

VERTRAULICH
CONFIDENTIEL

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

57

P R O C È S - V E R B A L
DE LA
CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS 1984

28 AU 31 AOÛT 1984

TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
TOUR D'HORIZON SUR LES PROBLÈMES EST-OUEST ET LEURS RÉPERCUSSIONS SUR LE MONDE	1
PRINCIPAUX FOYERS DE CRISE:	
- PROCHE-ORIENT	15
- AMÉRIQUE CENTRALE	33
INFORMATION RAPIDE DES AMBASSADES	45
DÉVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIRE	49
QUESTIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES	77
DROITS DE L'HOMME	101
L'ÉCONOMIE SUISSE AU MILIEU DES ANNÉES 80: POINTS FORTS ET MENACES	125
C I C R ET DROIT HUMANITAIRE	165
CONCLUSIONS	173

I

LISTE DE DISTRIBUTION DU PROCES-VERBAL
DE LA CONFERENCE DES AMBASSADEURS

No.	<u>Centrale DFAE</u>
1	M. le Conseiller fédéral Pierre Aubert, Chef du DFAE
2	M. le Secrétaire d'Etat Edouard Brunner
3	M. l'Ambassadeur Alfred Glesti, Secrétaire général
4	M. l'Ambassadeur Emanuel Diez
5	M. l'Ambassadeur Matthias Krafft, Direction du droit international public
6	M. l'Ambassadeur Franz Muheim, Direction des organisations internationales
7	M. l'Ambassadeur Fritz Staehelin, Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
8	M. l'Ambassadeur Francis Pianca, Division politique I
9	M. l'Ambassadeur Paul Wipfli, Division politique II
10	M. l'Ambassadeur Jean-Pierre Ritter, Secrétariat politique
11	M. l'Ambassadeur Johannes Manz, Chef du Protocole
12	M. l'Ambassadeur Anton Hegner, Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales, Genève
13	M. l'Ambassadeur Pierre-Louis Girard, Délégation suisse près l'Association Européenne de Libre-Echange et le GATT, Genève
14	M. l'Ambassadeur Jean Monnier, Direction du droit international public
15	M. le Ministre Rudolf Stettler, Direction du droit international public
16	M. Hans Baumgartner, Division administrative
17	M. Jean-Jacques Indermühle, Division du personnel
18	M. Eduard Blaser, Délégué du Conseil fédéral aux Missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger
19	M. Rolf Wilhelm, Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
20	M. le Ministre Jakob Kellenberger, Bureau de l'intégration DFAE/DFEP
21	M. le Ministre Jacques Faillettaz, Service économique et financier
22	M. le Ministre Othmar Uhl, Direction des organisations internationales

II

- 23 M. le Ministre Heinrich Reimann, Direction du droit international public
- 24 M. le Ministre Max Leippert, Service des Suisses de l'étranger
- 25 M. Claude-Eric Borel, Secrétariat de la COCO
- 26 M. Michel Pache, Service Information et Presse
- 27 M. Philippe Jaccard, Secrétaire du Chef du Département
- 28 M. Raymond Loretan, Secrétariat du Secrétaire d'Etat
- 29 M. Walter Fetscherin, Division politique I
- 30 M. Christian Faessler, Division politique I
- 31 Jean-Marc Boillat, Division politique II
- 32 M. Rudolf Schaller, Division politique II
- 33 M. le Ministre Jenö Stähelin, Direction des organisations internationales
- 34 M. Willy Wyttenbach, Section de la protection consulaire
- 35 M. André von Graffenried, Section des Nations Unies et des organisations internationales
- 36 M. Pierre Luciri, Section des affaires culturelles et de l'UNESCO
- 37 M. Rodolphe Imhoof, Section du droit international public
- 38 M. Bernard Dubois, Section des frontières et du droit de voisinage
- 39 M. Jean Hulliger, Section des communications
- 40 M. Charles Rubin, Section des Traités internationaux
- 41 Mme Sylvia Pauli, Section des Accords d'indemnisation
- 42 M. le Ministre Herbert von Arx, Questions politiques spéciales
- 43 M. Marcus Kaiser, Section du personnel
- 44 M. Rolf Bodenmüller, Section du recrutement et de la formation du personnel
- 45 M. Fernand Robert, Inspectorat administratif et affaires consulaires
- 46 M. Daniel Savoye, Section de la comptabilité
- 47 M. Karl Hunziker, Section des immeubles
- 48 M. Alfred Killias, Section des rémunérations
- 49 M. Pierre Leuzinger, Information de la DDA
- 50 M. Martin Pallmann, Section Asie et Europe de la DDA
- 51 M. Jean-François Giovannini, Division de la politique et de la planification de la Coopération au développement
- 52 M. Anton Greber, Section des affaires multilatérales de la DDA

III

- 53 M. Henri-Philippe Cart, Section Afrique orientale
 54 M. Andri Bisaz, Section Afrique occidentale
 55 M. Roger Pasquier, Section Amérique latine
 56 M. Rudolf Högger, Division des affaires générales de la
 DDA
 57 Service de la documentation politique

DFEP

- 58 M. le Conseiller fédéral Otto Stich, Chef du DFF

DFJP

- 59 M. le Conseiller fédéral Kurt Furgler, Chef du DFEP

Office fédéral des affaires économiques extérieures

- 60 M. le Secrétaire d'Etat Cornelio Sommaruga
 61 M. l'Ambassadeur Hans Sieber, Délégué aux accords commerciaux
 62 M. l'Ambassadeur Benedikt von Tscharnier, Délégué aux accords
 commerciaux
 63 M. l'Ambassadeur Franz Blankart, Délégué aux accords commer-
 ciaux
 64 M. l'Ambassadeur Eric Roethlisberger, Délégué aux accords
 commerciaux
 65 M. l'Ambassadeur Philippe Lévy, Délégué aux accords commerciaux
 66 M. Silvio Arioli, Vice-directeur de l'OFAEE

Ambassadeurs de Suisse

- 67 M. l'Ambassadeur Luciano Mordasini, Le Caire
 68 " " Franz Birrer, Addis Abeba
 69 " " Eric Lang, Alger
 70 " " Jean-Pierre Keusch, Buenos Aires

IV

71	M. l'Ambassadeur Henri Rossi, Canberra
72	" " Jean Bourgeois, Bruxelles
73	" " Carlo Jagmetti, Bruxelles (Mission)
74	M. le Ministre Robert Mayor, Bruxelles (Mission)
75	M. l'Ambassadeur Roger Bär, Brasilia
76	" " André Coigny, Sofia
77	" " Yves Moret, Santiago de Chile
78	" " Hans Müller, Beijing
79	" " Charles Bruggmann, Copenhague
80	" " Charles Müller, Bonn
81	M. le Ministre Rudolf Weiersmüller, Bonn
82	M. l'Ambassadeur Peter Dietschi, Berlin DDR
83	" " Claudio Caratsch, Abidjan
84	" " François de Ziegler, Paris
85	M. le Ministre Jacques Reverdin, Paris
86	M. l'Ambassadeur Charles Hummel, Paris (Délégation UNESCO)
87	" " Jean Zwahlen, Paris (Délégation OCDE)
88	" " Thomas Raeber, Strasbourg Europarat
89	" " Charles Steinhäuslin, Athènes
90	" " François Pictet, Londres
91	M. le Ministre Willy Hold, Londres
92	M. l'Ambassadeur Jean Cuendet, La Nouvelle Delhi
93	" " Gérard Franel, Jakarta
94	" " Marcel Disler, Bagdad
95	" " Serge Salvi, Téhéran
96	" " René Serex, Dublin
97	" " Gaspard Bodmer, Rome
98	M. le Ministre Friedrich Moser, Rome
99	M. l'Ambassadeur André Vallon, Amman
100	" " Alfred Hohl, Belgrade
101	" " Jacques Rial, Yaoundé
102	" " Olivier Exchaquet, Ottawa
103	" " Richard Gaechter, Nairobi
104	" " Daniel Dayer, Bogota
105	" " Bernard Freymond, Séoul
106	" " Peter Hollenweger, La Havane
107	" " Paul-André Ramseyer, Beyrouth
108	" " Etienne Bourgnon, Luxembourg
109	" " Ernst Thurnheer, Kuala Lumpur
110	" " Adolf Lacher, Rabat
111	" " Roland Wermuth, Mexico

V

- 112 M. l'Ambassadeur Hansjakob Kaufmann, La Haye
 113 " " Alfred Rüegg, Lagos
 114 " " Arnold Hugentobler, Oslo
 115 " " Jürg Iselin, Vienne
 116 M. le Ministre Sven Meili, Vienne
 117 M. l'Ambassadeur Peter Niederberger, Islamabad
 118 " " Gérard Fonjallaz, Lima
 119 " " Bernard de Riedmatten, Manille
 120 " " Paul Stauffer, Varsovie
 121 " " Jimmy Martin, Lisbonne
 122 " " Gaudenz von Salis, Bucarest
 123 " " Guy Ducrey, Djeddah
 124 " " Fritz Bohnert, Stockholm
 125 " " Maurice Jeanrenaud, Dakar
 126 " " Pierre Cuénoud, Madrid
 127 " " Jean-Olivier Quinche, Pretoria
 128 " " Pierre Barraz, Damas
 129 " " Harald Borner, Dar es Salaam
 130 " " Armin Kamer, Bangkok
 131 " " Max Dahinden, Prague
 132 " " Walter Rieser, Tunis
 133 " " André Maillard, Ankara
 134 " " Robert Beaujon, Budapest
 135 " " Karl Fritschi, Moscou
 136 Mme le Ministre Marianne von Grünigen, Moscou
 137 M. l'Ambassadeur Dino Sciolli, Caracas
 138 " " Klaus Jakobi, Washington
 139 M. le Ministre Blaise Schenk, Washington
 140 M. le Ministre David de Pury, Washington
 141 Mme l'Ambassadeur Francesca Pometta, New York
 142 M. le Ministre Jean-Marc Boulgaris, New York ONU
 143 M. l'Ambassadeur Ernst Andres, New York (Consulat général)
 144 " " Chenaux-Repond, Tokyo
 145 " " Michael von Schenck, Helsinki
 146 " " Jean-Pierre Zehnder, Kinshasa
 147 M. l'Ambassadeur Pierre-Yves Simonin, Tel-Aviv
 148 " " François Nordmann, Guatemala
 149 Au Chef de Mission, Accra

VI

Consuls généraux et chargés d'affaires

150	M. Hansjörg Säuberli, Chargé d'affaires a.i., Luanda
151	M. le Consul général Henning Rieder, Melbourne
152	" " " " Raymond Tellenbach, Sydney
153	M. Emanuel Dubs, Chargé d'affaires a.i., Dhaka
154	M. le Consul général Bruno Stöckli, Anvers
155	M. Edwin Trinkler, Chargé d'affaires a.i., La Paz
156	M. le Consul général Marcel Guélat, Rio de Janeiro
157	" " " " Georges Peyraud, Sao Paulo
158	M. Jean Trachsel, Chargé d'affaires a.i., San José
159	M. le Consul général Hector Graber, Düsseldorf
160	" " " " Jean Aebischer, Francfort
161	" " " " Rolf Gerber, Hambourg
162	" " " " Otto Bornhauser, Munich
163	" " " " Theodor Hunziker, Stuttgart
164	" " " " Ernst Sunier, Berlin
165	M. François Pillonel, Chargé d'affaires a.i., Quito
166	M. le Consul général Pierre Burdet, Bordeaux
167	" " " " Horace Jacques, Lyon
168	" " " " René du Plessis, Marseille
169	" " " " Charles Glauser, Manchester
170	" " " " Richard Wolf, Hong Kong
171	M. Robert Stauffer, Chargé d'affaires en pied, Conakry
172	M. le Consul général Henri Ginier, Bombay
173	" " " " Roger Pizzotti, Gênes
174	" " " " Hannes Vogt, Milan
175	" " " " Hans Schärer, Osaka
176	" " " " Hans Sennhauser, Zagreb
177	" " " " Theodore Portier, Montréal
178	" " " " Peter Egger, Toronto
179	" " " " Hans Steinacher, Vancouver
180	M. Friedrich Vogel, Chargé d'affaires a.i., Koweït
181	M. Hans Meier, Chargé d'aff. en pied, Tripoli
182	M. August Dissler, Chargé d'aff. a.i., Antananarivo
183	M. Raymond Quendoz, Chargé d'aff. a.i., Maputo
184	M. Ivan Etienne, Chargé d'aff. en pied, Wellington

VII

- 185 M. le Consul général Joseph Nicolet, Amsterdam
 186 " " " " Ricardo Knapp, Rotterdam
 187 " " " " Henri Hirschi, Karachi
 188 M. Louis Allenbach, Chargé d'affaires a.i., Asuncion
 189 M. Benoît Frochoux, Chargé d'affaires a.i., Kigali
 190 M. Otto Gritti, Chargé d'affaires en pied, Singapour
 191 M. le Consul général Fernand Vuffray, Barcelone
 192 M. Claude Ochsenbein, Chargé d'affaires en pied, Colombo
 193 M. Pierre Bringolf, Chargé d'affaires a.i., Khartoum
 194 M. le Consul général Theodor Dudli, Johannesburg
 195 " " " " Hans Freiburghaus, Istanbul
 196 M. Giulio Cattaneo, Chargé d'affaires a.i., Montevideo
 197 M. Leo Renggli, Chargé d'affaires a.i., Abu Dhabi
 198 M. le Consul général Jean Holzer, Chicago
 199 " " " " Joseph Lustenberger, Los Angeles
 200 " " " " Hans Isaak, La Nouvelle Orléans
 201 " " " " Emile Bovay, San Francisco
 202 M. Werner Maurer, Chargé d'affaires a.i., Hanoï
 203 M. André Simon, Chargé d'affaires a.i., Harare
 204 M. René Rodé, Chargé d'affaires a.i., Panama
- 205 M. l'Ambassadeur Raymond Probst, a. Secrétaire d'Etat
 206 " " Paul Jaccaud
 207 " " Roger Campiche
 208 " " Jacques Ruedi
 209 " " Max Casanova
 210 " " Gustave Dubois
 211 " " Pierre Erni
 212 " " Heinz Langenbacher
 213 " " Yves Berthoud
 214 " " William Roch

IX

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1984P r o g r a m m eMardi 28 août

Bernerhof

08.30 - 09.30	- Ouverture de la Conférence - Tour d'horizon sur les problèmes Est-Ouest et leurs répercussions dans le monde	Présidence: Chef du Département
---------------	---	--

Pause

09.45 - 12.00	- Débat	Secrétaire d'Etat Brunner
14.30 - 16.30	Principaux foyers de crise - Proche-Orient - Amérique centrale	Chef du Département

Pause

17.00 - 18.00	Service de presse et information - Information rapide des ambassades - Wochentelex	Chef du Département
---------------	--	------------------------

Mercredi 29 août

09.00 - 12.00	Développement et aide humanitaire	Secrétaire d'Etat Brunner et Ambassadeur Staehelin
---------------	-----------------------------------	---

Pause: 10.15-10.30

Sujet principal:
ajustement des politiques dans les pays en développement à faible revenu et aide publique au développement

Informations sur:

- l'examen, par le Parlement, du Message concernant l'ouverture d'un crédit de programme de 1'800 millions de francs pour la continuation de la coopération technique et de l'aide financière

- les conclusions du rapport d'évaluation du fonctionnement des bureaux de coordination
- le contenu du Message relatif à la continuation de l'aide humanitaire
- soutien d'actions de l'ASC par les représentations et les bureaux de coordination

15.00 - 16.30

Questions budgétaires et financières

- Exposé du Chef du Département fédéral des finances, M. le Conseiller fédéral Otto Stich, Chef du Département

- Débat

Pause

16.45 - 18.15

Droits de l'homme

Chef du Département

18.15 - 19.30

Cocktail pour la presse

Service information et presse

Jeudi 30 août

08.30 - 10.00

L'économie suisse au milieu des années 80: points forts et menaces

Chef du Département

- Exposé du Chef du Département fédéral de l'économie publique, M. le Conseiller fédéral Kurt Furgler
- Débat

Pause

10.30 - 12.30

- Table ronde dirigée par le Conseiller fédéral K. Furgler avec la participation des présidents du

Chef du Département

- Vorort (Louis von Planta)
- Union syndicale suisse (Cons. nat. Fritz Reimann)
- Union suisse des paysans (Cons. aux états Peter Gerber)
- Union suisse des arts et métiers (cons. aux états Markus Kündig)
- Association suisse des banquiers (Alfred E. Sarasin)

14.00 - 16.00

CICR et droit humanitaire
M. Alexandre Hay, Président
du CICR

Chef du
Département

(hors programme, à 15.00:
Conférence de presse du
Secrétaire d'Etat E. Brunner)

Jeudi 30 et
vendredi 31 août

Excursion des ambassadeurs et
des dames

(selon programmes
spéciaux)

(départ pour les Grisons
jeudi vers 16.30,
dîner et logement au
Parkhotel, Flims,
retour à Berne vendredi
dans la soirée)

(La présentation des conclusions
de la Conférence par le Chef
du Département est prévue
le vendredi matin, après le
petit déjeuner)

- 1 -

TOUR D'HORIZON
SUR LES PROBLÈMES EST-OUEST
ET LEURS RÉPERCUSSIONS DANS LE MONDE

TOUR D'HORIZON
SUR LES PROBLÈMES EST-OUEST
ET LEURS RÉPÉRIENCES DANS LE MONDE

Exposé liminaire

de Monsieur Pierre Aubert,
Chef du Département fédéral des affaires étrangères,
à la Conférence des ambassadeurs, 28 août 1984

LES RELATIONS EST-OUEST ET LEURS EFFETS SUR LA SITUATION MONDIALE

Les relations Est-Ouest et leurs effets sur la situation mondiale ont déjà fréquemment retenu notre attention durant les conférences des ambassadeurs des années précédentes. Comment s'en étonner ? L'antagonisme Est-Ouest est en effet la contradiction principale de notre temps, autour de laquelle les autres crises et conflits viennent s'ordonner et s'articuler. C'est dire que le choix de notre sujet de politique étrangère pour cette année est judicieux de même que la précision apportée à son titre pour englober dans notre examen les répercussions de l'antagonisme Est-Ouest.

Depuis bien des mois, on entend parler quotidiennement de la détérioration des relations Est-Ouest et du fait que celles-ci auraient atteint leur niveau le plus bas depuis la guerre froide. Qu'en est-il en réalité ? On peut constater effectivement une escalade verbale entre les Etats-Unis et l'URSS avec l'emploi de termes fort peu flatteurs pour le régime et même les personnalités politiques du pays opposé. Il n'y aurait cependant rien là que nous ne connaissions déjà, si ce n'est le fait nouveau que ces aménités verbales sont maintenant également prononcées par des responsables politiques de haut rang, alors qu'auparavant, ce vocabulaire restait l'apanage de la presse libre d'un côté et des services de propagande officiels de l'autre. En revanche, si

l'on recherche la réalité derrière cette musique d'accompagnement verbale, on doit reconnaître que la situation est sans doute moins inquiétante que certains moments de ce que nous avons connu, nous qui appartenons à la génération assez âgée pour avoir vécu consciemment toute l'évolution de la situation internationale depuis la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à nos jours. Il n'y a rien actuellement qui rappelle ce que nous avons connu au moment de la crise de Berlin, de la guerre de Corée ou même encore de la guerre du Vietnam, toutes occasions où, à certains moments, un affrontement direct entre les deux blocs, y compris entre les deux grandes puissances, semblait entrer dans le domaine des possibilités. Ce que nous avons vécu au cours des dernières années n'a sans doute pas atteint la même intensité dramatique. L'invasion de l'Afghanistan a marqué la fin des illusions de la détente. La proclamation de l'état de siège en Pologne a réveillé certaines inquiétudes. La destruction de l'avion coréen a rappelé ce que nous savions et que nous n'aurions pas dû oublier sur la nature du régime soviétique. Les réactions du monde à ces trois faits ont été vives, mais justifiées. Elles ne suffisent pas à causer une détérioration des relations internationales.

En réalité, ce terme, si l'on y regarde de plus près, est pour une bonne part une création artificielle des services soviétiques, qui ont réussi, comme si souvent, à accréditer auprès de la presse occidentale le terme qu'ils ont choisi comme correspondant le mieux à leurs intérêts. Prétendre que le monde n'a jamais été aussi prêt d'un conflit généralisé, agiter le danger de guerre, c'est pour les services soviétiques développer la conséquence logique et naturelle de la propagande qu'ils avaient menée antérieurement pour empêcher l'implantation des Pershings. Ayant qualifié d'avance cette mesure de catastrophique pour les relations internationales, l'Union soviétique se doit de rester en accord avec elle-même en prétendant que la catastrophe annoncée est maintenant arrivée. Pourtant, l'implantation des Pershings, réplique à l'implantation des SS-20, armes essentiellement nouvelles menaçant directement l'Europe occidentale, a été annoncée suffisamment à l'avance et en ménageant de plus à l'autre partie l'op-

tion d'une négociation. Elle n'est pas une surprise ni une rupture. L'Union soviétique a décidé de ne pas saisir l'occasion qui lui était offerte et, suivant un mot de Michel Tatu, elle a sans cesse proposé à l'Ouest "trop peu, trop tard", en échange d'une renonciation à l'implantation des Pershings. Le manque de souplesse et d'imagination de la politique étrangère soviétique s'est révélé dans ce cas de façon particulièrement frappante. Prisonniers de leur propre propagande, les Soviétiques se sont ensuite trouvés contraints d'annoncer désormais comme survenue l'apocalypse qu'ils avaient prophétisée. A les entendre, l'implantation des Pershings aurait mis fin à une sorte d'âge d'or des relations internationales et amené cette détérioration majeure qui rend désormais impossible tout accord Est-Ouest en matière de contrôle des armements. Ils réclament comme condition indispensable à une reprise des pourparlers le rétablissement du statu quo ante, c'est-à-dire le démantèlement des Pershings, qui laisserait l'Europe exposée sans contrepartie à la menace des SS-20. Il est bien évident qu'une telle position est totalement irréaliste, qu'elle ne fournit en rien un point de départ pour une relance des relations Est-Ouest. On s'étonnera de voir la diplomatie d'une grande puissance adopter une position si stérile. Selon les commentaires de diplomates d'autres pays communistes européens, le bloc de l'Est, ayant engagé tous ses moyens dans la campagne d'opinion contre l'implantation des Pershings, comptait fermement sur un succès et n'avait pas de politique de rechange pour le cas d'échec. Ici encore, on ne peut que s'étonner d'une telle légèreté dans une affaire si sérieuse. Il reste que l'Union soviétique et ses alliés, désormais fourvoyés dans une impasse, devraient à tout prix soumettre leur ligne actuelle à une révision qui ne peut être que déchirante. Or, tout semble indiquer que la direction soviétique n'est actuellement pas capable d'une décision politique de cette importance.

Nous sommes ainsi tout naturellement amenés à analyser brièvement la situation interne de la direction soviétique après la disparition d'Andropov et la nouvelle crise de succession que ce régime traverse si tôt après la précédente. L'observateur, qui

voit un vieillard malade succéder au Kremlin à un autre vieillard malade, risque de ne pas apercevoir les différences qui me paraissent très importantes et qui ont effectivement été peu soulignées. La succession de Brejnev et celle d'Andropov se ressemblent dans leurs circonstances extérieures, mais les décisions qui ont amené ce résultat dans un cas et dans l'autre diffèrent profondément dans leur principe. En effet, en nommant Tchernenko au poste de secrétaire général, l'oligarchie soviétique a, pour la première fois de son histoire, porté à la première dignité du régime un homme dont elle sait pertinemment que ses capacités, entamées par l'âge et par la maladie, ne lui permettent sans doute pas de satisfaire aux obligations de sa charge. Certes, Andropov n'était guère en meilleur état durant la majeure partie de son court règne, mais la rapide dégradation de sa santé était un accident imprévu. Lorsqu'il avait été nommé, il était apparemment en bonne santé encore et il avait en tout cas manifesté clairement son intention de jouer un rôle actif, décisif et novateur. La désignation consciente et intentionnelle d'un égotant au premier poste de l'Etat est donc un fait nouveau dans l'histoire de l'Union soviétique et un pas de plus dans le déclin de son régime vers la gérontocratie institutionnalisée.

Une autre circonstance particulière a davantage retenu l'attention en rapport avec la nomination de M. Tchernenko. Il s'agit du fait que cette nomination est une sorte de retour ou de rétablissement, puisque M. Tchernenko avait été le perdant de la guerre de succession qui avait suivi la mort de Brejnev. Alors qu'il faisait figure de successeur désigné, on lui avait, au dernier moment, préféré Andropov. Il est curieux qu'un homme déjà âgé et de faible santé réussisse une telle remontée. Les raisons n'en sont pas claires, mais on peut légitimement supposer que, dans de telles circonstances, son pouvoir ne doit pas être sans partage ni sans limites. Ainsi, la faiblesse et physique et politique du nouveau numéro un explique cette paralysie du régime qui frappe les observateurs. Elle a de plus bénéficié, toutes choses étant relatives, à ceux des responsables de grands secteurs qui sont encore en état de fonctionner, c'est-à-dire notamment au

maréchal Ustinov et à M. Gromyko. Le pouvoir de ces deux personnages n'a pas crû en termes absolus, mais, sur l'arrière-fond de paralysie de l'équipe dirigeante, ils ont fortement gagné en influence relative. Les observateurs mentionnent jusqu'au changement d'attitude extérieure de M. Gromyko dans les derniers mois. Lui qui se donnait auparavant les allures d'un fidèle exécutant, rappelant sans cesse qu'il avait à en référer sur tel point important au bureau politique, affiche désormais son assurance, décide lui-même et le dit, se mettant en somme à dire "je" alors qu'auparavant, il disait toujours "nous". Certains attribuent les impasses de la situation actuelle à l'influence personnelle de M. Gromyko, qui a pratiquement passé sa longue carrière à dire "niet". En réalité, les deux facteurs ne s'excluent pas. La paralysie du régime amène une incapacité de décider les révisions nécessaires et l'attachement de M. Gromyko à des positions négatives ne les facilite pas non plus.

Ainsi s'explique le blocage auquel nous avons affaire actuellement et qui a trouvé son expression la plus nette dans la suspension des trois négociations INF et START à Genève et MBFR à Vienne. Rien non plus ne se passe à Stockholm, où les délégations du Pacte de Varsovie ont tergiversé sur une simple question d'organisation des travaux de la conférence. Il était bien évident que la direction soviétique, ayant coupé le fil des trois principales négociations en matière de contrôle des armements, n'allait pas reporter toute cette activité diplomatique sur celle de Stockholm. Il est bien certain que cette quatrième négociation allait être mise au pain et à l'eau. Si l'URSS ne s'y est pas tout simplement soustraite, c'est sans doute que des membres "mous" de l'Alliance atlantique, qui présentent un certain intérêt pour Moscou, outre les neutres et non-alignés, y participent à côté des Etats-Unis et de ses plus grands alliés. Des considérations analogues peuvent expliquer la reprise des conversations MBFR, d'ailleurs parfaitement stériles, à Vienne, après une interruption relativement courte. S'il est vrai que l'année présidentielle américaine entraîne une certaine paralysie de sa politique étrangère, on ne peut pas dire qu'on l'aie particulièrement remarqué cette année. Cet argument, invoqué par l'URSS, ne parvient pas à voiler sa propre incapacité de faire face à ses échéances criantes.

Dans l'état de paralysie où se trouve actuellement la direction soviétique, le mieux qu'elle puisse faire est de poursuivre dans la voie adoptée dès avant la mort d'Andropov, même si celle-ci ne peut conduire qu'à une impasse comme c'est le cas dans les relations Est-Ouest. Parfois, le goût du risque n'est même pas suffisant pour continuer dans une ligne même peu aventureuse suivie auparavant. C'est ainsi que l'équipe actuelle n'a pas eu l'énergie de poursuivre les conversations sino-soviétiques pourtant engagées maintenant depuis plus d'une décennie.

On peut mettre en rapport avec cette même situation un autre fait récent de grande portée et lourd de conséquences qui ne se sont peut-être pas encore toutes manifestées, la récente intervention de l'URSS dans les relations interallemandes. Il y a quelques semaines encore, les diplomates de l'Allemagne de l'Est disaient clairement que l'un des acquis de la politique interallemande et, ajoutaient-ils, un mérite de la diplomatie des deux Etats allemands étaient d'avoir rendu les relations entre eux "krisenfest", c'est-à-dire résistantes aux perturbations qui pouvaient survenir dans les rapports Est-Ouest. On avait réussi, disaient-ils, à isoler le facteur interallemand du complexe mondial environnant et on n'en cachait pas sa satisfaction. Or, c'est précisément à cette sorte de mise entre parenthèses de la situation allemande que le pouvoir soviétique vient de s'en prendre directement, en affirmant la thèse diamétralement opposée que les rapports interallemands ne peuvent pas être séparés du contexte mondial. On s'interroge sur les motifs de ce coup direct porté à une situation qui, pour une fois correspondait si évidemment (trop évidemment peut-être) au souhait commun des deux Etats allemands. A défaut d'intention plus précise et plus dangereuse qui pourrait se révéler encore, on aura à retenir en tout cas que, dans la situation globale de gel des relations Est-Ouest que l'URSS souhaite instaurer actuellement, elle n'est pas prête à supporter des sortes de microclimats plus cléments, des zones locales de relatif réchauffement.

Alors que nous avons jusqu'à présent à analyser les effets de la dynamique Est-Ouest sur le reste du monde, nous ne sommes pas loin cette fois-ci d'avoir à analyser les effets d'une paralysie ou d'un blocage, tâche sans doute plus difficile encore et plus ingrate. En abordant cette partie de notre sujet, il convient de rappeler que les possibilités d'action de chacune des superpuissances sur un autre acteur de la politique internationale dépendent à l'évidence du type de relation de cet acteur avec la superpuissance adverse. Il existe à cet égard certaines règles empiriques qu'on peut tenter de formuler. Sous réserve de ne pas s'en prendre aux alliés directs de l'autre superpuissance, chacune d'entre elles peut agir directement contre tout adversaire de son choix sans s'exposer à une riposte directe de sa rivale. Comme corollaire de cette première règle, on peut constater que l'usage par l'une des superpuissances d'alliés ou de satellites comme instruments contre un autre Etat entraîne, pour celui qui se prête à ce rôle, le risque d'une riposte directe de la superpuissance adverse, sans qu'il puisse compter sur la protection de celle pour le compte de laquelle il a agi.

Ces règles remontent à tout prendre à l'époque de la guerre de Corée, où l'action de cet instrument de l'Union soviétique qu'était la Corée du Nord a amené la riposte directe des Etats-Unis sans que l'URSS intervienne directement à son tour. L'instrument a fait les frais de l'opération et l'URSS a été alors jusqu'au maximum de ce qu'elle pouvait en recourant à un autre intermédiaire, le plus gigantesque de ses alliés d'alors, la Chine, pour venir en aide à la Corée.

Les Etats-Unis viennent à leur tour de recueillir le bénéfice des règles précitées dans l'affaire de Grenade, où ils ont pu liquider un régime qui les gênait sans crainte de réaction de l'URSS, de même qu'ils en avaient déjà bénéficié dans les deux décennies précédentes au cours de la guerre du Vietnam. Pareillement, la Chine en a été bénéficiaire lorsque le Vietnam, instrument de l'URSS, s'en est pris au Cambodge. La Chine avait pu alors passer à l'action directe contre le Vietnam sans craindre une réplique

de l'URSS. On remarquera en passant que cette sorte d'immunité de la Chine devrait, si les règles que nous avons tenté de formuler sont justes, s'expliquer soit par le fait que la Chine aurait été considérée comme un allié direct des Etats-Unis, bénéficiant de leur protection en toute circonstance, ce qui n'est pas le cas, soit par le fait qu'en raison de sa taille et de sa population, elle a d'ores et déjà le statut de grande puissance.

Il est bien évident que les règles précitées jouent à plus forte raison encore lorsqu'une des grandes puissances s'en prend à un Etat qu'à tort ou à raison, elle considère appartenir à son propre groupe ou à sa zone d'influence. L'URSS en a bénéficié lorsqu'elle s'est lancée dans l'entreprise d'Afghanistan. Elle n'a eu à aucun moment à craindre une réaction directe des Etats-Unis.

Au cours de la période que nous passons en revue, c'est évidemment l'affaire de Grenade qui a fourni la meilleure illustration des règles que nous avons tenté de formuler. On peut dire que l'initiative des Etats-Unis contre Grenade n'a somme toute pas été mal accueillie à Moscou. C'est là le genre d'entreprise que l'Union soviétique comprend et admet puisqu'elle ne manquerait pas d'agir de même dans des circonstances comparables. L'affaire de Grenade n'est pas mentionnée dans la propagande soviétique comme l'un des éléments de la détérioration de la situation internationale et, comme un observateur l'a remarqué, cette affaire a finalement été commentée plus sévèrement chez certains neutres et non-alignés que dans le bloc soviétique. Pareillement, l'intervention à Grenade a servi de net avertissement à Cuba et au Nicaragua. On voit ici l'illustration de ce que nous avons tenté de formuler, tout à l'heure: l'Etat qui sert d'instrument à une grande puissance dans une action contre un Etat tiers s'expose à la réplique de la grande puissance adverse sans pouvoir espérer la protection de celle au profit de laquelle il a agi. Le Président Reagan a très nettement fait sentir cette réalité à Cuba et au Nicaragua et il a obtenu que ces deux Etats observent au moins les apparences d'une certaine réserve dans leurs activités contre le Salvador. On peut relever d'ailleurs que le rôle de Cuba et du Nicaragua dans l'af-

faire du Salvador a passé par des phases alternantes d'engagement et de réserve. L'impression générale qui s'en dégage est que l'URSS, qui supporte déjà un lourd fardeau à entretenir Cuba et le Vietnam, évite de devoir souscrire des engagements analogues en faveur du Nicaragua et ne souhaite pas qu'apparaissent en Amérique centrale de nouveaux clients pareillement coûteux. Son influence se fait donc sentir le plus souvent dans le sens de la modération.

Nous en arrivons aux conflits qui n'impliquent pas de proches alliés de chacune des deux superpuissances et qui ne jouent donc pour elles qu'un rôle périphérique. Nous avons constaté, à des occasions précédentes, la réserve que les Etats-Unis et l'URSS se sont imposée dans le conflit entre l'Iran et l'Irak et nous y avons vu une décision sage, prise pour éviter une aggravation du conflit qui ne serait dans l'intérêt de personne. Il reste qu'avec la prolongation de cette guerre et l'affaiblissement un moment sensible de l'Irak, le soutien indirect de l'Est comme de l'Ouest s'est déplacé en faveur de ce pays, puisque ni un côté ni l'autre n'a finalement intérêt à une extension du fondamentalisme chiite, qui se pose en adversaire des deux formes de civilisation (de son point de vue) occidentale que sont le libéralisme et le communisme.

Dans le conflit du Proche-Orient, les Etats-Unis n'ont guère agi, alors qu'ils en auraient sans doute eu les moyens et qu'on aurait attendu davantage de leur part, tandis que l'URSS aurait voulu agir mais qu'elle n'en avait pas les moyens. L'anéantissement presque instantané, en 1982, des moyens militaires qu'elle avait mis à disposition de la Syrie (de façon paradoxale d'ailleurs, sans que cela n'eût été ni précédé ni suivi d'hostilités ouvertes entre les deux pays concernés) a montré la difficulté pour l'Union soviétique de marquer sa présence dans la région. Depuis lors, l'impression qui s'esquissait depuis quelques années qu'elle était mise à l'écart du jeu n'a fait que se confirmer. Son récent appel pour un règlement négocié multilatéralement ne fait que confirmer combien elle est dépourvue d'autres moyens.

Un autre conflit, qui a le Tiers monde pour théâtre, celui qui oppose plus ou moins directement l'Afrique du Sud à l'Angola et au Mozambique, a marqué un début d'évolution vers une solution pacifique. L'influence radicalisante de Cuba et peut-être aussi de l'Union soviétique n'a pas pu retenir les présidents Dos Santos et Machel sur cette voie. Les impératifs économiques l'ont ici emporté finalement sur les choix politiques. Si les succès de l'Afrique du Sud devaient marquer une consécration de l'apartheid, on le déplorerait. Si ces succès mêmes pouvaient faciliter une évolution du régime, on s'en féliciterait.

