

**Zehnte Sitzung – Dixième séance**

**Dienstag, 16. Dezember 1986, Nachmittag**  
**Mardi 16 décembre 1986, après-midi**

16.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Cevey

86.374

**Interpellation der Kommission  
für auswärtige Angelegenheiten  
des Nationalrates**

**Stellung der Schweiz in der Welt**

**Interpellation de la Commission  
des affaires étrangères du Conseil national**

**Position de la Suisse sur le plan  
international**

*Wortlaut der Interpellation vom 18. März 1986*

Nach Ablehnung der schweizerischen UNO-Beitritts durch Volk und Stände vom 16. März 1986 wird der Bundesrat eingeladen, Überlegungen zur schweizerischen Aussenpolitik und zur Stellung der Schweiz in der Welt anzustellen.

*Texte de l'interpellation du 18 mars 1986*

En raison de la décision du peuple et des cantons contre l'adhésion de la Suisse à l'ONU, du 16 mars 1986, il importe de réfléchir à la politique étrangère de la Suisse. Le Conseil fédéral est prié de donner son avis au sujet de la position de notre pays sur le plan international.

*Schriftliche Begründung*

Die Kommission möchte dem Bundesrat Gelegenheit geben, seine Aussenpolitik vor dem Parlament darzulegen. Dieses soll ausserdem darüber debattieren können.

*Développement par écrit*

La commission désire donner au Conseil fédéral l'occasion d'exposer sa politique étrangère devant le Parlement. En outre, celui-ci doit pouvoir en débattre.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates  
vom 22. September 1986*

Die Antwort auf die Frage, wie die Schweiz ihre Interessen wahren und ihre Stellung in der Welt festigen kann, muss sowohl von der Natur dieser Interessen als auch von der Struktur der zwischenstaatlichen Beziehungen ausgehen. Um zu verstehen, worum es in unserer Aussenpolitik geht, gilt es daher, sich die Hauptcharakteristiken des internationalen Umfelds zu vergegenwärtigen. Im folgenden sei zunächst versucht, dieses Umfeld in groben Zügen zu skizzieren. Im Anschluss daran werden wir die Grundlagen und Wertmassstäbe unseres aussenpolitischen Wirkens in Erinnerung rufen, um schliesslich die Grundzüge unserer Aussenpolitik anhand bestimmter konkreter Probleme, die es vorrangig zu lösen gilt, aufzuzeigen.

Die Welt von heute, wie sie aus dem letzten Weltkrieg und der Entkolonialisierung hervorgegangen ist, zeichnet sich durch eine vorher nie erreichte Vielzahl souveräner Staaten aus, deren verschiedenartige, politische und wirtschaftliche Systeme ausschlaggebend sind für die Spannung zwischen Blöcken und menschlichen Gemeinschaften. So prägen denn in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts die Ost-West-Spannungen und die Nord-Süd-Problematik die inter-

nationalen Beziehungen und treten allmählich an die Stelle der alten Trennungslinien zwischen Nationen und Kulturräumen. Die politischen und ideologischen Interessenkonflikte werden ausserdem durch die Wirtschafts- und Entwicklungsprobleme verschärft, die Quelle erheblicher Ungleichgewichte sind. Diese grossen Konfrontationsachsen, insbesondere der Ost-West-Gegensatz, überlagern von Fall zu Fall einzelne Konfliktsituationen und verschärfen dadurch zahlreiche regionale Krisen, von denen kein Kontinent verschont bleibt.

Die grossen Spannungen in der Welt tendieren ebenso wie die offenen Krisen dazu, die gesamte internationale Gemeinschaft in Mitleidenschaft zu ziehen, denn internationale Verflechtung und Kommunikation haben aufgrund des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts eine derartige Intensität erreicht, dass sich die entferntesten Regionen nähergerückt und miteinander verbunden sind und dass sämtliche Gebiete der Erde voneinander abhängig sind. Diese unausweichliche Interdependenz zwingt zu einer gemeinsamen Bewältigung der Probleme; daraus ist die multilaterale Dimension der internationalen Beziehungen erwachsen. Denn wenn die bilateralen Verhandlungen auch nichts von ihrer Bedeutung eingebüsst haben, reichen sie doch nicht mehr aus, um alle Streitigkeiten zu regeln und die Vielzahl gemeinschaftlicher Aufgaben auszuführen. Demzufolge haben die internationalen Konferenzen und Organisationen auf regionaler wie auf globaler Ebene stark zugenommen und sind inzwischen zum eigentlichen Gerüst des internationalen Systems geworden.

Eine andere Dimension der heutigen Welt kommt in deren rascher Gangart, Veränderung und Entwicklung zum Ausdruck. Hinter dieser Dynamik stehen Entwicklungspole und Einflusszentren, die sich kurzfristig verlagern, wobei in beschleunigter Abfolge neue Probleme auftauchen. So führen die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und der wachsende Energiebedarf unversehens zur Zerstörung des ökologischen Gleichgewichts und zur Umlenkung der Handelsströme. Die praktische Ausnützung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts bringt zunehmend Schäden mit sich, und das beispiellose Bevölkerungswachstum stellt eine akute, weltumspannende Bedrohung dar.

Unter solchen Umständen sind Dauerhaftigkeit, Stabilität und Vorausssehbarkeit heute nirgends mehr gegeben. Die internationale Gemeinschaft und ihre Mitglieder sind einem ständigen Wandel unterworfen, und dies stellt ein Land wie das unsere, das sich verirrt zur inneren und äusseren Stabilität bekennt, vor heikle Anpassungsprobleme.

Die Schweiz hat ihr Verhaltensmuster auf internationaler Ebene schon früh festgelegt. Noch bevor unsere Aussenpolitik zu Beginn des letzten Jahrhunderts wirklich internationale Dimensionen annahm, beruhte sie in erster Linie auf der Neutralität – aus bekannten, uns eigenen historischen Gründen. Zur Wahrung dieser immerwährenden und bewaffneten Neutralität, zu der wir uns selbst verpflichtet haben, führen wir eine Neutralitätspolitik, die von der Schweizer Bevölkerung massiv unterstützt wird. Sie ist daher die zentrale Stütze unserer Sicherheitspolitik, welche die Behauptung unserer Unabhängigkeit und Souveränität zum Ziel hat.

Wenn unsere Neutralitätspolitik also das Rückgrat unserer Aussenpolitik bleibt, bildet sie dennoch nicht deren einziges Element. Die Sicherheit der Schweiz und das Wohl ihrer Bürger hängen nämlich ebenso von der Oeffnung unseres Landes gegenüber der Welt ab und vom menschlichen, politischen, wirtschaftlichen und geistigen Austausch, den es mit seinen nahen und entfernten Partnern pflegt. Besonders offensichtlich ist diese Tatsache auf wirtschaftlichem Gebiet, gestatten doch der Mangel an natürlichen Ressourcen und die Abhängigkeit von ausländischen Märkten keinen Rückzug hinter die eigenen Grenzen. Dasselbe gilt aber auch für den politischen Bereich, denn ein Staat, der auf internationaler Ebene ins Abseits geraten ist, kann dort kaum seine Interessen geltend machen.

Gerade diese Notwendigkeit der Oeffnung veranlasste die Schweiz in einer Zeit der tiefgreifenden Umgestaltung der



Welt dazu, ihre Neutralitätspolitik durch die Disponibilität und – am Ende des Zweiten Weltkriegs – durch die Solidarität und Universalität zu bereichern und zu ergänzen. Diese Maximen haben es erlaubt, die Neutralität als Grundlage unseres internationalen Engagements in die Praxis umzusetzen. Unsere Disponibilität stellt konkret den Nutzen unserer Neutralität für die Staatengemeinschaft unter Beweis, denn sie ermöglicht uns, zugunsten jener, die uns darum bitten, tätig zu werden. Der Grundsatz der Solidarität kennzeichnet unseren Willen, an der Suche nach Lösungen für die Probleme der Welt mitzuwirken. Die Universalität unserer Beziehungen bringt uns sämtliche Staaten der Welt näher und zeugt davon, dass unsere Politik nicht selektiv ist. Diese Elemente unserer Aussenpolitik sind zur Genüge bekannt, so dass wir uns an dieser Stelle darauf beschränken können, zu bestätigen, dass sie weiterhin die Grundlage dessen bilden, was wir gemeinhin als aktive Neutralitätspolitik bezeichnen. Freilich ist unsere Aussenpolitik mit diesen Maximen nur ungenügend umschrieben: Man könnte letztere als aussenpolitische Stützpfiler charakterisieren, die ihrerseits wieder auf ebenso dauerhaften Fundamenten unserer internationalen Aktivität ruhen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst unser aussenwirtschaftspolitisches Engagement anzuführen. Es zielt darauf ab, Bedingungen zu schaffen, welche die freie Initiative der Wirtschaftssubjekte begünstigen, unsere wirtschaftlichen Interessen im Ausland zu verteidigen, Märkte für unsere Ausfuhren zu öffnen, unsere Versorgung sicherzustellen und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmungen zu verbessern.

