

Vertraulich

3003 Bern, Februar 1979/Ft/Re/wy

NATIONALRATKommission für auswärtige AngelegenheitenHAUPTPROTOKOLL der Sitzung vom 5. Februar 1979, 09.00 - 12.35 Uhr und 14.00 - 16.30 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 86

- TAGESORDNUNG
1. 78.048 s Meeresverschmutzung. Uebereinkommen  
é Pollution des mers. Convention  
(Siehe Teilprotokoll 1 - Voir procès-verbal  
séparé 1)
  2. 78.052 s Entschädigung schweizerischer Interessen.  
Abkommen mit Marokko  
é Indemnisation d'intérêts suisses.  
Accord avec le Maroc  
(Siehe Teilprotokoll 2 - Voir procès-verbal  
séparé 2)
  3. 78.055 s Humanitäre Hilfe. Weiterführung  
é Aide humanitaire. Poursuite  
(Siehe Teilprotokoll 3 - Voir procès-verbal  
séparé 3)
  4. Reise einer Schweizer Delegation nach Afrika  
Voyage d'une délégation suisse en Afrique
  5. Ergebnisse des KSZE-Expertentreffens  
von Montreux  
Réunion d'experts de la CSCE à Montreux
  7. Verschiedenes  
Divers

TEILNEHMER Präsident: H. Schürch

Anwesende Mitglieder: HH. Biderbost, Cavelty, Duboule, Dupont, Felber, Hofer, Kunz, Frau Meier Josi, HH. Muheim, Nebiker, Pagani, Reiniger, Suter, Waldvogel, Zbinden, Ziegler-Genf

Weitere Teilnehmer:

H. Bundesrat Aubert, Vorsteher des EPD  
H. Weitnauer, Generalsekretär EPD  
H. Botschafter Bindschedler, EPD /für Traktandum 57  
H. Clerc, EPD  
(übrige Teilnehmer siehe Teilprotokolle)

Entschuldigt:

HH. Aubert, Künzi, Müller-Bern, Risi-Schwyz, Schmid Arthur

Sekretariat: H. AebiProtokoll: HH. Frischknecht (d), Reymond (f)

## Der Präsident

eröffnet die Sitzung und begrüsst die Anwesenden. Die Kommission für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und Öffentlichkeitsarbeit der Parlamentarischen Versammlung des Europarates tagt am 5. und 6. April in Lausanne. Die Delegation beim Europarat würde es begrüssen, wenn einige unter Ihnen an diesem von Frau Girard organisierten Treffen teilnehmen würden.

Herr Bundesrat Aubert wünscht das Wort zu einer Erklärung.

### M. Aubert, conseiller fédéral

Les propos qui ont été tenus, les remarques qui ont été faites, nécessitent - et je vous le dois - de longues explications. Vous m'accorderez, après avoir été jugé, le droit de non seulement me justifier mais d'essayer de vous expliquer ce que nous avons fait pour le bien de la Suisse. Je pense que vous avez le devoir de m'accorder ce que j'appellerai un droit de réponse.

Nous sommes rentrés d'Afrique le dimanche 28 janvier et nous avons eu la première séance du Conseil fédéral le mercredi 31 du même mois. J'ai tenu d'abord à informer le gouvernement des résultats de ce voyage avant de tenir une conférence de presse.

Le Conseil fédéral n'ayant pas eu le temps d'examiner ces documents a décidé de les discuter et de les approfondir le 14 février. En outre, il m'a été demandé à la fin 1978 d'exposer quels étaient les projets du DPF en matière de politique étrangère. C'est dans ce cadre que j'exposerai le voyage en Afrique ainsi que les grands principes de la politique étrangère à mes collègues.

A propos des chicanes que l'on nous a prêtées entre M. Hofer et moi-même, je dois vous dire que nous nous sommes rencontrés vendredi dernier, que nous avons eu un entretien très franc, ouvert, loyal; l'ardoise est totalement effacée. Je peux vous dire que non seulement vis-à-vis de M. Hofer j'ai passé l'éponge tant il est vrai - je le dis et je m'en vante - que j'ai parfaitement bonne conscience, j'ai conscience d'avoir effectué mon devoir, d'avoir fait des sacrifices personnels. J'ai reçu d'autres choses plus agréables que des critiques, même de membres de l'USAM.

Cependant, je reconnais qu'il y a eu une information qui n'a pas été suffisante, information des commissions des affaires étrangères.

L'orateur fait alors état de certaines difficultés qui ont perturbé la marche du département depuis son entrée en fonctions le 1er février 1978 et qui sont dues à différentes circonstances d'ordre personnel qui ont affecté plusieurs de ses proches collaborateurs.

Sans aucune forfanterie, je peux vous dire que ce voyage a été un succès. La Suisse a été accueillie avec enthousiasme; non

seulement dans le cadre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire mais qu'également dans le cadre des investisseurs privés, la présence d'un conseiller fédéral en fonction a été jugée comme étant une réussite. Les entreprises qui nous ont reçus (le consortium Schmalz, Zschokke, Besse etc. par exemple) nous ont remerciés pour le good-will que nous donnions non seulement à la Suisse mais à leurs entreprises, et les investisseurs privés se sont tous manifestés et ont émis quelques commentaires à la suite de certaines critiques qui venaient de Suisse.

Il y aura peut-être un certain état d'esprit qui devra quelque peu changer en Suisse et il faut, je crois, que nos concitoyens aient conscience que le monde n'a pas besoin de nous mais bien que nous avons besoin du monde. C'est dans une période de récession, caractérisée par le chômage que je fais ces constatations.

In der folgenden Diskussion kritisieren die Herren Muheim und Hofer scharf, dass im Plenum für die Behandlung der aussenpolitischen Vorstösse nicht genügend Zeit zur Verfügung steht. Wenn im Reglement steht, dass die Sachgeschäfte die Priorität haben, so ist zu bedenken, dass aussenpolitische Fragen fast nur aufgrund persönlicher Vorstösse vor das Plenum gebracht werden können. Herr Bundesrat Aubert erklärt, dass er seit langem zur Beantwortung verschiedener Vorstösse bereit sei, dass man ihm aber nie die nötige Zeit eingeräumt habe.

Auf Antrag von Frau Josi Meier wird beschlossen,

- einen Brief an die Fraktionspräsidentenkonferenz zu schreiben mit dem Antrag, dass in der Märzsession unbedingt Zeit zur Beantwortung aussenpolitischer Vorstösse zur Verfügung gestellt wird.
- nun die drei Sachgeschäfte zu behandeln, um nachher zu den Fragen zurückzukehren, die durch die Reise von Bundesrat Aubert entstanden sind.

Für die Traktanden 1 - 3 liegen separate Teilprotokolle vor.

Nach kurzer Diskussion beschliesst die Kommission, die Sitzung zu unterbrechen und am Nachmittag weiterzuführen.

Unterbruch der Sitzung vom 12.35 - 14.00 Uhr

#### 4. Reise einer Schweizer Delegation nach Afrika Voyage d'une délégation suisse en Afrique

---

#### Präsident

Die Kritik an der Reise setzte bei zwei Punkten an:

1. der Organisation (Vorbereitung, Hektik, Reise nicht mit Swiss-air)

2. bei den Aeusserungen von Herrn Aubert über Südafrika (Interview im Spiegel, Interview und Communiqué in Nigeria)

Ausserdem stellten sich die Fragen, ob Kritik erlaubt sei, wenn der Betroffene im Ausland weilt, und ob die Reaktion aus dem Ausland nicht unverhältnmässig war.