La conclusion qui me paraît s'imposer et qu'en dehors du groupe des Etats qui lui sont directement soumis, l'Union soviétique n'a finalement qu'une influence relativement faible, même sur les Etats qui se déclarent proches d'elle. La même chose vaut à plus forte raison encore pour les Etats-Unis qui, eux, n'ont pas de satellites. Nous avons déjà constaté à l'une de nos précédentes conférences cette évolution du monde vers des structures multipolaires, où chacun, même le plus petit, revendique le droit de faire lui-même ses guerres et ses paix. Les moyens de pression des grandes puissances n'ont certes pas diminué mais, si puissants soient-ils, ils ne peuvent empêcher que des Etats, même très secondaires, ne se donnent à leur tour des moyens militaires, même limités, ce qui entraîne automatiquement le pouvoir de décider, de l'usage à en faire, même au risque de déplaire à tous.

J'ai peu à ajouter à ce que je vous disais à cet égard il y a deux ans et vous me permettrez de le rappeler: "A notre époque, le signe de la puissance vraiment supérieure est que ses moyens restent inemployés. Dans cette optique, le recours aux armes procéderait chez ceux qui le décident de l'impression juste ou fausse, mais en tout cas imprudente, que les conflits où ils s'engagent ne sont pas assez essentiels pour déborder nécessairement en crises globales ou du moins qu'ils offrent à la diplomatie, surtout à la diplomatie des autres, la possibilité de les contenir".

Résumé des débats

Les relations Est-Ouest sont actuellement dominées par les rapports entre l'URSS et les Etats-Unis, rapports conflictuels qui ont tendance à se globaliser et, par conséquence, à se répercuter aussi sur les forums multilatéraux (ONU, CSCE).

Du côté soviétique, on constate la paralysie prolongée dans le mécanisme de la prise de décisions. Cet immobilisme est le résultat d'une série de facteurs. Il émane de la crise de succession au Kremlin, d'une phase de transition prolongée, de l'existence supposée de plusieurs factions au sein du régime collectif et des graves problèmes économiques. De plus, l'attitude ferme de Reagan ainsi que l'ensemble de la politique américaine à l'égard de l'URSS, ont poussé la direction soviétique à adopter une position de refus.

Dans le contexte actuel des relations Est-Ouest, il semble peu probable que la situation s'améliorera de façon considérable après les élections présidentielles américaines au mois de novembre.

La réaction de l'Ouest, notamment des pays de l'OTAN, à cet immobilisme s'insère dans le contexte d'une préoccupation plus vaste, à savoir la nécessité, après avoir trop longtemps négligé les rapports avec les pays de l'Est, de ranimer le dialogue avec ces pays sans pour autant susciter trop d'espoir.

Les Etats-Unis semblent s'être remis de leur crise d'identification et avoir décidé de n'aborder des négociations avec l'URSS que sur la base d'une position de force. Il faut noter toutefois que Washington ne parle plus d'une "supériorité stratégique", comme c'était encore le cas en 1983, mais plutôt du "maintien de la supériorité technique".

Malgré les tendances isolationnistes relevées aussi bien dans la "gauche démocrate" que dans la "droite républicaine" américaines, les Etats-Unis ne semblent pas songer à se dégager de leurs responsabilités vis-à-vis de l'Europe. Il faudra toutefois que l'Europe contribue pour une juste part aux efforts de défense. L'objectif principal restera le maintien d'une politique

- 14 -

de dissuasion par des moyens conventionnels et nucléaires, ce qui semble actuellement être mis en question par les "mous" du Pacte Atlantique.

Le danger d'un affrontement entre les Etats-Unis et l'Union soviétique n'est, pour l'instant, pas très probable. On observe plutôt la tendance à l'Ouest de vouloir reprendre le dialogue avec l'URSS. Cette reprise devra, cependant, se faire de façon moins exigeante; il faudrait plutôt susciter des convergences en développant les sujets de moindres divergences, tels que la non-prolifération du nucléaire, le désarmement (secteur des armes conventionnelles et chimiques), la guerre du Golfe, la question de la Namibie.

Dans le contexte de la traditionnelle problématique Est-Ouest, la récente intervention de l'Union soviétique dans les relations inter-allemandes a marqué un durcissement inattendu, sorte de rappel à l'ordre, dont on ne prévoit pas encore toutes les conséquences. Il s'en dégage l'impression que les relations entre les deux Allemagnes sont arrivées à leur apogée ou l'ont même déjà dépassé: la "question allemande" subsiste. Quant à l'URSS, le souci de l'intégrité du bloc et de son impénétrabilité face au danger occidental semble avoir momentanément relayé au deuxième plan la question du désarmement qui a monopolisé les relations Est-Ouest ces dernières années.

PRINCIPAUX FOYERS DE CRISE

P R O C H E - O R I E N T

PRINCIPAUX Foyers de crise

Proche-Orient

Exposé introductif de M. l'Ambassadeur J. Cuendet

J'ai successivement passé quatre ans en Egypte, quatre ans au Secrétariat politique, où près de 40 % de mon temps étaient consacrés au Moyen-Orient, plus deux ans au Liban, et je continue à être surpris et dérouté par le déroulement des événements dans cette région particulièrement importante, pour notre pays également. En ce moment, le spectacle qu'offre cette partie du monde est celui d'une certaine désolation politique. Cette désolation n'est pas seulement due aux événements balistiques qui sont encore assez nombreux, mais aussi à un certain sentiment d'impuissance, de découragement qui semblent avoir saisi à peu près tous les acteurs. Nous observons du côté du conflit israélo-arabe deux "ruines majestueuses", déjà un peu oubliées, que sont la Déclaration de Fez et le Plan Reagan. Les efforts des médiateurs variés qui se sont succédé dans les capitales aux prises dans le conflit du Golfe n'ont jusqu'à présent pas réussi à faire progresser la solution de ce conflit. En ce moment, on se tire un peu d'affaire en disant qu'il faut attendre la solution de la crise politique en Israël et les élections américaines. Mais en fait, on doit constater que les efforts pour arriver à une solution globale ont pratiquement cessé, et il est difficile de savoir quand ils reprendront. L'administration américaine elle-même a cessé de s'intéresser à cette question bien avant d'être prise dans le tourbillon électoral. Il est symptomatique de voir que l'intérêt se concentre sur un incident mineur, bizarre mais tout de même très significatif qui est celui des mines de la Mer rouge. J'y reviendrai d'ailleurs.

Les Palestiniens, dont le vieux problème nous occupe déjà depuis des dizaines d'années, sont en train de subir le sort que M. Boutros-Ghali craignait pour eux et dont il ne cessait de me parler lors de nos rencontres: on les a oubliés. On les a oubliés, comme les Afghans, précisait M. Boutros-Ghali. M. Arafat essaie de recoller les débris de l'OLP, mais tout cela se déroule dans l'indifférence générale. La population palestinienne a perdu le peu d'espoir qui lui restait, face à la politique d'implantation du gouvernement israélien, dont le sens est, en ce qui me concerne, impossible à saisir, et dont le résultat est d'empoisonner encore davantage l'atmosphère. Les Etats arabes, eux, sont fascinés par le conflit du Golfe et ne témoignent même plus leur

solidarité à leurs frères palestiniens. Faute de pression extérieure, Israël peut être conduit à croire que le problème est liquidé alors qu'il peut encore susciter de brutales réactions, non seulement en Palestine, mais dans les pays arabes dont une partie de la population, surtout la jeunesse, s'est distancée de ses dirigeants sur cette question. C'est en fait un feu qui couve sous la cendre et qui est prêt à renaître, surtout au souffle du fondamentalisme ou éventuellement d'un autre mouvement extrémiste. En attendant, on assiste en Palestine à l'exode des éléments les plus actifs, les plus dynamiques et qui sont aussi malheureusement les plus favorables à l'Occident.

Au Liban, l'échec de la politique américaine a favorisé le retour de l'anarchie qui n'est aujourd'hui freinée que par l'influence syrienne, devenue ainsi, à la surprise générale, le seul facteur d'ordre qui existe encore dans le pays. Israël, qui avait suscité l'espoir d'une élimination des éléments armés, a commencé par affaiblir les modérés en signant un traité combattu par la gauche et par les Syriens, puis par laisser le champ libre à cette même gauche pour détruire le traité. Les Américains, qui s'étaient fortement engagés pour le traité, ont tout d'un coup cessé de le défendre. La force multinationale, à l'origine un simple expédient politique né de l'invasion israélienne, était devenue, et c'était évidemment pour elle une cause de péril, un facteur de stabilité au Liban et même dans le Proche-Orient. Par les erreurs militaires et la faiblesse de l'administration Reagan, elle a été éliminée. Les conséquences s'en font aujourd'hui sentir jusque dans le Golfe et, à mon avis, même au-delà, comme nous le verrons plus loin. L'anarchie au Liban est, selon moi, destinée à durer. Elle ne va pas dépasser certaines limites parce que ce n'est pas dans l'intérêt de la Syrie. Mais la Syrie n'est pas non plus intéressée à un Liban prospère. Israël ne peut plus, ni intervenir, ni se retirer, à moins de renoncer aux garanties de sécurité qu'il souhaite obtenir depuis son invasion.

En ce qui concerne le conflit irano-irakien, nous constatons qu'il y a eu une activité très considérable et pas très productive sur le plan de la diplomatie. En fait, le problème se ramène à deux éléments : le premier élément, c'est celui des compensations qui devront être concédées aux Iraniens pour qu'ils acceptent la paix. Le principe de ces compensations est acquis et on est en train de marchander sur leur contenu exact. L'autre aspect ouvre des perspectives toutes diffé-

rentes. C'est l'animosité, politique ou réelle, de M. Khomeini contre le gouvernement de M. Saddam Hussein. En fait, cette animosité pourrait se résoudre à un accroissement du montant des compensations. Ce serait donc une animosité de négociation. Si j'en crois mon témoin no 1 en ce qui concerne le Moyen-Orient, M. Boutros-Ghali, observateur extrêmement avisé, et doué d'une certaine distance puisqu'il n'est pas lui-même musulman, M. Khomeini ne serait pas disposé à un accommodement. Il le croit toujours attaché à l'idée de ce que lui-même appelle la révolution islamique et qui est en réalité une propagation de sa propre version de l'islam dans cette communauté religieuse. Il y a des missionnaires qui sont à l'oeuvre jusqu'en Afrique occidentale pour obtenir ce résultat. Evidemment, un changement radical de l'équilibre dans la région du croissant fertile, favoriserait énormément la diffusion des doctrines de M. Khomeini. La majorité de la population de cette région est sunnite, mais le sunnisme est en déclin. Ce que nous connaissons du passé de l'islam ne permet pas d'écarter de profondes transformations de la composition des relations entre les différents mouvements islamiques dans cette région, y compris des conversions plus ou moins spontanées au chiisme. J'aimerais mentionner là des discussions fort intéressantes que j'ai eues cet hiver à ce sujet avec des Egyptiens, des Syriens et des Libanais. Ces perspectives ont évidemment, pour nous quelque chose d'un peu surprenant. Ce n'est pas dans ces catégories politiques que nous sommes habitués à penser. Il ne faut pas oublier que dans l'histoire de la communauté musulmane, elles ont toujours joué un rôle extrêmement important. Toutes les revendications politiques avaient une coloration religieuse et étaient liées à des réformes dans ce domaine. Cela avait une raison pratique très simple, c'est que le Coran interdit aux musulmans de se combattre. Par conséquent, si on prend les armes contre d'autres musulmans, on doit être en mesure de le justifier sur le plan religieux.

Je vais peut-être dire deux mots des mines : il s'agit naturellement d'un événement assez grave. C'est une démonstration supplémentaire des conséquences que peut avoir une certaine tolérance à l'égard de l'anarchie dans le domaine international. La dissémination de mines dans une mer libre, comme elle a été opérée par un bateau inconnu, et là je m'étonne de la carence totale des services de renseignements occidentaux, est une nouvelle étape, dirais-je, dans la destruction de l'ordre international. Je crois que nous devons prendre conscience des

facteurs qui ont pu contribuer à permettre un événement de ce genre. Le premier facteur, c'est l'emploi de mines au Nicaragua par les Etats-Unis. Je ne fais aucun parallèle direct entre les deux événements. Mais nous savons que malheureusement, dans l'ordre international, ce sont les mauvais exemples que l'on suit plutôt que les bons. L'autre facteur, c'est à mon avis, le prestige déclinant des Etats-Unis après l'affaire de Beyrouth. Nous avons alors assisté à des manifestations de terrorisme dans le Golfe, manifestations qui ont terrorisé, si on peut le dire, les gouvernements locaux. Ceux-ci sont évidemment effrayés par les idées de M. Khomeini. A mon avis, les mines, quelle que soit leur provenance, sont une nouvelle étape de l'escalade anti-américaine dans cette région, escalade qui est précisément rendue possible par l'absence de réaction de la part de l'administration américaine. Je crois que c'est un élément que nous ne devons pas perdre de vue.

Il est utile de replacer ces événements dans un contexte Est-Ouest parce que l'URSS, bien qu'elle soit extrêmement discrète, est loin d'être absente. Elle dispose d'implantations militaires extrêmement puissantes en Syrie. Ces implantations ont des équipages soviétiques. Elles sont entièrement contrôlées par l'Union soviétique et soustraites à la souveraineté syrienne. Il s'agit donc d'une présence soviétique militaire, camouflée, mais assez redoutable. Quel est le sens de cette présence ? L'Union soviétique a pu assister au déclin de son influence dans la région depuis une dizaine d'années. Successivement, tous ses alliés lui ont tourné le dos, à la seule exception de la Syrie. Un des derniers à disparaître, et l'URSS en est elle-même en bonne partie responsable, a été l'OLP qui était un pion très utile en beaucoup de circonstances à la diplomatie soviétique. Celle-ci préconise maintenant le retour à la Conférence de Genève, le vieux cheval de bataille des progressistes du Moyen-Orient. Personnellement, je pense que c'est une solution qui n'a aucune chance d'être réalisée pour le moment. Le marasme que j'ai décrit tout à l'heure et la déliquescence politique de la Ligue arabe et du monde arabe en général, exclut la possibilité d'initiative de grand style sur le plan diplomatique. Toutefois, quand nous parlons du conflit Est-Ouest, nous ne devons pas exagérer la présence des grandes puissances. Pour l'instant, l'URSS essaie d'empêcher toute solution qui n'aurait pas son approbation explicite et de faire comprendre que rien ne peut se faire sans elle. Nous avons vu que les Etats-Unis sont assez découragés, ce qui s'est manifesté en particulier

par le fait que le président Reagan n'a pas désigné de nouveau négociateur au Moyen-Orient. Il a donc en quelque sorte retiré son épingle du jeu. Et les exercices stratégiques auxquels on se livrait il y a quelques années sur le sujet de la "Rapid Deployment Force" ont, semble-t-il, passablement perdu de leur intérêt. La situation au Moyen-Orient peut néanmoins nous apporter quelques idées instructives en ce qui concerne le conflit Est-Ouest. Ce dernier nous préoccupe, surtout en raison de l'accumulation d'énormes capacités de destruction dans une région proche de nos frontières, sans qu'on puisse dire, et en particulier à l'époque actuelle, qu'il embrasse la terre entière. Il est significatif à cet égard que le conflit irako-iranien soit soustrait au conflit Est-Ouest. Il est également significatif que l'un des événements les plus importants qui se soient produits au cours de ces dernières années ait été la révolution iranienne suivie du deuxième choc pétrolier. C'est un événement qui est totalement étranger au conflit Est-Ouest comme le serait sans doute un troisième choc pétrolier, dont les conséquences seraient tout à fait imprévisibles. Par conséquent, je pense que tout en gardant un oeil sur ce conflit, qui peut avoir à tout moment des conséquences dévastatrices, nous ne devons pas manquer de vigilance à l'égard d'autres foyers de tension.

Je vais terminer par quelques remarques sur l'Egypte et le Soudan, où je fus accrédité ces dernières années. Comme ailleurs dans le monde islamique, ces deux pays sont actuellement confrontés au problème de la place exacte que la religion devrait occuper dans leur société. Ce problème est la conséquence d'une longue évolution. Il est simplement devenu plus aigu parce que, face au processus de modernisation, il se pose en termes très concrets à tous les individus. Nous assistons à des tentatives de le résoudre, mais ces dernières sont malheureusement compliquées par la situation politique. Or, lorsque la situation politique est mauvaise, la tentation d'appliquer des solutions extrêmes est naturellement très forte. C'est ce que nous avons vu au Soudan. Nous y voyons un despote, arrivé au pouvoir sous le signe du progressisme le plus avancé, qui, se sentant menacé, s'appuie, pour imposer des réformes brutales dans le sens du fondamentalisme le plus outrancier, sur une petite secte, pas du tout représentative du tempérament et de la mentalité du peuple soudanais. En Egypte, il existe une menace de réforme de ce genre. Les textes de lois sont prêts dans un tiroir. Les professeurs

de loi avec qui j'ai parlé m'assurent que si on les en sort, ils passeront sans aucune résistance. Ils ont la même substance que ce qui a été réalisé au Soudan depuis quelques mois. Mais comme l'Egypte a la chance de jouir d'une stabilité politique plus grande et que le régime a été capable de se consolider par des élections qui étaient dans le fond assez démocratiques, le danger est en ce moment moins grand qu'il ne l'était au Soudan. Comme ami de l'Egypte, j'exprime l'espoir qu'il le restera.

Exposé introductif de M. l'Ambassadeur P.-Y. Simonin

Dans le peu de temps qui m'est imparti, force est de me borner à une série de propositions nécessairement sommaires - ordonnées autour de 3 axes : Liban, Egypte, Jordanie - qui ne sauraient appréhender, comme il conviendrait, la complexité des réalités moyen-orientales, vue de Tel-Aviv.

A commencer par cette constatation, évidente, qui à elle seule ne fournit pas une explication générique, mais représente un facteur déterminant dans l'évolution récente de la région.

A savoir :

l'éclipse des Etats-Unis en tant qu'acteur de la scène régionale (sans doute la faillite la plus patente de la politique étrangère de l'Administration Reagan). Le prestige de Washington a subi au Liban une atteinte sévère dont il mettra du temps à se relever. Avec le retrait des Marines de Beyrouth, le Moyen-Orient est comme sorti des préoccupations américaines.

Ce coup porté à la crédibilité diplomatico-militaire des Etats-Unis :

- offre à Moscou non seulement de consolider sa position en Syrie et d'effectuer, à des degrés variés, sa rentrée en Egypte, en Irak, mais d'enfoncer de nouveaux coins dans le camp arabe pro-occidental (Jordanie, Koweït, sans mentionner le Liban). L'idée d'une Conférence internationale du type Genève, avec participation soviétique, refait surface et trouve un écho au Caire, à Damas et plus récemment à Amman.
- entame de toute évidence les capacités médiatrices de Washington dans le conflit israélo-arabe et réduit quasiment à néant son pouvoir de levier sur Israël. Jamais peut-être des considérations pré-électorales américaines n'auront eu une incidence aussi lourde de conséquences sur une région.

De cet état de fait, le gouvernement sortant de M. Shamir (qui, par ailleurs, peut se targuer à raison d'une sensible amélioration de ses relations, au titre de la coopération économique et militaire, avec les Etats-Unis) ne pouvait évidemment que s'accomoder, dans une moindre

mesure s'agissant de ses relations avec l'Egypte, mais fort aisément en revanche en ce qui concerne le problème palestino-jordanien et celui de l'autonomie.

Il n'est guère téméraire de prétendre qu'avec la situation apparemment inextricable d'extrême fragmentation dans laquelle Israël vient de se placer lui-même avec le scrutin d'il y a un mois, toutes les conditions sont réunies pour consolider l'immobilisme et favoriser la paralysie.

La conjonction de ces deux facteurs - l'"exit" américain et les incertitudes israéliennes - augure assurément mal d'un progrès dans le règlement à terme des conflits persistants de la région.

A. Le Liban

A propos du Liban quelques constatations :

1. Israël n'a pas fini de payer le prix de son chimérique dessein de juin 1982. Deux ans après l'opération "Paix pour la Galilée", l'armée israélienne campe dans la Beeka et reste piégée au Sud-Liban, sans perspectives immédiates d'en sortir. L'occupation dresse contre elle de nouveaux adversaires (chiites) qui se substituent à l'ennemi d'hier (l'OLP) et dont la résistance se systématisse et s'intensifie. En vain Jérusalem cherche-t-elle, en s'appuyant sur l'alléatoire ASL, à créer des conditions de sécurité suffisantes permettant un retrait, même partiel. Le bilan est lourd : près de 600 tués à ce jour, un coût d'un million \$ quotidiens. Diplomatiquement, il ne l'est pas moins, car le Liban continue à représenter l'obstacle majeur à tout déblocage des problèmes que confronte Israël.
2. A l'allusion évanouie de s'imposer comme super-puissance régionale en succèdent d'autres :
 - le démantèlement de l'OLP militaire - un de ses objectifs avoués et pratiquement atteint - n'a pas entraîné l'élimination de l'organisation (même divisée) comme facteur de l'équation moyen-orientale.
 - les efforts obstinés de Jérusalem de sauvegarder une simple "normalisation" avec Beyrouth, après le redimensionnement post-sharonien, s'effondrent. La faillite d'une paix intolérable à Damas, est consommée en mars avec l'abrogation de l'accord de mai 1983

et avec l'évacuation de son dernier vestige, la "Légation" israélienne à Dbayeh, il y a quelques semaines : Israël n'a plus d'interlocuteur au Liban que lui-même.

3. Cet échec n'a pas seulement illustré les limites des options militaires d'Israël : son incapacité de retirer du Liban le moindre avantage politique et d'empêcher la Syrie d'y récolter les siens (entre autres, l'objectif de faire reconnaître, tacitement par Israël, la légitimité de ses intérêts dans ce pays), aura sensiblement modifié l'équilibre du Moyen-Orient. L'émergence de Damas comme facteur dominant et courtier obligé sur la scène libanaise est obvie. Aujourd'hui plus qu'hier, toute solution (à commencer par le retrait israélien) passera obligatoirement par Damas.
4. Israël n'en reste pas moins la première puissance militaire dans la région. La Syrie, candidate à la parité militaire, est aujourd'hui seule capable de défier Israël, mais, à court terme, il n'est pas probable qu'elle s'aventure sur cette voie. A plus longue échéance, nombre d'experts israéliens tiennent cependant un affrontement pour inévitable.
5. De toutes les questions à propos desquelles le Likoud et le Front travailliste s'affrontent présentement dans leur recherche, lourde d'arrière-pensées, pour dénouer la crise gouvernementale, celle du Liban est la moins controversée. Le consensus existe sur l'impératif de sécurité sur les marches du Nord et sur un retrait rapide de Tshal. Seule différence : les Travaillistes préconisent la fixation d'un horaire précis de désengagement (6 à 9 mois).

B. L'Egypte

1. Avec l'Egypte, ce qu'il est convenu d'appeler la "paix froide", persiste. Du Traité historique de 1979 ne subsiste que la lettre mais l'esprit s'en est évaporé. Le symbole de la vacance du siège ambassadorial égyptien à Tel-Aviv est là pour l'attester.
2. La responsabilité de ce gel, Jérusalem la fait formellement porter à l'Egypte dont on reproche de multiplier à dessein les exigences d'une normalisation. Le retrait du Sud-Liban n'apparaît pas ou plus comme condition suffisante, sans une relance des négociations sur l'autonomie (avec l'inclusion des Jordaniens et des Palestiniens)

et sans des progrès dans le contentieux de Tabah. Le gouvernement israélien sortant sait qu'une normalisation avec l'Egypte n'est atteignable qu'au prix d'une relance du problème palestinien et partant de concessions diamétralement opposées à ses concepts idéologiques fondamentaux. A tout peser, pensait-on "in petto" à Jérusalem, la paix ne vaut pas d'être trop réchauffée. (Sur ce point, les Travailleurs défendent la thèse opposée).

3. En vérité, le gouvernement sortant de M. Shamir - qui, faut-il le rappeler, avait, comme son Ministre de la Défense Arens, voté contre le Traité de paix - n'a jamais accordé véritablement crédit à la sincérité égyptienne. La quête du Président Mubarak d'une réintégration dans le camp arabe devait confirmer Israël dans son impression d'avoir été leurré et ajouter à sa frustration, à la fois réelle et feinte. Une haute personnalité israélienne me faisait récemment la remarque que l'Egypte portait indirectement la responsabilité du glissement à droite de l'électorat israélien : Le Caire a renforcé cette frange de la population qui, à aucun prix, ne tolérera que le "marché de dupes" que fut la restitution du Sinai se répète avec la Jordanie à propos des territoires de Cisjordanie et de Gaza.

C. La Jordanie

1. Entre les options maximalistes - annexion "de jure" par Israël des Territoires ou création d'un Etat palestinien indépendant - les solutions intermédiaires au sujet du problème palestinien sont innombrables, qui vont du Plan Allon de colonisation limitée (plate-forme de base aujourd'hui encore du Front travailliste) aux vagues propositions d'autonomie de Camp David, en passant par le léthargique Plan Reagan. L'affaire libanaise et l'éclipse américaine, en détournant l'attention de ce qui demeure au coeur même du conflit israélo-arabe, ont incontestablement favorisé encore la tendance vers la première de ces solutions extrêmes.
2. Libre de contraintes extérieures et peu contesté à l'intérieur, où l'extrémisme fondamentaliste juif n'est pas jugé intolérable "stricto sensu", le gouvernement Likoud n'a pas lâché prise dans les Territoires et a accéléré systématiquement et délibérément son programme d'implantations aux accents aussi politiques que mythiques, même après les élections. De sorte que l'on peut se demander si un point de non-retour n'a pas été atteint. En d'autres termes, sauf dans l'hypothèse peu probable d'une reconduction d'une majorité conduite

par le Likoud, qui empirerait la situation, il me paraît douteux que le gouvernement israélien de demain puisse, au mieux, faire autre chose que gérer le "statu quo", avec quelques aménagements. La marche du processus paraît d'autant plus irréversible qu'un nombre croissant d'Israéliens ne conçoivent plus la restitution - fut-elle partielle - des territoires occupés en 1967. Sans parler de Jérusalem qui, aux yeux de tout Israélien, demeure strictement non-négociable.

3. Dans quelle mesure, dès lors, l'offre d'un dialogue sans préconditions avec la Jordanie et le compromis territorial, préconisé par les Travailleurs en échange de la paix et présenté par eux comme unique alternative à l'immobilisme likoudien, sont-ils viables ? (à supposer encore que le roi Hussein - et Yasser Arafat - soient preneurs d'une offre n'englobant pas la totalité de la Cisjordanie). La question paraît sans doute plus académique aujourd'hui qu'à la veille des élections du 23 juillet.

La perspective d'une approche franchement plus souple sinon plus pragmatique s'est, en tous cas, estompée avec le demi-échec de M. Pérès. Dans les circonstances actuelles, il est malaisé de dire, d'autre part, si le demi-succès de M. Shamir permettra à Israël de poursuivre une politique aussi totalement intransigeante que par le passé. Le Likoud a toujours protesté, certes, de sa volonté de stabiliser ses relations avec Hussein, mais pas autrement que sur la base des frontières actuelles et de Camp David, à l'exclusion de toute autre (Résolutions 242 et 338 et, bien entendu, Plan Reagan).

* * * * *

Les inconnues hypothéquant le dénouement de la crise gouvernementale israélienne sont encore trop nombreuses - à l'heure où M. Pérès se voit offrir sa seconde et dernière chance - pour risquer des pronostics. On se hasarderait cependant, en conclusion, à ces quelques remarques :

1. La région va probablement connaître une nouvelle et longue période d'immobilisme diplomatique. Quel que soit le futur Premier Ministre, son mandat sera limité, en soi et peut-être aussi dans le temps. Il est peu certain qu'il soit en mesure (ou, selon le cas, disposé) de prendre des initiatives de paix importantes et conséquentes, ou simplement de répondre à celles que Washington pourrait éventuellement

lancer après l'échéance de novembre. Personnellement, je ne suis pas de ceux qui voient dans l'indéniable amélioration des relations américano-israéliennes - appelons-les "non-politiques" - un dessein caché de la Maison Blanche de se mettre en position pour mieux exercer sa pression sur Israël.

2. Une soi-disante relance des Dix apparaît moins probable encore. L'échec des Travailleurs a créé une désillusion dans les capitales européennes peu propice à l'action. De toute manière, la Communauté n'a pas de poids et ne trouve guère d'écho à Jérusalem depuis la Déclaration de Venise (dont elle a pris pourtant quelque distance).
3. Parmi mes autres collègues occidentaux, neutres ou non, le sentiment prévaut présentement que les espoirs déçus de leur chancellerie à l'annonce du scrutin du 23 juillet ne devraient pas inciter leur gouvernement à apporter une "Schützenhilfe" à Israël et aider à le sortir de son isolement. Il en eut été autrement avec une nette victoire travailliste.
4. Dans le camp adverse enfin, les Arabes restent dépourvus de moyens d'action, malgré le succès syrien au Liban. Les élections israéliennes ont certainement renforcé le pessimisme et la résignation des Arabes modérés, notamment ceux des Territoires, quant à une solution négociée. L'attention internationale portée au problème palestinien s'est érodé et les dissensions internes de l'OLP ont entamé le prestige de Yasser Arafat : un recours à la négociation globale pourrait contribuer à les restaurer. Mais les chances d'une conférence élargie, qu'elle trouve son inspiration à Moscou, à l'Elysée ou à Manhattan, sont à peu près nulles devant la double opposition de Washington et de Jérusalem.
5. Enfin, une dernière constatation s'impose : la future politique extérieure israélienne, quels qu'en soient les formulateurs, trouvera nécessairement ses limites, soit dans le compromis autour d'un dénominateur commun le plus bas (si la formule d'unité nationale devait prévaloir), soit dans l'impitoyable censure qu'exercera la formation rejetée dans l'opposition (dans l'hypothèse d'une coalition gouvernementale restreinte). Dans les deux cas, les gages d'un immobilisme semblent suffisants pour entretenir la préoccupation qu'inspire la situation dans cette région du monde.

Un net retour au pouvoir du parti de M. Pérès n'eut pas fondamentalement révolutionné les approches israéliennes et moins encore modifié profondément les données de l'équation moyen-orientale : c'est une illusion dont il faut, je crois, se garder (et à laquelle, personnellement, je ne puis m'adonner). Mais elle eut sans doute permis plus d'espoir en insufflant un style nouveau dans la politique de Jérusalem.

Un des motifs au profit du parti de M. Pärss n'est pas l'absence
 de révolutions les approches latérales et nous avons pu
 dire notamment les données de l'éducation moyen-orientale : c'est
 une illusion dont il faut, je crois, se garder car à l'avenir, par
 conséquent, je ne puis m'abandonner. Mais elle est sans doute certaine
 plus d'espérer en insistant sur les nouveaux dans la politique de
 l'avenir.

Zusammenfassung der Diskussion

In der an die Exposés anschliessenden Diskussion wurde zunächst auf die Auswirkungen der Spannungen zwischen Ost und West auf das "periphere" Gebiet des Nahen Ostens und Nordafrikas hingewiesen. Dabei wurde insbesondere hervorgehoben, dass es der Sowjetunion gelungen sei, trotz oder gerade wegen des syrischen Libanon-Fiaskos von 1982 vermehrt in Syrien Fuss zu fassen. Auch der Abschluss eines Waffenlieferungsabkommens zwischen der UdSSR und Kuwait sei ein Alarmzeichen. Am Beispiel Algeriens wurde aufgezeigt, dass die anhaltende Ost-West-Problematik von gewissen Drittweltländern sehr bedauert wird, da sie vom Nord-Südkonflikt ablenkt. Diesem wird von Algerien erste Priorität eingeräumt.

Weiter wurde auf die Rolle Algeriens als Vermittler im Konflikt zwischen Iran und Irak hingewiesen. Algerien habe in dieser Beziehung keinerlei Illusionen, es bleibe aber disponibel.

Bezüglich Irans wurde betont, dass dieses Land offiziell eine Politik der Aequidistanz zum Westen und zum Osten vertrete. Die Wirklichkeit sei jedoch nuancierter. Zwar sei nach wie vor eine grosse Anzahl Techniker, die ihre Ausbildung in den USA genossen hätten, von ihrem Aufenthalt im Westen geprägt. Die Nähe der UdSSR, die im übrigen Iran gut kenne, bewirke jedoch, dass die Interessen dieses Landes von den iranischen Führern durchaus berücksichtigt würden und sowjetischen Empfindlichkeiten Rechnung getragen werde.

Die Beurteilung der Rolle Syriens, wie sie einleitend skizziert worden war, erfuhr insofern eine Korrektur, als die relative Ruhe, die im Libanon herrscht, den Bemühungen Hafiz al-Asads zugeschrieben wurde. Es wurde die Ansicht vertreten, dass Damaskus wirklich an einem befriedeten Libanon (natürlich unter syrischer Dominanz) gelegen sei, und dass es vorläufig keine Alternative zu Syrien gebe, um dieses Ziel zu erreichen.

Zusammenfassung der Diskussion

In der in die Sprache geschriebenen Diskussion wurde zunächst auf die Auswirkungen der Spannungen zwischen der und dem auf das "politische" Gebiet des Nahen Ostens und Nordafrikas hingewiesen. Dabei wurde insbesondere hervorgehoben, dass es der Sowjetunion gelingen sei, trotz ihrer gerade wegen der syrischen Libanon-Fürsorge von 1982 verbotlich in Syrien Truppen zu lassen. Auch der Abbruch einer kollektiven Sicherheitsstrategie zwischen der UdSSR und Kuwait sei ein Alarmsignal. Im Hinblick auf die Algerien-Frage wurde ausgeführt, dass die arabische Ost-West-Praxis nicht von westlichen Interessen getrennt betrachtet werden kann, da sie von Nordafrika aus gesehen werden muss. Diesem wird von Algerien eine Priorität eingeräumt.

Weiter wurde auf die Rolle Algeriens als Vermittler in Konflikten zwischen Iran und Irak hingewiesen. Algerien habe in dieser Beziehung historische Erfahrungen, es bliebe aber dabei nicht.

Bezüglich Iran wurde betont, dass dieses Land offiziell eine Politik der Neutralität zum Westen und zum Osten verfolge. Die Wirklichkeit sei jedoch anders. Zwar sei nach wie vor eine gewisse Anzahl Terroristen, die ihre Ausbildung in den USA erhalten hätten, von ihrem Aufenthalt im Iran getrieben, die Höhe der UdSSR, die im Dritten Iran zur Kontrolle bedroht, dass die Interessen dieses Landes von den iranischen Führern durchwegs berücksichtigt würden und sowjetischen Kapitalistischen Bedrohungen entgegen stünde.

Die Bedeutung der Rolle Syriens, wie sie einleuchtend diskutiert werden vor, wurde ebenfalls als Korrektur, als die relative Ruhe, die im Libanon herrsche, den Beziehungen Halle als Akteure zugeschrieben wurde. Es wurde die Ansicht vertreten, dass Syrien wirklich ein zentraler Akteur im Libanon (nordöstlich unter anderem Libanon) gelte, und dass es verständig sei, Alternative in Syrien geben, im diesem Ziel zu bestehen.

- 33 -

PRINCIPAUX FOYERS DE CRISE

A M É R I Q U E C E N T R A L E

PRINCIPAL TYPES OF CASES

A REVISION OF THE

Einführungsreferate zum Thema "Krisenherd Mittelamerika"
der Herren Botschafter Wermuth und Kamer

I

Unter dem Titel "Die Konflikte in Mittelamerika" hat das Politische Sekretariat anfangs August 1983 in einem ausgezeichneten "Tour d'horizon" die gemeinsame geschichtliche Entwicklung der Staaten Zentralamerikas, die spätere kubanische Revolution und die daraus resultierenden Spannungen und Konflikte in der Region analysiert.