Es gilt ferner unsere Verbundenheit mit dem Völkerrecht zu erwähnen. Dieses stellt sicher, dass die internationalen Beziehungen nicht nur reinen Machtverhältnissen gleichkommen. Die Schweiz hat sich denn auch nie ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen entzogen; vielmehr bemüht sie sich um die Förderung und Fortbildung des Völkerrechts, indem sie sich nach Kräften an dessen Ausarbeitung beteiligt.

Wenn wir für die Achtung der Menschenrechte eintreten, hängt dies aufs engste mit dem Wertesystem zusammen, auf dem unser Staat gründet und das der Würde des Menschen eine zentrale Stellung einräumt. Die Menschenrechtspolitik ist zum festen Bestandteil unserer Aussenpolitik geworden, und wir haben in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um sie in die Praxis umzusetzen.

Mit unserer humanitären Tätigkeit wollen wir zur Linderung menschlichen Leidens beitragen. Davon zeugen unsere Bemühungen, das humanitäre Völkerrecht und dessen Beachtung zu fördern, unsere Unterstützung des IKRK sowie unsere direkte, humanitäre Hilfe.

Unsere Guten Dienste schliesslich bilden die dynamische Komponente der Disponibilität. Sie nehmen verschiedene Formen an: Durchführung bzw. Beherbergung von Konferenzen oder internationalen Organisationen, Vertretung fremder Interessen, Uebernahme besonderer Missionen im Auftrag von Streitparteien.

Die Schweiz hat sich aus freien Stücken zu all den Grundelementen ihrer Aussenpolitik bekannt. Eingedenk der Ziele, für die sie eintritt, gestaltet sie ihre aussenpolitische Praxis. Ungeachtet dessen muss sie sich jedoch auch einer Reihe von besonderen Aufgaben stellen, die ihr – unabhängig von ihrem Willen – von einer Welt auferlegt werden, die sich in ständiger Bewegung befindet.

Wenn wir diese Probleme angehen, sehen wir uns einem Dilemma gegenüber: Wie können wir unsere Identität und unsere Interessen möglichst gut wahren – dies ist die primäre Aufgabe unserer Aussenpolitik – und trotzdem unserem Willen treu bleiben, an einer Lösung der Weltprobleme mitzuwirken? Diese Mitwirkung liegt auf lange Sicht zwar ebenfalls in unserem Interesse. Nur müssen wir kurzfristig auch imstande sein, den dafür notwendigen Preis zu entrichten. Zur Vermeidung von Zielkonflikten ist somit eine klare Analyse der uns gestellten Herausforderungen notwendig, die wir im folgenden darzulegen versuchen. Wenn

wir diese Herausforderungen annehmen, müssen wir Kreativität und Anpassungsvermögen beweisen.

Alle Probleme, denen sich unser Land gegenüber sieht, beeinflussen seine Stellung in der Welt entscheidend. Die Bundesbehörden müssen sich mit ihnen befassen und dürfen nicht darauf verzichten, diesem oder jenem Kompetenzbereich ihre Aufmerksamkeit zu schenken. Die folgende Erörterung der Hauptprobleme, die uns beschäftigen, hat daher weder vollständigen noch ausschliesslichen Charakter. Es gilt vielmehr das Wesentliche zu erfassen, wobei jene Bereiche im Vordergrund stehen, die uns infolge der Entwicklungen in der Welt besonders herausfordern.

Unsere interdependente Welt besteht nicht nur aus der Summe der einzelnen Staaten. Diese Summe wird durch die Intensität der gegenseitigen Beziehungen multipliziert. So ist denn die Stellung eines Landes in der internationalen Gemeinschaft nicht einfach das Resultat seines spezifischen Gewichts. Sie hängt ebenso von der Qualität seiner Teilnahme am internationalen System ab.

Nun ist aber dieses System durch den Multilateralismus gekennzeichnet. Auf universeller Ebene kommt die Schlüsselfunktion in bezug auf die internationale Zusammenarbeit der UNO zu, denn sie bildet das Hauptforum für die Verständigung und den Dialog zwischen den Nationen, und zwar auf so verschiedenen Gebieten wie der Politik, der Wirtschaft, der sozialen und humanitären Fragen. Dabei spiegeln die Unzulänglichkeiten der Weltorganisation lediglich die Unvollkommenheit der Welt wider. Die Strukturen jedoch, die die UNO zur Verfügung stellt, spielen eine wesentliche Rolle im Hinblick auf die Stabilität und Weiterentwicklung der internationalen Beziehungen.

Die Vereinten Nationen bleiben demnach für die Schweiz ein Ort der Reflexion und des Wirkens, an dem sie – dies ist für die Zukunft unseres Landes unerlässlich – nach Massgabe ihrer Möglichkeiten präsent sein sollte. Beispielsweise hängen alle unsere Anstrengungen zugunsten einer Verbesserung des politischen Klimas in Europa, worauf wir namentlich im Rahmen der KSZE hinarbeiten, mit dem Streben nach globaler Sicherheit zusammen, mit der sich auch die UNO befasst. Im weiteren gebieten uns unsere Interessen, die UNO-Debatten über die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufmerksam zu verfolgen.

Es ist somit durchaus folgerichtig, dass wir seit 1946 eine Politik der engen Zusammenarbeit mit der UNO geführt haben. Diese bestand darin, die Aktivitäten der Organisation aufmerksam zu verfolgen, dem Internationalen Gerichtshof und den Sonderorganisationen des UNO-Systems (mit Ausnahme der Institutionen von Bretton Woods) beizutreten, die Niederlassung des europäischen UNO-Büros und einer Vielzahl weiterer Spezialorganisationen in Genf zu ermöglichen und Sonderkonferenzen zu organisieren. Wir haben diese Politik mittels namhafter finanzieller Beiträge an zahlreiche Programme der Vereinten Nationen bekräftigt, beispielsweise durch die Beiträge an das UNDP, den UNICEP und an bestimmte friedenserhaltende Aktionen, so an jene im Kongo, im Mittleren Osten und in Zypern.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der am 16. März gefällte Volksentscheid gegen den Beitritt zur UNO einem Instrument unserer internationalen Zusammenarbeit galt und nicht unserem Kooperationswillen als solchem. Der Bundesrat wird deshalb den Vereinten Nationen weiterhin seine Unterstützung gewähren im Rahmen der Schranken, die sich aus dem Status der Nichtmitgliedschaft ergeben. Er hält dies auch deshalb für unerlässlich, um nach dem 16. März den Mitgliedstaaten der Organisation unseren Willen zur internationalen Zusammenarbeit zu dokumentieren.

Eine Verstärkung dieser Zusammenarbeit – dort, wo sie uns möglich ist – drängt sich nicht zuletzt aufgrund des Umstands auf, dass es der Schweiz nach ihrem Verzicht auf volle Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen schwerer fallen dürfte, ihre Interessen und Standpunkte im Rahmen dieser Organisation zu verteidigen.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat die Absicht, die aktive Beteiligung der Schweiz an den ihr offenstehenden Programmen der Vereinten Nationen weiterzuführen und

die freiwilligen Beiträge an friedenserhaltende Aktionen, jene der UNO-Blauhelme in Zypern etwa, beizubehalten oder gar zu erhöhen. Darüber hinaus erachtet es der Bundesrat als notwendig, Genfs internationale Rolle in Zusammenarbeit mit den Genfer Behörden weiterhin zu fördern und damit die langjährige Politik der Gastfreundschaft gegenüber der UNO sowie zahlreichen internationalen Organisationen und Konferenzen fortzuführen.

Wenn wir auch ungeschmälert zur Mitarbeit im internationalen System bereit sind, gilt es ebenso zu verhindern, dass dieses System infolge einer globalen Katastrophe auseinanderbricht. Gegenwärtig geht die Hauptgefahr für die Sicherheit der gesamten Welt von den Ost-West-Spannungen aus – von Spannungen also, die durch gegensätzliche Gesellschaftskonzeptionen hervorgerufen werden und die ihrerseits einen Rüstungswettlauf anheizen, dessen Ausgang im Nuklearzeitalter nicht zu kalkulieren ist.

Unsere Neutralität schliesst jegliche politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Bündnisse aus. Unsere politischen Grundhaltungen und unsere Wertmassstäbe bringen es hingegen mit sich, dass wir uns den westlichen Demokratien zugehörig fühlen. Diese Tatsache hat für uns direkte Folgen im Bereich der Ost-West-Beziehungen, und es ist in unserem eigenen Interesse, die Ursachen dieser Spannungen zu beseitigen und die Beziehungen zu verbessern. Sicher wäre es aussichtslos, wenn unser Land bei der Suche nach einer Lösung des Ost-West-Gegensatzes eine erstrangige Rolle spielen wollte. Gleichwohl verfügen wir über Mittel und Wege, aktiv zu werden.

