

1996

STÄNDENRAT

78.467. Interpellation Hofer vom 18. September 1978.

Neutralitätspolitik

Text des Vortrages:

27. November 1978

In jüngerer Zeit hat die aussenpolitische Zusammenarbeit mit Staaten der sogenannten blockfreien Welt, sowohl auf multilateral, stark intensiviert worden. Dies hat in der Praxis

siehe auch BRS 28.2.1979

Mündliche Beantwortung (*-Geschäft)
78.467. Interpellation Hofer vom 18. September 1978.
Neutralitätspolitik

Politisches Departement. Antrag vom 22. November 1978

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

Die Antwort auf die Interpellation Hofer wird genehmigt (siehe Beilage).

Protokollauszug an:

- EPD 10 zum Vollzug
- JPD 6 zur Kenntnis
- BK 5 (Hb, Br, Sa, Bi, AP) zur Kenntnis
- EMD 1 (Dr. Kurz) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwanke

Mitunterzeichner:

Abbas, Aebi, Baumgartner, Bertschi, Borer, Cavadini, Dürrenmatt, Föllmi, Friedli, Gasser, Kaufmann, Keller Arnold, Koller, Meier, Nussli, Peyer, Tschudi, Tschudi, Wüthrich.

Stellungnahme des Bundesrates:

Der Interpellant weist auf Bedenken in der öffentlichen Meinung hin, wonach die aussenpolitische Zusammenarbeit der Schweiz mit Staaten der blockfreien Bewegung dazu führen könnte, dass sich die schweizerische



NATIONALRAT

MUENDLICHE BEANTWORTUNG

78.467 I Interpellation Hofer vom 18. September 1978.

NeutralitätspolitikText des Vorstosses:

In jüngster Zeit ist die aussenpolitische Zusammenarbeit der Schweiz mit Staaten der sogenannten blockfreien Welt, sowohl bilateral als auch multilateral, stark intensiviert worden. Dies hat in der Presse und Oeffentlichkeit zu teilweisen kritischen Kommentaren geführt. Insbesondere ist die Befürchtung laut geworden, die schweizerische Neutralitätspolitik könnte sich zu stark mit der Politik der Blockfreiheit identifizieren.

Der Bundesrat wird daher ersucht, insbesondere zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Welche Vorteile sieht der Bundesrat in einer verstärkten Zusammenarbeit mit den blockfreien Staaten?
2. Wo sieht der Bundesrat die Grenzen einer solchen Kooperation?
3. Welche Bedeutung misst der Bundesrat der Zusammenarbeit mit blockfreien Staaten im Gesamtzusammenhang der schweizerischen Aussenpolitik zu?
4. Wie beurteilt der Bundesrat die Befürchtung, eine zu enge Zusammenarbeit mit blockfreien Staaten und Organisationen könnte die schweizerische Neutralitätskonzeption verwässern bzw. ihre Glaubwürdigkeit beeinträchtigen?
5. Hält der Bundesrat an dem offiziell wiederholt festgestellten grundsätzlichen Unterschied zwischen Neutralität und Neutralismus fest?

Mitunterzeichner:

Akeret, Auer, Baumann, Bretscher, Brosi, Cavelty, Dürrenmatt, Etter, Friedrich, Gut, Kaufmann, Koller Arnold, Matossi, Reichling, Roth, Teuscher, Tschumi, Ueltschi, Widmer.

Stellungnahme des Bundesrates:

Der Interpellant weist auf Bedenken in der öffentlichen Meinung hin, wonach die aussenpolitische Zusammenarbeit der Schweiz mit Staaten der blockfreien Bewegung dazu führen könnte, dass sich die schweizerische

27.11.78

- 2 -

Neutralitätspolitik zu stark mit der Haltung der Blockfreien identifiziere. Der Bundesrat teilt diese Auffassung nicht. Wohl ist er sich der in der Interpellation geschilderten Problematik bewusst. Wie die folgenden Ausführungen im einzelnen zeigen, besteht angesichts der Entwicklung der letzten Jahre und der besonderen Ausgestaltung der schweizerischen Präsenz bei Konferenzen der blockfreien Bewegung indes- sen keinerlei Gefahr einer Beeinträchtigung unserer Neutralitätspoli- tik.

I. 1973 leistete der Bundesrat einer Einladung, die Schweiz möge der damals in Algier durchgeführten Gipfelkonferenz der Blockfreien als "Gast" beiwohnen, keine Folge. Er wollte auf jeden Fall ver- meiden, dass die Unterschiede zwischen schweizerischer Neutralität und Neutralismus in unzulässiger Weise verwischt würden.

