d'être admise très récemment à faire partie d'un comité plénier ad hoc chargé de l'étude de ces problèmes (voir annexe II). Les propositions concernant ce comité vont être incessamment soumises au Conseil fédéral.

2) Problèmes politiques affectant les relations de la Suisse et des Nations Unies

Afrique du Sud (pour mémoire)

Le Conseil fédéral aura prochainement à se prononcer sur le projet de réponse de la Suisse à la note du Secrétaire général des Nations Unies concernant les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud.

La Suisse se trouve dans une situation relativement confortable puisqu'elle a décrété en 1963 déjà un embargo général sur les exportations d'armes à destination de l'Afrique du Sud.

* La Rhodésie n'est pas un Etat et les sanctions contre elles ont été adoptées à la suite d'une demande de la Grande-Bretagne agissant contre une colonie rebelle.

Rhodésie (pour mémoire)

Le comité des sanctions adresse périodiquement à la Suisse des demandes d'information sur l'application des sanctions contre la Rhodésie, notamment sur les affaires triangulaires menées par des maisons ayant leur siège en Suisse.

3) Siège de Genève (Accords de siège, FIPOI, problème Genève-Vienne)

Le département politique a pour tâche de négocier et de surveiller l'application des accords de siège conclus entre la Suisse et l'ONU et les institutions spécialisées.

Le problème très complexe des privilèges fiscaux accordés aux fonctionnaires internationaux joue un rôle important dans la politique intérieure genevoise (Mouvement des Vigilants, recours contre le statut fiscal accordé à l'IATA, etc.). Ce sont surtout les communes d'hébergement des fonctionnaires internationaux qui sont touchées par le manque à gagner fiscal.

La Confédération a accordé au canton de Genève de 1970 à 1975 une subvention annuelle de cinq millions de francs destinée à compenser les charges découlant de la présence des organisations internationales à Genève. Celle-ci n'a pas été renouvelée et il est probable que le canton reviendra prochainement à la charge.

En ce qui concerne les frais de police, le canton va bénéficier dès cette année d'une subvention annuelle de fr. 1'300'000.-.

- 5 -

Le département politique est responsable devant les Chambres de la gestion de la FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales). La FIPOI a consenti aux organisations internationales des prêts très importants s'élevant à environ 600 millions de francs pour la construction de leurs sièges.

Actuellement, un seul grand bâtiment - celui de l'OMPI - est en construction, mais la FIPOI doit aider plusieurs organisations internationales (CIME, BIE) à se reloger, si possible à bon marché. A noter aussi le déficit préoccupant du CICG (Centre de conférences internationales) construit par la FIPOI à Genève.

L'effort de la Confédération en vue d'améliorer l'infrastructure du siège de Genève est rendu plus difficile par les difficultés financières de la Confédération, mais, si l'on veut freiner l'exode vers Vienne ou d'autres lieux, il ne devrait pas se relâcher.

La position de Genève n'est plus aussi forte qu'elle ne l'était il y a quelques années.

Les campagnes xénophobes ont laissé leur trace. A cela s'ajoute maintenant la hausse du franc suisse et les fluctuations monétaires qui portent des coups très durs aux organisations du système des Nations Unies dont le budget est calculé en dollars. Enfin, on observe une tendance à la décentralisation des organisations internationales vers les pays en voie de développement.

Quant à l'Autriche, elle est fermement décidée à faire de Vienne le deuxième centre des Nations Unies en Europe.

L'Assemblée générale a connu en 1975 et en 1976 d'après débats sur le sujet; en 1976, l'ONU a décidé de reprendre la tour A2 du Donaupark et d'y transférer 500 fonctionnaires professionnels provenant à part égale de New York et de Genève.

Dans la première phase du plan de transferts, la commission des stupéfiants et les organes qui en dépendent ainsi que la division des affaires sociales, en tout 66 agents, vont quitter Genève.

Le secrétaire général va présenter à l'Assemblée générale cette année la seconde étape du plan des transferts vers Vienne. Nous n'avons encore aucune indication à ce sujet. Il convient cependant de remarquer que le choix des organes à transférer pour atteindre le chiffre de 184 devient difficile, car il faut choisir soit un organe majeur, soit une série d'organes de moindre importance, mais dont le départ diminuera tout de même l'importance du siège de Genève. On oublie trop souvent aussi que le départ des organes entraîne celui des conférences.

Les débats de l'Assemblée générale s'annoncent donc difficiles pour la Suisse qui, en tant qu'Etat non-membre, n'a que des possibilités d'expression limitées dans des questions qui affectent directement ses intérêts. L'Autriche, quant à elle, a des appuis puissants au secrétariat.

Nous avons exprimé le désir d'être informés assez tôt - ce qui n'a jamais été le cas lors des deux dernières assemblées générales - des intentions du secrétariat afin de pouvoir trouver si possible un terrain d'entente avec l'Autriche, si diamétralement opposés que soient les intérêts réciproques.

II. Conférences et organisations spécialisées du système des Nations Unies

La division III assure seule ou subsidiairement en coopération avec les services intéressés la préparation de la plus grande partie des conférences se déroulant dans l'orbite des Nations Unies. Parmi les conférences politiquement ou juridiquement les plus importantes qui auront lieu cette année, il faut citer l'assemblée générale extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement, la conférence mondiale de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, les conférences générales de l'OIT, de l'OMS et de l'UNESCO, ainsi que la conférence du droit de la mer (sujet traité par la Direction du droit international public).

Une autre conférence très importante est prévue pour 1979 à Vienne : la conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement.

UNESCO (Annexe III p. 2)

Tâches du département politique en 1978 :

- Préparation de la visite du directeur général de l'UNESCO, M. A.M'Bow, à Berne le 30 mars.
- Préparation de la conférence générale de 1978, notamment
 - Etude du projet de déclaration sur les moyens de communications de masse.

Ce projet qui avait fait l'objet d'âpres débats au sein de la dernière conférence générale de l'UNESCO va être renégocié dans un groupe d'experts avant d'être

- 8 -

présenté à la prochaine conférence. Politiquement, les thèmes traités - notamment celui de la liberté de l'information - sont explosifs.

- Moyens de freiner l'accroissement trop élevé du budget de l'UNESCO.

Retrait des Etats-Unis de l'OIT (voir annexe IV)

Le retrait des Etats-Unis - très regrettable pour la coopération internationale - se traduit pour l'organisation par une diminution du montant total des contributions de 25% (42,3 millions de dollars).

L'OIT a réduit son budget, mais il reste un manque à gagner de 5 millions de dollars qui devrait être, en principe, compensé par des contributions volontaires (dans le domaine de l'assistance technique notamment). La direction de l'OIT a demandé, en outre, le report du remboursement de deux des annuités dues à la FIPOI pour le remboursement du prêt de quelque 130 millions accordés par la Confédération pour la construction du siège de l'OIT.

L'affaire est à l'examen dans les départements intéressés et, après un entretien avec le directeur général de l'OIT, nous soumettrons prochainement une proposition au Conseil fédéral.

L'Union syndicale suisse a appuyé la requête de l'OIT auprès du Conseil fédéral.

III. Droit humanitaire

(d'entente avec l'ambassadeur Bindschedler et la Direction du droit international public).

- Préparation du message concernant la ratification par la Suisse des protocoles I et II annexes aux conventions de Genève de 1949 (Annexe IV sur la CDDH : conférence sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire).
- Etude du problème de l'interdiction des armes causant des maux superflus.

La Suède, ainsi que la Suisse, l'Autriche, le Mexique, l'Egypte et plusieurs pays en voie de développement ont présenté à la CDDH diverses propositions allant dans le sens de l'interdiction ou de la restriction à l'emploi de ce type d'armes, ceci pour des raisons d'ordre humanitaire. Ces propositions se sont heurtées à l'obstruction des grandes puissances et sont restées sans résultat. L'affaire a été reprise par les Nations Unies qui vont convoquer une réunion consultative à ce sujet, cet été.

Il s'agira le moment venu de déterminer s'il y a lieu pour la Suisse de poursuivre activement ses efforts dans ce domaine.

- Suites à donner à la Motion Schmid (Annexe VI).

La motion Schmid invite le Conseil fédéral à préparer la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques.

Le département politique a été accusé de mollesse et de lenteur dans cette affaire et le rapport du Conseil

- 10 -

fédéral a été très critiqué. La conclusion d'une convention allant dans le sens des vœux du motionnaire est très délicate tant quant au fond qu'à la procédure. Nous devons tenir compte aussi des travaux internationaux dans ce domaine.

Nous allons consulter l'Autriche et la Suède et avons convoqué une réunion d'experts qui se réunira à Genève en février.

IV. CICR

La division III est chargée de traiter des problèmes d'ordre politique qui peuvent se poser entre la Suisse et le CICR.

Le CICR, en outre, va adresser prochainement au Conseil fédéral une lettre lui demandant un don - sous forme de crédit complémentaire - pour la construction d'un nouveau bâtiment pour l'Agence centrale de recherche des prisonniers de guerre. Le CICR dispose d'une somme d'environ 7 millions provenant d'un don fait à cette fin par la Confédération en 1963; mais, vu le renchérissement de la construction, aurait besoin d'un crédit complémentaire d'environ 8 millions.

Le département politique traite cette affaire d'entente avec la FIPOI.

V. Politique culturelle (voir annexe III p. 1 et 2)

- opportunité pour la Suisse de conclure des accords culturels bilatéraux contrairement à la pratique qu'elle a suivie jusqu'à maintenant;

- 11 -

- conclusion éventuelle d'un accord sur l'échange d'expositions d'art avec l'URSS.

