

N° 37

# Politorbis

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten  
Département fédéral des affaires étrangères  
Dipartimento federale degli affari esteri

*Zeitschrift zur Aussenpolitik  
Revue de politique étrangère  
Rivista di politica estera*

[www.eda.admin.ch/politorbis](http://www.eda.admin.ch/politorbis)

## *L'Asie*

*Quelles évolutions  
et quelles conséquences  
pour la Suisse ?*

*Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)  
Centre d'analyse et de prospective (CAP)  
Centro d'analisi e di prospettiva (CAP)*

1 / 2005

# Politorbis

Zeitschrift zur Aussenpolitik  
Revue de politique étrangère  
Rivista di politica estera

N°37 1 / 2005

---

<i>Avant-propos</i>	Ambassadeur Alexandre FASEL	3
<i>Introduction</i>	Conseillère fédérale Micheline CALMY-REY	4
<hr/> <i>Partie 1: Etat des lieux, une perspective régionale</i> <hr/>		
<i>L'Asie du Sud</i>	Boris RICHARD	7
<i>L'Asie du Sud-Est</i>	Pierre HAGMANN	15
<i>L'Extrême-Orient</i>	Pierre HAGMANN	28
<hr/> <i>Partie 2: Politique asiatique de la Suisse, une approche thématique</i> <hr/>		
<i>Politique économique extérieure de la Suisse : Priorités en Asie</i>	Anne-Pascale KRAUER MÜLLER	39
<i>Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung in Asien</i>	Botschafter Walter FUST	43
<i>La politique de coopération économique au développement en Asie</i>	Brigitte CHASSOT	48
<i>Frieden, Menschenrechte und Migration – das Engagement des EDA in Asien</i>	Markus HEINIGER, Pascale BAERISWYL und Alberto GROFF	50
<i>Politique culturelle du DFAE en Asie</i>	Alexandre GUYOT	64
<i>Herausforderungen für die schweizerische Umweltaussenpolitik am Beispiel der Region Asien</i>	Botschafter Beat NOBS und Jürg SCHNEIDER	67
<i>Conclusion</i>	Ambassadeur Rodolphe S. IMHOOF	71
<i>Annexe statistique</i>		73

# Avant-propos

---

Ambassadeur Alexandre FASEL \*

Si vous lisez cette publication, c'est que vous vous intéressez aux relations de la Suisse avec le continent asiatique. Je m'en félicite et ne peux que vous encourager à vous pencher sur les formidables mutations que connaît aujourd'hui l'Asie.

Car, dans les décennies à venir, le poids de l'Asie dans les affaires internationales ira croissant. Au plan politique par exemple, les nouvelles puissances économiques et les pays en développement – dont plusieurs se situent en Asie – seront tôt ou tard reconnus au travers de la réforme du Conseil de Sécurité de l'ONU. Certains foyers de crise (péninsule coréenne, relations indo-pakistanaïses, détroit de Taiwan), comme les menaces terroristes, la production de drogues et les risques sanitaires mettront également l'Asie au centre de nos préoccupations dans les années à venir. Dans le même temps, une large part de notre croissance économique y trouvera son origine. L'insertion dans la mondialisation de plusieurs pays asiatiques est déjà un succès. Certes, des hypothèques continueront de peser sur le développement du continent: accroissement démographique, dégradation de l'environnement, urbanisation galopante, répartition inéquitable des richesses qui menace la cohésion sociale, corruption. Sans ignorer ces risques, il est néanmoins permis de penser que les facteurs positifs l'emporteront et que l'Asie alimentera, pour longtemps, la croissance économique mondiale. Sur le plan social enfin, l'Asie représentera au XXI<sup>ème</sup> siècle l'un des principaux terreaux d'échanges scientifiques et culturels.

C'est pourquoi la Suisse, dans la définition de sa politique étrangère, porte une attention particulière au continent asiatique ; aux formidables potentialités qu'il recèle, notamment dans le domaine économique, comme aux risques et aux craintes qu'il suscite légitimement. La Conférence régionale des Ambassadeurs de Suisse postés en Asie convoquée en octobre 2004 a permis aux services concernés de l'administration fédérale de préciser les principes directeurs que suivra la Suisse vis-à-vis des pays asiatiques dans les prochaines années. Ils s'inspireront du contexte décrit et analysé dans les contributions qui suivent et reflèteront les réflexions menées durant cette conférence.



---

\* Chef du Centre d'analyse et de prospective du DFAE

# I Introduction

---

Conseillère fédérale Micheline CALMY-REY \*

## *L'Asie au XXI<sup>ème</sup> siècle*

L'émergence économique et politique de l'Asie a été un des points marquants des relations internationales de ce dernier quart de siècle. Elle s'explique par la fin de la Guerre froide qui avait divisé la région, par l'exceptionnel essor économique que le continent a connu ainsi que par l'ouverture vers le monde d'acteurs importants comme la Chine. La montée en puissance économique, l'importance démographique, la prise de conscience politique feront de la Chine et de l'Inde en particulier des acteurs globaux et l'importance de l'Asie ira croissante. La Chine, comme le Japon ou l'Inde, ou encore des groupements de pays asiatiques, par exemple l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), deviennent, au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, des interlocuteurs privilégiés de l'Occident.

## *Le facteur économique*

Le moteur de la montée en puissance de l'Asie continuera d'être économique. En 1993, la Banque mondiale n'avait d'ailleurs pas hésité à parler de «miracle asiatique». Cette expansion économique a déjà eu des répercussions politiques et sociales. Afin que cette croissance économique se poursuive de manière équilibrée et harmonieuse, qu'elle contribue à permettre au continent de surmonter les défis posés par son développement, il sera indispensable qu'elle s'accompagne de stabilité politique.

## *Le facteur démographique*

L'Asie s'affirme aussi comme une puissance démographique. Plus de la moitié de la population mondiale est asiatique. Le continent abrite les deux pays les plus peuplés du globe, la Chine et l'Inde, ainsi que l'Indonésie, pays musulman le plus peuplé. Au total, six des dix pays qui rassemblent le plus d'habitants de la planète se situent en Asie. Il s'agit là d'un facteur essentiel, central dans toute analyse globale de la région.

## *Une grande diversité*

Des cultures et des religions très différentes coexistent en Asie et les systèmes politiques mis en place sont également très variés: absence d'Etat de droit et de démocratie en Corée du Nord et en Birmanie, monarchie au Népal, régime autoritaire à parti unique en Chine, démocratie en Inde et au Japon. Une diversité analogue se rencontre dans les systèmes économiques: économie de marché (Japon), libéralisée et ouverte au commerce international (Hong Kong et Singapour), économie étatique autarcique (Corée du Nord), ou encore économie en transition (Chine et Inde). Il en va de même des stades de développement. Les inégalités augmentent au sein du continent asiatique et de nombreux pays ou régions demeurent en marge du développement économique. Ces inégalités explosent en particulier en Inde et en Chine, créant de véritables fractures sociales. L'Asie n'est pas une région homogène. Elle se

---

\* Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères

présente comme un vaste espace géopolitique multipolaire qui accentue l'impression qu'il n'existe ni regroupement identitaire défini, ni modèle, ni culture proprement asiatiques.

#### *Une source d'instabilités*

Sur un plan plus politique, l'Asie apparaît comme une source d'instabilités posant de véritables défis de sécurité internationale. Des tensions existent non seulement entre Etats, mais aussi à l'intérieur des Etats. Ces instabilités sont alimentées par la présence nucléaire, la production et le trafic de drogues, les foyers de terrorisme international, les fractures de développement, la recrudescence des phénomènes migratoires ou encore la corruption. Ces facteurs déstabilisateurs influenceront sur le positionnement des principaux acteurs asiatiques. Il est néanmoins à prévoir que dans les années à venir, les pays asiatiques œuvreront à la construction d'une plus grande coopération régionale dans le but de s'affirmer comme acteurs incontournables. Certes, l'instauration d'une coopération multilatérale poussée se heurtera à la diversité des régimes en place et aux traditions politiques différentes. Mais force est de constater que malgré le climat régional encore marqué par la méfiance, un régionalisme impliquant des structures relativement lâches s'esquisse lentement.<sup>1</sup>

#### *Quelle politique suisse pour l'Asie?*

De toute évidence, et compte tenu de la grande diversité du continent, l'action de la Suisse en Asie est à géométrie variable tout en s'inspirant d'une constante: notre engagement en faveur d'une plus grande stabilité dans la région toute entière, seule à même de sauvegarder et de promouvoir nos intérêts à long terme. Il appartient à la politique étrangère, et donc au DFAE, de relever le défi présenté par l'Asie et de développer une action politique dans cette région. Neutre, n'appartenant à aucun bloc, la Suisse est appelée à recourir à l'universalité des relations diplomatiques pour promouvoir ses intérêts, la sécurité et le bien-être de ses citoyens.

#### *Les intérêts suisses en Asie*

Les intérêts de la Suisse en Asie sont d'ordre économique, commercial et politique. Dans ce cadre, il conviendra à l'avenir de privilégier des niches où notre action apporte une valeur ajoutée. Ces dernières devront être définies de façon concrète et tenir compte des ressources à disposition. En Asie, nos intérêts – la stabilité, la paix et le développement de notre présence économique – sont menacés par l'explosion démographique, l'élargissement du fossé entre riches et pauvres, les instabilités ethniques, culturelles et sociales, les migrations et les crises internes débouchant sur des actes de violence, voire de terrorisme, ainsi que par la charge pour l'environnement que fait peser la forte croissance économique de la région.

#### *Les instruments de l'action de la Suisse en Asie*

Les instruments dont nous disposons pour mettre en œuvre notre politique asiatique sont d'abord de l'ordre de l'action diplomatique: dialogues politiques, dialogues sur les droits de l'homme, actions de promotion de la stabilité, mise à disposition de notre savoir-faire en matière de facilitation et de médiation. La coopération au développement ensuite est également un moyen important à la disposition de notre politique étrangère en Asie. L'efficacité des programmes suisses de développement dépend non seulement de la quantité et de la qualité de l'aide investie, mais également du cadre politique dans lequel ils s'inscrivent, de la solidité des partenariats politiques et des relations diplomatiques comme du degré de confiance et de la solidité des partenariats que nous avons créés avec nos interlocuteurs locaux. Le degré de gouvernance, l'indépendance de la justice, l'absence – ou la prédominance – du fléau de la corruption sont autant de conditions cadre déterminantes pour une action couronnée de succès. Par ailleurs, il fait peu de doute que la lutte contre la pauvreté passe aussi par la lutte pour la liberté et la démocratie.

---

<sup>1</sup> L'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations); l'ASEAN + 3 (avec la Chine, le Japon et la Corée du Sud); l'ARF (Asian Regional Forum); la SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation).

### *Droits de l'homme*

Dans le domaine de la promotion et de la défense des droits de l'homme, nous avons à disposition divers modèles qui nous permettent d'adapter notre action aux spécificités des différents pays où nous nous engageons. Sous l'angle des instruments, on relèvera le dialogue droit de l'homme structuré (Chine, Vietnam) la prise en compte du volet droits de l'homme comme partie intégrante du dialogue politique (Corée du Nord), un dialogue local mené par l'Ambassade sur place ou encore l'insertion de la composante droits de l'homme dans la promotion pour la paix (Népal, Sri Lanka).

### *Promotion économique*

La Suisse se doit plus que jamais d'être active dans la promotion de son économie en Asie qui constitue le nouveau pôle de croissance de l'économie mondiale. La pénétration des marchés asiatiques est difficile mais vitale pour l'économie suisse. La Suisse développe et adapte constamment ses structures de promotion économique pour garantir à ses entreprises le meilleur accès possible aux marchés. A cet égard, la création d'un réseau de *Swiss Business Hubs* (en Chine, au Japon, en Inde et dans la région ASEAN) contribue à renforcer la présence suisse dans les quatre principaux marchés d'exportation asiatiques. Les services économiques et commerciaux des Ambassades et des Consulats généraux jouent, de leur côté, un rôle déterminant dans la constitution systématique d'un réseau de contacts. Il s'agit non seulement d'être à l'écoute des tendances macro-économiques, d'ouvrir les portes pour les entreprises suisses, de contribuer à créer un cadre favorable pour les activités commerciales et d'investissement, de consolider une présence ancrée dans la durée, mais aussi de soutenir concrètement les entreprises suisses dans la recherche de débouchés pour leurs produits, de les aider dans l'établissement de filiales ou de succursales, de les soutenir dans les méandres administratifs et juridiques. La mise en place de moyens efficaces pour la promotion économique de la Suisse relève ainsi de la plus haute importance pour notre politique asiatique.

### *Préservation de l'environnement*

Enfin, la question de la préservation des ressources naturelles est un défi de taille pour l'Asie. Face à la croissance économique remarquable de plusieurs pays de la région, l'Asie devrait compter, dans les 20 prochaines années, pour 50% de la consommation énergétique mondiale. La charge pour l'environnement sera donc conséquente et exige d'ores et déjà la prise de mesures concrètes afin de limiter les impacts négatifs. Dans ce domaine, la Suisse doit œuvrer en favorisant la coopération à l'échelon régional et mondial. Pour ce faire, elle dispose d'outils efficaces sur le plan bilatéral (aide au développement, coopération économique) et d'une position forte et respectée dans les instances multilatérales de protection de l'environnement.

### *Conclusion*

La stabilité du continent asiatique, dans toutes ses dimensions, est l'objectif principal des actions de la Suisse envisagées dans la région. Si elle se réalise, nos intérêts seront protégés, promus. C'est donc à ce dessein que nous devons contribuer dans tous les domaines où nous sommes actifs. Les contributions qui suivent et qui tentent, chacune dans son secteur thématique, de répondre à la question *L'Asie: quelles évolutions et quelles conséquences pour la Suisse*, devraient permettre de prendre toute la mesure de l'importance que revêt ce continent pour l'avenir de la politique étrangère helvétique.



# L'Asie du Sud

---

Boris RICHARD \*

## Définition

L'Asie du Sud affiche une grande unité géographique que les textes anciens, il y a près de 4500 ans, évoquaient déjà. Bordée au nord par la chaîne himalayenne, longtemps infranchissable, à l'ouest par le désert et les montagnes afghanes et à l'est par la jungle birmane, l'Asie du Sud jouit incontestablement d'un héritage commun. Marquée par la civilisation de l'Indus d'abord, puis par l'influence mogole-musulmane et enfin par la colonisation britannique, la région a connu, au cours de son histoire, plusieurs formes d'unité politique. La période britannique y a légué la langue anglaise, véhicule de communication inestimable à l'intérieur de la région comme dans ses contacts avec le reste du monde. Une même conception de l'Etat et un appareil juridique fondé sur le *Common Law*, mais également un certain mode de vie dont fait partie la passion du cricket, sont aussi à mettre au crédit de l'héritage britannique commun à l'ensemble de la région.

Au sens contemporain, l'Asie du Sud regroupe la mosaïque de pays qui est issue de la décolonisation de l'Empire britannique des Indes en 1947. Parmi eux, les sept Etats membres de la *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) que sont l'Inde, le Pakistan, le Népal, le Bhoutan, le Bangladesh, le Sri Lanka et les Maldives. Auxquels on peut ajouter, dans une acception sensiblement plus large qui est celle retenue ici, l'Afghanistan. A eux seuls, ces huit pays regroupent non moins de 1.4 milliards d'habitants, soit 20% de la population mondiale.

Unifiée géographiquement et partageant un héritage commun indéniable, l'Asie du Sud affiche dans le même temps une extraordinaire diversité culturelle en termes de populations, de langues et, surtout, de religions. Sans doute plus qu'ailleurs, la religion y est intimement liée à la vie politique, économique et sociale. L'hindouisme (avec ses dérivés que sont le sikhisme et le jaïnisme) et l'islam y tiennent une place prépondérante, mais le bouddhisme est religion d'Etat au Bhoutan et prédominant au Sri Lanka tandis que les diverses vagues de colonisations européennes ont fondé d'importantes communautés chrétiennes en Inde (20 millions de personnes). L'histoire moderne de la région – autrement dit celle qui débute à la fin des années 1940 – est profondément marquée par les clivages religieux. La partition de l'Inde et du Pakistan sur une ligne confessionnelle a entraîné la mort et le déplacement de millions de personnes dont celle de ceux qui, à l'image de Jinnah et Gandhi, prônaient le sécularisme<sup>2</sup> et la non-violence.

---

\* Collaborateur diplomatique de la Division politique II (Asie/Océanie) du DFAE

<sup>2</sup> «*Secularism*» est un terme très largement utilisé dans le débat politique en Asie du Sud. Il s'agit de l'affirmation du caractère "séculier" de l'Etat dont le sens diffère du concept de "laïcité" connu en Occident. La conception "séculariste" de l'Etat ne refuse pas de reconnaître les religions mais insiste par contre pour les traiter toutes sur un même plan d'égalité.

## Enjeux géostratégiques

Le voisinage immédiat de la Chine constitue un enjeu géostratégique majeur pour la région sud-asiatique et singulièrement pour l'Inde qui considère cette dernière comme sa grande rivale en termes de développement économique et de poids stratégique. Depuis l'indépendance, mais plus encore à partir de la guerre sino-indienne de 1962 et les essais nucléaires chinois de 1964, la politique étrangère de l'Inde est largement déterminée par le souci de maintenir un équilibre stratégique avec la Chine. Le programme nucléaire indien, abouti en 1998, procède de cette logique, tout comme l'ambition de New Delhi d'obtenir un siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU. A partir de 1996 (visite de M. Jiang Zeming en Inde) et jusqu'à 2003 (visite de M. Vajpayee en Chine), les deux pays ont mis en œuvre plusieurs *confidence building measures* pour s'engager enfin formellement dans une "New Relationship" qui vise surtout à valoriser le grand potentiel économique et commercial perceptible dans leurs relations bilatérales. Cette nouvelle dynamique est positive et contribue à la stabilité régionale. Des zones de friction demeurent néanmoins, dont notamment certains contentieux territoriaux<sup>3</sup> ainsi que les liens privilégiés entretenus de longue date entre Pékin et Islamabad dans le domaine stratégique. Les royaumes himalayens que sont le Népal et le Bhoutan constituent également un enjeu stratégique avec la Chine. A Thimphu, la crainte atavique des dirigeants est celle de subir le même sort que la région du Tibet (annexée par la Chine en 1951) ou celle du Sikkim (annexée par l'Inde en 1975).

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, et la stratégie américaine poursuivie depuis, ont profondément modifié la donne géostratégique en Asie du Sud. L'attention de Washington et de la communauté internationale sur la région a décuplé, en particulier à l'égard du Pakistan et de l'Afghanistan. Ces deux pays sont désormais considérés comme l'épicentre de l'islamisme intégriste et leurs dirigeants ont décidé de rejoindre les Etats-Unis dans leur lutte contre le terrorisme. L'engagement américain dans ces deux Etats est considérable. En termes financiers, Washington a déboursé 4 milliards USD en faveur de l'Afghanistan en deux ans et s'est engagé à hauteur de 3 milliards sur cinq ans en faveur du Pakistan. En termes stratégiques, outre leur engagement militaire en Afghanistan, les Etats-Unis sont allés jusqu'à accorder le statut de "non-NATO Major Ally" au Pakistan, au grand dam de New Delhi. Le 11 septembre a aussi eu pour conséquence de modifier les rapports de forces agissant dans le triangle Inde - Pakistan - Etats-Unis : Les attentats de New York ont achevé de justifier aux yeux des Etats-Unis la lutte de New Delhi contre le "terrorisme islamique" au Cachemire et sa position s'en est trouvée renforcée face au Pakistan. Pour autant, Washington s'efforce, dans ses interventions officielles, de pratiquer une politique d'équidistance entre les deux frères ennemis. Plus largement, la croisade américaine contre le terrorisme transforme aussi le positionnement stratégique de pays tels que le Bangladesh ou le Népal. Depuis qu'ils ont été chassés d'Afghanistan et, partiellement, du Pakistan, les groupes islamistes semblent avoir élu domicile au Bangladesh. Cet état de fait - de mieux en mieux documenté - ne manquera pas, à moyen terme, de provoquer une réaction énergique de la part des Etats-Unis. A Katmandou également, le gouvernement autoritaire et non démocratique du Roi Gyanendra a tôt fait d'obtenir le soutien inconditionnel de Washington dans la lutte qui l'oppose depuis 1996 aux rebelles maoïstes, assimilés par le Département d'Etat à un groupe terroriste international depuis octobre 2003. Afghanistan, Pakistan, Népal et, bientôt, Bangladesh: défait, les Etats-Unis, au nom de leur doctrine de lutte contre le terrorisme, sont en passe d'imposer leur autorité sur tous les pays au sud de la Chine et d'ainsi réaliser dans un contexte post-guerre froide, leur ambition de "containment" à l'égard de Pékin.

Bien que mettant aux prises deux Etats de la région, les relations traditionnellement conflictuelles entre l'Inde et le Pakistan constituent néanmoins un enjeu géostratégique global. De fait, et depuis la partition de 1947, les deux Etats sont obnubilés par le soucis de maintenir entre eux et à tous les niveaux un équilibre. Ceci s'exprime d'abord par le jeu d'alliances et de

---

<sup>3</sup> Arunachal Pradesh à l'Est (occupé par l'Inde et revendiqué par la Chine), Aksai Chin au Cachemire (occupé par la Chine depuis 1962 et revendiqué par l'Inde).



contre-alliances mené par les diplomaties des deux bords depuis cinquante ans: tandis que le Pakistan s'est tourné vers Pékin, l'Inde s'est rapprochée de Moscou. Ces alliances stratégiques demeurent vivaces aujourd'hui encore malgré l'effondrement de l'Union soviétique et l'implication croissante des Etats-Unis dans la région. Mais surtout, le souci d'équilibre a atteint son paroxysme dans le domaine nucléaire. Car Islamabad et New Delhi ont notamment profité de Pékin et de Moscou pour acquérir simultanément, à la fin des années nonante, l'arme atomique. Ils ont de ce fait brisé le tabou international limitant le nombre des pays dotés de l'arme nucléaire à ceux reconnus par le Traité de non prolifération (TNP) de 1968 auquel l'Inde et le Pakistan n'étaient toutefois pas parties. Aujourd'hui, les deux Etats ne sont pas disposés à adhérer au TNP et au TICE (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires) et les réactions suite aux agissements du Professeur Khan au Pakistan ne laissent pas présager un changement de doctrine. Il est donc vraisemblable que la situation existante se pérennise : reconnaissance *de facto* et non *de jure* par la communauté internationale des capacités nucléaires des deux pays, en contrepartie de leur engagement à respecter les règles internationales de sécurité et de contrôle de leur arsenal. Quoi qu'il en soit, le fait que l'Inde et le Pakistan disposent désormais, même en nombre limité, d'armes nucléaires modifie en profondeur l'équilibre international et régional, ainsi que les conséquences d'un éventuel quatrième conflit armé sur leur frontière. Car les deux pays continuent de s'opposer sur la question du Cachemire dont les acteurs des deux bords se sont vus renforcés par la recrudescence récente des intégrismes musulman et hindou. Dans le même temps, la condamnation énergique par la communauté internationale de toutes formes d'actes terroristes ainsi que l'abandon du soutien gouvernemental pakistanais aux groupes indépendantistes ont contraint les gouvernements de New Delhi et Islamabad à porter un regard nouveau sur le conflit. Un optimisme modéré est désormais autorisé depuis que les deux pays se sont engagés, en janvier 2004, à aborder dans le cadre d'un "*Composite Dialogue*" tous leurs dossiers bilatéraux litigieux, y compris ceux du Cachemire et du nucléaire.

Un dernier aspect préoccupant du point de vue géostratégique en Asie du Sud est lié à la production de drogues. Les plantations de pavot se sont considérablement développées en Afghanistan depuis le changement de régime et on estime qu'aujourd'hui 1/3 des quelque 5 milliards USD du PNB afghan provient du commerce de stupéfiants. Les liens avérés entre trafiquants et groupes terroristes font peser sur la région un risque certain de déstabilisation politique et de criminalisation de larges pans de l'économie. Aujourd'hui, 80% des drogues dures consommées en Europe proviennent d'Asie du Sud.

## **Relations régionales**

Un simple regard sur la carte illustre l'extraordinaire *déséquilibre* qui prévaut en Asie du Sud. L'Inde et son milliard d'habitants représente à elle seule les 3/4 de la population de la région tandis que son territoire en recouvre les 2/3. Dans le langage courant, c'est du reste à juste titre que l'on associe souvent l'Asie du Sud au "sous-continent indien". En clair, que ce soit en termes de population, de superficie, de poids économique, de ressources naturelles ou de capacités militaires, aucun pays de la région ne peut sérieusement rivaliser avec New Delhi. Dans les capitales d'Asie du Sud, les options de politique étrangère – mais également, dans une certaine mesure, la définition des politiques internes – sont souvent conditionnées au blanc-seing de New Delhi. Cet état de fait entretient aujourd'hui l'image globalement négative de l'Inde dans ses pays voisins. Les relations régionales sont ainsi dominées par les soucis sécuritaires de l'Inde et sa volonté de créer autour d'elle une zone d'influence directe. Pour preuve, la politique étrangère du Bhoutan est entièrement alignée sur celle de New Delhi en vertu d'un traité bilatéral de 1949. Aux Maldives également, l'Inde ne s'est pas privée d'intervenir militairement, en 1988, pour rétablir l'ordre constitutionnel menacé par une tentative de coup d'Etat. A la même période, entre 1987 et 1990, elle est aussi intervenue dans le conflit sri lankais en envoyant sur l'île une force de maintien de la paix. Si l'opération s'est soldée par un fiasco, chacun s'accorde néanmoins pour convenir du fait que toute solution

durable au conflit sri lankais devra nécessairement obtenir l'aval de New Delhi. Plus à l'ouest enfin, l'Afghanistan constitue aussi un enjeu pour la diplomatie indienne : la chute du régime taliban soutenu par Islamabad a privé le Pakistan de la "profondeur stratégique" qu'il s'efforçait depuis toujours d'acquérir en contrôlant les gouvernements afghans. Dans le même temps, le retour au pouvoir des membres de l'Alliance du Nord, soutenus par l'Inde, a été accueilli à New Delhi comme une bonne nouvelle tout en ravivant à Islamabad les craintes, partiellement justifiées, de se voir encerclé.

Au-delà du couple indopakistanaï et de la position hégémonique de l'Inde face à l'ensemble de ses voisins, les relations régionales en Asie du Sud méritent aussi que l'on porte un bref regard sur le caractère particulier des relations bilatérales entre le Népal et le Bhoutan, ainsi qu'entre le Bangladesh et le Pakistan. La question des réfugiés bhoutanais d'origine népalaise installés à l'est du Népal empoisonne les relations entre Thimphu et Katmandu depuis 1990. Le Népal exige la réadmission des quelques 110'000 réfugiés par le Bhoutan, qui conteste la nationalité bhoutanaïe d'une majorité d'entre eux. Les deux pays se sont engagés à trouver une solution sur une base bilatérale et des progrès ont été réalisés en 1999 lorsqu'ils se sont entendus pour vérifier ensemble la nationalité de chaque réfugié. Hélas, la question n'est toujours pas résolue et continue de peser sur les relations extérieures des deux royaumes. Quant au couple Bangladesh - Pakistan, après les vives tensions qui ont entouré le divorce de 1971 et qui ont provoqué la mort de 3 millions de personnes comme le déplacement de nombreuses populations, il semble avoir retrouvé un semblant de normalité. La solidarité musulmane "par-dessus" le grand voisin hindou joue sans doute un rôle ; mais surtout, les deux pays ont su régler l'essentiel de leurs différends par la négociation. Aujourd'hui demeurent au Bangladesh quelque 250'000 musulmans non bengalis (les Biharis) cherchant à quitter le Bangladesh pour s'installer au Pakistan.