Anders verhielten sich die übrigen neutralen Länder Europas, näm- lich Oesterreich, Schweden und Finnland. Sie nahmen die Einladung zur Gipfelkonferenz in Algier an; später, 1975, auch eine solche zur Aussenministerkonferenz der blockfreien Bewegung in Lima. Dabei stellten sie fest, dass ihr besonderer Status als "Gäste" ihnen in keiner Weise eine neutralitätspolitisch bedenkliche Stellungnahme abnötigte. Eine Gefahr der Beeinflussung ihrer eige- nen aussenpolitischen Linie oder gar der Vermengung der Begriffe Neutralität einerseits und Neutralismus andererseits konnte somit ausgeschlossen werden. Auf Grund dieser Erfahrungen glaubte der Bundesrat, seine früheren Bedenken als unbegründet zurückstellen zu können.

II. Nachdem sich der besondere Teilnahme-Modus des "Gastes" für Neutrale bewährt hatte, entschloss sich der Bundesrat im Jahre 1976 nach sorgfältigen Abklärungen, eine von der Bewegung der block- freien Staaten ausgehende Einladung anzunehmen. Demgemäss beteilig- ten sich schweizerische Vertreter an der im August jenes Jahres in Colombo veranstalteten Gipfelkonferenz in der erwähnten Eigen- schaft, nämlich als "Gäste". Als Fazit ihrer Erfahrungen in Colombo konnten sie feststellen, dass sich ihre Anwesenheit an der Gipfelkonferenz durchaus gerechtfertigt hatte. Es zeigte sich,

dass es im schweizerischen Interesse lag, die Entwicklung der blockfreien Bewegung aus der Nähe verfolgen zu können. Dies erlaubte der schweizerischen Delegation eine gründlichere, differenziertere Beurteilung der Diskussionen unter Blockfreien. Solche Einsichten dürften es der Schweiz auch erleichtern, richtig, rechtzeitig und angemessen auf Anliegen und Vorstösse dieser Bewegung zu reagieren.

Als in Colombo vertretenes Land wurde die Schweiz im Sommer 1978 eingeladen, der Ende Juli in Belgrad durchzuführenden Konferenz der Aussenminister blockfreier Staaten wiederum als "Gast" beizuwohnen. Auf Grund der Erfahrungen von 1976 konnte der Bundesrat der Einladung in der vorliegenden Form ohne Bedenken zustimmen. Die Feststellungen der schweizerischen "Gast"-Delegation in Belgrad bestätigten im wesentlichen diejenigen von Colombo. Im Verhältnis zum einen oder anderen Mitglied der blockfreien Bewegung dürften die an der Belgrader Konferenz geknüpften Kontakte überdies zu einem besseren gegenseitigen Verständnis beigetragen haben. Schliesslich konnten solche Begegnungen auch dazu benützt werden, mit prominenten Vertretern anderer Staaten schweizerische Anliegen bilateraler Art zu erörtern.

III. Verschiedentlich schon wurde der Teilnahme-Modus der Schweiz als "Gast" der blockfreien Staaten an deren Konferenzen erwähnt. Hierzu drängt sich eine Präzisierung auf. Die Blockfreien kennen drei Stufen der Teilnahme an deren Anlässen: Mitglied, Beobachter und Gast.

Das Mitglied ist berechtigt, an Abstimmungen und Diskussionen teilzunehmen. Uebrigens gilt für alle Beratungen in diesem Gremium das Prinzip des Consensus. Demnach ist für Beschlüsse die Zustimmung aller Mitglieder oder wenigstens einer eindeutigen Mehrheit unter ihnen nötig.

Der Beobachter kann sich zwar nicht an den Abstimmungen, wohl aber an den Diskussionen im Kreis der Blockfreien beteiligen.

Dem Gast steht weder das eine noch das andere Recht zu. Er kann also nicht an Entscheiden mitwirken und sich auch nicht in Debatten zum Wort melden. Er wird lediglich als Zuhörer zu den Diskussionen zugelassen und erhält Zugang zu den Konferenzdokumenten. Ein Gast bei Konferenzen der Blockfreien besitzt somit weniger Mitwirkungsmöglichkeiten als ein Beobachter bei internationalen Organisationen und Konferenzen, beispielsweise bei den Vereinten Nationen. In diesen Organisationen wird Beobachtern je nach der Umschreibung ihres Status in gewissen Fällen das Recht eingeräumt, sich zu einzelnen Fragen zu äussern, namentlich dann, wenn sie ihre Interessen betreffen. Letzteres trifft, wie gesagt, für Gäste bei Anlässen der Blockfreien nicht zu.

- IV. Die Bewegung der blockfreien Staaten ist, wie der Name sagt, weder ein Block noch ein Bündnis unter Staaten. Es handelt sich vielmehr um eine sehr lockere Gruppierung von Staaten - vor allem Entwicklungsländern - mit nur wenigen institutionellen Einrichtungen. Ihr gemeinsamer Nenner ist eine Parallelität der Interessen. Inhalt und Umfang dieser gemeinsamen Anliegen haben sich seit den ersten Anfängen der blockfreien Bewegung, im Jahre 1955, gewandelt. Früher gehörten zu dieser Gruppe in erster Linie junge Staaten der Dritten Welt, die gerade ihre Unabhängigkeit im politischen oder gar militärischen Kampf gegen die Kolonialmächte errungen hatten. Als Blockfreie wiesen sie den Anspruch eines Engagements im damals herrschenden "Kalten Krieg" zurück, waren aber in ihrer Politik dem Westen gegenüber noch von den kolonialen Erfahrungen beeinflusst und entsprechend kritisch eingestellt.