In der kurzen mir zur Verfügung stehenden Zeit möchte ich ein Jahr später und aus der Sicht von Mexiko einige Ueberlegungen und Ergänzungen zu dieser Analyse beisteuern: Zuvor jedoch zwei über das mir aufgebene Thema hinausgehende Hinweise:

Den Krisenherd "Zentralamerika" gibt es nicht erst seit der Machtübernahme durch Fidel Castro. Mittelamerika war schon immer ein heisser Boden. Nach dem Zusammenbruch der spanischen Kolonialherrschaft und der kurzen Periode des Generalkapitanates von Guatemala, geriet noch in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts der Isthmus de facto unter die Dominanz der USA, die in der Folge je nach Interessenlage als Beschützer, Ausbeuter oder Vermittler in der Region auftraten. Die bereits damals bestehenden Spannungen zwischen den einzelnen Bevölkerungsteilen (Nachfahren von Spaniern, Mestizen, Indios), die sozialen Gegensatz zwischen Grossgrundbesitzern und Kleinbauern, die Ausbeutung durch exportorientierte von ausländischem Kapital kontrollierten Monokulturen sowie die sich da und dort abzeichnenden Spannungen zwischen kirchlicher und staatlicher Gewalt führten schon vor Fidel Castro zu jenen häufigen Regierungswechseln und Revolutionen in Zentralamerika, auf die wir als Schulbuben abschätzig mit dem Hinweis "Bananenrepublik" reagierten.

Der zweite Hinweis:

Unter dem Eindruck der in den vergangenen 18 Monaten in der Region zutage getretenen akuten Konflikt-Situation sprechen wir heute von Krisenherden in Zentralamerika. Im Grunde genommen herrschen jedoch ähnliche Verhältnisse Spannungen in ganz Südamerika - verschieden präsentiert sich vorderhand bloss das Ausmass der Bedrohung. Auch in Zukunft werden wir uns (mehr als uns lieb ist) mit Südamerika und seinen Problemen zu befassen haben.

Doch nun wieder zurück zu unserem Thema: die Konfliktherde in Zentralamerika. Erst seit dem die Sowjetunion durch den Inselvorposten Kuba auf der zentralamerikanischen Landbrücke und im karibischen Raume präsent wurde, ist der früher vom Weltgeschehen kaum tangierte Hinterhof der USA zu einem weltpolitischen Brennpunkt geworden. Wenn auch Fidel Castro sein Ziel, die Revolution auf dem Kontinent zu verbreiten, nicht in dem von ihm gewünschten Ausmass erreichen konnte, sind folgenschwere Veränderungen eingetreten. Nicaragua ist heute "befreit", was in San Salvador und wohl auch in Guatemala dereinst geschehen wird, kann man nur erahnen. Durch die verstärkte Präsenz ausländischer Militärpersonen und die vermehrte Unterstützung der Revolutionäre, bzw. Contras trat in den letzten Jahren eine Zuspitzung der Krise ein, die im Januar 1983 Mexiko, Kolumbien, Venezuela und Panama veranlassten, auf der Insel Contadora eine gemeinsame Initiative zur Friedenssicherung zu ergreifen. In zahlreichen Zusammenkünften, zum grossen Teil auf Aussenministerebene, wurden seither Vertragsentwürfe zur Sicherung des Friedens in der Region ausgearbeitet mit eingebauten Garantien gegen den Rüstungswettlauf, gegen den Waffenhandel und gegen Destabilisierungsaktionen. Dazu kommen, und von deren Durchsetzung, bzw. Verifizierbarkeit wird wohl dereinst das Schicksal der Contadora-Befriedigungsbemühungen abhängen, die Bestimmungen über den Abzug

der ausländischen Militärpersonen und die Auflösung militärischer Stützpunkte.

Wenn auch der Contadora-Prozess bis anhin noch zu keinen greifbaren Resultaten geführt hat, so wäre es unangebracht, diesen Versuch zur Friedenssicherung als blosses Blabla abzutun. Allein schon der Umstand, dass sich an den Verhandlungen neben den Contadora-Staaten auch die vom Konflikt direkt betroffenen Staaten, wie Nicaragua und San Salvador beteiligen, muss als Erfolg bewertet werden. Desgleichen das Tätigwerden der im vergangenen Mai im Grenzraum zwischen Costa Rica und Nicaragua eingesetzten Ueberwachungskommission sowie die späteren direkten Kontakte zwischen Vertretern der USA und Nicaraguas. Dass selbst innerhalb der Contadora-Gruppe in bezug auf die Ursachen der Krise und die Mittel zu deren Bewältigung zum Teil verschiedene Auffassungen vorherrschen, sei nicht verschwiegen. Als besonders aktives Mitglied von Contadora verfolgt Mexiko eine ausgeprägte, neutralistische Linie.

Mit dabei eine Rolle spielen die bekannten historisch erklärbaren, anitamerikanischen Reflexe. Für das offizielle Mexiko besteht kein Anlass, eine Ausdehnung der revolutionären Bewegung über Guatemala hinaus zu befürchten. Man genießt - vor allem in der Rhetorik - die Errungenschaften der eigenen Revolution von 1910 - 1917, unterhält besonders gute Beziehungen zu Kuba und Nicaragua - weiss es andererseits jedoch zu schätzen, dass Guatemala von starker Hand requiert wird. Dass in der Region der West-Ost-Konflikt den im wirtschaftlichen und sozialen Bereich gewachsenen Gegensätzen aufgepfropft worden ist, will man in Mexiko nicht wahrhaben. Aus diesem Grunde hat sich Mexiko derart vehement für die Behandlung der Zentralamerika-Krise durch die vom Konflikt direkt betroffenen Staaten eingesetzt. Contadora genießt heute die Unterstützung der gesamten internationalen Gemeinschaft - zum Leidwesen der USA bleiben die Friedensbemühungen in der Region der Zuständigkeit der OAS entzogen. Und dies wird von Mexiko zurecht als Erfolg seiner Politik verbucht.

- 38 -

Soweit aus der Sicht von Mexiko einige Hinweise zur heutigen Lage in Mittelamerika. Aus zeitlichen Gründen habe ich mich bewusst darauf beschränkt, bei der Schilderung der Contadora-Friedensbemühungen lediglich auf die allgemeine Stossrichtung dieser Bewegung hinzuweisen. Was die Haltung der andern Contadora- und der zentralamerikanischen Staaten anbelangt, nehme ich an, dass meine Kollegen aus der Region darauf in der Diskussion zu sprechen kommen werden. Wiederholen möchte ich abschliessend bloss, dass es sich bei Contadora um einen langwierigen Prozess handelt. Rückschläge werden nicht ausbleiben. Der Umstand, dass es in jüngster Zeit in Mittelamerika zu keiner weiteren Eskalation der Lage gekommen ist, bedeutet immerhin einen guten Anfang.

Botschafter Roland Wermuth
(Mexiko)

II

In erster Linie scheint es mir wichtig, darauf hinzuweisen, dass ich die Zentralamerikakrise im wesentlichen als eine hausgemachte Krise betrachte. Ich stelle diese Feststellung an den Anfang meiner Ueberlegungen, weil man heute allzu oft der Versuchung erliegt, alles Uebel dieser Welt den Grossmächten in die Schuhe zu schieben. Die Grossmächte sind sicher nicht unschuldig; ich werde darauf zurückkommen. Es ist jedoch wichtig, dass man die Krise, die Zentralamerika gegenwärtig heimsucht, in ihren Grundzügen als lokale Krise sieht.

Lokal ist sie insofern, als in Zentralamerika wie anderswo in der Dritten Welt, insbesondere wie anderswo in Lateinamerika, ungelöste soziale Probleme den auslösenden Faktor darstellen. Amerika leidet seit der Kolonisierung durch Spanier und Portugiesen unter feudalen oder quasi feudalen Sozialstrukturen, die im Laufe der Geschichte immer wieder zu Revolutionen, Aufständen, Pronunciamentos und Blutvergiessen führten, oft ohne Resultat, Ausnahmen vorbehalten. Es scheint, das Schicksal dieses Kontinents zu sein, sich nicht aus dem Schema der wenigen Privilegierten und der Masse der Schlechtweggekommenen losreißen zu können.

Die Grundlage der zentralamerikanischen Krise ist damit gegeben. Es handelt sich um den Protest der nicht Privilegierten gegen eine privilegierte Oberschicht. Ein Protest, den wir, wie bereits angedeutet, in ähnlicher, mehr oder weniger virulenter Form auch in andern Regionen der Dritten Welt beobachten können.

Das Aergernisse für uns Angehörige der westlichen Welt besteht nun darin, dass dieser Kampf zwischen Unterdrückern und Unterdrückten, wie ein Marxist sagen würde, so gut in eben dieses marxistische Geschichtsbild und damit ins marxistische Vokabular passt. In gewissem Sinne ist es ein Klassenkampf, was sich in Zentralamerika abspielt; Darum ist, glaube ich, nicht heranzukommen.

Damit ist auch der Vorwand für die Intervention von aussen gegeben. Ueberall da, wo politisch linksstehende Gruppen sich erheben, um gegen soziale Strukturen zu kämpfen, die ihnen ungerrecht erscheinen, kann man mit Sicherheit davon ausgehen, dass sich radikale Kräfte, im Falle Zentralamerikas, Kuba und die Sowjetunion, für den entstehenden Konflikt interessieren. Im Falle Zentralamerika stehen wir dabei vor einem Ablauf, den man fast mechanisch nennen könnte: sozialer Konflikt, Interesse der Sowjetunion, Einflussnahme Kubas, Unterstützung der Aufständischen durch Fidel Castro, dem dies um so leichter fällt, als er ohnehin davon überzeugt ist, dass er bei der Verwirklichung der marxistischen Weltrevolution eine hervorragende, eine geschichtliche Rolle zu spielen hat.

Eine Intervention ruft der andern. Die Amerikaner können Castro und jene, die hinter ihm stehen, nicht frei gewähren lassen, schon gar nicht in einer Gegend, die sie aus strategischen Gründen als wichtig für ihre eigenen Interessen betrachten. Ihre Verbündeten in der Region sind im wesentlichen die Vertreter des "status quo", gewählte oder diktatorische Regime, die sich gegen die Gewalttätigkeit von links zur Wehr setzen.

Die ausländischen Interventionen sind jedoch - wie gesagt - nicht die Ursache des Konfliktes. Sie sind auf den lokalen Konflikt gleichsam aufgefropft, sie schärfen ihn und haben zur Folge, dass von nun an politische Lösungen erschwert, wenn nicht verunmöglicht werden.

Die Interventionen Washingtons und Kubas in Zentralamerika haben auch zur weiteren Folge, dass die Region zu einem Nebenschauplatz des weltweiten Ost-West-Konfliktes wurde. So lange dieser Ost-West-Konflikt durch die heute herrschende Spannung gekennzeichnet bleibt, scheint die Möglichkeit politischer Lösungen in Zentralamerika noch einmal verringert.

Wir müssen deshalb damit rechnen, dass in Zentralamerika ein Gefahrenherd bestehen bleibt, der, insbesondere in El Salvador und Nicaragua, jederzeit noch grössere Dimensionen annehmen kann als bisher. Der sogenannte Contadora-Prozess wird daran nichts ändern. Er wird von den Amerikanern und den Kubanern halbherzig unterstützt, als etwas, was man zwar verbal unterstützen muss, wenn man nicht als Feind des Friedens betrachtet werden will, das man jedoch in der Praxis nicht unterstützen kann, wenn man seine Freunde nicht verraten will.

So scheint eine Art fataler Entwicklung zur Zeit jede friedliche Lösung zu verhindern. Erst wenn bei allen Konfliktparteien die Einsicht Platz greifen würde, dass mit Gewalt die Krise nicht beigelegt werden kann und erst, wenn im Ost-West-Konflikt wieder eine gewisse Entspannung eintreten würde, könnte man auch in dieser Region wieder auf politische, friedliche, und

- 41 -

damit vernünftige Lösungen hoffen. Und auch dann wird das Grundproblem, jenes der sozialen Ungleichgewichts vordringlich zu bereinigen sein.

Was das kubanische Engagement in Zentralamerika im besonderen betrifft, muss beigefügt werden, dass es in den letzten Jahren, trotz der ideologischen Komponente, die immer gleich bleibt, gewissen Schwankungen unterlag. Im Winter 1980/81 glaubten die Kubaner noch - und mit ihnen der Frente Farabundo Marti -, der Krieg in El Salvador sei mit einer Endoffensive zu gewinnen, bevor Präsident Reagan sein Amt antrat. Nachdem diese Offensive misslang, sahen die Kubaner bald einmal ein, dass mit Reagan im Weissen Haus ein vorsichtigerer Kurs gesteuert werden musste. Sie begannen, ihren Schützlingen in El Salvador eine gewisse Mässigung ans Herz zu legen. Sie gaben dem FMLN und den Sandinisten zuerst geheim und später, aus Anlass von Grenada, auch öffentlich zu verstehen, dass es ihnen nicht möglich wäre, im Falle einer militärischen Aktion der USA in Zentralamerika ebenfalls direkt militärisch einzugreifen. Einzig die völlige Vietnamisierung Zentralamerikas mit relativ geringer kubanischer Hilfe, vielleicht sogar begleitet von einer amerikanischen Blockade Kubas, wäre dann die Alternative. Welche Folgen sie haben könnte, ist schwer vorauszu-sehen. Das Risiko wäre jedenfalls hoch. Ob sich die zentralamerikanischen Freunde Fidel Castros solche Gedanken zu eigen gemacht haben, weiss ich nicht. Wenn man sie nach ihren Taten beurteilt, zweifelt man hin und wieder daran. Zudem gibt es auch Beispiele dafür, dass Fidel Castros eigenes Fussvolk manchmal den Rat des Führers in den Wind schlägt und eigenmächtig handelt.

So bleibt denn die Zentralamerika-Politik, auch aus kubanischer Perspektive, eine gefährliche Gratwanderung. Niemand kann heute mit Gewissheit voraussagen, welche Ueberraschungen sie noch bringen wird.

Botschafter Armin Kamer
(Havanna)

darin vernünftige Lösungen hollen. Und auch dann wird das Grund-
problem, jenseit der sozialen Ungleichgewichte vorzüglich zu be-
reinjigen sein.

Was das kubanische Engagement in Zentralamerika im be-
sonderen betrifft, muss beauftragt werden, dass es in den letzten
Jahren, trotz der ideologischen Komponenten, die immer gleich bleibt,
gewissen Entwicklungen unterliegt. Im Winter 1980/81 glanzten die Ko-
operen noch - und mit ihnen der Prozess kubanischer Partei - , der Kring
in El Salvador sei mit einer katalytischen zu gewinnen, bevor sich
eigenen Begegnen sein Amt antrat, nachdem diese Offensive misslang.
Kahen die Kubaner bald einseitig ein, dass mit Kagan in Mexiko
Kahn ein vornehmlicher Kern gesteuert werden musste. Die gegen-
über ihren Schützlingen in El Salvador eine gewisse Mischung aus
Hartz zu legen. Sie gaben der FIM und das Sozialisten zuerst ge-
heim und später, aus Anlass von Grenade, auch öffentlich zu ver-
stehen, dass es ihnen nicht möglich wäre, in Falle einer militä-
rischen Aktion der USA in Zentralamerika ebenfalls durch militä-
risch einzugreifen. Künftig die Wollige Vorkonzeption Zentralame-
rika mit relativ geringen kubanischer Hilfe, vielmehr sogar
besteht von einer amerikanischen Blockade Kubas, wäre dann die
Alternative. Welche Folgen sie haben könnten, ist schwer vorzusag-
en. Das Risiko wäre jedenfalls hoch. Ob sich die Zentralamerika-
kämpfer zwischen Fides Castro solche Gedanken zu machen zu einem gewissen
haben, weist ich nicht. Wenn man sie nach ihrem Taten beurteilt,
erschließt man sich und wieder daran. Zudem gibt es auch Beispiele
dafür, dass Fidel Castro eigenes Personal nachher den hat der
Türken in den wird schickt und eigenständig handelt.

Es bleibt dann die Zentralamerika-Politik, auch aus ku-
banischer Perspektive, eine gefährliche Gratwanderung. Etwas kann
heute mit Gewissheit vorausgesagt, welche Überlegungen sie noch
erbringen wird.

Botschafter Amin Kameh
(Havana)

Résumé des débats

Les débats qui ont suivi les deux exposés introductifs n'ont pas porté sur la crise en Amérique centrale proprement dite, mais sur d'autres aspects du conflit Est-Ouest .

Résumé des débats

Les débats qui ont suivi les deux exposés introductifs n'ont pas porté sur la crise en Amérique centrale proprement dite, mais sur d'autres aspects du conflit Est-Ouest.

- 45 -

INFORMATION RAPIDE
DES AMBASSADES

INFORMATION SERVICE
DES AMBASSADES

Presse et informationL'information rapide des ambassades

Après une présentation des quatre piliers sur lesquels repose l'information des postes, soit l'information pure (communiqués de presse, élections nationales, résultats des votations fédérales, etc.), le télex hebdomadaire (Wochentelex), les reflets de la presse et l'information politique, le débat s'est concentré essentiellement sur les trois derniers.

Pour ce qui est du télex hebdomadaire, il répond pleinement à un besoin. La plupart de ceux qui ont pris la parole l'ont souligné, même si certains ont souhaité quelques améliorations ponctuelles, notamment y voir figurer les intentions de la Centrale dans les affaires en cours, des "Sprachregelungen", l'annonce des voyages du Chef du Département et de ceux de ses collègues qui lui rendent visite à Berne etc. Il ne devrait plus, en revanche, contenir des informations qui ont déjà été publiées par la presse. Il a été également souligné la difficulté de satisfaire à la fois des postes sur-informés et des postes qui le sont peut-être moins.

Les reflets de la presse ont suscité deux réactions négatives mais ont été jugés utiles par la grande majorité des intervenants, qui y ont vu un "Stimmungsbild" quotidien de l'opinion publique suisse.

L'information politique, assurée par le Secrétariat politique, demeure le centre de gravité de l'information des ambassades. Le problème de l'information rapide des postes tiers par une ambassade a été soulevé, c'est-à-dire en fait celui de la modernisation des installations de télécommunication entre la Centrale et les postes, qui doit être accélérée. Toujours dans le domaine de la technique, certaines interventions ont rappelé la nécessité d'introduire l'informatique dans notre Département avant que celle-ci ne s'y introduise de force.

Service de l'information

L'information rapide des ambassades

Après une présentation des quatre piliers sur lesquels repose l'information des postes, soit l'information par communication écrite, l'information nationale, résultats des opérations (diplomatiques, etc.), les autres hebdomadaires (Wochenblätter), les revues de la presse et l'information politique, le débat a été consacré essentiellement aux trois derniers.

Tout en parlant de l'information hebdomadaire, il répond brièvement au besoin. Le rapport de ceux qui ont pris la parole l'est souligné, et ce à certains ont souligné quelques réalisations particulières. Cependant y voit limiter les tentatives de la Centrale dans les affaires en cours, des "Einschreibungen", l'annonce des voyages du Chef de Département et de ceux de ses collègues qui lui rendent visite à Berne etc. Il ne devrait plus, en revanche, contenir des informations qui ont déjà été publiées par la presse. Il a été également souligné la difficulté de satisfaire à la fois des postes surchargés et des postes qui le sont peut-être moins.

Les revues de la presse ont suscité deux réactions négatives mais ont été jugées utiles par la grande majorité des intervenants, qui ont vu un "Stimmungsbericht" quotidien de l'opinion publique suisse.

L'information politique, assurée par le Secrétariat politique, demeure la partie la plus importante de l'information des ambassades. La priorité de l'information rapide des postes leur par une ambassade a été soulignée, c'est-à-dire en fait celui de la modernisation des installations de télécommunication entre la Centrale et les postes, qui lui sera accordée. Toutefois dans le domaine de la technique, certains intervenants ont rappelé la nécessité d'introduire l'information dans notre Département avant que celle-ci ne s'y introduise de force.

- 49 -

DÉVELOPPEMENT
ET AIDE HUMANITAIRE

DEVELOPPEMENT
ET AIDE HUMANITAIRE

Ajustement des politiques dans les pays en développement à faible revenu et aide publique au développement.

Einleitung durch den Direktor der DEH, Botschafter F.R. Staehelin

Viele Entwicklungsländer durchlaufen gegenwärtig eine schwere Krise. Diese Krise hat einerseits externe Ursachen, andererseits ist sie auch bedingt durch Unzulänglichkeiten in der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der Entwicklungsländer selbst. Zwar kommt den verschiedenen Krisenelementen je nach Land unterschiedliches Gewicht zu. Für die Gruppe der einkommensschwachen Entwicklungsländer gesamthaft stehen aber unter den äusseren Krisenfaktoren doch verschiedene klar im Vordergrund.

Zunächst einmal gilt es den Sturz der Rohstoffpreise zu erwähnen. Real gemessen fielen diese 1982 auf das tiefste Niveau seit dem Ende des zweiten Weltkrieges. Diese Situation ist für die einkommensschwachen Entwicklungsländer äusserst gravierend, da die Rohstoffe bekanntlich immer noch die Hauptquelle ihrer Exporterlöse darstellen.

- 52 -

Negativ wirkt sich ferner die Zunahme des Protektionismus in den Industrieländern aus. Besonders hart betroffen sind vor allem jene Entwicklungsländer, die eine exportorientierte Entwicklungsstrategie verfolgen.

Noch weiter verschärft wurde die schwierige Situation durch den enormen Zinsanstieg und die Aufwertung des amerikanischen Dollars in den jüngsten Jahren. Diese Entwicklung liess den Schuldendienst erdrückend anwachsen und war gleichzeitig Mitursache für einen abrupten Wechsel in der Haltung der privaten Banken. Diese hatten während langen Jahren eine Politik des leichten Geldes gegenüber Entwicklungsländern betrieben. Seit das Vertrauen in die Solvenz der überschuldeten Staaten zusammengebrochen ist, haben sie nun aber ihre weitere Finanzierung auf ein Minimum beschränkt. So reduzierten sich die Kreditzusagen durch den privaten Bankensektor an die hochverschuldeten Entwicklungsländer in den vergangenen zwei Jahren praktisch auf Zugeständnisse im Rahmen von Umschuldungsaktionen, die unter dem Diktat des internationalen Währungsfonds zustande kamen.

In diesem schlechten weltwirtschaftlichen Klima treten die Mängel der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der Entwicklungsländer besonders deutlich zu Tage.

Unter den internen Krisenfaktoren möchte ich folgende hervorheben :

1. Ein schlechtes Schuldenprofil, das heisst, die Finanzierung von langfristigen Investitionen durch kurzfristige Kredite, aber auch die übermässige Aufnahme von Krediten mit variablen Zinssätzen.
2. Die Verwendung der Kapitalmittel für zuwenig produktive Investitionen.
3. Chronisch hohe Budgetdefizite als Folge einer oft ruinösen Subventionspolitik für gewisse Güter gekoppelt mit ineffizienten und ungerechten Steuersystemen.
4. Hohe Inflationsraten auf Grund einer unkontrollierten Geldschaffung zur Deckung der öffentlichen Ausgaben.
5. Eine verfehlt Agrarpreispolitik, die keinen Anreiz zur Produktion für den Markt bietet.
6. Die künstliche Ueberbewertung der eigenen Währung, welche Exporte behindert und den Importdruck stärkt.
7. Ein oft überbordender staatlicher Interventionismus im Bereich der Produktion und der Verteilung von Gütern und Dienstleistungen. In Ermangelung einer effizienten Verwaltung hemmt dieser staatliche Dirigismus die Produktion und behindert die Vermarktung.

Schliesslich aber nicht zuletzt gilt es das Bevölkerungswachstum zu erwähnen, vor allem in Afrika südlich der Sahara, welches die Früchte des Wirtschaftswachstums wegfrisst.

Die Kombination von äusseren und inneren Krisenfaktoren bewirkt einen enormen Anpassungsdruck auf die betroffenen Länder. Da trotz des starken Konjunkturaufschwungs in den USA und den Erholungstendenzen in den übrigen Industrieländern das internationale wirtschaftliche Umfeld für die Entwicklungsländer weiterhin schwierig bleibt, werden sie auch in Zukunft ausserordentliche Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Wirtschaften in Richtung makro-oekonomisches Gleichgewicht zu bewegen.

Theoretisch ist die Wiederherstellung eines volkswirtschaftlichen Gleichgewichts nicht allzu schwierig. Das Handelsbilanzdefizit kann ausgeglichen werden durch eine drastische Abwertung und eine rigorose Importbeschränkung. Ebenso kann das Haushaltsdefizit durch einschneidende Haushaltskürzungen abgebaut werden. Eine solche Schocktherapie zur kurzfristigen Wiederherstellung des makro-oekonomischen Gleichgewichts bleibt aber nicht ohne harte Konsequenzen. Der Entwicklungsprozess wird untergraben, die sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten werden von den Ausgabenkürzungen schwer getroffen, und schliesslich birgt eine solche Schocktherapie auch politischen Explosivstoff. Die extreme Einschränkung der Importe trifft unter Umständen auch Produktions- und Konsumgüter elementarster Bedeutung und in Ermangelung von Ersatzteilen können ganze Wirtschaftssektoren lahmgelegt werden. Investitionsvorhaben, die die Einfuhr von Ausrüstungsgütern einschliessen, müssen aufgegeben werden. Eine starke Abwertung der nationalen Währung hat häufig einen beschleunigten Preisanstieg zur Folge. Die drastische Kürzung der öffentlichen

Ausgaben kann dazu führen, dass der Staat selbst absolut unentbehrliche Dienstleistungen nicht mehr gewährleisten kann, von neuen Investitionen in soziale und produktive Infrastrukturen ganz abgesehen. Die Aufhebung von Subventionen von einem Tag auf den andern löst oft einen Aufruhr der Unzufriedenheit aus, der das politische Überleben der jeweiligen Regierung gefährdet.

Im Fall der einkommensschwachen Länder (BSP pro Kopf ca. 600 Dollars pro Jahr) ist es offensichtlich, dass die Anpassung an die neuen wirtschaftlichen Realitäten deren eigene Möglichkeiten übersteigt. Wie sollen sie denn ihre Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Erziehung oder Kommunikationswesen noch kürzen, wenn ihre gegenwärtigen Leistungen bereits vollkommen ungenügend sind; wie sollen sie die Agrarpreise anheben ohne zwangsläufig die Unzufriedenheit der städtischen Schichten zu provozieren, deren politisches Gewicht schwerer wiegt, als jenes der Bauern.

Aber auch die übrigen Entwicklungsländer sind auf Unterstützung im Anpassungsprozess angewiesen, wenn dieser ohne übermässige Erschütterungen ablaufen soll. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es auch im Interesse der Industrieländer liegt, dass die Rückführung der enormen Ertragsbilanzdefizite der Hauptschuldnerländer die Rückkehr zum allgemeinen Wirtschaftswachstum nicht behindert. Schliesslich ist die Unterstützung des Anpassungsprozesses durch die Industrieländer auch eine Frage der Verteilung der Anpassungskosten auf die Schultern der verschiedenen Akteure der aktuellen Krise - Industrieländer, Banken, Entwicklungsländer - entsprechend ihrer Verantwortung einerseits, auf Grund ihrer jeweiligen Leistungskraft andererseits.

Die öffentliche Entwicklungshilfe hat in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu spielen, wobei das Ziel nicht darin bestehen kann, den notwendigen Anpassungsprozess hinauszuschieben. Vielmehr geht es darum, den Entwicklungsprozess soweit als möglich aufrecht zu erhalten und die mit der Strukturanpassung verbundenen Härten für die benachteiligten Bevölkerungsschichten zu mildern. Kurzfristig erlaubt dabei die Zahlungsbilanzhilfe die Finanzierung der Einfuhr der allernötigsten Produktions- und Konsumgüter während einer begrenzten Uebergangsphase. Solche Hilfeleistungen werden üblicherweise im Rahmen einer internationalen Aktion gewährt und sind an die Inangriffnahme eines Programmes zur Strukturanpassung gebunden.

Längerfristig kann der Anpassungsprozess durch Projekte und Programme der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe gefördert werden. Dabei ist nach Auffassung der meisten Geber der Dialog mit den Empfängerländern über die zu verfolgende Politik von wesentlicher Bedeutung. Er sollte es erlauben, die äussere Hilfe mit den eigenen Reformanstrengungen der Entwicklungsländer in Einklang zu bringen. Voraussetzung für ein fruchtbaren Dialog ist, dass dieser vom Entwicklungsland selbst gewünscht wird und unter seiner eigenen Verantwortung steht. Auf Geberseite bedingt der Dialog eine bessere Koordination, damit vermieden wird, dass die Empfängerländer mit gegensätzlichen Empfehlungen der verschiedenen Partner konfrontiert werden. Schliesslich ist die Mitwirkung von multilateralen Organisationen wie etwa des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen und der Weltbank unerlässlich, da deren Intervention nicht als mit bestimmten nationalen Interessen verbunden angesehen wird.

Zur wirksamen Unterstützung des Anpassungsprozesses sollte die Hilfe flexibler und besser voraussehbar gestaltet sein. Der Programmhilfe kommt gegenüber der kleindimensionierten Projekthilfe vermehrte Bedeutung zu. Kern einer neuen Art Zusammenarbeit könnten eigentliche Entwicklungsprogramme bilden, wie sie im Bereich der Ernährungssicherheit bereits etliche Entwicklungsländer zum Teil auch in Zusammenarbeit mit Gebern erstellt haben. Das bekannteste Beispiel ist dabei wohl die Zusammenarbeit zwischen Mali und der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen einer Ernährungsstrategie. Allgemein würden bei solchen Entwicklungsprogrammen sich die Empfängerländer vertraglich verpflichten, nach und nach gewisse Reformen ihrer Politik vorzunehmen - z.B. die Erhöhung der Agrarpreise auf ein Niveau, welches für den Produzenten attraktiv ist - während die Geber als Gegenleistung gemeinsam ausgehandelte Hilfsformen und -volumen garantieren würden. Wenn auch dieses neue Konzept der Wirklichkeit noch weit vorseilt, ist es doch klar, dass ein ausgebauter Dialog in gegenseitig stärker bindende Verpflichtungen münden sollte.

zur wirksamen Unterstützung des Anpassungsprozesses sollte die Hilfe flexibel und besser voraussichtbar gestaltet sein. Der Prozesshilfe kommt gegenüber der kleindimensionaleren Projekthilfe vermehrte Bedeutung zu, Kern einer neuen Art Zusammenarbeit könnten eigenständige Entwicklungsprogramme bilden, wie sie im Bereich der Ernährungssicherheit bereits erfolgreiche Entwicklungsländer zum Teil auch in Zusammenarbeit mit Gebern ausstrahlen haben. Das bekannteste Beispiel ist dabei wohl die Zusammenarbeit zwischen Mali und der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen einer Entwicklungsstrategie. Allgemein würden bei solchen Entwicklungsprogrammen sich die Empfängerländer vertraglich verpflichten, nach und nach gewisse Reformen ihrer Politik vorzunehmen - z.B. die Erhöhung der Agrarpriese auf ein Niveau, welches für den Produzenten attraktiv ist - während die Geber als Gegenleistung gewissen ausserordentlichen Mittelformen und -volumen garantieren würden. Wenn auch dieses neue Konzept der Wirksamkeit noch weit vorausseht, ist es doch klar, dass ein ausgedehnter Dialog in gegenseitig stärker bindende Verpflichtungen münden sollte.

Ajustement des politiques dans les pays à faible revenu et
aide publique au développement : L'exemple de Madagascar

1. Il y a deux ans, le privilège m'a déjà été donné de vous exposer les buts d'un programme de coopération par pays et la façon dont nous l'élaborions. Madagascar avait servi d'exemple. Si je le reprends aujourd'hui pour illustrer l'ajustement des politiques dans les pays à faible revenu et l'aide publique au développement, c'est que ce pays a passé par différentes phases très typées. Les enchaînements et les interactions ressortent assez clairement et notre action y a une certaine substance.

- 2.1 Deux mots pour situer Madagascar : 590'000 km² (soit la France et la Suisse), 1580 km de long, 400 de large en moyenne. Un bloc central de hautes terres, difficile à traverser, constitue la charpente de l'île, laissant à la périphérie des régions basses elles-mêmes cloisonnées. 9 millions d'habitants, soit 15,5 au km² (dix fois moins qu'en Suisse), mais inégalement répartis : 60 % de la population vit sur 20 % du territoire, les Hauts Plateaux.

- 2.2 Si la culture du riz et l'élevage des bovins se pratiquent quasi partout, les climats déterminent les zones de culture :
 - le café, le poivre, le girofle et la vanille, soit les cultures d'exportation, sur la côte est, bien arrosée
 - le sucre dans les plaines côtières du nord-ouest où l'eau est abondante
 - les pois du cap au sud-ouest, assez sec
 - le coton dans deux grandes zones relativement sèches.

L'industrie se concentre dans les grandes villes :
Antananarivo, Tamatave, Mahajanga, Tuléar, Antsiranana,
Antsirabe, Fianarantsoa.

3. L'évolution économique (et politique) peut être découpée en quatre phases depuis l'indépendance :
- 1960-72 : le régime Tsiranana : 80 % de l'appareil de production en mains étrangères, et stagnation économique dès 1968 qui débouche sur des troubles politiques;
 - 1972-75 : quatre gouvernements se succèdent : débats idéologiques et volonté d'indépendance, sortie de la zone franc entraînant le départ de nombreux Français. L'Etat prend en charge les secteurs stratégiques de l'économie. L'accent est mis sur le rôle des fokonolona, communautés traditionnelles de base proches de l'auto-gestion;
 - 1975-78 : Didier Ratsiraka accède à la Présidence et affermit le pouvoir. A fin 1976, l'Etat contrôle 61 % de l'économie nationale. Les fokonolona deviennent des rouages de l'Etat et l'idée d'auto-gestion s'estompe. L'économie continue de stagner : l'accroissement du PNB en termes réels reste en dessous de 1 % par an de 1972 à 1978, mais la gestion financière très prudente fait apparaître une situation saine.
 - 1979-81 : Pour remédier à cette stagnation, une politique d'"investissements à outrance" est lancée dans le secteur public grâce à des sources de financement extérieur. En 1979, le PNB fait un bond de + 9,7 %. En 1980, la pénurie de matières premières, de pièces de rechange, la congestion des transports, les mauvaises conditions climatiques inversent la tendance et en 1982 le PNB chute de - 9,1 %, alors que les prix s'envolent et que l'inflation atteint 30 % l'an. Les conditions de vie se dégradent très rapidement, la crise est là. Les autorités s'approchent du FMI et des pays donateurs occidentaux.
4. Comment en est-on arrivé là, en si peu de temps, alors que le Gouvernement pensait prendre des mesures qui développeraient le pays et dont bénéficierait l'ensemble de la population ? Quelques causes aussi bien internes qu'externes :

Générales

- un manque d'entretien des infrastructures : p.ex. les routes se dégradent de plus en plus, la recherche agricole et la production de semences ne sont plus poursuivies;
- un système scolaire qui a connu une large expansion, mais qui ne conduit pas à l'exercice d'une profession;
- une politique de services gratuits (santé, éducation) et de suppression des taxes de capitation : le paysan n'accroît pas sa demande, mais diminue sa production;

- 61 -

en politique agricole

- une concentration du développement agricole sur les fermes d'Etat et les grands projets dont le rendement est inférieur aux attentes, au détriment du soutien aux petits paysans;
- la nationalisation des circuits de commercialisation de la production agricole : les agents de l'Etat ne sont pas plus honnêtes que les commerçants chinois au indiens, mais ils sont moins efficaces. Les paysans, mal payés pour leur surplus, se tournent vers l'auto- consommation et le marché noir;
- les marchés ruraux sont mal approvisionnés et le paysan n'est pas incité à produire pour le marché où il ne peut acheter ce dont il aurait besoin;
- la baisse de la production vivrière est compensée par des importations de riz croissantes dont la vente est subventionnée par l'Etat;

en politique industrielle

- l'investissement à outrance conduit parfois à des choix technologiques qui reflètent les besoins du vendeur et non ceux de Madagascar;
- la technique des usines clés en mains tient peu compte des besoins de formation requis pour leur fonctionnement, de l'ouvrier au manager; leur rentabilité économique est sujette à caution;
- les contrôles administratifs découragent les entrepreneurs étrangers qui préfèrent partir, de même que la fixation des prix à un niveau très bas décourage la production. La pénurie affecte plusieurs biens de première nécessité : savon, souliers, allumettes, batteries, etc.;

en relations économiques internationales

- les cultures d'exportation voient les cours mondiaux baisser et les débouchés se contractent;
- les exportations minières, chromite, graphite et mica, baissent de 50 % à la suite de la recession mondiale, alors que la facture pétrolière s'alourdit;
- le crédit facile du système bancaire international, allié aux besoins d'exportation des industries du Nord conduit au financement de projets parfois peu étudiés et par du crédit à court ou moyen terme pour des actions à long terme. La dette publique extérieure (cf. graphique) s'accélère brusquement dès 1979;

et finalement :

- le budget de l'Etat accuse dès 1979 un déficit considérable.

