

DIREKTION FÜR INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Introduction

Bien que les affaires dont traite la Direction des Organisations Internationales (DOI) soient éminemment politiques, la tendance à la considérer comme une simple direction technique s'est récemment renforcée. Pourtant, elle gère notamment les relations avec les Nations Unies, sous l'angle politique, institutionnel et budgétaire.

Ses priorités sont, à l'heure actuelle, les suivantes:

1. Organiser la Conférence sur la protection des victimes de la guerre, prévue à Genève le 26 août 1993. C'est la principale initiative du Département en cours. Préparée en étroite collaboration avec le CICR, cette conférence se heurte à d'importants obstacles (refus des Etats-Unis d'y participer). Une réunion préparatoire à l'échelon d'experts aura lieu à fin avril.
2. Préserver la position de Genève comme ville internationale, en renforçant la présence des organismes internationaux qui y sont implantés (p. ex. Palais Wilson). Toutefois, à moyen terme, la question se pose de savoir s'il suffit de maintenir les conditions traditionnelles d'accueil (FIPOI), et si nous avons les moyens de les améliorer pour tenir tête à une concurrence croissante.
3. Gérer l'un des principaux programmes d'intégration de la Suisse à l'Europe, soit la participation de notre pays à l'ESA (Agence Spatiale Européenne), qui représente le deuxième poste du budget du Département (après celui de la DDA).
4. Préparer la Conférence Générale de l'UNESCO (novembre 1993) et la candidature de la Suisse au Conseil Exécutif.
5. Exécuter les mesures en faveur du maintien de la paix, dans le contexte d'une politique d'appui aux efforts des Nations Unies, notamment au Sahara Occidental (MINURSO), au Proche-Orient (UNTSO), en Yougoslavie.

Sur le plan stratégique, la Direction suit de près l'évolution interne des Nations Unies (processus de réforme, concentration des services, rôle du Secrétaire Général) de manière à adapter en conséquence notre politique de rapprochement et, le moment venu, l'adhésion. Les tâches de coordination de la politique au sein des organisations ont un succès inégal. Elles souffrent parfois d'un manque de discipline de la part de quelques services et offices (p. ex. dans les relations avec la Croix-Rouge Internationale) et surtout d'un manque de ressources humaines. Ce problème affecte aussi la section de l'Etat-hôte, celle des questions scientifiques internationales et la section ONU.

Cette Direction se caractérise par l'hétérogénéité de ses tâches et ses compétences transversales.

Son existence est parfois mise en cause en fonction d'une éventuelle restructuration du Département. Il est toutefois impensable que le "noyau dur" de cette Direction puisse se



dissoudre ou être amalgamé au sein d'autres services ou directions: la tâche de suivre les questions politiques, administratives, budgétaires ou institutionnelles de l'ONU, des institutions spécialisées et la coordination des positions suisses n'est pas réductible à l'activité d'autres directions. Il en va de même de la conduite des relations culturelles ou scientifiques internationales en tant qu'élément actif de la politique étrangère de la Suisse. La Direction devrait à l'avenir être encore mieux intégrée au sein du Département et être appelée à s'exprimer davantage sur les options stratégiques et en particulier celles qui touchent à des situations dans lesquelles l'ONU est impliquée (Yougoslavie, p.ex.). Elle devrait aussi être parfois davantage associée à la politique générale du Département.

Enfin, dans le cadre de la réorganisation du Département, la Direction des O.I. devrait pouvoir mettre un accent plus marqué sur ses tâches prioritaires et renoncer à des activités désuètes ou marginales. Le poids de la section "Etat-hôte" et de la section ONU ne cesse de croître, alors que les ressources humaines à disposition apparaissent de plus en plus comme insuffisantes du point de vue quantitatif. Des transferts internes seraient de ce chef inéluctables, ce qui pourrait conduire à redéfinir le rôle des autres sections.

1. Auftrag

Gemäss Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (SR 172.010.15) ist die Direktion für internationale Organisationen (DIO) zuständig für:

- a) Beziehungen zu den internationalen Organisationen, vorbehältlich der Zuständigkeit des Bundesamtes für Aussenwirtschaft; Bearbeitung ihrer politischen, institutionellen, rechtlichen und budgetären Fragen;
- b) Koordination der schweizerischen Haltung zu politischen Fragen in den internationalen Organisationen;
- c) Pflege der kulturellen und wissenschaftlichen Aussenbeziehungen bilateraler und multilateraler Natur;
- d) Beziehungen zum Internationalen Roten Kreuz.

Die DIO befasst sich demnach sowohl mit **multilateralen** als auch mit **bilateralen** Fragen.