Heute bildet die blockfreie Bewegung ein Forum vor allem für jene Staaten, die sich politisch oder wirtschaftlich nicht mit den Grossmächten messen können und die deshalb in besonderem Masse auf die Wahrung ihrer aussenpolitischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit bedacht sind. Auseinandersetzungen unter den Blockfreien an der letzten Aussenministerkonferenz, z.B. über den Einfluss von Grossmächten auf das Geschehen in Afrika, zeigten, dass die Mitglieder der Bewegung deutlicher als je zuvor bestrebt sind, ihre Position gegenüber allen Grossmächten abzugrenzen. Zwar ist nach wie vor der grösste Teil dieser Länder in der Dritten Welt angesiedelt, doch sind sie in

vielerlei Hinsicht verschieden. Das gilt sowohl für ihre politische Orientierung wie auch für den Grad ihrer wirtschaftlichen Entwicklung. Daraus ergibt sich ein breites Spektrum an Stimmen und Meinungen, das einen Konformismus unter den Blockfreien nicht aufkommen lässt. Allerdings legen sie grossen Wert darauf, dass die Idee der Blockfreiheit - als das sie formlos verbindende Element - unter internen Diskussionen möglichst wenig leidet und nach aussen unberührt bleibt.

V. Zu den in der Interpellation aufgeworfenen konkreten Fragen nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

1. Wenn die Schweiz mit den blockfreien Staaten in näheren Kontakt getreten ist, so liegt dies durchaus auch im schweizerischen Interesse. Zunächst galt es, dem unrichtigen Eindruck entgegenzutreten, die Schweiz schenke den Problemen der Dritten Welt etwa nicht die ihnen gebührende Beachtung. Eine solche Meinung drohte aber allmählich, gegen unseren Willen, aufzukommen, nachdem die andern europäischen Neutralen den jeweiligen Beratungen der Blockfreien seit langem als "Gäste" gefolgt waren.

Sodann bleibt zu bedenken, dass die Blockfreien - als rund 90 Staaten umfassende Gruppe - in der UNO eine gewichtige politische Rolle spielen. In ihrem Kreis werden die Probleme der Dritten Welt definiert und - oft nicht ohne harte Auseinandersetzungen - Verhandlungspositionen festgelegt, die dann an weltumfassenden Konferenzen verteidigt werden.

Ueberdies kommt den blockfreien Staaten innerhalb der sogenannten Gruppe der "77", der heute praktisch alle Entwicklungsländer angehören, eine gewisse Führungsrolle zu, wenn es darum geht, die Grundlage und die konkrete Form des Verhältnisses zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu definieren. Dabei steht die Verwirklichung der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung im Vordergrund ihres Bemühens. Die Blockfreien haben in diesem Zusammenhang der Forderung nach einer verstärkten Zusammenarbeit der Entwicklungs-

länder untereinander und dem Prinzip der kollektiven Selbsthilfe der Dritten Welt zum politischen Durchbruch verholfen.

Es kann einem Land wie der Schweiz, dessen Wirtschaft in vielen Belangen (man denke an die Rohstoffabhängigkeit und starke Exportorientierung) eng mit jener der Länder der Dritten Welt verknüpft ist, nicht gleichgültig sein, wie diese die künftigen Beziehungen zu den Industriestaaten zu gestalten beabsichtigen. Es ist für unsere Aussenwirtschaft wie auch unsere Entwicklungspolitik wichtig, dass wir aus erster Hand erfahren, welche Tendenzen sich im Rahmen der Bewegung der Blockfreien abzeichnen. Veranstaltungen dieser Art bieten aber auch Gelegenheit, unsere eigenen Auffassungen über die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen einer von der tatsächlichen Interdependenz gekennzeichneten Weltwirtschaft darzulegen und für die Probleme unseres Landes Verständnis zu wecken.

Die blockfreien Staaten haben unsere Anwesenheit in Colombo und Belgrad positiv aufgenommen. Dies kann uns helfen, in den bilateralen Beziehungen zu einzelnen Ländern der Dritten Welt für da und dort bestehende Probleme in gemeinsamer Anstrengung Lösungen zu finden.

2. Eine Kooperation der Schweiz mit den blockfreien Staaten muss zwangsläufig ihre Grenzen am Statut der dauernden Neutralität finden. Vor allem gilt dies dort, wo es sich um eine einseitige Stellungnahme in internationalen Konflikten handelt, darüber hinaus aber auch in jenen Fällen, in denen ein einseitiges Engagement der Schweiz die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralitätspolitik in Frage stellen könnte. Dies ist mit ein Grund, weshalb die Schweiz in ihren Beziehungen mit den blockfreien Staaten die unverbindlichste Form, nämlich die Teilnahme lediglich als "Gast", gewählt hat und auch beibehalten gedenkt. Im übrigen haben unsere Erfahrungen an den Konferenzen der Blockfreien von Colombo und Belgrad bestätigt, dass wir bei solchen Anlässen keineswegs zu Stellungnahmen gedrängt werden, die mit unserer traditionellen Neutralitätspolitik nicht vereinbar wären.