VI. Affaires scientifiques

CERN

Le CERN connaît depuis un certain temps de sérieuses difficultés budgétaires qui proviennent du fait que certains Etats membres importants (en particulier le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne) demandent chaque année de fortes compressions de ce budget. Cela ne va pas sans danger pour le programme scientifique à long terme de l'organisation.

L'apport du CERN pour l'économie suisse est considérable. (Près d'un milliard de francs d'adjudications jusqu'à aujourd'hui).

Le problème de l'imposition des fonctionnaires suisses du CERN est un des éléments du contentieux Genève - Confédération.

Agence Spatiale Européenne (ESA)

Dans sa séance du 12 décembre 1977, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse ne participerait aux nouveaux programmes facultatifs de l'ESA qui sont actuellement en préparation (phase de production du lanceur ARIANE, TELECOM phase 3, Utilisation du SPACELAB) que dans la limite des plafonds financiers qu'il avait fixés le 9 février 1977 aux contributions totales de notre pays à cette organisation* (30 Mio en 1978, 28 Mio en 1979, 28 Mio en 1980).

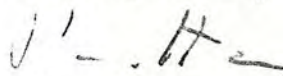
* L'ESA a des programmes obligatoires et facultatifs.

- 12 -

La délégation suisse au Conseil de l'ESA négocie la participation de la Suisse à ces programmes dans les limites indiquées.

Lorsque le Conseil de l'ESA aura adopté les déclarations relatives à ces nouveaux programmes, déclarations qui lient les Etats membres, le département politique informera le Conseil fédéral des taux de participation fixés pour la Suisse. Par la suite, il faudra que le département politique informe les commissions des affaires étrangères des deux Chambres des engagements assumés par la Suisse.

Division politique III



(Pometta)

Annexes selon liste

LISTE DES ANNEXES

- Annexe I : La Suisse et les Nations Unies
- Annexe II : Note sur les suites institutionnelles du dialogue Nord-Sud.
- Annexe III : Affaires culturelles et UNESCO
- Annexe IV : O I T
- Annexe V : C D D H
- Annexe VI : Motion Schmid

Pendenzenkatalog der Direktion für Völkerrecht (DVR),
Stand Ende Januar 1978

1. Allgemeine Aufgaben der DVR

Hauptaufgabe der DVR ist die Behandlung aller völkerrechtlichen Probleme, insbesondere Kodifikation und Anwendung des Völkerrechts, Verhältnis des Völkerrechts zum Landesrecht, ferner die Anwendung und Auslegung der Staatsverträge und sämtliche Fragen der internationalen Gerichtsbarkeit.

Die DVR befasst sich ferner mit den aussenpolitischen Aspekten der schweizerischen Sicherheitspolitik und ihr Direktor koordiniert die Probleme der Gesamtverteidigung innerhalb des Politischen Departements. Sie ist auch zuständig für Fragen des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik sowie für das Kriegsrecht und das humanitäre Völkerrecht.

Neben den Problemen des völkerrechtlichen Unrechts und seiner Folgen sowie den grundsätzlichen Aspekten des diplomatischen Schutzes befasst sich die DVR mit dem Abschluss und der Durchführung internationaler Entschädigungsabkommen. Weitere Tätigkeitsgebiete der DVR sind:

- Souveränität;
Landesgrenzen;
Grenzüberschreitende Probleme und Nachbarrecht
- Beziehungen zum Fürstentum Liechtenstein (politische, iuristische und wirtschaftliche Probleme) sowie Besorgung der liechtensteinischen Angelegenheiten im Ausland
- Koordination der im EPD behandelten internationalen Verkehrsfragen
- Probleme der internationalen Rheinschifffahrt (Zentralkommission für die Rheinschifffahrt) und der Hochseeschifffahrt (Schweizerisches Seeschiffahrtsamt).

2. Die wichtigsten zur Zeit in der DVR hängigen Probleme

- 2.1 Die völkerrechtlichen Fragen im engern Sinne werden in der Völkerrechtssektion bearbeitet. Sie erstellt Rechtsgutachten und arbeitet eng mit der Politischen Direktion zusammen, um die Berücksichtigung der völkerrechtlichen Aspekte der verschiedenen politischen Probleme sicherzustellen.
- 2.2 Die DVR nimmt gegenwärtig an zwei völkerrechtlichen Kodifikationskonferenzen teil, nämlich der Konferenz über das Seerecht und der Konferenz über die Staatensukzession auf dem Gebiet der Verträge.

Die Seerechtskonferenz hat bis jetzt sechs Sessionen abgehalten (New York 1973, Caracas 1974, Genf 1975, New York Frühling und Sommer 1976 und 1977). Eine siebte Session wird in Genf vom 28. März bis 19. Mai 1978 stattfinden. Wenn es bis heute der Konferenz noch nicht gelungen ist, ein umfassendes Uebereinkommen über das Seerecht zu erzielen, so ist dies auf die Komplexität der zu regelnden Fragen zurückzuführen, namentlich auf die Schwierigkeit der Aufstellung neuer Rechtsregeln für die Ausbeutung des Meeresgrunds. Die schweizerische Delegation steht unter der Leitung von Herrn Minister Monnier.

Die Konferenz über die Staatensukzession auf dem Gebiete der Verträge, die letztes Jahr in Wien abgehalten wurde, wird voraussichtlich ihre Arbeiten in einer zweiten Session im Laufe dieses Sommers ebenfalls in Wien abschliessen. Die schweizerische Delegation steht unter der Leitung von Herrn Minister Ritter, der zur Zeit der Botschaft in Moskau zugeteilt ist, früher Chef der Sektion für Völkerrecht in der DVR war.

Die "Commission du droit international" der Vereinten Nationen, die sich mit der Kodifikation und der Weiterentwicklung des Völkerrechts befasst, prüft gegenwärtig

verschiedene Rechtsgebiete, die Gegenstand neuer Kodifikationsübereinkommen bilden sollen. In Vorbereitung sind Vertragsentwürfe über folgende Themen: Meistbegünstigungsklausel; Staatensukzession (auf andern Gebieten als in bezug auf die Verträge); die völkerrechtliche Verantwortlichkeit; Staatsverträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder Verträge unter internationalen Organisationen.

2.3 Weitere hängige Geschäfte der Völkerrechtssektion:

- Postulat Schatz: Anerkennung fremder Staaten
- Postulat Reiniger: Europäische Menschenrechtskonvention; Unterzeichnung weiterer Protokolle (1 und 4) sowie weitere Probleme in bezug auf die Anwendung und Weiterentwicklung der europäischen Menschenrechtskonvention (zusammen mit der Justizabteilung)
- Motion Schmid: Schutz politischer Häftlinge (völkerrechtliche Aspekte)
- Sozialcharta: Frage der Ratifikation (Zusammenarbeit mit der Politischen Direktion)
- Arreste gegen fremde Staaten: Gutachten zu Handen der Expertenkommission zur Aenderung des SchKG
- Internationale Rechtshilfe, vor allem Fiskaldelikte (zur Zeit Probleme mit Kanada und Italien)
- Fall Khider, Algerien (rechtliche Aspekte)
- Oesterreich: Entschädigungsfall und Amtshaftungsabkommen im Zusammenhang mit einem Schadenfall der Swissair in Wien-Schwechat (Staatshaftung)

2.4.1 Entschädigungssektion

Zur Zeit sind Verhandlungen mit folgenden Staaten im Gange:

- DDR: Seit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen finden Vermögensverhandlungen statt; gegenwärtig werden die 6'000 angemeldeten Einzelfälle so vorbereitet, dass die Dossiers den DDR-Behörden in Berlin laufend übergeben werden können. Im Juni 1978 soll eine dritte Verhandlungsrunde kombiniert mit Expertengesprächen zur Behandlung von Einzelfällen stattfinden.
- UdSSR: Fortsetzung der aufgenommenen Verhandlungen zur Entschädigung von Nationalisierungen im Gebiet der ehemaligen baltischen Staaten.
- Marokko: Es wurde kürzlich ein Abkommen über Nationalisierungsfälle paraphiert; nachträglich sind noch einige neue Fälle bekannt geworden. Die Unterzeichnung des Abkommens sollte in nächster Zeit möglich sein.
- Zaire: Die nächste Runde der Entschädigungsverhandlungen soll im Februar oder März stattfinden. Allerdings ist die Frage, wie eine allfällige Entschädigungssumme bezahlt werden soll, noch völlig offen.

2.4.2 Die noch von früher her bestehende Kommission für Nationalisierungsentschädigungen (sowie die dazu gehörige Rekurskommission) befasst sich zur Zeit mit der Verteilung der Globalsumme für ein ergänzendes Entschädigungsabkommen mit Ungarn. Wegen der Schwerfälligkeit des Verfahrens (nicht zuletzt auch wegen des inzwischen erfolgten Erlasses der Bundesgesetze über das Verwaltungs- und Verwaltungs-

gerichtsverfahren) ist eine Neufassung der gesetzlichen Grundlage unerlässlich. Ein Entwurf für ein neues Bundesgesetz über die Schaffung einer Kommission für internationale Entschädigungsfragen ist in Vorbereitung.

2.5 Sektion Staatsverträge

- Kürzlich wurde der erste Band der Bereinigten Sammlung, der die Staatsverträge enthält, publiziert. Die DVR befasst sich (in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei) laufend mit der Vorbereitung der Publikation der Staatsverträge.
- Zur Zeit läuft die einjährige Frist zur Unterzeichnung der Protokolle betreffend das humanitäre Völkerrecht (die Schweiz ist Depositarstaat und die Unterzeichnungen finden in der Regel beim Direktor für Völkerrecht statt).
- Mit dem Heiligen Stuhl werden demnächst Verhandlungen über die Neufassung des Konkordates von 1828 betreffend das Bistum Basel aufgenommen. Es handelt sich um die Gleichbehandlung aller Konkordatskantone. Ein Antrag an den Bundesrat ist in Vorbereitung.