Im Verbund mit unserer Landesverteidigung bietet unsere ständige Neutralität Gewähr für eine Zone der Stabilität in Europa. Diesen allseits respektierten Rahmen möchten wir den Grossmächten weiterhin zur Verfügung stellen, wie wir es aus Anlass des Viermächtegipfels im Jahre 1955 und des Treffens Reagan-Gorbatschow im Jahre 1985 getan haben. Unsere diesbezügliche Disponibilität ist anerkannt, und Genf ist zur bevorzugten Begegnungstätte zwischen Amerikanern und Sowjets geworden, besonders auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle. So finden in Genf z. B. die Nuclear and Space Arms Talks (NST) statt.

Seit 1972 hat sich die Schweiz sehr aktiv am KSZE-Prozess beteiligt, aus der Ueberzeugung heraus, dass die europäischen Beziehungen in die Zuständigkeit aller Staaten dieses Kontinents und nicht der Supermächte allein fallen. Wir setzen uns im Rahmen der KSZE für unsere besonderen Anliegen ein. Gleichzeitig helfen wir zum gegebenen Zeitpunkt und in Zusammenarbeit mit den anderen neutralen und blockfreien Staaten Europas bei der Suche nach Lösungen mit, die für alle annehmbar sind. Sowohl an der KSZE selbst als auch an den zugehörigen Konferenzen spielt die Schweiz eine augenfällige Rolle, welche unsere weitgefächerten Aktionsmöglichkeiten in denjenigen internationalen Gremien aufzeigt, denen wir angehören. So koordinieren wir zwei von fünf Arbeitsgruppen an der Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), und das letzte Expertentreffen über menschliche Kontakte hat in Bern stattgefunden.

Wir messen dem KSZE-Prozess um so mehr Wert bei, als er uns erlaubt, unseren bilateralen und multilateralen Beziehungen mit Osteuropa mehr Inhalt zu geben. Eingedenk des gemeinsamen europäischen Erbes und im Sinne einer Öffnung und Zusammenarbeit im weitesten Sinn halten wir es für wichtig, auf einen besseren Austausch von Ideen, Personen und Gütern mit diesen Ländern hinzuarbeiten.

Wir erachten es ebenfalls als notwendig, die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle aufmerksam zu verfolgen und in dem Masse zu unterstützen, wie sie mit unseren strategischen Interessen und unserer ständigen und bewaffneten Neutralität vereinbar sind. So hat die Schweiz praktisch alle diesbezüglichen Verträge von weltweiter Tragweite ratifiziert. Der Vertrag über das Verbot des Gebrauchs von umweltverändernden Techniken zu militärischen Zwecken wird den eidgenössischen Räten demnächst in einer Botschaft vorgelegt werden. Wir unterstützen überdies alle Bemühungen, die

auf ein Verbot chemischer Waffen und auf ein umfassendes Atomtestverbot abzielen, wie es in der Präambel zum Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen vorgesehen ist. Freilich ist diese Frage Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Grossmächten, so dass es der Bundesrat nicht für angebracht hält, zu rein deklamatorischen oder geographisch allzu begrenzten Initiativen Stellung zu nehmen. Solche Initiativen können nämlich kaum die konkreten Bedrohungen vermindern. Wir sind uns bewusst, dass die Schweiz auch neue Wege beschreiten kann, um zur Rüstungskontrolle beizutragen. Daher prüfen wir die Möglichkeiten einer geeigneten Verifikation von Abrüstungs- und Rüstungsbegrenzungsmaßnahmen durch den Einsatz von Fachleuten und zweckmässigen technischen Mitteln. Anlässlich des Treffens Reagan-Gorbatschow haben wir unsere Bereitschaft zur Mitarbeit in diesem Bereich erneut bekräftigt.

So konfliktträchtig die Beziehungen zwischen Ost und West sind, so sehr unterscheiden sie sich von den Verhältnissen in Westeuropa, obschon diese selbstverständlich auch mit Problemen behaftet sind. Ihre fortlaufende Entwicklung stellt die Schweiz vor Herausforderungen, denen sie sich mit Umsicht und Beweglichkeit stellen muss.

Unsere westeuropäischen Nachbarn haben glücklicherweise die gleichen Grundvorstellungen wie wir. Ausgehend von diesen gemeinsamen Ideen treiben sie tatkräftig ihre Integration voran. Diese Bestrebungen haben zu umfassenden politischen und wirtschaftlichen Zusammenschlüssen geführt, etwa zur Europäischen Gemeinschaft, zur EFTA oder zum Europarat. Obwohl wir unseren spezifischen Eigenheiten stets Rechnung getragen haben, sind wir dem Aufbauprozess in Westeuropa nicht ferngeblieben. Nachdem sich die Schweiz von Anfang an mit Nachdruck für die OECE – die inzwischen zur OECD geworden ist – eingesetzt hatte, gehörte sie ebenfalls zu den Gründungsmitgliedern der EFTA. Ferner trat sie 1963 dem Europarat bei, d. h. sobald es der Entwicklungsstand dieser Organisation erlaubte. Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hingegen bereitet uns zunehmend Probleme, obwohl seit 1973 Freihandelsverträge und weitere Übereinkommen zwischen der EFTA und der EG in Kraft sind. Trotz ihrer internen Schwierigkeiten wird die EG zu einem immer bedeutenderen wirtschaftlichen und politischen Machtfaktor, und ihr Kompetenzbereich und Handlungsspielraum weitet sich zusehends aus. Parallel zur Erweiterung der EG und zur Ausdehnung ihrer Kompetenzen und ihres Tätigkeitsfeldes erhöht sich für die westeuropäischen Nichtmitglieder die Gefahr, ins Abseits zu geraten. Dies ist eine paradoxe und bedauernswerte Situation, denn die EG erbringt mit der Erweiterung einen sehr willkommenen Beitrag zur Stabilität Westeuropas.

Da die Schweiz vom Entscheidungsprozess einer EG ausgeschlossen ist, die im wesentlichen die Richtung und den Inhalt der europäischen Integration bestimmt, muss sie weiterhin eine aktive Integrationspolitik betreiben und systematisch die Mittel ausnützen, die ihr zur Verfügung stehen, ausnützen, um wirkungsvoll am wirtschaftlichen Aufbau Europas teilzunehmen.

Unser Land muss so für die Lösung europäischer Probleme im Rahmen von Organisationen oder Initiativen eintreten, die den Rahmen der Gemeinschaft sprengen und denen die Schweiz angehört. Dies gilt insbesondere für Bereiche wie die wissenschaftliche und die technologische Zusammenarbeit (Beispiel: die Eureka-Initiative), das Transport- und das Fernmeldewesen. Ausserdem muss die Schweiz den Dialog mit der EG zu einem möglichst frühen Zeitpunkt suchen, um auf beiden Seiten die Schaffung von vollendeten Tatsachen zu verhindern, die offensichtlich den Partner in Mitleidenschaft ziehen.

In die gleiche Richtung zielen unsere Bemühungen, uns weiterhin und sogar verstärkt an der Arbeit des Europarats zu beteiligen. Dabei suchen wir die Zusammenarbeit zwischen EG-Mitglieds- und Nichtmitgliedsstaaten in allen Zuständigkeitsbereichen dieser Organisation zu fördern. Es ist für uns lebenswichtig, eine gut ausgebaute Stellung in

Europa innezuhaben. Wir müssen unsere langfristigen Interessen mit Umsicht zur Geltung bringen, indem wir auf kürzere Sicht unseren Willen bekunden, durch geeignete Anstrengungen zu einer intensiveren europäischen Zusammenarbeit beizutragen. Natürlich dürfen uns diese Bemühungen nicht veranlassen, unsere traditionellen Beziehungen zu Nordamerika zu vernachlässigen, besonders nicht jene zu den USA, deren Rolle in Europa und in der Welt von grundlegender Bedeutung für die globale Sicherheit ist.

Ist unsere Oeffnung zur Welt hin im politischen Bereich das Ergebnis einer regelmässig erneuerten Willensbildung, ist sie im wirtschaftlichen Gebiet eine natürliche Voraussetzung unseres Wohlstands. Nahezu die Hälfte unseres Sozialprodukts stammt aus dem Aussenwirtschaftsverkehr, von dem wir in allen Bereichen abhängig sind: in bezug auf Rohstoffe, Absatzmärkte, Kapitalflüsse, Arbeitskräfte .... Wir sind somit ganz wesentlich darauf angewiesen, dass das Weltwirtschaftssystem offen, liberal, frei von Protektionismus und stabil ist. Unsere eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erheischt von uns eine besondere Verantwortung und gibt uns zugleich reelle Möglichkeiten, etwas zur Gesundung der Weltwirtschaft beizutragen.

