

1466

6 septembre 1978

6.713-761 - PO/PO/KS

3003 Berne, le 1er septembre 1978

Distributo

Accession de la Namibie à l'indépendance et reprise du plan des cinq pays occidentaux (Etats-Unis, France, Canada, République fédérale d'Allemagne, Grande-Bretagne) par les Nations Unies

Département politique. Proposition du 1er septembre 1978 (annexe)

Vu la proposition du département politique et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

Il est pris acte du rapport du département politique.

Extrait du procès-verbal:

- EPD 15 pour exécution
- FZD 7 pour connaissance
- EVD 5 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Sawant

La mise en oeuvre du plan des cinq - tel qu'il a été repris par les Nations Unies - exige de la part de la communauté internationale un effort considérable. Il conviendra d'examiner s'il y a lieu pour la Suisse de chercher à s'y associer.

La province de la Namibie: historique et développement récent

La question de l'indépendance du Sud-Ouest africain ou Namibie est depuis ces dernières années un problème majeur de politique internationale. La Namibie, dont la capitale est Windhoek, est un territoire qui a plus de 800'000 km², avec une population de



o.713-761 - PO/RD/ke

3003 Berne, le 1er septembre 1978

DistribuéeAu Conseil fédéralPas destinée à la presse

Accession de la Namibie à l'indépendance et reprise
du plan des cinq pays occidentaux (Etats-Unis, France,
Canada, République fédérale d'Allemagne, Grande-
Bretagne) par les Nations Unies

Le problème de l'accession à l'indépendance de la Namibie est
entré dans une phase cruciale; l'évolution, pacifique ou non, en
Namibie aura une influence déterminante en Afrique australe.

C'est pourquoi le Département politique juge utile de renseigner
le Conseil fédéral sur les récentes décisions du Conseil de sé-
curité des Nations Unies ainsi que sur les efforts déployés par
les cinq puissances occidentales membres du Conseil en vue de fa-
voriser une solution pacifique.

La mise en oeuvre du plan des cinq - tel qu'il a été repris par
les Nations Unies - exige de la part de la communauté internatio-
nale un effort considérable. Il conviendra d'examiner s'il y a
lieu pour la Suisse de chercher à s'y associer.

* * *

Le problème de la Namibie: historique et développement récent

La question de l'indépendance du Sud-Ouest africain ou Namibie
est devenue ces dernières années un problème majeur de politique
internationale. La Namibie, dont la capitale est Windhoek, est
un territoire qui a plus de 800'000 km², avec une population de

850'000 habitants. Composée en majorité de Noirs qui se divisent en nombreuses ethnies, dont celle dominante des Ovambos, la population compte également 100'000 Blancs d'expression anglaise ou allemande.

Ancienne colonie allemande, connue sous le nom de Sud-Ouest africain, ce territoire devint en 1920 un mandat administré par l'Union sud-africaine sous le contrôle de la Société des Nations. Dès 1946, l'Assemblée générale demanda à l'Afrique du Sud de remplir les obligations qu'elle avait assumées dans le cadre du mandat de la SDN et recommanda que le territoire soit placé sous tutelle comme la plupart des autres territoires coloniaux. L'Afrique du Sud soutint en revanche que ses engagements étaient devenus caducs avec la disparition de la Société des Nations et refusa de se soumettre au contrôle des Nations Unies.

Toutefois, dans un arrêt de 1966, la Cour internationale de justice (CIJ) dénia à deux Etats africains, le Libéria et l'Ethiopie, le droit de porter plainte contre l'Afrique du Sud dans l'affaire du Sud-Ouest africain. Cette décision inattendue de la CIJ provoqua une vive réaction de l'Assemblée générale. Le 27 octobre 1966, elle mit fin unilatéralement au mandat et décida que ce territoire, désormais connu sous son nom africain de Namibie, relèverait directement de l'ONU.