5. Les problèmes de la balance des paiements ne sont pas la cause de la crise économique, mais ils ont été le miroir qui a alerté les esprits et qui a amorcé un revirement important de la politique économique.
- 5.1 Le premier graphique montre les variations de la structure des importations : de 1979 à 81 les biens d'investissement y occupent une place relative très grande (jusqu'à 40 %), et dès 1981 la part des produits intermédiaires et des pièces de rechange, déjà faible, diminue encore (jusqu'à 18 %), alors que les importations de riz occupent une place considérable (jusqu'à 20 %). Dès 1983, des proportions plus adéquates se rétablissent.
- 5.2 La représentation graphique de la balance des paiements courants est encore plus explicite. Jusqu'en 1978, le déficit commercial et le service de la dette extérieure restent faibles et sont couverts sans problème par les mouvements de capitaux. Changement radical en 1979 : les exportations couvrent à peine plus de la moitié des importations qui doublent, le déficit est de US \$ 418 mio. En 1980, il est de 476 mio. Dès 1981, nouveau changement : les exportations baissent d'un quart (nous en avons donné les raisons ci-dessus) et le déficit se réduit un peu. Dès 1982, le déficit se réduit progressivement, mais le service de la dette qui a été contractée en 1979 et 1980 pèse lourdement : env. US \$ 130 mio par an, après d'importantes mesures de consolidation des dettes qui ont réduit la charge de moitié.
6. Dès 1981, et surtout dès fin 82, en collaboration avec le FMI et la Banque Mondiale, une nouvelle stratégie du développement a été fondée sur la réhabilitation et la rentabilisation de l'existant.
- 6.1 L'autosuffisance alimentaire en riz est la priorité no 1. Les prix aux producteurs de riz ont été relevés substantiellement, le monopole étatique de la commercialisation a été abrogé, les subsides à la consommation ont été supprimés, ce qui a entraîné une augmentation sévère du prix pour la consommation urbaine. Les importations de riz ont rapidement baissé : 356'000 tonnes en 82, 183'000 en 83 et probablement 90'000 tonnes en 84. Signe de l'augmentation de la production locale certes. L'autosuffisance est prévue pour 1987.
- 6.2 La réhabilitation des transports est centrée sur les grands axes économiquement indispensables, sur leur entretien et celui du matériel roulant (importation des pièces de rechange).

- 6.3 En matière industrielle, l'accent sera mis sur l'utilisation des capacités existantes : système de fixation de prix beaucoup plus souple tenant compte des coûts réels, rôle plus marqué du privé, restructuration du secteur public pour améliorer sa rentabilité, approvisionnement en intrants et en pièces de rechange, mise à disposition des industries exportatrices d'une fraction de leurs gains en devises, promotion des activités à haute intensité de main-d'oeuvre.
- 6.4 Ces trois secteurs vont également faire l'objet de programmes d'ajustements structurels de la Banque Mondiale.
- 6.5 Le secteur social, pour lequel un effort considérable avait été consenti, verra l'accent mis sur la qualité des services et sur l'abandon du principe de gratuité totale. Il portera sur la qualité de l'enseignement, la lutte contre les grandes endémies et les soins de santé primaire, l'approvisionnement en eau potable, l'habitat urbain et les transports collectifs.
- 6.6 Le programme d'investissements publics à moyen terme reflète ces changements de priorité : 28 % des investissements vont à l'agriculture (1979 : 14 % seulement), 26 % aux transports prioritaires (1979 : 32 %), 21 % à l'industrie et à l'artisanat (1979 : 29 %) et seulement 9 % au secteur social (1979 : 22 %).
- 6.7 Ces mesures doivent conduire à une réduction sensible du déficit de la balance des paiements qui restera lourdement affectée pour une dizaine d'années par la charge de la dette extérieure malgré les mesures de réechelonnement qui resteront nécessaires. Le déficit budgétaire est également contenu dans des limites acceptables et le taux d'inflation est à la baisse. Le FMG a été dévalué de 30 %.
- 6.8 Les responsables malgaches qui reconnaissent la nécessité des mesures financières prises, sont convaincus que la relance économique qui s'amorce, ne se maintiendra que si le programme de réhabilitation est poursuivi avec obstination et si la demande intérieure de la masse de la population ne s'effrite pas mais au contraire se raffermi à la suite d'une augmentation de la production et de la productivité. Ils mettent un accent particulier sur l'amélioration des méthodes de gestion des entreprises et de l'administration, sur la volonté des paysans pour vendre plus et donc acheter plus, sur le rôle des initiatives privées pour créer des emplois et sur la nécessité d'un système de financement qui puisse soutenir de telles initiatives.

7. Cette description, sommaire mais déjà trop longue, des problèmes de l'économie malgache et des difficultés qu'elle doit surmonter, doit nous permettre pour conclure de nous interroger sur le rôle de la coopération internationale et sur les adaptations qui amélioreraient sa contribution au développement du pays.

En 1982, nous étions confrontés à trois types de problèmes :

- 7.1 des mesures d'ordre financier d'application immédiate pour permettre à Madagascar d'appliquer sa nouvelle politique sans tomber dans des restrictions telles qu'elle serait remise en cause;
- 7.2 un examen du programme de coopération en cours et de son futur afin qu'il corresponde quant aux méthodes et aux secteurs aux priorités de cette politique;
- 7.3 une appréciation d'ensemble de cette politique et un effort de coordination des actions de la Communauté internationale en faveur de Madagascar.
8. La coordination peut se faire à plusieurs niveaux. Les réunions organisées à Paris, à la demande des autorités malgaches, par le FMI et la Banque Mondiale offrent, aux pays donateurs intéressés, la possibilité d'un large échange de vue. L'attitude ouverte des représentants malgaches en a fait un forum de dialogue particulièrement intéressant. Ces réunions permettent également d'apprécier le volume probable de l'aide par rapport aux besoins énoncés. Ce dialogue sur les politiques de développement est une étape importante, mais ce n'est pas encore la coordination de l'action. Il y a des intérêts propres, des situations particulières et si chacun accepte de coordonner, il est moins aisé d'accepter d'être coordonné.
- 8.1 Le dialogue peut aussi se poursuivre à Madagascar, notamment par secteur. Plus concret, il a des chances d'être plus fécond entre bailleurs intéressés à un secteur, mais les divergences peuvent aussi apparaître plus clairement. Dans la mesure où le Gouvernement malgache peut faire partager aux différents donateurs les options générales de sa politique de développement et où il peut présenter des plans sectoriels précis, la coordination sous son égide s'en trouvera grandement facilitée.

- 8.2 Quoi qu'il en soit, le rôle de la Suisse reste modeste, même si nous nous plaçons quant aux contributions sous forme de dons, au 2e rang des contributeurs bilatéraux, très loin derrière la France (cf. graphique de la répartition de l'aide publique à Madagascar en 1982). Cette modicité-même, - mais nos apports sont loin d'être négligeables - et l'absence d'intérêts particuliers nous mettent en situation de mener un dialogue sans arrière-pensées avec nos partenaires, pour la recherche de solutions nouvelles, pour faire preuve de flexibilité dans les formes de coopération.
9. Dans le cadre des mesures d'ordre financier d'application immédiate, l'OFAEE a conclu deux accord de consolidation de dettes et un 3e le sera sous peu. En ce qui concerne la Suisse, il ne s'agit que de crédits privés jouissant de la garantie des risques à l'exportation (GRE).
- 9.1 Afin d'éviter que la compression des importations n'atteigne un niveau tel que l'économie malgache s'en trouve paralysée, une aide à la balance des paiements devait permettre l'importation de biens essentiels afin d'aider le Gouvernement malgache à mieux utiliser les capacités de production existantes dans des secteurs fortement prioritaires. Les biens ainsi importés nous sont proposés par les autorités malgaches : production de textiles, d'outils agricoles, de piles électriques, d'outils et de matières premières pour l'artisanat du bois, du fer, du cuir, production de papier, de stylos et de crayons, pesticides pour la production de riz, etc.
- 9.2 Les montants alloués au titre de l'aide à la balance des paiements depuis fin 1982 vont dépasser SFR 20 mio. Il s'agit de dons au Gouvernement malgache, les bénéficiaires étant tenus de déposer la contrevaletur en FMG de leurs importations sur un fonds spécial. Ce fonds de contrepartie, géré par les Malgaches avec notre concours, permet de financer le coût local d'actions visant à une meilleure utilisation de la capacité de production artisanale ou industrielle, à la remise en état et à l'entretien de routes et de réseaux d'irrigation, à l'expansion des programmes de reboisement et de protection de l'environnement.
- 9.3 Les connaissances acquises au travers de notre programme de coopération technique depuis des années ont été précieuses pour dresser la liste des produits et des entreprises retenues. Notre coordinateur pour la coopération au développement auprès de l'Ambassade de Suisse à joué à cet égard un rôle déterminant. En outre, cette aide à la balance des paiements a offert des possibilités intéressantes en relation avec notre programme de coopération technique. Nous y reviendrons dans les exemples ci-dessous.

10. Quant à ce programme de coopération technique, sur la base des expériences faites et en consultation avec les autorités malgaches, nous avons retenu pour les prochaines années cinq axes de concentration de nos activités :
 - la production agricole
 - la forêt
 - l'artisanat et dans une moindre mesure l'industrie
 - la santé
 - les routes.

11. Sans vouloir dresser un tableau complet, j'aimerais prendre quelques exemples concrets qui illustrent les rapports entre différentes formes d'appui et les adaptations que nous recherchons pour mieux répondre aux besoins malgaches.
 - 11.1 La SIDEMA est une entreprise parastatale de fabrication de matériel agricole. Depuis 1976, la DDA et Swisscontact l'ont soutenue pour améliorer son équipement et son organisation, pour développer des fabrications complètes d'outils et de matériel adaptés aux besoins locaux. D'un atelier d'assemblage de pièces importées la SIDEMA est devenue une entreprise de production de charrues, d'axes et de moyeux de charrettes, de brouettes, d'outils agricoles, ainsi que d'huissierie pour la construction. Ses besoins complémentaires en matières premières, tôles et aciers, ont pu être couverts par l'aide à la balance des paiements.
 - 11.2 L'enseignement scolaire étant ce qu'il est, Madagascar ne produit pas vraiment des mécaniciens sur auto et camion. Par contre, nombre de jeunes gens sans formation réelle ouvrent des mini-ateliers le long des routes et dans les quartiers périphériques des agglomérations et commencent à réparer des véhicules avec un équipement rudimentaire. Reconnaisants cette réalité, nous appuyons un institut malgache qui a constitué des équipes mobiles d'instructeurs qui de villes en villes organisent des sessions de formation pratique et théorique d'environ un mois, qui se répètent à intervalles plus ou moins réguliers. Ces artisans- mécaniciens améliorent ainsi par étape leurs connaissances.
 - 11.3 Le Centre national de l'Artisanat malgache, CENAM, soutenu par le BIT, est un organisme pour la promotion de l'artisanat. La DDA a mis dès 1983 un fonds à sa disposition, dont les mécanismes permettent aux groupements d'artisans d'accéder à des prêts bancaires pour s'équiper et pour constituer un fonds de roulement. Par l'aide à la balance des paiements, le CENAM a pu commander à l'étranger des outils, introuvables à Madagascar, et les vendre aux coopératives d'artisans.

- 11.4 La production rizicole est la priorité numéro un du développement malgache. Lorsque les autorités nous ont demandé de financer par l'aide à la balance des paiements une campagne d'aspersion d'insecticide par une entreprise bâloise pour lutter contre les ravages du borer du riz dans la région du Lac Alaotra, nous avons dû reconnaître que nous n'étions pas en mesure de proposer une alternative. Après consultation des spécialistes de l'EPFZ, nous avons accepté de financer cette campagne, mais en même temps nous avons proposé au Gouvernement malgache le lancement d'un projet de lutte intégrée contre les prédateurs du riz avec l'appui d'un institut spécialisé de l'EPFZ. Cette proposition a été très bien acceptée et le projet a débuté à fin 1983. Il présente aussi l'avantage d'épauler les efforts du Gouvernement malgache pour redonner vie à l'organisation malgache de la recherche agricole, le FOFIFA. Si l'aide à la balance des paiements a été mise à contribution pour le financement des contrats passés avec la firme bâloise, le fonds de contre-partie est intervenu pour financer une partie des coûts locaux de la remise en état de la station de recherche du Lac Alaotra du FOFIFA. Il faudra quelques années de recherches appliquées pour mettre en place une lutte intégrée phyto-sanitaire qui offre des alternatives concrètes à l'utilisation exclusive de produits chimiques dans la zone en question.
- 11.5 Depuis 1971, nous soutenons la production de raisin et la fabrication de vin dans la région de Fianarantsoa. Actuellement 850 familles de paysans ont un revenu complémentaire important par la vigne sur des terres de collines, alors qu'ils cultivent le riz dans les fonds de vallée. Ils sont organisés en coopératives et réunis au sein d'une Fédération qui a pris la succession d'un service d'Etat pour assurer la vulgarisation, fournir les intrants, superviser la finition des vins et assurer la commercialisation d'environ 400'000 bouteilles de vin. L'ensemble de ces activités vise à l'autofinancement. En outre, la taxe sur le vin fournit un revenu appréciable au fisc et la production locale de vin remplace les importations traditionnelles et allège ainsi la balance des paiements. Nous cherchons à trouver un certain nombre de procédés qui remplacent l'importation d'intrants, ainsi p.ex. la culture de la vigne sur supports de bois au lieu du fil de fer importé, l'enrichissement du sol par des fumures locales à la place des produits importés. Les relations créées avec les communautés paysannes de la région, nous incitent à envisager dans la région une action d'ensemble de vulgarisation agricole, touchant notamment à l'intégration de l'élevage domestique dans l'agriculture familiale et à une meilleure utilisation des sols, sur la base des besoins exprimés par les communautés rurales et de leur organisation.

- 11.6 La forêt dans ses fonctions écologiques, anti-érosives et climatiques, aussi bien que dans ses fonctions de ressources en bois de feu et en bois d'oeuvre, figure depuis 1978 au programme de la DDA et d'Intercoopération. Un Centre sur la côte ouest expérimente l'exploitation et la régénération des forêts, les techniques de sciage et la formation du personnel forestier. Un effort particulier est fourni pour que le Centre s'autofinance dans toute la mesure possible. Le fonds de contrepartie de l'aide à la balance des paiements interviendra pour la réhabilitation d'un axe routier dont ce Centre profitera. Après deux ans de discussions, nous sommes parvenus à un accord sur le lancement dans les Hautes Terres de Madagascar d'un projet de reboisements villageois, fondé en bonne partie sur les expériences faites au Rwanda : système décentralisé mais coordonné de pépinières, activités de conscientisation des villageois sur le rôle de la forêt, prise en charge par les villageois d'une grande partie des travaux de reboisements, puis plus tard de l'exploitation des boisements qui leur appartiennent. Cette conception qui fait du service étatique des forêts un appui et un encadrement des initiatives locales est nouvelle et tranche sur l'ancienne méthode centralisée qui décidait et réalisait des projets techniques auxquels la population n'était pas partie. Le fonds de contrepartie de l'aide à la balance des paiements sera également utilisé pour assurer le financement du coût de reboisements villageois entrepris dans ce cadre par le service des forêts.
- 11.7 Un dernier exemple dans le domaine routier. Le Gouvernement malgache et la Banque Mondiale ont préparé un programme d'ajustements structurels qui se caractérise par la concentration des efforts sur les grandes axes économiquement vitaux pour le pays qui doivent être réhabilités et sur les mesures d'entretien. Nous avons l'intention de nous associer à ce programme sous deux formes; d'une part la prise en charge d'un tronçon de la route Antananarivo - Mahajanga à réaliser dans le cadre d'un grand projet de la Banque Mondiale; et d'autre part la réfection de la route Antananarivo - Tamatave dans l'escarpement de la Mandraka, que nous envisageons de réaliser bilatéralement en cherchant une étroite collaboration entre un bureau d'ingénieurs suisse et un bureau malgache, dans l'idée qu'il est tout aussi important de donner l'occasion à un bureau malgache de se perfectionner dans la planification et la supervision d'un projet routier en tirant profit de l'expérience d'un partenaire suisse, que de procéder à la réfection de la route. Il est envisagé d'utiliser également un tiers des fonds de contrepartie de l'aide à la balance des paiements pour ces projets routiers.

12. Ces quelques exemples, présentés de façon simplifiée, auront, je l'espère, permis de mettre en lumière comment la coopération suisse cherche à adapter son action à la situation nouvelle de Madagascar et comment nous collaborons entre l'OFAEE et la DDA pour obtenir le meilleur résultat possible à l'aide des instruments d'aide à notre disposition. Pour bien mettre les choses à leur juste place, le développement de Madagascar sera le fait des Malgaches et de leurs autorités avant tout.

Si la crise peut être surmontée - ce que je crois - il serait cependant erroné de croire qu'il suffira d'éviter les erreurs du passé. Les devises et les capitaux resteront toujours une ressource rare, très rare, dont il faudra user avec parcimonie. Cette crise aura été salutaire si les Malgaches parviennent à travers elle à repenser les voies du développement, à imaginer des solutions nouvelles qui ne soient pas les copies conformes de ce qui s'est fait dans les pays aujourd'hui développés, mais qui tirent bénéfice des expériences faites ailleurs pour en retenir ce qui convient à leur situation et à leurs possibilités.

La Communauté internationale se doit d'appuyer les efforts de Madagascar, directement, mais aussi indirectement par une organisation plus harmonieuse des relations économiques internationales. Même si notre rôle est modeste, nous nous devons de faire tout notre possible pour que la coopération au développement mérite réellement son nom.

Berne, le 29.8.1984

Henri-Philippe Cart

11. Ces quelques exemples, présentés de façon simplifiée, ont pour but de montrer, par une série de faits, comment la coopération entre Madagascar et comment nous collaborons entre nous pour obtenir le meilleur résultat possible à l'aide des investissements à notre disposition. Pour bien mettre les choses à leur juste place, le développement de Madagascar sera le fait des Malgaches et de leurs autorités avant tout.

Et la crise peut être surmontée - ce que je crois - si nous pouvons éviter les erreurs du passé. Les divisions et les capitales restent toujours une ressource rare, très rare, pour si l'on veut avec parcimonie. Cette crise sera très sévère et les Malgaches parviennent à travers elle à repenser les voies de développement, à imaginer des solutions nouvelles qui ne soient pas les copies conformes de ce qui a été fait dans les pays aujourd'hui développés, mais qui tiennent compte des expériences faites ailleurs pour en retenir ce qui convient à leur situation et à leurs possibilités.

La Communauté internationale ne doit appuyer les efforts de Madagascar, directement, mais aussi indirectement par une organisation plus harmonieuse des relations économiques internationales. Nous et notre rôle est modeste, nous nous devons de faire tout notre possible pour que la coopération se développe enfin réellement au sein.

Berne, le 29.8.1984
Kurt-Philippe Essi

M E R K B L A T T

für die

Unterstützung von SKH-Aktionen

durch schweizerische diplomatische und konsularische Vertretungen
und DEH-Koordinationsbüros

1 Unmittelbar NACH einer Katastrophe (Stunden/Tage nach der Katastrophe)

- Sofortige Meldung über die eingetretene Katastrophe (was, wann, wo, wie) während der Bürozeit an: SKH Zentrale

Telefon	031 / 61 31 24	
oder	031 / 61 35 07	
Telex	911 821 skh ch	(ab 1.10.84)
oder	911 340 eda ch	

- Nachts sowie während
Ruhe- und Feiertagen an: Einsatz-Zentrale
REGA Zürich (24-Stunden-Betrieb)

Telefon	01 / 47 47 47
Telex	815 815 reg ch

- Laufende Information über das Schadenereignis, die Organisation und Durchführung der Hilfsoperationen und die wichtigsten und dringlichsten Hilfebedürfnisse
- Wenn möglich: Angaben über die Koordinationsstelle der anlaufenden Hilfe (Ministerium, Krisenstab, mit Tel. Nr. sowie Namen der zuständigen Kontaktpersonen)
- Wenn notwendig: Aufrechterhaltung der Verbindungen im 24-Stunden-Betrieb.
- Allfällige Unterbreitung des vom SKH formulierten Hilfeangebotes an die zuständige Regierungsstelle auf höchst möglichem Niveau mit rasch-möglichster Rückmeldung.

- 2 WAEHREND einer SKH-Sofort-Hilfeaktion (Tage/Wochen nach der Katastrophe)
- Kontaktherstellung zu den zuständigen Behörden
 - Aufrechterhaltung der Kontakte zu internationalen und nationalen Hilfsorganisationen
 - Zurverfügungstellung Kurierdienst, Telefon- und Telexverbindung
 - Dolmetscher-Vermittlung
 - Informationen über Fragen der Gesetzgebung, Sitten und Gebräuche im Einsatzland
 - Wenn notwendig Beschaffung einer Bewilligung für Einfuhr, Bedienung und Wiederausfuhr von Funkstationen.
- 3 WAEHREND einer mittelfristigen SKH-Aktion (Wochen/Monate nach der Katastrophe, in der Ueberlebens- und Wiederaufbauphase)
- Wie unter Ziffer 2, und zusätzlich:
- Unterstützung bei der Einfuhr von SKH-Material
 - Mitwirkung beim Geldverkehr
 - Mitwirkung bei der Anschaffung oder Miete von Fahrzeugen, Geräten, Unterkünften usw.

- 2 WAEHREND einer SKH-Sofort-Hilfeaktion (Tage/Wochen nach der Katastrophe)
- Kontaktherstellung zu den zuständigen Behörden
 - Aufrechterhaltung der Kontakte zu internationalen und nationalen Hilfsorganisationen
 - Zurverfügungstellung Kurierdienst, Telefon- und Telexverbindung
 - Dolmetscher-Vermittlung
 - Informationen über Fragen der Gesetzgebung, Sitten und Gebräuche im Einsatzland
 - Wenn notwendig Beschaffung einer Bewilligung für Einfuhr, Bedienung und Wiederausfuhr von Funkstationen.
- 3 WAEHREND einer mittelfristigen SKH-Aktion (Wochen/Monate nach der Katastrophe, in der Ueberlebens- und Wiederaufbauphase)

Wie unter Ziffer 2, und zusätzlich:

- Unterstützung bei der Einfuhr von SKH-Material
- Mitwirkung beim Geldverkehr
- Mitwirkung bei der Anschaffung oder Miete von Fahrzeugen, Geräten, Unterkünften usw.

Der Delegierte des Bundesrates
für Katastrophenhilfe im Ausland

E. Blaser

Verteiler

Alle schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen
Alle DEH-Koordinationsbüros

Résumé des débats

Ajustement des politiques dans les pays à faible revenu et aide publique au développement

Le débat a porté en partie sur les causes de la crise que traversent les pays en développement. En complément ou pour confirmer les facteurs énumérés par les orateurs, les intervenants ont mentionné l'influence de l'idéologie, qui a poussé certains dirigeants de pays en développement à opter pour des modèles de développement de type étatique et axés sur l'industrialisation forcée, les dépenses militaires qui creusent les déficits budgétaires, l'instabilité politique, le développement de bureaucraties trop lourdes et inefficaces, la chute sensible des cours des matières premières, l'exode des cerveaux et enfin la croissance démographique. Face à cette problématique, la politique suisse de coopération au développement a été jugée de bonne qualité, mais insuffisante par rapport à l'ampleur de la tâche. L'aide attribuée sous forme de projets a fait l'objet d'appréciations divergentes : pour l'un des participants, elle est trop ponctuelle et ne permet guère d'influer sur la politique sectorielle du pays bénéficiaire, pour l'autre, elle offre l'avantage de soutenir des actions clairement identifiables qui soient conformes aux vœux de l'opinion publique dans le pays donateur.

Bien que le problème du volume de l'aide garde toute son importance, l'aspect qualitatif tend à passer au premier plan

- 76 -

des préoccupations. Cette qualité de l'aide est notamment fonction de sa capacité de mieux s'intégrer dans la politique économique générale (les documents récents émanant de la DDA montrent que celle-ci sait tenir compte de ce fait). Elle dépend aussi de la coordination entre donateurs et du dialogue engagé avec les pays bénéficiaires, un dialogue pour lequel il n'existe pas, à l'heure actuelle, de cadre institutionnel propice.

S'il est nécessaire, dans l'attribution de l'aide publique au développement, de tenir compte de la profonde différenciation caractérisant le tiers monde, il importe aussi d'être conscient des difficultés auxquelles sont confrontés certains pays intermédiaires qui, ayant franchi un seuil déterminé de revenu per capita, se voient retirer la plupart de leurs appuis externes, alors que de vastes zones peuvent encore connaître une grande pauvreté.

Aide humanitaire : information sur l'organisation du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes par M. Eduard Blaser (voir "Merkblatt").

- 77 -

Q U E S T I O N S B U D G É T A I R E S

E T F I N A N C I È R E S

QUESTIONS SUBSTITUÉES

ET RÉPONSES

Probleme aus dem Geschäftsbereich des Eidg.
Finanzdepartementes

Referat von Herrn Bundesrat O. Stich

Einleitung

Als Hausherr des Bernerhofes ist es mir eine besondere Freude, Sie für die Dauer der Botschafterkonferenz im stilvollen Saal meiner "Residenz" empfangen zu dürfen.

Ich benütze gerne die Gelegenheit, Sie aus erster Hand über Aufgaben und Sorgen eines helvetischen Finanzministers zu orientieren.

Das EFD ist in erster Linie verantwortlich für den Bundesfinanzhaushalt, die jährliche Aufstellung des Voranschlages und Finanzplanes sowie die Durchführung des von den eidg. Räten verabschiedeten Budgets. Wie in fast allen Industrieländern ist auch bei uns die Entwicklung der Staatsfinanzen in den letzten zehn Jahren aus dem Gleichgewicht geraten. Ich werde versuchen, Ihnen in aller Kürze die grossen Linien der vom Bundesrat vorgeschlagenen und seit Mitte der siebziger Jahre verfolgten Sanierungsmassnahmen aufzuzeigen. Auffallenderweise sind es jene Lösungen, welche in letzter Zeit immer häufiger in wichtigen westlichen Industrieländern diskutiert oder in Angriff genommen wurden.

- 80 -

Ein zweiter Themenkreis aus dem Geschäftsbereich des EFD, den ich anschneiden werde, betrifft Probleme des Finanzplatzes Schweiz, insbesondere die in Arbeit befindliche Revision des Bankengesetzes, die Frage der Ueberwachung der Finanzmärkte in der Schweiz sowie die internationale Verschuldung und ihre möglichen Rückwirkungen auf unser Land.

Schliesslich befasse ich mich im 3. Teil meiner Ausführungen mit monetären Fragen, wie dem Beitritt der Schweiz zur Allgemeinen Kreditvereinbarung, mit der Währungslage und mit den Beschränkungen zur Reform des internationalen Währungssystems.

Die anschliessende Diskussion wird Gelegenheit geben, die Sie besonders interessierenden Punkte noch etwas näher zu beleuchten.

I. Budget- und Fiskalpolitik des Bundes

a) Auswirkungen der chronischen Budgetdefizite

Nach einer fünfundzwanzigjährigen Periode mit fast durchwegs positiven Ergebnissen schliesst die Finanzrechnung des Bundes seit 1971 ohne Ausnahme mit Defiziten, zum Teil in Milliardenhöhe, ab. Im gleichen Zeitraum wuchsen die Gesamtschulden von rund 8 auf über 25 Milliarden. Als Folge davon ergab sich 1983 beispielsweise eine Nettozinsbelastung von etwa 700 Millionen Franken. In der Bilanz, dem Vermögensausweis, wird der Ueberschuss der Passiven über die Aktiven immer grösser.

Die geschilderte Situation ist aber auf Dauer nicht vertretbar. Eine während langer Zeit betriebene Schuldenwirtschaft

- führt zu einem Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit
- kann zu einer übermässigen Beanspruchung des Kapitalmarktes mit negativen Folgen für die ganze Volkswirtschaft führen und
- vermindert die Handlungsfreiheit des Bundes.

Die damit ganz knapp umrissene Problematik der uns allen bekannten Entwicklung der letzten beinahe fünfzehn Jahre darf indessen nicht zu einer isolierten finanzpolitischen Betrachtungsweise führen. Eine gesunde Finanzpolitik ist nur eine, wenn auch wegen ihrer vielfältigen Auswirkungen und ihrer Querschnittsfunktion sehr wichtige Aufgabe des Staates. Wer die Schuldenwirtschaft beklagt, muss gleichzeitig auch die dauerhaften positiven Werte hervorheben, die in der jüngeren Vergangenheit geschaffen wurden, wie etwa bei

- der Weiterentwicklung der öffentlichen Sozialwerke
- der Förderung von Unterricht und Forschung, insbesondere bei den bundeseigenen und den kantonalen Hochschulen sowie bei der Berufsbildung

- 82 -

- dem kontinuierlichen Ausbau einer wirksamen Landesverteidigung, wobei nicht nur an die militärische, sondern auch an die zivilen Komponenten zu denken ist
- dem deutlich gesteigerten Einsetzen bei der Entwicklungshilfe (1980: 419 Mio, 1984: 617 Mio; durchschnittliche Zuwachsrate: rund 10 Prozent).

Die knappe Zeit verbietet es, auf weitere, ebenso wichtige Bereiche (z.B. Landwirtschaft, Verkehr) oder auf andere staatliche, zum Teil vorübergehende Massnahmen besonderer Art (z.B. Konjunkturförderungsprogramme, Exportrisikogarantie) näher einzutreten.

Einer der wichtigsten negativen Aspekte anhaltender Defizite, die eingeschränkte Handlungsfreiheit, wird in der öffentlichen Diskussion oft zu wenig beachtet. Neue Aufgaben können in der gegenwärtigen Lage nur unter Inkaufnahme noch höherer, immer problematischer werdender Ausgabenüberschüsse finanziert werden. Der dauernd mit einem finanziellen Ungleichgewicht kämpfende Staat ist damit gegenüber neuen Herausforderungen in einer ungünstigen Situation. In den Berichten über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983 - 1987 und zum Legislaturfinanzplan für die Jahre 1985 - 1987, beide vom Januar 1984, hat der Bundesrat, aufbauend auf dem damaligen Kenntnisstand, seine Lagebeurteilung vorgestellt. Das Parlament hat davon in der vergangenen Junisession Kenntnis genommen. Dabei und auch in der zur Zeit in der Verwaltung und im Bundesrat laufenden Revision des Legislaturfinanzplans tauchten neue, oft begründete Forderungen auf, z.B.

in der Krankenversicherung und im Umweltschutz. Sie können nur in einen finanziell gesunden und damit handlungsfähigen Gemeinwesen angegangen werden.

b) Entlastungsmassnahmen

In dieser Situation ist es einmal entscheidend, dass jede bestehende Aufgabe des Staates immer wieder auf ihre Notwendigkeit, ihre wirtschaftliche und sparsame Erfüllung ohne jede überflüssige Bürokratie hin überprüft wird. Dieser selbstverständlichen Pflicht unterziehen sich zur Zeit Bundesrat und Verwaltung im Zusammenhang mit dem neu entstehenden Voranschlag für das Jahr 1985. Dass alle unsere Aufgaben von einer straff organisierten Verwaltung erfüllt werden, soll auch das vom Bundesrat vor kurzem beschlossene Projekt zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (EFFI) bewirken. Ich bitte Sie um Verständnis für den Wunsch des Vorstehers des Finanzdepartementes, dass jede Bundesstelle (und damit auch jede Vertretung der Schweiz im Ausland) von den Anstrengungen um einen sparsamen Mitteleinsatz erfasst werde. Ohne glaubhaften Beweis einer effizient arbeitenden Verwaltung wird eine Arbeitszeitverkürzung politisch kaum realisierbar sein. *aber auch keine neue Stellen für neue Aufgaben!*

Diese Bemühungen reichen indessen bei weitem nicht aus, um wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen, Handlungsfreiheit für Neues zu gewinnen und damit ein wichtiges Ziel von Regierung und Parlament für die laufende Legislatur zu erreichen. Der Bundesrat hat deshalb im Finanzplanbericht ein zu Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen führendes Sanierungsprogramm vorgestellt. Darunter hat es nicht nur in erster Linie finanzpolitisch, sondern auch staats-, verkehrs- und energiepolitisch

begründete Vorlagen, die allerdings grössere finanzielle Auswirkungen haben werden. Diese Entlastungsmassnahmen, die mit Eingriffen in bestehende Rechtsgrundlagen zu einer Gesundung führen sollen, befinden sich in unterschiedlichen Verfahrensstadien:

- Die Botschaft über die Sparmassnahmen 1984, das sogenannte Anschlussprogramm, wurde in der vergangenen Sommersession vom Nationalrat mit gewissen Abänderungen gegenüber dem Antrag des Bundesrates verabschiedet. Der Ständerat wird sich dem Geschäft in der Septembersession widmen. Das Anschlussprogramm ersetzt den Bundesbeschluss von 1980 über die befristete lineare Herabsetzung von Bundesleistungen. Es darf ab 1986 mit dauerhaften Einsparungen von rund 360 Millionen gerechnet werden.
- Das Differenzbereinigungsverfahren zwischen den beiden Räten zur Botschaft über erste Massnahmen zur Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen ist für die Herbstsession geplant. Zusammen mit andern Massnahmen sollten ab 1986 Minderausgaben von 180 Millionen resultieren.
- Die 1983 angenommene Verfassungsvorlage über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen führt u.a. zu einer verstärkten Beteiligung des Bundes an den Strassenfinanzierungskosten der Kantone im Umfang von 300 bis 400 Millionen. Der Bundesrat erwartet, dass sich die Kantone dafür ab 1985 mit etwa 200 Millionen an den Fehlbeträgen des regionalen Personenverkehrs der SBB beteiligen und damit den Bund entlasten. Diese

Kompensationsvorlage ist ^{schon} umstritten: Der Ständerat hat Eintreten abgelehnt. Zur Zeit liegt das Geschäft vor der zuständigen Kommission des Nationalrates. Das Plenum soll sich in der ^{vorhergehenden Winter} ~~Herbst~~session damit befassen. Es wird beachten müssen, dass finanz- und verkehrspolitische Gründe gleichermassen für die Vorlage sprechen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass man früher oder später zu einem verkehrspolitischen Konzept kommen muss, das generell die Mitfinanzierung des Regionalverkehrs durch Kantone und Gemeinden vorsieht.

- Zu einer Verbesserung des Bundeshaushaltes von mehr als 400 Millionen ab 1986 soll die definitive Aufhebung der Kantonsanteile am Reingewinn der Alkoholverwaltung und am Reinertrag der Stempelsteuer führen. Der Ständerat ist 1982 entgegen dem Antrag seiner vorberatenden Kommission auf die Vorlage nicht eingetreten, der Nationalrat dagegen hat ihr in der Frühlingsession des laufenden Jahres deutlich, wenn auch mit Aenderungen, zugestimmt. Die Differenzbereinigung ist für die bevorstehende Session traktandiert.
- Die Botschaft über die Unterstellung der Energieträger unter die Warenumsatzsteuer liegt seit 1980 vor der vorberatenden Kommission des Nationalrates. Sie hat ihre Verhandlungen unterbrochen, um die Ergebnisse der Studienkommission für die Revision der Umsatzbesteuerung abzuwarten. Der Bundesrat, anschliessend die Kommissionen, werden sich demnächst mit diesem Bericht befassen können. Die Energie-WUST könnte sich ab 1987 auswirken. Pro Bezugsjahr darf mit mehr als 400 Millionen gerechnet werden, denen allerdings gewisse zusätzliche Ausgaben für die Forschungsförderung im Energiebereich gegenüberstehen werden.