All dies erklärt unser dauerndes Mitwirken in allen wirtschaftlichen Verhandlungsgremien, die uns offenstehen. Wir unterstreichen in diesem Zusammenhang die Bedeutung des GATT, das sich auf eine neue Welthandelsrunde vorbereitet, von der wir uns bedeutende Fortschritte im Bereich der Liberalisierung des Austauschs erhoffen. Ausserdem gilt es, den Beitrag der Bretton-Woods-Institutionen an die Stabilität des internationalen Finanz- und Währungsbereichs hervorzuheben. Aus diesem Grund werden der Bundesrat und die Schweizerische Nationalbank die Zusammenarbeit weiterführen, die sich im Laufe der Jahre mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds auf einer pragmatischen Basis eingespielt und unser Land bewogen hat, den Allgemeinen Kreditvereinbarungen beizutreten und 1984 Vollmitglied des Zehnerklubs zu werden.

Wir handeln so im Bewusstsein, dass heute wichtige Wirtschaftsorganisationen des Westens wie die OECD oder der Zehnerklub einer gewissen Erosionsgefahr ausgesetzt sind, sobald sich engere Gesprächskreise bilden. Auch da sollten wir uns davor hüten, ins Abseits gedrängt zu werden, und wir müssen uns die Möglichkeit bewahren, unsere Interessen im Schosse der Organisation, deren Mitglied wir sind, wirksam zu vertreten – dies wiederum, indem wir das Spiel der Zusammenarbeit mitmachen und auf eine bessere Arbeitsqualität hinwirken, damit diese Organisationen ihre Vorrechte und ihren Einfluss auf das Verhalten der Wirtschaftsgrossmächte beibehalten können.

Soll die Verteidigung unserer Interessen, besonders der wirtschaftlichen, glaubwürdig bleiben, muss sie unter Berücksichtigung unserer Verantwortung wahrgenommen werden. Diese Verantwortung ergibt sich aus dem Wohlstandsniveau, das wir erreicht haben und uns bewahren wollen.

Unsere ganze Politik der Mitwirkung an der weltweiten Kooperation soll uns also auch ermöglichen, unsere Solidarität mit den Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft zu bekunden. Diese Solidarität hat denn auch besondere Auswirkungen auf die Beziehungen zu unseren Partnern aus der Dritten Welt.

In ihrer grossen Vielgestaltigkeit stellen die Entwicklungsländer die Mehrheit aller Länder und Völker der Erde. Zwischen ihnen und dem Norden besteht eine enorme Kluft, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht. Dieses Ungleichgewicht ist eine ständige Quelle von Spannungen und kann das soziale, wirtschaftliche und politische Gefüge der internationalen Gemeinschaft gefährden. Es hindert die Länder des Südens daran, ihr eigenes Potential zur Geltung zu bringen, obwohl dies im Interesse aller läge. Es lässt die Ungerechtigkeiten fortwähren, führt zu Verzweiflung und fördert den Extremismus.

Die internationale Verschuldungskrise zeugt von der Gefahr, die dem Ganzen von seiten der wirtschaftlichen Engpässe der Entwicklungsländer droht. Die Schweiz gibt sich dar-

über Rechenschaft, und der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Zahlungsfähigkeit der verschuldeten Länder zum einen durch interne Anpassungen, die der spezifischen Situation jedes einzelnen Landes Rechnung tragen, wiederhergestellt werden muss. Zum anderen gilt es, diese Länder besser ins Welthandelssystem einzugliedern, indem insbesondere der Zugang ihrer Produkte zu den Märkten der Industrieländer erleichtert wird. Deshalb gewährt die Schweiz schon seit 1973 Zollpräferenzen auf praktisch allen industriellen und vielen landwirtschaftlichen Produkten aus Entwicklungsländern. Wir beabsichtigen, weiterhin wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen zugunsten dieser Länder zu finanzieren, beispielsweise in Form von Mischkrediten, Zahlungsbilanzhilfen, Beihilfen zur Handelsförderung und zur Industrialisierung und Zusammenarbeit im Rohstoffbereich.

Abgesehen von diesen Massnahmen erfolgt unsere Entwicklungszusammenarbeit auch in Form von technischer und finanzieller Hilfe, die in erster Linie den ärmeren Ländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen gewährt wird und die namentlich die Entwicklung ländlicher Gebiete, das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts fördert. Dritte Stütze unserer Politik der Solidarität mit den ärmeren Ländern ist die humanitäre Hilfe. Sie hat eine lange Tradition, und ihr Ziel besteht darin, die drückendsten Folgen der Unterentwicklung und die durch Naturkatastrophen und bewaffnete Konflikte hervorgerufenen Leiden durch die Leistung von Soforthilfe zu lindern.

Schon seit Jahrzehnten stellt die vergleichsweise hohe Qualität unserer Entwicklungszusammenarbeit und unserer humanitären Hilfe unter Beweis, dass die Schweiz der Aufforderung zur Solidarität mit den Entwicklungsländern nachkommt. Die Anstrengungen, die wir bilateral oder im Rahmen spezialisierter multilateraler Institutionen unternommen haben, haben einige Erfolge gezeitigt, so dass man die Nützlichkeit unserer Aktivitäten auf diesem Gebiet nicht weiter zu belegen braucht. In Anbetracht der Probleme der Entwicklungsländer bleibt freilich vieles zu tun, und hinsichtlich der Quantität der geleisteten Hilfe bleiben wir trotz unserer Bemühungen, den OECD-Durchschnitt zu erreichen, nach wie vor hinter den meisten Industrieländern zurück. Der Bundesrat ist daher von der Notwendigkeit überzeugt, dass wir die Bedeutung dieses Grundelements unserer Aussenpolitik noch steigern müssen, denn anderenfalls würden unsere wirtschaftliche Stärke und die Verteidigung unserer Interessen einen Teil ihrer Legitimität einbüßen.

Die Probleme und Aufgaben, die wir hier dargelegt haben, stellen sich uns in besonderer Weise, sei es aufgrund unserer Neutralität, unserer Abhängigkeit von der Aussenwelt oder unserer geographischen Lage. Andere Probleme stellen sich hingegen nicht nur uns, sondern zahlreichen anderen Staaten in gleicher Weise. Auch diesen Aufgaben muss sich unser Land widmen und mittels seiner aussenpolitischen Maximen zu ihrer Lösung beitragen.

Dies gilt für den Kampf gegen den Terrorismus, ein brennendes Problem in den westlichen Demokratien, die immer häufiger unterschiedslos als Ziele für Attentate dienen. Der Terrorismus ist zur Quelle innerer und internationaler Spannungen geworden und bringt uns unerbittlich in die Nähe der weit entfernten Krisenherde, denen er entstammt.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass der Kampf gegen den Terrorismus dringend konzertierte und wirksame Gegenmassnahmen erfordert, und er wird alles daran setzen, dieses Phänomen zu bekämpfen. Im Rahmen ihrer aktiven und zielbewussten Politik im Europarat hat die Schweiz in allen europäischen Hauptstädten Demarchen unternommen, um die Einberufung einer Konferenz auf Ministerebene zu erreichen. Dieser Vorschlag ist angenommen worden, und die Konferenz sollte noch vor Ende des laufenden Jahres stattfinden. Im übrigen hat unser Land die wichtigsten internationalen Rechtsinstrumente ratifiziert, die auf eine verstärkte internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich abzielen,

und nimmt ebenfalls an nicht institutionalisierten Treffen teil, die sich mit der Terrorismusbekämpfung befassen.

Die offenen oder verdeckten Krisen haben nicht nur den Terrorismus, sondern auch einen Zustrom von Flüchtlingen in die westlichen Länder zur Folge. Deren Aufnahme wird durch die zahlreichen missbräuchlichen Asylgesuche erschwert. Wir versuchen, diese Probleme dort anzugehen, wo sie ihren Ursprung haben, und ihre Folgen an Ort zu lindern. Zusätzlich zu unserer Entwicklungszusammenarbeit, unserer humanitären Hilfe und unseren Bemühungen um eine bessere Achtung der Menschenrechte ergreifen wir spezifische Massnahmen zugunsten von Flüchtlingen in besonders armen und vom Flüchtlingseleid hart getroffenen Ländern.

Ebenso versuchen wir, mit ausserpolitischen Mitteln zur Lösung der Probleme mit den Asylsuchenden in unserem eigenen Land beizutragen: Sei es, indem wir diese Probleme den Regierungen der Herkunftsländer auf bilateraler Basis vorlegen, sei es, indem wir auf multilateraler Ebene das Vorgehen mit den Ländern, welche dieselben Probleme haben, besser abstimmen – namentlich im Rahmen internationaler Organisationen wie des HCR, des CIM (Comité intergouvernemental pour les migrations) und des Europarats.