M. Aubert, conseiller fédéral

Le parlement a des "tirs obligatoires" tous les quatre ans et les partis politiques "tirent" sur sept cibles, bien déterminées. Je ne prétends pas du tout ne pas avoir commis d'erreurs, mais j'aimerais vous rappeler que j'ai commencé mon mandat au début de 1978 en n'ayant absolument aucune aide, en l'absence et de changements de certains collaborateurs de premier ordre; d'autre part il y avait le blocage du personnel et évidemment si vous me donniez quelques personnes supplémentaires, je pourrais avoir toutes les possibilités de vous renseigner davantage, de même que la presse.

On a souligné - et c'est ce que j'appellerai la mesquinerie suisse - pourquoi pas avec "Swissair"? C'était pour réduire le coût du voyage. Je rappelle aussi que le Conseil fédéral, à l'unanimité, le 13 septembre 1978, a autorisé ce voyage pour 17 jours et sept personnes. Nous avons réduit ces chiffres devant les critiques à 15 jours et cinq participants. En dehors de moi-même et de mon secrétaire, il y avait trois accompagnants: M. Iselin, M. Heimo et M. Moser de la Division du commerce. La sixième personne était ma femme. Si vous voulez que nous fassions un travail parfait, donnez-nous les moyens, ce que nous n'avons pas actuellement.

Je vous ai fait une citation ce matin: "Si tu fais ton devoir, laisse parler les sots!" Lacordaire a dit: "Faire son devoir au risque d'être blâmé est l'un des plus grands mérites de l'homme qui en est capable." Jean Rostand a déclaré: "Plus droitement on s'exprime, plus on s'expose à être jugé de travers."

J'ai parfaite bonne conscience, nous avons travaillé 16 à 18 heures par jour, cela n'a pas été un "safari", ni du tourisme. Nous avons travaillé aux limites de la résistance et nous avons fait l'impossible dans chaque pays visité. Nous avons réuni les colonies suisses, nous avons pris contact non seulement avec nos coopérants mais aussi avec tous nos investisseurs privés; nous avons vu des réalisations dues au génie helvétique et je pense pouvoir dire qu'à l'étranger j'étais fier d'être Suisse.

Nous allons vivre sur le plan international des années qui pourraient être très difficiles pour la Suisse dans la mesure où nous ne nous ouvrirons pas à certaines réalités qui ont certaines exigences. Les pays de l'Est existent, c'est une réalité, l'Afrique en est aussi une autre et il faut considérer - je l'ai dit à un ancien conseiller fédéral venu me dire que je voyageais trop - que la situation africaine avait beaucoup changé et que beaucoup d'Etats africains étaient devenus indépendants. Auparavant lorsqu'on voulait discuter des problèmes de la Côte d'Ivoire, du Nigéria

ou du Sénégal, il suffisait d'aller à Paris ou à Londres. Le président Houphouët-Boigny qui est un homme qui a atteint une maturité politique et une sagesse remarquables, au même titre que le président Senghor que je n'ai malheureusement pas pu rencontrer car il était à Paris, M. Houphouët-Boigny m'a dit: "La grandeur d'un pays ne se calcule pas au nombre des km<sup>2</sup>, pas non plus au nombre de ses habitants; la grandeur d'un pays dépend de son rayonnement et je me permets de vous dire, monsieur le Ministre, que la Suisse est un grand pays." Une telle réflexion nous fait plaisir et nous sommes contents de la manière dont les Suisses travaillent à l'étranger, de savoir qu'ils tiennent leur promesses, ce sont des gens sur qui on peut compter. Des Suisses et des entrepreneurs, de même que certains membres de l'USAM m'ont aussi écrit pour nous remercier de ce que l'on faisait pour eux en allant à l'étranger.

Je pense que maintenant il nous faut placer la politique des voyages sur une toile de fond qui sera ce que j'essayerai de déterminer, pour calmer les inquiétudes, comme notre politique étrangère d'aujourd'hui et de demain. Il est, je crois, très difficile de profiler un voyage à l'étranger lorsqu'il s'agit d'un précédent. Croyez bien que ce premier déplacement d'un chef du Département politique en Afrique noire a été hautement apprécié et salué dans tous les pays où nous nous sommes rendus.

L'objectif général de la politique étrangère suisse est avant tout de défendre les intérêts généraux du pays sur le plan international, d'assurer sa survie, de préserver son indépendance, de garantir sa sécurité et de défendre les intérêts de nos compatriotes à l'étranger ou contre des Etats étrangers. Je pense que nous avons fait nos preuves depuis le 1er février 1978 dans maintes affaires où nous avons obtenu des résultats (Kummerling, Kursner, Mantovani, Meier). J'ai infiniment regretté que la presse ait fait, de certaines déclarations qu'aurait prononcées M. Hofer, une affaire de conflit journalistique. Je tiens à dire ici publiquement devant la commission, que l'amitié qui liait M. Hofer et moi-même n'est absolument pas entamée et que la question est définitivement enterrée. Je tiens aussi à dire que les propos qui ont été prêtés à deux de mes collègues du Conseil fédéral dans le "Blick" n'ont jamais été tenus. Je les considère comme nuls et non avenus. Je me suis refusé en Afrique à m'engager dans une polémique, je me refuse à le faire ici ou ailleurs, l'incident est clos en ce qui me concerne. La presse, bien entendu, conserve sa parfaite liberté de publier des articles du genre de ceux que nous avons vus!

Comme chef du Département politique, j'aimerais vous faire remarquer que la constitution, dans la mesure où elle accorde encore au Conseil fédéral la charge, le droit et le devoir de conduire la politique étrangère, s'inspire de certains principes fondamentaux traditionnels. Le principe fondamental par excellence qui guide notre politique étrangère est celui de la neutralité permanente et armée auquel le peuple reste attaché. La Suisse s'inspire en outre d'autres principes qui sont les corollaires de la neutralité: l'universalité des relations diplomatiques, la disponibilité de l'Etat suisse qui est toujours prêt à offrir ses bons

offices, si toutes les parties à un conflit le demandent. Notre pays a toujours été une terre d'accueil. Donc disponibilité du territoire, offre de bons offices, possibilité d'organiser des réunions internationales. Enfin la solidarité, le quatrième des grands piliers de notre politique étrangère, s'exprime notamment par les actions humanitaires et la coopération au développement. Notre politique doit être conduite dans une situation internationale donnée dont la caractéristique principale aujourd'hui est l'interdépendance de tous les peuples et de tous les Etats du globe, la corrélation des problèmes, l'imbrication des crises et des besoins. Je crois que lorsque nous aurons compris ce principe d'interdépendance, que nous l'aurons compris politiquement - nos investisseurs privés et nos grandes industries l'ont déjà compris depuis longtemps - nous saurons que le monde n'a pas besoin de la Suisse mais que cette dernière a besoin du monde.

Les super-puissances elles-mêmes dépendent l'une de l'autre si elles veulent éviter un affrontement suicidaire et mettre en valeur leur territoire et leurs ressources. L'interdépendance est évidente aussi entre les pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord illustrée par les 35 signatures apposées le 1er août 1975 au bas de l'Acte final d'Helsinki. Les pays développés dépendent des approvisionnements et des marchés du tiers monde, notamment pour certaines matières premières et l'Afrique est un des continents les plus riches. Ce tiers monde à son tour dépend de la technologie, des capitaux, des produits alimentaires des pays industrialisés. Ceci offre à la fois un intérêt humain, politique et économique à la résorption de la famine, de la maladie et de la misère dont souffrent les pays en développement. La Suisse, pas plus que les autres pays du monde, n'échappe à l'ensemble de ces phénomènes.

