

4

RENCONTRE AVEC DES PARLEMENTAIRES ET JOURNALISTES SUISSES

NEW YORK, LE 31 OCTOBRE 1984

QUELQUES OBSERVATIONS SUR

LE STATUT D'OBSERVATEUR DE LA SUISSE A NEW YORK

Relations avec les Nations Unies et position de l'Observateur

Actuellement - et à quelques rares exceptions près - les relations de la Suisse avec le secrétariat des Nations Unies à New York sont bonnes, voire excellentes. Cela tient pour beaucoup certes à la bienveillance personnelle de M. Pérez de Cuéllar envers notre pays, mais aussi au fait que ce dernier a mené depuis 1946 une politique favorable envers l'Organisation. Cette politique formulée de façon très nette par M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre s'est concrétisée en des décisions déjà anciennes en faveur des opérations de maintien de la paix. Elle nous vaut encore - mais pour combien de temps - un préjugé favorable, auprès du secrétariat en tout cas.

L'attitude des Etats membres est vraisemblablement moins compréhensive. Ils respectent notre choix politique, mais nous laissent en assumer les conséquences sans faciliter particulièrement notre travail.

./.

Dodis



- 2 -

Fondamentalement donc la position de la Suisse à New York reste précaire parce qu'elle est soumise aux aléas du climat politique et n'a aucune base juridique.

Nous serons aussi peut-être bientôt seuls ou presque. La Corée du Sud s'est fixé comme but prioritaire l'adhésion et espère briser la résistance de la Corée du Nord à cet égard à la faveur des Jeux Olympiques de Séoul.

Le rôle actif des mouvements de libération continue, en outre, à compliquer notre travail parce que les Etats qui veulent y mettre un frein et ne pas rehausser le statut de ces mouvements tendent maintenant à assimiler les Etats observateurs à des entités non étatiques. Le phénomène tend même à déborder du cadre propre des Nations Unies et certains d'entre vous connaissent aussi l'épisode mineur, mais significatif d'un séminaire sur les conventions de Genève où l'Université de New York n'a pas invité la Suisse en dépit de son rôle historique en la matière parce qu'elle ne voulait pas de l'OLP ... Inversément la sixième Commission de l'Assemblée générale est en train de discuter en ce moment même d'une proposition qui donnerait à l'OLP et à la SWAPO le droit important - que nous ne possédons pas - de présenter des documents. Les deux tendances sont contradictoires, mais traduisent toutes deux une dévalorisation nette de notre propre statut, un nivellement par le bas.

./.

- 3 -

Pour la première fois aussi la Suisse va sans doute être exclue en tant que membre de plein droit d'une conférence mondiale, la conférence des Nations Unies sur la jeunesse. Ce n'est sans doute pas dramatique, mais le précédent est regrettable pour un Etat souverain.

Activités de la Mission permanente d'observation de la Suisse
auprès des Nations Unies à New York

Les activités de la Mission permanente d'observation de la Suisse à New York se concentrent surtout sur les relations avec le secrétariat, importantes aussi à cause de Genève, sur l'information*et sur les activités de coopération de l'Organisation autres que politiques qui sont considérables. Contrairement à la Corée du Sud, la Suisse utilise peu l'ONU pour sa diplomatie bilatérale.

Dans la défense des intérêts suisses, de toute nature qui sont touchés à New York, la procédure - sauf à l'ECOSOC - constitue toujours un premier obstacle. Les méthodes de travail de l'Assemblée générale ont beaucoup de similitudes avec celles d'un parlement et l'on peut comparer la Suisse à un parlementaire sans voix qui doit, en outre, observer publiquement la retenue que lui dicte son propre choix politique. Reste donc l'action en coulisses qui constitue notre principal moyen d'action.

* Information sur les activités multilatérales dans tous les domaines, mais aussi sur les négociations confidentielles qui se déroulent en marge de l'Assemblée.

./.

- 4 -

Les résultats peuvent être satisfaisants dans des cas mineurs ou quand notre point de vue concourt avec celui d'autres Etats. Ils sont insuffisants parce que notre action ne peut être systématique dans les questions de principe et pour tout ce qui concerne le droit international, domaine où l'érosion du "Mitsprache- et Wirkungsrecht" de la Suisse est la plus sensible.