Zwei Vorlagen der Entlastungsmassnahmen, die Schwerverkehrs- und die Autobahnabgabe, wurden seit Erlass des Legislaturfinanzplans in Volksabstimmungen bereits angenommen. Bei Erhebungskosten von gut 35 Millionen rechnen wir mit neuen Einnahmen von rund 435 Millionen. Die Massnahmen werden plangemäss auf den 1. Januar 1985 in Rechtskraft erwachsen.

c) Künftige Haushaltsentwicklung

Der Legislaturfinanzplan, in der Tendenz bestätigt durch die zur Zeit laufenden Revisionsarbeiten an diesem Führungsinstrument, hat gezeigt, dass

- unter Fortsetzung einer allgemein zurückhaltenden Finanzpolitik und einer sparsamen Haushaltsführung im einzelnen
- mit einer weiterhin relativ günstigen Wirtschaftsentwicklung und
- nach Realisierung von Entlastungsmassnahmen

der Bundeshaushalt in ein Gleichgewicht zurückgeführt und damit ein seit Jahren angestrebtes Ziel erreicht werden kann.

Ein auf dem Papier für die Zukunft prognostiziertes Gleichgewicht ist allerdings eine äusserst zerbrechliche Angelegenheit. So wird beispielsweise noch viel politische Arbeit nötig sein, bis die hängigen Entlastungsmassnahmen auch tatsächlich wirken werden. Sollte das Parlament einzelne Teile ablehnen, so wird es sich dabei seiner Verantwortung um die Haushaltssanierung bewusst sein müssen. - Jede Verbesserung in der Haushaltslage wird auch mit grosser Wahrscheinlichkeit zu neuen Ansprüchen gegenüber dem Staat führen. Es wird nicht einfach sein, dabei eine angemessene Politik zu finden und berechnete Anliegen von unerfüllbaren Wünschen zu trennen. - Probleme ergeben sich aber etwa auch aus der

Schwierigkeit, den Gegenposten zu den Ausgaben, die Einnahmen auf mittlere Frist zu prognostizieren. Prognosefehler von 5 Prozent müssen angesichts der zahlreichen Unbekannten und des Prognosezeitraums noch als vertretbar hingenommen werden. Bei jährlichen Gesamteinnahmen von 24 Milliarden sind das jedoch bereits 1,2 Milliarden.

Eine verantwortungsvolle Politik wird sich an alle diese grossen Unsicherheiten erinnern müssen, wenn wir in den Finanzplänen vielleicht einmal schwarze anstelle von roten Zahlen vorweisen werden. Nachlassende Unterstützung bei den Entlastungsmassnahmen, Abkehr von einer konsequent zurückhaltenden Ausgabenpolitik, neue Begehrlichkeiten - diese Haltung müsste dazu führen, dass eine mögliche Sanierung sofort wieder in weite Ferne rücken würde.

Angesichts der bestehenden Lage scheint es verfrüht, neue einzelne Schritte in der Finanzpolitik vorzustellen. Die entscheidende Priorität liegt bei den im Legislaturfinanzplan aufgeführten Entlastungsmassnahmen. Ihre Realisierung kann den Haushalt in den seit über zehn Jahren angestrebten Gleichgewichtszustand führen, Handlungsfreiheit geben und damit auch die Voraussetzungen schaffen, um dereinst ohne zusätzliche Belastungen eine Steuerreform durchzuführen.

d) Internationaler Vergleich der öffentlichen Finanzen

Im internationalen Vergleich ist die Situation der öffentlichen Finanzen in der Schweiz recht günstig. Vergleichbar miteinander sind nur die Finanzen des Zentralstaates und der nachgeordneten Körperschaften. Die Ausgabensteigerung bei Bund, Kantonen und Gemeinden war in den zwei Jahrzehnten von 1960 bis 1980 stärker als das Wachstum des Brutto-sozialproduktes und grösser als die Zunahme der Einnahmen. Daraus resultierten der Ausgabenüberschuss und die Erhöhung der Staatsquote (Ausgaben in Prozenten des Bruttosozialpro-

duktes) von 16,9 Prozent im Jahre 1960 auf 27,1 Prozent 1971; seither ist die Staatsquote dank der Verlangsamung des Ausgabenwachstums wieder leicht gesunken auf 26,4 Prozent im Jahre 1982. Alle Industrieländer weisen eine wesentlich höhere Staatsquote aus (1981: Deutschland 35 %, Frankreich 31 %, Oesterreich 43 %, Schweden 56 %, USA 33 %); einzige Ausnahme ist Japan mit 27 Prozent.

Etwas weniger ausgeprägt sind die Unterschiede der öffentlichen Verschuldung. Der Anteil der Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden am Bruttosozialprodukt betrug 1982 rund 37 Prozent (1981: Deutschland 35 Prozent, Frankreich 17 Prozent, Oesterreich 39 Prozent, Schweden 61 Prozent, USA 47 Prozent, Japan 46 Prozent). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die öffentlichen Haushalte der Schweiz nicht im Ausland verschuldet sind. Wegen des Ueberschusses der Ertragsbilanz weist die Schweiz seit Jahrzehnten einen Sparüberschuss auf, der einen Kapitalexport und den Aufbau hoher Nettoguthaben im Ausland ermöglichte. Das ist auch ein Grund für die traditionell tiefen Zinssätze in unserem Land, weshalb die Zinsbelastung durch die Staatsschuld in noch tragbaren Grenzen gehalten werden konnte.

II. Finanzplatz Schweiz

a) Teilrevision des Bankengesetzes

Der Bundesrat hat am 4. Juli 1984 beschlossen, dem Parlament eine Teilrevision des Bankengesetzes vorzuschlagen. Gleichzeitig hat er Vorentscheide zu wichtigen Revisionspunkten getroffen. Das Finanzdepartement arbeitet zur Zeit einen entsprechenden Gesetzes- und Botschaftsentwurf aus.

Das aus dem Jahre 1934 stammende Bankengesetz wurde 1971 ein erstes Mal revidiert. 1975 setzte das Finanzdepartement eine Studiengruppe ein mit dem Auftrag, bestimmte Bereiche des Gesetzes erneut zu überprüfen. Die Folge war im wesentlichen eine Verstärkung der Bankenaufsicht durch den Ausbau des Sekretariates der Eidgenössischen Bankenkommision.

Ab 1977 begann die Studiengruppe das Bankengesetz umfassend zu überprüfen. Aufgrund eines Zwischenberichtes beauftragte das Finanzdepartement 1980 die Studiengruppe mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfes für ein total revidiertes Bankengesetz. Ueber diesen Vorentwurf wurde 1982 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

In der Zwischenzeit (1979) war die Bankeninitiative der Sozialdemokratischen Partei eingereicht worden. Sie wurde in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1984 deutlich abgelehnt.

Gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und das Abstimmungsergebnis zur Bankeninitiative entschied sich der Bundesrat nun für eine Teilrevision des Bankengesetzes.

Das Bankwesen hat sich seit dem Inkrafttreten des Bankengesetzes enorm entwickelt. Indessen hat sich das fünfzigjährige Gesetz in seinen Grundzügen bewährt und tut dies auch heute noch. Von einer Teilrevision erwarten wir, dass sich die als wesentlich erkannten Revisionspunkte rascher realisieren lassen.

Hauptpunkt der Revision wird die Ueberführung der "Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern" in das Gesetz sein. Diese Vereinbarung besteht seit 1977 zwischen der Nationalbank und der Bankiervereinigung. Sie verpflichtet die Banken im wesentlichen zur Abklärung der Identität ihrer Kunden und verbietet ihnen die aktive Beihilfe zur Kapitalflucht in die Schweiz. Durch die Schaffung entsprechender gesetzlicher Vorschriften soll der an den Banken geübten Kritik aus dem In- und Ausland begegnet werden.

Auf Änderungen am bestehenden Bankgeheimnis wird hingegen verzichtet.

b) Ueberwachung der Finanzmärkte

Innovationen auf den Kapitalmärkten erhöhen die Kapazität der Märkte und sind daher grundsätzlich willkommen. Auf Anregung der Nationalbank wird gegenwärtig geprüft, ob die in der letzten Zeit eingetretenen Entwicklungen auf den Finanzmärkten neue gesetzliche Massnahmen erfordern. Dabei ist eine Ueberregulierung zu vermeiden. Im Vordergrund steht der Prospektzwang für Notes-Emissionen, nachdem über diese Anlageform heute mehr als die Hälfte des schweizerischen Kapitalexportes abgewickelt wird und die Informationen über die ausländischen Schuldner und damit die Sicherheit der Anleger oft dürftig sind. Mit den interessierten Kreisen werden in Kürze Gespräche aufgenommen.

Im weiteren könnte der in den achtziger Jahren erneut massiv angestiegene Devisenhandel möglicherweise gewissen Kontrollmassnahmen rufen, um das Funktionieren eines fairen Marktes zu gewährleisten.

c) Internationale Verschuldung

Die internationale Verschuldung der Dritten Welt wird auf rund 770 Milliarden Dollar geschätzt, wovon allein die Hälfte auf die Staaten Lateinamerikas entfällt. Dies sind Zahlen, die selbst bei einem an Milliardenbeträge gewohnten Finanzminister Augenflimmern verursachen.

Wie konnte es dazu kommen? Dies ist eine Frage, die, seitdem die Verschuldungskrise vor zwei Jahren mit dem "Fall Mexiko" einen ersten Höhepunkt erreicht hatte, immer wieder gestellt worden ist. Waren am Anfang noch vor allem monokausale Erklärungen zu hören, die je nach

ökonomischer Schule und politischem Standort unterschiedlich ausfielen, so hat seit einiger Zeit (erfreulicherweise) eine differenziertere Diagnose Platz gegriffen. Es dürfte heute ziemlich unbestritten sein, dass verschiedene Faktoren die Verschuldungskrise auslösten.

Damit sollte der Weg frei sein für eine Therapie, die nicht einseitig von den Schuldner- oder den Gläubigerländern Leistungen abverlangt.

Im Zentrum dieser Krisenbewältigung steht zwar nach wie vor die für die Schuldnerländer anspruchsvolle Aufgabe, jene wirtschaftspolitischen Massnahmen zu ergreifen, die für die Wiederherstellung des aussenwirtschaftlichen Gleichgewichtes unabdingbar sind. Diese Anpassungsmassnahmen wurden durch Umschuldungen und durch Neugeld unterstützt, was unzweifelhaft dazu beigetragen hat, dass sie weniger brutal ausfielen, als dies ohne finanzielle Hilfestellung der Fall gewesen wäre. Aber auch so haben die Anpassungsmassnahmen in den Schuldnerländern zum Teil tiefe Spuren hinterlassen: Die Warenimporte von Mexiko z.B. machten 1983 nur noch gerade 1/3 des Standes im Jahre 1981 aus, und das Pro-Kopf-Einkommen fiel im gleichen Zeitraum um 10 Prozent. Unter diesen Umständen ist es denn auch nicht verwunderlich, dass die Verschuldungsproblematik neben der wirtschaftlichen auch zunehmend eine soziale und politische Dimension bekommen hat.

In letzter Zeit ist denn auch immer wieder die bange Frage gestellt worden, ob die zumeist im Rahmen von multilateralen Aktionen geschnürten Sanierungspakete auch halten werden. Eine Vielzahl von Vorschlägen zeigt, dass man sich dessen nicht so sicher ist. So wird etwa erwogen:

- 92 -

- den Umschuldungszeitraum anstatt, wie bis anhin, von in der Regel einem Jahr auf mehrere Jahre zu erstrecken;
- die Frei- und die Abzahlungsfristen bei Schuldenkonsolidierungen zu erhöhen;
- die Zinsen zu plafonieren, d.h. sie auf einer bestimmten Höhe zu kapitalisieren;
- die Schulden der Entwicklungsländer in eine handelbare ~~Form~~ ~~Form~~ ~~Form~~ zu bringen oder
- die Schulden in verschiedene Währungen zu diversifizieren.

Allen diesen Vorschlägen ist meines Erachtens gemein, dass sie auf in ihrer Substanz realwirtschaftliche Probleme monetäre Antworten geben. Zumindest einige dieser Vorschläge sind zwar geeignet, eine gleichmässigeren Zahlungsstruktur zu schaffen, und dies an sich ist natürlich schon erstrebenswert. Es wäre jedoch ein fataler Irrtum zu glauben, damit allein bekäme man das Verschuldungsproblem endgültig in den Griff. Dazu braucht es ein tragfähiges (d.h. über längere Zeit andauerndes) Wirtschaftswachstum, tiefere Realzinsen und ein Zurückdrängen des Protektionismus. Wenn es nicht gelingt, diese drei Grundvoraussetzungen zu erfüllen, so sehe ich eher schwarz für eine dauerhafte Lösung des Verschuldungsproblems.

In welcher Lage befände sich die Schweiz, falls sich die Entwicklungsländer ausserstande erklären sollten, ihrem Schuldendienst nachzukommen bzw. (im schlimmsten aller Fälle) ihre Schulden aberkennen würden ?

- 93 -

Mit dieser Frage hat sich der Bundesrat in seinem Bericht über die Risiken der internationalen Verschuldung eingehend befasst. Ich kann mich daher mit einigen Hinweisen begnügen. Ganz allgemein gilt, dass die Risikosituation für unser Land (sowohl absolut als auch im Vergleich zum Ausland) als gut bezeichnet werden darf.

Dies gilt im besonderen für die Schweizerbanken. Die Eidg. Bankenkommission hat in ihrem Jahresbericht 1983 festgehalten, dass sich der Gesamtumfang der Länderengagements per Ende 1982 in über 60 Problemländern auf rund 23 Milliarden Franken belief und damit im Durchschnitt einiges unter den vorhandenen ^{ausgesprochen} eigenen Mitteln der Gross- und Auslandsbanken lag. Auch die Risiken aus dem Interbankgeschäft sollten nicht überschätzt werden. Der Fall "Continental Illinois" dürfte gezeigt haben, dass die Behörden der Vereinigten Staaten sich ihrer Verantwortung bewusst sind und alles vorkehren, um eine Bankenkrise zu verhindern. Es muss aber deutlich gesagt werden, dass die Schweizer Banken auf keinen Fall mit staatlicher Deckung von Verlusten aus der internationalen Verschuldung rechnen können. Allfällige Schäden werden nicht von der Allgemeinheit übernommen.

Bei einer Risikoeinstufung bekäme hingegen die ERG höchstens die Note "befriedigend". Aber auch hier stellte sich der Bundesrat im bereits erwähnten Bericht auf den Standpunkt, dass zur Zeit kein Anlass besteht, die von der ERG über Schuldenkonsolidierungen erworbenen Forderungen abzuschreiben und die Vorschüsse des Bundes an die ERG in à-fonds-perdu-Beiträge umzuwandeln.

III. Währungsprobleme

a) Beitritt der Schweiz zur Allgemeinen Kreditvereinbarung

Mit ihrem Beitritt zu den revidierten Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) des Internationalen Währungsfonds hat die Schweiz einen bedeutenden Beitrag zur Entschärfung der internationalen Verschuldungskrise geleistet. Der Beitritt wurde am 10. April dieses Jahres vollzogen, als die Schweizerische Nationalbank einen Anteil von 6 Prozent oder rund 2,3 Milliarden Franken an den erweiterten AKV übernahm. Die Schweiz, die bis dann aufgrund eines Assoziierungsabkommens an den AKV beteiligt war und einen Beobachterstatus in der Zehnergruppe innehatte, wurde gleichzeitig Vollmitglied dieser Gruppe. In der Annahme, dass die Botschafter über die Gründe dieses Beitritts bestens informiert sind, werde ich mich darauf beschränken, auf die lebhafteste Diskussion hinzuweisen, die in der öffentlichen Meinung und im Parlament durch diesen Schritt angeregt wurde. Angesprochen wurden vor allem die Kompetenzaufteilung zwischen dem Bundesrat und der Nationalbank, die entwicklungspolitischen Aspekte des Beitritts und seine allfällige Präjudizwirkung auf den Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods (Internationaler Währungsfonds und Weltbank).

Die Durchführung des früheren Assoziierungsabkommens wurde von der Nationalbank aufgrund einer Kompetenzdelegation weitgehend selbständig betreut. Als es hiess, dass sie nun für die Durchführung der Teilnahme an den AKV mit dem Bundesrat zusammenwirken sollte, fragte man sich, ob der Bund Kompetenzen der Nationalbank an sich reissen wolle.

Dies trifft keineswegs zu. Aber die Bedeutung der AKV ist durch ihre Revision grösser geworden, und die Schweiz hat mit ihrem Beitritt ein unmittelbares Mitentscheidungsrecht über die Aktivierung eines internationalen Kreditmechanismus erlangt, der zwingend auch eine politische Dimension aufweist. Es lag auf der Hand, dass der Bundesrat in Debatten und bei Entscheiden der Zehnergruppe mitreden sollte, welche Aspekte der Weltwirtschaft und der zwischenrechtlichen Beziehungen betreffen. In Anlehnung an die Praxis der Zehnergruppe wurde das Eidg. Finanzdepartement mit der Koordinierung der Standpunkte der Bundesstellen und mit der Vertretung des Bundes in der Zehnergruppe betraut. Eine Aufgabe, die uns ein Fenster nach aussen öffnet und die wir mit Interesse wahrnehmen.

Im Parlament, wo der Beitritt breite Zustimmung fand, konzentrierten sich die Debatten auf die Kreditpolitik des IWF gegenüber den Entwicklungsländern. Es wurde dem IWF vorgeworfen, seine Kredite an wirtschaftspolitische Bedingungen zu knüpfen, welche in manchen Fällen das Wirtschaftswachstum erwürgten und unerträgliche Opfer von den ärmsten Bevölkerungsschichten abverlangten. Dies würde die Grundsätze unserer Entwicklungspolitik verletzen. Der Bundesrat wurde deshalb mit grossem Mehr beauftragt, anlässlich des Beitritts zu den AKV den IWF über die erwähnten Grundsätze und ihren hohen Stellenwert für die Schweiz zu unterrichten. Der Bundesrat hat diesen Auftrag erfüllt. Es ist aber offensichtlich, dass die den Entwicklungsländern auferlegte Anpassungspolitik u.a. deshalb so hart sein musste, weil die rezessionsgeschüttelten Industrieländer ihre Märkte durch protektionistische Massnahmen abschirmten. Die Industrieländer werden auf diesem Gebiet ebenfalls einen grösseren Beitrag zur Bewältigung der Schuldenkrise leisten müssen. Die notwendige wirtschaftliche Sanierung der Schuldnerländer kann nämlich nur dann innert

angemessener Frist erreicht werden, wenn die Industrieländer bald zu einem Wirtschaftswachstum im Gleichgewicht zurückfinden, ihre Zinssätze senken und ihre Märkte für die Produkte der Schuldnerländer öffnen.

Es wurde schliesslich oft gefragt, ob der Beitritt zu den AKV eine erste Folge jenes Grundsatzentscheides vom August 1982 sei, in welchem sich der Bundesrat für den Beitritt der Schweiz zum IWF und zur Weltbank aussprach. Diese Frage ist zu verneinen. Der Beitritt zu den AKV wurde unserem Land durch die erschreckende Verschlechterung der internationalen Währungs- und Finanzlage nahegelegt. Aber der Bundesrat steht zu seiner Entscheidung von 1982, und er wird das Dossier Bretton Woods nach der UNO-Abstimmung wieder öffnen. In den Regierungsrichtlinien ist eine entsprechende Botschaft an das Parlament für das Ende der laufenden Legislatur vorgesehen.

b) Währungslage

Der Finanzminister wird üblicherweise als mitverantwortlich betrachtet, wenn die Währungslage sich verschlechtert. Das Umgekehrte trifft indessen auch nicht zu. Aber es ist festzustellen, dass wir heute an der schweizerischen Währungsfront beinahe idyllische Verhältnisse haben. Die schweizerische Exportwirtschaft kann mit den heutigen DM- und Dollarkursen gut leben. Die Exporte sind in den ersten sechs Monaten dieses Jahres real um rund 14 Prozent gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode gestiegen. Das Wirtschaftswachstum wird für 1984 auf real fast 2 Prozent veranschlagt. Die Zinsen blieben in der Schweiz erstaunlich niedrig. Im kurzfristigen Sektor bestand Mitte August eine Zinsdifferenz von 7 Prozentpunkten zu den

- 97 -

Vereinigten Staaten. Die Geldpolitik der Nationalbank hält den festgesetzten Kurs, und es ist zu erwarten, dass die Inflationsrate im Jahre 1984 ^{knapp über} ~~knapp~~ ^{knapp über} 3 Prozent liegen wird. Dennoch befürchten viele, dass eine Umkehr des gegenwärtigen Höhenfluges des Dollars diese Idylle jäh stören könnte. Zwar dürfte in diesem Fall die Lage der Schweiz weniger dramatisch werden als 1978, weil seither der Devisenmarkt eine implizite Bindung des Schweizerfrankens an die D-Mark und damit an das gewichtige Europäische Währungssystem als gegeben annimmt. Aber die verbreitete Unsicherheit über das Verhalten der Wechselkurse, d.h. über die künftige Entwicklung der Export- und Importpreise, wirkt sich auf unsere kleine und offene Volkswirtschaft besonders negativ aus, weil sie die Gewinnerwartungen und damit langfristige Investitionspläne der Industrie beeinträchtigt.

c) Bestrebungen zur Reform des Internationalen Währungssystems

Besonders willkommen war deshalb für die Schweiz der Entscheidung der Zehnergruppe - im Anschluss an das Gipfeltreffen von Williamsburg -, Mittel und Wege zu prüfen, die zur Verbesserung der Funktionsweise des internationalen Währungssystems beitragen könnten. Die Arbeiten, an denen sich mein Departement zusammen mit der Nationalbank aktiv beteiligt, sollten im Frühjahr 1985 abgeschlossen werden. Die Gruppe ist übereinstimmend der Ansicht, dass es zur Zeit keine realistische Alternative gibt zum System der flexiblen Wechselkurse zwischen den Hauptwährungen. Sie betrachtet als Hauptnachteil des heutigen Systems, dass die Wechselkurse erhebliche mittelfristige Schwankungen um den langfristigen Trend aufweisen, welche zu realwirtschaftlichen Fehlanpassungen führen. Diese Kursausschläge

werden durch mangelhafte Konvergenz, Komptabilität und Stabilität der Wirtschaftspolitiken verursacht. Um diese Fehler auszumerzen und die Stabilität der Wechselkurse zu verbessern, sollen nach Ansicht der Zehnergruppe die Wirtschaftspolitiken der Industrieländer einer strengeren multilateralen Ueberwachung unterstellt werden. Die Gruppe ist zur Zeit damit beschäftigt, ein taugliches Ueberwachungskonzept auszuarbeiten. Die Schweiz - ohne Mitglied des Internationalen Währungsfonds zu sein - nimmt aktiv an diesen Arbeiten teil. Die "surveillance" liegt im selbstverständlichen Interesse unseres Landes, weil sie grössere Wechselkursstabilität durch verstärkte Ausrichtung der internationalen Wirtschafts- und Geldpolitiken auf Inflationsbekämpfung und Wachstum im Gleichgewicht anstrebt. Wir würden deshalb selbst nicht zögern, unsere Wirtschaftspolitik periodisch überprüfen zu lassen nach Kriterien, die noch festzulegen sind.

Ob diese Bemühungen zum Ziele führen, muss mit einem vorsichtigen Optimismus beurteilt werden. Die Arbeiten der Zehnergruppe haben einmal mehr bestätigt, dass der Dollar fest im Zentrum unseres Währungssystems steht und dass keine wesentliche Verbesserung dieses Systems möglich ist, wenn die Vereinigten Staaten nicht bereit sind, aktiv mitzuwirken. Unseres Erachtens würde es genügen, wenn Washington etwas mehr Rücksicht auf die internationalen Rückwirkungen seiner Wirtschaftspolitik nimmt. Die Diskussionen im Rahmen der Zehnergruppe werden den Vereinigten Staaten vielleicht zeigen, dass dies auch in ihrem eigenen wohlverstandenen Interesse liegt, zumal im Frühjahr 1985 die Präsidentschaftswahlen vorbei sein werden.

Zusammenfassung der Diskussion

Die sich auf das Referat Bundesrat Stichs beziehenden Voten drehten sich hauptsächlich um das Defizit im Bundeshaushalt, den Finanzplatz Schweiz und die internationale Verschuldung.

Im Rahmen der Diskussion über das Defizit kam auch die Rolle des Staates zur Sprache. Vor der Durchführung weiterer Sparübungen müsse man sich überlegen, welches die unabdingbaren Aufgaben unseres Staates seien. Dieser müsse effizienter werden, ohne seine sozialen Aufgaben zu vernachlässigen. Dieser Meinung war auch der Vorsteher des Finanzdepartements, welcher sogar meinte, dass es langfristig Wichtigeres gebe als die Finanzpolitik. Wenn der Bund mit neuen Aufgaben betraut wird, sollte jedoch auch deren Finanzierung gesichert sein.

Die Teilnehmer bezeichneten als grösste Gefahren für unseren Finanzplatz die zu hohe Fiskalbelastung, und den Rückstand in der Verwendung der Informatik; im weitern wurde auch auf problematische Fälle hingewiesen, die sich im Verhältnis mit den USA in der letzten Zeit ergeben haben.

Zentrales Element der Diskussion über die Verschuldungsproblematik bildete die Frage, inwiefern allfällige Bankenverluste sozialisiert werden könnten; ein Postulat, das von Bundesrat Stich kategorisch abgelehnt wurde.

Weitere Gesprächsthemen bildeten die gegenwärtig zur Diskussion stehende Neuordnung der Gewinnverteilung der Schweizerischen Nationalbank, welche für Bundesrat Stich nicht vordringlich ist, die Begehrlichkeit der selber unflexiblen Kantone gegenüber dem Bund, die nach Bundesrat Stich gesamthaft positiven Auswirkungen

der EWS auf die Schweiz und der aktuelle Stand der Verhandlungen über Ausgestaltung und Inkasso der neuen Strassenverkehrsabgaben.

Bundesrat Stich glaubt auch, dass die Kommissionsmitglieder, welche den Entwurf des Doppelbesteuerungsabkommens mit Frankreich ablehnen, dafür keine sachlichen Gründe haben, sondern eher Frankreich ein Zeichen setzen wollten.

- 101 -

D R O I T S D E L ' H O M M E

- 102 -

- 101 -

ORIGINE DE L'ÉNONCÉ

Points de repère pour une brève introduction
du Secrétaire d'Etat

En 1982, les Chambres fédérales ont pris acte du rapport du Conseil fédéral (du 2 juin 1982) sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme. Ce rapport, je le rappelle, postule une politique active de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme, politique qui soit en même temps globale et cohérente.

L'année dernière, nous avons eu l'occasion de vous présenter les grandes lignes de cette politique et d'engager à ce sujet un débat qui ne pouvait être que préliminaire. Certains d'entre vous ont regretté le caractère fragmentaire et quelque peu désordonné de la discussion (l'Ambassadeur Birrer a utilisé l'expression "à bâtons rompus") et ont exprimé le souhait qu'elle soit poursuivie en la concentrant sur quelques thèmes essentiels.

Je voudrais tout d'abord remercier tous les collègues qui nous ont adressé, depuis notre dernière réunion, des rapports souvent substantiels sur la situation des droits de l'homme dans leur(s) pays de résidence et ont pris parfois la peine de nous faire part de leurs suggestions au sujet de la politique que la Suisse devrait mener à cet égard. Vous pouvez être certains que la centrale - et moi-même bien entendu - attache une très grande importance à l'approfondissement du dialogue avec nos missions à l'étranger dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle j'ai estimé qu'il était nécessaire et utile de poursuivre ce débat cette année dans le même cadre.

Les deux circulaires que je vous ai fait parvenir, les 10 mai et 29 juin 1984, s'inscrivent dans la ligne de ce dialogue.

Elles ont permis au Département de préciser certains aspects de cette politique. J'estime, pour ma part, très important que la Suisse mène, dans ce domaine, une politique cohérente qui nous évite, dans la mesure du possible, le reproche de concentrer nos interventions sur certains pays ou groupes de pays. Je crois aussi que des démarches en commun avec d'autres Etats ne devraient être envisagées que dans des cas exceptionnels, lorsque cela est nécessaire pour des raisons d'efficacité. Je serais heureux d'entendre votre avis sur ces deux points, en particulier.

Pour lancer le débat, j'ai demandé à quatre de nos collègues, les Ambassadeurs Erni, Stauffer, Birrer et Nordmann de présenter brièvement la conception des droits de l'homme défendue dans les pays dans lesquels ils sont accrédités et de donner leur appréciation de la situation dans les régions correspondantes. La discussion pourrait ensuite se concentrer sur quelques problèmes essentiels, tels que : peut-on encore parler, compte tenu des conceptions différentes existant à ce sujet, de l'universalité des droits de l'homme ? Les divergences constatées à cet égard doivent-elles avoir une influence sur la mise en oeuvre de la politique suisse en faveur des droits de l'homme ? Ne doit-on pas admettre qu'il existe un certain nombre de droits fondamentaux, tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture et le droit à un procès équitable, qui doivent être respectés en toutes circonstances ? Les expériences que vous avez faites dans ce domaine nous intéressent tout particulièrement.

Menschenrechte in Afrika

Das Thema "Menschenrechte in Afrika" ist ausserordentlich weitläufig und komplex. In der mir zur Verfügung gestellten Zeit kann ich daher höchstens ein paar allgemeine Andeutungen machen. Zudem sehe ich mich gezwungen, Menschenrechtsprobleme spezieller Regionen, etwa des nordafrikanisch-arabischen Raumes bzw. des islamischen Kulturkreises (z.B. die Scharia im Sudan), auszuklammern.

Afrika ist bekanntlich der Kontinent, der am längsten und intensivsten unter kolonialer Herrschaft gewesen ist. Bezüglich der Menschenrechte ist dabei zu erwähnen, dass die Kolonialherrschaft in Afrika während langer Zeit durch die Sklaverei und den Sklavenhandel geprägt war - also durch eine nach heutigem Verständnis besonders schlimme Form der Menschenrechtsverletzung. Schon 1434 wurden in Lissabon sogenannte Neger zum Kauf angeboten, und 1452 erlaubte der als grosser Humanist bekannt gewordene Papst Nikolaus V. den Portugiesen ausdrücklich, "Heiden", d.h. vor allem schwarze Afrikaner, zu versklaven. 1501 gestattete die spanische Krone die Einfuhr schwarzer Sklaven in Amerika, und ihr folgten bald auch die Engländer, Franzosen, Niederländer.

Eine moderne Form der Sklaverei war und ist die Zwangsarbeit. Sie ist z.B. von den Portugiesen in ihren afrikanischen Kolonien auch noch im 20. Jh. angewandt worden.

Hinter der Sklaverei stand die Idee, dass der Schwarze von Natur aus minderwertig ist. Diese Ansicht ist auch heute noch Teil der Ideologie, die hinter der Apartheidpolitik steht und mitunter sogar mit religiösen Argumenten verteidigt wird.

Aus diesen Gründen ist es sicher ohne weiteres einführbar, dass für die Afrikaner - und speziell für die Schwarzafrikaner - das Prinzip der Gleichheit der Menschen aller Rassen Menschenrechtspostulat Nr. 1 ist; ihm gegenüber erscheinen andere Postulate als sekundär. Es dürfte Afrikanern daher kaum begreiflich gemacht werden können, weshalb das Internationale Uebereinkommen von 1966 über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung, dem weit über 100 Staaten beigetreten sind, von der Schweiz bisher nicht unterzeichnet worden ist.

Als die Generalversammlung der UNO 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedete, waren nur 4 afrikanische Staaten Mitglied der UNO, nämlich Aethiopien, Aegypten, Liberia und die Republik Südafrika; bei der Abstimmung über die Erklärung enthielt sich Südafrika der Stimme, und zwar zusammen mit 6 sozialistischen Staaten und mit Saudiarabien. Es kann daher nicht angenommen werden, dass in diese Menschenrechtserklärung spezifisch afrikanische Wertvorstellungen eingeflossen sind.

Im Juni 1981 hat die Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Organisation für afrikanische Einheit an ihrer Jahrestagung in Nairobi die "Charte africaine des droits de l'homme et des peuples" angenommen. Afrika folgte damit dem Beispiel Westeuropas (1950) und Amerikas (1969). Es war zudem offensichtlich bestrebt, in die Menschenrechtsdiskussion afrikanische Konzeptionen und Postulate einzubringen.

Der afrikanischen Konvention gingen diverse Konferenzen und Seminarien voraus, namentlich 1961 in Lagos, 1969 in Kairo und 1979 in Monrovia. Die eigentliche Verhandlungsphase begann aber erst mit einem Expertentreffen Ende 1979 in Dakar. Es folgten zwei Justizministerkonferenzen in Banjul (Gambia), und im Juni 1981 befasste sich die OAU-Ministerkonferenz, d.h. das Organ, das ususgemäss die Gipfelkonferenz vorzubereiten hat, mit dem Entwurf. An dieser Konferenz wurden

- 107 -

zahlreiche Bedenken und Kritiken geäussert, die für eine baldige Annahme des Textes nichts Gutes ahnen liessen. Insbesondere wurde bemängelt, der Entwurf sei zu vage und könnte zu Interpretationsstreitigkeiten Anlass geben; die vorgesehene Menschenrechtskommission könnte sich in interne Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einmischen, und zudem seien gewisse Pflichten der Bürger, wie z.B. der Respekt gegenüber Verfassung und Gesetzen sowie gegenüber gewissen staatlichen Institutionen, nicht genügend klar festgelegt. Es kam aber anders, als manche befürchteten: die Minister unterbreiteten den Entwurf unverändert den Staats- und Regierungschefs, und diese genehmigten ihn am letzten Sitzungstag kurz vor Mitternacht - wie es heisst diskussionslos und auf jeden Fall ohne irgendwelche Aenderungen; nach den langwierigen Auseinandersetzungen um die Westsahara und anderes waren die Staatsmänner offenbar müde und nicht gewillt, eine grundsätzliche Diskussion über die Menschenrechte in Afrika aufzunehmen.

Es kann somit kaum behauptet werden, dass die afrikanische Menschenrechtskonvention auf einem breiten Konsens beruhe und von einem starken politischen Willen getragen werde. Sie ist übrigens noch nicht rechtskräftig geworden und wird es in absehbarer Zeit auch nicht werden. Gemäss Artikel 63 tritt sie erst in Kraft, wenn sie von der absoluten Mehrheit der OAU-Mitgliedstaaten, d.h. von 26 Staaten ratifiziert worden ist. Dies ist eine ausserordentlich hohe Barriere. Bis heute ist die Konvention erst von 12 Staaten (Gambia, Guinea, Kongo, Liberia, Mali, Nigeria, Rwanda, Sambia, Senegal, Sierra-Leone, Togo, Tunesien) ratifiziert und von weiteren 6 Staaten (Aegypten, Gabun, Mauretanien, Somalia, Sudan, Tansania) unterzeichnet worden. Der Staatsminister im ägyptischen Aussenministerium, Boutros Ghali, bemerkte in einem Vortrag Ende 1983 in Bern:

"... l'échec de la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage créée par la Charte d'Addis Abeba en 1963,

et dont les membres se sont réunis pour la première et dernière fois en décembre 1967 dans la capitale éthiopienne, l'échec de la Commission des juristes, organe spécialisé de l'OUA, créée lors du sommet du Caire en juillet 1964 qui n'a jamais vu le jour, me font dire que le système inter-africain des droits de l'homme est le résultat de la volonté de certains idéalistes africains bien plus que le fruit d'un besoin réel ressenti par les peuples d'Afrique."

Dennoch ist die Lektüre der afrikanischen Menschenrechtskonvention von einigem Interesse, weil sie Aufschluss über Konzeptionen und Tendenzen in Afrika geben kann.

Ein Unterschied zur europäischen und amerikanischen Konvention tritt schon im Titel zutage: "Charte africaine des droits de l'homme et des peuples". Der Begriff "droits des peuples" war namentlich auf das Drängen sozialistisch ausgerichteter Staaten, z.B. von Äthiopien und Mosambik, aufgenommen worden. Diese hatten damit argumentiert, dass das Individuum nicht grössere Rechte als die Gesellschaft als ganzes haben könne.