Tant et aussi longtemps qu'il existera dans le monde une telle différence entre pays pauvres et pays riches, la Paix mondiale sera menacée. C'est dans la voie étroite tracée par ces paramètres que sont la neutralité et l'interdépendance de fait qui caractérisent le monde auquel nous appartenons, que se meut nécessairement notre politique étrangère soucieuse de défendre et de promouvoir les intérêts légitimes de la Confédération.

Les conséquences de la situation que nous venons de décrire détermineront donc directement la manière et la méthode qu'il nous appartient de choisir en fonction de nos besoins dans l'élaboration de notre politique étrangère.

Notre politique de neutralité nous interdit de participer à un certain nombre d'organisations à but politique ou militaire. Les grands problèmes de l'heure y sont débattus et des décisions importantes y sont prises. Or du fait de l'interdépendance, tout ce qui se décide dans ces enceintes, dont nous ne faisons pas partie, nous touche directement. Notre diplomatie doit donc viser les conséquences de cette situation particulière sur le plan de l'Europe occidentale et sur le plan atlantique, sur le plan paneuropéen aussi bien que sur celui mondial.

Etant donné que la Suisse, neutre, ne peut adhérer à une organisation à but politique, comme les Communautés européennes, ou à une alliance militaire comme l'OTAN, où se discutent pourtant des problèmes qui affectent directement notre sécurité ou notre bien-être économique, nous devons faire un effort accru d'imagination en vue de trouver des solutions ad hoc. Nous l'avons fait avec notre accord d'association avec les Communautés européennes. Il n'en demeure pas moins qu'une double nécessité s'impose:

Sur le plan bilatéral, nous devons maintenir des contacts étroits, à tous les niveaux et dans tous les domaines, avec ces partenaires privilégiés que sont nos voisins et, d'une façon générale, les pays de l'aire atlantique. Il en découle entre autres l'exigence pour le chef du Département politique fédéral de maintenir avec ses collègues de cette région des contacts suivis, parfois même réguliers.

Dans le cadre multilatéral, nous devons, là où nous sommes, c'est-à-dire à l'OCDE, au Conseil de l'Europe, à l'AELE, faire un effort de présence et de participation accru. Dans ces enceintes, nous avons d'ailleurs toujours joué un rôle actif et constructif.

Sur le plan paneuropéen, par notre présence et notre participation à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et à ses suites, nous nous trouvons placés dans un des forums de la négociation Est-Ouest.

Nous ne sommes toutefois pas associés, en raison de notre neutralité, aux autres négociations Est-Ouest. Il en découle pour nous la nécessité d'agir dans plusieurs directions:

Nous devons essayer de conserver à la CSCE et à ses suites leur rôle de forum privilégié dans le cadre du dialogue Est-Ouest.

Nous devons étudier la possibilité, si elle devait être convoquée, de participer à une Conférence européenne sur le désarmement dont les buts principaux seraient d'élargir les mesures de confiance militaire prises dans le cadre de la CSCE et de limiter, puis de réduire, les armements à forte capacité offensive, détenus surtout par les grandes puissances présentes sur le théâtre européen. Lorsque nous avons présenté, grâce aux pays neutres, dans la grande enceinte onusienne de New-York, notre proposition suisse sur le désarmement, celle-ci prévoyait le désarmement des armées offensives, en soulignant que l'armée suisse n'est que défensive et qu'il n'était pas question que nous désarmions avant que les armées offensives le fassent. Voilà le sens que certains journaux ont trahi.

Sur le plan mondial, enfin, notre absence des Nations Unies doit nous inciter à remédier, autant que faire se peut, par d'autres moyens, au risque d'isolement qui nous menace.

Si nous étions membre de l'Assemblée générale de l'ONU, nous aurions la possibilité de rencontrer les représentants de tous les pays du monde.

Il est important de participer à des conférences internationales. A propos de la Conférence des neutres et des non-alignés de Belgrade, nous avons envoyé une délégation du 25 au 29 juillet 1978 qui était considérée comme "hôte", nous n'avons pas le droit de parole et même pas celui d'assister aux séances des commissions. Nous n'avons pas violé la neutralité suisse mais nous avons eu des contacts avec des représentants de l'Algérie qui nous ont permis de faire un petit pas en avant dans un problème difficile. En raison de notre neutralité nous ne pouvions obtenir autre chose que ce statut d'"hôte", observateur aurait été trop. La réponse que nous donnerons prochainement à l'interpellation, nous permettra de rappeler clairement la différence entre neutralité et non-alignement. Et dans le cadre du dialogue Nord-Sud, nous avons pu participer activement, puisque nous sommes membre à part entière du comité plénier qui a été créé par l'Assemblée générale de l'ONU, mais lorsque les problèmes Nord-Sud, dont dépend peut-être la paix mondiale seront évoqués et discutés à l'Assemblée générale de l'ONU, nous serons, nous, dans l'antichambre parce que nous n'avons pas le droit de participer à ces débats.

La politique étrangère suisse reste fidèle aux principes qui l'ont guidée dans le passé et qui ont permis à notre pays de sauvegarder son indépendance nationale. Je crois pouvoir défier quiconque de dire que, depuis le 1er février 1978, nous aurions agi de façon à mettre en péril cette neutralité à laquelle nous tenons autant que vous. Cette identité ne doit pas signifier qu'il n'y a pas d'exigences d'adaptation dans un monde qui évolue et face à des problèmes nouveaux qui surgissent, ne seraient-ce que ceux africains, par exemple. Le souci même de défendre au mieux nos valeurs propres et nos intérêts nationaux légitimes doit nous inciter à conduire dans le cadre de la neutralité une politique résolue de présence et de participation. Il nous revient de concilier la fidélité des principes auxquels nous sommes attachés à l'adaptation aux données du monde moderne où la diplomatie multilatérale, les contacts personnels, les visites au niveau des hommes d'Etat, se substituent dans de nombreux domaines aux formes plus classiques de la diplomatie. Dans un cas comme le nôtre, les visites et les contacts sont d'autant plus importants. A côté des principes, des données politiques du moment, des méthodes employées pour la réalisation de nos buts, il y a la nécessité impérieuse reconnue depuis longtemps par le Conseil fédéral de mener une politique étrangère comprise et acceptée, et en quelque sorte portée par le peuple suisse.

Dans ce domaine plus que dans tout autre, il faut éviter d'être déphasé, à contre-courant, voire même trop en avance sur les temps. Cette exigence n'exclut néanmoins pas celle, tout aussi importante, d'informer le peuple suisse des problèmes auxquels se heurte notre politique étrangère et la façon dont nous envisageons de les surmonter.

J'en arrive sur cette toile de fond. Je vous remercie de votre patience mais je tenais face à ce qui a été dit à avoir une fois la possibilité, puisque le Secrétariat de l'Assemblée fédérale ne m'en donne pas de faculté, de mettre une fois pour toutes les choses au point.

Je dois dire que l'entreprise que j'ai menée en Afrique avec le consentement du Conseil fédéral n'était un secret pour personne. Les thèses que j'ai défendues, les intérêts que j'ai voulu représenter, tout cela je l'ai fait au plus près de ma conscience.