Dans un avis consultatif rendu le 21 juin 1971 à la demande du Conseil de sécurité, la CIJ, allant au-delà de ses décisions antérieures, constata que la présence de l'Afrique du Sud en Namibie était illégale et que, par conséquent, cet Etat était tenu de s'en retirer. Selon la Cour, les Etats membres des Nations Unies ont l'obligation de s'abstenir de tout acte et en particulier de toutes relations avec le gouvernement de l'Afrique du Sud qui impliqueraient une reconnaissance de la légalité de la présence sud-africaine en Namibie. La Cour estima également qu'il incombe aux Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies de prêter leur assistance à l'action entreprise par les Nations Unies.

- 3 -

en s'abstenant de tous actes qui impliqueraient la reconnaissance de la légalité de la présence de l'Afrique du Sud. Le 20 octobre 1971, le Conseil de sécurité adopta une résolution faisant sienne l'opinion de la Cour.

Malgré ces décisions, la Namibie continua à être administrée par l'Afrique du Sud. Consciente toutefois des pressions exercées sur elle comme d'ailleurs de la détérioration de sa position à la suite de l'accession à l'indépendance de l'Angola sous un régime d'obédience marxiste en 1975, les autorités de Prétoria tentèrent de mettre sur pied en Namibie un gouvernement interne composé d'éléments qui leur sont favorables, l'Alliance de la "Turnhalle". Politiquement toutefois cet essai de solution interne se révéla irréalisable tant en raison de l'opposition interne qu'externe. En 1976, l'Assemblée générale décida d'ailleurs de reconnaître le mouvement de libération SWAPO (South West Africa People's Organisation), qui se recrute surtout parmi les Ovambos, comme le seul représentant authentique du peuple namibien.

Constatant la dégration de la situation en Namibie les cinq pays occidentaux membres du Conseil de sécurité (Etats-Unis, France, Canada, République fédérale d'Allemagne, Grande-Bretagne), se fondant sur la résolution 385 adoptée le 30.2.76, qui demande l'organisation d'élections libres dans ce territoire, prirent l'initiative d'engager, en avril 1977, des négociations directes avec toutes les parties intéressées, c'est-à-dire l'Afrique du Sud, la SWAPO et les cinq Etats noirs dits du front (Angola, Botswana, Mozambique, Tanzanie, Zambie).

Grâce à une action diplomatique persévérante, les cinq pays occidentaux réussirent à faire accepter leur plan le 25 avril 1978 par l'Afrique du Sud et le 12 juillet suivant par la SWAPO. Le plan des cinq vise à permettre à la Namibie d'accéder à l'indépendance à l'issue d'élections libres contrôlées par l'ONU.

Il s'agit du seul port en eau profonde desservant le territoire - la SWAPO a revendiqué Walvis Bay, bien que...
juridiquement en fait Walvis Bay n'ait jamais fait partie du Sud-Ouest africain.

De son côté, le Conseil de sécurité accepta le 27 juillet deux résolutions relatives à la question de la Namibie. Par la première résolution (résolution 431), adoptée par 13 voix avec 2 abstentions (URSS et Tchécoslovaquie), le Conseil fait sien le plan des cinq pays occidentaux et prie le Secrétaire général de nommer un représentant spécial pour la Namibie^{*)} chargé de mettre en oeuvre le plan des cinq. Elle demande par ailleurs au Secrétaire général de présenter un rapport comportant des recommandations pour l'application de ce plan.

La seconde résolution (résolution 432), adoptée à l'unanimité, porte quant à elle sur le problème particulier de Walvis Bay^{**)}. Elle déclare que l'intégrité et l'unité territoriale de la Namibie doivent être assurées par la réintégration de Walvis Bay à son territoire. Introduite en dernière minute, cette résolution a suscité une réaction très vive du Ministre des affaires étrangères d'Afrique du Sud, présent à New York, qui a laissé entendre qu'elle pourrait remettre en question l'aval que ce pays avait donné au plan occidental. Pour l'instant cependant, et en dépit de la résolution 432, l'Afrique du Sud collabore avec M. Ahtisaari. Selon des informations de notre Ambassade à Prétoria, elle déterminera son attitude en fonction des dispositions précises qui seront prises pour l'application du plan et de l'esprit dans lequel elles seront appliquées.