Ueberhaupt bleibt die Handlungsfreiheit aller Beteiligten gewahrt. Einige Wochen nach der Konferenz der Aussenminister der blockfreien Staaten in Belgrad, der die vier europäischen Neutralen als "Gäste" beigewohnt hatten, fand z.B. die Weltkonferenz über Rassismus und Rassendiskrimination in Genf statt. An dieser Konferenz stimmte die Gesamtheit der blockfreien Staaten für gewisse Texte, die von Mitgliedern dieser Gruppe vorgeschlagen worden waren. Die westlichen Staaten verliessen den Saal. Die vier europäischen Neutralen (die "Gäste" der Blockfreien in Belgrad) waren die einzigen, die gegen diese Texte stimmten. Dieses Beispiel genügt, um zu zeigen, dass die Neutralen, und die Schweiz im besonderen, ihre volle Handlungsfreiheit gegenüber den Blockfreien bewahren und sich weder in ihren Initiativen, noch in ihren Entscheiden, noch in ihrer Einstellung auf irgendwelche Weise gebunden fühlen.

3. Im Gesamtzusammenhang der schweizerischen Aussenpolitik kann sich indessen innerhalb der soeben dargelegten Grenzen eine gewisse Zusammenarbeit herausbilden, nämlich dort, wo sich schweizerische Anliegen ohne weiteres mit jenen der Blockfreien decken, wo mithin eine Kooperation, ohne Beeinträchtigung unserer Neutralität, in unserem eigenen Interesse liegt.

Anlässlich der zweiten Phase der KSZE in Genf, im Jahre 1973, begann eine Zusammenarbeit zwischen den neutralen Staaten und den drei blockfreien Staaten, die an der Konferenz teilnahmen, nämlich Jugoslawien, Zypern und Malta. (Die zwei letzteren sind Mitglieder des Europarates). Diese Zusammenarbeit betraf vor allem Verfahrensfragen, solche im Zusammenhang mit vertrauensbildenden Massnahmen auf militärischem Gebiet, sowie Fragen mit bezug auf KSZE-Folgen. Auf diesen Gebieten hatten die neutralen und blockfreien Staaten grundsätzlich ähnliche Standpunkte und die gleichen Interessen zu vertreten. Die Zusammenarbeit erwies sich als fruchtbar, denn verschiedene Texte, die von diesen sieben Staaten vorgeschlagen worden waren, wurden in die Schlussakte von Helsinki aufgenommen. Sie standen immer und in jeder Hinsicht im Einklang mit den schweizerischen Interessen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Neutralen und den Blockfreien wurde an der KSZE-Konferenz in Belgrad fortgesetzt und erstreckte sich sogar auf die Bereiche der Menschenrechte und der Information. Die von dieser Gruppe formulierten Vorschläge waren, abgesehen vom sowjetischen Dokument, sehr lange die einzigen Texte auf dem Konferenztisch. Sie betonten die Wichtigkeit, die der Einhaltung der Menschenrechte in den zwischenstaatlichen Beziehungen zukommt, und übernahmen alle Elemente des schweizerischen Vorschlages auf dem Gebiet der Information. Leider wurden diese Texte in Belgrad nicht angenommen. Sie scheiterten am Widerstand der Oststaaten. Bei dieser Gelegenheit wäre noch beizufügen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Neutralen und Blockfreien als sehr vertrauensvoll und offen erwies. Der Bundesrat beabsichtigt, diese Kooperation auch im Hinblick auf die Vorbereitung der KSZE-Folgekonferenz in Madrid fortzusetzen.

Auch in Fragen der Abrüstung vertritt die Schweiz gelegentlich ähnliche Auffassungen, wie dies Staaten der blockfreien Bewegung tun. Soweit eine Übereinstimmung der Standpunkte festgestellt wird oder erreicht werden kann, dürfte eine Koordinierung der Bestrebungen im beidseitigen Interesse liegen.

4. Wie bereits in Ziffer 2. ausgeführt, ist die Befürchtung, eine zu enge Zusammenarbeit mit blockfreien Staaten und Organisationen könnte die schweizerische Neutralitätskonzeption verwässern bzw. ihre Glaubwürdigkeit beeinträchtigen, in keiner Weise gerechtfertigt. Aus unseren bisherigen Darlegungen ergibt sich deutlich, dass es dem Bundesrat keineswegs um eine Annäherung unserer Aussenpolitik an jene der blockfreien Staaten und damit um eine Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik oder gar um die Aufgabe unserer bewährten Neutralitätspolitik geht. Vielmehr gedenkt er, nicht zu unterschätzende Informationsmöglichkeiten im Verhältnis zu Staaten auszunützen, mit denen die Schweiz - solange sie den Vereinten Nationen nicht als Vollmitglied angehört - verhältnismässig wenige Kontaktmöglichkeiten besitzt. Die mit blockfreien

Staaten aufgenommenen Kontakte haben es uns nicht zuletzt auch ermöglicht, Mitgliedern dieser Staatengruppe gegenüber die Besonderheiten unserer Neutralitätspolitik eingehend darzulegen und bei ihnen um ein besseres Verständnis dafür zu werben.