C'est un point important que cette sorte de carence intellectuelle, car un petit pays comme le nôtre se fait surtout une place par la qualité et l'honnêteté intellectuelle de son travail multilatéral. Or tout l'effort de réflexion de la Suisse dans de nombreux domaines est ignoré en raison de notre silence forcé. Au contraire, nous constatons lors d'élections que les chances de succès sont proportionnelles à la qualité de notre participation dans les organes où nous cherchons à nous faire élire (HCR, UNICEF, PNUD et tous les organes économiques).

Reste enfin la défense des intérêts suisses dans un climat hostile. Ce sont là les cas les plus intéressants parce qu'ils nous révèlent les difficultés opérationnelles ou politiques auxquelles nous nous heurterions en cas de crise grave, éventualité qu'une politique de sécurité prévoyante ne doit jamais exclure.

./.

- 5 -

En cas de crise grave, l'ONU est une tribune, un accès direct à l'opinion publique mondiale et aussi un moyen de se défendre contre le péril de la désinformation qui caractérise les conflits modernes.

La Corée du Sud en a fait l'expérience lorsqu'elle s'est adressée au Conseil de sécurité après la destruction des Korean Airlines. Elle y a présenté son point de vue avec beaucoup de dignité et de fermeté et il a été soutenu par la très grande majorité des nombreux Etats qui ont voulu participer au débat. L'URSS a bloqué le passage de la résolution, mais a certainement saisi la portée de son acte sur le plan international. Mon collègue coréen m'a dit que son intervention et la manifestation de solidarité internationale qui l'a suivie à New York avaient réconforté le peuple coréen et prévenu des manifestations de violence qui - surtout après l'attentat de Rangoon - auraient pu être très graves dans une région où la situation militaire internationale demeure tendue ... Théoriquement le Conseil de sécurité serait accessible aussi à la Suisse, mais la position d'un Etat neutre serait plus délicate. La procédure n'est pas automatique.

Dans ce centre mondial de la diplomatie, la diplomatie des couloirs - si efficace soit-elle - ne peut remplacer en cas de crise grave l'expression publique claire et nette de la volonté d'un peuple et d'un gouvernement.

./.

- 6 -

Nous en avons fait l'expérience sur une moindre échelle lorsque nous avons dû travailler dans un climat parfois hostile à la Suisse, car le fait de ne pas être membre des Nations Unies ne nous empêche cependant pas d'être exposés - comme tout Etat - à la critique ou aux difficultés.

Nous avons eu par le passé des problèmes à Genève (au moment de l'établissement de l'UNCTAD en 1965, par exemple).

Vous vous souviendrez aussi des difficultés qu'a occasionnées la perspective de la tenue de la conférence de Genève sur la Palestine en été 1983. La réserve de la Suisse devant cette conférence a suscité à New York une campagne de rumeurs souvent très malveillantes. Pour la première fois dans l'histoire du siège de Genève, on a reproché à la Suisse de faillir à sa politique de neutralité, de ne pas observer ses obligations d'Etat hôte à cause de ses propres positions politiques et de prendre le problème de la sécurité de la conférence pour prétexte en vue de la refuser. Une déclaration officielle - faite d'ordre du Conseil fédéral devant le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien - a dissipé toutes les équivoques et prévenu une crise de nos rapports avec les Nations Unies.

Reste le fait cependant que dans des cas similaires, nous devons au préalable surmonter l'obstacle de la procédure et

./.

- 7 -

nous apparaissent toujours dans une position défensive. C'est un élément a priori défavorable à la défense de nos intérêts et nous ne pouvons le contrebalancer par une présentation cohérente des aspects positifs de notre politique.

Le phénomène est particulièrement frappant en ce qui concerne l'Afrique, un sujet qui est de grande actualité aux Nations Unies, d'une part à cause de la détresse économique du continent, d'autre part à cause de l'Afrique australe.

La Suisse rejette la doctrine de l'apartheid. Elle a de bonnes relations avec l'Afrique noire et lui consacre une part considérable de son aide humanitaire et de développement. Tout cela est presque ignoré à New York alors que nos relations économiques et financières avec l'Afrique du Sud nous exposent à des critiques qu'il ne faut certes pas dramatiser puisque l'Assemblée générale n'a aucun pouvoir contraignant, mais qui traduisent un état de fait. La politique de la Suisse est fondée sur le principe de l'universalité alors qu'au contraire certains Etats voudraient isoler l'Afrique du Sud parce qu'ils considèrent qu'elle est à la source d'un conflit international ... Ils n'oublient pas les Etats non membres.