Permettez-moi maintenant de vous faire une ou deux considérations générales concernant un premier bilan de ce voyage.

Dans le cadre de notre politique étrangère d'ouverture et de présence au monde, il était naturel qu'après avoir noué des contacts personnels avec les pays d'Europe occidentale, puis avec ceux d'Europe orientale, notre diplomatie s'ouvre de manière plus approfondie au tiers monde dont l'influence croissante dans le monde est un fait reconnu.

N'ayant guère l'occasion de cultiver les rapports avec ces Etats en dehors de quelques instances internationales à caractère économique (CNUCED, CCEI/Comité plénier ONU, GATT) ou des réunions des non-alignés, la Suisse devait prendre l'initiative, à l'instar de tous ses voisins et des pays européens comparables, d'établir des contacts sur une base bilatérale avec des pays influents et au niveau ministériel.

Nous avons choisi l'Afrique, qui demeure le lieu d'un affrontement est-ouest dont l'intensité varie sans vraiment diminuer. Des conflits se développent au nord-est (Corne), au nord-ouest (Sahara) et au sud de ce continent, cependant que l'Angola, le Tschad, le Zaïre restent des zones de tension avérées. Pour nous renseigner plus à fond et faire connaître nos vues, nous avons choisi de visiter des pays relativement proches du nôtre à un titre ou à un autre; un souci d'équilibre a présidé à ce choix.

L'un des pays qui, sans être le plus extrême, est l'un des plus efficaces soutiens de la lutte armée en Afrique australe, le Nigéria, nous a fait part de vues engagées qui s'opposent à l'opinion de la Côte d'Ivoire, acquise au dialogue le plus patient pour le désarmement et dont le point de vue est fort modéré, dialogue poussé jusqu'aux extrémités de la patience pour éviter la guerre. Ces deux pays sont en outre relativement avancés sur la voie du développement, le potentiel du Nigéria étant toutefois le plus considérable. Mais pour compléter notre image, nous avons également visité le Cameroun qui est dans une position intermédiaire quant à son niveau de développement, et la Haute-Volta, l'un des cinq pays les plus pauvres du monde.

D'autre part, une certaine rivalité existe entre la Côte d'Ivoire et le Sénégal, dont les présidents Houphouët-Boigny et Senghor - qui jouissent d'un grand prestige international - sont des amis de la Suisse; ils ont déjà été reçus officiellement par le Conseil fédéral, ce qui impliquait que la délégation s'arrêtât chez eux; au régime libéral avancé de l'un correspond le système social-démocrate de l'autre, qu'il convenait également de voir pour ajouter un contraste à nos impressions.

Les conflits d'Afrique australe, plus particulièrement ceux de Namibie et de la République sud-africaine (apartheid) risquent de placer notre pays en position délicate. L'application de sanctions économiques que pourrait décider le Conseil de sécurité avec l'accord des principales puissances occidentales pourrait

nous contraindre tôt au tard à un exercice périlleux - à savoir trouver le moyen de concilier la nécessité de ne pas ignorer complètement l'attitude de la communauté internationale en faveur de mesures restrictives contre l'Afrique du Sud, et la défense des considérables intérêts économiques que des Suisses possèdent dans ce pays. Sous ce rapport, la création et la consolidation d'un climat de bienveillance à notre égard, fondé sur une compréhension accrue pour notre statut particulier d'Etat neutre, prend une valeur prophylactique non négligeable, même et surtout si ses effets ne s'en font pas immédiatement sentir et traduire en millions de francs suisses.

Les objectifs de ce voyage étaient de procéder à un échange de vues sur la politique étrangère, respectivement de la Suisse et des pays hôtes; de passer en revue avec nos partenaires les projets de coopération au développement et de se rendre sur le terrain; de profiter des entretiens officiels pour examiner les relations économiques bilatérales et multilatérales ainsi que de créer du good-will; enfin, de saluer et d'encourager les membres des communautés suisses et les coopérants travaillant dans les pays traversés.

Le voyage a pris un tour très différent selon les besoins et la nature des pays hôtes. Au Nigéria et en Côte d'Ivoire, les entretiens furent dominés par les programmes politiques et économiques; en Haute-Volta, c'est l'aspect de coopération au développement qui a passé au premier plan; au Cameroun et au Sénégal, l'accent fut mis à la fois sur le développement et l'économie.

Dans chacun de ces pays - sauf au Sénégal -, le chef de l'Etat s'était réservé d'expliquer lui-même les grandes lignes de sa politique étrangère. Nous avons pu constater que notre pays était relativement peu connu, notamment dans le domaine de la politique étrangère; un vaste courant de sympathie s'est développé de manière générale pour la Suisse, aussi bien auprès des officiels que des particuliers que nous avons rencontrés.

Quant aux aspects politiques, les moments les plus intéressants du point de vue politique furent les entretiens au Nigéria avec le ministre des affaires étrangères et la conversation avec le président Houphouët-Boigny de Côte d'Ivoire. Le Nigéria nous a exposé que sa politique africaine est axée essentiellement sur la fin du racisme en Afrique australe et sur la nécessité de recourir aux moyens propres à y mettre fin, la lutte armée n'étant envisagée que si les moyens pacifiques devaient échouer. Nos partenaires nous ont également exposé les efforts qu'ils entreprennent au sein de l'Organisation de l'unité africaine pour régler les conflits d'Erythrée et du Sahara.

Le président de Côte d'Ivoire, à l'inverse, nous a expliqué que le rapport de force dans le cas d'une confrontation armée entre les pays africains noirs et l'Afrique du Sud jouerait en faveur de cette dernière et que la lutte des Etats africains changerait dès lors d'objectif: au lieu de viser la fin de l'apartheid, les Etats noirs en seraient réduits à devoir se battre pour récupérer

les territoires occupés ... Il apparaît donc plus réaliste au président Houphouët-Boigny de promouvoir le dialogue entre la communauté blanche d'Afrique du Sud. Du reste, le président Houphouët-Boigny préconise le dialogue comme méthode de solution de tous les conflits.

Nos autres interlocuteurs ont brièvement mentionné la question de l'Afrique australe et ils ont souligné l'importance qu'ils attachent au dialogue Nord-Sud et à un rééquilibrage des relations économiques internationales.

Dans ce contexte, nous avons été amenés à signer le communiqué commun que vous connaissez avec le Nigéria. Nous ne pouvions en effet pas nous soustraire à la pratique usuelle au Nigéria de publier un tel communiqué, sous peine de brusquer le Nigéria; d'autres pays, comme la France et l'Allemagne fédérale, ont dû s'y soumettre aussi. Nous avons rejeté deux versions nigérianes antérieures et la partie nigériane a accepté de négocier sur la base d'un contre-projet suisse. Il nous suffisait d'exprimer le point de vue général du Conseil fédéral et d'enregistrer parallèlement celui plus détaillé du Nigéria sur la question de l'Afrique australe. En effet, rappeler les grands principes dont nous nous inspirons était à nos yeux suffisant: aller plus loin dans le concret, c'était risquer d'avoir l'air de promouvoir une solution suisse qui nous aurait compliqué une situation déjà fort complexe. Nous considérons d'ailleurs comme un succès le fait d'avoir amené nos partenaires nigériens à accepter notre texte en faveur d'une solution pacifique en Rhodésie et en Namibie, reposant sur l'autodétermination et l'indépendance, ainsi que sur le règlement de conflits inter-africains par des moyens pacifiques et sur la défense universelle des droits de l'homme.