5. Nach seinen bisherigen Ausführungen braucht der Bundesrat nicht besonders zu betonen, dass er keineswegs beabsichtigt, die Unterschiede zwischen Neutralität und Neutralismus zu verwischen. Im ersteren Fall bestehen besondere Regeln des Neutralitätsrechts und Anforderungen der Neutralitätspolitik, die es zu beachten gilt. Beim Neutralismus handelt es sich um einen ausgesprochen politischen Begriff, der im Grunde genommen nichts anderes bedeutet, als dass ein Staat sich nicht an die bestehenden Grossmachtblöcke binden will.

Ebenso gut, wie wir es gewissen blockfreien Staaten überlassen müssen, eine neutralistische Linie zu verfolgen, d.h. eine von Blöcken unabhängige Aussenpolitik, zeigen die blockfreien Staaten durchaus Verständnis dafür, dass die Schweiz ihre am Statut der dauernden Neutralität ansgerichtete Aussenpolitik in keiner Weise zu ändern gedenkt. Es darf in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen werden, dass der Bundesrat in seinen drei Berichten an die Bundesversammlung zur Frage eines allfälligen Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen keine Zweifel daran gelassen hat, dass er nach wie vor die Neutralitätspolitik als massgebende Richtlinie der schweizerischen Aussenpolitik betrachtet.

CONSEIL NATIONAL

REPONSE VERBALE

78.467 I Interpellation Hofer du 18 septembre 1978.

Politique de neutralitéTexte de l'intervention

Tout récemment, la collaboration, tant bilatérale que multilatérale, entre la Suisse et des Etats faisant partie du groupe des "non-alignés" s'est fortement intensifiée, sur le plan de la politique extérieure. Dans la presse et le public, cette évolution a suscité des commentaires parfois critiques. La crainte a notamment été exprimée que la politique suisse de neutralité n'en vienne à s'identifier trop fortement à celle des Etats non engagés.

Le Conseil fédéral est donc invité à répondre en particulier aux questions suivantes:

1. Quels sont les avantages que le Conseil fédéral compte tirer de l'intensification de nos relations avec les Etats non alignés?
2. Où se situent, à son avis, les limites d'une telle coopération?
3. Quelle importance le Conseil fédéral attribue-t-il à la collaboration avec les Etats non alignés dans le cadre général de la politique étrangère de la Suisse?
4. Que pense le Conseil fédéral de l'inquiétude qui s'est manifestée de voir s'affaiblir la conception suisse de la neutralité, du fait d'une collaboration trop étroite avec des Etats et des organisations non engagés, et quel est son sentiment face à la crainte que notre politique de neutralité n'en soit affectée dans sa crédibilité?
5. Le Conseil fédéral maintient-il la distinction fondamentale, officiellement établie à réitérées reprises, entre neutralité et neutralisme?

Cosignataires

Akeret, Auer, Baumann, Bretscher, Brosi, Cavelty, Dürrenmatt, Etter, Friedrich, Gut, Kaufmann, Koller Arnold, Matossi, Reichling, Roth, Teuscher, Tschumi, Ueltschi, Widmer.

Rapport du Conseil fédéral

A la base de l'interpellation de M. le Conseiller national Hofer il y a, pour l'essentiel, la crainte de voir la collaboration de la Suisse

27.11.1978

- 2 -

sur le plan de la politique extérieure avec les Etats faisant partie du Mouvement des "non-alignés" aboutir à une identification trop marquée de la politique de neutralité suisse avec la politique des Etats non engagés.

Tout en étant conscient de l'existence du problème décrit par l'interpellateur, le Conseil fédéral ne partage pas ses vues.

Comme le montreront les explications qui suivent, il n'existe pas de risque que la présence suisse aux conférences du Mouvement des "non-alignés" porte préjudice à notre politique de neutralité, et cela bien aussi en raison de l'évolution de la politique internationale de ces dernières années, que du caractère particulier de cette présence.

I. En 1973, le Conseil fédéral n'avait pas donné suite à une invitation de prendre part à la Conférence au sommet des Etats "non-alignés" qui s'est déroulée à Alger. Le statut prévu à cette occasion pour la Suisse aurait été celui d'"invité". Le Conseil fédéral voulait prévenir par là toute confusion possible entre la neutralité suisse et l'idée du neutralisme.