2. Zielsetzungen

2.1 Die Beziehungen der Schweiz zu den internationalen Organisationen

2.1.1 Allgemeines

Die multilaterale Politik der Schweiz, das heisst unsere Beziehungen zu wie auch unser Mitwirken in internationalen Organisationen, deckt nicht nur das gesamte Spektrum der

schweizerischen Aussenpolitik ab, sondern betrifft von der Zuständigkeit her praktisch alle Departemente. Eine der schwierigeren Aufgaben der Direktion besteht darin, im Hinblick auf eine kohärente Haltung der Schweiz in den internationalen Organisationen eine Koordination der zuständigen Bundesämter zu gewährleisten. Auf unsere Initiative hin finden seit einiger Zeit jährliche Treffen der Direktoren jener Bundesämter statt, die federführend die Verantwortung für eine oder mehrere internationale Organisationen oder zumindest für wichtige Ausschüsse tragen. Will man der fortschreitenden Partikularisierung unserer Aussenpolitik aber Grenzen setzen, so dürfte eine Verstärkung der Koordination nicht zu umgehen sein. Unser Ziel liegt darin, eine möglichst systematische und umfassende Strategie der multilateralen Politik der Schweiz zu erarbeiten und zu verwirklichen.

2.1.2. Das UNO-System und unsere Rolle als Gaststaat

Im Bereich der Beziehungen zu den internationalen Organisationen bildet das System der Vereinten Nationen ein Schwergewicht. Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der UN-Hauptorganisation ist, kommt unseren Beziehungen zur UNO weiterhin ein hoher Stellenwert zu, da diese einen wichtigen Faktor der Weltpolitik darstellt. Ferner fällt sie Beschlüsse, die unser Land direkt berühren - sei es, weil diese Entscheide Unterorganisationen betreffen, denen die Schweiz angehört, oder weil sie unsere Rolle als Gaststaat internationaler Organisationen beschlagen. Der Zeitpunkt für eine Diskussion über eine erneute Volksabstimmung zum UNO-Beitritt scheint uns noch verfrüht, da wir uns eine nochmalige Ablehnung nicht leisten können.

Im Verhältnis zur UNO besitzen unsere freiwilligen Beiträge an die sowie unsere Beteilligung an den Friedenserhaltenden Operationen der Weltorganisation eine erhebliche politische Bedeutung. Mit der Botschaft vom 24. August 1992 zur Schaffung schweizerischer Truppen für friedenserhaltende Aktionen (Blauhelme) konkretisiert der Bundesrat die Absicht, militärische Mittel unseres Landes auch zur internationalen Friedenssicherung einzusetzen. Wir sind davon überzeugt, dass - trotz der gegenwärtigen Lage im Gebiet von Ex-Jugoslawien - auch weiterhin ein Bedarf an "klassischen" friedenserhaltenden Massnahmen besteht und bestehen wird.

Unsere Rolle als Gaststaat internationaler Organisationen bildet ein Kernelement der schweizerischen Aussenpolitik. Dabei ist die Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) hervorzuheben, welche den internationalen Organisationen in Genf ihren Bedürfnissen entsprechende Lokalitäten zu vorteilhaften Bedingungen zur Verfügung stellt.

2.1.3. UNESCO

In unseren Beziehungen zu den Spezialorganisationen der UNO nimmt die UNESCO eine Sonderstellung ein. Sie ist eine der grössten, aber auch der umstrittensten Organisationen des UNO-Systems, die von der Krise der multilateralen Zusammenarbeit ganz besonders erfasst wurde. Auch dem neuen Generaldirektor Mayor ist es bisher noch nicht gelungen, die UNESCO zur Universalität zurückzuführen, d.h. die Voraussetzungen zu schaffen, die es den USA, Grossbritannien und Singapur erlauben würden, wieder in diese Organisation zurückzukehren.

Im Rahmen der schweizerischen UNESCO-Politik kommt der nationalen UNESCO-Kommission, die von Frau Doris Morf präsiert wird, eine besondere Bedeutung zu. Diese heute 44 Mitglieder zählende Kommission wurde Ende 1992 erneuert. Die Schweiz ist gegenwärtig im Exekutivrat nicht vertreten, auch im Blick auf eine baldige Rückkehr eines Schweizer Vertreters in dieses entscheidende Gremium wäre es zu begrüssen, wenn der Departementsvorsteher an der im Oktober 1993 stattfindenden Generalversammlung das Wort ergreifen könnte.

2.1.4. Humanitärer Bereich

Auf humanitärem Gebiet hat die DIO in enger Zusammenarbeit mit der DEH und der Völkerrechtsdirektion konzeptionelle Arbeiten für eine klarere Inhaltsumschreibung der humanitären Dimension unserer Aussenpolitik durchgeführt. Der DIO obliegt insbesondere die Hauptverantwortung für die Beziehungen zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Eine Botschaft an das Parlament über die jährlichen Bundesbeiträge an das Sitzbudget des IKRK ist in Vorbereitung (26.4.93 im Bundesrat).