./.

*) Ce dernier a été nommé entre-temps en la personne de M. Ahtisaari, diplomate finlandais et, actuellement, Haut-Commissaire de l'ONU pour la Namibie.

***) Le problème de Walvis Bay a été une source de tensions tout au long des différentes phases de négociations du problème namibien. En raison de l'importance économique et stratégique qu'il revêt pour la Namibie - il s'agit du seul port en eau profonde desservant ce territoire - la SWAPO a revendiqué Walvis Bay, bien que juridiquement ou en fait Walvis Bay n'ait jamais fait partie du Sud-Ouest africain.

Points essentiels du plan occidental

Le facteur clé du plan des cinq pays occidentaux repris par le Conseil de sécurité consiste dans l'organisation d'élections libres en Namibie en vue d'élire des représentants à une assemblée constituante. Chaque Namibien adulte devrait pouvoir voter, faire campagne ou se présenter aux élections à l'Assemblée constituante sans discrimination ou intimidation de quelque source qu'elle provienne.

Les élections se dérouleront sous le contrôle des Nations Unies, représentées en Namibie par le représentant personnel du Secrétaire général, M. Ahtisaari. Les Nations Unies devront veiller en premier lieu à ce que certaines conditions garantissant le déroulement d'élections libres soient réalisées. Au nombre de ces conditions figure le respect d'un cessez-le-feu, le retrait progressif des troupes sud-africaines à l'exception de 1'500 hommes consignés dans des endroits choisis à l'avance, l'abrogation de certaines lois discriminatoires, la libération de tous les prisonniers politiques et l'autorisation de retour donnée aux Namibiens vivant en exil.

En second lieu, les Nations Unies auront pour tâche de contrôler le scrutin lui-même à tous les stades, depuis l'établissement des listes électorales jusqu'au déroulement et à la proclamation des résultats.

Calendrier

Formellement, c'est le 1er janvier 1979 déjà que la Namibie devrait accéder à l'indépendance. En fait, il semble peu probable que cette date puisse être respectée, l'adoption du plan des cinq étant intervenue plus tard que prévue. Si l'on s'en tient aux dispositions de ce plan, ce n'est que dans le courant de l'année 1979 que la Namibie pourra, au plus tôt, accéder à l'indépendance.

- 6 -

Dans ce processus il convient de distinguer deux phases: celle antérieure et celle postérieure à l'indépendance. Le plan des cinq ne porte que sur la période antérieure à l'indépendance, d'une durée d'une année environ. Selon des informations recueillies auprès du Secrétariat des Nations Unies, il serait possible que du personnel civil soit engagé en Namibie dès fin septembre ou début octobre, ceci dans l'hypothèse où le Conseil de sécurité endosserait les conclusions de la mission Ahtisaari dans les premiers jours de septembre. Il s'agira en l'occurrence d'un échelon avancé, le reste du contingent civil étant engagé progressivement sur plusieurs semaines.

Pour ce qui est de la période située après l'indépendance, il est possible que la Namibie s'adresse le moment venu à la communauté internationale en vue d'obtenir une aide pour son développement.

Moyens nécessaires pour l'exécution du plan

Dans l'exécution de ces tâches, le représentant personnel du Secrétaire général sera secondé par des contingents militaires et civils. Vu l'ampleur de l'opération, l'on estime le nombre de personnes nécessaires durant la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'à la proclamation de l'indépendance, à quelque 7'300 militaires et 1'200 civils. Pour constituer les cadres de ces contingents, le Secrétariat pense faire appel à ses propres fonctionnaires. En ce qui concerne les fonctionnaires subalternes en revanche, le Secrétariat a l'intention de recourir à des contingents nationaux placés sous l'autorité des Nations Unies selon des modalités qui devront encore être précisées.