Bereits in der Präambel wird festgehalten, dass die afrikanischen Staaten verpflichtet sind, "à éliminer le colonialisme, le néo-colonialisme, l'apartheid, le sionisme, les bases militaires étrangères d'agression..." (wie ich gehört habe, ist der Zionismus aus Versehen in der Konvention verblieben; er war in der Entwurfsphase von Libyen vorgeschlagen worden, worauf schwarzafrikanische Vertreter, insbesondere der Aussenminister von Botswana, opponierten, da der Zionismus kein afrikanisches Problem sei; der Begriff wurde schliesslich in Klammern gesetzt, und zwar in der Meinung, dass er von den Staats- und Regierungschefs anlässlich der Detailabstimmungen ausgemerzt werde, doch fand an der Gipfelkonferenz dann überhaupt keine Abstimmung statt). In den Artikeln 19 ff. werden sodann die Rechte der Völker näher bezeichnet, namentlich das Existenzrecht, das Recht auf Freiheit von Unterdrückung durch

andere, auf Selbstbestimmung, auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung, usw.

In diesem Zusammenhang werden auch die noch kolonisierten Völker erwähnt: "Les peuples colonisés ou opprimés ont le droit de se libérer de leur état de domination en recourant à tous moyens reconnus par la Communauté internationale" (Art. 20/2). Im allgemeinen werden heute die Völker Namibias und der Westsahara sowie die Nicht-Weissen Südafrikas zu den noch kolonisierten oder unterdrückten Völker gezählt.

In Art. 21 wird den Völkern schliesslich die "libre disposition de leurs richesses et de leur ressources naturelles" zuerkannt, und die Staaten verpflichten sich, "à éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux".

Soweit zu den "droits des peuples" der afrikanischen Menschenrechtskonvention, einer typisch afrikanischen Art von "Menschenrechten".

Die Individualgrundrechte erscheinen in der afrikanischen Konvention - im Vergleich zu den Menschenrechtsinstrumenten der UNO sowie Europas und Amerikas - eingeschränkt bzw. relativiert. So sind die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Meinungsäusserungs-, die Niederlassungs- und die Vereinsgründungsfreiheit nur vorbehältlich der öffentlichen Ordnung oder der innerstaatlichen Gesetze möglich. Auch andere Grundfreiheiten sind so formuliert, dass sie selbst von totalitären Staaten garantiert werden können. In der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der UNO wird beispielsweise statuiert, dass keiner gezwungen werden dürfe, einer Vereinigung anzugehören. Die afrikanische Konvention übernimmt diese Bestimmung, verbindet sie aber mit dem Vorbehalt der Solidaritätspflichten gegenüber Familie, Gesellschaft und Staat, womit wohl z.B. die Zwangsmitgliedschaft in einer Einheitspartei legalisiert wird.

Mit dieser Bemerkung habe ich auch gleich eine weitere Besonderheit der afrikanischen Konvention angetippt: Das Individuum hat nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten, vorerst gegenüber andern Individuen, dann aber auch "envers la famille et la société, envers l'Etat et les autres collectivités légalement reconnues et envers la Communauté internationale". In Art. 29 werden diese Pflichten, wie schon erwähnt, noch näher bezeichnet. Die Erwähnung solcher Pflichten entspricht einerseits den Traditionen und Werten der afrikanischen Zivilisation und andererseits den Vorstellungen und Forderungen sozialistisch orientierter Staaten (wiederum namentlich Aethiopiens und Mosambiks).

Diese knappen Hinweise mögen zeigen, dass die Menschenrechtskonzeptionen Afrikas von jenen in Westeuropa recht erheblich differieren. Es stellt sich somit die Frage der Universalität der Menschenrechte. Mangels Zeit kann ich auf diese Frage nicht eintreten (ich persönlich bezweifle die Universalität; siehe u.a. Botschaft Bundespräsident Aubert 1983 anlässlich des 35-jährigen Jubiläums der europäischen Konvention; Bericht 1983 des Politisches Ausschusses des Europaparlaments über die Menschenrechte in der Welt, sowie weitere Stellungnahmen, zitiert in der Stage-Arbeit "Zur Menschenrechtssituation in Zaïre" von M. Ambühl, Kinshasa 1984).

Anstelle weiterer Ausführungen möchte ich abschliessend einen Afrikaner zu Wort kommen lassen, der in den USA studiert hat, Co-autor des Verfassungsentwurfs der Organisation für afrikanische Einheit war, bei Ausbruch der äthiopischen Revolution einen Ministersessel innehatte, während acht Jahren politischer Häftling war und nun in Addis Abeba als Rechtsanwalt tätig ist. Er erklärte mir vor ein paar Wochen u.a. folgendes:

"Ihr Europäer seid uns Afrikanern in Sachen Menschenrechte und Grundfreiheiten um 200 Jahre voraus. Ihr habt die Aufklärung und die französische Revolution gehabt, welche die "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen"

- 111 -

hervorbrachten. Mit der europäischen Menschenrechtskommission und dem Gerichtshof für Menschenrechte habt Ihr einen Stand erreicht, von dem wir in Afrika noch während langer Zeit nur träumen können.

Die meisten Staaten Afrikas sind politisch, wirtschaftlich und sozial noch sehr instabil. Die meisten afrikanischen Herrscher haben zudem keine wahre demokratische Legitimation erhalten. Sie sehen sich daher immer wieder veranlasst, zu Zwangsmassnahmen zu greifen, um an der Macht bleiben zu können."

Ich glaube, solches ist zu bedenken, wenn wir zu Menschenrechtsverletzungen in Afrika Stellung nehmen wollen. Ausserdem ist zu beachten, dass die Justiz in den meisten Ländern Afrikas noch völlig ungenügend organisiert und ausgebildet ist, so dass sich die Menschenrechtsproblematik in Afrika schon aus diesem Grunde anders als etwa in Europa präsentiert und z.B. das Recht auf einen fairen Prozess illusorisch bleibt.

Franz Birrer, Botschafter, Addis Abeba
29.8.1984

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

Second block of faint, illegible text, also appearing to be bleed-through.

Third block of faint, illegible text at the bottom of the page.

Einige Bemerkungen zur Menschenrechtssituation in Osteuropa

Ich muss meinen Ausführungen die Bemerkung vorausschicken, dass ich mich von meinem Standort Warschau her nicht wirklich legitimiert fühle, über die Menschenrechtssituation in der Region, zu der mein Residenzland gehört, nämlich das kommunistisch beherrschte Osteuropa als ganzes, zu sprechen. Polen stellt - auch und gerade mit Bezug auf die Menschenrechtssituation - innerhalb der sowjetischen Machtsphäre einen gewissen Sonderfall dar.

Natürlich ist die Ursache des Menschenrechtsproblems in allen kommunistisch regierten Staaten letztlich dieselbe: es ist der Zusammenstoss einerseits des Alleinherrschaftsanspruchs der Partei nicht nur über Staat und Wirtschaft, sondern auch über das Denken des einzelnen Menschen - mit, andererseits, dem Selbstbehauptungswillen eben dieses Einzelmenschen, der für sich am Recht auf geistig-moralische Eigenständigkeit festhält. Während das mit dem Recht auf Freiheit des Denkens und der Meinungsäusserung ausgestattete mündige Individuum - der Staatsbürger - das konstitutive Grundelement eines demokratischen Systems darstellt, ohne das letzteres gar nicht funktionsfähig wäre, bildet dieses mündige, autonome Individuum im kommunistischen System einen Störfaktor. Denn anders als in der Demokratie ist hier der Beitrag des selbständig denkenden, urteilsfähigen Einzelnen zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ja nicht gefragt: diese Prozesse fallen in die alleinige Zuständigkeit der hiefür bestellten Parteiorgane, die dabei gemäss den "objektiven" Kriterien von Parteidoktrin und Parteiinteresse verfahren.

Trotz dieser systembedingten Tendenz zur Entmündigung des Individuums und damit zu einer Entwertung der Individualrechte enthalten bekanntlich auch die Verfassungen der kommunistischen Staaten Menschenrechtskataloge. In ihnen nehmen allerdings die Sozialrechte eine dominierende Stellung ein. Die Verfassung der Volksrepublik Polen etwa garantiert den Bürgern neben dem Recht auf Arbeit auch jenes auf Erholung, ferner das Recht auf Schutz der Gesundheit, auf Bildung und auf "Nutzung der kulturellen Errungenschaften". Daneben fehlen in der polnischen Verfassung aber auch die klassischen Freiheitsrechte nicht, und analoge Bestimmungen finden sich in den Grundgesetzen der andern "Volksdemokratien". Diese Stipulation der Individualfreiheiten erinnert daran, dass in der kommunistischen Heilsbotschaft ursprünglich durchaus auch eine freiheitlich-emanzipatorische Note mitschwang, dass kommunistisches Geschichtsverständnis die Revolution von 1917 auch als die Vollenderin und Vollstreckerin des libertären und humanitären Erbes jener von 1789 aufgefasst wissen will. Gewährleistet sind gemäss polnischer Verfassung neben der Rechtsgleichheit die Religions-, die Rede-, Presse-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, ferner die Unverletzlichkeit der Person und des Domizils sowie das Briefgeheimnis. Gewisse dieser Freiheitsrechte werden allerdings bereits im Verfassungstext durch Zusätze weitgehend relativiert, etwa wenn im Artikel über die Vereinsfreiheit gleich auch das Verbot von Vereinigungen ausgesprochen wird, "deren Ziele oder Tätigkeit gegen das politische und gesellschaftliche System oder die Rechtsordnung der Volksrepublik Polen gerichtet sind".

Ein erst 1976 in die Verfassung aufgenommener Artikel 72a anerkennt die bedeutsame Rolle der Gewerkschaften und stellt fest, dass diese "die Rechte und Interessen der Werktätigen vertreten", aber Art. 76 verpflichtet die Bürger nicht nur zur Respektierung von Verfassung und Gesetz, sondern auch zur Einhaltung "sozialistischer Arbeitsdisziplin", was auf ein Streikverbot hinausläuft oder jedenfalls als Grundlage für ein solches herangezogen werden kann. Bedeutsamer als derartige Mehrdeutigkeiten

des Verfassungstextes ist für die Verfassungswirklichkeit und damit die Menschenrechtssituation im kommunistischen Staat aber die Tatsache, dass - als Folge des Machtmonopols der Partei - die Unabhängigkeit der Justiz und damit ein adäquater Rechtsschutz gegen die Verletzung verfassungsmässiger Rechte nicht oder nicht durchwegs gewährleistet sind, obschon etwa Art. 52 der polnischen Verfassung besagt, die Richter seien "unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen". Hier stösst man auf die Fassadenhaftigkeit der konstitutionellen Kulisse, hinter welcher die eigentlich entscheidende, extrakonstitutionelle Gewalt, nämlich der Machtapparat der Partei, gemäss eigenen Gesetzen funktioniert. Oberstes dieser Gesetze ist das der Selbsterhaltung eben dieses Machtapparates und der ihn verkörpernden Funktionärsschicht oder "neuen Klasse", wie Milovan Djilas sie genannt hat.

Mit lokalen Abweichungen vom Grundmuster ist, so glaube ich, das bisher Gesagte auf die Menschenrechtssituation im gesamten sowjetischen Machtbereich anwendbar. Wie nun unterscheidet sich der Sonderfall Polen von diesem Grundmuster? Wenn wir den machtmässigen und ideologischen Alleinherrschaftsanspruch der Partei als die Wurzel der Menschenrechtsproblematik im Ostblock bezeichnet haben, so ist mit Bezug auf Polen festzustellen, dass das ideologische Monopol des Kommunismus hier nicht verwirklicht ist. Kennzeichnend für den Sonderfall Polen ist bekanntlich vielmehr die Weiterexistenz einer die Mehrheit der Bevölkerung zu ihren Gläubigen zählenden und von diesen auch als Hort der nationalen Identität anerkannten katholischen Kirche im kommunistisch beherrschten Staat. Für die Menschenrechtssituation liegt die Bedeutung dieser Tatsache nicht allein und nicht einmal primär darin, dass die polnischen Opfer von Menschenrechtsverletzungen, ungleich ihren Leidensgenossen in den andern Ostblockstaaten, bei der Kirche Rückhalt und eine gewisse Protektion vor Uebergriffen des Regimes finden. Wichtiger ist zweifellos die Rolle der Kirche einfach als einer Gegenposition zu Partei und Staat, die durch ihre blosse Existenz den Monopolanspruch der kommunistischen Gewalten negiert und deren marxistisch-leninistischer Wertordnung ihre ganz andere entgegengesetzt. Dadurch

ist ein Dualismus der Potenzen verwirklicht, der zweifellos wesentlich dazu beigetragen hat, jenes Postulat nach Pluralismus aufkommen zu lassen, das im Programm der Gewerkschaft Solidarnosc eine so bedeutende Rolle spielen sollte. Der Ruf nach Pluralismus impliziert ein ganzes Bündel von Menschenrechtsforderungen: jener nach wirklicher Freiheit der Meinungsäußerung in Rede und Schrift, nach wirklicher Versammlungsfreiheit, wirklicher Assoziationsfreiheit vor allem, von der die Existenz der unabhängigen Gewerkschaft überhaupt abhing.

Unter dem menschenrechtlichen Aspekt betrachtet, lässt sich die kurze Geschichte von "Solidarnosc" verstehen als Versuch, den Grundrechtskatalog der Verfassung beim Wort zu nehmen und die dort zugesicherten Individual- und Sozialrechte verwirklicht zu sehen. Die Abwürgung der unabhängigen Gewerkschaft stellt dagegen eine Abfolge von Menschenrechtsverletzungen dar, wie sie im Bericht der Untersuchungskommission der Internationalen Arbeitsorganisation vom Juni dieses Jahres sachlich und mit wissenschaftlicher Gründlichkeit verzeichnet sind. Die Vorgänge um Solidarnosc haben die an sich längst bekannte Menschenrechtsproblematik unter kommunistischen Regimes an einem konkreten Beispiel sichtbar werden lassen - umso deutlicher sichtbar, als die "polnische Krise" sich weitgehend unter den Augen westlicher Medienleute abspielen konnte.

Ohne das polnische Drama irgendwie verharmlosen zu wollen, ist hier daran zu erinnern, dass sich der Unmut der Bevölkerung wegen des vergleichsweise lockereren Herrschaftsstils des hiesigen Regimes leichter als anderswo artikulieren konnte und dass polnische Geschehnisse dank einer weniger restriktiven Informationspraxis sogleich im Westen publik wurden und noch werden, während möglicherweise sehr viel Gravierenderes aus andern Ostblockstaaten und der Sowietunion selbst nur gerüchteweise und mit grosser Verzögerung in die Aussenwelt durchsickert. Die Folge ist eine gewisse Verzerrung - zuungunsten Polens - unseres

Bildes von der Menschenrechtssituation in der sowjetischen Machtsphäre. Auch die bereits erwähnte Untersuchung der OTT/ILLO über die Gewerkschaftsfreiheit in Polen illustriert, was ich hier meine: unabhängige Gewerkschaften gibt es seit der kommunistischen Machtübernahme in keinem der Ostblockländer, von denen diesbezüglich nicht ein einziges die Mitgliedschaftsbedingungen der Internationalen Arbeitsorganisation erfüllt. Polen wurde zum Gegenstand eines Untersuchungsverfahrens gemacht, nicht weil die Unterdrückung der Gewerkschaftsfreiheit hier härter wäre als anderswo, sondern weil der Tatbestand der Unterdrückung dank der "Solidarnosc"-Krise weithin sichtbar zutage trat.

Man könnte versucht sein, auch die neueste Wendung in der polnischen Menschenrechtsfrage, den Amnestiebeschluss des Parlamentes vom 22. Juli, als Indiz für die relative Milde des Warschauer politischen Klimas aufzufassen. Diese Deutung träfe indessen nur sehr teilweise zu. Die bemerkenswerte, in der Geschichte der kommunistischen Herrschaftssysteme alles andere als allgütliche Geste, mit welcher das Jaruzelski-Regime nahezu sämtlichen seiner 652 politischen Gefangenen zum 40. Jahrestag "Volkspolens" eine - wenn auch bedingte - Haftentlassung gewährte, war primär nicht von humanitären Motiven inspiriert.* Die polnischen Machthaber gaben mit ihrer Amnestiemassnahme vielmehr dem Druck der Wirtschaftssanktionen nach, welche die Vereinigten Staaten und gewisse ihrer NATO-Partner kurz nach der Verhängung des Kriegsrechtes durch General Jaruzelski zu Jahresbeginn 1982 gegenüber Polen erlassen hatten. Es handelt sich dabei vor allem um ein Embargo für neue Kredite, den Entzug der Meistbegünstigung für polnische Exporte nach den USA und die Nein-Parole Washingtons bezüglich der polnischen Gesuche um Aufnahme in den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank.

* Bedingt ist die Haftentlassung durch eine Widerrufsklausel bei "Rückfälligkeit" des Amnestierten.

Diese Massnahmen treffen Polen an seinem wirtschaftlichen Lebensnerv, weil das Land ohne gesteigerte Exporteinnahmen und ohne neue Westkredite seine Schuldenkrise - die Verschuldung im Westen beträgt ungefähr \$ 28 mrd - nach menschlichem Ermessen nicht bewältigen können. Es darf angenommen werden, dass es der Nachweis dieser harten wirtschaftlichen Zwangslage war, der es der polnischen Führung ermöglichte, auch das Einverständnis Moskaus zur Amnestierung hunderter von Regimegegnern - nach sowjetischen Massstäben wohl mehrheitlich Gulag-Kandidaten - zu erwirken. Denn in ihrem heutigen desolaten Zustand ist Polens Wirtschaft in einem Umfang von der Unterstützung durch die Sowjets abhängig, der für diese je länger je mehr eine empfindliche Belastung bedeutet. Die Erleichterung dieser Bürde dürfte der UdSSR so dringend erwünscht sein, dass sie ihr den Preis eines ideologisch fragwürdigen und durchaus unorthodoxen Gnadenaktes wert war.

Was nun Washingtons Reaktion auf die polnische Amnestie betrifft, so ist das letzte Wort noch nicht gesprochen. Die bisher angekündigten Lockerungen der amerikanischen Sanktionspolitik beschränken sich auf Randgebiete: Wiederzulassung von Linienflügen der polnischen Luftverkehrsgesellschaft nach den USA, Reaktivierung wissenschaftlicher Austauschprogramme. Als weiteres Entgegenkommen in Aussicht gestellt wurde amerikanischerseits die Aufgabe des Widerstandes gegen Polens Zulassung zum Internationalen Währungsfonds. Von einer Gewährung neuer bilateraler Kredite und der Wiederherstellung des Meistbegünstigungsstatus für polnische Exporte war bisher indessen keine Rede. Die Aufhebung dieses harten Kerns der Sanktionen macht Washington - taktisch nicht ungeschickt - von der korrekten Erfüllung des Amnestieversprechens durch die polnischen Behörden abhängig. Indem es die Sanktionswaffe nicht leichthin aus der Hand gibt, will Amerika nicht zuletzt allfälligen polnischen Tendenzen zur extensiven Auslegung und Anwendung der vorhin erwähnten Rückfälligkeitsklausel gegenüber solchen Amnestierten entgegenwirken, die nach ihrer Freilassung das Missfallen der

polnischen Behörden durch regimiekritische Betätigung aufge-
weckt werden sollten. Und in der Tat konnten sich ja mehrere der
Amnestierten - bisher ungestraft - nach ihrer Freilassung recht
kritische öffentliche Äusserungen erlauben.

Amerikanische Hardliner und die "Maximalisten" in
den Reihen der polnischen Opposition scheinen sich vom Sanktionen-
druck - über die fürs erste zweifellos eingetretene Verbesserung
der Menschenrechtssituation hinaus - die Möglichkeit einer Wieder-
zulassung von Solidarnosc zu versprechen. Damit aber würde eine
Systemveränderung angestrebt, die ein kommunistisches Regime
nicht konzederen kann, ohne seinen ureigenen Charakter zu ver-
leugnen. Zudem ist nicht vorstellbar, dass die Sowjets den
polnischen Genossen das Placet zu einer derart an die Grund-
festen ihres monopolistischen Herrschaftsmodells rührenden
Konzession erteilen würden.

Interessant und für die Einschätzung unserer eigenen,
schweizerischen Wirkungsmöglichkeiten zugunsten der Opfer von
Menschenrechtsverletzungen im Ostblock instruktiv ist zweifellos
die Tatsache, dass die polnische Amnestie nicht durch gutes
Zureden auf diplomatischem Wege und auch nicht durch öffentliche
Appelle, sondern primär durch das weithin eher verpönte Mittel
von Wirtschaftssanktionen erzielt werden konnte - durch ein
Mittel also, das uns im Alleingang, selbst wenn wir es anwenden
wollten, nicht in signifikanter Stärke und Griffbarkeit zu Gebot
steht.

- 121 -

Résumé des débats

Après une introduction du Secrétaire d'Etat, la Conférence a examiné la situation des droits de l'homme dans différentes parties du monde.

En Inde (M. Erni), une attitude de coopération de la part de la Suisse sera plus productive qu'une attitude de condamnation. Ainsi, des programmes d'enseignement élémentaire du droit destinés aux justiciables et d'amélioration des méthodes de travail des tribunaux ainsi que des contacts avec des juges suisses pourraient être inclus dans notre aide au développement.

En Amérique centrale (M. Nordmann), la situation est diverse selon les pays. On enregistre certains progrès au Salvador où depuis l'entrée en fonctions de Monsieur Duarte des unités d'"escadrons de la mort" ont été démantelées, une commission d'enquête sur les violations des droits de l'homme a été instituée et les organes de sécurité sont devenus en partie indépendants de l'armée; toutefois, les bombardements sur grandes surfaces ont causé depuis quatre ans la mort de cinquante mille personnes, et les rapports restent difficiles entre le pouvoir civil et l'armée. Les principaux mécanismes de protection sont l'Eglise et dans une mesure moindre le Tribunal suprême et la pression américaine. Au Guatemala, la situation reste préoccupante: aux dizaines de milliers de réfugiés affluant au Mexique s'ajoute un nombre plus important de personnes déplacées à l'intérieur du pays; la violence politique de groupes

paramilitaires contre l'opposition fait de soixante-cinq à cent-cinquante victimes par an. La guérilla a mis également la terreur à l'ordre du jour; ses exactions sont moins nombreuses que celles du gouvernement. L'Eglise est moins active qu'au Salvador; elle continue d'intervenir discrètement. Au Nicaragua, on constate des disparitions de personnes et des persécutions contre d'anciens somozistes incarcérés; la justice antisomoziste pratique une procédure sommaire. Les "contras" respectent tout aussi peu les droits de l'homme que le gouvernement. Quelques disparitions, des arrestations arbitraires ont été signalées au Honduras et le Costa Rica compte quelques prisonniers politiques. Dans ces pays, nos interventions devraient être faites dans un esprit de dialogue; nous devrions continuer à appuyer moralement les organismes privés, et rappeler régulièrement les termes des Conventions de Genève aux gouvernements concernés. Au Guatemala, nous pourrions intervenir à nouveau (sans doute l'année prochaine, lors du changement de gouvernement) pour que le CICR y soit admis.

En Afrique (M. Birrer), la conception des droits de l'homme est surtout centrée sur l'égalité des races, ainsi que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leurs ressources naturelles. La jouissance et l'exercice des droits de l'homme sont rattachés aux progrès réalisés dans la politique nationale et internationale de développement économique et social; aux droits de l'homme correspondent des devoirs à l'égard de la famille et de la société. Cette conception, qui est bien reflétée dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, peut faire douter de la réalité du concept de l'universalité des droits de l'homme.

Dans les Etats de l'Est européen (M. Stauffer), la question des droits de l'homme est liée au conflit entre l'exigence de domination exclusive que font valoir l'Etat et le parti, et la volonté

d'autodétermination qu'exprime la population. Les droits garantis dans la Constitution de ces Etats resteront purement formels tant que les tribunaux ne deviendront pas indépendants du parti. La Pologne est à présent au centre de l'attention générale, ce qui ne doit pas faire oublier que les autres pays de l'Est ne respectent pas non plus les droits de l'homme. L'amélioration de la situation des droits de l'homme en Pologne est due avant tout à la pression américaine. D'une façon générale, la Suisse doit donner la préférence aux actions discrètes (la valeur des déclarations solennelles dépend notamment de leur rareté).

d'auto-détermination qu'exerce la population. Les droits garantis dans la Constitution de ces Etats restent pleinement applicables tant que les tribunaux ne deviennent pas indépendants du parti. La Volksversammlung est à présent au centre de l'attention générale, ce qui ne doit pas faire oublier que les autres pays de l'Est ne respectent pas non plus les droits de l'homme. L'ambassadeur de la Suisse des droits de l'homme en Tchécoslovaquie est donc venu tout à la fois en Tchécoslovaquie. D'un autre côté, la Suisse doit donner la préférence à ces actions directes (la valeur des réalisations nationales dépend notamment de leur rapidité).

- 125 -

L'ÉCONOMIE SUISSE
AU MILIEU DES ANNÉES 80:

POINTS FORTS ET MENACES

L'ÉCONOMIE SUISSE
AU MILIEU DES ANNEES 80
FOURTS FORTS ET HERCES

Die Schweiz in der Weltwirtschaft heute -
Chancen und Bedrohungen

Referat von Bundesrat Furgler am
Wirtschaftstag der Botschafterkonferenz 1984

(30. August 1984)

Es ist mir eine grosse Freude, heute anlässlich der Botschafterkonferenz 1984 wiederum einen Dialog über wirtschaftliche Fragen mit Ihnen führen zu können. Vor einem Jahr hatten wir die Gelegenheit - und ich erinnere mich sehr genau daran -, Bilanz zu ziehen über die Stellung der Schweiz im Weltwirtschaftskonzert und auch einen Ausblick zu wagen, Perspektiven aufzuzeigen, wohin uns und unser Land der Weg führen könnte, Risiken und Chancen gegeneinander abzuwägen.

Ich möchte heute mit Ihnen ein Aehnliches unternehmen. Wir hier in Bern können direkt von Ihrer reichen Erfahrung in den über den ganzen Erdball verstreuten Gastländern profitieren, und wir sind Ihnen dankbar dafür, dass Sie aus allen Ecken der Welt für diese Zusammenkunft nach Hause zurückgekehrt sind. Für Sie hinwiederum ist es sicher nützlich - ja zur Erfüllung Ihrer anspruchsvollen Aufgabe unentbehrlich -, von Zeit zu Zeit die Lagebeurteilung und unsere wirtschaftspoliti-

schen Prioritäten und Richtlinien - vor allem was ihre internationalen Auswirkungen anbelangt - aus dem Munde des schweizerischen Volkswirtschaftsministers zu hören.

Der Moment ist günstig: Wir haben im ersten Halbjahr 1984 zwei OECD-Ministerkonferenzen, das sogenannte "Jumbo-Treffen" von Ministern aus den EG- und EFTA-Ländern in Luxemburg und die EFTA-Ministertagung von Visby miterlebt und - ich möchte sagen - mitgestaltet. Wir haben mit vielen unserer wichtigsten Partnerländer bilaterale Kontakte auf höchster Ebene gehabt. Wir haben den Londoner Weltwirtschaftsgipfel aufmerksam mitverfolgt. Im September findet die Jahrestagung von Währungsfonds und Weltbank statt; im November werden die Vertragsparteien des GATT über das seit der Ministerkonferenz von 1982 laufende Arbeitsprogramm zu befinden haben.

* * *

Lassen Sie mich meine Ausführungen mit einer kurzen Uebersicht über die aktuelle Lage der schweizerischen Wirtschaft und den Stand der Weltwirtschaft beginnen:

Im Sog des internationalen Konjunkturaufschwungs hat sich die Erholung in der schweizerischen Wirtschaft im Verlauf dieses Jahres gefestigt:

- Die Auftragslage hat sich merklich verbessert, wobei sich die Auftriebsdynamik zunehmend auf den Exportsektor verlagert.

- Die Industrieproduktion ist in praktisch sämtlichen Bereichen kräftig gestiegen: Mit einer Zunahme um durchschnittlich 10 % im ersten Quartal wurde die höchste jährliche Steigerungsrate seit Frühjahr 1970 verzeichnet. Das reale Bruttoinlandprodukt hat zuletzt nach vorläufigen Schätzungen um rund 3 % zugenommen.
- Die Mitte 1983 in Gang gekommene Exporterholung hat sich im laufenden Jahr verstärkt: Im ersten Halbjahr 1984 sind die Ausfuhren dem Volumen nach um knapp 6 % und dem Wert nach um 11 % gestiegen. Der Exportaufschwung hat sämtliche wichtigeren Branchen erfasst, einschliesslich der Uhren- und Maschinenindustrie. Aehnlich wie in den umliegenden Ländern richtet sich die Exportdynamik vor allem auf die Märkte der überseeischen Industriestaaten (+ 30 %). Doch steigen erstmals auch die Ausfuhren nach den Nicht-Oel-Entwicklungsländern wieder (+ 5 %).
- Im Gegensatz zur Exportdynamik hat sich das Wachstum der Inlandnachfrage eher verlangsamt: relativ schwach ist gegenwärtig der private Konsum, wogegen sich die Ausrüstungsinvestitionen in der Wirtschaft - unter dem Druck zur Rationalisierung und Modernisierung des Produktionsapparates - und der Wohnungsbau weiterhin positiv entwickeln.

Die Voraussetzungen scheinen günstig, dass unsere Wirtschaft weiter an der internationalen Konjunkturerholung teilhaben kann:

- Auf Seite der internen Kosten sprechen dafür die vorsichtige Geldpolitik der Notenbank (unverändertes Geldmengenziel von 3 %), eine dem längerfristigen Budgetausgleich verpflichtete Finanzpolitik, eine Inflationsrate von rund 3 % im Jahresmittel, vergleichsweise niedrige Zinssätze sowie verbreitet massvolle Lohnabschlüsse in der Wirtschaft.
- An der Währungsfront ist eine Entspannung eingetreten: In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres hatte sich der Franken gegenüber der DM und den übrigen europäischen Währungen fühlbar aufgewertet. Seit der Jahreswende haben sich die Verhältnisse normalisiert. Immerhin verbleibt - gegenüber den Kursverhältnissen von Herbst 1977 - eine reale Höherbewertung des Frankens gegenüber der DM von rund 14 %.

Die Auftriebstendenzen in der Wirtschaft dürften im weiteren Jahresverlauf anhalten. Ein mässiges Wachstum der Binnenkonjunktur - namentlich in den Bereichen des privaten Konsums, des Wohnungsbaus, der Ausrüstungsinvestitionen sowie der Nachfrage der öffentlichen Hand - und ein anhaltender Exportaufschwung dürften 1984 ein reales Wirtschaftswachstum von etwa 2 % ermöglichen. Gleichwohl wird die Arbeitslosigkeit nicht wesentlich unter die 1 %-Marke fallen.

- 131 -

Nach diesem gerafften Ueberblick über die schweizerische Situation möchte ich kurz auf die Lage und Perspektiven der Weltwirtschaft eingehen. Noch vor wenig mehr als einem Jahr wartete die Weltwirtschaft - am Ende der längsten und tiefsten Rezession der Nachkriegszeit - auf den Wiederaufschwung. Dieser hat sich inzwischen rascher als erwartet durchgesetzt:

- Der Konjunkturaufschwung hat an Breite und Tiefe gewonnen.
- Die unerlässliche Investitionsbelegung hat viererorts eingesetzt.
- Der Welthandel nimmt 1984 zum ersten Mal seit drei Jahren wieder deutlich zu. Damit verbunden ist zugleich die Aussicht, dass auch die hoch verschuldeten Entwicklungsländer allmählich von dieser positiven Entwicklung profitieren werden.

Abgesehen von einigen Ausnahmen, wie namentlich der BRD, präsentiert sich die Lage in Europa vorerst noch gedämpft: Ein Wachstum von durchschnittlich 2 % im laufenden Jahr - gegenüber einem noch kaum verringerten Rhythmus von derzeit 7 1/2 % in den USA - wird einen vorübergehenden weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit auf unserem Kontinent vorerst kaum verhindern können. Mit ein Grund für den unterschiedlichen Leistungsausweis in Europa und Uebersee ist ohne Zweifel der Rückstand Europas in der Teuerungskämpfung: 1983 lag die Inflations-

rate in den USA und in Japan mit gut 3 bzw. knapp 2 % wieder auf bzw. sogar unter dem Mittel der 60er Jahre. In Europa ist sie mit durchschnittlich 8,2 % noch mehr als doppelt so hoch wie damals.

Kurzfristig - zumindest bis in das Jahr 1985 - erscheint der Wiederaufschwung der Weltwirtschaft gesichert. Mit der Konjunkturverlangsamung namentlich in den USA und einer leichten Beschleunigung der Erholung in Europa dürften sich die regionalen Unterschiede etwas ausgleichen. Ob die Konjunkturerholung darüber hinaus in den lang erwarteten dauerhaften Wachstumsprozess einmünden wird, wird wesentlich davon abhängen, ob und wie es uns gelingt, eine Reihe nach wie vor unbewältigter weltwirtschaftlicher Probleme zu meistern:

- eine vielfach noch ungenügende und zudem von Land zu Land unterschiedlich fortgeschrittene Strukturanpassung;
- damit zusammenhängend der weiter um sich greifende Protektionismus. Ohne umfassende Gesundung der industriellen Strukturen müsste die angestrebte handelspolitische Tendenzwende letztlich wohl ein leeres Wort bleiben;
- immer noch zu hohe und wieder steigende Zinssätze und eine anhaltende Währungsunsicherheit belasten die Investitions- und damit auch die generellen längerfristigen Wachstums- und Beschäftigungsaussichten. Ob die Bereitschaft der Admi-

- 133 -

nistration Reagan, das amerikanische Budgetdefizit nun entschlossen anzugehen, in absehbarer Zeit Früchte tragen wird, muss sich noch weisen;

- hohe und volatile Zinsen, Währungsunsicherheit und Handelsprotektionismus erschweren schliesslich auch die Bewältigung der internationalen Schuldenprobleme, des vordringlichsten weltwirtschaftlichen Anliegens.
- Mit Blick auf den Golfkrieg können neue Belastungen für die Weltenergieversorgung nicht ausgeschlossen werden.

Wird die internationale Wirtschaftszusammenarbeit in der Lage sein, diese Probleme zu lösen? Wie stark ist die Schweiz diesen Risiken ausgesetzt und welches sind die Argumente für bestimmtes Handeln aus schweizerischer Sicht?

* * *

Die meisten dieser Probleme haben wir schon während der letztjährigen Botschafterkonferenz angesprochen. Wir haben uns damals kritisch, wenn auch keineswegs fatalistisch, über den Stand der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit geäussert. Heute sehen wir uns nicht minder zur Feststellung gezwungen, dass zwar der Tatbestand der Interdependenz zwischen den einzelnen Problembereichen - sie alle wirken wechselseitig aufeinander ein, und keiner lässt sich ohne Rückwirkungen auf den andern anpacken - intellektuelles Allgemeingut geworden

ist, dass aber diese Interdependenz auf der Ebene der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit noch nicht, oder nur unvollständig, nachvollzogen worden ist. So besteht denn auch, gerade zwischen den OECD-Ländern, wie selten zuvor Uebereinstimmung in der Diagnose der aktuellen wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten und selbst der wünschbaren Therapien. Die Umsetzung der Strategie- und Therapievorstellungen in die konkrete wirtschaftspolitische Tat stösst indes auf grösste Hindernisse. Die damit verbundenen Anpassungen und kurzfristigen Kosten werden angesichts der herrschenden Lage - z.B. der hohen Arbeitslosigkeit - vielfach als unannehmbar erachtet. Trotzdem wäre es nicht zulässig zu behaupten, wir seien heute keinen Schritt weiter als vor 12 Monaten. Wir sehen Probleme und deren Ursachen unzweifelhaft klarer. Die jüngsten Wachstumstendenzen schaffen zudem ein besseres Umfeld für gemeinsames Handeln. Lassen Sie mich dies an den Problemen der Strukturanpassung, des Protektionismus, der Zins- und Währungsproblematik sowie der Verschuldung erläutern.

Strukturanpassung

Zur Ueberführung der aktuellen konjunkturellen Besserungstendenzen in einen möglichst inflationsfreien und kontinuierlichen Wachstumsprozess bedarf es primär einer mittelfristig

ausgerichteten Strategie, die, auf makroökonomischer Ebene, eine Konsolidierung bzw. weitere Fortschritte in der Teuerungsbekämpfung zum Ziel hat und die, auf mikroökonomischem Niveau, eine Steigerung der Flexibilität auf allen Stufen anstrebt.