2.6 Sektion Grenzen und Nachbarrecht

- Mit den Nachbarstaaten haben wir vor allem grenzüberschreitende Probleme in den internationalen Regionalkommissionen betreffend die Regionen Genf und Basel. Offen ist noch das Problem der Schaffung einer schweizerisch-französischen Grenzkommision für die Region Jura.
- Mit Deutschland sind als besondere Probleme zu erwähnen: Der Fluglärm des Flughafens Kloten, der sich in letzter Zeit besonders störend in der badischen Nachbarschaft bemerkbar gemacht hat und der als regionales Politikum stark hochgespielt wurde.

Mit der Bundesrepublik wird in nächster Zeit ein Abkommen über den Anschluss der Autobahnen Schweiz - Deutschland in Basel unterzeichnet.

- Mit Italien bestehen besondere Probleme wegen der Erweiterung des Bahnhofs Domodossola II im Zusammenhang mit dem Ausbau der Lötschberglinie auf Doppelspur. Innenpolitisch gab im Kanton Wallis vor allem die vorgesehene Verlegung der Grenzdienste von Brig nach Domodossola zu reden.
Ein italienisches Begehren über Wohnsitznahme italienischer Finanzbeamter im Tessin wurde von der Schweiz als inopportun abgelehnt, da weder eine vertragliche Verpflichtung der Schweiz noch eine betriebliche Notwendigkeit dafür vorhanden sind. Italien möchte aber das Problem weiter erörtern.
Ein privater Reklamesender in Campione macht sich wegen des schweizerischen Verbots von Reklamesendungen im Kanton Tessin unliebsam bemerkbar.
- Oesterreich: Die immer noch hängigen zwischenstaatlichen Gespräche über das Kernkraftwerk Rüthi an der schweizerisch-österreichischen Grenze sollten gelegentlich weitergeführt und vorläufig abgeschlossen werden, wobei allerdings zu bemerken ist, dass das Kraftwerk kaum vor 1985 gebaut wird.
- Liechtenstein: Der am 9. Januar 1978 von Bundespräsident Ritschard unterzeichnete neue Post- und Fernmeldevertrag wird demnächst den eidgenössischen Räten zur Genehmigung unterbreitet.

Kürzlich sind Währungsverhandlungen aufgenommen worden, bei denen auch das kürzlich im Parlament aufgeworfene Problem der liechtensteinischen "Briefkastenfirmen" und überhaupt das liechtensteinische Gesellschaftsrecht zur

Sprache kommen soll. Es geht bei den Verhandlungen in erster Linie um die Anwendung schweizerischer Währungsmaßnahmen auf das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein.

2.7 Rheinzentralkommission (ZKR)

Der Direktor für Völkerrecht hat Ende 1977 das Präsidium der Gesamtkommission abgegeben; er bleibt weiterhin Leiter der Schweizer Delegation. Wichtigstes Problem ist die für 1985 projektierte Verbindung des Rhein-Main-Donau-Kanals, die östlichen Schiffen die Durchfahrt nach dem Rhein öffnet und damit neue Möglichkeiten des Dumpings auf dem Rhein schafft. Die Rheinanliegerstaaten möchten durch Ergänzung der Mannheimer Akte koordinierte Abwehrmaßnahmen treffen. Die Europäischen Gemeinschaften haben sich in diese Aktion eingeschaltet und verlangen neuerdings, der Mannheimer Akte formell beizutreten, was aber bei den Rheinanliegerstaaten auf Widerstand stösst (die Schweiz steht einem solchen Beitritt eher sympathisch gegenüber).

Auch Oesterreich interessiert sich im Zusammenhang mit einem Vorstoss an der KSZE in Belgrad betreffend die europäischen Binnenwasserstrassen für einen allfälligen Beitritt zur ZKR, den allerdings die EG-Staaten als zur Zeit nicht opportun betrachten.

Ein mit der EG ausgehandeltes Abkommen über die sogenannte Kapazitätsregelung (zeitweilige Stilllegung von Schiffsraum auf dem Rhein) hat im Juli 1976 zur Paraphierung eines Vertragstextes geführt. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hat inzwischen in einem Gutachten festgestellt, dass der Abkommensentwurf mit dem Römer Vertrag nicht vereinbar sei und deshalb entsprechend angepasst werden müsse. Die Europäische Kommission in Brüssel hat kürzlich ein neues Mandat erhalten, mit der Schweiz über die Aenderung der beanstandeten Bestimmungen zu verhandeln.

Mit den Niederlanden sind Verhandlungen im Gange über die Sicherstellung der Rheinschiffahrt in Krisenzeiten (wir besitzen bereits eine ähnliche vertrauliche Abmachung mit der Bundesrepublik).

2.8 Seeschiffahrtsamt

Das Seeschiffahrtsamt mit Sitz in Basel hat kürzlich neue Büros im Gebäude der Zollkreisdirektion (Elisabethenstrasse) bezogen. Im kommenden Jahr wird es wiederum um die Unterzeichnung gewisser internationaler Abkommen auf dem Gebiet der Hochseeschiffahrt und die Vorbereitung einer entsprechenden Botschaft gehen.

t.110-RR/HL/LP/sa

LA DIRECTION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT
ET DE L'AIDE HUMANITAIRE (DDA)

Sommaire

1. Organisation de la DDA
2. Champs d'activités des trois divisions
3. Quelques traits caractéristiques de la DDA
4. Préoccupations actuelles de la DDA

1. Organisation de la DDA

De l'organigramme en annexe, il ressort que la DDA comprend trois divisions. La division opérationnelle (sous-directeur: Rolf Wilhelm) et la division des affaires générales (sous-directeur: Thomas Raeber) constituaient, jusqu'en octobre 1977, le "Service de la Coopération technique". Ce dernier s'est vu adjoindre, il y a quatre mois, la division de l'aide humanitaire - précédemment rattachée à la Direction des organisations internationales - et il a pris le nom de Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA). Le chef de la division de l'aide humanitaire (sous-directeur: Arthur Bill) est en même temps délégué du Conseil fédéral aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger. (cf. 23). Chacun des sous-directeurs exerce, dans le domaine de son ressort, les fonctions de suppléant du Directeur. Le nombre des collaborateurs de la DDA, fonctionnaires et employés du DPF, est actuellement de 127 personnes.

2. Champs d'activités des divisions

- 21 Outre un certain nombre de services d'appui à la division opérationnelle (cf. infra), la division des affaires générales compte trois sections qui traitent de questions à caractère politique très marqué. Il s'agit de la section des affaires multilatérales, de la section politique, conception et universités et de la section information et documentation.

La compétence de la section pour les affaires multilatérales s'étend à toutes les questions ayant trait aux organisations et conférences internationales dans le domaine de la coopération au développement. Au sein de la DDA les affaires multilatérales ont encore gagné en importance dans le contexte du Dialogue Nord-Sud ("Conférence sur la coopération économique internationale" et Comité plénier Nord-Sud de l'assemblée générale de l'ONU). La section multilatérale est donc appelée à prendre de l'extension.

Il appartient à la section politique, conception, universités de préparer la formulation de la politique suisse de coopération au développement ainsi que la conception opérationnelle générale de la DDA en vue de la présentation de cette politique et de cette conception par le Conseil fédéral au Parlement, en particulier sous la forme de messages. Ces travaux s'inspirent de la Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, des expériences acquises par la division opérationnelle ainsi que des délibérations des diverses instances internationales.

La DDA est la seule direction du département qui dispose de son propre service d'information. Cette particularité tient à la grande importance attachée à une information qui a notamment pour objectif de sensibiliser davantage la population suisse à la situation des pays en développement.

Les services d'appui suivants sont en contact étroit avec les sections opérationnelles, auprès desquelles ils remplissent des tâches importantes:

- recrutement du personnel
- administration du personnel
- comptabilité et révision
- achat de matériel

Le service juridique conseille les diverses sections de la DDA sur toute question soulevant des points de droit: texte législatif; règlement; traité, etc.

- 22 A la division opérationnelle sont rattachés 5 sections et un service qui se consacrent à la préparation et à la mise en oeuvre d'activités concrètes en faveur de pays en développement.

Les 4 sections géographiques (Afrique occidentale, Afrique orientale, Asie et Europe, Amérique centrale et Amérique du Sud) planifient et réalisent des projets concentrés sur un nombre limité de pays ("pays de concentration"). Ces projets relèvent essentiellement de la coopération technique. Pour ce qui est de l'aide financière, les sections géographiques opèrent en étroite collaboration avec le service de l'aide financière attaché à leur division.

A l'heure actuelle, quelque 250 coopérants, engagés par la DDA sous contrat de droit privé, exercent leurs activités sur le terrain. La présence dans des "pays de concentration" d'attachés pour le développement et de coordinateurs allège le travail des sections opérationnelles.

La section bourses et cours organise des stages de perfectionnement en Suisse à l'intention de ressortissants du tiers monde. Cette activité a notamment pour objet de compléter les actions entreprises dans le cadre des projets.

Deux services d'"état-major", rattachés au chef de la division opérationnelle, ont été conçus pour l'étude de secteurs spécifiques (agriculture - problèmes sociaux et questions relevant de l'éducation). Ils facilitent également l'échange des expériences acquises par les diverses sections opérationnelles.