Le profond déséquilibre des forces en présence entre les pays d'Asie du Sud ont rendu toute intégration régionale balbutiante. La SAARC constitue en effet la seule tentative d'institutionnalisation des relations régionales. Fondée en 1985, elle s'est depuis bien gardée d'aborder les sujets trop politiques ou susceptibles de froisser les positions indiennes et pakistanaïes. Du reste, son objectif premier demeure de favoriser le développement économique et social dans les pays membres. Depuis son siège de Katmandou, l'Association réalise néanmoins un travail utile de coordination des politiques et de promotion des échanges "*people-to-people*" dans des domaines aussi variés que l'agriculture et le développement rural, le tourisme et les transports, l'éducation et la culture, la santé et le contrôle des naissances ou, plus récemment, la lutte contre les stupéfiants et contre le terrorisme. Pour autant, le domaine dans lequel la SAARC a obtenu les résultats les plus tangibles est sans conteste celui de l'ouverture des marchés. Après six ans de négociations, les sept pays de la région ont conclu, à l'occasion du Sommet d'Islamabad de janvier 2004, le *South Asian Free Trade Agreement* (SAFTA), qui est un accord cadre dont l'objectif est de libéraliser les échanges commerciaux dans le but de réduire la pauvreté.

### **Causes de conflits**

L'Asie du Sud demeure une région empreinte de conflits et continue de projeter en Occident une image d'instabilité. Dès les premières heures de la décolonisation sont apparus d'innombrables conflits identitaires et ethniques, parfois liés à des considérations religieuses. La partition du Pakistan en 1971, le sécessionnisme des Tigres tamouls au Sri Lanka, les velléités indépendantistes des Sikhs dans les années quatre-vingts ou encore les revendications des Lhotsampas, Bhoutanais d'origine népalaise, n'en sont que les exemples les plus marquants. Sur le front intérieur indien, le régionalisme fondé sur l'identité ethnique et ambitionnant l'indépendance dans plusieurs Etats du nord et du nord-est a également mené à la lutte ar-

mée<sup>4</sup>. Compte tenu de sa grande diversité confessionnelle, le sous-continent est aussi témoin de divers conflits religieux. La radicalisation du nationalisme hindou d'une part et la montée de l'islamisme intégriste d'autre part n'ont guère contribué, durant la dernière décennie, à apaiser les relations entre communautés religieuses. A l'intérieur de l'Inde – dont 12% de la population est musulmane – les affrontements entre hindous et musulmans sont quotidiens et ont été particulièrement sanglants lors des émeutes du Gujarat de 2002 (2'000 victimes musulmanes). Mais de violents troubles internes à l'Islam sont également à déplorer, notamment entre communautés chiïtes et sunnites au Pakistan (4'000 victimes en 15 ans). Plus largement, c'est aussi au rang des conflits religieux qu'il convient de mentionner les nombreux (et parfois violents) mouvements de caste que connaît le sous-continent, notamment ceux de défense des *Dalits* ou "hors castes" qui représentent 60 millions de personnes en Inde et dont près de 80% n'ont pas accès à l'éducation. Enfin, et consécutivement à l'extraordinaire inégalité dans la répartition des richesses qu'affiche le sous-continent, les conflits économiques et sociaux deviennent omniprésents et devraient gagner encore en importance et en intensité à l'avenir. L'insurrection maoïste au Népal (6'000 victimes depuis 1996) ainsi que les divers "*People's War Groups*", également d'obédience maoïste, actifs dans plusieurs Etats indiens (Bihar, Orissa, Andhra Pradesh, etc.) en sont des exemples modernes.

La plupart des conflits en Asie du Sud ont une *dimension transnationale* et plusieurs sont liés entre eux. Il est avéré par exemple que les maoïstes népalais entretiennent des liens étroits avec les groupes communistes révolutionnaires indiens. De même, les rebelles de l'ULFA en Assam, comme les nationalistes du Bodoland (NDFB) et du Kamtapur (KLO) avaient, jusqu'à il y a peu, établi leur base arrière dans la steppe bhoutanaise tout en menant des opérations sur territoire indien. Enfin, il ne fait aucun doute que les réseaux islamistes ne connaissent pas de frontière entre l'Afghanistan, le Pakistan et le Bangladesh et que des pratiques telles que le trafic de drogue, d'armes ou de personnes, souvent utilisées par les groupes rebelles pour se financer, ont une assise transnationale évidente à l'intérieur de la région.

Des éléments encourageants portant à un relatif optimisme quant à la stabilité future du sous-continent méritent néanmoins d'être relevés. Parmi eux, figure le fait que plusieurs pays bénéficient d'une certaine *tradition démocratique* allié à la défense de valeurs traditionnelles. L'Inde n'est pas peu fière d'être la plus grande démocratie du monde et le Sri Lanka, malgré le contexte de violence, est un pays dont les fondements politiques sont démocratiques. De fait, et contrairement à d'autres régions du continent, il y a une véritable volonté des dirigeants sud-asiatiques à s'inspirer du modèle de développement occidental qui allie démocratie et libéralisme économique. Le Président Musharraf a rétabli la démocratie (quoique encore imparfaite) au Pakistan et le roi Singye Wangchuk du Bhoutan est en passe d'adapter le système politique de son pays en le dotant d'une Constitution qui fonde une monarchie constitutionnelle et qui garantit le suffrage universel. Aux Maldives également, et malgré de regrettables revers à l'été 2004, le Président Gayoom semble s'être résolu à entamer des réformes démocratiques. Enfin, l'Afghanistan s'est doté d'une Constitution démocratique en janvier 2004 et les premières élections libres s'y sont tenues en octobre 2004. Par ailleurs, la population en Asie du Sud, comme dans le reste du monde, porte une attention croissante aux concepts normatifs universels de protection des minorités et des droits de l'homme, de développement social et de bonne gouvernance. Relayés par une société civile en pleine expansion (surtout en Inde), ces concepts ont fait florès durant la dernière décennie et répondent désormais à des aspirations de la population que les dirigeants ne peuvent ignorer.

C'est pourquoi sur un plan strictement légal, des progrès ont été réalisés en matière de garantie des *droits de l'homme* en Asie du Sud. La classe politique, dans sa vaste majorité, y reconnaît le bien-fondé des concepts universels de protection des droits humains et les législations nationales sont globalement en conformité avec les instruments internationaux. La

---

<sup>4</sup> Il serait vain de vouloir nommer tous les "*National Liberation Fronts*" ou "*United Liberation Fronts*" actifs dans l'est de l'Inde. Parmi les plus importants en nombre, on relèvera néanmoins le *United Liberation Front of Assam* (ULFA).

Constitution du Bangladesh par exemple, est parfaitement moderne. Pour autant, la mise en œuvre et l'application de la législation en matière de droits de l'homme laisse encore beaucoup à désirer et la situation demeure très préoccupante à l'échelle régionale. De façon globale, on relèvera notamment que plusieurs Etats du sous-continent (Inde, Sri Lanka, Népal) se sont dotés de POTA (*Prevention of Terrorism Acts*) qui autorisent des restrictions importantes aux droits fondamentaux pour lutter contre le terrorisme. Dans ce cadre, les violences policières sont légion et les conditions de détention dans les prisons préoccupantes. De la même façon, nombreux sont ceux (Bangladesh, Bhoutan, Pakistan) chez qui la protection effective des minorités, qu'elles soient ethniques, religieuses ou sexuelles, est encore largement améliorable. A l'échelle du sous-continent, les femmes notamment font l'objet des discriminations les plus nombreuses. Dans les Etats islamiques que sont l'Afghanistan et le Pakistan ensuite, l'influence de la Charia sur les affaires sociales demeure importante et provoque, parfois, certaines violations des droits humains. Le blasphème est toujours condamné pénalement au Pakistan et les crimes d'honneur à l'encontre des femmes y bénéficient d'une large complaisance dans les instances judiciaires. Enfin, le sous-continent doit aussi gérer la question des innombrables violations des droits de l'homme par les acteurs non étatiques, notamment au Sri Lanka (LTTE) et au Népal (maoïstes). Parmi elles, la plus préoccupante demeure celle du recrutement forcé d'enfants soldats que tant les Tigres tamouls que les maoïstes népalais pratiquent allégrement et à l'encontre de laquelle les Etats n'ont que peu d'emprise. De façon plus ponctuelle, force est d'admettre que des différences importantes existent à l'intérieur du sous-continent : alors que le Sri Lanka, par exemple, a réalisé de gros progrès depuis l'entrée en vigueur du cessez-le-feu de février 2002, la situation des droits de l'homme au Népal s'est quant à elle considérablement détériorée depuis la reprise des hostilités en août 2003 et pratiquement plus aucune liberté fondamentale n'y est garantie (droit à la vie, à l'intégrité corporelle, à la propriété, à un procès équitable, etc.).

## Développement social

Un développement social accéléré en Asie du Sud contribuerait sans doute grandement à la résolution des nombreux conflits de la région. Or, l'Asie du Sud a réalisé quelques progrès dans ce domaine au cours de ces dernières années. Les récents événements internationaux y ont partiellement contribué en créant des conditions cadres plus favorables en Afghanistan par exemple (chute du régime taliban) ou au Sri Lanka (cessez-le-feu). Pour autant, l'Asie du Sud demeure une des régions du monde parmi les moins bien loties. Plus de 40% de ses quelque 1,4 milliards d'habitants vivent avec moins de 1 USD par jour ; ce qui signifie que la région abrite une bonne moitié des personnes de la planète vivant dans la pauvreté selon la définition qu'en donnent les Nations Unies. En ce sens, le sous-continent indien constitue un enjeu central dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement auxquels l'ensemble de la communauté internationale a souscrit et dont le premier vise à réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici à 2015. La permanence de poches de pauvreté dans la région est intimement liée à ses performances en termes de développement humain. Pour l'année 2003, sur 175 pays passés en revue par le PNUD pour établir son IDH (Indicateur de développement humain), l'Afghanistan sortait purement et simplement des statistiques, tandis que cinq des sept pays de la SAARC se situaient au-delà de la 125<sup>ème</sup> place<sup>5</sup>. Sur le front de l'éducation, le taux d'alphabétisation global des adultes de plus de quinze ans en Asie du Sud avoisine, en moyenne régionale, les 49%, soit un résultat moins élevé qu'en Afrique subsaharienne (57%) ou dans le monde arabe (59%). Bien sûr, des écarts importants existent entre pays de la région et le Sri Lanka et les Maldives affichent des résultats nettement supérieurs (95%). Il n'en demeure pas moins que sur un plan global et depuis 1970, l'Asie du Sud a progressé sur la voie de l'alphabétisation à un rythme deux fois moins rapide que les autres régions défavorisées du globe. Les chiffres et les proportions sont plus parlants encore lorsqu'on les ramène aux seules femmes du sous-continent, dont 56% sont illettrées. La pandé-

---

<sup>5</sup> Pakistan 144<sup>ème</sup> rang; Népal 143<sup>ème</sup>; Bangladesh 139<sup>ème</sup>; Bhoutan 136<sup>ème</sup>; Inde 127<sup>ème</sup>; Sri Lanka 99<sup>ème</sup> Maldives 86<sup>ème</sup>

mie du sida enfin, dont l'Asie du Sud commence à percevoir toute l'ampleur, ne contribue pas à améliorer une situation sanitaire globalement préoccupante. A titre d'exemple, relevons que la région compte pour 1/3 de l'ensemble des morts en couches de la planète tandis qu'on estime que la moitié des enfants de moins de cinq ans y souffrent de malnutrition.

Cette situation sociale précaire a conduit les pays donateurs *d'aide publique au développement* (APD) à passablement choyer l'Asie du Sud. Historiquement, l'APD a joué un rôle considérable dans l'évolution de la région. Pour preuve, le cumul de l'aide depuis les années 1950 atteint près de 170 milliards USD dont environ 110 milliards par des canaux bilatéraux et 60 milliards au travers d'organisations multilatérales (essentiellement la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement). Aujourd'hui, la région présente une double figure. Pour ce qui concerne l'Inde, il n'est plus tabou de se poser la question de savoir si le pays a encore besoin de l'aide au développement. Constatant une croissance record de 7.4% en 2003 et des réserves de change de 150 milliards USD à la fin 2004, les autorités indiennes elles-mêmes semblent considérer que la donne a changé et ont annoncé en 2003 leur souhait de cesser tout programme bilatéral de développement en dessous d'un montant significatif. Dans le reste du sous-continent par contre, les derniers *National Development Forums* ont confirmé à l'inverse le rôle central de l'assistance dans la réalisation des politiques publiques, comme par exemple au Pakistan, au Népal ou au Bangladesh ; sans compter les 8 milliards USD promis à l'Afghanistan à l'occasion de la Conférence de Berlin d'avril 2004 et qui représentent la moitié de l'investissement du pays pour les dix prochaines années.

Aujourd'hui encore, et à l'échelle du sous-continent, 8 à 10 milliards USD d'aide au développement sont annoncés chaque année, soit davantage que les investissements étrangers directs. Certes, cette somme ne représente guère que 1% du PIB cumulé de la région, ce qui peut paraître faible en regard des Objectifs du Millénaire pour le Développement. On ne saurait toutefois sous-estimer cet apport monétaire pour deux raisons: sa valeur incitative dans la définition des moyens efficaces de réduire la pauvreté; et leur concentration croissante dans le domaine des infrastructures sociales et physiques peu attractives pour les financements privés.

## **Développement économique**

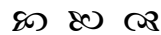
Depuis la libéralisation de l'économie indienne à partir de 1991, tous les pays d'Asie du Sud poursuivent une *politique économique libérale*. A l'exception de l'Afghanistan, ils sont tous membres de l'OMC (le Népal y a accédé en avril 2004) ou en passe de le devenir pour ce qui est du Bhoutan. Malgré ces options économiques clairement définies et au regard de leur population, les pays de la SAARC tiennent encore une place minime dans l'économie mondiale avec à peine 2% du PIB planétaire et seulement 1% du commerce mondial. Sur le front des investissements étrangers également, l'attractivité de l'Asie du Sud est encore très limitée. Son instabilité et son déficit d'image retiennent aujourd'hui encore bon nombre d'investisseurs occidentaux. C'est que les obstacles au commerce et à l'investissement ne manquent pas dans la région. Parmi les principaux, on relèvera le manque d'infrastructures, la relative cherté du capital, la lourdeur de la bureaucratie, la lenteur du système judiciaire et la rigidité des lois sur le travail ou encore la corruption, largement répandue dans les milieux d'affaire. Bien sûr, les gouvernements sont conscients de ces problématiques et certains progrès ont été réalisés au cours des dernières années.

C'est pourquoi cette situation ne devrait pas perdurer et il fait peu de doute que l'Asie du Sud représentera, dans deux décennies, une des régions du monde les plus dynamiques au plan économique. D'ores et déjà, les pays du sous-continent connaissent des taux de croissance de leur produit intérieur propres à transformer les bases de leurs économies en une dizaine d'années. En 2003, l'Inde a enregistré un taux de croissance de 7,4% et le Pakistan de 5,1%. Sur un plan général, l'économie indienne figure désormais régulièrement parmi celles qui croissent le plus rapidement au monde entraînant avec elle l'ensemble de ses voisins.

L'Inde constitue en effet le principal partenaire économique de la plupart des pays du sous-continent.

Ainsi, la question cruciale pour la région aujourd'hui est celle de savoir si l'Inde sera en mesure de maintenir le rythme de sa croissance économique sur le long terme. Pour ce faire, les réformes en cours doivent impérativement être maintenues, notamment dans le domaine fiscal (l'Inde continue d'afficher un déficit budgétaire de l'ordre de 10% du PIB). Mais dans le même temps, l'Inde possède des atouts considérables qui l'autorisent à regarder l'avenir avec confiance. Elle peut notamment compter sur une classe d'entrepreneurs de haut niveau qui s'engage pleinement et qui a le sens des affaires. Elle dispose par ailleurs d'une base scientifique et technique solide et de très haute qualité. Certains résultats sont déjà là pour le prouver si l'on considère, outre le secteur des nouvelles technologies dans lequel l'Inde est désormais leader mondial, le secteur pharmaceutique ou celui de l'automobile et de ses composants. Autre exemple, en quelques années seulement, le secteur indien de l'acier est devenu un des plus compétitifs du monde tandis que celui des textiles est en passe de se moderniser pleinement.

Au plan social enfin, les performances économiques de l'Inde ont autorisé l'émergence d'une nouvelle classe de consommateurs. Cette dernière, qui s'est beaucoup agrandie avec le développement accéléré des services et de la sous-traitance informatique (65% de croissance dans ce secteur en 2002), profite du crédit bon marché pour acheter voitures, télévisions, montres et autres téléphones mobiles, dopant ainsi la consommation et les importations (augmentation de 11,8% prévue pour 2004).



# L'Asie du Sud-Est

---

Pierre HAGMANN \*

## Une région carrefour

Lieu de passage entre deux grands océans, "angle de l'Asie" entre l'Extrême-Orient et l'Asie du Sud, les influences extérieures sont à l'œuvre depuis toujours dans la région du sud-est asiatique qui, au sens contemporain, regroupe les pays suivants : Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

### *Carrefour des civilisations*

La vocation de carrefour de cette région a pris sa première dimension avec la rencontre sur place de l'influence de deux grandes civilisations du continent, celle de l'Inde et celle de la Chine qui ont, durant des siècles, pénétré et marqué l'Asie. Souvent plus récente, la forte présence de minorités indiennes et chinoises dans les différents pays de la région reproduit ces expansions anciennes.

### *Carrefour des religions*

L'Asie du Sud-Est se retrouve à la croisée des grandes religions. Le Bouddhisme est présent en Thaïlande, au Myanmar, au Laos, au Cambodge et au Vietnam. L'Islam est majoritaire en Indonésie (87% de la population), en Malaisie (60%) et au Brunei; le christianisme aux Philippines (85%) et faiblement au Vietnam.

### *Carrefour des colonisations*

A partir du XV<sup>ème</sup> siècle, tous les Européens ou presque se sont donné rendez-vous sur place: Espagnols, Portugais, Hollandais, Anglais, Français et Américains ont planté leur drapeaux sur les différents territoires de la région.

### *Carrefour de la Guerre froide*

L'Asie du Sud-Est a été un front clé du conflit idéologique et militaire de la Guerre froide.

## Une région hétérogène

Lieu de métissages, l'Asie du Sud-Est recouvre un espace qui se distingue avant tout par son hétérogénéité. Son histoire, sa diversité géographique, ethnique, religieuse et culturelle en font une mosaïque complexe.

### *Systèmes économiques*

Sur le plan des systèmes économiques et des degrés d'ouverture au commerce international, la pluralité prévaut entre les dix Etats de la région: pour Singapour, une économie de marché saine et spécialisée dans le secteur tertiaire, ouverte au libre-échange; pour la Thaïlande, la

---

\* Collaborateur scientifique de la Division politique II (Asie/Océanie) du DFAE

Malaisie et les Philippines, une économie de marché tournée vers l'exportation mais relativement protectionniste; pour l'Indonésie, une économie de marché déséquilibrée et fragilisée; une économie en transition ("économie socialiste de marché") s'intégrant peu à peu au commerce international pour le Vietnam et, dans une moindre mesure, le Laos; enfin, une économie en partie nationalisée, essentiellement agricole et sinistrée pour le Myanmar.

#### *Stades de développement*

Chacune de ces entités connaît un stade de développement différent: des zones très riches comme Singapour ou le Sultanat pétrolier du Brunei, en essor tel la Thaïlande et la Malaisie, côtoient les pays les plus pauvres de la planète tels le Cambodge, le Laos, ou encore le Myanmar. On vit en moyenne 25 ans de plus à Singapour qu'au Laos<sup>6</sup>.

#### *Systèmes politiques*

Sur le plan des systèmes politiques enfin, un large éventail est représenté: une dictature militaire fermée au monde au Myanmar; un régime autoritaire se réclamant du communisme au Vietnam et au Laos; des monarchies qui forment une gamme étendue depuis le régime constitutionnel ancestral de la Thaïlande jusqu'à celui du Cambodge restauré, en passant par la monarchie élective de Malaisie et le Sultanat du Brunei; des républiques plus ou moins présidentielles (une démocratie limitée à Singapour, des démocraties fragiles aux Philippines et en Indonésie).

### **Une communauté de destin ?**

L'Asie du Sud-Est présente néanmoins une certaine communauté de destin permettant d'effectuer des recoupements au sein de cet espace géographique:

#### *Le facteur historique*

Les pays de l'Asie du Sud-Est ont, à l'exception du royaume de Thaïlande officiant alors comme Etat-tampon, tous été colonisés par les puissances occidentales. La péninsule indochinoise, dominée par les Français dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, faisait face aux possessions de l'Empire anglais (Myanmar, Singapour, Malaisie). L'Indonésie était sous domination hollandaise depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle. Quant aux Philippines, en mains espagnoles jusqu'en 1898, elles ont ensuite connu la domination américaine. Durant la seconde guerre mondiale, cette configuration coloniale a été fragilisée par l'expansionnisme nippon. Le retrait des troupes japonaises dès 1945, parallèlement au retour des anciennes administrations coloniales, a permis un renforcement de la présence des Etats-Unis dans la région et a marqué le début du douloureux processus d'indépendance qui s'est achevé en 1984 avec l'indépendance du Brunei et, en 2002, avec celle du Timor Oriental.

L'Asie du Sud-Est a été un front de l'antagonisme idéologique et militaire Est-Ouest. Le terrible conflit vietnamien (1946-1954 puis 1965-1975), débuté comme guerre d'indépendance, s'est progressivement mué en "point chaud" de la guerre froide en Asie, à côté du conflit coréen (1950-1953). L'instauration de la gigantesque Chine communiste dès 1949 au nord de la péninsule a contribué de manière déterminante à cette dynamique. A la suite de la défaite française en 1954, l'alliance militaire de l'OTASE (Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est)<sup>7</sup>, regroupant les pays non communistes de l'Asie du Sud-Est, s'est constituée sous l'égide américaine, avec pour objectif de contenir la progression de la "marée rouge". C'est dans la même logique de "containment" que l'ASEAN<sup>8</sup> a été fondée en 1967. Les mouvements et guérillas communistes ont été en parallèle brutalement réprimés dans ces pays autoritaires durant les années 60 (près de 500'000 morts en Indonésie en 1965). Dès 1975, ce sont le Vietnam

<sup>6</sup> Espérance de vie de 54 ans au Laos contre 79 pour la Ville-Etat.

<sup>7</sup> L'OTASE (1954-1977), ou SEATO en anglais, a regroupé dans une alliance militaire les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Thaïlande, les Philippines, le Pakistan, la France et la Grande-Bretagne. Le retrait américain du Vietnam et les victoires communistes en Indochine ont fait perdre sa raison d'être à l'alliance, qui a été dissoute par consentement mutuel le 30 juin 1977.

<sup>8</sup> Les cinq pays fondateurs sont la Thaïlande, Singapour, la Malaisie, l'Indonésie et les Philippines.



réunifié et le Laos soutenus par l'URSS, ainsi que le Cambodge soutenu par Pékin, qui ont basculé dans le camp communiste. Face à cette Indochine rouge, bientôt déchirée par le conflit sino-vietnamien (1979) et surtout vietnamo-cambodgien (1978-1989), l'ASEAN, disposée en arc de cercle autour de la zone de conflit, a fait office de cordon sanitaire. Le principal ciment de l'ASEAN a alors été son opposition à l'intervention militaire vietnamienne au Cambodge.

Depuis l'effondrement du bloc de l'Est, en 1990, et l'implosion du communisme soviétique, la région est entrée dans une nouvelle dynamique d'intégration régionale. L'élargissement de l'ASEAN au Vietnam en 1995, ainsi qu'au Laos, au Cambodge et au Myanmar en 1997 donne la mesure du tournant engagé: en acceptant dans ses rangs des pays qui sont toujours dirigés par un parti communiste, l'ASEAN a tiré un trait sur l'époque de la Guerre froide en Asie et a donné une unité nouvelle à l'Asie du Sud-Est.

#### *Le facteur d'identité nationale*

Cette régionalisation n'empêche pas que, durant les soixante dernières années, un fort sentiment identitaire nationale s'est forgé dans les différents pays du sud-est asiatique, qui tous ont accédé à leur souveraineté après une longue période coloniale (Pancasila en Indonésie, idéologie du progrès en Malaisie, conscience "singapourienne" dans l'île-Etat, etc.). Ce sentiment national se nourrit à différentes sources (pages héroïques du passé précolonial, accomplissements économiques réalisés par les pays, etc.).

#### *Le facteur politico-économique*

On pourrait parler d'un modèle asiatique de développement économique. La Banque mondiale n'a pas hésité à parler de «miracle asiatique» (1993) à propos des extraordinaires performances enregistrées par la région. La course à la croissance, à laquelle ces pays se sont livrés, a été pilotée par des régimes autoritaires et entrepreneurs s'appuyant sur une oligarchie financière. Cette stratégie dirigiste a été lancée par le Japon qui a entraîné dans son sillage les autres pays de la région<sup>9</sup>. Elle implique une production essentiellement tournée vers l'exportation, une certaine dépendance envers les IED (investissements étrangers directs), un degré élevé de protection des industries nationales et une remontée graduelle des chaînes de production<sup>10</sup>. Ce modèle que l'on retrouve essentiellement à Singapour, en Malaisie, en Thaïlande, en Indonésie, aux Philippines et aussi désormais dans le Vietnam des réformes, a entraîné dans ces pays à des degrés divers une réduction de la pauvreté. Après avoir connu le décollage économique et continuant à partager un certain destin économique commun, les pays de la région, ont, à partir de 1997, tous été frappés par la crise asiatique qui s'est abattue et a déstabilisé l'ensemble de la région. Cependant, la plupart de ces pays ont réussi à se redresser rapidement, bénéficiant notamment de la croissance économique importante de la Chine et des Etats-Unis.

#### *Le facteur sociopolitique*

En Asie, l'Etat est un fait séculaire. Une tradition d'organisation sociale verticale y est ancrée, couplée d'une forte conception de la solidarité de groupe. Une vision patriarcale et nationaliste de la société est partagée par les élites sociopolitiques, marquée par une conception autoritaire de l'Etat. Dans ce cadre, les ingérences sont conçues comme des facteurs limitant l'autorité de l'Etat et donc intolérables. La doctrine confucianiste, dont le récent discours sur les valeurs asiatiques initié par Singapour se réclame, est utilisée pour légitimer ce système. D'autre part, l'idéologie propagée par certains groupes islamistes est devenue un facteur important dans cette région où l'Islam est très présent (Indonésie, Malaisie, Brunei, Thaïlande, Philippines), engendrant depuis peu une réelle prise de conscience au sein des gouverne-

<sup>9</sup> En Asie, pour différencier les deux vagues successives de décollages économiques, on distingue en général les quatre dragons (la Corée du Sud, Taiwan et Hong Kong et Singapour) des cinq tigres (la Chine, la Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie et le Vietnam), qui n'ont connu leur développement que plus récemment.

<sup>10</sup> La remontée graduelle des chaînes de production est le résultat d'une maîtrise croissante des savoir-faire technologiques permettant de passer d'une production à forte densité en main-d'œuvre (ex: industrie lourde) à une production à forte densité en capital (services, etc.).

ments; en particulier depuis les événements du 11 septembre 2001 et l'attentat sur l'île de Bali en octobre 2002.