Je cite le communiqué:

"Le chef de la diplomatie suisse, rappelant les efforts constants de son gouvernement en vue de promouvoir un système pour le règlement des différends en Europe, est tombé d'accord avec le Commissaire aux affaires extérieures pour estimer que les différends des situations de conflits inter-africains devraient être réglés par des efforts de médiation africains et des mécanismes régionaux de règlements, en particulier celui de l'OUA."

Dans chacune des capitales, nos interlocuteurs - à différents niveaux - ont écouté attentivement l'exposé que nous avons fait des grandes lignes de notre politique étrangère - en particulier de notre neutralité, de notre attachement à la liberté des échanges et de notre non-appartenance à l'ONU. Le principe constitutionnel du libéralisme économique leur a été exposé. Nous avons exposé que le gouvernement, en vertu de la liberté du commerce et de l'industrie, n'avait pas le pouvoir d'intervenir.

En ce qui concerne les aspects économiques, nous n'allions pas là-bas pour négocier, mais nous étions décidés à intervenir quand l'occasion s'en présenterait en faveur de l'intensification des échanges commerciaux et de la coopération économique et pour tenter de débloquent certains dossiers commerciaux en suspens dont

nous avons été saisis avant notre départ.

Nous avons été favorablement impressionnés par l'accueil réservé à notre démarche au Nigéria, au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Nos interlocuteurs ont abordé d'eux-mêmes ces problèmes; au Nigéria, les affaires économiques ont occupé près d'un tiers du temps des conversations ministérielles, indépendamment des pour-parlers entre experts qui ont duré toute une journée. Nos hôtes nigériens nous ont exposé leurs difficultés: la spéculation et les pratiques malhonnêtes des hommes d'affaires ont nui au développement du pays, alors que par ailleurs les revenus du pétrole diminuent; le gouvernement militaire, qui a l'intention de rendre le pouvoir aux civils le 1er octobre 1979, veut assainir la situation économique, ce qui explique les mesures prises. Plusieurs inconnues toutefois subsistent à cet égard. Mais nous avons constaté une disponibilité à examiner attentivement nos demandes.

En Côte d'Ivoire nous avons pu aborder directement avec le chef de l'Etat le dossier d'une affaire en suspens (Interfood/Procaci), et avec les ministres responsables les autres problèmes.

Au plan de la coopération économique, nos partenaires ont insisté sur la nécessité de stabiliser les prix des produits de base et nous ont demandé d'en tenir compte lors de la présente conférence sur le cacao, lors de la Ve CNUCED, etc.

La Côte d'Ivoire et le Sénégal ont insisté sur les investissements. Au Cameroun, nous avons découvert l'existence d'un marché potentiel pour nos exportations, qui justifiera l'envoi d'une mission exploratoire des responsables de l'expansion commerciale.

Un point à relever en conclusion de ce paragraphe: sans la présence d'un ministre, interlocuteur de rang égal des ministres qui détiennent seuls le pouvoir de décision, il n'aurait guère été possible d'aborder tant de dossiers ni d'obtenir les résultats acquis dans certains cas.

La communauté suisse a apprécié hautement notre voyage: que ce soit les hommes d'affaires, qui y ont vu un soutien bienvenu dans les difficultés qu'ils éprouvent et ce notamment au Nigéria, en Côte d'Ivoire et au Sénégal; que ce soit les coopérants qui forment la majorité de la colonie en Haute-Volta et au Cameroun. Cet intérêt que nous portons à leur action, au moment où les difficultés économiques chez nous obligent un plus grand nombre de personnes à s'expatrier, a touché nos compatriotes d'outre-mer et a certainement renforcé les liens qu'ils tiennent à garder avec la mère patrie. Nous avons pu nous rendre compte combien les membres de ces colonies sont appréciés par les gouvernements des pays hôtes et combien ils sont respectueux des lois des pays d'accueil.

En conclusion, on peut estimer largement positif le bilan de ce voyage. Nous étions beaucoup trop préparés par rapport à la nature des conversations que nous avons eues, en ce sens que nos interlocuteurs n'envisageaient pas d'entrer dans trop de détails, mais

tenaient à nous faire part de leurs préoccupations immédiates. Le programme était effectivement trop chargé, chaque ministre ou presque essayant de rencontrer l'envoyé de la Suisse pour lui faire part de ses problèmes. Pour les prochains voyages, une formule différente devrait être trouvée, mais il s'agissait d'un précédent qui, je pense, pourra servir à mes successeurs ou peut-être à moi-même si je reste dans ces fonctions.

Mais cette forme de diplomatie itinérante est une nécessité contraignante de la vie internationale contemporaine. Y renoncer, c'est renoncer à des moyens auxquels tous nos partenaires et tous nos concurrents recourent très naturellement. D'ailleurs, dans des pays où tout est affaire d'Etat à commencer par l'octroi de contrats - et où le pouvoir est détenu sans partage par des chefs d'Etat et leurs ministres, seul un ministre est à même d'ouvrir les portes qu'il faut et de se faire entendre.

Diskussion  
=====

H. Suter

Ich habe die Reise als solche in keiner Weise kritisiert. Es ist wichtig, dass wir die Beziehungen zu allen Ländern verbessern. Die Delegation war nicht zu gross. Auch wenn die Aussenpolitik in erster Linie eine Angelegenheit des Bundesrates ist, so sollte doch das Parlament auch noch etwas dazu sagen können. Ich bin mit der Kritik von Herrn Hofer einverstanden. Es wird vom Volk nicht verstanden, wenn die Apartheid als das Schlimmste dargestellt wird, das es in Afrika gibt. Es war deshalb richtig, dass Kritik geäussert wurde. Herr Bundesrat Aubert sollte gegenüber solcher wohlgemeinter Kritik offen sein. Wir wollen ihn ja nicht angreifen, sondern schätzen ihn durchaus.

M. Duboule

J'estime que ces voyages sont utiles et nécessaires, je pense même que nous étions particulièrement en retard en Suisse lorsque nous ignorions ces pays à l'échelon gouvernemental et que les conseillers fédéraux ne se rendaient pas à l'étranger. Il y a quelques années déjà des hommes comme M. Houphouët-Boigny étaient étonnés de ne pas avoir été reçus par le Conseil fédéral.

Ces voyages vont certainement se multiplier, cependant ce que je ne voudrais pas c'est que le chef du Département politique se trouve un jour dans une position qui ferait qu'il devrait prendre une attitude, par le communiqué conjoint avec le responsable de l'autre Etat, et qu'elle soit mal comprise dans l'opinion publique suisse. On risque de se trouver, dans l'avenir, dans des situations plus difficiles, c'est là que réside la seule difficulté, c'est dans les propos que l'on peut tenir et les communiqués que l'on peut être appelé à signer, sur ce point-là j'estime que nous devons faire confiance au Conseil fédéral.

Ce qu'il y a de désagréable dans notre pays, c'est l'exploitation

politique qui est faite de cela par une certaine presse (par exemple l'apartheid ou l'incident Aubert - Hofer). Je n'aime pas une telle exploitation qui obligerait le Conseil fédéral à être présenté d'une façon qui ne serait pas objective. C'est pour cela que cela me serait désagréable aujourd'hui même, d'avoir par exemple, par un vote, à prendre position dans tel ou tel sens. Nous avons entendu M. Aubert qui doit avoir encore des discussions au sein du Conseil fédéral, il doit également pouvoir répondre à certaines interpellations devant le plenum et je ne vois pas pourquoi, aujourd'hui, on devrait accorder soit une totale confiance soit émettre quelques réserves; nous devons seulement prendre connaissance du problème en étant conscients des difficultés que présente ce genre d'opération.