- 23 Le Chef de la Division de l'aide humanitaire est également Délégué du Conseil fédéral aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger. A ce titre, et pour ses interventions, il dépend directement du gouvernement, par l'intermédiaire du Chef du département.

En tant que Délégué, il dirige:

le Corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger. Créé en 1973, il est formé d'environ 800 spécialistes mobilisables, qui sont répartis dans les éléments d'engagement suivants: génie, sanitaire, ravitaillement, transmissions et transports. Sa mission consiste à apporter des secours rapides et efficaces aux victimes de désastres naturels, soudains ou évolutifs (famines, épidémies) ou de conflits armés.

En tant que chef de la division de l'aide humanitaire, il dirige:

La Section des oeuvres d'entraide internationale, qui porte la responsabilité de la répartition de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire (en produits laitiers et en céréales) de la Confédération. Les contributions volontaires aux organisations internationales (UNICEF - HCR - CIME - UNRWA) ainsi que les actions propres de la Division de l'aide humanitaire (opérations du Corps de volontaires et participation financière aux projets des oeuvres caritatives suisses) sont financées par des crédits de programme spéciaux qui arriveront à échéance à fin 1978.

La Section de secours en cas de catastrophe à l'étranger, qui prépare les actions du Corps de volontaires. Elle recrute les spécialistes nécessaires, veille à leur formation, à leur préparation et à leur équipement, ainsi qu'à l'entretien et à la disponibilité du matériel et des moyens de transport adéquats. Enfin, elle procède au choix des volontaires devant accomplir des missions de secours entreprises par la Confédération, des organisations nationales (Croix-Rouge, Caritas, etc.) ou internationales (CICR, HCR, PAM, etc.).

- 24 Le service évaluation est adjoint au directeur de la DDA et il a pour tâche de vérifier de façon permanente ou périodique la conformité des activités de la DDA avec les objectifs définis. A cet effet, il a essentiellement recours à des spécialistes étrangers à l'administration.

3. Quelques traits caractéristiques de la DDA

- 31 Au sein du Département politique fédéral, la DDA présente une double particularité: du fait de ses activités opérationnelles, elle revêt d'une part et très nettement les caractéristiques d'un organisme technique; mais, d'autre part, en formulant la politique de coopération au développement et d'aide humanitaire de notre pays elle joue un rôle important dans la définition de notre politique étrangère.

Les relations qu'entretient la DDA avec d'autres directions et d'autres services du département (la direction politique ou le service économique et financier, par exemple) ainsi qu'avec d'autres départements (la division du commerce du DFEP, notamment, en matière de coopération au développement ou l'intendance du matériel de guerre et le groupement de l'armement, pour ce qui est de la fourniture de matériel pour des activités d'aide humanitaire ou de coopération technique) sont multiples, diverses et elles vont s'intensifiant. Il appartient, le cas échéant, au chef du département ou au Conseil fédéral de trancher certaines questions touchant cette collaboration. La répartition des compétences est actuellement réglée par l'Ordonnance sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, entrée en vigueur le 1er janvier 1978.

- 32 La multiplicité et la diversité des relations de la DDA avec d'autres administrations résultent également de l'évolution continue de la politique suisse en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire. Cette politique reflète en partie la conception qui prévaut au plan international et qui est, elle aussi, en mutation constante. La nécessité d'adapter et d'expliquer sans cesse notre politique et notre conception pratique implique le maintien d'une certaine souplesse, jusque dans les structures internes de la DDA.

- 33 Toute action entreprise en faveur de pays en développement et en collaboration avec d'autres partenaires comporte inévitablement certains risques. Notre direction ne saurait recenser et apprécier seule tous les éléments qui doivent entrer en ligne de compte lors de la planification de telles actions. Cette situation particulière postule, ici encore, la recherche de contacts et de conseils extérieurs de la part des collaborateurs de la DDA.
- 34 La DDA est constamment soumise, par ailleurs, à une pression politique internationale afin qu'elle dépense effectivement les sommes mises à sa disposition dans le cadre des budgets annuels. De ce point de vue, la DDA diffère de presque toutes les autres administrations fédérales.
- 35 Pour la réalisation de ses projets dans le tiers monde, la DDA engage un personnel qui est régi par un statut particulier. L'une des caractéristiques en est que la Confédération n'est pas en mesure d'assurer à ses collaborateurs sur le terrain des garanties à long terme en ce qui concerne la sécurité de l'emploi et les assurances sociales.
- 36 Le corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger est composé de volontaires de formation professionnelle très diverse. Ces volontaires s'engagent, pour une période de deux ans, à donner suite à tout appel en vue d'une action de secours en cas de catastrophe. La durée normale de telles affectations est de deux mois au minimum. Elles ont lieu en accord avec l'employeur du volontaire.

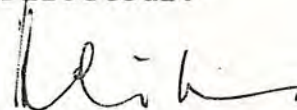
4. Préoccupations actuelles de la DDA

- 41 La question actuellement primordiale est la demande de crédit de 735 millions de francs présentée aux Chambres fédérales. Ce nouveau crédit de programme doit nous permettre de prendre, à compter du 1er juillet 1978, de nouveaux engagements dans les domaines de la coopération technique et de l'aide financière.

- 42 La Suisse est devenue membre du Comité plénier de l'assemblée générale de l'ONU pour la poursuite du Dialogue Nord-Sud. Il importe que soit déterminé, dans les semaines à venir, le rôle que la Suisse entend y jouer.
- 43 L'opinion publique suisse préfère la coopération bilatérale à la multilatérale. Mais il nous manque - outre les moyens financiers - l'effectif en personnel et la superficie en bureaux indispensables à une augmentation substantielle de notre programme bilatéral.
- 44 Dans ces conditions, la DDA doit s'efforcer - à effectif égal - d'utiliser aussi judicieusement que possible la modeste augmentation de ses moyens prévue pour les années à venir. Le recours accru à l'aide financière bilatérale apporte une solution partielle à ce dilemme. Le développement de nos méthodes touchant la planification et la réalisation de projets en la matière revêt de ce fait une grande importance.
- 45 Trois nouveaux crédits de programme (aide humanitaire, opérations du corps des volontaires et aide alimentaire en produits laitiers) seront présentés aux Chambres fédérales en fin d'année; ils se chiffreront, au total, à 208 millions de francs pour une durée minimale de trois années.

Coopération au développement
et aide humanitaire

Le Directeur:



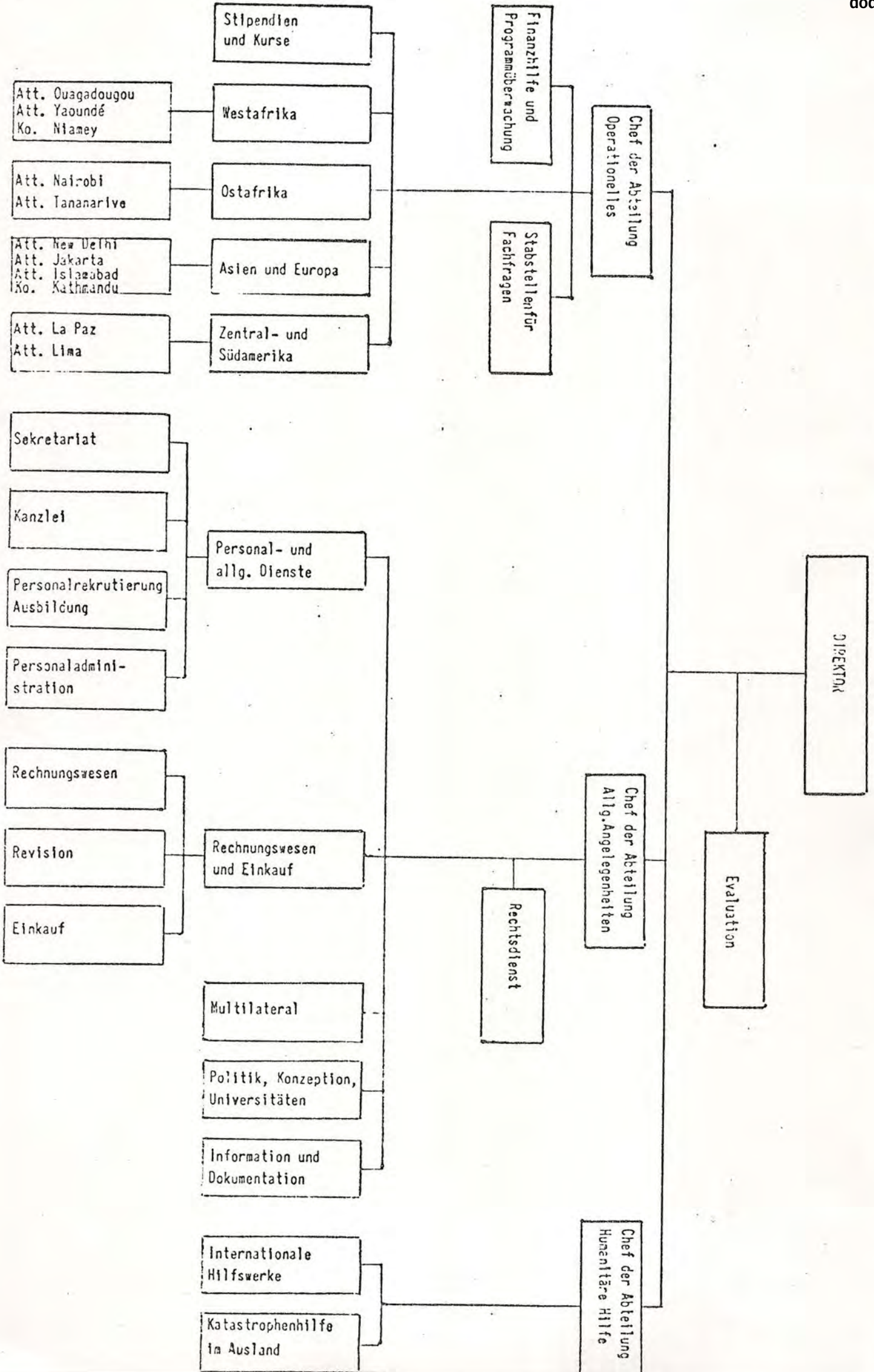
(M. Heimo)