## **Démocratie / Etat de droit / Droits de l'homme**

Ces notions sont arrivées en Asie dans les bagages des puissances occidentales. Elles ont acquis une signification propre au contexte régional asiatique grâce au discours de certaines élites asiatiques dans les années 80-90 sur les «valeurs asiatiques»<sup>11</sup> expliquant le succès économique de la région. Le message principal de cette idéologie visant à légitimer les régimes autoritaires en place est que le bien-être de la société passe avant tout par la stabilité sociale. L'Etat se fait ainsi promoteur d'une vision morale de l'ordre social, s'appuyant sur les valeurs familiales et le respect de l'autorité. Dans cette vision, les droits appartiennent au corps social et les devoirs à la personne. Les valeurs asiatiques s'inscrivent en faux contre les droits de l'homme, dénoncés comme production de la culture individualiste et de la décadence morale de l'Occident. Ce relativisme culturel et la pertinence de ces valeurs ont été mis à mal par la crise financière de 97-98 qui a révélé les faiblesses structurelles du soi-disant «miracle asiatique».

### *Démocratie*

Le sud-est asiatique, longtemps marqué par l'autoritarisme, a connu récemment une progression de la démocratie : les anciennes dictatures philippine (1986) et indonésienne (1998) sont devenues plus ou moins démocratiques, de même que la Thaïlande (premières élections générale en 2001) et la Malaisie. Au Cambodge, un processus de démocratisation est en cours. Ce mouvement n'a pourtant pas encore atteint tous les pays. Ainsi, le Myanmar demeure dirigé depuis des décennies par un régime militaire qui réprime tout velléité de réformes politiques. Quant au Vietnam et au Laos, ils constituent, avec la Chine et la Corée du Nord, les bastions d'un communisme asiatique renouvelé ayant survécu à l'effondrement de l'URSS. Le régime absolutiste du Sultanat du Brunei, ainsi que le régime singapourien dominé par un clan familial (certains parlent à leur propos de "pluralisme limité"), n'offrent également que peu d'espace à l'épanouissement démocratique.

### *Etat de droit*

L'Etat de droit n'existe pas au Myanmar. Il est en germe au Vietnam et au Laos. De manière générale, la pauvreté et la corruption massives font partie du paysage du Sud-Est asiatique et minent le fonctionnement de l'Etat de droit (ex: Cambodge, Philippines). Dans ce contexte, il est à relever que la crise asiatique a contribué, en mettant en évidence le besoin impérieux de réformes conséquentes, à l'amélioration de la transparence et de la bonne gestion des affaires publiques. D'autre part, pour bénéficier des programmes de sauvetage des organismes internationaux, les pays concernés ont dû accepter, à titre de conditionnalité, d'effectuer des restructurations institutionnelles plus ou moins pertinentes.

### *Droits de l'homme*

La situation des droits de l'homme est particulièrement critique au Vietnam, au Laos ainsi qu'au Brunei. Elle est désastreuse au Myanmar (camps de travail forcé, etc.). Les libertés fondamentales – expression, information, organisation – sont bafouées dans ces pays. La situation des droits de l'homme n'est guère satisfaisante en Malaisie et à Singapour, et est préoccupante dans les zones de conflit en Indonésie. Il est à souligner que Singapour constitue un exemple frappant d'un pays développé où un Etat de droit existe sans pour autant que le système politique soit démocratique ni que les droits de l'homme soient appliqués. Enfin, notons que la peine de mort est pratiquée dans l'ensemble de la région. Cependant, la dernière décennie a connu le développement d'une prise de conscience chez les élites de l'importance des droits de l'homme et de la nécessité de les appliquer.

---

<sup>11</sup> Le discours sur les valeurs asiatiques a été essentiellement développé dans les années 80 par la Malaisie (version islamique avec Mahathir) et Singapour (version confucianiste avec Lee Kwan Yew).

## Une région source d'instabilités

La guerre froide en Asie est terminée. Les diverses rivalités interétatiques semblent être reléguées à l'arrière-plan par les dynamiques de coopération régionale (ASEAN) et de développement économique. Les contentieux frontaliers les plus sensibles se situent en Mer de Chine méridionale: il s'agit des îles Paracels<sup>12</sup> et des îles Spartley<sup>13</sup>, dont la possession revêt une haute importance stratégique (ressources pétrolières et, surtout, contrôle des lignes maritimes). Toutefois, le risque de conflit interétatique en Asie du Sud-Est demeure faible. La militarisation de l'Asie du Sud-Est est ainsi moins poussée que celle de l'Extrême-Orient ou de l'Asie du Sud, où les menaces de conflits armés sont plus grandes. Contrairement à ses deux voisines, cette région n'abrite pas de puissance nucléaire.

Les instabilités produites par l'Asie du Sud-Est sont avant tout d'ordre domestique : faiblesses institutionnelles (coup d'état, blocage politique), terrorisme islamiste, mouvements séparatistes, conflits interethniques et interreligieux, guérillas (communiste, minorités ethniques), insurrections armées, pouvoir des militaires, violation des droits de l'homme, corruption, criminalité, pollution, épidémies.

### *L'Indonésie*

Avec plus de 220 millions d'habitants répartis sur 1.9 million de km<sup>2</sup> et trois fuseaux horaires, l'Indonésie se disperse en plus de 13'000 îles. Il s'agit là du premier pays musulman (87% de la population) du monde. Dans ce poids lourd de l'Asie du Sud-Est, l'armée, malgré son retrait en 2004 du Parlement, demeure un acteur majeur de la vie politique du pays, et la violence d'Etat est toujours bien présente. Travaillé par des forces centrifuges, le pays fait face à des velléités d'indépendance chroniques réprimées militairement de manière brutale (Timor Oriental jusqu'en 1999, Aceh, Irian Jaya), à des tensions interethniques (Kalimantan) ou encore interreligieuses (Moluques et Sulawesi-Centre), sources de fréquents affrontements armés. 2004 a été une année électorale cruciale pour cette jeune démocratie. Les récentes élections parlementaires et présidentielles ont été les deuxièmes depuis la fin des 32 années de règne autocratique de Suharto (1998).

### *Les Philippines*

Autre archipel de plus de 7'000 îles, Les Philippines constituent un autre foyer d'instabilités. La fragilité des institutions politiques du pays (coup d'Etat militaire avorté en juillet 2003), les fortes inégalités sociales, la gangrène de la corruption, le problème lancinant du mouvement séparatiste de la minorité musulmane au sud (île de Mindanao, conflit important entre le Moro Islamic Liberation Front -MILF et le gouvernement) affecte gravement la stabilité des Philippines depuis des décennies. La rébellion communiste n'y est pas morte non plus: la NPA (New People's Army, d'obédience communiste), désormais classée comme organisation "terroriste", opère encore dans tout le pays.

### *Le Myanmar*

Le virage démocratique raté de 1988-90 par une junte militaire intransigeante, le népotisme, l'opacité et la corruption d'un régime incapable de rétablir la confiance, la mauvaise gestion politico-économique qui a entraîné cet ancien joyau de l'Empire britannique dans une spirale de violence et de pauvreté, la répression des minorités ethniques, différents mouvements de guérillas, et, enfin, la production d'opium, sont autant de facteurs d'instabilités que génère ce pays. Figé dans son militarisme, plongé dans une crise humanitaire, le Myanmar fait figure de témoin d'un passé révolu dans un paysage régional en développement économique. Sous forte pression internationale (ex: sanctions américaines, de l'UE, etc.), Yangon a pris en 2003 l'engagement de réformes politiques et constitutionnelles supposées mettre le pays sur les rails d'une transition (adoption d'une «road map»). A la fin de la même année, la Thaïlande a accueilli un forum international, le «Bangkok Process», destiné à permettre à la junte de pré-

---

<sup>12</sup> Îles que se disputent Pékin et Hanoi.

<sup>13</sup> Îles que se disputent la Chine, le Vietnam, les Philippines, la Malaisie et le Brunei.

senter à la communauté internationale le plan de ses réformes. Pour l'heure néanmoins, le calendrier de la mise en œuvre de la «road map», la volonté annoncée du régime de convoquer une Assemblée constituante ainsi que la poursuite du «Bangkok Process» demeurent incertains.

### *Le Cambodge*

Suite au retrait des troupes vietnamiennes en 1989, le pays a enfin renoué avec la paix en 1991 par l'accord de Paris. Exsangue suite à 20 années de guerre, marqué par le génocide des khmers rouges (1975-79), le Cambodge s'aventure péniblement dans un processus de démocratisation. Rongé par la pauvreté, la corruption, la criminalité, le Sida, largement dépendant de l'aide internationale, le pays se stabilise avec difficulté. Depuis les élections de juillet 2003, le Cambodge est plongé dans une crise politique. Cependant, une coalition permettant la constitution d'un gouvernement vient d'être formée, si bien qu'une lente reprise de l'activité des institutions a été entamée: il en est ainsi de la Constitution, avec l'aide de l'ONU, d'un Tribunal afin de juger les crimes des Khmers rouges, de la ratification de l'adhésion à l'OMC, etc. Le Cambodge, tout comme le Laos, demeure un Etat fragile, pauvre, faiblement peuplé, situé au carrefour des influences concurrentes de ses deux grands voisins, la Thaïlande et le Vietnam.

### *Le terrorisme*

Les deux pays musulmans que sont l'Indonésie et la Malaisie<sup>14</sup>, ainsi que, dans une moindre mesure, les Philippines, sont considérés comme des foyers pour les organisations terroristes islamistes du type Al-Qaïda. Depuis les attentats du 11 septembre et la montée en puissance de l'activisme de différents groupes islamistes, un climat d'insécurité régionale nuisible au développement économique (industrie touristique, investissements étrangers) est palpable en Asie du Sud-Est. Le déclenchement de la guerre d'Irak en 2003 n'a fait qu'exacerber ce sentiment. En Malaisie et à Singapour, les autorités ont enregistré un certain succès dans leurs efforts de lutte contre les cellules terroristes islamistes (arrestations, complots d'attentats déjoués). L'attentat meurtrier de Bali revendiqué par Jamaah Islamiyah<sup>15</sup> de 2002 a forcé les autorités indonésiennes à agir également contre le terrorisme (procès des responsables, loi anti-terroriste, mise à l'écart de la scène politique intérieure des mouvements islamiques fondamentalistes). La population du sud des Philippines est en majorité de confession musulmane dans un pays peuplé à 85% de catholiques. Cette région du pays est confrontée à la violence d'organisations islamistes dont les buts semblent toutefois plus indépendantistes (mouvement séparatiste du MILF), voire mafieux (petit groupe extrémiste Abu Sayyaf spécialisé dans les enlèvements) que religieux. La Thaïlande, pays majoritairement bouddhiste, qui abrite au Sud de son territoire une minorité musulmane, connaît pareillement depuis 2004 la résurgence de conflits entre islamistes et forces de l'ordre.

En dépit de l'arrestation de plus de 200 terroristes depuis le 11 septembre, de nombreuses cellules clandestines demeurent actives en Asie du Sud-Est. La menace terroriste est donc loin de s'y être estompée. L'ASEAN a commencé à mener la lutte contre ce fléau sur un plan régional depuis 1997<sup>16</sup>. Depuis, la coopération s'est intensifiée et élargie : relevons ainsi qu'en janvier 2004 a eu lieu à Bangkok le premier sommet ministériel ASEAN + 3 sur le crime transnational (AMMTC+3)<sup>17</sup>. Le Vietnam accueillera la seconde édition de l'AMMTC+3 en 2005.

---

<sup>14</sup> Dans la fédération malaisienne, des Etats (le Kelantan et le Terengganu) optent pour des modes de gouvernement proche de la loi islamique, la charia.

<sup>15</sup> Réseau islamiste à forte composante indonésienne et lié à Al-Qaïda, qui tient le rôle de coordinateur central pour les groupes radicaux au sein de l'Asie du Sud-Est. L'objectif de la *Jamaah Islamiyah* est notamment de créer un Etat islamique regroupant l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, le Brunei, le sud de la Thaïlande et le sud des Philippines.

<sup>16</sup> Le premier sommet de l'ASEAN consacré au crime transnational s'est tenu en 1997 à Manille. Source: ASEAN.

<sup>17</sup> AMMTC pour ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime.

### *Les minorités ethniques*

Elles sont légion en Asie du Sud-Est. De manière générale très mal intégrées, leurs droits ne sont pas respectés. Des revendications les poussent à entrer en guérilla (les Hmong au Laos, les Karen ou les Shan au Myanmar, etc.) ou à se révolter sporadiquement (minorités ethniques au Vietnam).

### *Le Triangle d'or*

Situé dans une région montagneuse aux confins du Myanmar, de la Thaïlande, du Laos, et de la Chine, la production d'opium du triangle d'or est passée de 80 tonnes en 1945 à 2'500 tonnes en 1994, permettant de fabriquer la moitié de l'héroïne consommée dans le monde. Le Cambodge n'est pas épargné par cette activité transnationale. La Thaïlande s'est notamment distinguée en 2003 par ses campagnes anti-drogue musclées et controversées durant lesquelles 2'000 personnes ont été sommairement exécutées. Mentionnons enfin quatre facteurs transversaux d'instabilités.

### *L'insécurité économique*

La région ne s'est pas encore entièrement relevée de la crise asiatique. Des pays comme l'Indonésie connaissent ainsi un fort taux de chômage qui paralyse une population jeune.

### *Le risque sanitaire*

L'Asie du Sud-Est, comme l'Extrême-Orient, est un foyer d'épidémies qui menacent le développement économique de la région: SRAS, grippe aviaire, fièvre dengue, etc. La pandémie du Sida fait des ravages dans la région.

### *L'évolution démographique*

L'Asie du Sud-Est est composée d'Etats très densément peuplés qui connaissent une dynamique de forte croissance démographique. Ces pays sont constitués d'une population essentiellement jeune. Conjuguée aux situations économiques de chaque pays, cette tendance pourrait annoncer de futurs courants migratoires (notamment vers l'Extrême-Orient) et, à terme, poser d'importants défis à la reprise économique ainsi qu'à la stabilité politique.

### *La corruption et la criminalité*

Endémiques en Asie du Sud-Est, ces phénomènes nuisent au développement des pays (trafic de drogue, trafic d'êtres humains, travail forcé, contrebande d'armes, piraterie, etc.).

## **Architecture et intégration régionale**

L'Asie du Sud-Est est le centre d'une dynamique de régionalisation unique en Asie. Au cœur de ce processus, l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN)<sup>18</sup>. L'ASEAN a pour vocation la paix, la stabilité et la prospérité des nations de l'Asie du Sud-Est. Elle regroupe désormais dix pays, soit plus de 540 millions de personnes. Créée durant la Guerre froide, l'ASEAN a dépassé depuis ce clivage idéologique pour devenir le dénominateur commun de toute la région.

Les activités de l'ASEAN se déploient dans les domaines de la coopération politique, sécuritaire, et économique. Elles prennent forme sous différentes structures, dont les principales sont:

- Les Sommets<sup>19</sup>, organe clé de l'Association ;

---

<sup>18</sup> Sont devenus membres de l'ASEAN en 1967 la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et l'Indonésie, en 1984 le Brunei, en 1995 le Vietnam, en 1997 le Laos, le Myanmar et en 1999 le Cambodge.

<sup>19</sup> Le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement est l'organe politique suprême, mais n'est organisé qu'à intervalle de temps inégal. Le premier sommet a eu lieu à Bali en 1976. Le neuvième sommet a eu lieu au même endroit en automne 2003. La réunion des ministres des affaires étrangères est l'autre charpente politique de l'Association : se réunissant tous les ans, c'est le pivot de l'ASEAN. Installé à Djakarta, le Secrétariat, organisme

- L'ASEAN Regional Forum (ARF)<sup>20</sup>, mis sur pied en 1994 et qui est le principal forum pour la sécurité en Asie ; dans le domaine de la sécurité, notons aussi le Traité d'amitié et de coopération (TAC) en Asie du Sud-Est (1976), que la Chine et l'Inde ont ratifié en 2003 pour assurer "une paix permanente" dans un vaste espace regroupant désormais trois milliards d'habitants<sup>21</sup>;
- L'ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) zone de libre-échange décidée en 1992 et réalisée en 2003 (réduction des tarifs douaniers entre 0 et 5% sur 99.6% de toutes les catégories de produit du commerce intra-ASEAN entre les cinq membres fondateurs plus le Brunei)<sup>22</sup>. Lors du 9ème sommet de l'ASEAN, les dix pays se sont mis d'accord sur la création, à l'horizon 2020, d'une communauté ASEAN (accord "Bali Concord II"), basée sur trois piliers, à savoir l'ASEAN Security Community, l'ASEAN Social and Cultural Community et l'ASEAN Economic Community - sur le modèle d'intégration de l'Europe des années 60-70. L'objectif visé, en particulier par l'Asean Economic Community, est la création d'une zone de libre-échange - biens, services, investissements et capital - comprenant 500 millions de personnes, qui soit plus intégrée et stable que l'AFTA, et capable de rendre la région suffisamment indépendante et attrayante pour concurrencer la montée en puissance de la Chine et de l'Inde. Notons enfin que Singapour et la Thaïlande sont les deux acteurs qui poussent activement à une accélération de l'intégration économique de l'ASEAN.

#### *Les relations extérieures de l'ASEAN*

Soucieuse d'éviter une marginalisation, l'association tisse des liens avec les grands acteurs du système international et régional, n'hésitant pas à jouer sur les rivalités entre les uns et les autres pour trouver une assise. Ces entités ont reçu le statut de "partenaire de dialogue"<sup>23</sup> de l'ASEAN. Pour répondre aux besoins d'échanges politiques réguliers, des structures de discussion sont mises en place. Outre l'ARF, mentionnons encore l'ASEAN+3 dont l'importance va grandissante: depuis 1999, la Chine, le Japon et la Corée du Sud sont invités à participer aux sommets de l'association. L'objectif est d'impliquer une majorité de pays de la région dans des questions économiques et de sécurité. Les autres formats de rencontre sont essentiellement bilatéraux: ASEAN+Chine, ASEAN+Inde, ASEAN+Japon, ASEAN+Corée du Sud, etc.

Des projets économiques sont également lancés avec ces partenaires: mise sur pied d'une zone de libre-échange avec la Chine d'ici 2011 ; un projet semblable existe avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande; l'Inde et la Corée du Sud ont manifesté leur intérêt à un arrangement similaire; le Japon a signé en 2003 un accord de partenariat économique avec l'ASEAN (éventuelle zone de libre-échange d'ici 2012) ainsi qu'une "déclaration de Tokyo" visant la création d'une "Communauté de l'Asie de l'Est" à vocation d'abord économique. Enfin, l'ASEAN + 3 (plus de deux milliards de personnes) explore la possibilité de créer une East Asia Free Trade Zone ainsi qu'une East Asia Free Investment Area. Cet enchevêtrement de projets qui sem-

---

administratif, assure la continuité des activités de l'organisation. Dans l'ordre alphabétique à tour de rôle, le pays hôte de la conférence des Ministres des Affaires étrangères exerce la présidence de l'Association pendant un an jusqu'à la réunion suivante. Après le Brunei en 2002, le Cambodge en 2003, l'Indonésie en 2004, ce sera donc au tour du Laos d'exercer cette fonction pour 2005.

<sup>20</sup> Il regroupe 23 pays. Les 10 pays membres de l'ASEAN (Brunei, Myanmar, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam) ainsi que dix partenaires de l'ASEAN (Australie, Canada, Chine, EU, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, Russie et Etats-Unis), un observateur de l'ASEAN (la Papouasie Nouvelle-Guinée), ainsi que la Corée du Nord, la Mongolie et le Pakistan.

<sup>21</sup> Le Japon a confirmé sa volonté de ratifier également le TAC. Il avait jusqu'à présent résisté au nom du Pacte de sécurité bilatéral signé avec les Etats-Unis en 1960.

<sup>22</sup> L'AFTA entrera en vigueur pour le Vietnam en 2005, pour le Laos et le Myanmar en 2007 et pour le Cambodge en 2009. Dans le domaine économique, nous pouvons encore mentionner la convention de 1996 mettant en place une coopération industrielle AICO et celle qui instaure la zone d'investissement AIA (1998).

<sup>23</sup> Les partenaires de dialogue sont aujourd'hui au nombre de 11 : Nouvelle Zélande (1975), Australie (1977), Canada (1977), UE (1977), Etats-Unis (1977), Japon (1977), PNUD (1977), Chine (1996), Corée du Sud (1991), Inde (1995), Russie (1996).

blent parfois concurrents témoigne de l'intérêt croissant que suscite ce pôle de régionalisation qu'est l'ASEAN.

#### *Une intégration politique et économique limitée*

Depuis la date de sa création par la déclaration de Bangkok en 1967, l'ASEAN a donc beaucoup évolué. Certes, l'Association n'a pas connu le développement institutionnel de l'Europe. On ne saurait encore parler d'"Union", ni même de "Marché commun". L'hétérogénéité politique de la région, la tradition de non-ingérence dans les affaires intérieures sont autant d'obstacles à la délégation de compétences nationales à une entité supranationale. Sur le plan économique, la volonté des Etats membres pour atteindre une plus forte intégration est clairement affichée. Pourtant, les pays membres sont plus souvent concurrents que complémentaires, tant sur le plan agricole qu'industriel. Travaillant essentiellement pour l'exportation, les Etats préfèrent le plus souvent traiter directement avec leurs clients occidentaux, bilatéralement, pour protéger l'accès à leur marché<sup>24</sup>. Les fortes inégalités de développement entre les économies sont aussi un obstacle à l'émergence d'un marché unifié. Même si elle est l'architecture régionale asiatique la plus élaborée, l'intégration politico-économique de l'ASEAN demeure donc très relative. Elle consiste surtout à gérer la riche diversité de la région. L'ASEAN aura ainsi permis à ces dix pays d'Asie du Sud-Est à apprendre à vivre ensemble après des siècles d'ignorance ou de guerres et une longue période coloniale.

Enfin, outre l'ASEAN, notons encore deux tendances ayant trait aux phénomènes de régionalisation et qui touchent l'Asie du Sud-Est:

- L'existence, à l'intérieur même de la zone ASEAN, de diverses structures de coopération intra-régionale: le BIMP-EAGA (Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines East Asean Growth Area)<sup>25</sup>, la Mekong River Commission<sup>26</sup>, le Vietnam-Cambodia-Laos Development Triangle<sup>27</sup>. La coopération multilatérale impliquant des organisations internationales renforce aussi ces tendances de synergies intra-régionales: il en va ainsi du projet Greater Mekong Subregion (GMS, projet de l'ADB)<sup>28</sup>.
- Les pays du Sud-Est asiatique, en compagnie de leurs voisins, ont prudemment commencé à agir en tant que groupe dans le cadre de relations interrégionales: l'ASEM, fondé en 1996<sup>29</sup>, et l'APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), créé en 1989<sup>30</sup>, sont deux en-

---

<sup>24</sup> Les indications montrent que les échanges à l'intérieur de l'ASEAN sont encore faibles. Au début des années 2001, ils ne pèsent environ que 20% seulement du montant total des flux. Le dynamisme du commerce international de l'ASEAN est en fait marqué par l'extraversion vers les grands marchés de l'OCDE. Cette faiblesse a plusieurs raisons. En amont, elle découle d'un manque de complémentarité entre les membres de l'Association : ils produisent des marchandises similaires et sont par conséquent en situation de concurrence, d'où l'édification de protections. La faiblesse est liée aussi à la limitation du pouvoir d'achat malgré l'émergence d'une classe moyenne qui tend à consommer de plus en plus. Le commerce intra-ASEAN est avant tout le fait de réseaux d'affaires de la diaspora chinoise. Cette société émigrée fonctionne en réseau familial et dirige de petites entreprises comme de grands groupes multinationaux. Sa puissance économique est considérable : selon diverses estimations, elle contrôlerait plus du ¼ du secteur des affaires de la région.

<sup>25</sup> Créé en 1994, le but de ce groupe est de stimuler le développement régional par la réunion de capitaux, l'amélioration de l'infrastructure et la formation de la main-d'oeuvre locale dans les États membres. Le Brunei est le seul pays entièrement inclus dans cette zone. Pour l'Indonésie, les provinces de Kalimantan, de Sulawesi et de Makulu sont concernées, pour la Malaisie, celles de Sabah et Sarawak, et pour les Philippines, les îles de Mindanao.

<sup>26</sup> La *Mekong River Commission* (1995) regroupe le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam. Ces pays coopèrent dans les domaines du développement durable et de la gestion hydraulique du Mekong (navigation, pêche, énergie hydraulique, environnement, etc.).

<sup>27</sup> Coopération dans des domaines tels que les infrastructures (transports).

<sup>28</sup> Le GMS a été lancé en 1992. En font partie le Cambodge, le Laos, le Myanmar, la Thaïlande, le Vietnam et la province du Yunnan de Chine. Notons que, reconnu comme un des programmes prioritaires depuis 1994 dans le cadre du GMS, le projet de Corridor Nord-Sud vise à relier la Chine à la Thaïlande, via le Laos. Cette route partira de Chiang Rai (Thaïlande) pour aboutir à Kunming (Chine) et deviendra un des tronçons de l'autoroute en projet devant relier Pékin à Singapour.

<sup>29</sup> L'ASEM réunit les 25 pays de l'UE ainsi que les 10 pays d'Asie : Brunei, Chine, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam, plus la Chine, la Corée du sud et le Japon.

ceintes qui permettent aux pays asiatiques de rentrer en contact régulier avec les deux autres pôles de la mondialisation que sont l'UE et l'Amérique du Nord.

### **Economie : de la crise à la reprise**

L'Asie du Sud-Est, avec un PNB d'environ 620 mia USD en 2002 représente moins de 2% du PNB mondial et moins de 16% du seul PNB japonais. La région pèse économiquement environ dix fois moins lourd que l'Extrême-Orient.

Malgré les maux de la région que sont la pauvreté rampante, la corruption et la mauvaise gestion, des pays comme Singapour, la Thaïlande, la Malaisie et l'Indonésie ont été entraînés par le "miracle asiatique" dès les années 70. Ces pays ont depuis affiché des taux de croissance importants: entre 1970-1996, moyennes respectives de 8.2%, 7.5%, 7.4%, 6.8%. Le paysage sud-est asiatique en a été bouleversé : création de pôles industriels, explosion du tourisme, apparition d'une classe moyenne. Pays agricoles hier, la Malaisie et la Thaïlande se sont industrialisées, et Singapour est devenu un centre financier et commercial d'importance mondiale. Dans le courant des années 80, ça a été au tour du Vietnam d'amorcer son décollage économique. Le succès de son processus de réformes calqué sur le modèle chinois (le *doi moi*, lancé en 1986 suite à la fin de l'aide soviétique) ne se dément pas. Sorti ruiné de trente années de guerre, le pays bénéficie désormais d'une croissance qui pourrait le sortir à terme de son sous-développement : avec la Thaïlande, il affiche aujourd'hui les plus hauts taux de croissance de la région. Par contre, pour les PMA (pays les moins avancés)<sup>31</sup> de la région que sont le Cambodge, le Myanmar et le Laos, demeurés à l'écart de l'essor économique régional, les perspectives ne sont guère réjouissantes. Il faudra sans doute encore bien des années avant que les différences entre "riches" et "pauvres" de la zone Asie du Sud-Est ne s'atténuent.