In Genf soll eine Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer (30. August- 1. September 1993) organisiert werden mit dem Ziel, das Problem- und Verantwortungsbewusstsein der Regierungen zu erhöhen und ihre Verpflichtungen hinsichtlich des humanitären Völkerrechts zu bestätigen. Da eine Teilnahme der USA und Israels im Falle einer aus schweizerischer Sicht wünschenswerten Anwesenheit der PLO in Frage gestellt ist, muss die Durchführung der Hauptkonferenz noch als unsicher gelten, im Gegensatz zum Vorbereitungstreffen vom 26. - 28.4.93, das auf jeden Fall stattfinden soll.

2.2. Wissenschaft, Umwelt und Kultur als Teil der schweizerischen Aussenpolitik

2.2.1 Allgemeines

Die Betreuung der bilateralen und multilateralen aussenpolitischen Beziehungen auf den Gebieten Wissenschaft (inklusive Weltraum), Umwelt und Kultur (inklusive Medien und Erziehung) kann als eine Art "sektorbezogene" Aussenpolitik bezeichnet werden. Die internationalen Beziehungen auf diesen Gebieten sind intensiv und werden immer bedeutsamer. Wichtig ist, dass diese "sektorbezogene" Aussenpolitik nicht als Summe einzelner Politiken (z.B. Hochenergiephysikpolitik, Weltraumpolitik, etc.) behandelt wird. Ansonsten läuft man längerfristig Gefahr, zu einer inkohärenten, widersprüchlichen Aussenpolitik zu gelangen, bei der Partikularinteressen nicht auf das Gesamtinteresse der Schweiz abgestimmt sind. Es besteht deshalb eine enge und intensive Zusammenarbeit mit jenen Bundesstellen, die intern federführend sind.

Ein Beispiel dafür ist die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN), welche für das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft ein Labor darstellt, wo schweizerische Physiker Hochenergieexperimente durchführen können. Die Mitgliedschaft am CERN ist also Teil der schweizerischen Wissenschaftspolitik. Für das EDA ist aber diese Mitgliedschaft zusätzlich Europapolitik, Solidaritätspolitik gegenüber den übrigen

Mitgliedländern, Gastlandpolitik und ganz allgemein Politik gegenüber internationalen Organisationen.

2.2.2 Wissenschaftliche Angelegenheiten und Raumfahrt

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft und Raumfahrt erfolgt zur Hauptsache im Rahmen internationaler Forschungsorganisationen, welche den Wissenschaftlern ihrer Mitgliedstaaten durch gemeinsam finanzierte Grossprojekte Forschungsmöglichkeiten an der Weltspitze bieten. Die Hauptaufgabe der DIO liegt darin, die schweizerische Beteiligung an diesen Organisationen zu vermitteln, zu koordinieren und zu unterstützen. Zudem verfolgt sie Angelegenheiten der bilateralen wissenschaftlichen Zusammenarbeit, die nicht in direktem Kontakt zwischen Wissenschaftlern und Forschungsinstituten ablaufen, sondern einer staatlichen Vermittlung bedürfen.

Die Direktion für Internationale Organisationen betreut auch die schweizerische Mitgliedschaft in vier europäischen Forschungsorganisationen:

- Europäisches Laboratorium/Europäische Konferenz für Molekularbiologie EMBL/EMBC, Heidelberg. CH-Beitrag 1993: 2,9 Mio Fr.
- Europäische Südsternwarte ESO, Garching bei München und La Silla/Paranal, Chile. CH-Beitrag 1993: 6,2 Mio Fr.
- Europäische Organisation für Kernforschung CERN, Genf. CH-Beitrag 1993: 36 Mio Fr.
- Europäische Weltraumorganisation ESA, Paris (Hauptsitz, Noordwijk (Technisches Zentrum), Darmstadt (Kontrollzentrum), Kourou Franz. Guayana (ARIANE-Startzentrum). CH-Beitrag 1993: 100,7 Mio Fr. exkl. Nachtragskredit 10,9 Mio Fr.

In jedem der vier Bereiche hat Europa heute den früheren Abstand zu den Supermächten aufgeholt und erbringt sektoriell Welt-Spitzenleistungen in wissenschaftlicher und technologischer Hinsicht. CERN ist heute das führende Hochenergiephysiklaboratorium. Dank der ESA ist Europa nach den USA und Russland - aber einstweilen noch vor Japan - die dritte Weltraummacht. Beispiele sind: Die Wetter- und Fernmeldesatellitensysteme METEOSAT und ECS, Satelliten und Raumsonden für Sonnensystemforschung und Astronomie, der leistungsfähigste Umweltüberwachungssatellit ERS und die Trägerrakete ARIANE mit 60% Weltmarktanteil für kommerzielle Satellitenstartdienste.