Les autres pays neutres d'Europe, tels que l'Autriche, la Suède et la Finlande, se comportèrent différemment: ils acceptèrent l'invitation à la Conférence au sommet d'Alger, comme aussi celle à la Conférence des ministres des affaires étrangères des Etats "non-alignés", qui se réunit à Lima en 1975. Dans ces deux occasions, ils ont pu constater que le statut d'"invité" qui leur était octroyé n'exigeait d'eux aucune prise de position délicate dans le domaine de leur politique de neutralité. Le danger d'une influence indue sur leur propre politique étrangère, voire de confusion des deux notions de neutralité et de neutralisme, n'existait donc pas. Sur la base de ces expériences, le Conseil fédéral a estimé que ses réserves antérieures pouvaient être écartées comme non fondées.

II. La participation de pays neutres à ces réunions en qualité d'"invités" ayant ainsi fait ses preuves, le Conseil fédéral a pu accepter, en 1976, après une étude attentive de ce problème, une invitation du Mouvement des Etats "non-alignés" à participer

- 3 -

en qualité d' "invité" à la Conférence au sommet du mois d'août de cette année-là à Colombo. L'expérience de Colombo a montré à la délégation suisse que sa présence à cette Conférence au sommet était tout à fait justifiée. En particulier, il s'est avéré que la Suisse avait un intérêt à pouvoir suivre de près l'évolution du Mouvement des Etats "non-alignés", car cette participation permet à nos représentants de porter un jugement plus nuancé et plus approfondi sur les discussions entre "non-alignés". Elle devrait également nous permettre de répondre de façon appropriée et opportune aux demandes et aux initiatives de ce Mouvement.

Représentée à Colombo, la Suisse a été à nouveau invitée à participer en tant qu' "invité" à la Conférence des ministres des affaires étrangères des Etats "non-alignés", qui s'est tenue à Belgrade au mois de juillet 1978. A la lumière des expériences de 1976, le Conseil fédéral a accepté sans hésiter l'invitation ainsi formulée. Les constatations faites par la délégation des "invités" suisses à Belgrade confirment pour l'essentiel celles de Colombo. De plus, les contacts noués par notre délégation au cours de la Conférence de Belgrade avec l'un ou l'autre membre du Mouvement des Etats "non-alignés" ont certainement contribué à une amélioration de la compréhension réciproque. Enfin, ces rencontres ont été mises à profit pour évoquer, avec d'éminents représentants d'autres pays, des questions bilatérales intéressant la Suisse.

III. Il a été relevé à plusieurs reprises que la Suisse avait été invitée à participer à ces conférences en qualité d'"invité" des Etats "non-alignés". A ce sujet, une précision s'impose. Les "non-alignés" connaissent trois genres de participation à leurs réunions: les membres, les observateurs et les invités.

Le "membre" a le droit de participer aux votes et aux débats. Il convient de noter à ce propos que le principe du consensus est valable pour toutes les délibérations dans ces réunions. En conséquence, les résolutions nécessitent l'approbation de tous les membres ou, au moins, d'une très nette majorité d'entre eux.

L' "observateur" ne peut pas participer aux votes mais bien, en revanche, aux discussions qui ont lieu dans le cercle des "non-alignés".

L' "invité" ne dispose ni de l'un ni de l'autre de ces droits. Il ne peut donc ni participer aux décisions, ni prendre la parole au cours des débats. Il est uniquement admis aux discussions en qualité d'auditeur et il a accès aux documents des conférences. Un invité aux conférences des "non-alignés" a donc moins de possibilités d'agir qu'un observateur auprès d'organisations et de conférences internationales, par exemple auprès de l'ONU. Dans ces organisations on accorde aux observateurs dans certains cas, selon que leur statut est défini, le droit de s'exprimer sur certains sujets, en particulier lorsque leurs intérêts en sont touchés. Comme on l'a vu, les "invités" aux réunions des "non-alignés" ne disposent par contre pas de ce droit.

- IV. Le Mouvement des Etats "non-alignés" n'est, comme le laisse entendre le nom qu'il s'est choisi, ni un "bloc", ni une "alliance". Il s'agit beaucoup plus d'un groupement très lâche d'Etats, surtout d'Etats en voie de développement, ne disposant que de fort peu d'arrangements institutionnels. Leur dénominateur commun est dans le parallélisme de leurs intérêts. Le contenu et l'ampleur de ces préoccupations communes se sont modifiées depuis les débuts du groupement, qui a été créé en 1955. A l'origine, ce groupe était essentiellement constitué de jeunes Etats du Tiers Monde qui venaient de conquérir leur indépendance par des luttes politiques ou même militaires contre les puissances coloniales. Comme "non-alignés", ils refusèrent de s'engager dans la "guerre froide" qui sévissait à l'époque, mais leur politique à l'égard des pays occidentaux restait marquée par leurs expériences de nations colonisées, et par l'attitude critique qui en résultait.