#### H. Nebiker

Ich bin überrascht von der Empfindlichkeit des Bundesrates. Die Kritik betraf vielfach Kleinigkeiten. Solche Vorwürfe muss man in Kauf nehmen. Ein aktiver Bundesrat darf nicht mimosenhaft sein. Es ist wichtig, dass solche Reisen gemacht werden. - Ich bin froh, dass Herr Bundesrat Aubert den Begriff der Neutralität nochmals erläutert hat und festgestellt hat, dass sich an unserer Aussenpolitik nichts ändert. Es war ein Fehler, dass diese Bestätigung nicht vor dem Parlament gemacht wurde. Ist die Detailinterpretation des Neutralitätsbegriffes Sache des Bundesrates oder des Parlaments? In Grundsatzfragen und bei Verträgen trägt das Parlament die Verantwortung. Es geht daher um eine Zusammenarbeit. Auf jeden Fall ist eine breite Auseinandersetzung über die Aussenpolitik erwünscht.

Das Communiqué in Nigeria war nicht ganz glücklich. Es entspricht nicht unserem Neutralitätsbegriff, der die Nichteinmischung betont. Hier hätte eine Korrektur erfolgen sollen. Die Orientierung hätte rechtzeitig und in einem breiten Rahmen erfolgen sollen.

#### M. Ziegler-Genève

Nous nous engageons sur une voie qui ne touche pas les vrais problèmes, ceux-ci sont réellement un rapport de forces dans ce pays. Vous savez bien qu'il y a un groupe infiniment puissant qui est représenté au parlement, que nous avons connu lorsqu'il s'est dressé contre M. Spühler après la fameuse Conférence des droits de l'homme à Téhéran quand M. Lindt a condamné l'apartheid. Ce que notre commission dit, par rapport aux remarques de M. Aubert, et ce que le parlement dira à la session de printemps aura une importance politique certaine. Le poids de la Suisse est difficilement mesurable. Trois régimes luttent pour la survie en Afrique australe: la Rhodésie, la Namibie et l'Afrique du Sud qui sont isolées et qui font tout pour trouver des alliés. Nous avons violé, nous Suisses, les décisions de boycottage des Nations Unies envers la Rhodésie.

M. Aubert devra en mars prochain affronter des adversaires très sérieux. S'il a réaffirmé la politique de M. Spühler et de M. Graber, que signifie que le Conseil fédéral se prononce contre l'apartheid? Allez-vous faire réellement quelque chose? Le Département

politique va-t-il être conséquent avec lui-même et faire ce que la neutralité commande?

Enfin, je fais la proposition que nous fassions aujourd'hui un communiqué dans lequel nous dirons que nous avons pris acte du rapport de M. Aubert avec satisfaction et que l'apartheid est condamné, que la commission se prononce face à la déclaration nigérienne et que M. Aubert reste fidèle à la tradition de MM. Spühler et Graber.

M. Dupont

Je fais confiance à M. Aubert et j'approuve la politique du département. Cette politique est nécessaire et permet de donner un visage de la Suisse qui n'est pas seulement celui de marchands jouant sur tous les tableaux. Nous devons être conscients qu'une politique ouverte est dans l'intérêt même du pays. Ce qui m'inquiète est que cette politique est faite par le Conseil fédéral et que le chef du département, lorsqu'il accomplit un acte comme celui qu'il vient de faire en Afrique, est un acte délibéré du Conseil fédéral dans une politique inscrite dans son programme. Pendant que notre ministre est absent, ce qui se passe à son retour peut mettre en péril la crédibilité sur l'unité et la solidarité même du Conseil fédéral à un moment où nous en avons besoin. De plus on en parle à l'étranger et on ne pourrait pas faire mieux comme gâchis. J'espère personnellement que les choses se rétabliront rapidement et nous ne pouvons nous permettre de rester isolés pensant qu'à nous tout seuls nous pouvons donner des leçons au monde entier.

H. Muheim

Die Oeffnung, welche die Herren Spühler und Graber vollzogen haben, hat immer wieder zu Kritik geführt. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Politik richtig und notwendig ist. Die Schweiz muss eine offene Politik betreiben.

Die Kritik war vielfach kleinlich. Parteipolitische Spekulationen haben dabei eine Rolle gespielt. Auch die Erklärungen von Herrn Hofer waren nicht ganz frei davon. Bei der Kritik am Communiqué in Nigeria stellte man die Dinge falsch dar. Man hat nicht den vollen Wortlaut berücksichtigt. Der Grundsatz einer generellen Verurteilung aller Verletzungen der Menschenrechte blieb durchaus gewahrt.

Wir sollten uns heute nicht abschliessend äussern. Im Parlament oder an einer späteren Sitzung können wir endgültig Stellung beziehen.

H. Waldvogel

Ich versichere Herrn Bundesrat Aubert meiner grossen Wertschätzung. Die Dynamisierung unserer Aussenpolitik ist absolut notwendig und zeitgemäss. Unverhältnismässig scheint mir die Reaktion auf die Kritik an der Reise. Herr Bundesrat Aubert wird sich noch an schärfere Kritik gewöhnen müssen. Es ist sehr bedauerlich, dass die Aussenpolitik im Nationalrat so wenig zur Sprache kommt.

H. Zbinden

Die Afrika-Reise war richtig und zweckmässig. Der Kritik schliesse ich mich in zwei Punkten an. Ein Aussenminister sollte persönliche Auffassungen, die vom Standpunkt des Bundesrates abweichen, nicht offiziell äussern. Ist es ferner richtig, wenn ein Aussenminister eines Kleinstaates in einem bilateralen Communiqué politische Probleme berührt, die andere Länder betreffen? - Zum Verfahren: Wir sollten heute keine Qualifikationen abgeben, sondern den Bericht des Bundesrates abwarten und diesen dann in Ruhe diskutieren.

H. Hofer

Ich möchte mich zu verschiedenen Missverständnissen äussern. Meine Kritik an gewissen Aspekten der Reise wurde in einem Vortrag geäussert, in dem ich einmal mehr zum Beitritt zur UNO, zur Erhöhung der Entwicklungshilfe und zur Oeffnung der Aussenpolitik aufgerufen habe.

Der Vortrag wurde in Burgdorf gehalten und im "Burgdorfer Tagblatt" ausführlich besprochen. Wenn ich nun in einem Communiqué eines Mitglieds der Geschäftsleitung der SPS angegriffen werde, so ist das schlicht und einfach Unterstellung, Rufmord und Verleumdung. Ich habe mindestens so oft wie der Bundesrat die Apartheid-Politik verurteilt und auch dem "Sonntags-Blick" einen entsprechenden Kommentar gegeben. Kaum ein anderer bürgerlicher Politiker hat sich in den letzten Jahren derart mit den bürgerlichen Kritikern der Aussenpolitik sozialdemokratischer Aussenminister auseinandergesetzt. Ich habe z. B. vor 2 000 Jungbürgern gegen die Herren Fischer-Bern und Schwarzenbach für einen Beitritt zur UNO gekämpft und bin unterlegen, weil die jungen Leute mit der einseitigen Menschenrechtspolitik der UNO nicht einverstanden sind. Wir müssen aufpassen, dass wir vor der schweizerischen Oeffentlichkeit nicht den Eindruck erwecken, dass wir diese einseitige Optik akzeptierten.