Unsere natürliche Umwelt ist immer schwerwiegenderen Zerstörungen ausgesetzt. Der Umweltschutz ist eine Aufgabe, die kein Staat mehr allein bewältigen kann. Die Umweltverschmutzung kennt keine Grenzen, und sie hat sich in den internationalen Beziehungen als eigenständiges Sachgebiet aufgedrängt. Die Schweiz ist sich dessen bewusst. Unser Land ist bekanntlich zahlreichen internationalen Uebereinkommen wie dem Wiener Uebereinkommen über den Schutz der Ozonschicht oder dem Uebereinkommen von Genf über die weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung beigetreten. Die Umweltfragen sind so ein neuer Faktor in unserer Aussenpolitik geworden, sowohl in bilateraler wie in multilateraler Hinsicht.

In diesem Bereich legt die Schweiz Einfallsreichtum und Initiative an den Tag. Sie hat auf internationaler Ebene eine Reihe neuer Massnahmen angeregt, insbesondere, was die weiträumige Luftverschmutzung anbelangt. In diesem Bereich ist die Erklärung von Saas-Fee mittlerweile zu einem internationalen anerkannten Bezugspunkt geworden. Die Schweiz hat im übrigen bei der Schaffung der Weltkommission für Umweltfragen und Entwicklung, deren Sitz sich in Genf befindet, eine entscheidende Rolle gespielt. Ausserdem haben wir nach dem kürzlichen Nuklearunfall von Tschernobyl der internationalen Gemeinschaft vorgeschlagen, die Grenzwerte für gesundheitsschädliche Strahlen zu vereinheitlichen, ein Alarm- und Informationssystem für den Ernstfall zu errichten und Sicherheitsnormen für Reaktoren aufzustellen.

Wir legen Wert auf die Feststellung, dass der Umfang oder die Aktualität der soeben erwähnten Probleme uns nicht davon abhalten, unser Augenmerk auf andere, wichtige Bereiche unserer Aussenpolitik zu richten: die technologischen Herausforderungen, die wissenschaftliche Zusammenarbeit, die Probleme des internationalen Verkehrs, die Kulturpolitik, die Aufrechterhaltung der Informationsfreiheit und die Medienpolitik. Ein ganz besonderer Stellenwert kommt schliesslich der Pflege enger Beziehungen zu den Auslandschweizern zu.

All den Tätigkeitsbereichen, die zur Sprache gekommen sind, ist eines gemeinsam, nämlich das Hauptziel unserer Aussenpolitik, die Stellung der Schweiz in der Gemeinschaft der Nationen zu festigen; denn nur wenn wir eine starke Position haben, können wir etwas Nützliches für den Weltfrieden und die Solidarität unter den Völkern leisten und gleichzeitig unsere Unabhängigkeit behaupten, die für die innere Stabilität und das Fortbestehen unserer Besonderheiten Gewähr bietet.

Wie die Erfahrung zeigt, ist diesem Ziel mit einer voraussehbaren und beständigen Aussenpolitik am besten gedient. Sie erhält diese Konstanz dadurch, dass sie sich stets auf die Grundlagen besinnt, auf denen sie beruht, auf eine Reihe

von Grundsätzen also, die sich bewährt haben. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass deren Anwendung in einer Welt, die in steter Entwicklung begriffen ist, eine regelmässige Anpassung jener Mittel und Instrumente erfordert, die der Einhaltung unserer ausserpolitischen Linie dienlich sind. Dazu zählen die interdepartementale Zusammenarbeit, die Aufteilung unserer finanziellen Mittel und des Personals oder die Form der Kontakte mit dem Ausland.

Der Vorschlag des Bundesrats zugunsten eines Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen entsprang dem Wunsche, unsere Aussenpolitik mit einem zusätzlichen Instrument zu versehen. Wenn uns auch der Ausgang der Volksabstimmung vom 16. März um dieses zusätzliche Mittel zur Geltendmachung unserer Interessen gebracht hat, hat er dafür die Bedeutung jener Instrumente, über die wir bereits verfügen, noch erhöht. Der Bundesrat ist folglich entschlossen, seine Mittel und Möglichkeiten voll auszuschöpfen, um sicherzustellen, dass sich unser Land an der Bewältigung der Probleme der Welt auf qualifizierte und wirksame Weise beteiligt.

#### *Rapport écrit du Conseil fédéral du 22 septembre 1986*

La défense des intérêts de la Suisse, l'affermissement de sa position dans le monde dépendent autant de la nature de ces intérêts que de la structure des relations interétatiques. Afin de comprendre les enjeux de notre politique étrangère, il importe donc de saisir les caractéristiques principales de notre environnement international. Aussi tâcherons-nous tout d'abord d'en esquisser la physionomie, avant de rappeler les fondements et les valeurs de référence de notre action extérieure. Nous illustrerons ensuite les lignes de force de notre politique étrangère en abordant certains problèmes concrets qu'elle est appelée à résoudre en priorité.

Le monde contemporain, issu du dernier conflit généralisé et de la décolonisation, est marqué par la multiplicité, jamais atteinte auparavant, d'Etats souverains, dont les systèmes politiques et économiques divergents déterminent les lignes de tension entre blocs et grands ensembles humains. C'est ainsi qu'en cette deuxième moitié du siècle les tensions Est-Ouest et la problématique Nord-Sud dominent les relations internationales, et tendent à supplanter les anciennes lignes de partage entre nations et espaces de civilisation. Les conflits d'intérêts politiques et idéologiques sont en outre attisés par les problèmes économiques et de développement, à l'origine de profonds déséquilibres. Ces grands axes de confrontation, et en particulier l'Est-Ouest, se greffent de cas en cas sur des situations conflictuelles, et enveniment de la sorte de nombreuses crises régionales qui n'épargnent aucun continent.

Les grandes tensions ambiantes tout comme les crises ouvertes tendent à affecter l'ensemble de la communauté internationale, car l'intensité actuelle des échanges et des communications, rendue possible par les progrès scientifiques et techniques, rapproche et relie les régions les plus éloignées et entraîne l'interdépendance de tous les points du globe.

Cette interdépendance inéluctable pousse à la gestion commune des problèmes, et a amené avec soi l'éclosion de la dimension multilatérale des relations internationales. Car, sans pour autant qu'elles n'aient perdu de leur importance, les négociations bilatérales ne suffisent plus pour régler tous les différents et pour gérer une activité commune au grand nombre. Les conférences et organisations internationales ont donc rapidement proliféré au niveau régional et mondial jusqu'à devenir la charpente même du système international.

Une autre dimension du monde contemporain est donnée par le mouvement, le changement, l'évolution rapide. Toile de fond de cette dynamique, les pôles de développement et d'influence se déplacent rapidement et des problèmes nouveaux surgissent à un rythme accéléré. L'exploitation des ressources naturelles et les besoins en énergie grandissants rompent brusquement les équilibres écologiques et dévient les courants d'échange. La mise en oeuvre pratique des

progrès scientifiques et techniques s'accompagne de plus en plus de nuisances, et la croissance démographique sans précédent pose des urgences planétaires.

De la sorte, la permanence, la stabilité et la prévisibilité ne sont aujourd'hui nulle part des données acquises. La communauté internationale et ses membres se trouvent en transformation constante, et cela pose à un pays comme le nôtre, fermement attaché à sa stabilité intérieure et extérieure, de délicats problèmes d'adaptation.

La Suisse a tôt fait de fixer sa ligne de conduite sur le plan international. Pour des raisons historiques qui nous sont propres avant d'avoir acquis une dimension internationale au début du siècle passé, notre politique étrangère repose avant tout sur notre neutralité. Cette neutralité permanente et armée que nous nous sommes assignée est servie par une politique de neutralité qui bénéficie de l'appui massif du peuple suisse. Aussi est-elle l'élément central de notre politique de sécurité, qui vise à sauvegarder notre indépendance et notre souveraineté.

Si notre politique de neutralité demeure donc la colonne vertébrale de notre politique étrangère, elle n'en constitue pas la seule ossature. Car la sécurité de la Suisse et le bien-être de ses ressortissants dépendent tout autant de son ouverture sur le monde et des échanges humains, politiques, économiques et intellectuels qu'elle entretient avec ses partenaires proches ou éloignés. Cela est particulièrement évident sur le plan économique, où le manque de ressources naturelles et la dépendance des marchés extérieurs interdisent le repli sur soi. Cela vaut également sur le plan politique, car un Etat marginalisé par rapport au système international ne peut guère y faire valoir ses intérêts.

Et c'est pour répondre à ce besoin d'ouverture qu'au moment où le monde entamait une profonde mutation notre politique de neutralité s'est enrichie et complétée par la disponibilité et, au lendemain de la seconde guerre mondiale, par la solidarité et l'universalité. C'est par le biais de ces notions que notre neutralité est devenue opérationnelle, en tant que fondement de notre engagement dans le domaine international. Notre disponibilité, par les actions qu'elle nous permet d'entreprendre en faveur de ceux qui nous sollicitent, marque concrètement l'utilité de notre neutralité pour la communauté internationale. La solidarité marque notre volonté de participer à la recherche de solutions aux problèmes globaux. L'universalité de nos relations nous rapproche de tous les Etats du monde et affirme que notre politique n'est pas sélective.