Zweifelsohne lastet die rapide Ausdehnung des öffentlichen Sektors auf der Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaften. Die Staatsquote ist von 1960-1983 im Mittel der OECD-Länder von knapp 30 auf 50 % des Bruttoinlandproduktes gestiegen. In der Schweiz liegt sie heute etwas über 30 %. Der Anteil der öffentlichen Defizite am BIP - 1970 mit 0,5 % noch bedeutungslos - beträgt heute durchschnittlich 4 %; in der Schweiz liegt dieser Wert deutlich unter einem Prozentpunkt. Ihre Finanzierung beansprucht im Mittel der Industriestaaten rund 50 % der volkswirtschaftlichen Ersparnisse nach Abschreibungen; bei uns dagegen nur knapp 10 %. Hinzu kommt die allgemeine Tendenz einer übermässigen staatlichen Reglementierung mit negativen Folgen für die privatwirtschaftliche Flexibilität.

Unter OECD-Ländern ist man sich einig, dass die Staatsquoten wieder herabgesetzt werden müssen, eine Zielsetzung, die die Schweiz seit Jahren vertritt und der sie auch selbst nachlebt. Negoziabel sind Budgetdefizite indessen nicht, sie liegen

in nationaler Kompetenz. Fortschritte sind immerhin in Grossbritannien und der BRD zu erkennen, kritisch, und bis zu den Präsidentschaftswahlen wohl immobil, bleibt die Situation in den USA, trotz des vom Kongress genehmigten und vom Präsidenten unterzeichneten Planes zur Reduktion des Defizites.

Verfehlt wäre es aber, die USA als den grossen Sündenbock für alle weltwirtschaftlichen Probleme hinzustellen. Sinnvoller wäre es vielmehr, in Europa - und Japan - die Bedingungen zu schaffen für ein Uebergreifen des derzeit stark vom Export (namentlich in die USA) getragenen Wachstums auf die Binnenwirtschaft. Dadurch würden auch die konjunkturbedingten Ungleichgewichte zwischen den Industrieländern allmählich abgebaut.

Doch nicht nur die mangelnde Strukturanpassung im öffentlichen Sektor stellt eine Gefährdung des wirtschaftlichen Aufschwungs dar; auch die private Flexibilität lässt mancherorts zu wünschen übrig. Wachstumsverlangsamung, Verschiebung der weltwirtschaftlichen Dynamik in den pazifischen Raum, technologische Umwälzungen, ökologische Herausforderung, Langzeitwirkungen der Oel- und Währungsschocks, Fehlentwicklungen

während der Hochkonjunktur etc. liessen den Anpassungsbedarf sprunghaft ansteigen. Andererseits ist der wirtschaftliche, soziale, ja auch psychische Widerstand gegenüber den unumgänglichen Anpassungen und ihren Folgen unübersehbar - und bis zu einem gewissen Grade auch verständlich: Die vom Markt ausgehenden Anpassungszwänge werden mehr als Risiken denn als Chancen empfunden. Namentlich in den westeuropäischen Industriegesellschaften scheint sich eine beängstigende Schere zwischen der Anpassungsnotwendigkeit an veränderte Bedingungen einerseits und dem effektiven Voranschreiten der Anpassung andererseits zu öffnen. Mit in diese Problematik gehört die Feststellung, dass die USA in der Lage waren, in den letzten 10 Jahren gegen 20 Mio neue Arbeitsplätze zu schaffen; im gleichen Zeitraum gingen in Westeuropa deren 3 Mio verloren.

Quer durch den OECD-Raum zieht sich ein Anpassungsgefälle: Japan und die USA haben in vielen Bereichen die Nase vorne, insbesondere was die produktemässige und fertigungstechnische Assimilation modernster Technologien anbetrifft. In Europa hingegen scheinen nur wenige Länder die Zeichen der Zeit erkannt zu haben. Mancherorts sind Staatskrücken in der Form von Subventionen und Protektionismus sowie eine ungenügende Flexibilität und Mobilität des Arbeitsmarktes für überholte und damit immer weniger konkurrenzfähige Wirtschaftsstrukturen verant-

wortlich. Stichworte sind: der Produktivitätsentwicklung nicht angepasste Reallöhne, Lücken im Erziehungssystem, ungenügendes Risikokapital, Fehlen von initiativen Unternehmern etc .

Die Schweiz steht in dieser Hinsicht nicht schlecht da. Unsere Industrie hat seit dem ersten Oelpreisschock 1973 ihr Anpassungstempo deutlich gesteigert. Die Textilindustrie - schon in den 60er Jahren unter verschärftem Konkurrenzdruck - präsentiert sich heute als ein selbstsicherer Zweig, der den sich ständig wandelnden Umweltbedingungen aus eigener Kraft zu begegnen vermag. In der Uhrenindustrie hat die Mikroelektronik zu einer eigentlichen Banalisierung der Fabrikation der funktionellen Teile geführt. Diese Entwicklung gefährdet zweifellos den Uhrenproduktionsstandort Schweiz. Immerhin nähren neue Elemente des Marketings - etwa die Uhr als Accessoire (Swatch) - die Hoffnungen auf eine Konsolidierung der Lage. Eine vergleichbare, ebenfalls durch die Mikroelektronik ausgelöste Standardisierung der Produktionsprozesse hat auch in der Maschinenindustrie den Anpassungsdruck verstärkt. Sie zwingt namentlich die traditionelle Werkstattfertigung, neue - z.B. noch kundenspezifischere - Wertschöpfungsmöglichkeiten zu suchen. Zahlreiche Beispiele innovativer Klein- und Mittelbetriebe lassen indessen erkennen, dass die Schweizer Maschinenbranche - vor allem dank ihres hochqualifizierten Betriebs-

- 139 -

personals - sehr wohl imstande ist, die Möglichkeiten der neuen Prozessinnovationen zum Ausbau ihrer Position auf dem Weltmarkt zu nutzen.

Diese Anpassung muss von der Privatwirtschaft selbst initiiert werden. Der Staat hat sich im wesentlichen auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen beschränkt. Möglichst wenig, und wenn unumgänglich: möglichst marktkonformes Eingreifen in das Wirtschaftsgeschehen, unter unbedingter Aufrechterhaltung einer liberalen konkurrenzfördernden Handelspolitik. Die relativ günstige Wirtschaftslage unseres Landes unterstreicht die Richtigkeit dieses wirtschaftspolitischen Kurses. Auch wir in der Regierung müssen uns im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes aber immer wieder fragen, wie wir der Privatwirtschaft mit gezielten Massnahmen optimale

Entfaltungsmöglichkeiten sichern und die private Initiative fördern können.

Protektionismus

Protektionistische Abwehrreaktionen sind Ausdruck eines vermeintlichen oder wirklichen Unvermögens, die sozialen und wirtschaftlichen Folgekosten verkraften zu können, wie sie im Zuge der Anpassung an strukturelle Veränderungen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten unvermeidlich werden. Dabei stellen die Subventionspraktiken, der sog. offensive Protektionismus, nur Variationen desselben Themas dar. Die OECD hat bereits 1983 mit aller Deutlichkeit vor der Gefahr gewarnt, dass trotz aufkeimender Wirtschaftsbelebung in den Industrieländern die Tendenz zu handelshemmenden bzw. -verzerrenden Massnahmen fort dauert, ja sich perverserweise angesichts der ungleichen Konjunkturentwicklung in den einzelnen Ländern sogar noch verstärken könnte. Die bisherige Entwicklung scheint dieser pessimistischen Prognose der OECD recht zu geben.

Bleibt aber der handelspolitische Restriktionskurs in Kraft, ja werden unter dem Druck protektionshungriger starker einheimischer Lobbies noch weitere Branchen dem internationalen Wettbewerb und einem ungehinderten Handelsaustausch entzogen, ist die

- 141 -

Gefahr evident, dass der weltwirtschaftliche Aufschwung an Dynamik verliert, ja zum Erliegen kommt. Für eine dauerhafte weltwirtschaftliche Erholung ist der möglichst freie Handel von zentraler Bedeutung, wie auch für die Förderung der Effizienz der einzelnen Volkswirtschaften und die Tiefhaltung der Inflation. Der Weg aus der Verschuldungskrise namhafter Entwicklungsländer führt über gesteigerte Exporterlöse, die ohne eine Lockerung des handelspolitischen Restriktionsdispositivs der Industrieländer schwerlich zu erzielen sind.

Folgerichtig hat die OECD 1983 zu einer handelspolitischen Tendenzwende aufgerufen, was der Williamsburger-Gipfel bekräftigt hat.

Das mot d'ordre hiess Rollback, d.h. die Lockerung bzw. Rückgängigmachung der namentlich in den letzten Rezessionsjahren ergriffenen handelsbeschränkenden Massnahmen, die des öftern in der Grauzone, d.h. ausserhalb des vertraglichen Rahmens des GATT, angesiedelt sind und einen neuen Bilateralismus beinhalten (insb. Marktaufteilungen und sog. "freiwillige" Selbstbeschränkungsabkommen).

An der diesjährigen OECD-Ministerkonferenz haben wir eine ernüchternde Bilanz der bisherigen Rollbackbemühungen ziehen müssen. Zwar hat man sich auf eine Reihe sogenannter vertrauensbildender Massnahmen einigen können - die Schweiz hat mit der vorzeitigen Inkraftsetzung der in der Tokio-Runde verein-

- 142 -

barten Zollsenkungen einen konkreten Schritt nach vorne getan -, ein echter Rollback hat aber nicht stattgefunden. Die USA befinden sich in einem Wahljahr und sind handelspolitisch wenig aktionsfähig, im Gegenteil: Angesichts der Wahlkampfstimmung und des äusserst starken Dollars (= Wettbewerbsnachteil) sind die auf verstärkten Schutz bedachten Lobbies in den USA gerade jetzt besonders stark und die Administration hat alle Mühe, zumindest den Status quo über die Runden zu bringen. Japan hat sich mit den bestehenden Exportrestriktionen anscheinend recht gut arrangiert (sie garantieren hohe Preise) und tritt nur sehr gedämpft auf. Die EG-Kommission scheint dem Rollbackvorhaben einige Sympathie entgegenzubringen, dürfte aber gegenüber den protektionistischeren Mitgliedsländern der Gemeinschaft, wie Frankreich oder Italien, einen schwierigen Stand haben. Die EFTA-Länder hingegen haben sich bislang betont positiv zugunsten eines echten Rollbacks ausgesprochen, gerade auch an ihrem Gipfeltreffen in Visby. Unser Land hat namentlich an der OECD-Ministerkonferenz 1984 seiner festen Erwartung Ausdruck gegeben, dass der Ministertagung 1985 ein effektives und operationelles Rollbackprogramm vorgelegt werde.

Scheinbar hat sich im GATT, nach wie vor der zentralen handelsvertraglichen Institution, seit der letzten Ministerkonferenz nicht viel getan. In der Lösung der offenen Substanzfragen sind keine Durchbrüche zu verzeich-

- 143 -

nen, die Glaubwürdigkeitskrise des GATT als wirksamen Vertragswerkes ist nicht überwunden. Jedoch erscheint dieses Bild der Stagnation heute in einem grelleren Licht als vor Jahresfrist. Mit der Idee einer neuen grossen Verhandlungsrunde, die im letzten November von Premierminister Nakasone einer unvorbereiteten Öffentlichkeit präsentiert wurde und die sich seither ihren Platz in der aktuellen handelspolitischen Diskussion gesichert hat, ist der erwähnten Stagnation eine, zwar noch undefinierte, zeitliche Limite gesetzt worden.

Der Bezugspunkt einer neuen GATT-Runde stellt zugleich ein Risiko und eine Chance dar. Das Risiko besteht einerseits darin, dass die Erfüllung der von den Vertragsparteien im laufenden

Arbeitsprogramm eingegangenen Verpflichtungen hinausgeschoben wird, andererseits dass die Idee einer neuen Runde nicht von einer repräsentativen Mehrheit von Signatarstaaten (auch unter den Entwicklungsländern) getragen wird. Schweizerseits haben wir deshalb immer wieder gefordert, dass neue Verhandlungen von der Substanz her minutiös vorbereitet werden müssten, damit das Risiko eines Fehlschlags auf ein Minimum reduziert werden kann, und dass sie auf der Basis eines breiten Konsenses aller Vertragsparteien lanciert werden.

Andererseits ist nicht zu übersehen, dass den Anstrengungen zur Durchführung des laufenden Arbeitsprogramms im GATT bereits der Charakter von Vorverhandlungen zukommt. Dieses Arbeits-

programm stellt eine umfassende Auslegeordnung traditioneller, unvollendeter und neuer Aufgaben der multilateralen Handelspolitik dar, die von Zöllen, Kontingenten, Landwirtschaftshandel, Schutzklauseln, über Dienstleistungs- und Investitionsfragen sowie Fälschungen bis zum Problem der Wechselkursinstabilität reichen. Es ist durchaus möglich, dass konkrete Fortschritte in einzelnen Teilgebieten nur durch Konzessionen in anderen Bereichen zu erwirken sind. Dies legt die Formel einer breit angelegten Verhandlung nahe, in der jede Partei einen für sie lohnenswerten Abtausch von Zugeständnissen und Zusagen herbeizuführen hofft.

Falls die Runde zustandekommt, wird es sich um eine sehr langwierige und anspruchsvolle Negotiation handeln, in der die Schweiz sicher eine Chance haben wird, im Interesse eines gestärkten offenen multilateralen Handelssystems ihre konstruktive Rolle zu spielen.

Währungspolitik

Eine stete Gefahr für den wirtschaftlichen Erholungsprozess bildet die anhaltende Währungsinstabilität. Sie erinnern sich an die turbulente Phase 1978, als der Schweizerfranken - gleichzeitig mit der Talfahrt des Dollars - zu einem unkontrollierten Höhenflug ansetzte, bis der konzertierte Eingriff der Notenbanken eine Korrektur einleiten konnte. Für die Schweiz bedeutete dies die zeitweilige Abkehr vom vorgesetzten Geldmengenziel, und damit die Grundlage für die folgende Periode wiederum steigender Inflation.

- 145 -

In der gegenwärtigen Phase ist es um den Schweizerfranken merklich ruhiger. Unsere Exporteure können mit dem jetzigen Franken/DM-Wechselkurs recht gut leben. Das Interesse gilt vielmehr dem starken Dollar, der sich nicht nur negativ auf die amerikanische Handelsbilanz auswirkt und das Verschuldungsproblem - auf das ich anschliessend zu sprechen komme

- erneut verschärft, sondern auf europäischer Seite oft für den massiven Abfluss von Geldern in die USA und gar für einen vermeintlichen Kapitalmangel in unseren Volkswirtschaften verantwortlich gemacht wird.

Die Ursachen der ausgeprägten Dollarstärke sind vielfältig und umstritten. Das amerikanische Budgetdefizit und die hohen Dollarzinsen spielen sicher mit eine Rolle. Mit dem anhaltenden Kursanstieg ist das Risiko gewachsen, dass ein

Umschlagen des Anlageverhaltens an den Finanzmärkten zu einer abrupten Kurskorrektur führen könnte.

Allerdings bestehen gute Gründe für die Annahme, dass die früher oder später unumgängliche Kurskorrektur in relativ geordneten Bahnen ablaufen wird. Nehmen wir zum Beispiel an, Präsident Reagan werde die kommenden Wahlen gewinnen, das Wirtschaftswachstum in den USA in abgeschwächter Form fort-dauern, das Konjunkturgefälle zum Ausland sich damit verringern, und das FED seine relativ restriktive Geldpolitik beibehalten: Ein solches Szenario - einer relativ starken Wirtschaft,

- 146 -

bei mässigen Inflationserwartungen, jedoch weiterhin hohen Zinsen - spricht im Grunde eher gegen einen jähen Sturz des Dollars:

Aufgabe der internationalen Währungszusammenarbeit ist es, für geordnete Verhältnisse auf den Devisenmärkten zu sorgen und eine sich allenfalls doch abzeichnende "crash landing" des Dollars wenn nicht zu verhindern so zumindest zu mildern.

Seit dem Versailler-Gipfel 1982, an dessen Rande Mitterrand eine Neuauflage der Bretton Woods-Konferenz angeregt hat, und dem Williamsburger Gipfel, an dem die Finanzminister aufgefordert wurden, die Bedingungen für eine Verbesserung des Weltwährungssystems zu klären, ist neues Leben in die internationale Währungsdiskussion gekommen. Die in der Folge im Zehnerklub unternommenen Arbeiten galten vor allem der Funktionsweise flexibler Wechselkurse, der Stärkung der multilateralen Ueberwachung, der Schaffung und Verteilung internationaler Liquidität sowie der Rolle des Währungsfonds. Kurz vor dem diesjährigen Gipfeltreffen - es brachte keine neuen Ergebnisse mehr - wurde in Rom, erstmals mit der Schweiz als Vollmitglied, eine Zwischenbilanz der Arbeiten im Zehnerklub gezogen: Es gibt heute keine Alternative zum "floating", die multilaterale Ueberwachung der Wirtschafts- und Währungspolitik einzelner Länder soll verstärkt werden, über eine Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten kann frühestens an der Jahresversammlung

- 147 -

der Bretton Woods-Institutionen im Herbst entschieden werden, der Währungsfonds soll im Wesentlichen bleiben, was und wie er ist. Ganz deutlich kam zum Ausdruck - und dies entspricht auch der schweizerischerseits immer wieder vertretenen Auffassung -, dass letztlich allein die Konvergenz stabilitätsorientierter nationaler Wirtschaftspolitiken in den massgeblichen Ländern die Voraussetzungen einer relativen Währungsstabilität zu schaffen vermag. An dieser Grundwahrheit führen keine internationalen Arrangements rein institutioneller Natur vorbei. Ob und wann allerdings aus dieser allgemein geteilten Einsicht die Konsequenzen in der wirtschaftspolitischen Praxis gezogen werden, muss sich erst noch weisen.

Lassen Sie mich schliesslich auf die im Moment wohl brisanteste Gefahr für die Weltwirtschaft eingehen: Die Verschuldungskrise. Was uns hier frappiert ist insbesondere das Ineinandergreifen aller bisher besprochenen Parameter und Variablen weltwirtschaftlicher Entwicklung: Wachstum, Handelsregime, staatliche Regulierung, Dollarkurs, Zinssätze usw.. Das Gewicht einzelner dieser Faktoren und damit gleichzeitig der Umfang der anstehenden Probleme wird öfters mit einem einfachen Beispiel erläutert: 1 % Zunahme des Wachstums in den Industrieländern steigert die Devisenerlöse der Entwicklungsländer um brutto 10 Mia Dollar. Eine Veränderung der Dollarzinsätze um 1 % be- oder entlastet den Schuldendienst unmittelbar um 4 Mia Dollar.

An der OECD-Ministerkonferenz im Mai konnten wir die Schuldenkrise noch relativ optimistisch beurteilen: Das kurzfristige Krisenmanagement hatte gut funktioniert. Angesichts anhaltend hoher, jüngst sogar erneut steigender Dollarzinsätze und der auch aus anderen Gründen nach wie vor prekären Situation einzelner Schuldner (Argentinien!) hat sich das Bild der Verschuldungslage eher wieder verdüstert.

Tatsächlich stehen viele Schuldnerländer heute vor der entmutigenden Tatsache, dass die Früchte ihrer Sanierungsbemühungen durch exogene Faktoren - wie die bereits viermalige Erhöhung der Dollarzinsen in diesem Jahr - zunichte gemacht werden: durch Entwicklungen also, die sie nicht beeinflussen können. Die Forderung, den ohnehin straffen Gürtel noch enger zu schnallen, erscheint ihnen aus dieser Sicht sinnlos. Daraus könnte leicht ein sozial und politisch gefährliches Irritations- und Frustrationspotential entstehen, das den weiteren Gesundungsprozess in Frage stellen würde.

Wir sind nach wie vor auf der Suche nach einer kohärenten, längerfristig ausgerichteten globalen Strategie. Global, das sei hier vorausgeschickt, kann und darf nicht heissen, alle verschuldeten Länder über den gleichen Leisten zu schlagen. Jeder Lösungsversuch, der nicht auf die konkreten Einzelfällen achtet, muss notgedrungen scheitern.

- 149 -

Auf der anderen Seite muss vermieden werden, dass beim case by case-Vorgehen über Gebühr politische Erwägungen miteinfließen.

Auf dem Weg zu einer dauerhaften Lösung stellen sich m.E. drei Hauptaufgaben:

Erstes und vordringliches Anliegen muss es sein, zu einem Mittelfluss von Nord nach Süd zurückzufinden.

Handels- und Leistungsbilanzen von Ländern, die sich in einer Phase des beschleunigten wirtschaftlichen Aufbaus befinden, sind strukturell defizitär. Diese Tatsache erklärt und legitimiert unseren hohen Ueberschuss im Warenverkehr mit den Nicht-Oelentwicklungsländern. Im Moment verzeichnet aber die Gruppe der Entwicklungsländer netto einen Abfluss von Ressourcen nach dem Norden. Diese Fehlentwicklung gilt es zu korrigieren. Eine entscheidende Voraussetzung dafür ist die wirtschaftliche Anpassung der stark verschuldeten Länder. Eine weitere Bedingung ist deren Bereitschaft, durch Verbesserungen im institutionellen Rahmen den notwendigen Ressourcenzufluss - namentlich in der Form von Direktinvestitionen - zu erleichtern. Die Gläubigerländer haben einerseits durch ein dauerhaftes Wachstum den Markt für die Exporte der Entwicklungsländer zu schaffen, und andererseits ein günstiges Zins-

niveau und eine Stärkung der langfristigen Finanzierungsströme zu gewährleisten: Vom Abbau der Budgetdefizite über die Handelsliberalisierung und Deregulierung einzelner Teile der Finanzmärkte bis zur Intensivierung von bilateraler und insbesondere multilateraler Entwicklungsfinanzierung.

Zweitens gilt es, die Devisenzu- und Abflüsse der verschuldeten Länder zu verstetigen.

- Dazu gehört eine vertrauensbildende Wirtschaftspolitik der Schuldnerländer. Nur so können die Fluktuationen der Kapitalzuflüsse abgebaut, aber auch die schubweise Kapitalflucht reduziert werden.
- Der Marktzugang der Schuldnerländer in den Industriestaaten muss vertraglich besser gesichert werden.
- Bei den Zahlungsfristen für neue und konsolidierte Kredite sind neue Ballungen zu vermeiden.

- 151 -

- Ausserordentliche Ausschläge der relevanten Marktzinsen
 - ich denke erneut an den US-Dollar - rufen nach Möglichkeiten allfälliger temporärer Erleichterungen.

Parallel zu den Bemühungen, die Zu- und Abflüsse der verschuldeten Länder zu verstetigen, stellt sich die dritte Aufgabe, das internationale Finanzsystem zu sichern. Die Sicherheit, welche die Notenbanken als lender of last resort vermitteln, sollte auf keinen Fall daran hindern, z.B. bei der Intensivierung des Informationsflusses oder den Vorschriften für eine risikoadäquate Reservehaltung neue oder bessere Wege zu suchen.

Ich habe Ihnen bereits dargelegt, dass die Weltwirtschaft wieder am Erstarren ist. Dies ist zweifellos ein günstiger Moment, um in Zusammenarbeit aller Beteiligten auf Gläubiger- und Schuldnerseite zu versuchen, eine kohärente, längerfristige Strategie zu finden und in entschlossenen Schritten zu realisieren.

* * *

Meine Damen und Herren, in der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit sind gegenwärtig schwerlich rasche und publikumswirksame Erfolge zu erzielen. Grund für viele, sich frustriert von ihr abzuwenden und sich in einer resignierten "après nous le déluge" -Haltung hinter den nationalen Gartenzaun zurückzuziehen. Dies zeugt nicht nur von Unbesonnenheit sondern auch von einem gehörigen Mangel an Realitätssinn, "error of judgement", wie es die Angelsachsen zu nennen pflegen.

Der simple Tatbestand der Interdependenz, d.h. die Tatsache, dass jede nationale wirtschaftspolitik über die Grenzen hinaus- und infolgedessen auf das eigene Land zurückwirkt, verurteilt nationalistisches Denken immer mehr zur Bedeutungslosigkeit.

Wir als kleines, offenes Land haben dies aus unserer besonderen Lage heraus schon längst erfahren und erlernen müssen. Andere Staaten mögen sich schwerer daran tun und die wachsende Interdependenz als Risiko, als verlorengegangene Unabhängigkeit, anstatt als Chance für friedliche Zusammenarbeit interpretieren.

In dieser Arbeit, die eine Daueraufgabe darstellt und wo nur Etappensiege zu erzielen sind, nehmen Sie, meine Damen und Herren, einen wesentlichen und privilegierten Platz ein. In Ihrer Funktion als Vertreter der Eidgenossenschaft überall in der ganzen Welt sind Sie dazu berufen, einen unverzichtbaren Beitrag zu leisten. Unsere gemeinsame, säkulare Aufgabe ist die Aufrechterhaltung und Weitergestaltung einer offenen, multilateralen und kooperativen Weltwirtschaftsordnung, in der unser Land seine lebenswichtigen Aussenwirtschaftsinteressen wahren und in einer an Risiken und Bedrohungen reichen Welt seine Chance auch in Zukunft wahrnehmen kann. Ich danke Ihnen für Ihre Einsatzfreude.

Chancen und Gefährdungen der Schweizer Wirtschaft

Mitte der 80er Jahre / Zum Problem der internationalen Verschuldung

Einführungsvotum von Herrn A. E. Sarasin in das Podiumsgespräch am Wirtschaftstag der Botschafterkonferenz 1984 (30. August 1984)

Sehr geehrte Damen und Herren Botschafter

Herr Bundesrat Furgler hat uns einfürend gleich mit einem Feuerwerk an wirtschaftspolitischen Stich- und Reizwörtern bedient. Das provoziert selbstverständlich dazu, die Rosinen herauszupicken, dabei aber möglichst die Probleme nicht der eigenen, sondern der andern Branchen zu beleuchten. Dem hat Herr Bundesrat Furgler, wie Sie gehört haben, aber vorgebeugt. Infolgedessen werde ich mich pflichtbewusst zur Frage der internationalen Verschuldung äussern. Wenn zutrifft, dass bei einer gravierenden Verschuldung der Schuldner sich in der besseren Ausgangslage als der Gläubiger befindet, dann gibt es für einen Bankier heute tatsächlich angenehmere Fragenkomplexe. Andererseits darf, wie Sie hoffentlich gleich erkennen werden, der Schweizer Bankier mindestens aus relativer Sicht auch Positives sehen.

- 154 -

Ich möchte meine Ueberlegungen in sechs Bemerkungen zusammenfassen:

1. Dank gebührt vorerst

- den Regierungen und Behörden, sowohl auf der Seite der Gläubiger- als auch auf der Seite der Schuldnerstaaten;
- den internationalen Organisationen, namentlich der BIZ und dem IMF;
- den Gläubigerbanken.

In enger und sowohl ziel- als problembewusster Zusammenarbeit haben alle Beteiligten die gefährliche Verschuldungskrise, die Mitte 1982 ausgebrochen war, stabilisiert. Wahrscheinlich sind alle dabei mehrmals über die Schatten ihrer Idealvorstellungen und Grundsätze gesprungen.

2. Das Problem ist noch lange nicht gelöst. Die Entwicklungs- und Schwellenländer haben heute rund 850 Mrd. Dollar Schulden. Dazu kommen rund 90 Mrd. Dollar Verpflichtungen osteuropäischer Staaten.

3. An der Gesamtschuld von Entwicklungs- und Schwellenländern sowie osteuropäischen Staaten partizipieren die Banken mit rund 1/3. Der Anteil der Schweizer Banken an diesem Drittel beträgt 4 %.

Der Optimist sieht diesen kleinen Anteil der Schweizer Banken. Er verweist im weiteren auf die im internationalen Vergleich

- 155 -

recht hohen Eigenmittelanforderungen an die Schweizer Banken, die sich aus der Sicht der internationalen Verschuldungssituation als positiv, d.h. beruhigend, erweisen. Schliesslich erinnert er sich daran, dass Zahlungsbilanzschwierigkeiten von Staaten nichts Neues sind: So haben in den 70er Jahren Indien, Grossbritannien, Italien und die Türkei IMF-Hilfen in Anspruch genommen.

Der Pessimist verweist darauf, dass nicht nur die Forderungen gegenüber den Schuldenländern berücksichtigt werden dürfen, sondern auch die Forderungen gegenüber ausländischen Banken, die ihrerseits Grossgläubiger von Entwicklungs- und Schwellenländern sind, einbezogen werden müssen. Tatsächlich hängt das internationale Finanzsystem zusammen. Tatsächlich haben sich Banken im Ausland, namentlich amerikanische Banken, in eine heikle Lage manövriert. Aus dieser Sicht geben die beträchtlichen Guthaben schweizerischer Banken bei amerikanischen Banken durchaus zu einem Stirnrunzeln Anlass.

Dennoch ist der optimistische Standpunkt mindestens so lange gerechtfertigt, als die internationale Bankengemeinschaft bereit ist, zugunsten des gemeinsamen Ziels, der Sicherung des internationalen Finanzsystems, die Partikularinteressen, die möglichst rasche Rückführung von Forderungen, zurückzustellen.

4. Voraussetzung für den Optimismus bildet aber die Erfüllung zweier Bedingungen. Einmal muss die Feuerwehr-Organisation, die in den letzten zwei Jahren aufgebaut wurde, einsatzbereit bleiben und noch ausgebaut werden. Sodann sind Massnahmen weiterzuführen bzw. einzuleiten, die auf eine langfristige Regelung der internationalen Schuldensituation und eine langfristige erfolgversprechende Gesundung der Wirtschaft namentlich der Entwicklungs- und Schwellenländer ausgerichtet

sind. Diese Länder müssen trotz aller Härten zu einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik finden, auf ambitionöse Projekte und Pläne verzichten und vertrauensbildende Massnahmen ergreifen.

5. Schliesslich haben auch die Banken ihren Beitrag zu leisten. Vorschläge - aller Schattierungen und aller Qualitätsstufen - liegen selbstverständlich vor:

- Die Banken sollen niedrigere Zinssätze sicherstellen bzw. gewähren;
- die Banken sollen die Refinanzierungskosten senken;
- die Banken sollen Hand bieten zu einer mindestens teilweisen Kapitalisierung der Zinsen auf mittlere Frist;
- die Banken sollen eine Verteilung der Schulden auf verschiedene Währungen fördern;
- die Banken sollen die Rückzahlungsfristen verlängern;
- die Banken sollen die Umwandlung der Schulden in Investitionskapital fördern.

Auf die einzelnen Vorschläge kann in der Diskussion näher eingegangen werden. An dieser Stelle möchte ich nur festhalten,

- dass man sich beim Erarbeiten von Vorschlägen des Ernstes der Sache bewusst sein soll. Das verbietet ein Schwarzpeter-Spiel.

- 157 -

- dass man sich vor Augen halten muss: selbstverständlich Beiträge der Banken, wesentlich sind aber realwirtschaftliche Massnahmen.
- dass man daran denkt: die Finanzmärkte reagieren auf die realen Verhältnisse, auf Fakten. Sie sind hart und ehrlich. Sie müssen erst vom Sinn eines Engagements überzeugt werden.

6. Daraus ergeben sich aus der Sicht der internationalen Verschuldung für die Schweizer Wirtschaft zwei Konklusionen:

1. Die Schweizer Banken stehen relativ gut da. Es darf weiterhin auf ihre Leistungen gezählt werden. Konkrete Zinsprognosen wären aber Spekulation.
2. Wesentliches zur Stabilisierung und Lösung der Schuldenkrise kann eine internationale Wirtschaftsentwicklung beitragen, die den Schuldenländern echte wirtschaftliche Chancen eröffnet. Die Schweiz muss sich weiterhin konsequent für möglichst grosse Freiheit der internationalen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalströme einsetzen. Auch wenn das vorerst mehr internationale Konkurrenz und weniger Exportmöglichkeiten in potentielle Märkte bedeuten kann.

Ich danke Ihnen meine Damen und Herren.

- dass man sich vor Augen halten muss selbstverständlich
Beläge der Banken, wesentlich sind aber rechtlich
nicht Massnahmen.

- dass man daran denkt: die Finanzkräfte tendieren auf die
realen Vermögens, auf Fakten. Sie sind hart und ernstlich.
Sie müssen erst von einem Engagement überzeugt werden.

4. Punkt ergeben sich aus der Sicht der Internationalen
Verhandlung für die Schweizer Wirtschaft zwei Konzeptionen:

1. Die Schweizer Banken stehen relativ gut da. Es darf
weiterhin auf ihre Leistungen geachtet werden. Konkrete Finanz-
programmen wären aber Spekulation.

2. Wesentliches zur Stabilisierung und Lösung der Schulden-
Krisen kann eine internationale Wirtschaftspolitik
beitragen, die den Schuldenländern echte wirtschaftliche
Chancen eröffnet. Die Schweiz muss sich weiterhin wappensam
für möglichst grosse Erträge der internationalen Waren-,
Dienstleistungs- und Kapitalströme einsetzen. Auch wenn das
vorerst mehr internationale Konkurrenz und weniger Exporter-
löschkeiten in potentielle Märkte bedeuten kann.

Ich danke Ihnen sehr für Ihre Bemerkungen.

Zusammenfassung der Diskussion

In seinem Referat (s. Anhang) am Wirtschaftstag nahm der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement die Gelegenheit wahr, Zwischenbilanz über die Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft und der Weltwirtschaft sowie über den Stand der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit zu ziehen. Er kam in seiner Analyse zum Schluss, dass die Aussichten für ein erneutes Wirtschaftswachstum, das zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Lösung des Verschuldungsproblems unabdingbar ist, heute wesentlich aufgehellter erscheinen als vor einem Jahr, wo erst schmale Silberstreifen am Konjunkturhorizont wahrzunehmen waren. Auch für die schweizerische Wirtschaft sind die Voraussetzungen günstig, dass sie an der internationalen Konjunkturerholung teilhaben kann.

Hingegen steht es um den Stand der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit, die institutionellen Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft weniger rosig. Strukturelle Budgetdefizite, Protektionismus, Währungsinstabilität und die Verschuldungsproblematik stellen die internationale Wirtschaftszusammenarbeit vor grosse Aufgaben, die nur bewältigt werden können, wenn die Länder partnerschaftlich und solidarisch zusammenzuarbeiten gewillt sind.

In der darauffolgenden Diskussion wurde die Wichtigkeit der europäischen und weltweiten Wirtschaftszusammenarbeit unterstrichen. Namentlich wurde die Notwendigkeit einer mittelfristigen weltweiten makroökonomischen Strategie erwähnt, über die eine Lösung der wirtschaftlichen Probleme angestrebt werden könnte. Der voraussehbaren Reduktion des amerikanischen Budgetdefizites wurde eine grosse Bedeutung zugemessen, es wurde jedoch festgehalten, dass die Schweizer Exportwirtschaft vom amerikanischen Aufschwung und der gegenwärtigen Dollarstärke profitiert. In der Lösung des Verschuldungsproblems, speziell auch der lateinamerikanischen Länder, muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen restriktiver Wirtschaftspolitik und der Aufrechterhaltung der Wirtschaften der Schuldnerländer gefunden werden.

Die Reflexion über den Handel mit Dienstleistungen ist in der Schweiz im Gange. Diesbezügliche Initiativen in internationalen Gremien, vor allem der OECD und dem GATT, sollen in näherer Zukunft konkretere Formen annehmen.

Zentrales Thema des vom Bundesrat K. Furgler geleiteten Podiumsgesprächs war die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft. In diesem Zusammenhang wurden namentlich die Entwicklung und Einführung neuer Technologien und deren soziale und wirtschaftliche Auswirkungen beleuchtet.

Die Teilnahme von Spitzenvertretern der Wirtschaftsverbände, der Herren von Planta (Vorort), Reimann (Schweiz. Gewerkschaftsbund), Kündig (Gewerbeverband), Gerber (Bauernverband), Sarasin (Bankiervereinigung), erlaubte eine realistische und differenzierte Aufzeichnung der Problematik.