Ich habe bei meinem Vortrag das gesamte Communiqué vor mir gehabt. Richtig ist, dass in der Presse das Dokument nur als eine Verurteilung der Apartheid hochgespielt wurde. Wenn man mir vorwirft, meine Intervention sei auch innenpolitisch bedingt gewesen (Kandidatur für den Ständerat), so muss ich darauf hinweisen, dass ich meine Fragen bereits am 18. September 1978 in Form einer Interpellation gestellt habe. Meine Kritik war innenpolitisch bedingt, aber nur insofern, als ich glaube, dass wir die Mitbürger vor den Kopf stossen, wenn wir eine einseitige Auffassung annehmen. Unser Fernziel - hier bin ich mit Herrn Bundesrat Aubert vollkommen einig - ist eine welt-offene Aussenpolitik mit dem Ziel eines UNO-Beitritts. Als taktisches Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, müssen wir den in der UNO herrschenden Opportunismus ablehnen. Wir müssen aufpassen, dass wir keine kontraproduktiven Wirkungen erzielen.

Präsident

Eine Erklärung in unserem Pressecommuniqué, wie sie Herr Ziegler vorschlägt, würde sicher auch kontraproduktiv wirken. Wir können einfach feststellen, dass wir eine ruhige, offene Aussprache hatten und in den Grundlinien durchaus mit Herrn Aubert übereinstimmen.



M. Aubert, conseiller fédéral

Je veux vous rappeler qu'à propos de l'apartheid, je n'ai pas utilisé le mot "dynamisation". En février 1978, à Couvet, j'ai déclaré que je m'efforcerai de voir comment l'on pourrait "dynamiser" la politique étrangère de la Suisse. Je veux aussi vous rappeler que le 2 mai 1968, à la Conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme à Téhéran, M. Lindt à l'occasion de la discussion sur la politique d'apartheid a déclaré:

"Mais tout autre est le cas d'une transgression constante des droits de l'homme, transgression qui découle du fonctionnement normal d'institutions politiques, fondée sur ce que la 'Déclaration sur la race et les préjugés raciaux', élaborée par d'éminents experts internationaux, et publiée en 1967 par l'UNESCO, appelle et je cite: L'idée fallacieuse que des relations discriminatoires entre groupes (raciaux) sont justifiables du point de vue biologique (fin de la citation). C'est le cas pour l'apartheid. Ici la discrimination raciale est érigée en système politique qui nie ouvertement un principe universellement admis figurant en tête de la déclaration des droits de l'homme: l'égalité de tous les êtres humains.

La Suisse a toujours approuvé la déclaration universelle et elle ne peut rester silencieuse devant une violation délibérée et constante. Enfin, toute la tradition démocratique et humanitaire de mon pays repousse l'image d'une société telle que la crée l'apartheid. Les autorités suisses ne peuvent dès lors que condamner moralement ce système.

D'autre part, comme non-membre des Nations Unies, la Suisse ne saurait se prononcer sur des mesures politiques, prévues dans le mécanisme de cette organisation et pour lesquelles d'autres organes sont compétents. Etat pacifique et neutre, elle espère une solution pacifique, sachant que l'application de la force est apte à créer de nouveaux problèmes."

Le 17 août 1977, en ce qui concerne la Conférence de Lagos, il a été dit:

"Conformément à la proposition, le Conseil fédéral d é c i d e :

La déclaration que la délégation suisse pourrait prononcer selon les circonstances, en particulier si la Suisse était prise à partie, lors de la Conférence de Lagos contre l'apartheid est approuvée (voir annexe)."

L'annexe dit ceci:

"Le peuple suisse est conscient du fait que le respect des droits de l'homme n'est pas seulement un idéal que s'est fixé la communauté des nations, mais un facteur important des relations internationales et, en particulier, de l'établissement d'une paix durable sur notre terre.

Le gouvernement suisse ne peut que condamner moralement un tel système, contraire aussi bien à nos traditions et à notre idéal, qu'aux principes reconnus en matière de droits de l'homme par la société internationale."

Je reprends encore dans le fameux communiqué dont on a tant parlé:

"Les deux ministres ont condamnés la violation des droits de l'homme à travers le monde et l'apartheid en particulier. Le chef du Département politique fédéral a rappelé la déclaration faite par le représentant suisse à la Conférence mondiale pour l'action contre l'apartheid, réunie à Lagos du 22 au 26 août 1977, affirmant que l'apartheid est contraire non seulement aux traditions et aux idéaux du peuple suisse, mais aussi aux principes reconnus en matière de droits de l'homme par la société internationale."

Je tenais à faire cette mise au point et à rappeler à M. Duboule la réponse du 18 septembre 1978 à sa question ordinaire dans laquelle nous déclarions que la Suisse a condamné non seulement l'apartheid mais aussi toute forme de discrimination quelle qu'elle soit.

Voici qui vous prouve que je ne me suis pas permis des initiatives dans le sens d'une dynamisation, terme que je n'ai jamais prononcé.

M. Ziegler-Genève

Je retire ma proposition de communiqué. Cependant j'aimerais que nous prenions l'engagement de traiter, dans une prochaine séance, les rapports que posent avec l'Afrique du Sud parce que depuis 1959 la complicité acquise du lobby sud-africain avec la dictature s'intensifie. Nous attendons donc que le Conseil fédéral, conséquent avec lui-même, mette en oeuvre une nouvelle politique entre la Suisse et l'Afrique du Sud.

5. Ergebnisse des KSZE-Expertentreffens von Montreux  
- Réunion d'experts de la CSCE à Montreux

---

H. Bindschedler

Das Expertentreffen in Montreux wurde in der Schlussakte von Helsinki vorgesehen. Es sollte nach der ersten Folgekonferenz in Belgrad stattfinden. Ziel war die Fortsetzung der Diskussionen um den schweizerischen Vorschlag der friedlichen Streiterledigung und allfälliger anderer Vorschläge. Das Treffen hat in Montreux im November und Dezember 1978 durchgeführt werden können und dauerte 6 Wochen. Unsere Anregung, dass nach drei Wochen ein Unterbruch stattfinden sollte, um den Regierungen Gelegenheit zu einer Denkpause zu geben, ist auf keine Gegenliebe gestossen.

Dem Treffen lagen zwei Dokumente vor, ein schweizerisches und eines der Oststaaten. Das schweizerische Arbeitspapier ging von der Idee aus, dass den Diskussionen der Konferenzen von Genf, Helsinki und Belgrad Rechnung getragen werden sollte. Wir versuchten, auf die gemachten Einwendungen einzutreten, ohne die prinzipielle Grundlage aufzugeben. Es wurden als hauptsächliche Anregungen vorgebracht:

Aufgrund der Bedeutung, die zahlreiche Delegationen dem Instrument der Verhandlungen eingeräumt haben, wurde ein Kapitel über Verhandlungen eingefügt. Verhandlungen sollen obligatorisch sein. Wenn nach zwei Jahren - es kann auch eine andere Dauer sein - keine Einigung erzielt wird, so kann jede Partei das Endstadium der Verhandlungen erklären. In diesem Endstadium (z. B. ein Jahr) soll nochmals eine Lösung angestrebt werden. Wird eine solche nicht gefunden, hat jede Partei das Recht, eine Vergleichs-, Vermittlungs- oder Untersuchungsinstanz anzurufen. Für dieses Verfahren haben wir vorgesehen, dass diese Instanz den Parteien die Wiederaufnahme der Verhandlungen vorschlagen kann. Beim Schiedsgerichtsverfahren sind wir bescheidener geworden; es soll auf bestimmte Materien begrenzt werden; der Katalog ist aber noch immer ziemlich umfassend. - Nach Annahme einer ersten Etappe soll alle fünf Jahre eine Revisionskonferenz durchgeführt werden mit dem Ziel eines weiteren Ausbaues des Systems.