L'Assemblée générale est, du reste, accoutumée à ce type de divergences* qui sont l'expression légitime à ses yeux des vues divergentes d'Etats souverains, mais il n'en reste pas
*d'opinion

./.

- 8 -

moins que du point de vue de notre politique étrangère, il aurait été certainement utile de pouvoir illustrer devant elle cet automne lors du débat sur le développement de l'Afrique nos propres conceptions en la matière et les efforts que nous faisons dans ce domaine.

Bien entendu, nous défendons fermement dans les coulisses les principes de notre politique, mais l'expérience montre aussi que certains Etats industrialisés n'hésitent pas à rejeter sur la Suisse leurs propres problèmes parce qu'ils savent qu'il lui est beaucoup plus difficile de contrer des accusations infondées.

Il faut donc faire preuve d'une grande vigilance et essayer de couper court dès le début à des allégations qui, si elles venaient à s'accréditer sur le plan international, nous porteraient préjudice.

La Suisse a été accusée, par exemple, tout à fait faussement d'avoir livré de l'uranium enrichi à l'Afrique du Sud - pays qui n'a pas adhéré au traité de non-prolifération. En réalité, l'uranium en question ne s'était jamais trouvé sous juridiction suisse.

Tout récemment aussi un grand pays industrialisé a répondu officiellement à une enquête du Conseil sur la Namibie qu'il

./.

- 9 -

n'était pas "the biggest importer of Namibian uranium because there is no way of confirming that Namibia is the origin of uranium obtained through Switzerland". Bref le fardeau de la preuve était rejeté sur la Suisse.

Ces exemples - surtout le dernier - illustrent, je crois, les difficultés auxquelles nous devrions faire face en tant qu'Etat non membre si le Conseil de sécurité devait un jour adopter des sanctions non militaires. La tentation d'utiliser le territoire suisse pour tourner les sanctions serait certainement très grande pour certains Etats.

Permettez-moi de dire enfin quelques mots de la perception de la neutralité à l'Assemblée générale.

La neutralité est un concept honoré à l'ONU, mais son développement historique en Europe, la nature des droits et obligations des neutres sont peu ou mal connus.

La neutralité de la Suisse n'est pas contestée, mais s'il est exact que notre absence de l'Assemblée générale nous a épargné des prises de position politique, il est non moins vrai aussi que près de quarante ans de silence ont aussi estompé dans une organisation maintenant universelle l'image de notre politique étrangère et la connaissance de son contenu et de ses fondements.

./.

- 10 -

On la connaît ponctuellement, mais ce sont la Suède, l'Autriche, la Finlande, voire même Costa-Rica ou Malte qui définissent l'image de l'Etat neutre. La neutralité de la Suisse se définit par carence en quelque sorte par rapport aux critères fixés par d'autres Etats. La notion de neutralité permanente et armée si importante dans notre politique de sécurité est peu connue et c'est regrettable dans une période aussi tendue des relations internationales.

Valeur de l'ONU

L'institution est imparfaite certes, mais elle joue un rôle central dans toute l'organisation de la coopération mondiale, car sans volonté politique, il n'y a pas de coopération possible dans les institutions spécialisées. On méconnaît aussi souvent en Suisse l'utilité des opérations de maintien de la paix et la portée du rôle de médiateur du Secrétaire général.

Il n'y a pas d'alternative à l'ONU. Les groupements institutionnels ou ad hoc sous l'égide des grandes puissances présentent beaucoup plus de dangers politiques pour les petits Etats et le multilatéralisme est pour eux une protection préférable certes à la ressurgence d'un bilatéralisme politique fondé sur les rapports de force ou d'un partage du monde en sphères d'influence.

./.

- 11 -

Je ne voudrais pas faire des comparaisons hasardeuses, mais à la voir fonctionner de près, l'ONU me paraît un peu remplir dans un monde certes beaucoup plus difficile le rôle que les diètes de l'ancienne Confédération - et leurs mécanismes de négociation et de conciliation - ont joué dans notre histoire.

Au moment où elle va fêter ses quarante ans, la force de l'ONU réside dans l'appui politique que lui accordent ses membres. Il n'y a pas de doute que l'adhésion de la Suisse - certes nécessaire à la défense de ses propres intérêts - serait considérée aussi comme un renforcement de l'ONU dans une période menacée comme le dit le Secrétaire général par une anarchie internationale grandissante, préoccupante pour tous les Etats, mais qui ne saurait - bien au contraire - être imputée à l'institution elle-même.

PO/rl