Annexes: 1 organigramme
1 exemplaire de l'Ordonnance sur la Coopération au développement et l'aide humanitaire internationales

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe (DEH)

ORGANIGRAMM

1.1.78 JA/AB



Bern, den 14. Februar 1978

Notiz an Herrn Bundesrat Aubert

Im Nachgang zu den Texten, die ich Ihnen am 31. Januar 1978 übergeben habe, lasse ich Ihnen in der Beilage noch jene über die Hauptprobleme der folgenden Dienste zugehen:

Protokoll

Finanz- und Wirtschaftsdienst

Auslandschweizerangelegenheiten / Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland

Integrationsbüro

*die Sekret am freitag
mit*

| | | | | | | |
|-------|-------------|--|--|--|--|-----|
| an | M/S GLS (M) | | | | | 1/a |
| Datum | 17.2.78 | | | | | |
| Visa | m | | | | | |
| EPD | 17.02.78 | | | | | -9 |
| Ref | | | | | | |

Weitnauer
(Weitnauer)

Kopie mit Beilage an:

Völkerrechtsdirektion

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Verwaltungsdirektion

Politische Abteilung I

Politische Abteilung II

Politische Abteilung III

Protokoll

Information und Presse

Politisches Sekretariat

Finanz- und Wirtschaftsdienst

Auslandschweizerangelegenheiten

Integrationsbüro

Sekretär des Departementvorstehers

p.B.22.43.0.-GT/ cm
p.B.22.83.13.-

Berne, le 9 février 1978

SERVICE DU PROTOCOLE

Protection des ambassades et
consulats étrangers en Suisse

Certains ambassadeurs, ambassades (résidences et chancelleries) et consulats ont été l'objet de menaces et d'attentats ces derniers temps et ont demandé à être protégés efficacement. Il s'agit notamment des ambassades de la RFA, de la Suède, de l'Argentine, de l'Espagne, de l'Iran, du Liban, du Chili, de la Grèce, de la Turquie, de l'Afrique du Sud, du Canada, sans parler d'Israël. Outre les rondes effectuées aussi bien de jour que de nuit et les gardes permanentes limitées dans le temps, la mesure de sécurité la plus demandée, et à laquelle les chefs de mission attachent le plus de prix, est le système d'alarme relié à la police. La Police fédérale, a répondu que le système d'alarme était suranné, qu'aucune ligne n'était plus disponible, qu'un nouveau système (100 lignes) ne pouvait être installé et fonctionner avant 1978 et que le manque de personnel continuait à se faire sentir. Il était proposé de mettre l'accent avant tout sur la prévention des attentats, en assurant une garde permanente pendant la nuit et en augmentant les rondes, comme la police l'a fait dans le cas d'Israël, de l'Espagne, de la RFA et de la Suède.

Nous avons l'impression que, dans les circonstances actuelles, la protection que nous offrons aux ambassadeurs, ambassades et consulats est insuffisante. Notre attitude a d'ailleurs incité les ambassadeurs à faire venir de leur capitale leurs propres agents de sécurité, p.ex. Israël, RFA, Turquie. La responsabilité de la Confédération est sans doute engagée.

Nous estimons que nous devons donner suite à une demande d'être reliée à ce système d'alarme, présentée par une ambassade particulièrement menacée. La ville de Berne, en tant que ville fédérale, voit ses tâches s'accroître dans ce domaine de la protection des ambassades et des consulats qui nous incombe selon l'art. 22 de la Convention de Vienne du 18.4.1961. En prenant ces mesures, c'est-à-dire relier au moins un certain nombre d'ambassades au système d'alarme de la police, nous adoptons la même attitude que les gouvernements de la RFA, de la Grande-Bretagne, de la France et des Etats-Unies ont eue à notre égard. Ces 4 gouvernements ont en effet autorisé que nos chancelleries soient branchées à un système d'alarme directement relié à la police. Nous avons dû prendre à notre charge les frais d'installation et une location mensuelle.

Sans cesse nous devons revenir à la charge auprès du Département de justice et police et insister pour que les travaux de l'installation du nouveau système d'alarme soient accélérés et qu'en conséquence un nombre suffisant de lignes soit réservé à la protection des ambassades les plus visées, en attendant l'entrée en vigueur de la loi créant une police fédérale de sécurité.

Präsentation des Finanz- und Wirtschaftsdienstes (FWD)

Der beiliegende Kompetenzkatalog gibt in gedrängter Form die wichtigsten Aufgaben und Zuständigkeiten des FWD wieder.

Folgende Gebiete gehören gegenwärtig zu den wichtigsten Tätigkeitsbereichen:

- Weltwirtschaft

Der FWD versucht, die sich für die Führung unserer Aussenpolitik aufdrängenden Schlüsse aus der weltwirtschaftlichen Entwicklung zu ziehen. Dabei werden die wirtschaftlichen Strategien der verschiedenen Regionen (Industrieländer, Ostblockstaaten, Dritte und Vierte Welt) sowie einzelner Schwerpunktländer (EG, USA, Japan) besonders untersucht. Die Ungleichgewichte in den Zahlungsbilanzen und die Möglichkeiten zu deren Abbau, Wachstumsperspektiven, Inflation und Arbeitslosigkeit figurieren unter den wirtschaftlichen Grössen, die am meisten beobachtet werden. (Kontakte: Handelsabteilung, Nationalbank, Delegierter für Konjunkturfragen)

- Währungsfragen

Besondere Aufmerksamkeit wird der Entwicklung der wichtigsten Währungen mit ihren Rückwirkungen auf die Schweiz geschenkt, wie auch dem Funktionieren des Systems der flexiblen Wechselkurse. Die Bemühungen um eine neue Währungsordnung, die Tätigkeit des IMF (und das Verhältnis der Schweiz zu dieser Organisation), die Ansätze zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und die Entwicklung der Euro-Märkte bilden weitere Prioritäten. (Kontakte: Finanzverwaltung, Nationalbank)

- Bankfragen

Der FWD interessiert sich für die Tätigkeit der Grossbanken im In- und Ausland, die Rolle der internationalen Finanzplätze und die Gesetzgebung bezüglich der Banken (insbesondere gegenüber Auslandbanken und in bezug auf die Bemühungen zu einer besseren Transparenz der internationalen Kredite). Er wirkt mit bei der Abklärung von Fragen des Gegenrechts im Falle von Gesuchen ausländischer Banken zur Eröffnung einer Niederlassung in der Schweiz. Im weitern kümmert er sich um das Image der Schweizer Banken im Ausland (Fluchtgelder, Bankgeheimnis, mangelnde Rechts- und Amtshilfe, Vereinbarung der Nationalbank mit der Bankiervereinigung betreffend die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern). Besondere Bedeutung wird auch der Beurteilung aus politischer Sicht der schweizerischen Kapitalausfuhren in sogenannte "Problemländer" zugemessen.

(Kontakte: Finanzverwaltung, Nationalbank, Bankenkommission, Bankiervereinigung)

- Fiskalfragen

Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung von Doppelbesteuerungsabkommen, unter besonderer Berücksichtigung der wechselseitigen politisch-technischen Aspekte. Beurteilung ausländischer Kommentare zur Schweiz als "Steuerparadies". Behandlung von Fragen im multilateralen Rahmen, insbesondere Musterabkommen OECD, Fiskalprobleme zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und europäische integrationspolitische Steueraspekte. Besondere Beachtung wird auch der Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen und ausländischen Steuerbehörden geschenkt.

(Kontakte: Steuerverwaltung)

- Direktinvestitionen und multinationale Unternehmungen

Der Dienst befasst sich allgemein mit Fragen schweizerischer Direktinvestitionen im Ausland: Investitionsklima, Investitions-

- 3 -

regelungen, bilaterale Investitionsabkommen; er verfolgt die multilateralen Bemühungen zur Intensivierung und zum Schutz von Direktinvestitionen (OECD, KIWZ). In zunehmendem Masse Beschäftigung auch mit Fragen im Bereich der multinationalen Unternehmungen: Uebereinstimmung und Gegensätze zwischen unserer Aussenpolitik und der Tätigkeit der multinationalen Unternehmungen im Ausland, Teilnahme an der Ausarbeitung und Anwendung von Verhaltenskodizes in der OECD und der ECOSOC, Erarbeitung eines möglichen Kodexes für Südafrika.

(Kontakte: Handelsabteilung)

- Energie

Der Dienst verfolgt die wesentlichen Entwicklungen der Energiesituation (ausser Kernenergie) in der Schweiz und im weltweiten Rahmen. Dabei stehen politisch wichtige Fragen wie die Sicherung der künftigen Energieversorgung, die Fortführung des Energiedialogs mit den Produzenten, die Diskussion um die Schaffung neuer Energiegremien wie auch die Entwicklung des Oelmarktes und der Oelpreise im Mittelpunkt. Auf nationaler Ebene Mitarbeit in der Gesamtenergiekommission und international Mitwirkung in der Internationalen Energie-Agentur, insbesondere in der Arbeitsgruppe "Beziehungen zu den nicht erdölproduzierenden Entwicklungsländern".