En 1997, l'Asie du Sud-Est a été frappée de plein fouet par la crise asiatique. Ayant pour épice centre la Thaïlande, la crise dévastatrice s'est rapidement propagée au reste de la région. Pour beaucoup de ces "tigres asiatiques", la terrible récession qui s'ensuivit a signifié un "Grand Bond en arrière" dans le processus de développement. La Thaïlande et la Malaisie subirent en 1998 une contraction de leur PIB de respectivement 6% et 5.5%. Mais le pays le plus touché a été l'Indonésie, qui a enregistré une brutale décroissance de 14% en 1998, et de 4% en 1999. L'impact a été tel que le régime dictatorial de Jakarta a chuté. Malgré le processus démocratique qui a suivi, le pays ne s'est toujours pas complètement relevé de cette crise. Contre toute attente, la reprise économique n'a pas été trop longue à se manifester. Dès 2000, la région affichait un taux de croissance général de 6%, et de 4.8% en 2003. Même l'Indonésie renoue timidement avec des chiffres positifs (3.7% en 2002). La crise, en dévoilant la faiblesse des structures institutionnelles des économies du Sud-Est asiatique, a souligné le besoin impérieux pour les pays concernés de continuer à mettre en oeuvre un agenda de réformes ambitieux.

Les économies du Sud-Est asiatique sont fortement dépendantes des marchés extérieurs (essentiellement US, Japon, UE) où elles exportent massivement, et qui les approvisionnent en investissements étrangers directs. Ce modèle de dépendance expose le dynamisme de l'Asie du Sud-Est aux risques d'un ralentissement de l'économie mondiale. Les économies chinoise et indienne, qui absorbent désormais la grande majorité des investissements étrangers et des flux commerciaux à destination de l'Asie, représentent une autre menace pour la région. Pour la contrer, les pays de l'ASEAN doivent approfondir leur processus d'intégration éco-

---

<sup>30</sup> L'APEC réunit 22 économies: Australie, Brunei, Canada, Chili, Chine, Hong Kong, Chine, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Mexique, Nouvelle Zélande, Papouasie Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Russie, Singapour, Taiwan, Thaïlande, Etats-Unis, Vietnam.

<sup>31</sup> Classification onusienne, répertoriant 48 pays.



nomique dans le but de créer une zone économique de libre-échange suffisamment compétitive et attrayante.

### **Influences extérieures: Chine, Japon, Inde, Etats-Unis, Union européenne**

Les pays de l'Asie du Sud-Est doivent composer avec de puissants voisins qui, depuis la fin de la Guerre froide, rivalisent pour étendre leur influence sur cette zone carrefour d'une importance cruciale. Pour ne pas perdre le contrôle sur ce processus, les pays de l'ASEAN suivent une politique sur deux axes :

- Le renforcement de l'intégration régionale afin de mieux faire face aux influences économiques et politiques extérieures;
- un engagement actif vis-à-vis de ces acteurs afin de parvenir à transformer de puissants rivaux en partenaires.

#### *La Chine*

Revenue des excès du maoïsme, la Chine des réformes opère un retour en force dans la région. La politique chinoise s'est asiatisée durant les années 80, notamment à cause de la part majoritaire des Chinois d'outre-mer aux investissements en Chine et au commerce avec cette diaspora. En Asie du Sud-Est, cette dernière est forte de plus de 25 millions de personnes, dont l'intégration ne se fait pas sans difficultés<sup>32</sup>, constitue également un relais puissant du développement économique chinois en Asie du Sud-Est (Greater China). Cette influence croissante est à la fois bienvenue et redoutée. D'une part, sortie renforcée de la crise asiatique, la Chine devient un partenaire commercial et un moteur de croissance majeur pour les économies de l'ASEAN. D'autre part, en tant que nouvel atelier du monde et puissant exportateur, elle devient un concurrent qui contribue à la dégradation de leur compétitivité commerciale sur les marchés occidentaux. La Chine "détourne" la plupart des investissements étrangers qui étaient auparavant destinés à la région : les délocalisations, qui avaient nourri la croissance de ces pays, se font désormais en faveur de la Chine. Sûre de sa croissance et de ses avantages comparatifs, la Chine pousse à la création d'un espace de libre-échange avec l'ASEAN. Pékin ne cache pas ses ambitions de devenir le moteur de l'intégration asiatique et d'affirmer son statut de puissance régionale.

Sur le plan politique, la Chine multiplie ses participations aux forums de l'ASEAN. Derrière cet activisme (ex : ASEAN + 3), où l'on voit la Chine et le Japon se greffer sur la dynamique de coopération régionale de l'Asie du Sud-Est, se cache un enjeu de puissance. Ces deux poids lourds de l'Extrême-Orient ont tout intérêt à laisser se développer en Asie un régionalisme sans codes contraignants, car il favorise naturellement les plus forts. L'"offensive de charme" chinoise pour créer une zone d'influence en Asie du Sud-Est vise aussi à dissoudre l'influence américaine dans cette partie du monde.

#### *Le Japon*

Membre du camp capitaliste durant la Guerre froide, le Japon a constitué un modèle de développement économique pour les pays qui ne se sont pas aventurés sur la voie communiste. En 1970, le Japon était pratiquement deux fois plus riche et puissant que l'ensemble des autres pays d'Asie réunis, Chine et Inde compris. En 2003, il pèse encore trois fois plus que

---

<sup>32</sup> La diaspora chinoise est omniprésente en Asie du Sud-Est. Toutes les villes de la région ont leur *Chinatown*. A Singapour, les Chinois, avec plus de 3 millions de personnes représentent près de 80% de la population. En Malaisie, environ un tiers, soit 7 millions de personnes. De manière générale, la diaspora chinoise, commercialement très active et économiquement puissante, est perçue comme une menace. Cette minorité est victime de pogroms et de discriminations récurrentes. Des émeutes raciales ont éclaté en Malaisie en 1969 et, depuis, une législation de discrimination positive en faveur de la majorité malaise a été adoptée. Au Vietnam, qui abrite actuellement une communauté supérieure à 1.5 millions de personnes, de nombreux Chinois ont dû quitter précipitamment le pays en 1978. En Indonésie, la diaspora composée de 4 millions de Chinois a été victime de persécutions durant les troubles suivant la chute de Suharto en 1998. Par contre, en Thaïlande, où aucune politique coloniale n'a cherché à les distinguer, l'intégration et l'assimilation des plus de 10 millions de Chinois se sont faites sans problèmes particuliers.

l'économie chinoise, et huit fois plus que celle de la zone ASEAN. L'Asie du Sud-Est revêt une importance stratégique pour l'archipel (voies de ravitaillement maritime) et la présence économique japonaise y est massive: premier exportateur, premier investisseur (les délocalisations nippones y sont nombreuses), et premier donateur d'aide. En 1997, en pleine tourmente de la crise asiatique, le Japon a débloqué une enveloppe spéciale de 80 mia USD pour aider la région.

Sur le plan politique, la fin du face-à-face Est-Ouest a été l'occasion pour le Japon d'effectuer un recentrage de ses relations extérieures vers l'Asie, tout en ménageant ses liens privilégiés avec les Etats-Unis<sup>33</sup>. Sa participation aux différents concerts régionaux en témoigne (le premier sommet Japon-ASEAN date de 1977). Toutefois, l'activisme de la Chine, ainsi qu'à un degré moindre, de l'Inde, a mis en évidence la faiblesse économique relative de Tokyo. Enfin, relevons que le Pays du Soleil Levant doit gérer la difficile image héritée de son expansionnisme qui l'avait placé, durant la seconde Guerre mondiale, à la tête d'un empire gigantesque recouvrant l'Extrême-Orient et l'Asie du Sud-Est. L'occupation japonaise en Asie du Sud-Est (à l'exception de leur allié d'alors, la Thaïlande) a certes été de courte durée et moins mal vécue qu'en Extrême-Orient, mais les rancoeurs sont tenaces.

### *L'Inde*

Depuis le début des années 90, la plus grande démocratie du monde revient progressivement en Asie du Sud-Est où, contrairement à la Chine, elle n'avait jusqu'alors jamais vraiment cherché à exercer une politique d'influence. Cette nouvelle politique du Look East s'explique tant à cause de l'évolution intérieure du pays vers une politique économique moins bureaucratique que par l'effet de l'effondrement de ses alliances de l'époque de la Guerre froide. L'Inde a rétabli de bons rapports avec la Chine. Elle est devenue un partenaire de dialogue de l'ASEAN depuis 1995 et elle milite pour être admise dans l'APEC. L'Inde a été admise à l'ARF et a créé en 2000 la *Mekong-Ganga Cooperation*<sup>34</sup> avec comme objectif de se ménager un accès privilégié à la région. En 2002, le premier sommet de l'ASEAN avec l'Inde a eu lieu. L'intention de l'Inde est en partie de contrebalancer la forte présence chinoise dans cette région. Élément clé sur lequel New Delhi compte s'appuyer dans cette nouvelle orientation politique, la diaspora indienne<sup>35</sup>, qui totalise environ 5 millions d'individus en Asie du Sud-Est, dont 450'000 au Myanmar et 1.5 million en Malaisie. Même si l'Inde frappe à la porte de la communauté asiatique, elle n'y est toutefois pas encore entrée complètement. Son économie reste introvertie et n'a guère été influencée par la dynamique asiatique. Le sous-continent demeure un espace politique en soi, immense, complexe, et tourné aussi vers le Moyen-Orient.

### *Les Etats-Unis*

Les intérêts américains sont en Asie du Sud-Est d'ordre stratégique, économique et sécuritaire: contrôle des voies maritimes (et éventuellement aériennes) entre le Pacifique et l'Océan Indien; ouverture des marchés, stabilisation de la région et contrepoids à la Chine en s'appuyant sur une "architecture régionale", l'APEC; guerre contre le terrorisme enfin dans une région où les réseaux se multiplient.

L'influence américaine a été déterminante dans ce théâtre de la Guerre froide. Redoutant le scénario des «pays-dominos» tombant les uns après les autres dans le camp communiste, les Américains se sont, d'une part, battus pendant près de 10 ans au Vietnam, et ont, d'autre part, érigé une architecture régionale rempart: l'OTASE puis l'ASEAN, tout en consolidant l'économie de ces pays alliés (encouragement des exportations par un système général de préférences douanières).

---

<sup>33</sup> La réticence de Tokyo a ratifié le TAC au nom du Pacte de sécurité bilatéral signé avec les Etats-Unis en 1960 témoigne de ce délicat équilibre que le Japon doit trouver entre l'Occident et l'Asie dans ses relations extérieures.

<sup>34</sup> Participe à cette coopération le Myanmar, la Thaïlande, le Laos, le Cambodge et le Vietnam. Coopération en termes d'éducation, de culture, de tourisme et de transports.

<sup>35</sup> La diaspora indienne dans le monde est estimée à 20 millions de personnes.

Depuis la fin de la Guerre froide, et contrairement à l'Extrême-Orient, il n'y a plus de bases américaines en Asie du Sud-Est, les dernières ayant été fermées en 1991 aux Philippines. Les Etats-Unis ont tout de même obtenu des facilités navales à Singapour. Les Américains suivent une politique d'*engagement* vis-à-vis des «anciens adversaires de la guerre froide». En 1993, Washington a ainsi levé l'embargo qu'il maintenait encore contre le Vietnam. En 1995, les relations diplomatiques avec Hanoi ont été rétablies. Enfin, en 2000, le Président Clinton y a effectué une visite historique.

La Guerre froide finie, c'est désormais la guerre contre le terrorisme qui permet un retour de la présence américaine dans la région. En 2003, les alliés traditionnels que sont les Philippines ainsi que la Thaïlande ont été intégrés dans le cercle très fermé des «alliés majeurs hors OTAN»<sup>36</sup> des Etats-Unis. Ils peuvent dès lors bénéficier d'une importante aide militaire américaine. Dès 2003, les Etats-Unis se sont engagés militairement sur l'île de Jolo pour aider Manille dans sa lutte anti-terroriste.

### *L'Union européenne*

L'UE est avant tout un partenaire économique majeur de la région, et un donateur important. De manière générale elle devient plus active en Asie<sup>37</sup>, et chaque pays membre de l'Union bénéficie de ce rayonnement croissant. Depuis 1978, la Communauté Européenne et l'ASEAN entretiennent un dialogue politique à l'occasion de rencontres bisannuelles. Depuis 1996, l'UE s'est également engagée dans un dialogue interrégional élargi avec dix pays d'Asie<sup>38</sup>, dans le cadre du processus informel ASEM, qui est le pendant<sup>39</sup> euro-asiatique de l'APEC. Le passé colonial européen a créé des liens particuliers entre certains pays des deux régions: ainsi le Laos, le Cambodge et le Vietnam font partie de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie<sup>40</sup>. Mais la présence de l'Europe s'arrête là. Le vieux continent n'est pratiquement plus présent militairement en Asie (hormis quelques troupes britanniques encore stationnées au Brunei) et n'est pas suffisamment intégré politiquement pour peser d'une manière décisive dans la région.



---

<sup>36</sup> Aux côtés du Japon, de la Corée du Sud, de l'Argentine, de l'Australie, d'Israël, de l'Egypte et du Pakistan.

<sup>37</sup> L'UE a adopté une nouvelle communication pour l'Asie du Sud-Est en août 2003: "Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est". Source: Union européenne.

<sup>38</sup> Brunei, Chine, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam, Cambodge, Laos et Myanmar.

<sup>39</sup> élargi cependant aux domaines sécuritaire et politique.

<sup>40</sup> Source: Agence de la Francophonie.

## Une région hétérogène

L'Extrême-Orient – qui au sens du présent article recouvre la Chine, les deux Corées, la Mongolie, le Japon, Hong Kong et l'île de Taiwan – est un espace hétérogène. Son histoire, sa diversité géographique, ethnique, religieuse et culturelle en font une véritable mosaïque.

### *Systemes économiques*

Sur le plan des systèmes économiques et des degrés d'ouverture au commerce international, la pluralité prévaut en Extrême-Orient : une économie planifiée et autarcique pour la Corée du Nord; une économie en transition s'intégrant progressivement au commerce international pour la Chine (« économie socialiste de marché ») et la Mongolie ; une économie de marché relativement protectionniste pour le Japon, la Corée du Sud et Taiwan, et totalement libéralisée et ouverte au libre-échange pour Hong Kong. Chacune de ces entités connaît un stade de développement différent : des zones développées tels le Japon, Hong Kong, la Corée du Sud et Taiwan côtoient la Corée du Nord et la Mongolie, plongées dans une grande pauvreté et largement dépendantes de l'APD (Aide Publique au Développement), alors que la Chine, qui peut se targuer d'avoir amené près d'un dixième de sa population au niveau de vie occidental, compte plus de 200 millions de personnes vivant avec moins d'un USD par jour<sup>41</sup>.

### *Systemes politiques*

Sur le plan des systèmes politiques, un large éventail est représenté en Extrême-Orient: une dictature stalinienne fermée au monde en Corée du Nord, un régime autoritaire et nationaliste en Chine, des démocraties jeunes à Taiwan, en Corée du Sud et en Mongolie, et une démocratie plus expérimentée au Japon.

## Une communauté de destin?

Plusieurs facteurs indiquent cependant l'existence d'une certaine communauté de destin à l'intérieur de cet ensemble hétérogène :

### *Le facteur culturel*

Le rayonnement de la civilisation chinoise a profondément marqué la région. Certains analystes parlent même d'un monde sinisé (qui s'étend jusqu'en Asie du Sud-Est).

### *Le facteur sociopolitique*

En Asie, l'Etat est un fait séculaire (tradition impériale en Chine et au Japon). Une tradition d'organisation sociale verticale y est ancrée, couplée à une forte conception de la solidarité de

---

\* Collaborateur scientifique de la Division politique II (Asie/Océanie) du DFAE

<sup>41</sup> Source: Banque Mondiale.

groupe. Une vision patriarcale et nationaliste de la société est partagée par les élites sociopolitiques, marquée par une conception autoritaire de l'Etat. La doctrine confucianiste, dont le récent discours sur les valeurs asiatiques se réclame, vient légitimer ce système. Certes, le robuste développement qu'ont connu certaines zones a permis l'émergence d'une société de consommation et, par là, d'un certain individualisme nuancé, sur le plan économique du moins, le modèle patriarcal. Ajoutons encore que, dans le cadre de cette conception du pouvoir, les ingérences extérieures sont conçues comme des facteurs limitant l'autorité de l'Etat et donc intolérables.

#### *Le facteur historique*

La contiguïté géographique de ces pays a permis de forger, au cours de l'histoire, d'intimes liens culturels et économiques. Elle a également engendré des rapports de domination et de guerre dont l'héritage pèse encore lourdement. Même si ces pays n'ont connu la colonisation occidentale qu'à faible échelle (Hong Kong, Macao, concessions et ports ouverts en Chine, ports ouverts au Japon), ils ont en commun la violente intrusion de la modernité imposée par les puissances impérialistes du XIX<sup>ème</sup> siècle. Cette ouverture forcée a laissé de profondes cicatrices identitaires et a grandement déterminé l'évolution ultérieure de ces différents pays.

#### *Le facteur politico-économique*

Les performances économiques exceptionnelles des pays de la région (taux de croissance très élevés) tendent à suggérer qu'un véritable modèle asiatique de développement économique a vu le jour : la Banque mondiale a parlé de « miracle asiatique » en 1993. Cette évolution a été le fait de la stratégie dirigiste des régimes autoritaires s'appuyant sur une oligarchie financière<sup>42</sup>. Le Japon a été le premier pays à s'engager dans cette voie ; les autres pays ont été prompts à lui emboîter le pas<sup>43</sup>. Ce décollage économique s'est caractérisé par une production principalement tournée vers l'exportation, une certaine dépendance envers les IED (Investissements Etrangers Directs), un fort protectionnisme et une remontée graduelle des chaînes de production<sup>44</sup>. Ce modèle a entraîné en Extrême-Orient, durant les cinquante dernières années, une réduction spectaculaire de la pauvreté et une amélioration conséquente du niveau de vie. L'arrière-pays chinois, la Mongolie et la Corée du Nord sont cependant restés en marge de cet essor économique.

### **Démocratie / Etat de droit / Droits de l'homme**

Certaines élites asiatiques dans les années 80-90 ont dénoncé ces notions, amenées en Asie par les puissances occidentales, comme produits de la culture individualiste et décadente de l'Occident. Teinté de relativisme culturel, ces élites ont cherché à prendre le contre-pied des concepts occidentaux en expliquant le succès économique de la région par les «valeurs asiatiques»<sup>45</sup>. Ce discours de légitimation s'appuie ainsi sur les valeurs traditionnelles de hiérarchie et de respect de l'autorité et présente l'Etat comme le garant moral de l'ordre social ; facteur-clé du bien-être de la société. La légitimité de ces valeurs a cependant été fortement remise en cause par la crise financière de 97-98 qui a mis en évidence les faiblesses structurelles du soi-disant «miracle asiatique». Depuis, les élites multiplient, quoique de façon très lente et pro-

---

<sup>42</sup> Les conglomérats : les zaibatsu au Japon, les chaebols en Corée du Sud, les élites politico-administratives en Chine.

<sup>43</sup> Cette évolution s'est faite en deux étapes principales : les quatre « dragons » (Corée du sud, Taiwan, Hong Kong et Singapour) ont amorcé leur décollage économique avant les cinq « tigres » (Chine, Malaisie, Thaïlande, Indonésie, Vietnam).

<sup>44</sup> La remontée graduelle des chaînes de production s'effectue grâce à une maîtrise croissante des savoir-faire technologiques qui permet de passer d'une production à forte densité en main-d'œuvre (ex: industrie lourde) à une production à forte densité en capital (services).

<sup>45</sup> Le discours sur les valeurs asiatiques a été essentiellement développé dans les années 80 par la Malaisie et Singapour, et repris à son compte dans les années 90 par Pékin. La Corée du Sud, alors en plein processus démocratique, est demeurée en marge de cette tendance. Le message principal de ce discours est que le bien-être de la société passe avant tout par la stabilité sociale. Pour garantir cette stabilité, l'Etat se fait promoteur d'une vision morale de l'ordre social, s'appuyant sur les valeurs familiales et le respect de l'autorité.

gressive, les signes d'ouverture en faveur d'une intégration des valeurs de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'homme dans le contexte asiatique.

### *Démocratie*

Malgré la tradition politique autoritaire qui imprègne l'Extrême-Orient, quatre jeunes démocraties ont vu le jour dans cette région: le Japon en 1945 sous la pression américaine; ensuite la Corée du Sud et Taiwan dès 1987; enfin la Mongolie après la disparition de l'URSS. Hong Kong participe aussi, à son échelle, à ce courant démocratique extrême-oriental. Même si la démocratie fait son chemin en Extrême-Orient, la Corée du Nord demeure marquée par le monopartisme. Il en va de même pour la Chine, bien que le gouvernement ait introduit des mécanismes démocratiques au plus bas échelon de la structure étatique, et que des voix prônant des réformes politiques s'élèvent au sein du régime.

### *Etat de droit*

Il est inexistant en Corée du Nord tandis que des signaux positifs et encourageants se multiplient dans la Chine des réformes où un Etat de droit semble être en lente gestation et pourrait voir le jour lorsqu'une séparation des pouvoirs sera opérée de manière effective<sup>46</sup>. Un autre indicateur des intentions du régime chinois est donné par les tentatives de reprise en main autoritaire de Hong Kong, qui menace par là le principe «un pays, deux systèmes» et les libertés garanties par la Loi fondamentale (*Basic Law*) de la RAS (région administrative spéciale)<sup>47</sup>.

### *Droits de l'homme*

La situation des droits de l'homme au Japon, en Corée du Sud, en Mongolie, à Taiwan et à Hong Kong est relativement satisfaisante, mis à part la pratique de la peine de mort. Il est toutefois certain que le Japon, une démocratie pluraliste fondée sur l'Etat de droit, pourrait clairement faire mieux. Certains des problèmes nippons dans ce domaine peuvent être considérés comme inhérents à une société où le respect de la hiérarchie et de la solidarité du groupe limite *de facto* l'idée de droits personnels sur une base égalitaire. En Chine, les violations des droits de l'homme demeurent problématiques (dossiers sensibles: Tibet, Falun Gong, Ouighours du Xinjiang, minorités, libertés fondamentales, détenus politiques, torture, peine de mort, procédures pénales). Elles constituent une pierre d'achoppement dans ses relations avec l'Occident, et cela d'autant plus que la Chine ne tolère pas d'"ingérence dans ses affaires intérieures". Il est toutefois intéressant de relever que, inscrits dans une perspective historique, les progrès réalisés en Chine en cinquante ans sont encourageants. A noter également que le changement de direction politique intervenu en mars 2003 pourrait, à terme, contribuer à une amélioration de la situation des droits de l'homme, et, de manière plus générale, de la transparence dans la gestion des affaires publiques. Enfin, la situation des droits de l'homme est désastreuse en Corée du Nord, où aucune amélioration n'est actuellement en vue.

## **Une région source d'instabilités**

### *Les deux Corées*

Les deux Corées ont signé un armistice en 1953, mais demeurent toujours techniquement en état de guerre. Suite à la période de relative détente entre 2000 et 2002, le climat s'est à nouveau refroidi sur la péninsule. L'annonce faite par le régime stalinien en octobre 2002 de la poursuite d'un programme nucléaire à des fins militaires et, ensuite, de la possession de

---

<sup>46</sup> A l'heure actuelle, beaucoup de progrès en matière d'Etat de droit visent le secteur économique et sont destinés à rassurer les investisseurs étrangers.

<sup>47</sup> Les Anglais ont laissé à Hong Kong en héritage un système de gouvernance profondément différent de celui de la Chine continentale. Ils ont aussi engagé le processus de démocratisation en cours. Pour Pékin, Hong Kong constitue un laboratoire dans le domaine financier et, peut-être aussi, dans ceux de la bonne gouvernance et de la politique. La Chine souhaite que la formule "Un pays, deux systèmes" soit un succès dans la perspective d'une éventuelle réintégration de Taiwan sur un modèle similaire.

l'arme atomique, l'expulsion des inspecteurs de l'AIEA (Agence Internationale de l'Energie Atomique) et, enfin, le retrait du TNP (Traité de non-prolifération nucléaire), ont achevé d'ouvrir une profonde crise. La crise coréenne a fait l'objet de tentatives de résolution pacifique sur le plan régional : la *Sunshine Policy* du Président Kim Dae-Jung relayée par la *Peace and Prosperity Policy* du Président Roh Moo-Hyun (Corée du Sud), les *Four Party Talks* en 1997-1999, les *Three Party Talks* et *Six Party Talks* en 2003-2004. Le caractère imprévisible et excessif du régime nord-coréen qui tente d'assurer sa survie par le chantage nucléaire, ainsi que son fort potentiel de nuisance régionale sont perçus comme la plus grave menace pour la stabilité asiatique et l'un des points de tension les plus dangereux du monde.

### *La Chine*

Il existe de nombreuses instabilités autour de la Chine. La question de Taiwan, «dernière pièce manquante à la réunification chinoise» voulue par Pékin suite à la réintégration de Hong Kong (1997) et de Macao (1999), reste une des plus sensibles d'Asie. Les relations tendues entre les deux rives du détroit de Formose ont pour conséquence une course aux armements et comportent un risque permanent de dérapage, dont les implications internationales seraient graves.

La volonté de contrôler des eaux territoriales élargies et d'ainsi s'assurer une influence sur les voies de transport stratégiques pour les pays du nord-est asiatique, ainsi que de s'approprier des réserves pétrolières potentiellement importantes, a amené Pékin à revendiquer la souveraineté sur l'archipel des Paracels, puis sur celui plus au sud, des Spratley. Dès lors, la Chine est en dispute avec le Vietnam, les Philippines, la Malaisie et le Brunei. D'autres questions de délimitation territoriale émaillent les relations de Pékin avec ses principaux voisins (Japon, Inde, etc.).

La Chine connaît des problèmes d'immigration illégale avec son voisin et allié nord-coréen (on estime entre 100'000 et 300'000 le nombre de clandestins nord-coréens en Chine fuyant la répression et la famine). Le trafic de drogue et d'armes auquel le régime de Pyongyang se livre rend la frontière sino-coréenne très sensible. Relevons aussi qu'un intense trafic de drogue en provenance du Myanmar transite par la frontière sud de la Chine.

Les réformes chinoises engendrent aussi certaines instabilités: forte corruption, migrations internes (plus de 100 millions de personnes constituent cette «population flottante»), pollution galopante, pandémie du SIDA, revendications séparatistes dans le Xinjiang et au Tibet, taux de chômage élevé et explosion des inégalités sont autant d'éléments qui menacent la stabilité du pays.

Enfin, la Chine est un pays immense et les structures administratives de son Etat peinent parfois à garantir sur l'ensemble du territoire une mise en oeuvre efficace des décisions prises par le Centre. Pékin est pourtant confronté à des chantiers nationaux d'importance vitale pour son avenir : la réforme du secteur des entreprises d'Etat, l'assainissement et la modernisation du système financier, et la mise sur pied d'un système d'assurances sociales. Pour supporter le coût de ces réformes et préserver l'indispensable stabilité sociale du pays, la Chine a un besoin impérieux de maintenir une croissance économique élevée.

### *Le Japon*

L'expansionnisme nippon et son cortège d'atrocités qui a placé Tokyo, durant la seconde Guerre mondiale, à la tête d'un empire gigantesque recouvrant l'Extrême-Orient et l'Asie du Sud-Est, a laissé un profond ressentiment chez ses voisins. Malgré la normalisation des relations sino-japonaises depuis 1972, les relations demeurent difficiles entre les deux géants de l'Extrême-Orient. Elles ne devraient pas s'améliorer à l'avenir étant donné la rivalité croissante entre les deux voisins. Outre les blessures de l'invasion nipponne, le soutien que Tokyo apporte à la politique américaine en Asie en général, et dans le détroit de Formose en particulier, est une source de tension récurrente entre les deux pays.