Ces éléments de notre politique étrangère sont suffisamment connus pour que nous ne nous y attardions pas autrement qu'en réaffirmant qu'ils continueront de former la base de ce qu'il est convenu d'appeler notre politique de neutralité active. Mais ces notions ne résument pas à elles seules notre politique étrangère. Si elles en constituent les piliers, ceux-ci sont étayés par d'autres éléments tout aussi permanents de notre action internationale.

Il convient de citer à ce titre notre action économique. Son objectif est de promouvoir le développement de conditions propices à la libre initiative des acteurs économiques, de défendre nos intérêts économiques à l'étranger et d'ouvrir des marchés pour nos exportations, d'assurer notre sécurité d'approvisionnement et d'améliorer la compétitivité de nos entreprises.

C'est à ce titre aussi qu'il faut citer notre attachement au droit international, qui permet aux relations internationales d'être autre chose que de purs rapports de force. La Suisse ne s'est ainsi jamais soustraite à ses obligations découlant du droit des gens, droit qu'elle cherche à promouvoir et développer en participant au mieux à son élaboration.

Notre action en faveur de la sauvegarde des droits de l'homme est intimement liée au système de valeurs sur lequel est fondé notre Etat, et qui place la dignité humaine au centre de nos préoccupations. Elle est devenue une constante de notre politique étrangère, dont la mise en oeuvre s'est beaucoup développée ces dernières années.

Notre action humanitaire vise à contribuer à soulager les

souffrances qu'endurent les hommes, et se traduit par nos efforts en faveur de la promotion et de l'observance du droit humanitaire, par notre soutien au CICR et par notre aide humanitaire directe.

Nos bons offices, enfin, sont la composante dynamique de notre disponibilité et se traduisent de multiples manières, par l'hébergement et la mise sur pied de conférences ou organisations internationales, par la représentation d'intérêts étrangers, par l'acceptation de missions particulières qui nous sont confiées par des parties à un différend.

La Suisse s'est donné librement chacun des fondements de sa politique étrangère. Elle les applique et les traduit en pratique en poursuivant les objectifs qu'elle s'est tracés. Mais, ce faisant, la Suisse doit également répondre à une série de défis particuliers qui lui sont imposés par le monde en mouvement, indépendamment de sa volonté.

En affrontant ces problèmes, nous sommes placés devant une gageure: comment défendre au mieux notre identité et nos intérêts, tâche première de notre politique étrangère, tout en restant fidèles à notre volonté de coopérer à la solution des problèmes du monde, qui, si elle répond à long terme également à notre intérêt, implique dans la pratique immédiate que nous soyons à même d'en payer le prix. Il s'agit, pour résoudre cette gageure, de percevoir clairement les défis que nous tâcherons d'exposer ci-après, tout en sachant faire preuve, en les relevant, de créativité et de faculté d'adaptation.

L'ensemble des problèmes qui se posent à notre pays conditionnent sa position dans le monde. Les autorités fédérales doivent les aborder tous, et ne peuvent renoncer à s'intéresser à tel ou tel domaine de leur compétence. Ainsi, en exposant les principaux défis qui nous occupent, nous n'entendons être ni exhaustifs ni exclusifs. Nous voulons en revanche cerner l'essentiel en plaçant l'accent sur les domaines où l'évolution du monde nous interpelle de manière plus fondamentale.

Ce monde interdépendant qui est le nôtre n'est pas seulement constitué par la somme des Etats qui le composent: cette somme est multipliée, modulée par l'intensité des relations qui les lient. De sorte que la position d'un pays dans la communauté internationale n'est pas la simple résultante de son poids spécifique: elle est également déterminée par la qualité de sa participation au système internationale. Or, ce système vit l'ère du multilatéralisme. La clef de voûte de la coopération internationale est constituée, à l'échelon universel, par l'ONU, qui offre le cadre principal de la concertation et du dialogue entre nations dans les domaines les plus divers, politique, économique, social et humanitaire. A ce titre, les vicissitudes de l'organisation sont le reflet des imperfections du monde, mais les structures qu'elle offre jouent un rôle essentiel pour la stabilité et le développement des relations internationales.

Les Nations Unies demeurent donc pour la Suisse un pôle de réflexion et d'action de première importance, auquel il est indispensable pour l'avenir de notre pays que nous participions dans la mesure de nos moyens. Par exemple, tous nos efforts en faveur de l'amélioration du climat des relations en Europe, que nous déployons notamment au sein de la CSCE, sont liés à la recherche d'une sécurité globale à l'échelon mondial, dont traite précisément l'ONU. Nos intérêts nous commandent par ailleurs de suivre de près les débats qui s'y déroulent sur les conditions cadres des relations économiques mondiales.

C'est pourquoi, depuis 1946, nous avons mené une politique d'étroite coopération avec l'ONU, en suivant de près les activités de l'organisation elle-même, en adhérant au statut de la Cour internationale de justice et aux institutions spécialisées du système des Nations Unies – à l'exception des institutions de Bretton Woods – et en favorisant l'installation à Genève de l'Office des Nations Unies et d'un grand nombre d'institutions spécialisées, ainsi que l'organisation de conférences spéciales. Cette politique a été soutenue par des contributions financières substantielles à de très nombreux programmes des Nations Unies, comme le PNUD et

l'UNICEF, et à certaines opérations de maintien de la paix, au Congo, au Moyen-Orient ou à Chypre.

Le Conseil fédéral estime que la décision prise le 16 mars de ne pas adhérer à l'ONU portait sur un instrument de notre politique de coopération internationale, non sur notre volonté de coopération elle-même. C'est pourquoi le Conseil fédéral continuera à apporter son appui aux Nations Unies dans les limites que lui impose la non-appartenance de la Suisse à l'organisation. Il l'estime indispensable aussi pour illustrer, après le 16 mars, vis-à-vis des Etats membres de l'organisation, notre volonté de coopérer avec la communauté internationale.

Le renforcement de cette coopération, là où elle nous est possible, s'impose enfin du fait que la défense des intérêts et des points de vue de la Suisse dans le cadre des Nations Unies devrait s'avérer plus difficile à mettre en oeuvre pour un pays qui a renoncé à en devenir membre de plein droit. Le Conseil fédéral entend par conséquent maintenir la participation active de la Suisse aux travaux et programmes des Nations Unies qui lui sont ouverts et maintenir, voire augmenter nos contributions volontaires à des opérations de maintien de la paix, telles que notre contribution à la Force des Nations Unies à Chypre. En outre, le Conseil fédéral estime nécessaire de continuer à soutenir, en collaboration avec les autorités genevoises, le rôle international de Genève en poursuivant la politique d'accueil pratiquée de longue date à l'égard de l'ONU ainsi que de nombreuses organisations et conférences internationales.

Si notre volonté de participer au système international demeure entière, encore faut-il que ce système ne se disloque pas par suite d'un cataclysme planétaire. Or, actuellement, la menace principale qui pèse sur la sécurité de l'ensemble du monde est due aux tensions Est-Ouest, tensions provoquées par des conceptions divergentes de société et qui à leur tour déterminent une course aux armements aux enjeux incalculables à l'ère nucléaire.

Notre neutralité nous interdit d'adhérer à toute alliance politique, économique ou militaire. Nos conceptions politiques et nos valeurs impliquent en revanche que nous fassions organiquement partie des démocraties occidentales. Nous sommes donc directement concernés par les relations Est-Ouest, et nous avons un intérêt propre à chercher à surmonter les causes de leurs tensions, et dès lors à les améliorer. Certes, il serait vain pour notre pays de prétendre vouloir jouer un rôle de premier plan dans la résolution de l'antagonisme Est-Ouest. Toutefois, nous ne sommes pas pour autant entièrement dénués de moyens d'action.

Notre neutralité permanente, servie par nos efforts de défense nationale, offre à notre continent une aire géographique de stabilité. C'est ce cadre respecté par tous que nous entendons continuer à offrir aux grandes puissances, comme lors de la Conférence au sommet quadripartite de 1955 et la rencontre Reagan-Gorbatchev de 1985. Notre disponibilité en cette matière est reconnue, et Genève, où se déroulent par exemple les discussions NST (Nuclear and Space Arms Talks) est devenu un lieu privilégié de rencontres entre Américains et Soviétiques, particulièrement en matière de contrôle des armements.

Dès 1972, la Suisse a participé très activement à la mise en place du processus de la CSCE, convaincue qu'elle est que les relations européennes ressortissent à la compétence de tous les Etats du continent et non aux seules superpuissances. Nous y défendons nos positions particulières, tout en aidant, le moment venu et en collaboration avec les autres Etats neutres et les Etats non alignés d'Europe, à rechercher des solutions acceptables pour tous. Tant à la CSCE proprement dite que dans les conférences qui en dépendent, la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, où nous coordonnons deux groupes de travail sur cinq, et les réunions d'experts dont la dernière, sur les contacts entre personnes, s'est déroulée à Berne, la Suisse joue un rôle en vue qui démontre la latitude de nos possibilités d'action dans les enceintes internationales dont nous faisons partie.