(Kontakte: Handelsabteilung, Amt für Energiewirtschaft)

- Dialogue Nord-Sud (vue d'ensemble)

Le dialogue Nord-Sud a largement dépassé le cadre de l'aide au développement. Il embrasse en fait tous les problèmes ayant trait au réaménagement progressif des relations économiques internationales (problèmes économiques et monétaires, commerciaux, énergétiques, de produits de base, de transfert de technologie, d'investissements, des marchés des capitaux, endettement, etc. etc.). C'est la raison pour laquelle le Service économique et financier suit dans sa globalité les

./.

- 4 -

développements du dialogue Nord-Sud. C'est ainsi d'ailleurs que le Service économique et financier a fonctionné en tant que coordinateur du DPF pour toutes les affaires concernant la CCEI.

- Transferfragen

Laufende Verfolgung der ausländischen Devisenbewirtschaftung für Kapitaltransfers und Bemühungen zur Deblockierung von Guthaben in Einzelfällen (insbesondere in Ländern Osteuropas und der Dritten Welt).

* * *

Die wichtigsten der hängigen bilateralen Probleme sind in den Beiträgen der Politischen Abteilungen I und II enthalten.

Beilage: Kompetenzkatalog

Aufgabenbereich des FWD1. Grundsätzlicher Aufgabenbereich

- 1.1. Verfolgt die Entwicklung der Weltwirtschaft in ihren grossen Linien, insbesondere im Zusammenhang mit der Weltpolitik.
- 1.2. Beurteilt die wirtschaftlichen Ereignisse und längerfristigen Tendenzen im Lichte der Gegebenheiten und Erfordernisse der schweizerischen Aussenpolitik und formuliert Anregungen zu deren Gestaltung.
- 1.3. Berät das EPD in wirtschaftlichen und finanzpolitischen Fragen.

2. Aufgaben im einzelnen

2.1. Departementsintern:

- 2.1.1. Orientierung des Departementschefs, des Generalsekretärs und der einzelnen Direktionen und Dienste über die für das Departement wesentlichen Entwicklungen auf dem Wirtschafts- und Finanzsektor im weitesten Sinne (inklusive Investitions-, Währungs-, Energie-, Bank-, Steuer- und Versicherungsfragen); Vorbereitungsarbeiten für Sitzungen und Besprechungen des Departementschefs und des Generalsekretärs.
- 2.1.2. Koordination verschiedener, das Departement interessierende Arbeiten zur Erarbeitung von einheitlichen Stellungnahmen des EPD in den unter 2.1.1. erwähnten Sektoren (z.B. Mitberichte).
- 2.1.3. Operative Aufgaben in den dem Departement unter 2.1.1. zustehenden Sektoren (z.B. Transferfälle).
- 2.1.4. Informationsaustausch mit unseren Vertretungen im Ausland über Wirtschaftsfragen.

2.2. Departementsextern:

- 2.2.1. Verbindungsstelle des EPD zu Handelsabteilung, Finanzverwaltung, Steuerverwaltung, Delegiertem für Konjunkturfragen, Delegiertem für wirtschaftliche Kriegsvorsorge, Amt für Energiewirtschaft, Versicherungsamt, Bankenkommission und Schweizerische Nationalbank (vorbehalten bleibt der direkte Verkehr anderer Stellen des EPD im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches; in diesen Fällen ist der FWD in geeigneter Form über die wichtigeren Geschäfte laufend zu orientieren).
- 2.2.2. Vertretung des EPD in wirtschafts- und finanzpolitischen Kommissionen und Gremien (Bundesverwaltung, schweizerische Wirtschaft, Wissenschaft etc.).
- 2.2.3. Vertretung des EPD in den schweizerischen Delegationen in verschiedenen internationalen Organisationen, insbesondere
 - OECD
 - Internationale Energieagentur
 - Bretton-Woods Institutionen
 - andere internationale Organisationen, die sich mit Wirtschafts- und Finanzfragen befassen.
- 2.2.4. Vertretung des EPD in den schweizerischen Delegationen in internationalen Konferenzen wirtschafts- und finanzpolitischer Natur.
- 2.2.5. Orientierung der zuständigen Bundesstellen, Organisationen und Verbände über die sie interessierenden Entwicklungen auf den unter 2.1.1. erwähnten Sektoren.

Informationsbedürfnisse des FWD

Von den Aussenposten werden Berichte auf folgenden Gebieten erwartet:

- über die Wirtschaftslage im Gastland
- über die wirtschaftlichen Aussichten im Gastland

- 3 -

- über namhafte Änderungen in der Wirtschaftspolitik des Gastlandes
- über wichtige Schritte der Wirtschaftsdiplomatie des Gastlandes
- über die Tätigkeiten von wirtschaftlich ausgerichteten internationalen Organisationen im Gastland
- über die regionale Wirtschaftsintegration
- über wichtige weltwirtschaftliche Belange etc.

* * *

Note pour le Chef du Département

Commission de coordination pour la
présence de la Suisse à l'étranger

1. Sont membres de la Commission plusieurs organisations officielles (quatre départements fédéraux et la Chancellerie fédérale), des institutions semi-officielles (Pro Helvetia, Office national suisse du tourisme, Office suisse d'expansion commerciale, Société suisse de radiodiffusion et télévision, Fonds national de la recherche scientifique), plusieurs organisations privées (Union des Chambres de commerce suisses à l'étranger, Swissair, Association de la presse suisse).

La Commission a pour tâche principale d'assurer la cohésion entre toutes ces institutions afin que soient utilisés d'une manière aussi rationnelle que possible les moyens financiers et personnels disponibles.

2. La Commission, conformément à un désir qu'avait exprimé le Parlement, a établi des priorités géographiques et sectorielles.

C'est dans ce sens qu'elle va réaliser des programmes en Italie (semaines suisses, à Bari et à Bologne) où notre "image" mérite notre attention particulière. Une seconde priorité a été accordée aux pays arabes; des traductions, en arabe, de documents de nature diverse, sont en préparation.

Par ailleurs, la Commission se consacre à l'épineux problème de la distribution de films et à la création d'une documentation écrite, à caractère multidisciplinaire.

3. M. Willy Spühler, ancien Conseiller fédéral, est Président de la Commission. Son mandat arrive à échéance à la fin de cette année. Il faudra donc lui trouver un successeur. La loi stipule que le Président de la Commission doit être choisi en dehors de l'Administration fédérale. Il est de toute première importance de trouver un Président qui ait une autorité réelle. Il n'est pas facile de coordonner les milieux les plus divers, soucieux d'obtenir d'importantes subventions de la Caisse fédérale, mais jaloux de leur autonomie.

Jaccard

(Jaccard)

a.82.gén.- JD/pj

3003 Berne, le 14 février 1978

Note pour le Chef du DépartementProblèmes concernant le
Service des Suisses de l'étranger1. Généralités

330'000 Suisses sont immatriculés auprès de nos représentations. Environ la moitié possède une seconde nationalité. Le nombre des doubles nationaux va augmentant.

Comme les problèmes des Suisses de l'étranger sont variés et nombreux, ils peuvent concerner les sept départements fédéraux (et la Chancellerie fédérale), les cantons, les communes ainsi que plusieurs organismes semi-étatiques et privés. Le rôle du Service des Suisses de l'étranger du DPF est avant tout d'assurer une politique cohérente des autorités à l'égard de la cinquième Suisse.

La base juridique de cette politique est l'article 45bis de la Constitution. Celui-ci confère au Parlement le pouvoir de légiférer dans le domaine de la cinquième Suisse. Il stipule expressément que la législation d'exécution tiendra compte de la situation particulière des Suisses de l'étranger. Ce principe a été respecté dans plusieurs domaines et a permis de régler, enfin, de nombreux problèmes restés en suspens depuis des dizaines d'années. Cette réglementation est non seulement dans l'intérêt de nos compatriotes, mais aussi dans celui de la Confédération qui a pu ainsi se libérer de toute une série d'obligations devenues inutiles et trop axées sur les besoins des Suisses de l'intérieur.

Dans quelques jours sera rendu public le projet de revision totale de la Constitution fédérale. Malheureusement, ce projet ne reprend en aucune façon l'article 45bis précité et ne saurait, dès lors, nous donner satisfaction. S'il devait, un jour, avoir force de loi, nous serions saisis de problèmes quasi insolubles.

2. Problèmes particuliers

2.1 Sont en discussion les revisions du Code civil (droit de la famille) et de la législation concernant la nationalité suisse. En substance, il s'agit de savoir si la Suisse qui épouse un étranger peut, et dans quelles conditions, transférer sa nationalité suisse à ses enfants. Les revendications dont nous sommes saisis sont nombreuses et risquent, si l'on n'y prend garde, d'avoir des répercussions lointaines et imprévisibles. La revision du Code civil entrée en vigueur le 1er janvier 1978 est déjà lourde de conséquences. Le Message qui accompagnait le projet de loi n'a consacré que six mots au problème dont il s'agit. Pour l'avenir, il conviendra de prendre des mesures pour qu'une procédure aussi peu satisfaisante ne se répète pas.