Les relations avec la Corée du Sud ont été normalisées en 1965. Les deux pays partagent une alliance militaire avec les USA, mais leurs relations sont également entachées par l'histoire. La Corée du Sud réagit ainsi très vivement à un certain négationnisme de Tokyo vis-à-vis de son passé colonial. On peut noter pourtant de prudentes améliorations (1998: excuses écrites

du gouvernement japonais à Séoul pour ses exactions passées; 2002: organisation commune de la Coupe du monde de football). Les relations de Tokyo avec la Corée du Nord demeurent crispées (passé colonial japonais, tir d'une "fusée" nord-coréenne en 1998 qui survola l'archipel, enlèvements de ressortissants japonais), et cela malgré le sommet historique de 2002.

Relevons enfin que le Japon a de surcroît des contentieux territoriaux avec la Corée (Takeshima), la Chine (Senkaku), et la Russie (le sud des îles Kuriles).

#### *La dimension nucléaire*

L'Extrême-Orient abrite avec la Chine une puissance nucléaire (deux si la Corée du Nord est considérée comme telle). Par ailleurs, les budgets militaires de la région sont conséquents (le Japon a le budget le plus important) et croissent régulièrement. Enfin, le projet américain de bouclier anti-missile TMD (*Theatre Missile Defence*) – auquel le Japon participe sur le plan financier et technologique et qui pourrait, à terme, aussi protéger Taiwan – a déclenché la colère de Pékin et de Pyongyang. La mise sur pied du TMD comporte le risque de renforcer la militarisation régionale.

#### *L'évolution démographique*

Egalement à mentionner parmi les sources d'instabilités de la région, l'évolution démographique témoigne, suivant les pays, de tendances opposées: vieillissement de la population (Japon et, à plus long terme, Chine) d'une part, et croissance démographique d'autre part (région ASEAN)<sup>48</sup>. Conjuguées aux situations économiques de chaque pays, ces tendances pourraient annoncer d'importants courants migratoires dans les décennies à venir.

#### *La corruption*

Autre source importante d'instabilité, la corruption sévit à différents degrés en Extrême-Orient. La Chine, malgré des campagnes spectaculaires, reste le pays le plus touché par ce phénomène. L'organisation et l'intensité des activités criminelles en Chine se sont développées de manière exponentielle depuis le lancement des réformes. Dans les zones rurales, des soulèvements paysans contre les abus des autorités locales sont fréquents. Ces dernières, sur lesquelles le Centre n'exerce pas un contrôle absolu, peuvent parfois contribuer à divers trafics et à mettre sur pied des réseaux de contrebande internationale. Les organisations criminelles appelées Triades se sont principalement exilées à Hong Kong et à Taiwan depuis 50 ans et leur influence recommence à se faire sentir sur le continent. Au Japon et en Corée du Sud, les élites politiques ont été éclaboussées par de retentissantes affaires de corruption. Les groupes mafieux *yakuzas* sont profondément imbriqués dans la société nippone.

#### *Le terrorisme*

La région semble relativement épargnée par la vague de terrorisme qui a déferlé sur l'Asie du Sud-Est. Dans la guerre contre le terrorisme, les fidèles alliés de Washington que sont le Japon et la Corée du Sud ont été fortement sollicités (déploiement de troupes en Afghanistan et en Irak). La Mongolie a également participé à l'effort américain en mettant quelques troupes à disposition. Par ailleurs, la nouvelle situation internationale de l'après 11 septembre semble avoir provisoirement apaisé les tensions sino-américaines. En effet, la Chine a donné son appui aux USA, pour autant que leur action soit menée dans le cadre de l'ONU. Ce soutien s'explique par la volonté, du côté chinois, de légitimer l'éradication de ses propres problèmes de « terrorisme séparatiste » dans la région du Xinjiang.

---

<sup>48</sup> L'ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est) regroupe 10 pays : le Brunei, le Myanmar, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam. Fondée en 1967 en pleine guerre froide dans une logique de *containment* contre les pays communistes de la région, l'ASEAN s'est départie de ses buts premiers en intégrant peu à peu ces mêmes pays dans une réelle dynamique de coopération régionale.



## Influences extérieures: Etats-Unis – Union Européenne – Russie

### *Les Etats-Unis*

Les intérêts américains sont en Extrême-Orient d'ordre stratégique et économique: contrôle des voies maritimes (et éventuellement aériennes) de transport et de communication, en particulier entre le Pacifique et l'Océan Indien; équilibre des forces entre les protagonistes régionaux; avenir du Japon; *containment* nucléaire; ouverture des marchés. L'influence américaine a été déterminante dans la région ces 50 dernières années. Les Etats-Unis ont occupé le Japon jusqu'en 1952 et ont imposé une démocratisation du pays par l'adoption d'une nouvelle Constitution (1946). Dès la guerre de Corée, les Etats-Unis ont remis sur pied l'archipel vaincu afin de servir de contrepoids à l'émergence de la Chine communiste. La Corée du Sud a été entraînée dans la même logique relationnelle avec les Etats-Unis. Ces deux pays constituent la grande base militaire américaine en Asie (37'000 soldats américains en Corée du Sud et environ 50'000 au Japon) et font partie du cercle très fermé des «alliés majeurs hors OTAN»<sup>49</sup> des Etats-Unis. Leurs politiques extérieures sont en grande partie influencées par les intérêts américains, et cela même si la fin de la Guerre froide a rendu cette alliance moins vitale sur le plan stratégique pour les Etats-Unis<sup>50</sup>. La présence américaine au Japon et en Corée du Sud est à l'origine d'un certain courant anti-américain au sein des populations de ces deux pays. La Mongolie quant à elle s'efforce avant tout de tenir un juste équilibre entre les deux géants qui la bordent au nord et au sud. Les relations politiques avec la Chine sont bonnes et facilitées par l'absence d'un véritable mouvement nationaliste en Mongolie intérieure chinoise. La Mongolie mène une politique étrangère autonome et cherche depuis peu à établir un partenariat stratégique avec les Etats-Unis.

Les relations entre la Chine et les Etats-Unis sont parmi les plus importantes dans le cadre du nouvel équilibre international après la Guerre froide. Fluctuantes, elles oscillent entre bras de fer et coopération. La première puissance mondiale fascine la Chine qui sait que de bonnes relations sont essentielles pour son développement national. Pourtant, l'affirmation diplomatique de la Chine se heurte à l'omniprésence américaine en Asie. Pékin se sent explicitement visée par la coopération militaire nippo-américaine et le projet de TMD. La faction conservatrice chinoise dénonce une politique de l'encerclement<sup>51</sup>.

De leur côté, certains milieux américains n'hésitent pas à brandir, face à la montée en puissance de la Chine et le creusement du déficit commercial américain, la menace chinoise. L'administration républicaine a ainsi commencé son premier mandat en qualifiant ce pays de «concurrent stratégique» et non plus de «partenaire stratégique» comme le faisait jusqu'alors l'administration démocrate. Un des points de friction récurrents des relations sino-américaines se cristallise sur la question taiwanaise. Malgré la reconnaissance par Washington du régime communiste en 1979 et la rupture des liens diplomatiques avec Taipei qu'entérinent les trois Communiqués conjoints sino-américains, le *Taiwan relations Act* (1979) est suffisamment ambigu pour permettre une implication américaine dans la défense de l'île. Pékin réclame de la part de Washington la cessation de ventes d'armes à l'île, ainsi qu'une prise de position s'opposant à l'indépendance de l'île. Les réserves émises par l'administration Bush sur la tenue à Taiwan en mars 2004 d'un "Référendum défensif" pourrait annoncer un affaiblissement du soutien américain apporté à l'île.

Depuis le 11 septembre 2001, le régime nord-coréen, notamment en raison de ses activités nucléaires et de ses trafics de drogue et d'armes (véritables industries nationales), est classé dans la nomenclature américaine parmi les "Etats voyous" appartenant à l'"axe du mal". L'administration républicaine, adoptant une position ferme, demeure très critique vis-à-vis de la *Sunshine policy* (devenue depuis la *Peace and Prosperity policy*) de Séoul jugée trop conci-

<sup>49</sup> Aux côtés de l'Argentine, l'Australie, Israël, l'Egypte, les Philippines, la Thaïlande et le Pakistan.

<sup>50</sup> Le traité de sécurité nippo-américain, renégocié en 1996, a fait des Japonais non plus les protégés des Américains, mais des alliés militaires en cas de crise dans la région. Cela correspond au souhait de Washington de voir Tokyo apporter un soutien plus actif aux forces américaines dans la région, et dans une certaine mesure, de les remplacer.

<sup>51</sup> Les Etats-Unis sont présents au Japon, en Corée du Sud, en Mongolie, en Thaïlande, aux Philippines, en Afghanistan.

liante. Les autorités nord-coréennes reprochent aux Etats-Unis de ne pas avoir rempli leurs obligations découlant de l'Accord-cadre de 1994 sur la dénucléarisation de la Corée du Nord et la création du KEDO (Korean Energy Denuclearisation Organization) et justifient leur attitude actuelle par la crainte d'une agression américaine. Elles conditionnent ainsi leur retour à la table des négociations par la signature préalable d'un traité de non-agression avec Washington.

#### *L'Union Européenne*

L'UE est avant tout un partenaire économique majeur de la région. Sur le plan stratégique, l'UE est considérée par les autorités chinoises comme une puissance en devenir qui pourrait permettre l'émergence d'un monde multipolaire, mettant ainsi fin à l'hégémonisme américain. Les relations sino-européennes sont en général très bonnes. Alors que la Commission européenne depuis 1995 a publié deux importantes communications (1995, 1998) ainsi que deux *Policy papers* (2001, 2003) relatifs à ses relations avec la Chine<sup>52</sup>, il est à souligner qu'en octobre 2003, le gouvernement chinois a adopté à son tour et pour la première fois un *Policy paper* consacré à ses relations avec l'UE. Ce geste témoigne de l'attention croissante que le gouvernement chinois accorde au développement de ses liens avec l'UE. Notons également que, depuis 1998, un sommet sino-européen a lieu annuellement.

L'UE devient de manière générale plus active en Asie (participation au KEDO, sommets annuels Japon-UE depuis 1991, etc.), et chaque pays membre de l'UE bénéficie de ce rayonnement croissant. Mais l'influence européenne s'arrête là. L'Europe n'est ni présente militairement, ni, pour l'instant, suffisamment intégrée politiquement pour peser d'une manière décisive dans la région.

#### *La Russie*

La Russie a pratiquement disparu de l'échiquier régional à la fin de l'antagonisme Est-Ouest. Comme voisin et ancienne puissance communiste, elle jouit pourtant d'une certaine influence dans la région, et cela notamment depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine qui veut dynamiser le rôle de la Russie en tant qu'acteur global en politique internationale. Moscou a offert ses services de médiation lors de la crise coréenne. Son rapprochement avec la Chine permet certaines coopérations, par exemple dans le cadre de l'OCS (Organisation de Coopération de Shanghai, créée pour la sécurité régionale en Asie Centrale et pour la promotion de la coopération économique). Hormis cela, les relations sino-russes sont généralement bonnes, en particulier depuis l'accession de M. Poutine au pouvoir (2000) et les événements du 11 septembre 2001 (entente dans le cadre de la lutte contre le terrorisme).

Sur le plan économique, relevons que la région extrême-orientale est importatrice nette de pétrole. Les économies du Japon, de la Chine et de la Corée sont dépendantes de ces importations. Cette situation crée un climat de concurrence entre les pays. La Russie, en tant que gros fournisseur de pétrole, devrait donc à l'avenir gagner en importance en Extrême-Orient.

### **Un poids politique international naissant**

Le poids politique de l'Extrême-Orient est loin d'être proportionnel à sa puissance économique.

#### *Le Japon*

Le géant économique qu'est le Japon est considéré comme un «nain politique» par beaucoup d'analystes. Certains parlent d'une politique extérieure japonaise placée sous la tutelle de l'alliance militaire nippo-américaine. Tokyo pourrait ambitionner à terme de s'affranchir de ce rôle et illustre cette volonté au travers de différentes actions. Ainsi, le Japon milite pour une réforme de l'ONU, organisation dont il est le second plus grand bailleur de fonds, et où il revendique un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité. D'autre part, le gouvernement Koizumi s'efforce de faire sauter les verrous constitutionnels limitant son action

---

<sup>52</sup> Source: Union Européenne.

militaire : il cherche à abandonner la politique du chèque pratiquée par la Japon durant la Guerre du Golfe<sup>53</sup> et, au risque de provoquer une polémique nationale et un tollé de ses voisins, participe désormais à des opérations de maintien de la paix (Cambodge, Timor-Oriental) et à des actions de gestion de crise (Sri Lanka, Aceh, Mindanao et Afghanistan, Irak, après avoir été présent en Bosnie et au Kosovo). De même, il cherche à investir de nouveaux territoires de l'action internationale : le protocole de Kyoto dont il est signataire et la Cour pénale internationale (CPI) qu'il a contribué à créer. Enfin, il dispose, avec la deuxième aide publique au développement (APD), d'un outil diplomatique puissant. Un autre signe de l'émancipation japonaise est l'initiative prise par le Premier Ministre Koizumi envers la Corée du Nord. Au stade actuel, Koizumi semble prêt à se démarquer de la ligne de Washington dans la mesure où l'intérêt national nippon n'est pas menacé.

### *La Chine*

Devenue progressivement un régime conservateur à l'intérieur, la Chine l'est également sur la scène internationale, confiante qu'elle est dans sa montée en puissance. Point d'aventurisme donc. Son objectif est de se ménager un environnement stable dans lequel elle puisse reconstituer et affermir sa sphère d'influence régionale. Malgré sa qualité de membre permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU, la Chine n'affiche que peu d'ambition à l'échelle planétaire. De par les liens particuliers qu'elle entretient avec son voisin et "allié" Pyongyang, Pékin a pris quelques initiatives visant à faciliter la résolution de la crise coréenne. Celles-ci ont abouti à la tenue des *Six party talks* (2003-2004). Notons encore que la Chine aspire à jouer un rôle actif au sein de l'OMC où elle prétend fédérer les intérêts des pays en développement.

### **Une région en plein essor économique**

L'Extrême-Orient, représentant près de 20% du PNB mondial en 2002, est le cœur du troisième pôle mondial de croissance. Cette région est en train de devenir la partie la plus dynamique de l'économie mondiale.

### *La Chine*

Le pays le plus peuplé au monde doit sa formidable croissance au processus d'ouverture et de réformes amorcé en 1978 et qui a introduit au sein d'une économie planifiée une composante marchande. Le secteur privé génère désormais plus de 60% du PIB chinois. Depuis 1978, l'économie chinoise a crû à un taux moyen de 8% par an. La Chine est passée de 1980 à 2000 du trente-sixième au quatrième rang au classement des nations les plus commerçantes. Grâce à la non convertibilité de sa monnaie au compte capital, elle n'a pas été affectée outre mesure par la tourmente de la crise asiatique, renforçant ainsi sa position régionale et mondiale. En 2001, elle adhère à l'OMC et devenait la sixième puissance économique. Si ce pays continue sur sa lancée, il pourrait, à l'horizon 2020, voir son PIB quadrupler et devenir la troisième puissance économique et la deuxième puissance commerciale. La Chine est devenue l'atelier de production et le supermarché du monde. Ses avantages comparatifs (main-d'œuvre inépuisable, bas coût de production, stabilité politique, marché national de taille) lui garantissent une compétitivité remarquable. La diversification que son processus de production a connu ces dernières années lui permet d'être performante dans la production de biens à forte densité de main-d'œuvre ou de capital. Elle attire au sein de ses zones économiques spéciales les entreprises du monde entier, qui s'y installent soit pour produire et réexporter, soit pour s'attaquer au marché chinois. En 2002, la Chine est ainsi devenue le premier pays récipiendaire d'investissements étrangers directs, détrônant les Etats-Unis. Ses exportations à bas prix et dont la qualité va croissante lui permettent d'inonder les marchés occidentaux: le «made in China» est devenu omniprésent.

Mais seule la Chine côtière, ainsi que certaines poches dans les provinces intérieures, bénéficient de ce décollage économique et de cette intégration croissante au commerce international. Dans les campagnes, 800 millions de paysans vivent dans des conditions souvent diffici-

---

<sup>53</sup> 13 mia de USD avaient alors été donnés à titre de contribution à l'effort de guerre.

les, et le PIB moyen par habitant n'est que d'environ 1'000 USD<sup>54</sup>. De ce point de vue, la Chine demeure un pays en voie de développement

#### *Hong Kong*

Ce territoire est un bijou économique pour Pékin et constitue un outil essentiel de son développement<sup>55</sup>. Avant l'adhésion de la Chine à l'OMC, Hong Kong était la principale porte sur le commerce extérieur pour Pékin. Il est à noter que malgré sa richesse, la Région Administrative Spéciale (RAS) rencontre depuis peu un certain nombre d'écueils économiques: chômage, déficit budgétaire et déflations chroniques.

#### *Taiwan*

Ce territoire est également, de par son dynamisme et ses liens économiques étroits avec la Chine continentale, une puissance économique indispensable au développement du continent. D'ailleurs, l'intégration économique de Taiwan à la Chine effraye les autorités de Taipei à tel point qu'elles s'efforcent d'y freiner les investissements pour limiter la dépendance économique de l'île. On estime en effet que plus de la moitié des investissements réalisés à l'étranger par les entreprises taiwanaises dans les années 90 l'a été sur le continent chinois où ils ont représenté près de 15% des IED. La "réunification" sur le plan économique entre les deux rives du détroit semble donc bien entamée. De ce point de vue, un recours à la force de la part de Pékin serait très problématique.

#### *Le Japon*

Contrastant avec ce dynamisme, le poids lourd économique qu'est le Japon est confronté à une stagnation et une récession chroniques. L'éclatement de la bulle spéculative au début des années 1990 a marqué la fin du cycle de croissance qui, depuis 1960, a porté le pays au rang de seconde puissance économique mondiale derrière les Etats-Unis. Le pays est confronté au problème d'une dette privée monumentale et à des difficultés structurelles qui hypothèquent toujours la relance de certains secteurs. 2003 a pourtant été marquée par une légère reprise encourageante (0.5 à 0.7% de croissance pour le dernier semestre), permettant à l'économie japonaise d'enregistrer son meilleur résultat depuis 13 ans. Cette croissance est essentiellement due au dynamisme du marché chinois. Membre du G7 et de l'OCDE, le Japon demeure le géant économique de l'Asie: à elle seule, sa capitale produit autant de biens et de services que l'ensemble de la Chine, et son économie nationale pèse au total trois fois plus lourd que celle de son grand voisin.

#### *La Corée du Sud*

Autre membre de l'OCDE (depuis 1996), la Corée du sud est, tout comme Taiwan et Hong Kong, un produit du « miracle asiatique ». En quarante ans, ce pays est passé d'un stade de sous-développement au rang de douzième puissance économique. De 70 USD en 1949, le PIB par habitant de la Corée du Sud s'est élevé à plus de 10'000 USD en 1996, soit à un niveau comparable à celui du Portugal. La Corée du Sud a subi de plein fouet la crise asiatique, mais s'en est remise avec une certaine rapidité puisque dès 2002, son économie enregistrait un taux de croissance de 6,3%. Certains problèmes économiques demeurent pourtant: fort endettement de l'Etat, tensions avec les syndicats, difficultés à mettre en œuvre la réforme des entreprises.

#### *La Mongolie*

Demeurée à l'écart de l'essor extrême-oriental, la Mongolie est frappée par la pauvreté et fortement dépendante de l'aide extérieure. Depuis 1990, elle essaye de passer d'une économie planifiée à un système de marché (adhésion à l'OMC en 1997). Pour autant, la Mongolie demeure l'un des pays au revenu par habitant le plus bas du globe, et reçoit, par tête d'habitant,

---

<sup>54</sup> Source : Banque Mondiale.

<sup>55</sup> L'activité économique de Hong Kong s'intègre progressivement à la région du Delta de la Rivière des Perles (2003, signature entre Pékin et Hong Kong du CEPA / Close Economic Partnership Arrangement).

l'aide internationale la plus abondante (le Japon est son principal pourvoyeur d'APD). La moitié de la population est constituée de nomades pratiquant l'élevage et vivant pratiquement en autosuffisance.

#### *La Corée du Nord*

Dernier bastion de l'économie planifiée, ce pays connaît depuis la fin de l'aide soviétique en particulier, une crise humanitaire sans précédent. Amplifiée par des catastrophes naturelles (inondations), la famine aurait déjà fait périr plus de 2 millions de personnes. Depuis 1991, la Corée du Nord, voulant s'inspirer du modèle chinois, cherche à établir des zones économiques spéciales. A ce jour, ces dernières n'ont pourtant pas produit les résultats espérés: Les investisseurs, face à l'absence de réformes économiques dignes de ce nom et de garanties de stabilité suffisantes, ont jusqu'à présent préféré s'abstenir, et cela malgré les timides réformes introduites depuis 2002.

### **Une intégration régionale essentiellement économique**

L'intégration commerciale de l'Extrême-Orient croît à grande vitesse (Japon-Chine-Corée du Sud). Les plus grands partenaires commerciaux sont, mis à part les Etats-Unis et l'UE, régionaux. La multiplication des accords commerciaux bilatéraux témoigne de la vigueur économique de la région. Jusqu'ici relativement frileux pour nouer des partenariats commerciaux, notamment en raison de la vive opposition de leur lobby agricole, même le Japon et la Corée du Sud ont décidé d'intensifier leurs négociations en vue de créer une zone de libre échange. Derrière cette intégration économique en Extrême-Orient s'affrontent également des ambitions rivales. Le Japon est de loin la première puissance régionale en terme de richesse et de développement technologique, mais il voit sa primauté en Asie menacée par le développement rapide de son gigantesque voisin. Cette "menace chinoise" pourrait provoquer en réaction un renforcement du Japon désireux de préserver sa position de "leader" en Asie. La Chine, quant à elle, ne cache pas ses ambitions de devenir le moteur de l'intégration asiatique et de gagner un statut de puissance régionale (en s'appuyant notamment sur sa diaspora) sur le court terme, et mondiale sur le long terme. Sûre de sa croissance et de ses avantages comparatifs, elle pousse à la création d'un espace de libre-échange.

L'économie de marché, l'intégration commerciale et la mondialisation économique procurent un certain dénominateur commun à l'Extrême-Orient permettant de jeter les bases d'une collaboration régionale. Une intégration économique institutionnalisée est embryonnaire en Asie. Même si c'est essentiellement l'Asie du Sud-Est qui, au travers de l'ASEAN, s'avance sur cette voie<sup>56</sup>, des partenariats économiques avec l'Extrême-Orient s'esquissent. On évoque désormais l'ASEAN + 3 (Chine, Japon, Corée du Sud) et la création d'ici les 20 prochaines années d'une *East-Asia Free Trade Area*, censée instaurer une zone de libre-échange regroupant 2 milliards de consommateurs. L'ASEAN + 3 envisage par ailleurs de créer à terme une *East-Asia Free Investment Area*.

La rapide intensification du commerce "intra-régional" ainsi que l'émulation que provoque l'intégration en cours en Asie du Sud-Est semblent enclencher une dynamique de coopération en Extrême-Orient<sup>57</sup>.

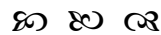
---

<sup>56</sup> L'AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) qui concerne actuellement six pays va d'ici 2010 s'élargir au dix pays membres de l'ASEAN. Ces pays, qui peinent à retrouver les taux de croissance d'avant la crise asiatique, ont déclaré leur intention, lors du sommet de Bali en 2003 (accord "Bali Concord II"), de créer d'ici 2020 l'*ASEAN Economic Community*, sur le modèle d'intégration de l'Europe des années 60-70. L'objectif visé est la création d'une zone de libre-échange sur le modèle du marché européen, comprenant 500 millions de personnes, qui soit plus intégrée que l'AFTA et capable de rendre la région suffisamment attrayante pour concurrencer la montée en puissance des géants chinois et indien, qui absorbent actuellement quasiment l'essentiel des IED et des flux commerciaux.

<sup>57</sup> Nous pouvons dans ce cadre signaler le TEMM (*Tripartite Environment Ministers Meeting*) créé en 1999 et qui voit le Japon, la Chine et la Corée du Sud collaborer dans le domaine de l'environnement. De même, en marge du Sommet de l'ASEAN + 3 à Bali en 2003, une Déclaration commune sur la promotion de la coopération tripartite entre le Japon, la Chine et la Corée du Sud a été signée. Bien qu'elle reste vague à plusieurs égards, cette déclaration annonce que la proximité géographique, la complémentarité économique, les échanges croissants

L'intégration régionale demeure donc surtout d'ordre économique et ne comporte guère de dimension politique équivalente. Certes, les rencontres bilatérales au plus haut niveau entre pays d'Extrême-Orient sont désormais annuelles et représentent un facteur de stabilité pour la région. En Extrême-Orient, la plupart des relations extérieures sont bilatérales. De manière générale, l'instauration d'une coopération multilatérale poussée se heurte à la diversité des régimes en place, aux traditions politiques différentes, à la présence américaine, ainsi qu'aux dissensions héritées de l'histoire. Le climat régional est marqué par la méfiance et de nombreuses tensions. Suite à la fin de la Guerre froide, un régionalisme englobant l'Asie du Sud-Est et l'Extrême-Orient et impliquant des structures relativement lâches s'est néanmoins esquissé :

- L'ARF (*Asean Regional Forum*), mis sur pied en 1994, est le principal forum pour la sécurité en Asie. Il regroupe 23 pays<sup>58</sup>. Sur le plan de la sécurité également, il est à noter l'espoir que Séoul a de voir évoluer la formule actuelle des *Six Party Talks* en une institution régionale de politique de sécurité, qui pourrait venir compenser le vide actuel dans ce domaine.
- Depuis 1999, les pays de l'ASEAN invitent régulièrement la Chine, le Japon et la Corée du Sud à leur sommet (ASEAN + 3). L'objectif est d'impliquer une majorité de pays de la région dans des questions économiques et de sécurité.
- Les pays asiatiques ont prudemment commencé à agir en tant que groupe dans le cadre des relations interrégionales : l'ASEM, fondé en 1996 et qui réunit l'UE et treize pays d'Asie<sup>59</sup>, et l'APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), créé en 1989 et composé de 22 économies<sup>60</sup>, sont ainsi deux enceintes qui permettent aux pays asiatiques de rentrer en contact régulièrement avec l'Amérique du Nord et l'UE.




---

dans tous les domaines, mettent ces trois pays devant la nécessité de renforcer leur coordination et coopération sur de nombreuses questions régionales et internationales. Si l'accent est mis principalement sur les aspects économiques et commerciaux, la déclaration signale l'intérêt des parties à collaborer en vue de renforcer la paix, la stabilité et la prospérité commune dans l'ensemble de la région de l'Asie de l'Est. A l'occasion de ce sommet, les trois pays se sont aussi entendus sur l'objectif à long terme de créer une zone de libre-échange pour pouvoir rivaliser avec l'Union européenne et le NAFTA en Amérique du Nord.

<sup>58</sup> Les 10 pays membres de l'ASEAN (Brunei, Myanmar, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam) ainsi que dix partenaires de l'ASEAN (Australie, Canada, Chine, EU, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, Russie et Etats-Unis), un observateur de l'ASEAN (la Papouasie Nouvelle-Guinée), ainsi que la Corée du Nord et la Mongolie.