Nous attachons d'autant plus de prix au processus de la CSCE qu'il nous permet de développer la substance de nos relations bilatérales et multilatérales avec l'Europe de l'Est. Il nous importe en effet d'oeuvrer pour promouvoir avec ces pays, qui vivent comme nous leur héritage européen, un meilleur cheminement des idées, des personnes et des biens, au nom d'une ouverture et d'une coopération au sens le plus large du terme.

Nous estimons aussi nécessaire de suivre attentivement les efforts de la communauté internationale en matière de contrôle des armements, et de les soutenir dans la mesure où ils sont compatibles avec nos intérêts stratégiques et notre neutralité permanente et armée. La Suisse a ainsi ratifié pratiquement tous les traités correspondants qui revêtent une portée globale, et celui sur l'interdiction d'utilisation des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires fera prochainement l'objet d'un message aux Chambres. Nous appuyons en outre tous les efforts visant à la conclusion de traités sur le bannissement des armes chimiques, ainsi que sur l'interdiction totale d'essais nucléaires, tel qu'il est stipulé dans le préambule du traité de non-prolifération. Cette question est cependant tributaire de négociations entre grandes puissances, de sorte que le Conseil fédéral ne juge pas opportun de prendre position sur des initiatives purement déclaratoires ou géographiquement par trop limitées, qui ne pourraient guère réduire les menaces concrètes. Conscients de ce que l'apport de la Suisse en matière de contrôle des armements peut également emprunter des voies nouvelles, nous étudions les moyens de contribuer à une vérification appropriée des mesures de désarmement ou de limitation des armements, par le biais d'équipes de spécialistes et l'engagement de moyens technologiques adéquats. Nous avons réaffirmé notre disponibilité concrète dans ce domaine lors de la rencontre Reagan-Gorbatchev.

Si les relations Est-Ouest sont conflictuelles, les relations entre Etats de l'Europe occidentale sont d'une autre nature, bien qu'elles ne soient pas exemptes de problèmes. Leur évolution pose cependant à la Suisse certains défis qu'il importe d'aborder avec souplesse.

Nos voisins d'Europe occidentale partagent nos conceptions fondamentales, et c'est heureux. Partant de cette communauté d'esprit, ils ne ménagent pas leurs efforts pour promouvoir leur intégration. Ces efforts ont abouti à la création de vastes ensembles politiques et économiques, tels la Communauté européenne, l'AELE ou le Conseil de l'Europe. Tout en tenant compte de nos particularités, nous ne nous sommes pas isolés du processus de construction de l'Europe occidentale. Après s'être engagée avec énergie à l'OECE dès sa création – devenue entre-temps l'OCDE – la Suisse a été membre fondateur de l'AELE. Elle a en outre adhéré au Conseil de l'Europe dès que l'évolution de cette organisation le permit, en 1963. Cependant, malgré les accords de libre-échange en vigueur depuis 1973 entre les pays de l'AELE et la Communauté européenne et les développements intervenus depuis lors, l'évolution de la CE nous pose un défi grandissant. En dépit de ses difficultés, la CE devient un acteur économique et politique toujours plus important, tandis que le champ de ses compétences et de ses activités est en expansion. Le risque de marginalisation des pays ouest-européens non communautaires dans le processus d'intégration européenne augmente au fur et à mesure de l'élargissement de la CE et de l'extension de ses compétences et de ses champs d'activités, paradoxe douloureux puisque l'on ne peut par ailleurs que saluer la contribution qu'apporte ainsi la CE à la stabilité de l'ensemble.

Se trouvant exclue du processus de décision d'une CE qui détermine pour l'essentiel la direction et le contenu de l'intégration européenne, la Suisse doit, en poursuivant une politique d'intégration active, systématiquement utiliser les moyens à sa disposition pour participer de manière effective à la construction économique européenne. Elle se doit ainsi de favoriser la recherche de solutions aux problèmes européens dans le cadre d'organisations ou d'initiatives qui

dépassent le cadre communautaire et dont la Suisse fait partie, en particulier dans des secteurs tels que la coopération scientifique et technologique, à l'exemple de l'initiative Eurêka, ou les transports et les télécommunications. Elle doit également approfondir le dialogue avec la CE à un stade suffisamment avancé afin d'éviter la création, de part et d'autre, de faits accomplis provenant de décisions ayant une incidence évidente sur le partenaire.

Parallèlement, nous entendons poursuivre et renforcer notre participation aux travaux du Conseil de l'Europe, en favorisant le développement de la coopération entre pays membres et non membres de la CE dans tous les domaines de la compétence de cette organisation.

L'aménagement de notre position au sein de l'Europe est pour nous vital, et nous devons, avec souplesse, savoir faire prévaloir nos intérêts à long terme en démontrant, à plus court terme, notre volonté de contribuer, par des efforts appropriés, à une coopération européenne plus intense. Ces efforts ne doivent en revanche pas nous conduire à délaissier nos relations traditionnelles avec l'Amérique du Nord, et spécialement avec les Etats-Unis, dont le rôle mondial et européen est un élément fondamental de la stabilité globale. Si notre participation au monde est, au plan politique, le fruit d'une volonté toujours renouvelée, elle est au plan économique un élément naturel de notre prospérité. Près de la moitié de notre produit national provient de nos échanges avec l'étranger, dont nous dépendons dans tous les secteurs: matières premières, débouchés, mouvements de capitaux, main-d'oeuvre. Il est donc essentiel pour nous que le système économique international soit ouvert, libéral, dénué de protectionnisme et stable. Or, notre puissance économique nous confère une responsabilité particulière, assortie de possibilités réelles de contribuer à l'assainissement du système économique mondial.

Cela explique notre engagement incessant dans tous les forums de négociation économique qui nous sont ouverts. Parmi toutes ces enceintes, nous relèverons l'importance du GATT, où se prépare un nouveau cycle de négociations commerciales, dont nous espérons des progrès substantiels en matière de libéralisation des échanges. Nous relèverons en outre l'apport des institutions de Bretton Woods à la stabilité des relations financières et monétaires internationales. C'est pourquoi le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse poursuivront la collaboration qui s'est instaurée au cours des années sur une base pragmatique avec la Banque mondiale et le FMI et qui a conduit notre pays à adhérer aux Accords généraux d'emprunt et à devenir membre de plein droit du Groupe des Dix en 1984.

Ce faisant, nous devons être conscients que nous sommes aujourd'hui confrontés à un certain risque d'érosion des organismes principaux de coopération économique de l'ensemble occidental, comme l'OCDE ou le Groupe des Dix, dès lors que se constituent des cénacles plus restreints. Pour éviter, là aussi, d'être marginalisés, et pour conserver la possibilité de défendre efficacement nos intérêts au sein des organisations dont nous sommes membres, nous devons veiller, en jouant le jeu de la coopération et en oeuvrant en faveur d'une meilleure qualité des travaux, à ce que ces organisations conservent leurs prérogatives et leur influence sur le comportement des grands acteurs économiques.

La défense de nos intérêts, économiques en particulier, doit, pour demeurer crédible, être complétée par la prise en compte des responsabilités qu'implique le degré de richesse et de bien-être que nous avons atteint et que nous voulons préserver. Toute notre politique de participation à la coopération mondiale doit ainsi nous permettre également de marquer notre solidarité à l'égard des membres de la communauté internationale. Or, cette solidarité a des implications particulières sur nos relations avec nos partenaires du Tiers monde.

Les pays en développement, dans leur grande diversité, constituent la majorité des pays et de la population du globe, qui se trouve séparée du Nord par d'énormes écarts, en matière économique avant tout. Ces déséquilibres sont

une source permanente de tensions et peuvent remettre en cause la vie sociale, économique et politique de la communauté internationale. Ils entravent la mise en valeur, profitable à tous, du potentiel propre des pays du Sud; ils prolongent les injustices, mènent au désespoir et favorisent l'extrémisme.

La crise de l'endettement international exemplifie la menace que font peser sur l'ensemble les impasses économiques des pays en développement. La Suisse en est consciente, et le Conseil fédéral considère que le rétablissement de la solvabilité des pays endettés doit passer par des ajustements internes qui tiennent compte de la situation spécifique de chaque pays, ainsi que par une meilleure intégration de ces pays au système commercial mondial, en particulier par un meilleur accès de leurs produits aux marchés des pays industrialisés. C'est pourquoi la Suisse accorde depuis 1973 déjà des préférences tarifaires sur pratiquement tous les produits industriels et bon nombre de produits agricoles en provenance des pays en voie de développement. Nous comptons poursuivre le financement de mesures de politique économique et commerciale en faveur de ces pays, telles que crédits mixtes, aides à la balance des paiements, promotion commerciale, encouragement à l'industrialisation et coopération dans le domaine des produits de base. Outre ces mesures, notre coopération au développement prend la forme de coopération technique et d'aide financière, qui soutiennent en priorité des efforts des pays, régions et groupes de population les plus défavorisés, et encourage le développement rural, la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale, la création d'emplois, la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique.