2.2 La loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger est entrée en vigueur il y a une année environ. Dans l'ensemble, elle a donné satisfaction, bien qu'il ait fallu coordonner les travaux de 180 représentations, de 25 cantons et de 3'000 communes. Cependant, quelques problèmes, assez délicats, surgissent. On peut s'attendre en effet à ce que, tôt ou tard, on nous demande de permettre aux étrangers établis en Suisse d'exercer chez nous leurs droits politiques à l'égard de leur pays d'origine. De plus, une interpellation est en suspens au Conseil national (Mme Monique Bauer) qui demande que les épouses de nos fonctionnaires, stationnés à l'étranger, puissent également jouir de la procédure particulière et qui permet à nos agents de voter sans se rendre en Suisse.

2.3 Sécurité sociale

L'AVS facultative, lourde, compliquée et onéreuse, devrait être réformée. Il s'agit d'un problème qui ne peut pas être résolu à brève échéance. Les traités internationaux sont devenus de plus en plus nombreux. Leur exécution se heurte à des difficultés considérables. Depuis plusieurs années, nous avons demandé qu'on établisse un ordre de priorité lors des négociations avec l'étranger. L'Office fédéral des assurances sociales n'a guère tenu compte de ce désir. Fait significatif: les traités internationaux sont tellement onéreux et compliqués que la France, par exemple, se refuse à les exécuter dans certains secteurs, bien que les tribunaux français aient donné raison à un de nos compatriotes.

2.4 Obligations militaires, immatriculation

De concert avec le Département militaire, nous cherchons une solution pour simplifier la procédure dans nos représentations. Nous nous heurtons cependant à une opposition bureaucratique de la part de l'adjudance de l'armée.

2.5 Acquisition de biens en Suisse (terrains, papiers valeur etc.)

Les mesures envisagées et qui seront soumises à l'approbation des Chambres risquent de provoquer, une nouvelle fois, des discussions difficiles. A plusieurs reprises, le Conseil fédéral a donné l'assurance que les organisations des Suisses de l'étranger seraient consultées sur les questions qui les intéressent directement. Une telle consultation est inévitable dans la question qui nous préoccupe.

2.6 Bulletin d'information

Ce bulletin est envoyé quatre fois par année à tous les ménages suisses à l'étranger. Il permet à nos représentations d'informer nos compatriotes d'une manière rationnelle et d'éviter l'expédition de nombreuses circulaires devenue onéreuse. Or, le crédit, voté par les Chambres, risque d'être victime des compressions budgétaires.

Jaccard
(Jaccard)



Eidgenössisches Politisches Departement
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

Integrationsbureau

Département politique fédéral
Département fédéral de l'économie publique

Bureau de l'intégration

771.180 - B/rs

3003 Bern, den 9. Februar 1978

Notiz an Herrn Bundesrat Pierre Aubert
Vorsteher des Eidg. Politischen Departements

Integrationsbureau EPD/EVD:
Funktion und gegenwärtige Hauptprobleme

1 Organisation

Mit Beschluss vom 11. Dezember 1961 hat der Bundesrat die Ständige Wirtschaftsdelegation, der Vertreter aller betroffenen Verwaltungen und Wirtschaftszweige angehören, beauftragt, "die Koordination unter den interessierten Abteilungen und Spitzenverbänden der Wirtschaft auf dem Gebiet der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration wahrzunehmen." Mit demselben Beschluss hat er als ausführendes Organ das Integrationsbureau gewissermassen in Form einer "gemeinsamen Tochtergesellschaft" sämtlicher Departemente geschaffen; dieses fungiert einerseits als federführender EG-Dienst des EPD und des EVD (d.h. der Handelsabteilung) und ist andererseits als interdepartementaler Dienstleistungs-, Koordinations- und Aussendienst der übrigen Bundesverwaltung für sämtliche Fragen der von den EG ausgehenden Integrationsbemühungen zuständig. In seine Kompetenz fallen ferner die schweizerischen Beziehungen zur EFTA und zur COST (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique). Administrativ untersteht das Integrationsbureau den zwei hauptinteressierten Departementvorstehern (EPD und EVD) in gleicher Weise, wobei aus praktischen

Erwägungen in beiden Fällen eine Delegation an den Generalsekretär des EPD bzw. an den Direktor der Handelsabteilung stattgefunden hat.

2 Allgemeine Umschreibung der Aufgaben

- Aushandlung neuer und völkerrechtliche Verwaltung der bestehenden Abkommen; die Beziehungen der Schweiz zu den genannten drei Institutionen EG (EWG, EGKS, Euratom), EFTA und COST werden heute durch etwa 100 Verträge und Briefwechsel geregelt;
- materielle Verwaltung der bestehenden Beziehungen; hierbei liegt das Schwergewicht im ökonomischen Bereich, stammt doch 1/3 des schweizerischen Bruttosozialproduktes aus den Wirtschaftsbeziehungen Schweiz/EG;
- laufende Verfolgung der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Entwicklung der EG, der EFTA und der COST;
- "Forschungsstelle" der Bundesverwaltung für integrationspolitische Fragen, insbesondere für die Auslegung des EWG-Rechtes; in diesem Zusammenhang werden u.a. Syntheseberichte publiziert, Gutachten verfasst sowie Vorträge, Vorlesungen und Seminare gehalten.

3 Aktuelle Probleme

31 Europäische Gemeinschaften und COST

311 Freihandelsbeziehungen

Am 1.7.77 ist mit der Herstellung des Warenfreiverkehrs unter 16 westeuropäischen Staaten das wichtigste handelspolitische Ziel der Schweiz seit Kriegsende erreicht: die Oeffnung eines Marktes von 300 Millionen Konsumenten; zugleich die Schaffung einer dauerhaften und entwicklungsfähigen Vertragsgrundlage mit unserem wichtigsten Wirtschaftspartner.

Es gilt nun, den Freihandel gegen offene oder versteckte protektionistische Massnahmen abzusichern. Hauptproblem: Stahl sowie Textilien, in geringerem Masse Uhren, Pharmazeutika.

Neben diesen handelspolitischen Aufgaben geht es seit Abschluss des Freihandelsabkommens darum, die Zusammenarbeit Schweiz/EG auf den zahlreichen nicht-handelspolitischen Gebieten der sog. "zweiten Generation" voranzutreiben.

312 Verhandlungen der "zweiten Generation"

a) Liberalisierungsverträge

d.h. Ausdehnung der Liberalisierung auf den nicht-handelspolitischen Wirtschaftsverkehr:

- Versicherungen: Herstellung der gegenseitigen Niederlassungsfreiheit für Agenturen und Zweigniederlassungen von Schadensversicherungsgesellschaften. Der Abkommensentwurf ist weitgehend bereinigt. Es ist anzunehmen, dass analoge Verhandlungen demnächst auch im Lebensbereich und später bei der Dienstleistung im Schadens- und dann im Lebensbereich an die Hand genommen werden. Abschliessend dürften dann die Rückversicherung und das Versicherungsvertragsrecht an die Reihe kommen. Das Unternehmen ist nicht nur wirtschaftlich von beträchtlicher Bedeutung (3,2 Milliarden Franken Prämieinnahmen pro Jahr von Seiten der in der EG niedergelassenen Agenturen und Zweigniederlassungen schweizerischer Schadensversicherungsgesellschaften). Vielmehr ist es auch das erste Mal, dass sich die Gemeinschaft bereiterklärt, die durch ihre Rechtsharmonisierung verursachte Drittlanddiskrimination auf dem Verhandlungswege zu beseitigen; dies stellt politisch einen bedeutsamen Präzedenzfall dar.
- Personenverkehr: Herstellung der gegenseitigen Dienstleistungsfreiheit im internationalen Verkehr auf der Strasse (sog. "grenzüberschreitender Omnibusverkehr").

Der Vertrag ist insofern von Bedeutung, als auf Insistenz der Schweiz erstmals das Modell der "grossen Freihandelszone" zur Verwirklichung gelangt.

- Euronet: Herstellung des Freihandels mit Informationen. Dieses Abkommen wird den freien Zugang zu den in Europa in Computern gespeicherten Wissensquellen ermöglichen.
- Exequatur: d.h. gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen in Zivil- und Handelssachen, sog. "Freihandel mit Urteilen". Die Verhandlungen sind erst im Vorbereitungsstadium.

b) Kooperationsverträge

- Innerhalb der COST handeln wir z.Z. zwei neue Kooperationsverträge im Bereich des Umweltschutzes und der optischen Fibern aus. Diese Verhandlungen sind von politischer Bedeutung, da es gilt, zwei Modellverträge zu formulieren und hierbei gewisse Satellisierungstendenzen der EG zu eliminieren.
- Thermonukleare Fusion, das wichtigste Energieforschungsprojekt Europas. Der Rahmenvertrag und die drei Unterverträge sind praktisch ausgehandelt. Das Unternehmen figuriert auf dem Budget des EPD; die Finanzierung ist erst zur Hälfte gesichert.
- Rheinschiffahrt/Kapazitätsbeschränkung (s. den Bericht der Völkerrechtsdirektion). Das Abkommen ist paraphiert, muss aber aus EWG-rechtlichen Gründen in institutioneller Hinsicht noch abgeändert werden.

c) Informationsmechanismen

Ein institutionalisierter Informationsaustausch besteht schon im Umweltschutz. Wir sind damit beschäftigt, entsprechende Mechanismen für die Verkehrspolitik und die Wirtschaftspolitik zu vereinbaren.

32 EFTA321 Verhandlungen der EFTA-Staaten mit Spanien und Griechenland

Es geht hier darum, Spanien schon vor dessen Beitritt zur EG in den europäischen Freihandel einzubeziehen; die Verhandlungen, die von beträchtlicher politischer und wirtschaftlicher Bedeutung sind, dürften gegen Jahresende abgeschlossen werden. Entsprechende Verhandlungen mit Griechenland wären wünschbar. Wir befinden uns z.Z. in der Explorationsphase.