Les besoins exacts ne seront connus qu'une fois que nous aurons reçu le rapport de la mission exploratoire de M. Ahtisaari en Namibie, ce qui devrait être le cas très prochainement. Selon

des informations préliminaires que notre Observateur à New York a recueillies auprès du Secrétariat, le contingent civil pourrait être constitué par deux types de personnel:

a) Personnel pour l'opération électorale proprement dite:

- un noyau d'environ 200 personnes engagées pour la durée entière de l'opération, soit environ une année à partir de l'adoption formelle du mandat par le Conseil de sécurité;
- un renfort de 5 à 600 personnes pendant les quelque deux mois de la phase intensive du processus électoral, période qui, si l'on s'en tient au plan des cinq, pourrait se situer environ en mars et avril 1979.

L'idée du Secrétariat serait que la composition de ce corps de fonctionnaires électoraux soit aussi internationale que possible. La solution idéale serait des contingents nationaux comprenant entre 20 et 100 personnes.

b) Personnel pour des tâches logistiques:

Ce contingent, dont les quelque 1'200 membres seraient en principe engagés pour une durée d'une année, se composerait de spécialistes des domaines suivants:

- services médicaux
- transports (environ 300 à 400 personnes)
- communications
- surveillance des ports et aéroports
- services postaux
- services d'approvisionnement (environ 140 personnes)
- services d'entretien du matériel
- police civile (environ 400 personnes).

A défaut de pouvoir trouver un pays qui accepte de fournir l'ensemble du personnel logistique, le Secrétariat espère du

moins que chacune des catégories de personnel mentionnées plus haut pourra être prise en charge entièrement par un pays.

Importance de l'opération et opportunité
pour la Suisse d'y participer

Parmi les nombreux efforts qui sont entrepris actuellement en Afrique australe pour réduire la tension qui y règne, l'opération que les Nations Unies envisage d'entreprendre en Namibie revêt une importance particulière pour le maintien de la paix. Aussi, notre pays se doit-il d'examiner s'il pourrait s'y associer et sous quelle forme. Il est d'ailleurs possible que le Secrétariat des Nations Unies s'adresse de son propre chef à la Suisse comme il l'a fait dans d'autres cas (UNFICYP, avion pour l'ONUST etc.).

Pour des raisons de principe et en l'absence de bases légales pertinentes il ne peut, bien entendu, pas être question d'envoyer un contingent militaire (voir à ce propos notre rapport au Conseil fédéral du 4 avril 1978 sur la FINUL). En revanche, la question se pose de savoir si nous pourrions nous associer aux efforts de l'Organisation en envoyant du personnel civil ou du matériel.

La Suisse a déjà eu dans le passé l'occasion de mettre à disposition des Nations Unies du personnel pour des missions de type très différent s'inscrivant dans le cadre d'opérations analogues. Citons à titre d'exemple la participation à la Commission des nations neutres en Corée, la mise à disposition d'experts en télécommunications de même qu'une unité médicale au Congo, la fourniture d'un avion destiné à la surveillance de la trêve au Proche-Orient, etc. Notre pays a également mis à maintes reprises à disposition des Nations Unies et à leur demande des ressortissants suisses pour accomplir des missions dans le cadre

précité (mission Thalmann à Jérusalem, mission Züst dans le cadre de l'ONUST, mission Escher en Namibie). En ce qui concerne plus particulièrement le contrôle d'élections nationales, la Suisse a pris part à l'époque de la SDN à ce genre d'opération. En 1935, plusieurs ressortissants suisses firent partie des institutions mises sur pied par le Conseil de la SDN pour contrôler les élections en Sarre. En 1955, par ailleurs, la Suisse, donnant suite à une demande des deux puissances mandataires du Soudan, l'Egypte et la Grande-Bretagne, avait accepté de participer au contrôle de l'accession à l'indépendance du Soudan. Ce projet fut pourtant abandonné, l'indépendance ayant finalement eu lieu sans recourir aux mécanismes prévus.