Troisième volet de notre politique de solidarité avec les plus défavorisés, notre aide humanitaire puise dans une longue tradition, et vise à soulager dans l'immédiat les manifestations les plus aiguës du sous-développement, ainsi que les souffrances provoquées par les catastrophes naturelles et les conflits armés.

Depuis des décennies déjà, la relative qualité de notre coopération au développement et de notre aide humanitaire permet d'affirmer que la Suisse relève le défi de la solidarité avec le tiers monde. Les efforts que nous avons déployés bilatéralement ou d'entente avec des organismes multilatéraux spécialisés ont porté quelques fruits, de sorte que l'utilité de notre action dans ce domaine n'est plus à démontrer. Face à l'ampleur des problèmes des pays en développement, beaucoup reste à faire, néanmoins, et malgré nos efforts pour rejoindre la moyenne de l'OCDE, la Suisse demeure à la traîne des pays industrialisés sur le plan de la quantité. Aussi le Conseil fédéral est-il persuadé de la nécessité de renforcer encore l'importance de cet élément fondamental de notre politique étrangère, sans lequel notre puissance économique et la défense de nos intérêts se videraient d'une partie de leur légitimité.

Les problèmes et défis que nous avons passés en revue se posent à nous d'une manière particulière, en raison soit de notre neutralité, soit de notre dépendance du monde extérieur ou de notre situation géographique. D'autres encore, en revanche, ne nous sont pas particuliers, car ils confrontent de nombreux Etats de manière semblable. Notre pays doit également relever ces défis, qu'il peut contribuer à résoudre en appliquant pleinement ses maximes de politique étrangère.

C'est le cas de la lutte contre le terrorisme, problème particulièrement brûlant posé aux démocraties occidentales, qui sont de plus en plus choisies sans discrimination comme cibles d'attentats. Devenu source de tensions intérieures et internationales, le terrorisme nous rapproche inexorablement des crises lointaines dont il provient.

Convaincu que la lutte contre le terrorisme nécessite de toute urgence des mesures concertées et efficaces, le Conseil fédéral mettra tout en oeuvre pour enrayer ce phénomène. Dans le prolongement de sa politique active et déterminée qu'elle mène à ce propos au sein du Conseil de l'Europe, la Suisse a entrepris des démarches dans toutes



les capitales européennes afin de convoquer une conférence au niveau ministériel. Celle-ci a été acceptée et devrait se tenir avant la fin de l'année en cours. Parallèlement, la Suisse, qui a ratifié les principaux instruments internationaux visant à renforcer la collaboration internationale en la matière, participe à des réunions non institutionnalisées portant sur la lutte antiterroriste.

Les crises ouvertes ou larvées n'ont pas pour répercussion dans les pays occidentaux le seul terrorisme, elles provoquent également un afflux de réfugiés, dont l'accueil se complique du fait des nombreuses demandes d'asile abusives. Nous cherchons à nous attaquer aux causes de ces problèmes là même où ils trouvent leur source, ainsi qu'à en atténuer les conséquences sur place. En plus de notre coopération au développement et notre aide humanitaire, ainsi que nos efforts en faveur d'un meilleur respect des droits de l'homme, la Suisse prend des mesures spécifiques en faveur des réfugiés dans les pays ou régions particulièrement pauvres et touchés par cette détresse.

Nous tâchons également, par notre politique extérieure, de contribuer à la solution des problèmes posés par les requérants d'asile dans notre propre pays: au plan bilatéral, en soulevant ces problèmes auprès des gouvernements des pays d'origine, tout comme au plan multilatéral, en intensifiant la concertation avec les pays qui connaissent les mêmes problèmes que nous, et cela notamment au sein d'organisations internationales, telles que le HCR, le CIM (Comité intergouvernemental pour les migrations) et le Conseil de l'Europe.

Notre environnement naturel subit des atteintes de plus en plus délétères. Or, la préservation de la nature est une tâche qu'aucun Etat ne peut désormais assurer seul. La pollution ne connaît pas de frontières, et elle s'est imposée comme chapitre à part entière des relations internationales. La Suisse en est consciente, qui est partie à de nombreux accords internationaux portant sur l'environnement, tels que la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone ou celle de Genève sur la pollution atmosphérique à longue distance. Les questions d'environnement sont ainsi devenues un facteur nouveau de notre politique étrangère, tant au plan bilatéral que multilatéral.

La Suisse fait preuve, dans ce domaine, d'imagination et d'initiative, et se trouve à l'origine d'une série d'actions internationales nouvelles, notamment en matière de pollution atmosphérique, où la Déclaration de Saas Fee constitue désormais une référence internationalement reconnue. Elle a en outre joué un rôle décisif dans la création de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, dont le siège est à Genève. A la suite du récent accident nucléaire de Tchernobyl encore, nous avons proposé à la communauté internationale d'unifier les normes de radiation tolérables pour la santé, de mettre sur pied un système d'alerte et d'informations en cas d'accident et de fixer des normes de sécurité en matière de réacteurs.

L'ampleur ou l'actualité des problèmes passés en revue n'occulte pas à nos yeux, cela mérite d'être réaffirmé, l'importance des autres domaines où notre politique étrangère se doit de déployer ses efforts: le défi technologique, la coopération scientifique, les problèmes de transports internationaux, la politique culturelle, la sauvegarde de la liberté d'information et la gestion du développement des médias. Le resserrement des liens avec les Suisses de l'étranger occupe une place toute particulière dans nos réflexions et nos préoccupations.

Dans tous les domaines d'action sur lesquels nous nous sommes penchés, le but ultime de notre politique étrangère est de consolider la position de la Suisse dans la communauté des Nations, car seule une position forte est à même de nous permettre de faire oeuvre utile en faveur de la paix mondiale et de la solidarité entre les peuples, tout en préservant notre indépendance, garante de notre stabilité intérieure et de nos particularités propres.

L'expérience démontre que cet objectif est le mieux servi par une politique étrangère prévisible et constante. Cette constance lui vient de l'observance des fondements sur

lesquels elle repose, qui sont une série de données acquises ayant fait leurs preuves. Le Conseil fédéral est conscient du fait que leur application pratique, dans un monde en évolution continue, implique d'adapter régulièrement les moyens et instruments qui servent notre ligne de conduite en matière extérieure, tels que la coopération interdépartementale, l'allocation de nos ressources financières et en personnel, ou la forme de nos contacts avec l'étranger.

La proposition du Conseil fédéral sur l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies découlait de la volonté de doter notre politique étrangère d'un instrument supplémentaire d'action. Si l'issue du scrutin du 16 mars nous aura privés d'un moyen additionnel de faire valoir nos intérêts, il aura par là même renforcé l'importance des instruments jusqu'ici à notre disposition. Le Conseil fédéral est donc résolu à continuer à les mettre pleinement en oeuvre pour assurer la qualité de la participation de notre pays à la gestion des problèmes du monde.

86.350

**Motion Grendelmeier**  
**Aussenpolitik. Bessere Information**  
**Politique étrangère.**  
**Meilleure information**

*Wortlaut der Motion vom 13. März 1986*

Wohl in keinem anderen europäischen Land werden die Stimmbürger/innen so häufig veranlasst, sich intensiv mit Innenpolitik auseinanderzusetzen wie in der Schweiz. Anders verhält es sich mit Themen der Aussenpolitik, wie die Diskussion im Vorfeld der Abstimmung zum Uno-Beitritt deutlich gemacht hat. Die Schweizer haben wenig Übung im Umgang mit aussenpolitischen Belangen; Verunsicherung und Ratlosigkeit sind nicht zu übersehen.

Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament ein Konzept vorzulegen, auf Grund dessen

– die Bevölkerung zu aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Themen umfassend und kontinuierlich informiert und

– Volk und Volksvertreter intensiver an aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Entscheiden beteiligt werden können.

*Texte de la motion du 13 mars 1986*

Dans aucun autre pays d'Europe, les citoyens ne sont obligés de s'occuper de politique intérieure avec autant d'assiduité qu'en Suisse. Il en va différemment des questions touchant la politique extérieure, comme le démontre la discussion engagée en prévision de la votation sur l'adhésion à l'ONU. Les Suisses n'ont que peu d'expérience en ce domaine; manifestement, ils sont désorientés.

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un plan qui permettrait

– de tenir le peuple au courant des questions touchant la politique étrangère et la politique commerciale et de lui donner une information complète à cet effet, et

– d'assurer une participation accrue du peuple et de ses représentants lors de la prise des décisions concernant les domaines précités.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Günter, Jaeger, Maeder-Appenzell, Weber Monika, Weder-Basel (5)

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 22. September 1986*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 22 septembre 1986*

Es ist unbestritten, dass sich das Schweizervolk selten über aussenpolitische Probleme auszusprechen hat. Deshalb ist