Aujourd'hui, le Mouvement des "non-alignés" constitue un forum pour tous les Etats qui ne peuvent pas se mesurer politiquement ou économiquement aux grandes puissances, et particulièrement soucieux, pour cette raison, de défendre leur indépendance économique et politique. Les vives discussions qui ont eu lieu au cours de la dernière Conférence des ministres des affaires étrangères des "non-alignés", par exemple, au sujet de l'influence des grandes puissances sur les événements africains, ont montré que les membres de ce Mouvement sont plus déterminés que jamais dans le passé à bien délimiter leurs positions vis-à-vis de toutes les grandes puissances. Il est vrai que la majorité de ces pays se situe encore dans le Tiers Monde, mais ils se distinguent néanmoins les uns des autres tant en ce qui concerne leur orientation politique que le niveau de leur développement économique. Il en résulte un large éventail d'opinions et de conceptions qui empêche l'apparition de tout conformisme. Ces pays attachent toutefois une grande importance à ce que l'idée du non-alignement - qui constitue l'élément qui les lie de façon informelle - subisse le moins possible les aléas de leurs disputes internes et qu'elle reste intacte face à l'extérieur.

V. Aux questions concrètes qui ont été posées dans l'interpellation, le Conseil fédéral répond de la manière suivante:

1. Une intensification des contacts de la Suisse avec les "non-alignés" répond entièrement aux intérêts suisses. Il s'agissait d'abord de corriger l'impression inexacte selon laquelle la Suisse ne prêterait pas une attention suffisante aux problèmes du Tiers Monde. Une telle impression aurait pu prendre corps malgré nous, les autres pays neutres européens suivant depuis longtemps les délibérations des "non-alignés" comme "invités".

Il faut aussi comprendre que les "non-alignés" forment un groupe d'environ quatre-vingt dix Etats. groupe qui joue un rôle politique important à l'ONU. C'est dans leur cercle que les problèmes concernant le Tiers Monde sont définis et que des

- 6 -

positions de négociation sont adoptées, souvent non sans heurts d'ailleurs, pour être ensuite défendues lors de conférences mondiales.

Par ailleurs, les "non-alignés" assument, par le truchement du groupe dit des "77", auquel appartiennent pratiquement tous les pays en développement, une certaine position dirigeante en ce qui concerne la définition des principes et des formes concrètes à donner aux relations entre pays industriels et pays en développement. La réalisation d'un nouvel ordre économique international constitue leur souci principal. Les "non-alignés" ont assuré aux revendications en faveur d'une coopération accrue au sein des pays en développement et en faveur du principe de l'entraide collective du Tiers Monde une place de choix dans le débat politique international.

La manière dont les pays du Tiers Monde envisagent de façonner leurs futures relations avec les Etats industriels ne peut laisser indifférent un pays comme la Suisse, dont l'économie est, sous bien des aspects (qu'on pense à notre dépendance dans le domaine des matières premières et à notre économie fortement orientée sur les exportations), étroitement liée aux pays du Tiers Monde. Il est important, aussi bien pour notre commerce extérieur que pour notre politique de développement, que nous puissions apprendre à la source quelles sont les tendances qui se dessinent dans le cadre du mouvement des "non-alignés". Des réunions de ce genre nous donnent aussi la possibilité d'exposer nos propres conceptions sur la nécessité de la collaboration internationale dans le cadre d'une économie mondiale caractérisée par une interdépendance très poussée. Nous pouvons ainsi faire mieux comprendre les problèmes de notre pays.

Notre présence à Colombo et à Belgrade a été bien reçue par les "non-alignés". Dans nos relations avec certains pays du Tiers Monde, ceci peut nous aider parfois à trouver, par un effort commun, la solution de problèmes bilatéraux.

2. La coopération de la Suisse avec les Etats "non-alignés" trouve nécessairement ses limites dans le statut de la neutralité permanente. Cela vaut en particulier dans les cas où il s'agirait de prendre position unilatéralement dans des conflits internationaux, mais aussi dans ceux où un engagement unilatéral de la Suisse pourrait mettre en cause la crédibilité de sa politique de neutralité. C'est là une des raisons qui ont dicté à la Suisse de choisir dans ses relations avec les "non-alignés" la formule la moins contraignante, à savoir la participation en tant qu'"invité", et de s'en tenir là. Nos expériences dans les conférences de Colombo et de Belgrade nous ont montré au demeurant que dans ces occasions nous ne sommes aucunement entraînés à prendre des positions incompatibles avec notre politique traditionnelle de neutralité.

D'ailleurs, la liberté d'action des participants reste préservée. A titre d'exemple, on peut citer la Conférence mondiale sur le racisme et la discrimination raciale, tenue à Genève quelques semaines après la Conférence des ministres des affaires étrangères des "non-alignés" à Belgrade, à laquelle, comme on l'a vu, les quatre neutres européens prenaient part à titre d'"invités". Lors de la Conférence de Genève, l'ensemble des Etats "non-alignés" a voté pour certains textes proposés par ce groupe. Les Etats occidentaux quittèrent la salle. Les quatre neutres européens (qui étaient les "invités" à la Conférence de Belgrade) furent les seuls à voter contre ces textes. Cet exemple suffit à montrer que les neutres et en particulier la Suisse, gardent toute leur liberté d'action face aux "non-alignés" et qu'ils ne se sentent liés ni dans leurs initiatives, ni dans leurs décisions, ni dans leurs opinions.