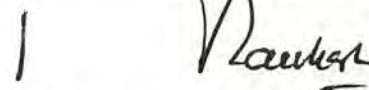
3 Personelles

Der stellvertretende Chef des Integrationsbüros, Herr Christian Boesch (EPD), wird demnächst seinen Posten verlassen, um im Hinblick auf eine spätere Uebernahme der Direktion der Zürcher Handelskammer in die genannte Wirtschaftsorganisation einzutreten. Sein Ersatz ist ein für das EPD wichtiger personalpolitischer Entscheidung, der bald auf höherer Ebene zur Sprache gebracht werden sollte.

5 Schlussbemerkung

Diese Notiz nennt lediglich die wichtigsten und vielfach komplexen Fragen, die z.Z. operationellen Charakter haben, ohne sie im einzelnen zu analysieren. Was die politische Substanz unserer Integrationspolitik betrifft, verweisen wir Sie auf die beiliegende Notiz.

Der Chef
des Integrationsbureau EPD/EVD



(Franz Blankart)

Beilage:

1 Notiz



Eidgenössisches Politisches Departement
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

Integrationsbureau

Département politique fédéral
Département fédéral de l'économie publique

Bureau de l'intégration

770.315
777.230(CH) - Bö/rs

3003 Bern, den 9. Februar 1978

Notiz für Herrn M a i l l a r d , EPD

Briefing von Bundesrat Aubert:
Europäische Integration*)

1 Die aufgesplitterten Märkte Europas gegenseitig zu öffnen und zu einer Dimension zusammenzufügen, die den Erfordernissen der arbeitsteiligen Industrialisierung entspricht, ist eine Einsicht, die schon im letzten Jahrhundert bewusst geworden war. Allein, da man sich die Vereinigung der nationalen Märkte meist nur unter den Kategorien der Vorherrschaft vorzustellen vermochte, liessen sich die einzelnen Volkswirtschaften in das politische Hegemonialstreben der Nationalstaaten einspannen. Die derart degenerierte Vereinigungsidee verschuldete zwei Weltkriege und damit den Niedergang der weltpolitischen Bedeutung des Abendlandes. Erst nachdem Europa nicht mehr im Fadenkreuz der Weltgeschichte stand, konnte es den Weg der Besinnung einschlagen und seine Einigung erstmals auf kooperativer Grundlage vorantreiben. Doch wurde, nach all den Misserfolgen der Machtpolitik, weitgehend auf die Politik überhaupt verzichtet, indem man sie durch deklaratorischen, zukunftsgläubigen Idealismus und durch das Prinzip der "wirtschaftlichen Sachzwänge" ersetzte. So konnten mangels politischem Willen weder die Europäische Verteidigungsgemeinschaft noch die Europäische Politische Gemeinschaft verwirklicht werden.

*) Es handelt sich hierbei um die Darstellung einer Auswahl von Fakten; eine Beurteilung der Integrationslage sowie unserer Beziehungen zur Gemeinschaft folgt im Hinblick auf den Besuch Haferkamps.

- 2 Der erste Schritt zu einer kooperativen Einigung des freien Europa erfolgte 1951 mit der Gründung der EGKS, welche die industrielle Basisproduktion Deutschlands, Frankreichs, Italiens und der BENELUX-Staaten einer gemeinsamen supranationalen Behörde unterstellt. So wichtig eine gewisse Vergemeinschaftung des Kohle- und Stahlsektors, der im Zentrum kriegerischer Auseinandersetzung gestanden hatte, auch gewesen ist, so hat sich doch die hierbei zur Anwendung gelangende Methode der Strukturhaltung je länger desto weniger als geeignet erwiesen, den weltwirtschaftlichen Gegebenheiten gewachsen zu sein. - Es folgte 1957 die Gründung der sehr viel wichtigeren Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie der EURATOM. Das Ganze, die Europäischen Gemeinschaften, stellen heute auf der Grundlage der Zollunion eine binnenmarkt-ähnliche Staatenvereinigung dar, in welcher Personen, Waren und Kapitalien frei zirkulieren können, das Niederlassungs- und Dienstleistungsrecht zu gewährleisten ist und in welchem gleiche Wettbewerbs- und Sozialregeln gelten, dies mit dem Ziel und im Glauben, dass der wirtschaftlichen und rechtlichen Integration die politische Union notwendigerweise folgen werde. Die in den Europäischen Grundverträgen im einzelnen genannten Ziele sind heute weitgehend erreicht und insofern muss die EG als Erfolg und als Realität anerkannt werden. Der weitere Vorstoss zur Europäischen Union hat jedoch trotz der Bekenntnisse der Gipfelkonferenzen und programmatischer Berichte (Tindemans) nicht stattgefunden, und dies wohl deshalb, weil heute kein Mitgliedstaat mehr ein subjektives Interesse zeigt, in einer supranationalen Union aufzugehen. Dies ist ein Faktum, an dem weder die in der "Europäischen Politischen Zusammenarbeit" erfolgende aussenpolitische Koordinierung noch die Direktwahl des Europäischen Parlaments in absehbarer Zeit viel ändern wird.
- 3 Die Gründung der EWG setzte dem dazumaligen Plan, eine grosse west-europäische Freihandelszone zu schaffen, ein vorläufiges Ende. Hierauf gründeten jene europäischen Staaten, die aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen der Gemeinschaft nicht beizutreten

vermochten, die Europäische Freihandelsassoziation, um die Märkte auch unter den Nicht-EG-Staaten zu öffnen und damit einen Brückenschlag zur Gemeinschaft vorzubereiten. Diese doppelte Zielsetzung konnte mit der "gesamteuropäischen Lösung", welche 1972 durch die Erweiterung der Gemeinschaft und den Abschluss der Freihandelsabkommen zwischen ihr und den nicht-beitretenden EFTA-Staaten geschaffen wurde, erreicht werden. Am 1. Juli 1977 sind unter 16 westeuropäischen Staaten die Zölle auf praktisch allen Industrieerzeugnissen abgebaut worden.

Dieses Ereignis zum Anlass einer Lagebeurteilung nehmend, hat der am 13. Mai 1977 abgehaltene EFTA-Gipfel beschlossen, den Freihandel durch Verbesserung seiner Mechanismen zu vertiefen, ihn durch vermehrte Konsultationen gegen störende Einflüsse abzusichern, ihn auf die marktwirtschaftlichen Mittelmeerstaaten (vermutlich Spanien und Griechenland) auszudehnen sowie die Assoziation als Forum des Meinungsaustausches über weltwirtschaftliche Fragen sowie zur Abstimmung der Verhandlungen und Demarchen gegenüber der Gemeinschaft auszubauen.

- 4 Folgende Zahlen erhellen die Bedeutung der wirtschaftlichen europäischen Integration für die Schweiz:

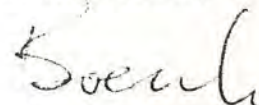
| | <u>Importe</u> | | <u>Exporte</u> | |
|--|----------------|------|----------------|------|
| | EWG | EFTA | EWG | EFTA |
| Handel in % des Schweiz. Aussenhandels: | 67 | 8 | 46 | 11 |
| | 75 | | 57 | |

Hierbei ist von Bedeutung, dass die genannten 67 % nur 3 % der Gesamtexporte der Gemeinschaft ausmachen, während die erwähnten 46 % nur 2 % ihrer Gesamtimporte darstellen. Diese Relation verweist auf einen wirtschaftspolitischen Machtunterschied, der in der Gestaltung unserer Beziehungen zur Gemeinschaft nicht unproblematisch ist. Diese Beziehungen lassen sich in vier Gruppen einteilen:

- Konsolidierung und Ausbau der bestehenden Handelsbeziehungen (auf 6 in der Schweiz verdiente Franken stammt einer aus dem Export in die EWG).
- Konsultationen, um zu verhindern, dass der durch den Zollabbau erreichte Freihandel nachträglich wieder in Frage gestellt wird, sei es durch den Erlass von unterschiedlichen und damit handelshemmender Rechtsvorschriften, sei es durch eine Disparität in der Entwicklung der beteiligten Volkswirtschaften.
- Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs auf nicht-handelspolitischen Bereichen: Niederlassung (Versicherungen), Dienstleistung (Omnibusverkehr), Euronet (Freihandel mit Informationen), Exequatur (Freizügigkeit der Urteile).
- Zusammenarbeit auf Gebieten, auf denen eine Verteilung der Lasten rationell oder gar unumgänglich ist: Energieforschung (Fusion), wissenschaftliche und technische Forschung (COST), Rheinschiffahrt (Kapazitätsbeschränkung), Umweltschutz (Informationsaustausch).

Bei alledem geht es um eine doppelte Zielsetzung: um die Teilnahme der Schweiz an der durch die EWG in die Wege geleiteten westeuropäischen Zusammenarbeit (d.h. Verhinderung der Isolation) und um das Vermeiden des Satellisiertwerdens durch eine sich erweiternde Gemeinschaft. Will die Schweiz als Nicht-Mitgliedstaat der Diskriminierung durch die EG-Rechtsharmonisierung entgehen und gleichzeitig als gleichberechtigter Partner an EG-internen Projekten teilnehmen, so vermag sie dem souveränitätspolitisch bedenklichen "autonomen Nachvollzug" nur zu entgehen, falls sie eine vorsichtige, aktive, weitblickende und zugleich detailorientierte Integrationspolitik betreibt.

INTEGRATIONSBUREAU EPD/EVD
i.V.



(Ch. Boesch)