Certes, l'opération des Nations Unies en Namibie présentera certains aspects délicats car il s'agira de contrôler des élections dans un territoire sur lequel planent encore plusieurs inconnues (question de Walvis Bay, attitude de la SWAPO et de l'Afrique du Sud face aux élections notamment). Par ailleurs, il convient de ne pas sous-estimer les difficultés pratiques que posera le contrôle de l'organisation et du déroulement d'un scrutin concernant une population de quelque 850'000 personnes réparties sur un territoire ayant 20 fois la dimension de la Suisse.

Il n'en reste pas moins que le plan préconisé par les cinq pays occidentaux et endossé par le Conseil de sécurité est la seule solution qui ait été acceptée à ce jour par toutes les parties en cause avec, comme on l'a dit plus haut, une certaine ambiguïté en ce qui concerne l'Afrique du Sud à la suite de l'adoption de la résolution 432 sur Walvis Bay.

Malgré ses difficultés d'exécution, ce plan est actuellement la seule chance de règlement pacifique du problème namibien. S'il échouait, non seulement la situation en Namibie mais également dans l'ensemble de l'Afrique australe risquerait de s'envenimer avec toutes les conséquences que cela pourrait entraîner pour la paix dans le monde. La Suisse

- 10 -

a donc un intérêt majeur à la réussite de cette opération. Aussi, et sous réserve de nouveaux développements que l'on ne peut naturellement pas exclure car la situation est actuellement très fluide en Afrique australe, il serait dans l'intérêt de la Suisse d'apporter une contribution à l'opération de caractère civil des Nations Unies en Nairobi. Il est bien entendu qu'une pareille contribution présuppose l'acceptation par toutes les parties au conflit des modalités d'exécution du plan qui seront décidés par le Conseil de sécurité.

DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

L'exécution du plan des cinq réclamera des études techniques approfondies qui devront cependant être menées rapidement sur la base du rapport de M. Ahtisaari qui nous parviendra incessamment. C'est pourquoi nous jugerions utile de charger notre Observateur permanent à New York de se renseigner sans tarder sur les modalités d'exécution du plan afin de déterminer si, dans certains secteurs, un soutien de la Suisse serait utile. Bien entendu, ces sondages seraient effectués à titre strictement confidentiel et l'Observateur spécifierait qu'ils ne préjugent en aucun cas la position du Conseil fédéral. Sur la base de ces renseignements, le Département politique présentera le cas échéant une proposition spécifique au Conseil fédéral qui portera également sur les implications financières d'une telle opération. Par ailleurs, le Département politique, vu la gravité de la situation en Afrique australe, ne manquera pas d'informer le Conseil fédéral de tous nouveaux développements importants qui pourraient intervenir dans cette partie du monde.

* * *

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r

1. de prendre note en l'approuvant du présent rapport;

2. d'autoriser le Département politique à faire procéder par l'Observateur permanent de la Suisse à New York, à titre strictement confidentiel, et sans préjuger en aucune manière la position du Conseil fédéral à des sondages auprès du Secrétariat des Nations Unies en vue de déterminer s'il serait utile que la Suisse participe dans certains secteurs de caractère civil à l'opération des Nations Unies en Namibie.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



Pierre Aubert

Extrait du procès-verbal:

- au Département politique (en 15 exemplaires), pour exécution;
- aux autres Départements (en 3 exemplaires) pour information.

Publication:

Feuille fédérale

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- BK 1 (Rc) pour exécution
- EPD 10 "
- PFD 7 pour connaissance
- EVD 5 "
- EPE 2 "
- Pinfel 2 "

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,
SAURMAY