Die Betreuung der schweizerischen Teilnahme an den Programmen dieser Organisationen erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft sowie Benutzern und Lieferanten von Weltraumsystemen: SMA, GD-PTT, Hochschulen und Industrie.

Die schweizerischen Beiträge an EMBL/EMBC, ESO und CERN entsprechen unserem Volkseinkommensanteil im Verhältnis zu allen Mitgliedstaaten. Unser Beitrag an die ESA ist dagegen etappenweise relativ gesunken und entspricht gegenwärtig nur 2,3% am ESA-Gesamtbudget von 4,8 Mia Franken. Unser Volkseinkommensanteil beläuft sich dagegen auf 4,08%, was für 1993 einem Beitrag von 197 Mio Franken entsprechen würde.

Alle vier Forschungsorganisationen sind von der EG institutionell unabhängig und die Schweiz ist vollberechtigtes Mitglied. Die integrationspolitische Bedeutung unserer aktiven Teilnahme sollte darum noch vermehrt bewusst werden. CERN und ESA sind auch in industrieller Hinsicht von grosser Bedeutung: Mehr als das Dreifache unseres CERN-Beitrags fliesst in die schweizerische Wirtschaft. Bei der ESA gilt ein Industrie-Rückflusssystem, das schweizerischen Firmen einen dem Finanzbeitrag proportionalen Anteil an Hochtechnologieaufträgen sichert. Unsere Minderbeteiligung führt indes zu jährlichen Auftragsausfällen von rund 60 Mio Franken.

2.2.3. Internationale Umweltangelegenheiten

Der Umweltschutz ist ein Bereich, der zur Ausweitung des klassischen Begriffs der Aussenpolitik beiträgt. Es ist unbestritten, dass es angesichts des grenzüberschreitenden und teilweise globalen Charakters von Umweltproblemen der internationalen Zusammenarbeit bedarf. Dabei geht es um die technischen, juristischen und politischen Fragen der Behebung und Verhinderung von Umweltschäden und ihrer völkerrechtlichen Regelung sowie um die internationale Abstimmung und Harmonisierung von Umweltmassnahmen und -vorschriften und um die Verhinderung der Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen durch unterschiedliche Auflagen.

Die DIO leistet ihren Beitrag an die Umsetzung und Vertretung der schweizerischen Interessen besonders auch im Rahmen der interdepartementalen Koordination, inskünftig vor allem im neu geschaffenen Komitee zur Koordinierung der von den Beschlüssen der Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) betroffenen Fachbereiche.

2.2.4. Affaires culturelles et médias

La culture et les médias sont un domaine épineux. Leurs représentants ont souvent une conception engagée ou une vision subjective de leur activité, qui ne se laisse pas facilement harmoniser avec une conception globale de politique étrangère. Il faut compter, dans ce secteur, avec des tensions inévitables, qui ne sont d'ailleurs pas toujours négatives, si l'on veut répondre aux vrais besoins d'une communauté culturelle diverse et vivante.

Un de nos partenaires principaux est la Fondation Pro Helvetia qui a tendance à privilégier la promotion culturelle en faveur des créateurs suisses contemporains. Nous nous efforçons de la sensibiliser à des besoins plus généraux: nécessité d'une plus grande diversification géographique pour sortir des circuits classiques; tenir compte des intérêts de publics variés pas toujours ouverts à des productions contemporaines; intérêt politique de subventionner aussi quelques manifestations classiques ou prestigieuses. Pro Helvetia insiste fortement sur son autonomie et nos ambassades ne peuvent nullement en disposer pour obtenir automatiquement ce qu'elles souhaiteraient.

Face au développement spectaculaire des médias (arrosage intercontinental par satellite, privatisation, pressions publicitaires), dont les dimensions sont internationales, Eurêka audiovisuel a été créé à Paris en octobre 1989. Son but est d'organiser et de développer le marché de l'audiovisuel en Europe, face à la concurrence des Etats Unis et du Japon. A la suite du vote négatif du 6 décembre 1992, la Suisse s'est trouvée exclue de tous les projets

du programme Media de la Communauté européenne. Dans ces circonstances, la présidence suisse d'Eurêka audiovisuel, confiée à notre pays pour la période du 01.07.1993 au 30.06.1994, revêt une importance significative. Eurêka audiovisuel représente une porte encore ouverte sur une collaboration européenne.