Am 14. November 1978 haben die Oststaaten ebenfalls ein Arbeitspapier eingereicht, das sich auf den Vorschlag zu Konsultationen beschränkt. Meines Erachtens sind aber Konsultationen und Verhandlungen dasselbe. Diese Konsultationen sind obligatorisch und müssen auf Begehren einer Partei durchgeführt werden, was auch dem schweizerischen Antrag entspricht. Verfahrensvorschriften legen Fristen und Orte fest. Der Vorschlag enthält insofern ein Risiko, als es Dinge gibt, über die man nicht verhandeln kann. Die Hauptschwäche ist, dass der Vorschlag nichts vorsieht für den Fall, dass die Konsultationen zu keinem Erfolg führen.

Die beiden Arbeitsdokumente wurden lange diskutiert. Im Gegensatz zu Genf und Helsinki war die amerikanische Haltung ausserordentlich positiv. Unter den EG-Mitgliedstaaten zeigten sich tiefgreifende Differenzen. Die Bundesrepublik Deutschland stand dem Schiedsgerichtsverfahren sehr positiv gegenüber und war dagegen sehr skeptisch in bezug auf das Vergleichs- und Vermittlungsverfahren, obwohl es ja im Ergebnis nicht verbindlich ist. Nach wie vor besteht in Bonn die Furcht, eine Art europäischer "Sicherheitsrat" könnte entstehen, der sich in die innerstaatlichen Querelen und in die westeuropäischen Integrationsbestrebungen einmischen könnte. Frankreich leidet unter dem Trauma des Prozesses vor dem internationalen Gerichtshof 1954 über die Nuklearexplosionen im Stillen Ozean. Seither hat Frankreich die Fakultativklausel des Statuts des Gerichtshofes gekündigt. Der französische Delegierte wollte daher nur eine Empfehlung, dass in alle künftigen Verträge eine Klausel über friedliche Streiterledigung eingefügt werden solle. Die kleinen EG-Staaten haben unseren Vorschlag unterstützt. Man sieht, wie neben den politischen Gruppierungen der Gegensatz zwischen Grossmächten und Kleinstaaten zum Ausdruck kommt. Man hat sich schliesslich geeinigt auf einen Berichtsentwurf, der weitgehend den Ideen der Schweiz und der Neutralen und Nichtengagierten entspricht. - Die Haltung der Oststaaten: Nach wie vor sollte zur friedlichen Streiterledigung das Prinzip der freien Wahl der Mittel gelten (kein Obligatorium, kein Zwang); es wird jedoch anerkannt, dass für gewisse Materien ein solches einseitiges Anrufungsrecht gelten sollte. - Die Gruppe der Neutralen und Nichtengagierten folgte weitgehend dem schweizerischen Vorschlag.

Das Ergebnis ist in einem Schlussbericht an die Regierungen der 35 Staaten niedergelegt worden. Der Bericht bleibt, wie dies zu erwarten war, hinter den Erwartungen zurück. Er enthält in einem ersten Teil eine Geschichte des Treffens in Montreux mit der Schlussfolgerung, es sei kein Konsens über spezifische Methoden gefunden worden. Auf der andern Seite wird aber die Bedeutung, die der KSZE-Schlussakte und - im besonderen - einer Methode zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zukommt, unterstrichen. Es wird festgestellt, dass ein Einvernehmen erzielt worden sei über Ansätze zu einem solchen System. Ich hebe drei dieser Ansätze hervor:

1. Die Annehmbarkeit für alle Teilnehmerstaaten (es geht darum, die Oststaaten in dieses System einzubauen; für den Westen gibt es genügend Verfahren).
2. Der ergänzende Charakter in bezug auf bestehende Methoden (es sollen über das Bestehende hinaus Methoden gefunden werden).
3. Das System soll entwicklungsfähig sein.

Im Schlussbericht findet sich auch der Vorschlag, dass Verträge über irgendwelche Materien Bestimmungen für die friedliche Regelung von Streitfällen aufnehmen sollen. Ferner wird den Regierungen empfohlen, bilaterale Gespräche zu führen und auf dem Treffen in Madrid die Möglichkeit weiterer Expertentreffen zu erwägen. Die Expertentreffen haben wegen der maltesischen Vorschläge einen gewissen Schrecken bei den Teilnehmerstaaten bewirkt.

Es ist klar, dass man von diesem Treffen nicht erwarten konnte, dass ein abschliessender Vertrag über eine Methode friedlicher Erledigung von Streitigkeiten ausgearbeitet würde. Wesentlich ist, dass die Idee weiterverfolgt wird. Niemand hat einen solchen Vertrag kategorisch abgelehnt. Das Treffen ist insofern auch ein Erfolg der Schweiz. Das Ganze ist eine langfristige Aufgabe, die im Zusammenhang mit der politischen Entwicklung steht.

#### Präsident

In der Zeitschrift "Europa" wurde von einer Niederlage der Schweiz gesprochen. Ich schliesse aus Ihren Ausführungen, dass sie anderer Auffassung sind.

#### H. Hofer

Weshalb ergaben sich wegen der maltesischen Vorschläge Schwierigkeiten?

#### H. Muheim

Ist jetzt die Phase der Expertentreffen abgeschlossen? Welche Arbeiten sind in Madrid vorgesehen?

## H. Bindschedler

In der Zeitschrift "Europa" wird nächstens ein Interview mit mir erscheinen, welches die Meinung in diesen Kreisen möglicherweise korrigieren wird. Die Vorschläge Maltas gehen auf den persönlichen Ehrgeiz von Herrn Mintoff zurück. Sie zielten darauf ab, dass an diesem Expertentreffen auch politische Probleme (das Problem der Sicherheit im Mittelmeer) behandelt werden, und zwar mit Einschluss der südlichen Mittelmeerstaaten. Dieser Idee widersetzten sich praktisch alle Beteiligten. Man will die Sicherheitsfragen nun in Madrid behandeln.

Zum weiteren Fahrplan: Bis Madrid werden unter den beteiligten Staaten bilaterale Gespräche stattfinden. In Madrid wird die Frage dann diskutiert, wobei wohl erneut Expertentreffen angesetzt werden.

## 7. Verschiedenes Divers

---

### Der Präsident (nach Diskussion)

Die weiteren Traktanden können heute nicht mehr behandelt werden. Sie werden zurückgestellt und auf schriftlichem Weg erledigt (Orientierungen über die Lage in Iran, über die Medieneklärung der UNESCO und über die Sitz-Verlegungen der UNO). An der nächsten Sitzung soll der vorliegende Tour d'horizon zusammen mit einem neuen (Situation in Südostasien) behandelt werden. Speziell berücksichtigt werden sollte dabei die Interessenlage der Schweiz und der Auslandschweizer.

Schluss der Sitzung um 16.30 Uhr

\*\* \*\* \* \* \*

Das Datum der nächsten Sitzung wird während der Märzsession festgelegt.

Es erfolgt eine mündliche Orientierung der Presse durch den Präsidenten.