<sup>59</sup> Brunei, Chine, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

<sup>60</sup> Australie, Brunei, Canada, Chili, Chine, Hong Kong, Chine, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Mexique, Nouvelle Zélande, Papouasie Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Russie, Singapour, Taiwan, Thaïlande, Etats-Unis, Vietnam, Laos, Cambodge, Myanmar.

# **P**olitique économique extérieure de la Suisse: priorités en Asie

---

Anne-Pascale KRAUER MÜLLER \*

## **L'Asie-Océanie, pôle de développement économique**

L'Asie-Océanie est actuellement la région du monde la plus dynamique du point de vue économique. Elle présente certes de grandes disparités en terme de développement, le spectre s'étendant du Japon, deuxième puissance économique mondiale, à des Etats parmi les plus pauvres de la planète comme Timor-Leste, en passant par des pays à des stades très divers d'industrialisation. Toutefois, avec plus de la moitié de la population mondiale, des taux de croissance dépassant actuellement les 5% dans pratiquement tous les pays - plus de 8% en Chine et en Inde - et la constitution d'une classe moyenne au pouvoir d'achat en constante progression, elle constitue un des trois principaux pôles de développement économique au niveau mondial.

L'intégration des pays émergents de cette région dans l'économie globale connaît une expansion rapide: selon l'OCDE, la part de l'Asie au commerce mondial des biens et services devrait passer de 18,1% en 2003 à 28% en 2005; la progression des échanges intra-régionaux, stimulée par la croissance phénoménale de l'économie chinoise, contribue également au développement rapide de cette région. Le Japon continue de jouer un rôle important dans la région mais se voit sérieusement concurrencé par la Chine, qui s'est propulsée au premier rang comme pôle d'investissement.

## **Des relations économiques et commerciales en pleine croissance**

Les relations économiques entre la Suisse et l'Asie-Océanie sont globalement très bonnes et en phase de forte expansion. Au cours du dernier quart de siècle, nos échanges avec cette région ont presque triplé en valeur nominale, une croissance nettement plus forte que celle de notre commerce avec le reste du monde. Même la crise asiatique et l'épidémie de SRAS n'ont que temporairement affaibli cette tendance et les perspectives d'avenir sont également très prometteuses.

S'élevant à CHF 29 milliards en 2003, nos échanges de marchandises avec l'Asie et l'Océanie représentent 11% de notre commerce global. Nos exportations vers cette région ont maintenant atteint le niveau de celles destinées au continent américain, soit 15% de nos exportations totales. Plus de 90% de notre commerce avec l'Asie-Océanie se concentre sur les 10 partenaires suivants: Japon, Chine, Hong Kong, Taiwan, Corée du Sud, Singapour, Thaïlande, Inde, Australie et Malaisie. Le Japon reste notre principal partenaire commercial en Asie (4% des exportations suisses, 2,1% des importations), mais Hong Kong et la Chine pris ensemble y constituent maintenant notre premier marché.

---

\* Cheffe de la Section Relations économiques bilatérales (Asie-Océanie) du Seco

Les besoins énormes liés à l'amélioration des infrastructures et à la modernisation de la production industrielle offrent des débouchés très intéressants aux produits suisses dans le domaine des biens d'équipement et de la chimie, alors que l'émergence d'une classe moyenne urbaine dans les pays à revenu intermédiaire ouvre de nouveaux marchés aux biens de consommation de qualité et aux produits pharmaceutiques et articles de luxe. A noter que l'Asie est maintenant la principale destination de nos exportations de produits horlogers avec une part de plus de 40 % de nos exportations de ce secteur (2003). Les excellents résultats de nos exportations aux cours des derniers mois montrent que notre industrie a su saisir les chances offertes par ces marchés dynamiques. La croissance est particulièrement spectaculaire du côté des grands marchés émergents: au cours des neuf premiers mois de 2004, nos exportations ont crû de 50% vers la Malaisie, de plus de 30% vers la Chine et l'Inde. Parmi les pays industrialisés de la région, la progression est aussi très réjouissante en ce qui concerne la Corée du Sud et l'Australie (+ 25%).

Nos importations de la région sont quant à elles constituées avant tout d'articles électroniques et électriques, de voitures, de textiles et de produits agricoles.

L'Asie est aussi un marché en expansion pour le tourisme suisse. Le nombre total de visiteurs de la région Asie-Océanie en 2003 s'est élevé à plus de 800'000, dont plus d'un tiers du Japon, suivi de l'Inde. La signature récente de l'accord ADS (destination privilégiée) avec la Chine ouvre des perspectives de croissance très importantes de la clientèle chinoise en Suisse au cours des prochaines années.

La Suisse figure régulièrement parmi les 12 principaux investisseurs étrangers dans les pays asiatiques, avec des engagements totaux atteignant environ CHF 40 milliards (stock fin 2002). Ceci représente un peu plus de 10% des investissements directs suisses dans le monde et 17% des effectifs employés à l'étranger. La plupart des grandes entreprises suisses sont déjà présentes dans plusieurs pays de la région et ce sont maintenant les entreprises de taille moyenne qui s'intéressent à développer leurs activités en Asie pour réduire les coûts afin de faire face à la concurrence ou de se rapprocher de nouveaux marchés en forte croissance

Le Japon est le seul investisseur asiatique significatif en Suisse. Avec un montant représentant à peine 0,6% des investissements étrangers en Suisse, il ne fait pas de doute que cette présence pourrait être développée de même que celle de pays comme la Chine et l'Inde.

L'attractivité économique des pays asiatiques ne doit pas cacher le fait que les firmes suisses y affrontent différents problèmes, qui varient évidemment d'un pays à l'autre. Parmi les principaux, on notera les nombreux obstacles non-tarifaires, en particulier en matière de normes techniques, le non respect de la propriété intellectuelle, le manque de transparence des pratiques commerciales, les réglementations restrictives dans le domaine des services et les difficultés en matière d'application des législations.

### **Objectifs de la politique économique suisse en Asie**

Comme dans les autres régions du monde, le premier objectif de notre politique économique envers l'Asie est d'assurer des conditions-cadre favorisant l'accès au marché pour les produits, services et investissements suisses et de lutter contre les discriminations dont ils peuvent faire l'objet. En outre, la politique de promotion des exportations vise à mieux informer les PME suisses sur ces marchés et à y faire connaître les produits suisses. La promotion de la place économique suisse vise quant à elle à stimuler l'implantation de firmes étrangères dans notre pays et à promouvoir ce dernier en tant que destination touristique. Finalement, notre politique de coopération au développement économique favorise l'intégration des pays asiatiques les moins développés au commerce mondial et un développement économique durable de ces pays.



Différents instruments sont mis en oeuvre par le seco pour atteindre ces objectifs, en tenant compte du niveau de développement de chaque pays et des intérêts suisses spécifiques en jeu. Parmi ceux-ci, l'on citera la négociation d'accords économiques, l'attention particulière portée aux relations à haut niveau avec les autorités des pays concernés, l'appui au secteur privé en cas de problèmes spécifiques, le soutien aux institutions suisses de promotion des exportations et du tourisme, la coopération avec les cantons pour promouvoir la place économique suisse, sans oublier les instruments de la coopération économique au développement.

### **Accords économiques**

La Suisse accorde une grande importance au développement d'un cadre normatif multilatéral favorable au libre-échange dans le cadre de l'OMC. Du fait que nos principaux partenaires commerciaux en sont membres, la plus grande partie de nos relations commerciales avec l'Asie se base sur les règles de cette organisation. L'accession prochaine du Vietnam permettra de compléter ce tableau. Pour progresser plus rapidement avec certains partenaires importants et éviter les discriminations face à ses principaux concurrents, la Suisse suit toutefois également la voie des accords de libre-échange, généralement en association avec ses partenaires de l'AELE. Après la conclusion d'un premier traité de ce type avec un pays asiatique, Singapour (2002), l'AELE a également engagé des discussions avec la Corée et la Thaïlande en vue d'ouvrir des négociations en 2005. En ce qui concerne le Japon, des études de faisabilité ont été réalisées par le seco et JETRO, et les discussions doivent se poursuivre en 2005 au niveau des administrations.

Nos intérêts économiques sont par ailleurs couverts par un large réseau d'accords économiques spécifiques tels que des traités visant à éviter la double imposition et de protection des investissements. Des commissions mixtes ayant pour but d'examiner l'évolution des relations économiques et de passer en revue les problèmes éventuels, notamment en relation avec la mise en oeuvre de tels accords, ont lieu périodiquement avec la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et le Japon.

### **Attention particulière portée aux relations de haut niveau**

L'établissement de relations personnelles et régulières avec les membres des gouvernements et hauts fonctionnaires de nos principaux partenaires en Asie est important pour la sauvegarde et la promotion de nos intérêts économiques. Ces visites permettent de faire le point des relations économiques bilatérales, d'initier de nouvelles coopérations et d'aborder au plus haut niveau les problèmes éventuels. Généralement, la délégation officielle est accompagnée d'une délégation de représentants de l'économie qui bénéficient ainsi d'un accès privilégié aux autorités du pays visité. Parmi les dernières missions économiques de haut niveau effectuées en Asie, on mentionnera celles du Chef du département de l'économie en Corée et à Hong Kong en 2003, ses visites en tant que Président de la Confédération en Thaïlande et au Japon en 2004, ainsi qu'une la visite présidentielle en Chine en 2003. D'autres contacts ont lieu régulièrement au niveau du Secrétaire d'Etat ou des hauts fonctionnaires, dans un contexte bilatéral ou multilatéral. Pour 2005, la priorité sera mise sur la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et l'ASEAN.

### **Promotion commerciale**

Pour faciliter l'accès des PME aux marchés asiatiques, l'OSEC Business Network Switzerland, mandaté par le seco, a établi des business hubs à Beijing, Tokyo et Mumbai, avec des bureaux à New Delhi et Shanghai. Ces bureaux, localisés auprès des représentations diplomatiques suisses, fournissent des informations aux PME suisses et peuvent les aider à établir des premiers contacts commerciaux dans un pays. Vu le développement rapide des pays d'Asie

du Sud-Est, un nouveau hub en réseau couvrant la zone ASEAN sera ouvert l'an prochain à Singapour.

La Garantie des risques à l'exportation est également un instrument de promotion commerciale important pour les relations avec l'Asie. En effet, plus de la moitié des engagements actuels de la GRE sont liés à des contrats avec des clients asiatiques, en particulier la Chine, l'Indonésie et la Thaïlande.

### **Promotion de la place économique**

Comme indiqué plus haut, les investissements japonais en Suisse sont modestes en regard de la puissance économique de ce pays. C'est pourquoi le Japon figure parmi les pays prioritaires pour les activités de promotion de la place économique suisse menées par le seco (Location Switzerland) en collaboration avec les cantons. Des séminaires sont organisés chaque année afin de sensibiliser les entrepreneurs japonais sur les atouts de la Suisse comme centre de haute technologie et lieu d'implantation. Avec l'internationalisation de leurs activités, les entreprises chinoises commencent également à établir des bases en Europe et présentent un potentiel important à moyen terme pour la promotion de la place économique suisse. Location Switzerland déploiera ses premières activités dans ce pays en 2005.

### **Coopération au développement économique**

Les pays d'activité prioritaires du seco en Asie sont la Chine, l'Inde, le Vietnam et l'Indonésie. Les accents thématiques de ces programmes sont présentés ci-après dans l'article "Coopération économique au développement en Asie".

### **Conclusions**

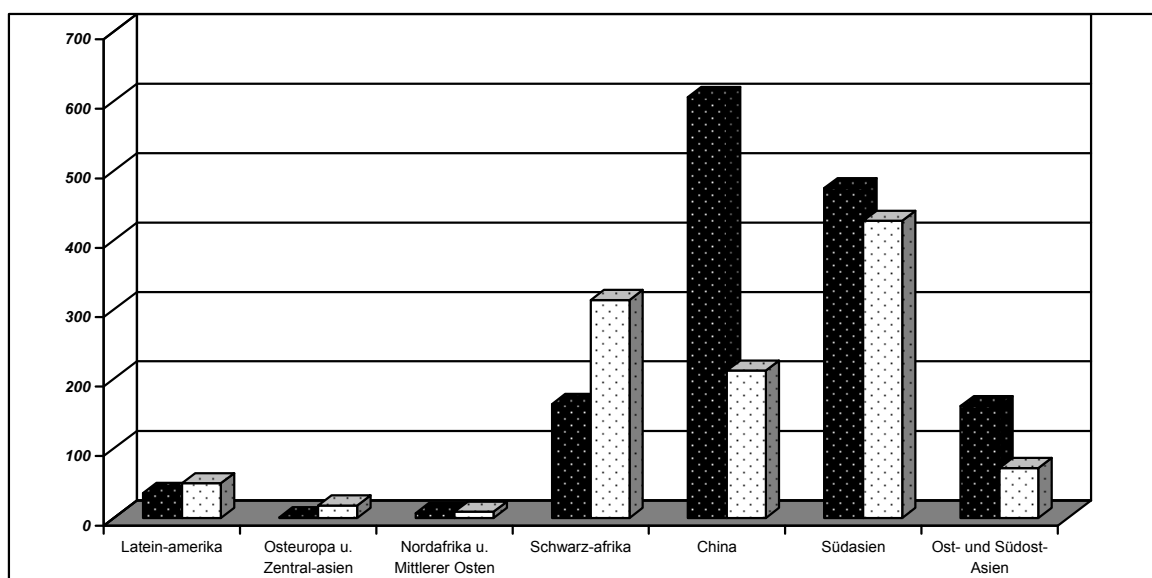
Grâce au dynamisme de ses économies, l'Asie - Océanie se profile comme un des principaux pôles de développement au niveau mondial pour les décennies à venir. Malgré la distance qui nous sépare, l'évolution très positive des relations économiques de la Suisse avec cette partie du monde au cours des dernières années indique que les entreprises suisses sont conscientes du potentiel de développement de la région, tant en matière de commerce que d'investissements. Par ailleurs, de plus en plus d'entreprises asiatiques se tournent vers les marchés européens et souhaitent y établir une tête de pont. Les efforts du gouvernement suisse dans ce contexte ont pour but de permettre une réalisation optimale de ces différents potentiels en établissant un climat de coopération avec nos partenaires économiques en Asie-Océanie et en oeuvrant pour des conditions-cadres favorables au développement des activités économiques. Au travers de différents instruments de promotion, il s'attache également à promouvoir la place économique suisse et le know how helvétique dans les pays asiatiques.



# Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung in Asien

Botschafter Walter FUST \*

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz stellt die Armutsbekämpfung ins Zentrum ihrer Aktivitäten. Dieser Schwerpunkt gilt seit dem Inkrafttreten des Entwicklungshilfegesetzes von 1976. Der Fokus stimmt überein mit dem Leitbild, das die OECD-Staaten 1996 für die Nord-Süd-Zusammenarbeit verabschiedet haben<sup>61</sup>. Das Leitbild "Shaping the 21st Century" wurde konkret umsetzbar durch die Millennium Declaration (MD) und die acht internationalen Millennium Development Goals (MDG), die von den 189 Mitgliedstaaten der UN im Jahre 2000 angenommen wurden. Diese bekräftigen das Grundrecht aller Menschen am ökonomischen, sozialen und politischen Prozess ihrer Gesellschaft teilzunehmen. Das erste Ziel der acht MDG-Ziele ist die Tilgung der extremen Armut und des Hungers. Bis ins Jahr 2015 sollte die Armut in der Welt halbiert sein. Eine Studie der Weltbank für den Zeitraum 1981-2001 zeigt auf, dass weltweit der Anteil extrem armer Menschen an der Weltbevölkerung von 40% auf 21% gesunken ist. Diese positive Entwicklung ist hauptsächlich auf die Veränderungen im asiatischen Raum zurückzuführen, wo sich China und Indien zu ökonomischen Motoren der Region etabliert haben (vgl. Tab. 1) <sup>62</sup>.



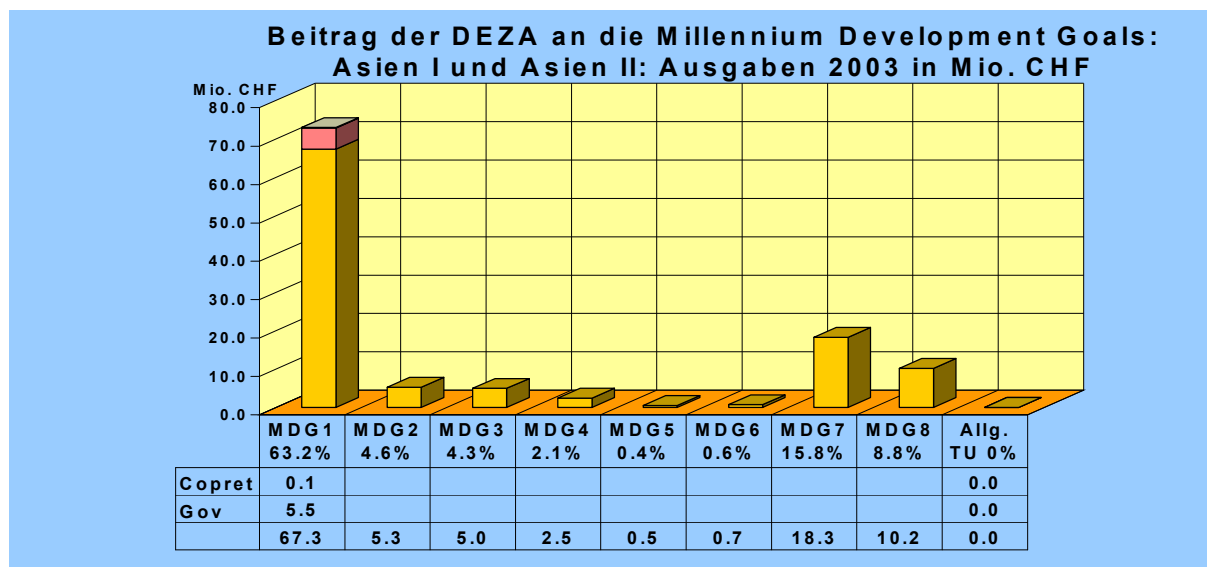
\* Direktor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des EDA

<sup>61</sup> OECD: "Shaping the 21st Century": The Contribution of Development Co-operation, Paris 1996

	Latein- amerika	Osteuropa u.Zentral- asien	Nordafrika u. Mittl- ner Oster	Schwarz- afrika	China	Südasien	Ost- u. Südost- asien
<b>1981 (schwarz)</b>	36	1	7	164	606	475	161
<b>2002 (weiss)</b>	50	18	9	314	212	428	72

Tab. 1: Armutsbekämpfung : Asien holt auf, Afrika verliert. Zahl der Menschen, die von weniger als 1 Dollar pro Tag leben müssen (in Millionen)

Bei den 2001 von der OECD/DAC verabschiedeten, wegweisenden Armutsrichtlinien wird offiziell zugestanden, dass Armut multidimensional und multikausal ist. Armutsbekämpfung arbeitet an einer Veränderung der Strukturen und beinhaltet eine politische Dimension. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit der kohärenten Ausrichtung aller Politiken eines Landes auf Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung. Dieser Grundsatz wird bei der Formulierung der "Poverty Reduction Strategy Papers" (PRSP), die unter nationaler Federführung der betroffenen Länder formuliert werden, berücksichtigt. Die DEZA betrachtet die PRSP's als wichtige Referenzrahmen für ihre Zusammenarbeitsprogramme. Im 2004 publizierte die DEZA spezifische Grundsätze für ihr Engagement gegen die Armut<sup>63</sup>. Gleichzeitig wurde eine Portfolio-Analyse aller Projekte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in Angriff genommen, um deren Beitrag an die acht MDG zu ermitteln. Wie in anderen Kontinenten konzentriert sich auch in Asien die Zusammenarbeit der DEZA auf Ziel 1, die Armutsbekämpfung (vgl. Tab. 2). In diesem Ziel sind Projekte zur Unterstützung der Guten Regierungsführung (Good Governance) und zur Konfliktprävention enthalten.



## Asien

Das Gesicht des asiatischen Kontinents hat sich in den vergangenen Jahren massgeblich verändert: China und Indien haben sich weiterhin als Gravitationszentren im asiatischen Raum etabliert, während in Kaschmir, Taiwan und Korea, sowie auch innerhalb verschiedener weiterer asiatischer Länder sicherheitspolitische Risiken evident wurden, welche eine friedliche Entwicklung der Region gefährden. Beschleunigte Globalisierung verstärkt durch die rasche Ausbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien hat für die Region neue

<sup>62</sup> Angaben aus dem Bericht der Weltbank World Development Indicators 2004

<sup>63</sup> Perspektiven schaffen für ein Leben in Würde. Grundsätze der DEZA im Engagement gegen die Armut.

Chancen eröffnet, jedoch auch die Ungleichgewichte zwischen und innerhalb der Länder verstärkt. Die Heterogenität der Region ist im letzten Jahrzehnt grösser geworden. Die demographische Explosion mit einer Bevölkerungszunahme von 50 Millionen Menschen pro Jahr bedroht das Gleichgewicht der Region und ist mitverantwortlich für die fortschreitende Zerstörung der Umwelt.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich in Südasien (Indien, Pakistan, Bangladesh) und Afghanistan, in der Mekong-Region (Vietnam, Laos), im Himalaya (Nepal, Bhutan) sowie in Nordkorea und der Mongolei. Aktivitäten vorwiegend humanitärer Art werden in Sri Lanka, Myanmar und Thailand unterstützt. Das Engagement der DEZA und des Seco werden durch Anstrengungen der Schweizer NGOs ergänzt<sup>64</sup>. Die öffentliche Entwicklungshilfe (APD) verteilte sich im 2003 wie folgt (vgl. Tab. 3)<sup>65</sup>.

	DEZA / Hum. Hilfe	DEZA / EZA	Seco EZA	Total DEZA und. Seco
Indien	-	30.1	1.9	31.9
Nepal	0.7	18.7	-	19.4
Afghanistan	14.5	4.1	-	18.6
Pakistan	1.2	16.6	-	17.8
China	0.0	2.9	13.4	16.4
Vietnam	0.2	13.0	1.5	14.6
Bangladesch	0.1	14.2	0.0	14.2
Bhutan	-	7.7	-	7.7
Nordkorea	1.2	4.1	-	5.3
Indonesien	1.3	2.8	1.0	5.2
Sri Lanka	2.8	2.1	-	4.9
Laos	-	4.3	-	4.3
Kambodscha	-	3.6	0.4	4.1

Tab. 3: Bilaterale Ausgaben DEZA / seco und öffentliche Entwicklungshilfe (APD) in Asien in 2003<sup>66</sup>

Ein hoher Anteil der Projekte der Bilateralen Zusammenarbeit in Asien konzentriert sich auf die Unterstützung im Bereich Landwirtschaft sowie den Aufbau von notwendigen Infrastrukturen (Wasser, Strassenbau, Erziehung). Dem Aufbau von Systemen zur Finanzierung der eigenständigen Entwicklung und der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor kommt eine immer grösser werdende Bedeutung zu.

### Südasien und Afghanistan

Das südliche Asien bleibt stark von Armut und Ungleichheit gekennzeichnet. Mehr als 450 Millionen Menschen leben unter der Armutsschwelle. In Indien ist die Diskriminierung auf Grund der Kastenzugehörigkeit weiterhin aktuell, in der gesamten Region begrenzen Kastenzugehörigkeit und Geschlecht die Möglichkeiten von Individuen und Gruppen. Nach wie vor lebt in Indien die grösste Konzentration armer Menschen auf dem indischen Subkontinent (Durchschnittseinkommen 320 US-Dollar pro Jahr). Wichtigste Gründe dafür sind die ungleiche Verteilung von Besitz und Macht, Klientelismus und Korruption und die Weigerung der Reichen, eine Umverteilung ins Auge zu fassen, welche nachhaltigen Entwicklungen als Basis dienen könnte.

Zwei neu auftretende Faktoren stimmen allerdings hoffnungsvoll: Zum einen ist die Öffentlichkeit dank den modernen Medien immer besser informiert und kritischer. Das führt u.a. dazu, dass die Politik der Behörden offen diskutiert wird. Ausserdem spielen lokale NGOs

<sup>64</sup> Schweizer NGOs arbeiten mit ihren Programmen auch in Nicht-Schwerpunktländern der DEZA wie bspw. Burma, Kambodscha, Ost-Timor, Papua Neuguinea, Philippinen und Tibet.

<sup>65</sup> Es werden nur Beträge über 4 Mio CHF, aufgeführt.

<sup>66</sup> Angaben aus dem Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2003

heute eine herausragende Rolle, wenn es darum geht, wirksame, im Dienst der Armen stehenden Entwicklungsprogramme zu planen. NGOs kritisieren auch die Politik von Regierungen und beeinflussen diese positiv. Neu und Erfolg versprechend ist ein die gesamte Region betreffender Dezentralisierungsprozess. Von ihm kann man sich Veränderungen der Gouvernanz auf lokaler Ebene erhoffen, mehr Demokratie und Transparenz und vor allem mehr Ausgleich für die Armen.

In Südasien konzentriert die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ihre Aktivitäten auf die drei Schwerpunktländer Indien, Pakistan sowie Bangladesch, und finanziert friedensfördernde Programme in Sri Lanka. Im Weiteren unterstützt sie den Wiederaufbau Afghanistans. Im Hinblick auf mehr soziale Gerechtigkeit werden institutionelle Kapazitäten aufgebaut und gestärkt. Die Transformation von Institutionen wird gefördert. Unterstützt werden Organisationen, die mit den benachteiligten Bevölkerungsteilen zusammenarbeiten, und Dezentralisierungsprozesse der staatlichen Verwaltungen. Ausserdem soll das Bewusstsein für die Ursachen der Armut bei den wohlhabenden Schichten verbessert werden. Betont wird hier die Stärkung der Benachteiligten in ihrem Kampf gegen Diskriminierung.

Mit einer Verbesserung des Zugang zu Beschäftigung und mit einer ausgeglichenen und nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen sollen den Armen neue wirtschaftliche und soziale Möglichkeiten eröffnet werden. Die DEZA unterstützt im südlichen Asien private Akteure, vor allem lokale Gruppen und national tätige NGOs sowie Organe der lokalen Gouvernanz. Ausserdem unterstützt sie die Bemühungen zur Neudefinition der Rolle von Regierungen, die viele Tätigkeiten nicht mehr selbst ausführen, sondern regelnd eingreifen sollen. Gefördert werden originelle lokale Initiativen, die geeignet sind, neue und bessere Lösungen für Armutprobleme zu finden.

In Indien hat die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit dank ihren langjährigen Beziehungen sehr gute Voraussetzungen, entsprechend ihrem Auftrag, zur Verringerung der Kluft zwischen arm und reich in ausgewählten Gliedstaaten beizutragen. Das Potenzial von Partnern, die sich mit klaren Visionen und gezielt für mehr Gerechtigkeit bzw. für die Schwächeren einsetzen, ist gross. So werden die relativ geringen Mittel wirksam als Hilfe zur Selbsthilfe eingesetzt. Die Entwicklungszusammenarbeit ergänzt damit sichtbar die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu diesem Land.

## **Südostasien und Himalaya**

Die Partnerländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Südostasien befinden sich alle in einem Prozess der Liberalisierung, der Öffnung gegenüber der Privatwirtschaft und der Weltwirtschaft. Gleichzeitig werden die ehemals zentralistischen kommunistischen Planwirtschaften oder die feudalen Ordnungen abgelöst durch dezentralisierte Verwaltungen und durch stärker auftretende Zivilgesellschaften. Die Zentralregierungen übernehmen neue Rollen, sie beschränken sich auf die essenziellen öffentlichen Aufgaben wie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen. Ausführende Aufgaben, die von Privaten oder lokalen Körperschaften besser wahrgenommen werden können, werden, wenn auch oft zögerlich, an diese abgegeben, wie etwa in Vietnam, wo das Stadtverwaltungsprogramm an der Verbesserung von Dienstleistungen der Verwaltung und der Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und zivilen Organisationen arbeitet.