Die Wettbewerbsfähigkeit Europas und der Schweiz bedarf nach Ansicht des Vertreters des Vororts einer differenzierten Beurteilung. Auf zahlreichen Gebieten der Chemie und Agrochemie, Pharmazie, Maschinenindustrie, Herstellung von Qualitäts- und Luxusuhren und Textilien sind Europa und die Schweiz weiterhin weltweit an der Spitze. Die Schweizer Industrie hat sich nie auf die Produktion von Massengütern ausgerichtet, sondern auf die Entwicklung hochstehender Endprodukte. Der Umstand, dass die Schweiz an der Entwicklung von mikroelektronischen Bauelementen nicht teilhat, ist aus dieser Sicht nicht als dramatisch zu bezeichnen. Die Umstellung auf Mikroelektronik in der Industrie ist in vollem Gange, in gewissen Bereichen hat die Schweiz bereits eine weltweite Führung. In Kreisen der Industrie besteht ein Optimismus, dass die Schweiz den Anschluss an die neuen Technologien nicht verpasst hat. Während der Vorsprung der USA in gewissen Bereichen unbestritten ist, darf nicht vergessen werden, dass andere Industriezweige, der Stahl- oder Automobilsektor z.B., mit ganz erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben.

Nachdem in den letzten 20 Jahren eine Internationalisierung der Schweizer Industrie stattgefunden hat, kommt der Erhaltung eines gesunden "Standortes Schweiz" eine besondere Bedeutung zu. Dies ist in der Tat eine *conditio sine qua non* um in unserem Lande weiter hochstehende Produkte herstellen zu können.

Die Aufrechterhaltung günstiger Rahmenbedingungen wird zur Zeit durch verschiedene Faktoren verunsichert. Darunter fällt z.B. die Haltung des Schweizer Volkes gegenüber multinationalen Unternehmen. Je nach Ausgang der Abstimmung über das Tierschutzgesetz z.B. müsste u.U. ein ganzer Forschungszweig mit ca. 20 000 Arbeitsplätzen ins Ausland abwandern.

Das hohe Lohnniveau ist ein weiterer Beunruhigungsfaktor für den Standort Schweiz, obwohl dieser Kostenfaktor für die Konkurrenzfähigkeit längerfristig nicht ausschlaggebend ist. Die bis anhin gut funktionierende Zusammenarbeit der Sozialpartner darf als Pluspunkt hervorgehoben werden. Angesichts der grossen Exportabhängigkeit der Industrie muss jedoch in der Schweiz besser und härter gearbeitet werden. Eine Reduktion der Arbeitszeit würde eine echte Schwäche für die Industrie bedeuten und die Rentabilität künftiger Investitionen teilweise in Frage stellen. Obwohl die für Forschung und Entwicklung aufgewendeten Mittel (4 Mia. p.a.) zu 3/4 von der Privatindustrie aufgebracht werden, dürfen die öffentlichen Lehranstalten mit ihren teilweise zu starren Strukturen den Anschluss nicht verpassen. In diesem Zusammenhang muss auch auf den negativen Einfluss der Preiskontrollen, vor allem im Ausland, aufmerksam gemacht werden. Wenn die Industrie die aufwendigen Forschungs- und Entwicklungskosten nicht auf die Preise überwälzen kann, ist ihre Existenz längerfristig in Frage gestellt.

Seitens des Gewerbeverbandes wird die Wettbewerbsfähigkeit des hauptsächlich binnenwirtschaftlich ausgerichteten Gewerbes allgemein positiv beurteilt. Die Kleingliedrigkeit der Gewerbe-

strukturen erlaubt eine grosse Flexibilität und erhöht somit ihre Anpassungsfähigkeit. Letztere wird zudem durch das hohe Mass an Selbstverantwortung, Berufskennntnisse und eine Bereitschaft zur Leistung, die für das Gewerbe charakteristisch sind, gefördert. Die Mikroelektronik gibt den gewerblichen Betrieben eine zusätzliche Chance, da sie allgemein zugänglich ist. Günstige Rahmenbedingungen, namentlich die Erhaltung des Arbeitsfriedens, sind Voraussetzung für die künftige Weiterentwicklung des Schweizer Gewerbes. Die verfassungsrechtliche Regelung der Arbeitsdauer würde eine für das Gewerbe ungünstige Starrheit einführen und wird deshalb abgelehnt.

Die Auswirkungen der Strukturanpassung auf dem Arbeitsmarkt wurden vom Vertreter des Schweiz. Gewerkschaftsbundes aufgezeichnet. Nachdem die Zeiten des unbegrenzten Wirtschaftswachstums möglicherweise endgültig der Vergangenheit angehören, haben sich auch die Voraussetzungen der Produktion stark gewandelt, und die Positionen der Sozialpartner müssen neu überdacht werden. Die Strukturanpassung und die damit verbundenen Rationalisierungsmassnahmen bilden einen dauernden Unsicherheitsfaktor auf dem Arbeitsmarkt. Obwohl der Einfluss neuer Technologien nicht unterschätzt werden darf, würde auch deren Nichteinführung eine Gefährdung für die Arbeitsplätze bedeuten. Die vermehrt erforderliche Flexibilität kann nicht einseitig auf die Arbeitnehmer abgewälzt werden. Temporär- und Nachtarbeit z.B. müssen durch Gesamtarbeitsverträge geregelt sein. Die Verkürzung der Arbeitszeit auf die 40-Stundenwoche kann, verbunden mit Rationalisierungsmassnahmen, ohne Produktionsverlust eingeführt werden. Diese Massnahmen haben überdies, nebst einem generellen Verlust von industriellen Arbeitsplätzen, zu einer Umstrukturierung des Arbeitsmarktes geführt, in dem Sinne, dass eine relative Zunahme der höher qualifizierten Stellen zu verzeichnen ist. Der Bereitstellung und dem Ausbau geeigneter Ausbildungsmöglichkeiten, den Berufsschulen, kommt eine entscheidende Bedeutung zu.

Die Bedeutung der Landwirtschaft als solche für die Landesversorgung sowie die Erhaltung der Kulturlandschaft ist nach Angaben des Votanten des Bauernverbandes unbestritten. Durch den Einsatz modernster Mittel ist ein starker Produktivitätszuwachs zu verzeichnen. Zusammen mit der Stagnation des Bevölkerungswachstums und Verschiebung im Konsumverhalten hat dies trotz des starken Rückganges der Anzahl Betriebe und Beschäftigten teilweise zu Ueberproduktion geführt. Die Reduktion dieser Ueberschüsse wird in den kommenden Jahren eine der Hauptaufgaben der schweizerischen Agrarpolitik zu sein haben, wobei der Wahrung der Regional- und Einkommensstrukturen ein besonderes Gewicht gegeben werden muss. Die Ueberproduktion in einzelnen Gebieten darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Selbstversorgungsgrad der Schweiz mit ca. 57 - 58 % (ohne Futtermittel) im internationalen Vergleich niedrig ist und für einzelne Produkte noch sehr viel tiefer liegt. Die Forderung nach weiterer Liberalisierung darf sich nicht auf den Agrarsektor ausdehnen, umso weniger als dass die Landwirtschaft in keinem Land den freien Marktregeln unterstellt ist. Nicht zuletzt rechtfertigt sich der landwirtschaftliche Protektionismus in der Schweiz durch den hohen Lebensstandard.

Der Vertreter der Banken beurteilt die Entwicklung des internationalen Verschuldungsproblems insgesamt optimistisch. Die Zusammenarbeit zwischen Regierungen, internationalen Organisationen (vor allem BIZ, IMF) und Gläubigerbanken hat bis anhin ausserordentlich gut funktioniert. Angesichts des weiterhin massiven Schuldenbergs ist das Problem jedoch noch keineswegs gelöst. Kurzfristig muss die "Feuerwehrorganisation" aufrechterhalten und weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig müssen längerfristige wirtschaftliche Strategien zur Gesundung der Schuldnerländer ausgearbeitet und realisiert werden, um sie wieder in das Weltwirtschaftssystem zu integrieren; als "outsider" kosten sie der Völkergemeinschaft erheblich mehr. Dabei muss man sich allerdings bewusst sein, dass die mit Auflagen verbundenen Kreditvergaben an diese Länder eine Arbeitsverminderung in den Industrieländern

herbeiführen werden und somit eine potentielle Konfliktsituation darstellen. Der Anteil der Bankenguthaben an der Gesamtschuld (Entwicklungsländer über 800 Mia US \$, Osteuropa ca. 90 Mia US \$) beläuft sich auf ungefähr ein Drittel. Mit 4 % direkter Beteiligung stehen die Schweizer Banken relativ gut da, wobei allerdings bedacht werden muss, dass der effektive Anteil durch die internationalen Finanzverflechtungen höher liegt. Die Banken können zwar über niedrigere Zinssätze, günstige Refinanzierungen, Kapitalisierung der Zinsen, Verlängerung der Rückzahlungsfristen zur Lösung des Verschuldungsproblems beitragen. Ihre Bereitschaft solche Massnahmen in Betracht zu ziehen hängt jedoch weitgehend von der realwirtschaftlichen Parallelentwicklung ab.

- 165 -

C I C R E T D R O I T H U M A N I T A I R E

ET DROIT HUMAIN

Résumé des débats

Le Conseiller fédéral Aubert ouvrit la séance en souhaitant la bienvenue aux deux représentants du CICR: M. Hay, Président, et M. Hocké, directeur des activités opérationnelles. Il rappela les liens étroits existant entre la Confédération et le CICR, tout en soulignant l'indépendance de ce dernier. Il évoqua ensuite les problèmes que soulève actuellement l'application du droit humanitaire et l'importance que la Suisse attache à la ratification et à l'application des deux protocoles additionnels aux Conventions de Genève, notamment à l'approche de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge qui se tiendra en 1986 à Genève.

M. Alexandre Hay, Président du CICR, procéda ensuite à un tour d'horizon des activités opérationnelles du CICR. Il exposa notamment les difficultés auxquelles se trouve confronté le CICR, notamment en Iran et en Irak, au Sud-Liban; en Afghanistan, en Inde, au Sri-Lanka, à la frontière entre le Cambodge et la Thaïlande, à Timor; en Somalie, en Ouganda, en Angola, au Nord du Tchad; au Salvador et au Nicaragua. Concernant les pays européens, il releva que le CICR avait pu visiter des détenus politiques en Pologne (fait exceptionnel), et en Espagne, mais qu'il se trouvait devant un mur en Turquie.

Abordant les problèmes posés par le respect du droit humanitaire, M. Hay a exposé que le CICR faisait désormais appel aux Etats afin qu'ils "fassent respecter" les conventions de Genève, conformément à l'article premier commun aux quatre conventions. Concernant les protocoles additionnels, il souhaite que l'on parvienne à une centaine de ratifications d'ici 1986. A ce sujet, la réaction des USA attendue pour 1985 pourrait avoir un effet certain sur plusieurs autres pays.

M. Hay fit ensuite état des réflexions approfondies auxquelles le CICR s'est livré quant à son avenir. La multiplication des conflits depuis dix ans et l'accroissement de leur durée ont provoqué un développement parfois cahotique du CICR. Aussi ce dernier a-t-il élaboré un plan d'action à court et à moyen terme qui vise à consolider cette croissance, à renforcer sa structure permanente, son infrastructure et son encadrement, et à améliorer ses capacités de mener et de gérer plus rationnellement et plus efficacement ses actions. Ce plan, qui prévoit une augmentation substantielle du budget ordinaire de l'organisation, a fait l'objet d'échanges de vues approfondis avec le DFAE. La Confédération finançant - selon une règle tacite - environ 50 % du budget ordinaire du CICR, ce dernier est en effet très intéressé par les avis et commentaires de notre administration. M. Hay a enfin insisté sur le fait que le CICR ne veut pas devenir "un grand machin", mais qu'il souhaite garder une taille humaine qui permette au CICR de garder son "âme". Il partage pleinement les vues du DFAE à ce sujet.

M. Hay exposa quelques préoccupations actuelles du CICR, parmi lesquelles les tensions existant avec la ligue des sociétés de la Croix-Rouge. En effet, le Président de la ligue, M. de la Mata, est très ambitieux, ses démarches sont guidées par des motivations politiques, et il se considère comme étant "le" président de la Croix-Rouge internationale. Cette attitude favorise une politisation de la Croix-Rouge, comme en témoignent une condamnation de l'invasion israélienne du Liban ou le rôle actif joué par M. de la Mata lors d'une conférence sur la paix qui s'est tenue à Prague. Il en résulte de nombreuses frictions avec le CICR. Par ailleurs, il est à noter que M. de la Mata devra être réélu en 1985.

Enfin, M. Hay fit part des préoccupations pacifistes de nombreuses sociétés nationales de Croix-Rouge, qui ont poussé le CICR à jouer un rôle important dans l'organisation de la conférence de Stockholm sur la paix de septembre 1984, afin d'éviter tout dérapage politique. A cette fin, le CICR a réussi à obtenir, sur le plan procédural, que les résolutions soient adoptées par consensus. Il en résultera que les textes adoptés seront vagues, notamment ceux concernant le désarmement.

Les tendances de politisation de la Croix-Rouge préoccupent beaucoup le CICR, car elles risquent de porter atteinte à la neutralité et donc à l'existence même du mouvement de la Croix-Rouge, ce qui ne veut pas dire que ce serait la fin du CICR, pour autant qu'il demeure impartial.

Du débat qui suivit ressortent les considérations suivantes :

a) activités opérationnelles:

- Afghanistan: Le CICR déplore de n'être toujours pas à Kaboul. La situation est très précaire et les Soviétiques opposent un mur de silence.
- Internés soviétiques en Suisse: M. Aubert estime que le bilan de cette opération est positif car ces prisonniers ont eu ainsi la vie sauve. Une telle opération pourrait-elle se reproduire dans d'autres cas ? La Suisse reste à la disposition du CICR, mais prendra sa décision de cas en cas.
- Turquie: Il existe un double pouvoir (civil et militaire) en Turquie, et l'autorisation de visiter des détenus est du ressort des militaires. Le CICR estime essentiel qu'il reste et paraisse neutre et indépendant. Aussi considère-t-il tactiquement peu souhaitable que des Etats occidentaux demandent - au Conseil de l'Europe par exemple - que le CICR intervienne en Turquie.
- Prisonniers tchèques aux mains de l'UNITA : l'intervention réussie du CICR pour libérer ces prisonniers lui procure good will qui pourrait s'avérer utile pour la ratification des protocoles additionnels par la Tchécoslovaquie.
- Afrique du Sud: le CICR y visite les prisonniers politiques condamnés. Leurs conditions de détention sont satisfaisantes. Par contre, il n'a pas accès au détenus politiques sous arrestation, et c'est à ce stade qu'il y a souvent des mauvais traitements. En Namibie, le CICR visite les prisonniers de guerre et il a de bons contacts.
- Kampuchéa: Le CICR a de bon contacts avec le prince Sianouk, mais la situation est plus difficile avec les autres mouvements.

- Il est exact que le travail du CICR soit parfois entravé dans quelques pays arabes en raison du symbole de la croix.

b) Droit humanitaire

- dilution du droit humanitaire: on doit faire face à cette fâcheuse tendance, notamment à New York (ONU) où l'on se réfère souvent aux "principes" des conventions de Genève et aux "obligations" de celles de La Haye. Il importe donc de rappeler chaque fois le caractère obligatoire et contraignant des Conventions de Genève.
- lenteur des ratifications des protocoles additionnels: celle-ci s'explique par les lenteurs inhérentes aux administrations, par le fait que pour de nombreux pays il ne s'agit pas d'un dossier urgent, et par les difficultés politiques et militaires qu'ils peuvent soulever. Il est souvent possible de résoudre ces difficultés par l'usage de réserves. De nombreux pays du tiers monde considèrent que le Protocole II est trop strict et risque de provoquer des immixtions dans leur politique intérieure.
- action en faveur des protocoles auprès de cercles militaires: le CICR fait parfois des conférences dans des académies militaires. Le CICR et l'institut de Droit humanitaire de San Remo, donnent des cours dans ce domaine à des officiers. Un séminaire s'est tenu récemment au Caire, qui fut un succès.

c) Questions institutionnelles

- financement: Le CICR devrait éviter d'être tributaire de très gros donateurs afin de ne pas risquer de mettre en péril son indépendance.
- Taille du CICR: L'action du CICR dans le Tiers-Monde est facilitée par le fait que la taille de l'organisation est relativement modeste.

d) Questions politiques

- Politisation du mouvement de la Croix-Rouge: de nombreux pays occidentaux sont très préoccupés par cette tendance. La France par exemple est très heureuse que le CICR, qui défend les principes de la Croix-Rouge, fasse office de verrou et elle souhaite que le CICR reste suisse.
- Résolutions de Manille: de nombreux pays occidentaux, alliés traditionnels du CICR, furent mécontents de certaines résolutions "politiques" adoptées à la Conférence de Manille. Le CICR répond qu'il aurait été très heureux si ces pays étaient intervenus plus vigoureusement pour éviter l'adoption de ces textes.
- paix et désarmement: le CICR expose qu'il ne souhaite pas du tout se précipiter dans ces domaines, qu'il n'y a pas "d'activisme" du CICR en la matière, mais bien une "super-activité" en raison des initiatives prises ailleurs.
- Ligue de sociétés de la Croix-Rouge: le CICR ignorait que M. de la Mata, lors d'un voyage récent à Séoul, avait tenté de se faire l'intermédiaire pour un nouveau dialogue entre les sociétés de Croix-Rouge de la Corée du Nord et de la Corée du Sud. Cet exemple illustre l'état des relations entre la ligue et le CICR.

Le Conseiller fédéral Aubert clôtura la séance en déclarant que la Suisse continuerait à soutenir les efforts du CICR et augmenterait sa contribution au budget de l'organisation. Cet engagement était dans la ligne de la politique étrangère de la Suisse.

Questions politiques

- Politique de mouvement de la Croix-Rouge: de nombreux pays occidentaux sont très enthousiastes par cette tendance, la France par exemple est très heureuse que le CICR, par défaut les principes de la Croix-Rouge, fasse office de vecteur et elle souhaite que le CICR reste suisse.

- Politique de maintien: de nombreux pays occidentaux, alliés traditionnels du CICR, y sont mécontents de certaines résolutions politiques adoptées à la Conférence de Manille. Le CICR répond qu'il aurait été très heureux si ces pays étaient intervenus plus vigoureusement pour éviter l'adoption de ces résolutions.

- Le rôle de détermination: le CICR expose qu'il ne souhaite pas de tout se préoccuper dans ces domaines, qu'il n'y a pas "d'activités" du CICR en la matière, mais bien une "activité" en relation avec les initiatives prises ailleurs.

- Liste de sociétés de la Croix-Rouge: le CICR propose que M. de la Mata, lors d'un voyage récent à Séoul, avait tenté de se faire l'intermédiaire pour un nouveau dialogue entre les sociétés de la Croix-Rouge de la Corée du Nord et de la Corée du Sud. Cet exemple illustre l'état des relations entre la liste et le CICR.

Le Comité directeur a discuté à l'échelle de la Conférence de la Suisse concernant le soutien des efforts du CICR et appuierait sa contribution au budget de l'opération. Cet appui est dans la ligne de la politique étrangère de la Suisse.

- 173 -

C O N C L U S I O N S

- 174 -

- 174 -

20012013003

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1984

C O N C L U S I O N S

Comme l'habitude s'en est instaurée, je m'en vais vous présenter maintenant les conclusions à retirer des débats de ces trois derniers jours dans l'ordre où les diverses matières ont été traitées et sans aucun effort de ma part pour les grouper selon leurs affinités ou ménager d'habiles transitions.

L'analyse de la situation internationale a, comme de coutume, ouvert nos travaux. Elle a une fois de plus été consacrée aux relations Est-Ouest, qui demeurent la contradiction dominante de notre temps, ainsi qu'à leurs répercussions sur les autres problèmes mondiaux.

Vous avez été unanimes, je crois, à constater le profond degré de détérioration de ces relations Est-Ouest. Vous y avez joint le diagnostic de la paralysie dont est frappé le mécanisme de décision soviétique. Parmi les causes de cet immobilisme, on a relevé la crise de succession qui, pour la deuxième fois dans un bref délai, s'est ouverte au Kremlin, la phase de transition et, par conséquent, de flottement qu'elle entraîne, ainsi que l'existence (qu'on peut légitimement supposer) de plusieurs factions au sein du régime soviétique. Par comparaison, les élections présidentielles américaines n'entraînent que des répercussions d'une bien faible ampleur sur la politique mondiale et si l'URSS se réfère avec une telle constance à cet argument, c'est bien plutôt pour voiler sa propre incapacité de faire face aux échéances. On en a cité pour preuve le fait que cette paralysie du pouvoir soviétique

- 176 -

s'est remarquée également dans les relations entre l'URSS et la Chine, alors que, réellement, les élections présidentielles américaines ne sauraient y être pour quelque chose.

Un autre exemple de durcissement dû à l'immobilisme est la condamnation directe par Moscou de la politique menée par la République démocratique allemande pour extraire les relations interallemandes du contexte Est-Ouest et les rendre "krisenfest". Il semble que, dans la situation globale de gel des relations Est-Ouest que l'URSS souhaite instaurer actuellement, elle n'est pas prête à supporter des sortes de microclimats plus cléments, des zones locales de relatif réchauffement.

De leur côté, les Etats-Unis semblent, durant l'administration Reagan, s'être remis de leur crise d'identité et ils sont décidés à n'aborder les négociations avec l'URSS que dans une position forte. En dépit des tendances isolationnistes relevées dans les deux grands partis, les Etats-Unis ne paraissent pas vouloir se soustraire à leurs responsabilités vis-à-vis de l'Europe. Ils attendent toutefois que cette dernière prenne une part accrue à sa défense.

Le risque d'un affrontement direct entre les Etats-Unis et l'URSS ne semble pas pour l'instant très menaçant. Le danger est cependant que l'URSS ne pourrait pas réagir avec la rapidité et la flexibilité requises à une situation inattendue. Il s'y ajoute que l'URSS devra nécessairement, tôt ou tard, procéder à un réexamen de sa politique. On doit espérer que cette révision pourra être menée à froid en dehors d'une crise grave, qui ne ferait que compliquer les choses. Ce changement prendra du temps et on peut penser qu'une bonne partie encore de l'année prochaine sera nécessaire pour que la direction soviétique parvienne à le réaliser.

- 177 -

Entre-temps, on ne peut que souhaiter que l'Ouest renforce ses liens et qu'il se prépare, comme cela semble être le cas, à revenir, le moment venu, à des relations plus normales avec l'Est. Pour la préparation de la reprise du dialogue, il convient d'identifier les sujets de moindre divergence. A cet égard, les INF, les START ou les armes spatiales ne peuvent être en tête de liste, ni l'Afghanistan ou l'Amérique centrale. On peut en revanche penser à la non-prolifération, où l'URSS et les Etats-Unis ont des intérêts communs, ou encore à des conflits dits périphériques comme le Golfe ou la Namibie, voire au contrôle des armes conventionnelles, y compris les armes chimiques.

* * *

*

Un mot ne caractérise malheureusement que trop bien la situation au Proche-Orient: c'est celui d'immobilisme. Telle est la conclusion qui est, me semble-t-il, ressortie clairement des deux exposés introductifs que nous avons entendus.

Dans l'absurde guerre irano-irakienne, les nombreuses tentatives de médiation ont échoué et aucune solution ne se dessine.

Au Proche-Orient, trois facteurs contribuent au blocage actuel: d'une part, les Etats-Unis semblent ne pas encore être parvenus à reformuler une politique après le choc de Beyrouth; d'autre part, Israël est paralysé par le résultat des élections et, enfin, le monde arabe se révèle incapable de traiter, en raison de son habituelle division à quoi s'ajoute désormais le déclin de l'OLP.

Cette situation comporte le risque que l'Union soviétique puisse reprendre pied au Proche-Orient, encore que ses moyens d'action apparaissent singulièrement limités. En particulier, son influence sur la Syrie ne doit pas être exagérée en dépit de l'aide qu'elle fournit à ce pays. Quant au développement des implan-

tations israéliennes dans les territoires occupés, il rend de plus en plus difficiles une solution du problème palestinien, ce qui est probablement son but.

* * *

*

Le conflit d'Amérique centrale découle de conditions sociales et économiques endogènes, vous l'avez souligné. Toutefois, en se réclamant ouvertement de l'idéologie marxiste-léniniste, le Nicaragua sandiniste, à l'instar de Cuba vingt ans auparavant, a fait un choix que ses attitudes de politique étrangère, notamment aux Nations-Unies, ont confirmé. Il s'est ainsi trouvé placé, par rapport aux Etats-Unis, dans un antagonisme que sa situation géographique a rendu plus aigu encore.

En dépit d'énormes difficultés, le groupe de Contadora poursuit ses efforts sur le plan diplomatique. Peut-être peut-on dire que, sans la constitution même et l'action de ce groupe, la tension en Amérique centrale serait encore plus aiguë. Cependant, en dépit de ces louables efforts pour proposer un règlement global de la crise, il apparaît que les idées présentées se tiennent au plan des principes, sans offrir de mécanisme concret. Eux-mêmes confrontés à d'importants problèmes d'ordre intérieur, les pays membres du groupe me semblent à l'heure actuelle manquer peut-être du poids nécessaire et de la cohésion indispensable dans leur action. De plus, cherchant une solution uniquement régionale à une crise dont les causes premières sont certes régionales, ils ne tiennent pas compte de l'antagonisme Est-Ouest dont cette crise est désormais l'une des données, de sorte qu'elle ne saurait être résolue en-dehors de ce contexte.

*

*

*

- 179 -

Le débat sur les problèmes de l'information a montré que vous accordiez une priorité absolue à l'information sur les problèmes de politique internationale, qui est la condition même d'une activité fructueuse de votre part. Il a été exprimé le vœu que les télégrammes adressés à la centrale par une mission sur un problème qui peut en intéresser une autre soient rapidement répercutés à cette dernière. Le développement prévu de nos moyens techniques devrait permettre de satisfaire ce vœu dans un avenir pas trop éloigné.

Le télex hebdomadaire (Wochentelex) sera encore amélioré et informera désormais sur les intentions de la centrale dans des affaires en cours, les "Sprachregelungen", les projets de voyages du chef du Département et des visites qu'il reçoit à Berne, les explications de vote de la Suisse lors d'importants scrutins dans les organisations internationales, notamment. Il ne devrait plus contenir des informations qui ont déjà été publiées par la presse. Les reflets de la presse seront adressés, tout comme les autres éléments d'information, aux postes dotés d'une radio.

Enfin, une attention toute particulière sera vouée à la rapide modernisation des installations de télécommunication entre la Centrale et tous les postes de manière à garantir la rapidité et le volume nécessaire de la transmission de l'information.

* * *

*

Cette discussion sur les problèmes d'information a donné lieu, un certain moment, à un développement inattendu. En effet, plusieurs d'entre vous se sont mis soudain à évoquer les problèmes administratifs et pratiques ainsi que les conditions de vie difficiles auxquels ils sont confrontés dans leurs postes à l'étranger, spécialement dans des postes très éloignés. Certains se sont aussi plaints du fait que l'on ne trouvait pas le temps de parler de ces problèmes lors de la Conférence des Ambassadeurs, et ceci bien qu'ils en aient exprimé le vœu.

Pour remédier à cet état de chose, j'ai décidé de mettre sur pied un groupe de travail composé de représentants de la centrale ainsi que de quelques ambassadeurs en poste à l'étranger. Ce groupe de travail nous permettra d'établir un inventaire des problèmes qui méritent une étude approfondie; il s'attachera à trouver des solutions qui vous seront présentées lors de la prochaine conférence des ambassadeurs, afin que nous puissions en discuter.

La première réunion sera présidée par le Secrétaire d'Etat en présence du Secrétaire général et d'autres membres du Secrétariat général, ainsi que des Ambassadeurs Bohnert, Lang et Mordasini. Compte tenu du fait que toutes ces personnes se trouvent actuellement en Suisse, cette séance pourra se tenir dès la semaine prochaine.

* * *

En raison d'un environnement économique international défavorable, mais aussi du fait de politiques internes erronées, beaucoup de pays en développement se trouvent plongés dans une crise aiguë. L'effort d'ajustement auquel ils sont inévitablement astreints dépasse dans bien des cas la mesure de ce qu'ils peuvent fournir. Aussi, l'aide publique au développement a-t-elle un rôle fondamental à jouer, non certes pour renvoyer l'ajustement au lendemain, mais pour en atténuer la rigueur, notamment pour les couches défavorisées de la population, et pour permettre de l'étendre suffisamment dans le temps pour ne pas compromettre la poursuite du développement.

Pour être en mesure de jouer ce rôle, l'aide au développement doit tenir pleinement compte du contexte des politiques macro-économiques dans lequel elle s'inscrit. Il importe aussi que cette aide soit attribuée sous des formes qui répondent véri-

- 181 -

tablement aux besoins des pays bénéficiaires. Les pays donateurs doivent ainsi veiller à une meilleure coordination de leurs programmes de même qu'à un dialogue avec les pays récipiendaires.

L'exemple de notre coopération avec Madagascar montre qu'une aide même de petite dimension, si elle tient compte de cet ensemble de préoccupations, peut apporter une contribution extrêmement utile à l'ajustement et à la relance du développement. La collaboration étroite entre les deux administrations compétentes que sont la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures permet de réaliser la complémentarité des formes de coopération prévues dans la loi.

Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophes est un excellent instrument dont les interventions rapides et efficaces rehaussent l'image de notre pays à l'étranger. Son organisation et ses méthodes vous ont été décrites.

* * *

Lors de son exposé, le Conseiller fédéral Stich a expliqué les problèmes délicats qui résultent de l'évolution des finances de la Confédération depuis 1971. On ne saurait certes négliger les effets positifs des dépenses publiques, mais il faut bien constater que le déficit chronique mine la confiance des citoyens dans l'Etat et peut aboutir à mettre à contribution de manière excessive le marché des capitaux. Surtout, elle limite la liberté d'action de la Confédération face aux nouveaux défis auxquels elle peut être confrontée. Des mesures sont donc envisagées afin de rétablir l'équilibre à long terme des finances fédérales.

S'agissant des questions relatives à la place financière suisse, le Conseiller fédéral Stich a mentionné que l'objet principal du projet de révision partielle de la loi sur les banques

- 182 -

sera l'introduction de dispositions relatives à l'obligation de diligence lors de l'acceptation de fonds. La question de la surveillance des marchés financiers et la crise de l'endettement international ont également été évoquées. Il a été à cet égard souligné la nécessité, pour les pays débiteurs, de procéder aux ajustements nécessaires quand bien même on doit être conscient des sacrifices que de tels ajustements imposent à leurs populations. Il est important que les pays industrialisés retrouvent une croissance économique durable, éliminent le protectionnisme et fassent baisser les taux d'intérêt réels. Quant à la Suisse, les risques auxquels elle est exposée sont relativement limités, et il est bien clair que l'Etat ne couvrira en aucun cas des pertes éventuelles des banques.

L'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international est une contribution importante de notre pays aux efforts pour contenir la crise de l'endettement. Il n'y a au surplus aucun rapport entre cette mesure et la décision de principe du Conseil fédéral en faveur de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods. Par ailleurs, bien que la situation monétaire soit actuellement favorable pour la Suisse, le Conseiller fédéral Stich a confirmé notre volonté d'oeuvrer, en soumettant le cas échéant notre politique économique à une surveillance volontaire, en vue d'une meilleure stabilité des monnaies dans le cadre du système actuel de taux de change flexibles

Parmi les sujets abordés lors de la discussion qui a suivi, j'en retiendrai trois. Vous avez tout d'abord posé la question du rôle de l'Etat dans la société d'aujourd'hui et celle du conflit entre une volonté accrue de solidarité sociale et la nécessité de maintenir l'efficacité de l'économie et la vérité des prix. Vous vous êtes par ailleurs intéressés à la distribution possible d'une part du bénéfice de la Banque nationale en faveur de la Confédération et des cantons, dont le Conseiller fédéral Stich a dit cependant qu'elle n'était pas prioritaire. Enfin,

- 183 -

vous avez mentionné la nécessité de maintenir la capacité concurrentielle de la place financière suisse en évitant des charges fiscales excessives et en favorisant l'introduction de méthodes nouvelles de travail déjà appliquées ailleurs. A cette occasion, vous avez cependant clairement souligné les dangers qui résultent, pour notre prestige et nos intérêts à l'étranger, d'une utilisation abusive des avantages que cette place procure.

* * *

Dans les domaines des droits de l'homme, nous vous avons posé des questions précises, qui sont demeurées sans réponse en dépit d'un ou deux exposés intéressants. Nous attendions des informations et des idées. Nous avons entendu un commentaire de textes abstraits au lieu d'observations sur des situations réelles. Nous n'en savons guère plus qu'auparavant.

Nos questions, qui restent posées, portent principalement sur trois domaines. En premier lieu, dans quelle mesure une politique de droits de l'homme peut-elle ou doit-elle tenir compte des conceptions diverses, découlant des données historiques, culturelles, religieuses, politiques et économiques différant d'un pays à l'autre ? Il me semble essentiel que la défense des droits de l'homme, sans cesser d'être vigilante, soit menée dans le respect d'autres civilisations, parfois millénaires, qui ont apporté une contribution de grande valeur au patrimoine commun de l'humanité. La défense des droits de l'homme ne doit pas devenir une critique de civilisations. La réponse devrait peut-être être cherchée en faisant une distinction entre, d'une part, les conceptions traditionnelles, si peu satisfaisantes qu'elles soient, jugées à notre aune, de civilisations différentes de la nôtre et, d'autre part, les aberrations et perversions apparues dans des pays appartenant à notre civilisation elle-même.

- 185 -

sont prêts à les aborder dans un esprit de collaboration et de solidarité.

Dans la table ronde qui suivit avec la participation de MM. von Planta (Vorort), Reimann (SGB), Kündig (Union suisse des arts et métiers), Gerber (Union suisse des Paysans), Sarasin (Association suisse des Banquiers), sous la présidence du Conseiller fédéral Furgler, on posa la question de la capacité concurrentielle de la Suisse comme pays à salaires élevés et monnaie forte. Les participants furent unanimes à remarquer que la Suisse dispose également dans le domaine social d'avantages de situation qu'il s'agit de sauvegarder. Ils furent unanimes aussi à remarquer que les nouvelles technologies devaient être adoptées sans qu'il existe d'alternative à cet égard. Les chances de l'industrie suisse face à la concurrence d'outre-mer ont été jugées en termes optimistes. Tous les participants ont souligné l'importance fondamentale d'une formation orientée sur les nouvelles technologies.

*

*

*

En période de crise et de graves tensions internationales, le CICR est particulièrement sollicité et doit s'engager sur plusieurs fronts. Face à ses nombreuses tâches, il a dû renforcer ses services, au siège et sur le terrain. Il devra encore, ces prochaines années, accroître son personnel, tout en restant une organisation à dimension humaine. Le soutien financier de la Suisse aura un effet d'entraînement sur les autres pays contributeurs. Il doit assumer des tâches d'assistance, là où les autres organisations caritatives n'ont pas accès ou ne sont pas encore à l'oeuvre. Il doit faire connaître et respecter la doctrine du CICR, c'est-à-dire les principes d'humanité, d'égalité, d'impartialité, de neutralité, d'indépendance, d'universalité et de proportionnalité qui guident son action aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du mouvement de la Croix-Rouge pour en maintenir l'unité.

Enfin, il doit veiller, en sa qualité de gardien des Conventions de Genève, au respect du droit humanitaire. Cette dernière tâche est difficile, car les Etats, notamment ceux du Tiers-Monde où ont lieu les plus violents affrontements, ont tendance à ne plus respecter les règles humanitaires même les plus élémentaires. Il y a, par ailleurs, un risque d'érosion du droit des conflits armés si l'on multiplie les déclarations de principe non contraignantes.

Il est essentiel de préserver l'acquis du droit humanitaire. Il faut, à chaque occasion favorable, rappeler l'existence des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, qui ont permis d'adapter le droit humanitaire aux conflits de notre époque. Un effort tout particulier sera à faire, en prévision de la Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève, en 1986, pour que le plus grand nombre possible d'Etats ratifient les textes adoptés à Genève en 1977.