3. Cependant, une certaine coopération peut se dessiner dans le domaine de la politique étrangère, ceci bien évidemment en tenant compte des limites qui viennent d'être indiquées. Tel est le cas là où les préoccupations de la Suisse coïncident avec celles du Tiers Monde, et où, pour cette raison, une coopération qui ne

porte pas atteinte à notre neutralité est dans notre propre intérêt.

Lors de la deuxième phase de la CSCE à Genève, en 1973, une collaboration s'était établie entre les pays neutres et les trois pays "non-alignés" participant à cette Conférence, à savoir la Yougoslavie, Chypre et Malte (ces deux derniers étant membre du Conseil de l'Europe). Cette collaboration portait surtout sur des questions de procédure, sur les questions liées aux mesures de confiance dans le domaine militaire, ainsi que sur les suites de la CSCE, trois domaines dans lesquels les sept pays neutres et "non-alignés" avaient des intérêts identiques à défendre et des positions très semblables quant au fond. Cette collaboration s'est avérée fructueuse et de nombreux textes, présentés par ces sept pays, trouvèrent le chemin de l'Acte final d'Helsinki et furent incorporés dans ce document. Ils étaient toujours et en tous points conformes aux intérêts suisses.

Cette collaboration entre neutres et "non-alignés" se poursuivit à Belgrade et s'étendit même aux domaines des droits de l'homme et de l'information. Les textes présentés par le groupe, qui furent pendant très longtemps les seuls textes, avec le document soviétique, à se trouver sur la table de la Conférence, soulignaient l'importance du respect des droits de l'homme dans les relations interétatiques et reprenaient tous les éléments de la proposition suisse dans le domaine de l'information. Ces textes ne furent malheureusement pas adoptés à Belgrade, en raison de l'opposition des pays de l'Est. Il convient de remarquer, à cette occasion, que la collaboration entre N+N se révéla toujours très confiante et ouverte. Le Département politique entend la poursuivre, dans la perspective de la préparation de Madrid.

Dans le domaine du désarmement aussi, la Suisse a, à l'occasion, des idées proches de celles des Etats "non-alignés". Dans les cas où il est possible de constater ou d'obtenir une concordance des vues, une coordination des efforts serait certainement dans l'intérêt mutuel des parties.

4. Comme on l'a vu, sous chiffre 2, la crainte qu'une collaboration trop étroite avec les Etats et les organisations "non-alignés" pourrait affadir le concept suisse de la neutralité ou affecter sa crédibilité n'est nullement justifiée. Nous avons montré clairement que le Conseil fédéral n'a aucunement en vue un rapprochement de notre politique extérieure de celles des Etats "non-alignés" et par là une réorientation de notre politique extérieure, voire un abandon de notre politique de neutralité. Le Conseil fédéral entend bien plutôt tirer avantage de sources d'information non négligeables, et ce -s'agissant d'Etats avec lesquels la Suisse a relativement peu de possibilités de contacts- tant qu'elle ne sera pas membre à part entière des Nations Unies. Les contacts entrepris à Colombo et à Belgrade nous ont aussi permis d'exposer en détail à ce groupe d'Etats les particularités de notre politique de neutralité et de travailler ainsi à une meilleure compréhension de cette politique.

5. Telle étant sa position, le Conseil fédéral n'a pas besoin de souligner qu'il n'a aucune intention d'estomper la distinction entre neutralité et **neutralisme**. Nous avons d'une part un ensemble de règles du droit de la neutralité et d'exigences de notre politique de neutralité qu'il convient pour nous de suivre. Le neutralisme, en revanche, est un concept nettement politique, qui signifie dans le fond que l'Etat qui s'en réclame ne veut pas se lier aux blocs rattachés aux grandes puissances.

De même que nous devons admettre que certains Etats "non-alignés" puissent suivre une ligne neutraliste, c'est-à-dire une politique étrangère indépendante des blocs, de même les Etats "non-alignés" font preuve d'une entière compréhension pour le fait que la Suisse n'entend modifier en rien sa politique étrangère fondée sur le statut de la neutralité permanente. On peut relever dans ce contexte que le Conseil fédéral, dans ses trois rapports à l'Assemblée fédérale concernant la question d'une entrée éventuelle

1997

de la Suisse dans l'Organisation des Nations Unies, n'a laissé subsister aucun doute sur le fait qu'il considère aujourd'hui comme hier la politique de neutralité comme la ligne directrice de notre politique extérieure.

Procès-verbal (affaire *)
M. Motion Duncker du 27 septembre 1978.
No. 12.1.1978

Département politique, Proposition du 27 novembre 1978

En vertu de la proposition, le Conseil fédéral

2 4 0 1 2 9 2

répondre à la motion Duncker est approuvée (voir annexe).

Contenu du procès-verbal:

- 102 15 pour exécution
- 107 5 pour connaissance
- 108 5 (Mb, Dr, Sa, Bi, Af) pour connaissance

Pour extrait conforme
le secrétaire,
S. W. 1978