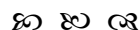
Armutsminderung durch Einkommensförderung bildet ein übergeordnetes Ziel der schweizerischen Entwicklungsprogramme in Südostasien. Es wird u.a. verfolgt über Ausbildungsprogramme, insbesondere die Berufsbildung in Nepal, Bhutan und Vietnam, die Management-Ausbildung in Vietnam und in China. In Nepal leistet ausserdem die Gewerbeförderung einen wichtigen Beitrag zur Einkommensförderung. Und schliesslich unterstützt die DEZA die Verbesserung der Produktion und der Produktivität von Feldfrüchten in Bhutan,

von Mais in Nepal, von Kartoffeln und Mais in Nordkorea, von Reis und Gemüse in der Mekong-Region.

Zahlreiche Programme dienen der Verbesserungen des Regenfeldbaus in Hanglagen, der nachhaltigeren und effizienteren Nutzung schwieriger Böden durch angepasste u.a. agroforstwirtschaftliche Anbausysteme und durch intensivere und lohnendere Kulturen. Unterstützt wird ausserdem die lokale gemeinschaftliche Forstwirtschaft. In der Mekong-Region wird die erfolgreiche Zusammenarbeit von Fachleuten mit lokalen Partnern und regionalen Kompetenzzentren weitergeführt und auf nationaler Ebene durch den Politik-dialog ergänzt. Aufgrund der veränderten politischen Lage in Nepal stehen Gouvernanz (Gute Regierungsführung) und Friedensförderung neu im Zentrum des schweizerischen Entwicklungsprogramms. So werden alle Projekte nicht nur nach technischen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten beurteilt, sondern ebenso nach ihrem Beitrag zur Friedensförderung und besserer Gouvernanz. Durch den Einsatz für den Schutz der Menschenrechte und für einen konstanten Dialog und Verhandlungen auf der politischen Ebene wird versucht, aktiv und direkt auf die Dynamik des Konflikts einzuwirken. In Vorbereitung befindet sich ein Projekt zur Bearbeitung von Optionen für eine neue oder angepasste Verfassung.

### **Wie weiter in Zeiten der Sparmassnahmen?**

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Region Asien und der - trotz dem Aufstieg Chinas und Indiens zu Grossmächten - weiterhin schweren Armut plant die DEZA ihr budgetäres Volumen in den kommenden Jahren in Asien beizubehalten. Das Asien-Portfolio wird jedoch auf seine Wirkung hin überprüft. Ein Ausbau von einzelnen Programmen wird in Zukunft nur möglich sein, wenn bestehende Programme reduziert werden oder aber auch innovative Zusammenarbeitsmodalitäten - bspw. im Rahmen der Harmonisierungsagenda zwischen den verschiedenen Gebern - gesucht werden.



# La politique de coopération économique au développement en Asie

---

Brigitte CHASSOT \*

Le domaine de Coopération économique au développement du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) est le centre de compétences de l'administration fédérale pour les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement. Il s'engage activement pour la mobilisation des ressources privées. Il assume conjointement avec la DDC la responsabilité de l'aide financière multilatérale. La coopération économique au développement est partie intégrante de la politique économique extérieure de la Suisse; elle contribue aussi à renforcer le potentiel de développement des relations économiques bilatérales.

La Stratégie 2006 du seco constitue le cadre de référence pour orienter les mesures de coopération économique et commerciale. La réduction de la pauvreté est le but central. Le seco participe activement aux efforts de la Suisse et de la communauté internationale pour atteindre les objectifs de développement du millénaire (ODM), notamment celui de réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015. Pour relever cet important défi, le seco s'engage pour promouvoir une croissance économique forte et durable dans ses pays partenaires, ainsi que pour favoriser leur intégration dans l'économie mondiale. Le développement du secteur privé, élément moteur pour la création d'emplois et l'amélioration des conditions de vie, constitue le fondement de l'approche du seco. La publication, début décembre, d'un «Agenda 2010 pour la réduction de la pauvreté» représente une nouvelle étape importante dans ce processus. Par la mise en œuvre de cet agenda, le seco prend des engagements additionnels sur les plans stratégiques et opérationnels pour renforcer d'ici 2010 l'impact de ses opérations en matière de réduction de la pauvreté. Un alignement renforcé des activités sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, une concentration géographique accrue, la poursuite active de l'harmonisation des pratiques des donateurs ainsi que des inflexions opérationnelles directement ciblées sur les pauvres sont parmi les mesures concrètes prévues dans ce plan d'actions. *Créer des opportunités, renforcer les capacités et diminuer les vulnérabilités* sont les mots-clés du seco en matière de réduction de la pauvreté.

La stratégie poursuivie par le seco en Asie s'intègre pleinement dans ces orientations. Ses engagements se concentrent essentiellement au Vietnam et la région du Mékong, en Chine, en Inde et, dans une moindre mesure, en Indonésie. La coopération liée au commerce, le soutien des petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que la protection et la promotion de technologies respectueuses de l'environnement sont les axes centraux de son programme de coopération en Asie. La grandeur et l'hétérogénéité de la région ainsi que l'ampleur et la diversité des défis imposent une approche réaliste et très ciblée, au travers de programmes innovants avec une forte valeur ajoutée et d'importants effets de démonstration.

En *Chine*, la taille du pays impose une approche qui se concentre sur un nombre restreint de domaines d'activités. Les disparités économiques importantes entre les diverses régions doi-

---

\* Cheffe de la Task Force «Questions stratégiques» Coopération économique au développement (seco)



vent être prises en compte pour renforcer l'impact des opérations sur la réduction de la pauvreté. La protection de l'environnement par le financement de projets d'infrastructure représente un pilier du programme de coopération; l'octroi de financements mixtes permet aux entreprises suisses d'accéder à cet important marché et de mettre en valeur l'expertise et les technologies suisses dans le domaine. Un autre axe important est le développement du secteur privé et la promotion des PME par le biais de services de mise en relation d'affaires (Swiss Organization for Facilitating Investments - SOFI) et la mise en place de facilités de financement et d'appui aux entreprises, avec un accent ciblé sur les provinces occidentales du pays. Le développement du commerce respectueux de l'environnement par l'introduction de méthodes de production propres, la promotion de standards environnementaux et sociaux et le soutien à la Chine dans ses négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les aspects liés à l'environnement constituent le troisième volet de ce programme.

*L'Inde* est une économie émergente importante, confrontée toutefois à l'énorme défi de réduire l'extrême pauvreté dans laquelle sont plongées plus de 250 millions de personnes. En ligne avec les orientations du gouvernement pour réduire sa dépendance par rapport à l'aide, le seco se concentre sur des projets visant la promotion de l'initiative et des investissements privés. Les deux piliers de son programme de coopération sont la promotion des PME (SOFI, mécanismes innovants pour le financement des entreprises) et la promotion du développement durable, notamment par le biais de son soutien à deux centres, l'un au Karnataka et l'autre au Gujarat, pour une production plus propre. Des activités dans le domaine de la certification et du commerce de produits organiques sont engagées.

Au cours de ces dernières années, le *Vietnam* a consolidé sa position en tant qu'acteur principal en Asie du Sud-Est et dans l'ASEAN. Malgré son impressionnant développement économique, le revenu moyen par habitant reste bas (400 USD par an) et la pauvreté est largement répandue. La promotion et l'internationalisation des PME, le soutien du secteur financier et le développement des infrastructures de base (dans le domaine social et de l'environnement) représentent les piliers centraux de l'important programme intégré du seco dans ce pays. Au niveau des conditions-cadre, le seco a mis sur pied un vaste programme de renforcement du secteur financier, incluant des mesures d'assistance technique et de développement des capacités tant au niveau de la banque centrale que des banques commerciales. En matière de promotion des PME, le seco contribue à offrir des conseils et de l'expertise pour renforcer les capacités de gestion des entreprises; par l'intermédiaire d'organisations spécialisées, ces services sont mis à disposition pour la préparation et la réalisation de projets d'investissements (élaboration de plans commerciaux conformes aux exigences bancaires, SOFI). Le seco soutient également des mécanismes innovateurs de financement à moyen-terme des PME (fonds de capital risque, garanties, etc.). Ces mesures sont complétées par le renforcement des capacités d'exportation des entreprises, la promotion de l'éco-efficience (centres pour une production plus propre, promotion des standards et de la certification, etc.) et la mise en relation avec des importateurs directs (Swiss Import Promotion Programme - SIP-PO). Enfin, le seco soutient activement, depuis plusieurs années, le processus d'accession du Vietnam à l'OMC.

En *Indonésie*, le seco met en oeuvre un programme relativement limité qui se concentre sur la promotion des PME ainsi que des activités en matière de lutte contre la déforestation, notamment par des activités visant une gestion durable des forêts et la certification des bois tropicaux. Au cours des prochaines années, le budget annuel du seco en Asie devrait se monter à environ 25 à 30 millions par année.



# Frieden, Menschenrechte und Migration - das Engagement des EDA in Asien

---

Markus HEINIGER, Pascale BAERISWYL und Alberto GROFF \*

## 1 Übersicht

Die Politische Abteilung IV für menschliche Sicherheit (PA IV) in der Politischen Direktion ist das Kompetenzzentrum des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für zivile Konfliktbearbeitung, Menschenrechtspolitik, humanitäre Politik und Migrationspolitik. Die PA IV hat an der regionalen Botschafterkonferenz zu Asien vom 11.-13. Oktober 2004 in Colombo (Sri Lanka) ihre Friedens-, Menschenrechts- und Migrationspolitik in Asien wie folgt vorgestellt:

Im Bereich der politischen *zivilen Konfliktbearbeitung* konzentriert sich die PA IV auf Gewaltkonflikte mit hohem Eskalationspotenzial, sowie auf die obere und mittlere Hierarchieebene ("Track" 1 und 2). Wir arbeiten mit einem mittleren Planungshorizont und konzentrieren uns thematisch und geographisch, um uns nicht zu verzetteln. - Ein Schwerpunkt des Engagements der PA IV in Asien liegt auf der Begleitung und Förderung des Friedensprozesses in Sri Lanka. In Ergänzung zum offiziellen "Fazilitator" Norwegen spezialisiert sich die Schweiz mit einer Kombination von politischen Aktivitäten und Projektunterstützungen auf die Bereiche Föderalismus, Menschenrechte im Friedensprozess und humanitäre Entminung. - Die Aktivitäten im Konfliktfall Nepal werden ausgebaut werden, in Ergänzung zum Engagement der Deza. Kleinere PA IV-Engagements bestehen in Myanmar und Indonesien.

Die *Menschenrechtspolitik* gegenüber der Region Asien orientiert sich an der globalen Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz und ist gleichzeitig eng mit den anderen aussenpolitischen Zielen verbunden. Sie kombiniert bilaterale und multilaterale Ansätze und sucht über die Vernetzung mit Like Minded Staaten, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Als neuere Instrumente setzt sie Menschenrechtsdialoge ein, so mit China oder Vietnam, und fördert Menschenrechte im Rahmen von Konfliktbearbeitung und Friedensförderung, so in Sri Lanka oder Nepal. Ziel ist es, die Schweiz über die regionale Menschenrechtsarbeit als glaubwürdige, staatliche Akteurin zu bestätigen und somit die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft zu stärken.

Im Bereich der *Migrationspolitik* engagiert sich die Schweiz bei den internationalen Migrationsprozessen (GCIM; Berner Initiative), die sich der Entwicklung von globalen

---

\* - Programmverantwortlicher Sri Lanka, Sektion Operationen und Expertenpool für zivile Friedensförderung, Politische Abteilung IV des EDA  
- Stellvertretende Sektionschefin der Sektion Menschenrechtspolitikder, Politische Abteilung IV des EDA  
- Diplomatischer Mitarbeiter, Sektion Humanitäre Politik und Migration, Politische Abteilung IV des EDA

Handlungsoptionen und Prinzipien verschrieben haben. Auf nationaler Ebene erarbeitet die PA IV verwaltungsmässig die Leitlinien für eine wirkungsvollere Migrationspolitik. Durch Migrationspartnerschaften (auch) mit asiatischen Herkunfts- und Transitländern von Migrantinnen und Migranten sollen neue Wege beschritten werden, die globale Herausforderung Migration steuerbarer zu gestalten. Zudem engagiert sich die PA IV im Kampf gegen den Menschenhandel, insbesondere bezüglich der Umsetzung der vom EDA erarbeiteten Leitlinien gegen den Menschenhandel durch interne Ausbildung und Sensibilisierung sowie durch Policy Arbeiten auf internationaler und regionaler Ebene (u.a. Unterstützung des Bali-Prozesses). Schliesslich setzt sich die PA IV für einen besseren Schutz von Flüchtlingen und intern Vertriebenen (IDPs) ein durch die Mitwirkung an der Weiterentwicklung von Normen und Standards und die Förderung ihrer Anwendung mit politisch-diplomatischen Instrumenten.

## **2 Zivile Konfliktbearbeitung in Asien – das Beispiel Sri Lanka**

### **2.1 Konflikte mit Gewaltpotenzial in Sri Lanka**

Angesichts der steigenden Spannungen zwischen singhalesischer Mehrheit und tamilischer Minderheit (18% der Bevölkerung) seit den 50er/60er Jahren (Sprachenkonflikt, Vertretung der Minderheit in Verwaltung und Universitäten etc.) wurden die ethnischen Differenzen von beiden Seiten mehr und mehr politisiert und die Konfliktaustragung in der Folge militarisiert. Der Bürgerkrieg zwischen der singhalesisch dominierten Regierung und den tamilischen LTTE („Liberation Tigers of Tamil Eelam“) hat seit den frühen 80er Jahren zu grossem Leid durch Tod (mehr als 60'000 Tote), Zerstörung, Vertreibung (u.a. auch Zehntausende von tamilischen Asylsuchenden in der Schweiz), Traumatisierung, wachsender Kriminalität und gesellschaftlicher Desintegration geführt. Politische und territoriale Hauptkonfliktgegenstände sind der Grad an Selbstbestimmung und Autonomie für die tamilische Minderheit (Dezentralisierung, "Devolution", Föderalismus) sowie die Frage der Besiedlungen (Stichwort "Homeland"). Extrempositionen sprechen sich auf der einen Seite für ein unabhängiges Tamil Eelam aus (Sezession), auf der anderen Seite wird teilweise bereits die Existenz eines Minderheitenproblems verneint. - Es besteht eine relative militärische Pattsituation: Sowohl Regierung als auch LTTE können beide den Krieg weder gewinnen noch verlieren. Die singhalesische Mehrheitsbevölkerung ist in die zwei ständig rivalisierenden grossen Parteien, SLFP (PA) und UNP, gespalten, welche sich bisher nicht zu einem entschiedenen gemeinsamen politischen Ansatz gegenüber der LTTE (zur Kriegsbeendigung) fanden. Ein anderer potentieller Gewaltkonflikt betrifft die sozialen Spannungen innerhalb des singhalesischen Bevölkerungsteils und die daraus folgenden Auseinandersetzungen mit der linksnationalistisch-singhalesischen Partei JVP, welcher Ende der 80er Jahre im Süden des Landes offen ausgebrochen war. - In den Teeplantagegebieten mit einer marginalisierten indischstämmigen tamilischen Bevölkerung bestehen zusätzlich ebenfalls angespannte Strukturen, die teilweise mit dem ethnopolitischen Hauptkonflikt zusammenhängen. Das Verhältnis der Muslime (7% der Bevölkerung) zu den anderen Gruppen ist ebenfalls potenziell konfliktiv - Diese vier Konflikte erzeugen in Sri Lanka eine Situation einer tief verwurzelten und schwer lösbaren Konfliktslage ("protracted conflict"), mit sich wiederholenden Zyklen, in dem Phasen von Verhandlungen (bezüglich des ethnopolitischen Konflikts: 1985, 1988, 1994, 2002/3) abgelöst werden durch solche mit verstärkten militärischen Auseinandersetzungen.

### **2.2 Der Friedensprozess seit 2001**

Kriegsmüdigkeit und die sich gravierend verschlechternde wirtschaftliche Situation hatten bei den Parlamentswahlen Ende 2001 zu einem Machtwechsel geführt, und die neue Regierung unterzeichnete im Februar 2002 mit der LTTE ein Waffenstillstandsabkommen. Dies geschah unter der "Facilitation" von Norwegen, das seither im diplomatischen Bereich ("Track 1") ein Mandat der beiden Kriegsparteien hat. Die Sri Lanka Monitoring Mission

(SLMM), nordisch zusammengesetzt (knapp 60 Personen), überwacht das Abkommen. Zwischen September 2002 und März 2003 kam es in unter dieser Fazilitation zu einer Runde von Verhandlungen. Im Dezember 2002 einigten sich die Parteien auf das Prinzip, eine Lösung im Rahmen föderaler Strukturen zu suchen ("Oslo-Formula"). Seit April 2003 sind die Friedensgespräche unterbrochen. Die Regierung und die LTTE haben bis Ende Oktober 2003 ihre jeweiligen Vorschläge für die Interimslösung bezüglich der Verwaltung des Nordosten Sri Lankas unterbreitet. Die LTTE schlägt eine "Interim Self-Governing Authority" (ISGA) für den Nordosten Sri Lankas vor. Gegenwärtig laufen unter Vermittlung Norwegens die Gespräche zur Wiederaufnahme der Friedensgespräche. Die LTTE will primär über ihren Vorschlag für eine Interimsregelung für den Nordosten (ISGA) verhandeln, die Regierung eher über eine "final solution". Mit einer sehr baldigen Wiederaufnahme der Gespräche ist nicht zu rechnen. Der Waffenstillstand wird grundsätzlich eingehalten, besorgniserregend sind jedoch die zahlreichen politischen Morde der letzten Monate.

### **2.3 Internationale Begleitung des Friedensprozesses**

Neben Norwegen spielen die USA, Japan und die EU als "Co-Chairs" der Geber sichtbar wichtige Rollen im Friedensprozess. Indien als regionale Grossmacht ist zurückhaltend, wird aber letztlich eine entscheidende Rolle spielen. – Dieses „inter-bilaterale“ Format ist interessant und bisher recht erfolgreich (Die Uno spielt politisch keine entscheidende Rolle). Ein zentrales Anliegen der internationalen Unterstützer ist gegenwärtig die Aufrechterhaltung des Waffenstillstandes, der nicht mehr uneingeschränkt gesichert erscheint. Andauernde (formelle und informelle) Kontakte sind gegenwärtig "an sich" sehr wichtig.

### **2.4 Förderung und Begleitung des Friedensprozesses in Sri Lanka durch die Schweiz**

#### **2.4.1 Vision der PA IV zu einer Konfliktbeilegung in Sri Lanka**

"Kein Krieg ist noch kein Frieden". Wir orientieren uns an der Vision, dass "Sri Lanka sich (wieder) bewährt im friedlichen Zusammenleben als multiethnische, multireligiöse und multikulturelle Gesellschaft". Das impliziert eine politische Lösung des Konflikts im Rahmen föderaler Strukturen (vgl. "Oslo-Formula"). Es ist eine langfristig orientierte Transformation anzustreben, welche eine nachhaltige politische Friedensordnung für Sri Lanka hervorbringen kann. Für den Friedensprozess heisst das u.a., dass mehr Akteure als nur die Regierung und die LTTE in den Prozess eingebracht werden, und dass die effektive Vielfalt der relevanten Themen (z.B. Menschenrechte) einbezogen wird.

#### **2.4.2 Strategie**

- Das Ziel besteht darin, den Friedensprozess im Hinblick auf die erwähnte Vision zu unterstützen. Unsere politischen Kontakte wie die Projekte werden geleitet durch die Grundidee eines „kritisch konstruktiven Engagements“: Mit den Parteien unterstützend im Kontakt sein, aber gleichzeitig die prinzipiellen Grundwerte (Beispiele: Menschenrechte, Vergangenheitsbearbeitung) aktiv einbringen.
- Als "allparteilich" wahrgenommen zu werden, ist eine Voraussetzung dafür, etwas bewirken zu können. (Es ergibt sich manchmal eine gewisse Asymmetrie, wenn es so erscheinen kann, als ob "parallele" Beziehungen zur Regierung wie zum Non State Acto" LTTE gepflegt werden – das Einverständnis der Regierung für sensible Aktionen wird zuvor eingeholt). Beide Parteien anerkennen, dass die Schweiz den Friedensprozess (und nicht einfach eine der Parteien) unterstützt.
- Die Schweizer Regierung hat ihr finanzielles Gesamtengagement zugunsten Sri Lankas deutlich erhöht (auf rund 8 Mio. CHF insgesamt pro Jahr). Damit bleiben wir allerdings ein quantitativ kleiner Akteur.
- Friedenspolitik und Programme der zivilen Konfliktbearbeitung werden parallel und komplementär zueinander konzipiert: Seit dem Waffenstillstandsabkommen haben

wir die politischen Kontakte zu beiden Konfliktparteien im Zusammenhang mit den Friedensfragen auf- bzw. ausgebaut und intensiviert. Das Interesse und die Kontakte der Schweiz und die von ihr unterstützten Programme sind inzwischen geschätzt. *(Wichtig sind auch die Aktionen der Deza v.a. Schulhausrehabilitation in Nordsrilanka, Beiträge an WFP u.a. -, sowie der Schweizer NGOs (Helvetas, Swisscontact, Terre des Hommes u.a.).*

- Ein Peace Building Adviser der PA IV auf der Botschaft in Colombo (entsandt über den Expertenpool für zivile Friedensförderung) gestaltet seit Juni 2003 die Entwicklung des von der PA IV finanzierten Programms und berät die Botschaft in friedenspolitischen Belangen.
- Die Schweiz war an der Unterstützungskonferenz im November 2002 in Oslo und an der Donorkonferenz im Juni 2003 in Tokio aktiv vertreten.
- Im Rahmen der Jahresversammlung der PA IV beteiligten sich hochrangige Vertreter von Regierung und LTTE an einer öffentlichen Veranstaltung vom 9. September 2003 in Bern über den Friedensprozess. Bemerkenswert an dieser Konferenz, an der Bundesrätin Micheline Calmy-Rey sprach, war, dass damit erstmals überhaupt seit der Unterbrechung der offiziellen Friedensgespräche (im März 2003), auf Einladung der Schweiz, Vertreter beider Konfliktparteien an einem Tisch sassen und über gemeinsame Fragestellungen diskutierten.
- Eine Gruppe von Schweizer ParlamentarierInnen hat auf einer unabhängigen, Reise Sri Lanka bereist und kam zu einem positiven Ergebnis über die Wirkung der von der Schweiz unterstützten Projekte.
- Das Verhältnis zwischen Norwegen und der Schweiz bezüglich des Friedensprozesses in Sri Lanka ist gut. Ein Informationsaustausch findet statt. Die Schweiz engagiert sich komplementär zu Norwegen und unser Engagement wird vom norwegischen Fazilitationsleiter, Botschafter Erik Solheim, begrüsst.
- Das Profil der Schweiz (bzw. ihrer Partnerorganisationen) liegt einerseits auf der Ebene der Arbeit mit einflussreichen Persönlichkeiten der Regierung und der LTTE und Organisationen der Zivilgesellschaft ( auf "hohem" Niveau, sog. "Track 2, bzw 1.5"), andererseits in einer Spezialisierung in den Themen Menschenrechte im Friedensprozess, Föderalismus und humanitäre Entminung.

## **2.5 Friedensförderungs-Projekte der PA IV in Sri Lanka**

### **2.5.1 Unterstützung des offiziellen Friedensprozesses durch Beratung und durch Förderung von komplementären Aktionen in der Zivilgesellschaft**

Die Schweiz finanziert u.a. (gemeinsam mit Deutschland) das von der Berghof-Stiftung durchgeführten Resource Network for Conflict Studies and Transformation in Colombo. Das Projektziel dieses Netzwerkes ist es, die Gesamtkapazität für konstruktive Konfliktregelung und Friedensförderung in Sri Lanka zu verbessern. In diesem Projekt werden auch Themen (z.B. Versöhnung, Menschenrechte) und Akteure (z.B. Oppositionsparlamentarier, Zivilgesellschaft) einbezogen, die in den offiziellen Friedensgesprächen (noch) keinen festen Platz haben.

Das Projekt hat Akzeptanz und Vertrauensbeziehungen zu einflussreichen Persönlichkeiten der massgeblichen Konfliktparteien aufgebaut (Regierung, Opposition, Muslime, LTTE). Vielfältige Weiterbildungsveranstaltungen mit Teilnehmern aus allen Konfliktparteien in Verhandlungs-technik, Mediation, Lehren aus anderen Friedensprozessen etc. fanden statt. Einige wenige Bei-spiele aus der bisherigen Tätigkeit:

- die Durchführung einer Föderalismus-Studienreise des "Political Affairs Committee" der LTTE in die Schweiz, Deutschland, Belgien und Spanien;
- Veranstaltungen zu Föderalismus vor Ort mit Prof. Fleiner;
- eine Studienreise für Verfassungsjuristen und Politiker über Staatsreform nach Südafrika; Begegnungen von ehemaligen ANC-Kämpfern und der LTTE;

- Begegnung des damaligen Verhandlungsleiters der südafrikanischen Regierung mit massgeblichen Personen verschiedener Konfliktparteien - Austausch über die Erfahrungen aus den Verhandlungen mit dem ANC;
- Studien, Workshops mit einflussreichen Persönlichkeiten aus allen Konfliktparteien sowie öffentliche Veranstaltungen zu Themen wie "Friedensprozess und Entwicklungszusammenarbeit", "Sri Lanka und Indien", "Versöhnung", "International humanitarian Standards and international criminal law - the role of the military" (mit Beteiligung der srilankischen Offiziers-gesellschaft).

## **2.5.2 Unterstützung im Bereich Föderalismus/Powersharing/dezentrale Strukturen**

Die Konfliktparteien haben sich im Prinzip geeinigt, dass eine politische Lösung des Konflikts im Rahmen föderaler Strukturen gesucht werden soll. Beide Konfliktparteien haben Interesse gezeigt, aus Erfahrungen mit dezentralen föderalistischen Machtteilungsmechanismen, u.a. der Schweiz, zu lernen. 2003 fanden vier gut vorbereitete Föderalismus-Studienreisen in die Schweiz statt, 2004 nahmen vier Verfassungsspezialisten an der Sommeruniversität des Instituts für Föderalismus teil. Für die Zukunft ist geplant, aufbauend auf den gewonnenen Kontakten und Kenntnissen, die Föderalismusfrage zusätzlich vermehrt mit Aktivitäten in Sri Lanka selbst (Weiterbildungsveranstaltungen, Workshops, Podien und Förderung von spezialisierten Institutionen) weiter zu verfolgen (Partner: Berghof-Projekt, Prof. Fleiner Institut für Föderalismus, Freiburg; Forum of Federations und lokale Organisationen). Die Schweiz stimmte einem Treffen des "Constitutional Affairs Committee" der LTTE vom 1.-7. Oktober in Genf zu und unterstützte dieses, diente es doch u.a. der Vorbereitung auf kommende Friedensgespräche. Die srilankische Regierung wie auch Norwegen begrüßten dieses Treffen.

## **2.5.3 Menschenrechtsstärkung**

Menschenrechtsdefizite bestehen auf allen Seiten (Massaker während des Krieges; Ausnahmegesetzgebung; politische Morde; Kindersoldatenrekrutierung der LTTE usw.). Auf strategischer Ebene sind wir in informellen Kontakt mit dem von den Konfliktparteien für den Einbezug der Menschenrechte in den Friedensprozess mandatierten ehemaligen AI-Generalsekretär Ian Martin sowie mit UNDP. - Dieser Bereich wurde ausgebaut, mit der Unterstützung des Zentrums für Menschenrechtsdokumente "Nadesan-Center" und des Centre for Human Rights and Development in Colombo für seine Rechtshilfe und eine Hinterfragungs- und Aufklärungsarbeit des "Prevention of Terrorism Act". Auch in anderen Projekten spielen Menschenrechtsfragen eine Rolle. Die staatliche Human Rights Commission werden wir für eine Anzahl ihrer regionalen Büros unterstützen. Ein Diskussionsprozess ist mit dem North East Secretariat on Human Rights NESOHR im Gang, einer LTTE-nahen entstehenden Menschenrechtsstruktur für den Nordosten (NESOHR-Mitglieder waren anfangs Oktober 2004 anlässlich des LTTE-Treffens ebenfalls in Genf, zu Kontakten und Exposure mit internationalen Menschenrechtsspezialisten). Im Bereich Gender und Konfliktbearbeitung/Gewalt gegen Frauen werden Projekte lanciert werden.

## **2.5.4 Humanitäre Entminung/ Mine Action**

Im Bereich der Antipersonenminen unterstützt die PA IV (zusammen mit der DEZA) ein Projekt der Fondation Suisse de Déminage (FSD), bei dem es um Bestandsaufnahmen, Entminungsaktionen sowie Ausbildungs- und Bewusstseinsaktionen geht. Damit leisten wir einen direkt sichtbaren Beitrag an eine "Friedensdividende" für die notleidende Bevölkerung (Rückkehr von IDPs). FSD arbeitet mit den Mine-Action-Verantwortlichen sowohl der Regierung als auch der LTTE je auf "deren" Gebieten und bildet Personal von beiden Seiten gemeinsam aus, was zu erwünschten Interaktionen führt. Auf politischer Ebene engagieren wir uns mit like minded für, dass die Konfliktparteien sich dazu verpflichten sollten, von einer künftigen Verwendung von Antipersonenminen ganz abzusehen (Ottawa-

Konvention bzw. Appell de Genève). Ein erster Erfolg trat kürzlich ein: Sri Lanka hat angekündigt, der "Convention on Certain Conventional Weapons" (CCW) beizutreten.

### **2.5.5 Diaspora**

Die Diaspora ist ein wichtiger Faktor, sowohl für den Konflikt als auch für den Friedensprozess Sri Lankas. Angesichts der relativ grossen srilankischen Diaspora in der Schweiz ist es wichtig, dass diese aktiv in die Friedensförderung involviert sein kann. Für 2005 ist ein Projekt geplant, in dessen Rahmen Angehörige der tamilischen Diaspora in der Schweiz für einige Zeit in Sri Lanka in Projekten arbeiten werden.

### **2.5.6 Zum Schluss**

Die Schweiz ist ein kleiner "Player" im Sri Lanka-Friedensprozess. Mit unserer "Nischenpolitik" können wir uns aber nützlich machen und der Schweiz ein Profil geben.

## **3 Zwischen Tiger und Drachen : Menschenrechte in Asien**

### **3.1 Menschenrechte im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik**

Die Achtung der Menschenrechte und die Förderung der Demokratie bilden gemäss Artikel 54 der Bundesverfassung eines der fünf aussenpolitischen Ziele der Schweiz<sup>67</sup>. Der Menschenrechtsschutz entfaltet deshalb seine Wirkung in engem Sinnzusammenhang mit den anderen aussenpolitischen Zielen. Dabei handelt es sich natürlich nicht um einen asiatischen Sonderfall. Die erhebliche Zunahme von wirtschaftlichem Austausch, Tourismus und Migration mit dem Raum Asien stellen aber auch die Menschenrechtsaussenpolitik vor neue Herausforderungen und erfordern Reflexion. Diese ist prospektiv und im Hinblick auf die zunehmende geopolitische und wirtschaftliche Rolle Asiens anzustellen.

Eine effiziente Menschenrechtsaussenpolitik bedingt Vernetzung mit und Kooperation zwischen Staaten, mit lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen, mit Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Die Schweizer Menschenrechtspolitik gegenüber Asien ist auch ein Faktor in ausserasiatischen, bilateralen Beziehungen, etwa zu den EU-Staaten, sowie im multilateralen Kontext: so beispielsweise durch die führende Rolle der Schweiz beim Austausch über die Menschenrechtsdialoge mit China, dem Bern Prozess, oder über die Schweizer Nepalinitiative an der 60. UN-Menschenrechtskommission.

Ziel ist es, die Schweiz über ein kohärentes, regionales Engagement als glaubwürdige Menschenrechtsakteurin zu bestätigen und die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft, der staatlichen und zivilen, allgemein zu stärken.

### **3.2 Rechte, Diskurs und Realität in Asien**

Stützt man sich auf die rechtlichen Grundlagen, insbesondere die UN-Menschenrechtskonventionen, so entwickelte sich im letzten Jahrzehnt in der Region Asien ein relativ umfassender Menschenrechtsschutz. Bedeutende Ratifikationslücken weisen Bhutan, Indonesien, Malaysia, die Malediven, Myanmar, Pakistan und Singapur auf. Trotz einer starken Dichotomie zwischen Recht und Realität ist die Ratifikation der Konventionen durch viele Staaten von erheblicher Bedeutung: Zum einen stärkt sie die völkerrechtliche Bedeutung des Rechtsgehaltes der Konventionen, zum anderen bilden die Konventionen vor dem Hintergrund des "rights based approaches" wesentliche Grundlage der Menschenrechtspolitik. Es

---

<sup>67</sup> Im Aussenpolitischen Bericht des Bundesrates von 1993 wurde die Achtung und Förderung der Menschenrechte erstmals explizit zu einem der fünf aussenpolitischen Ziele erklärt. Seine verfassungsrechtliche Verankerung erfolgte mit der neuen Bundesverfassung von 1999.

ist deshalb ein Ziel der Schweizerischen Menschenrechtspolitik auf die Ratifikation der einzelnen Konventionen in den jeweiligen Ländern hinzuwirken.

Der menschenrechtspolitische Diskurs entwickelte in Asien verschiedene Argumentationsstränge, die sich teils überlappen. Vier Achsen seien hier hervorgehoben: Die asiatischen Staaten orientieren menschenrechtliche Argumente häufig am Nord-Süd-Gegensatz: zuerst Entwicklung, dann Menschenrechte. Diese Argumentation überschneidet sich mit einer zweiten Achse aus der Zeit der bipolaren Weltordnung: der Hierarchisierung der Sozialrechte gegenüber den Freiheitsrechten. Und schliesslich werden Menschenrechtsverletzungen über die "Asian values", insbesondere über die mit westlichen Gesellschaften nicht vergleichbare Verschränkung zwischen Individuum und Kollektiv, zu legitimieren versucht. Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 schafft auch die Sicherheitsdebatte neue Spielräume für völkerrechtlich bedenkliche Gesetze und -anwendungen.

In der Menschenrechtsrealität gibt es keine "Region Asien"; Verallgemeinerungen sind aufgrund der politischen, geographischen, religiösen und ethnischen Vielfalt schwierig und werden der Heterogenität der Region nicht gerecht. Dennoch macht es Sinn, Grundprobleme aus dem nationalen Kontext zu lösen und regional zu betrachten. Allgemein kann gesagt werden, dass die Menschenrechtssituation in praktisch keinem Land den Standards des internationalen Menschenrechtsschutzes, den die Länder Asiens im Rahmen der UNO seit vielen Jahren mitentwickelt haben, genügt. Dies gilt für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (UNO-Pakt I), wie für die bürgerlichen und zivilen Rechte (UNO-Pakt II), in Bezug auf Folter (CAT), Rechte der Frauen (CEDAW) oder Rechte der Kinder (CRC). Asien ist auch weltweit an der Spitze bezüglich der Anwendung der Todesstrafe. Asien kennt als einzige Region weder eine regionale Menschenrechtscharta noch einen Mechanismus. Zahlreiche Staaten verfügen aber über eine nationale Menschenrechtskommission. Neben diesen negativen Tatsachen gibt es aber auch positive Trends: So hat die wirtschaftliche Entwicklung zahlreiche Menschen aus der Existenznot gebracht und viele Staaten haben im letzten Jahrzehnt, wenn auch mit ganz unterschiedlichen Vorzeichen und Stossrichtungen, Demokratisierungsprozesse eingeleitet.

### 3.3 Strategische Ausrichtung der Menschenrechtspolitik gegenüber Asien

Die strategische Ausrichtung einer regionenspezifischen Menschenrechtspolitik fügt sich einerseits in ein globales Konzept der Menschenrechtsaussenpolitik<sup>68</sup> und ist andererseits durch die dargelegte Verbindung mit anderen Politikbereichen erheblich fremdbestimmt. Dennoch wird eine Prioritätensetzung angestrebt.

*Geografisch* werden pro Subregion zwei Schwerpunkte definiert. Richtlinien dafür sind neben schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen die Bedeutung des Landes im globalen Kontext, regionale Bedrohung oder Konfliktsituation im Innern und Synergiepotenzial mit anderen Politikbereichen des EDA. Dies ergibt folgende Übersicht: Ostasien, China und Nordkorea ; Südostasien: Indonesien und Vietnam ; Südasien : Nepal und Sri Lanka.

*Thematisch* gelten folgende Prioritäten :

- Verteidigung und Förderung elementarer Menschenrechte: insbesondere Engagement gegen Folter und Todesstrafe sowie für einen menschenrechtssensiblen Strafvollzug.
- Schutz von besonders verletzlichen Gruppen: insbesondere Engagement für Frauen-, Kinder- sowie für Minderheitenrechte.
- Neue Dimensionen des Menschenrechtsschutzes: Menschenrechte und Wirtschaft, Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung.

---

<sup>68</sup> Vgl. Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002 (02.076).



Folgende *Instrumente* werden für alle Länder eingesetzt :

- Systematisches Human Rights Mainstreaming in allen Politikbereichen (Besuchsnotizen, Stellungnahmen zu Kriegsmaterialausfuhrgesuchen etc.).
- Nutzung bilateraler Menschenrechtsinstrumente (z.B. Demarchen).
- Verstärkung des multilateralen Engagements (Resolutionen, Deklarationen).

Folgende *neuere Instrumente* werden für die prioritären Länder weiterentwickelt<sup>69</sup>:

- Menschenrechtsdialoge (China, Vietnam)
- Lokale Menschenrechtsdialoge (ev. Indonesien)
- Volet Menschenrechte im politischen Dialog (Nordkorea)
- Menschenrechte in Konflikt und Friedensförderung (Sri Lanka, Nepal)

In der Folge werden mit dem Menschenrechtsdialog und der Nepalinitiative je ein bilaterales und multilaterales Schwerpunktinstrument näher vorgestellt.

### 3.4 Das Instrument des Menschenrechtsdialoges

Bei einem Menschenrechtsdialog handelt es sich um *formalisierte, menschenrechts-spezifische Gespräche* auf Regierungs- und Verwaltungsebene. Bedingungen sind:

- eine unbefriedigende Menschenrechtssituation im Dialogpartnerstaat
- Bereitschaft zum kritischen und offenen Dialog und Potenzial für Veränderung
- substanzielle, bilaterale Beziehungen oder ungenutzte Potenziale

*Vision und Ziele* eines Menschenrechtsdialogs liegen darin,

- Inputs in einen Transformationsprozess zu geben und reformwillige Kräfte innerhalb und ausserhalb des Systems zu stärken,
- zur Entstehung einer vielfältigen und starken Zivilgesellschaft beizutragen,
- die Stärkung des Rechtsstaates sowie die Ratifikation und Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen und -mechanismen zu unterstützen,
- mittels der Intensivierung der bilateralen Beziehungen sowie der Verstärkung von Partnerschaften einen Mehrwert für die Schweiz zu schaffen,
- mittels des Austausches mit Like Minded diese Beziehungen zu intensivieren.

Diese Ziele sollen langfristig zu einer nachhaltigen Verbesserung der Menschenrechtslage im Dialogpartnerstaat beitragen.

*Modul* : Der Dialog verläuft auf drei Ebenen. Der Austausch von offiziellen Delegationen (alternierend in der Schweiz und im Partnerland) stellt die erste, formelle Ebene dar. Im Rahmen der definierten Schwerpunktthemen werden Expertenaustausch (zweite Ebene) und Projekte (dritte Ebene) durchgeführt.

*Erfolg und Probleme*: "Dialogue in itself is an added value". Der Dialog ist ein langfristig angelegtes Menschenrechtsinstrument, welches kurzfristige Erfolge, beispielsweise die Freilassung von politischen Gefangenen, nicht ausschliesst. Für jedes Land werden Erfolgsindikatoren definiert, die mittels Evaluation regelmässig überprüft werden. Der Erfolg eines Menschenrechtsdialogs liegt vor allem darin, was er an Austauschforen, Kontakten, Projekten und kritischen Diskussionen inspiriert und generiert, sogenannte "Spill-Over-Effekte". Neben den reaktiven Instrumenten der Menschenrechtspolitik wie etwa Demarchen stellt er ein vielseitiges Gefäss dar, das das klassische Instrumentarium ergänzt. Er soll die traditionellen Instrumente aber nicht ersetzen. Der Menschenrechtsdialog bleibt aufgrund seiner engen Bindung an die politische Entwicklung ein fragiles Policy-Instrument, bei welchem immer wieder mit erheblichen Rückschlägen gerechnet werden muss. Eine optimale Wirkung ist

---

<sup>69</sup> Vgl. Mittelfristkonzept 2004 - 2007. Das Instrument der Menschenrechtsdialoge und das Verhältnis zu anderen bilateralen Instrumenten.

deshalb über eine enge Abstimmung mit anderen Politikbereichen sowie über internationale, staatliche und zivilgesellschaftliche, Allianzen zu suchen.

### **Menschenrechtsdialog mit China**

Die Schweiz führt seit 1991 einen Menschenrechtsdialog mit China und ist im internationalen Kontext dessen älteste Dialogpartnerin. 1991, 1994, 1997 und 2002 reisten Delegationen, verstärkt durch Expertinnen und Experten, zu Gesprächen nach China. 1992, 1996 und 2003 kamen chinesische Delegationen in die Schweiz. Anlässlich der jüngsten Gesprächsrunde im 2003 besuchten die Delegationen nach Diskussionen in Bern die Kantone Basel-Stadt und Jura. Der Gegenbesuch ist für 2005 geplant.

Schwerpunktthemen des Dialoges sind:

- Strafrecht/-prozess/-vollzug: Folter und Todesstrafe, "politische" Tatbestände im Gesetz, Administrativ- und Untersuchungshaft sowie der Strafvollzug.
- Minderheiten/Religionsfreiheit: Situation der Minderheiten in Tibet und Xinjiang und die Rechte von Migrierenden in chinesischen Grosstädten ("neue Minderheiten"). Anerkennung und Umgang mit christlichen, buddhistischen und muslimischen Religionsgemeinschaften sowie mit neuen religiösen Bewegungen.
- Wirtschaft und Menschenrechte: in einem Seminar im Juni 2003 fand mit der in China engagierten Schweizer Privatwirtschaft unter Einbezug des Seco ein Austausch über Menschenrechtsfragen und -politik statt. Im 2005 soll in Shanghai zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Schweizer Privatwirtschaft sowie der chinesischen Behörden ein Seminar zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte (Global Compact) durchgeführt werden.
- In der kommenden Dialogrunde werden menschenrechtsproblematische Aspekte rund um die Olympiade 2008 thematisiert.
- Expertenaustausch und Projekte

Die Schweiz engagiert sich beispielsweise im Bereich des Strafvollzugs. So besuchten im April 2004 Schweizer Gefängnisexperten das Ausbildungszentrum für Gefängnispersonal in Baoding. Daraus entstand das Projekt einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Ausbildungsinstitutionen. Auch zwischen dem Institut für Föderalismus und dem chinesischen Justizministerium besteht ein regelmässiger Austausch von Spezialistendelegationen zu Themen im Zusammenhang mit dem Ausbau des Rechtsstaats.

*Bern Prozess* : Seit 2001 organisiert die Schweiz informelle Treffen zwischen Like Minded Staaten, die mit China einen Menschenrechtsdialog führen (USA, EU, UK, D, Australien, Norwegen, Ungarn). Die Treffen dienen der Koordination der Menschenrechtsstrategien gegenüber China. Der Lead bei diesen Treffen verschafft der Schweiz nicht nur internationale Visibilität, sondern erhöht auch ihren Einflussbereich im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Verbesserung der Menschenrechtsslage in China.

*Erfolge und Probleme* : Im Rahmen des Dialogs konnten konkrete Erfolge verbucht werden. So wurden die langjährigen, tibetischen Gefangenen, Takna Jigme Sangpo und Ngawang Sangdrol, 2002 freigelassen. Die Schweiz hatte sich während vieler Jahre für sie eingesetzt. Takna Jigme Sangpo lebt heute in der Schweiz. Ebenso konnten Gesetzesrevisionen, z.B. das Strafprozessrecht, über Studienreisen in die Schweiz mitinspiert werden. Daneben bleibt der Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China auch schwerfällig. Die chinesischen Positionen haben sich internationalen Standards genähert, inwiefern sie in die Praxis umgesetzt werden, bleibt noch abzuwarten.

Im 2005 wird die Schweiz auch einen Menschenrechtsdialog mit *Vietnam* führen. Aufgrund der starken Präsenz der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Vietnam soll dieser in

enger Zusammenarbeit mit der DEZA entwickelt werden. In *Indonesien* werden derzeit Vorbereitungen für einen lokalen Menschenrechtsdialog getroffen. Im Unterschied zu einem "traditionellen" Menschenrechtsdialog wird ein solcher vor Ort und unter der Leitung der Botschaft geführt.

### 3.5 Multilaterales Engagement an der UN-Menschenrechtskommission

Seit dem UNO-Beitritt erhöht die Schweiz ihr Profil an der UN-Menschenrechtskommission in Genf<sup>70</sup>. Als innovative Kraft will sie zu sinnvollen Reformen und zur Entpolitisierung der Kommission beitragen. Die Schweiz strebt den Einsitz in der Kommission für die Jahre 2007 - 2009 an. Im Frühjahr 2004 hat die Schweiz mit der Nepalinitiative erstmals ein Resolutionsprojekt eingebracht.

#### Nepalinitiative der Schweiz

Der seit 1996 dauernde Konflikt zwischen der kommunistischen Partei Nepals und der Armee des Königs wirkt sich sehr negativ auf die Menschenrechtssituation aus. Nach der Beendigung eines Waffenstillstandes im Sommer 2003 verschlechterte sich die Situation dramatisch. Gleichzeitig erhöhte sich der Druck der Zivilgesellschaft, dem Konflikt in der Weltöffentlichkeit Beachtung zu schenken.

Das Engagement der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit reicht in Nepal über 40 Jahre zurück und ist sehr geschätzt. Gleichzeitig wurde die Schweiz von der EU im Rahmen eines "burden sharing" zur Unterstützung an der UN-Menschenrechtskommission gebeten. Aus diesen Gründen übernahm die Schweiz die Federführung für eine Nepalinitiative.

Ziel der Initiative war es, mit dem Druck einer Resolution die nepalesische Regierung zu einem verbindlichen Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte zu bewegen und ein internationales Monitoring zu ermöglichen. Langfristig soll die Basis für Menschenrechtsgespräche im Rahmen eines Friedensprozesses gelegt werden. Die Verhandlungen während der Kommission gestalteten sich schwierig. Nach intensiven Verhandlungen wurde am vorletzten Tag ein Kompromiss erreicht und das eingereichte Chair Statement ohne Abstimmung angenommen.

Die Verabschiedung des Chair Statement hat der Nationalen Menschenrechtskommission (NHRC) in Nepal Aufwind verliehen. Auch im Rahmen der Donor Community wurde das gemeinsame Engagement gestärkt. Auf dem Terrain bleibt die Situation hingegen besorgniserregend. Eine Weiterführung der Initiative an der 61. Menschenrechtskommission ist deshalb geplant.

### 3.6 Bilanz und Ausblick

Die Schweizerische Menschenrechtspolitik gegenüber der Region Asien kombiniert bilaterale und multilaterale Instrumente und ist mit Akteurinnen und Akteuren innerhalb und ausserhalb des EDA vernetzt. Sie verfügt über nationale und internationale Visibilität und das Interesse der Zivilgesellschaft nimmt laufend zu.

Gleichzeitig bleibt sie eine Baustelle im Zugwind politischer Opportunitäten, innenpolitisch, in den Partnerländern oder im Rahmen der globalen Politik.

Die Schweiz versucht die Gratwanderung einer aktiven und selbstbewussten Menschenrechtsakteurin, die sich anbetrachts eines geringen Pressuring Powers realistisch einschätzt und Allianzen zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit sucht, ohne dabei ihre Eigenständigkeit zu verlieren. Ob ihr dies gelingt, muss regelmässig und im Einzelfall überprüft werden. In einer längerfristigen Perspektive wird in enger Abstimmung mit den anderen aussenpolitischen

<sup>70</sup> Vgl. Die Schweiz und die Menschenrechtskommission der UNO. Mittelfristige Ziele 2004 - 2007.

Zielen und in Zusammenarbeit mit dem Aussennetz die Konsolidierung der dargelegten neuen Menschenrechtsinstrumente sowie eine Systematisierung der traditionellen Instrumente angestrebt.

Denn, um mit einem Zitat von UN-Generalsekretär Kofi Annan zu enden : « There is no single model of democracy, or of human rights or of cultural expression for all the world. But for all the world, there must be democracy, human rights and free cultural expression »<sup>71</sup>.

## **4 Migrationspolitisches Engagement des EDA**

### **4.1 Ausgangslage**

Der Bundesrat hat am 23. Juni 2004 den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "IDAG Migration" genehmigt. Er hatte auf Antrag des EJPD am 16. April 2003 beschlossen, eine interdepartementale Arbeitsgruppe „Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich“ einzusetzen. Diese wurde beauftragt, Mittel und Wege zu suchen, um die ausserpolitischen Instrumente für eine bessere Lösung der Migrationsprobleme nutzbar zu machen. Sie hatte weiter die Aufgabe, bestehende Spannungsfelder der Migrationsthematik offen zu legen und anzugehen, insbesondere mit Blick auf mögliche Synergien zwischen den verschiedenen aussenwirksamen Aktivitäten der Departemente und Bundesämter im Bereich Migration und Rückkehr. Die Arbeitsgruppe stand unter der gemeinsamen Leitung von Jean-Daniel Gerber, damaliger Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge im EJPD, sowie Botschafter Peter Maurer, damaliger Chef der Politischen Abteilung IV des EDA.

### **4.2 IDAG Migrationsbericht vom 23. Juni 2004**

Der Bericht hält fest, dass im Rahmen der Schweizer Migrationspolitik ein Engagement auf mehreren Ebenen gefragt ist. Zum einen muss auf multilateraler Ebene auf ein gemeinsames Verständnis des Phänomens Migration hingewirkt werden, zum anderen ist für die Schweiz die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union von erster Priorität, zumal die EU zielgerichtet auf eine gemeinsame Migrationspolitik der Mitgliedstaaten hinsteuert. Schliesslich muss die Schweiz wo möglich Migrationspartnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migrantinnen und Migranten etablieren, in deren Rahmen ein Interessenausgleich bei Problemstellungen, welche den beteiligten Staaten durch Ein-, Aus- und Rückwanderung entstehen, angestrebt wird.

Ein solcher Ansatz ist auch deshalb zu verfolgen, weil der Dialog mit den Herkunfts- und Transitstaaten die Bundesbehörden vor neue Herausforderungen stellt. Zunehmend machen diese Staaten eigene Interessen im Gegenzug zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen geltend. Einen wie im Rahmen einer Migrationspartnerschaft angestrebten Interessenausgleich können die mit dem Vollzug beauftragten Behörden nicht alleine leisten, denn die vorgebrachten Anliegen der Herkunfts- und Transitstaaten betreffen oftmals Politikbereiche, welche nicht in ihrer Kompetenz liegen.

Schliesslich spielen Migrationspartnerschaften auch in den von der Schweiz unterstützten multilateralen Migrationsprozessen (Global Commission on International Migration, Berner Initiative) eine wichtige Rolle. Die Global Commission ist eine vom UN-Generalsekretär initiierte, von der Schweiz und Schweden massgeblich mitgetragene unabhängige Kommission, die sich dem globalen Migrationsphänomen annimmt und bis im Sommer 2005 entsprechende Handlungsempfehlungen zuhanden des Generalsekretärs erarbeitet. Die Berner Initiative bezweckt den Aufbau eines von Staaten getragenen Dialogprozesses anhand eines Grundlegendokumentes [die "International Agenda for Migration Management (IAMM)"],

---

<sup>71</sup> Address at the University of Tehran on Human Rights Day, 10 December 1997

der im Dezember 2004 in Bern anlässlich der Bern II-Konferenz vom 16./17.12.04 in der Verabschiedung staatlicher "best practices" im Migrationsbereich münden soll.

#### 4.3 Mitbericht des EDA vom 24. August 2004

Das EDA hat in seinem Mitbericht vom 24. August 2004 im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes (AsylG) Ergänzungs- und Änderungsanträge für den Ständerat unterbreitet. Insbesondere ist darin festgehalten, dass der Bundesrat die Diskussion um die Teilrevision des Asylgesetzes dazu benutzen sollte, die im Rahmen des IDAG Berichts festgehaltenen positiven Massnahmen, darunter die Entwicklung von Migrationspartnerschaften, aufzunehmen. Das EJPD und das EDA haben derweil gemeinsam einen Gesetzestext entworfen, der zur Zeit in den verschiedenen Ämtern weiterentwickelt wird. Ein konsolidierter Entwurf sollte Anfang 2005 in der Staatspolitischen Kommission des Ständerates beraten werden.

#### 4.4 Pilotprojekte im Rahmen von Migrationspartnerschaften

Im Antrag 2 des IDAG Migrationsberichts ist zudem festgehalten, dass das EJPD einem Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM) eine Länderliste "Focus Migration" unterbreitet. Diese Liste umfasst diejenigen Länder, bei denen die Schweiz den Migrationsproblemen einerseits und der Weiterentwicklung von Migrationspartnerschaften andererseits besonderes Gewicht zukommen lassen will. Die schweizerische Position im Migrationsbereich gegenüber einem entsprechenden Land wird im IAM-Ausschuss unter dem gemeinsamen Präsidium von EJPD und EDA festgelegt.

Für die Entwicklung von Migrationspartnerschaften gelten folgende allgemeine Kriterien :

- erhebliche Probleme im Asyl- und/oder Ausländerbereich in der Schweiz, insbesondere beim Vollzug von Wegweisungen;
- erhebliche Migrationsproblematik im Herkunftsland (u.a. Transitmigration, Menschenhandel, Intern Vertriebene, Flüchtlinge aus Nachbarstaaten)
- Grundsatz eines partnerschaftlichen Ansatzes: Berücksichtigung der Interessen zwischen dem Herkunftsland und der Schweiz;
- operationelle Aktivitäten und tragfähige Kontakte zu den Behörden eines Landes des Ostens oder des Südens bestehen oder können etabliert werden; relative politische Stabilität im Herkunftsland;

Im Besonderen können folgende Programme und Aktivitäten Bestandteile von Partnerschaften zur Bewältigung der Migration bilden:

- Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und zur Wiedereingliederung
- Programme zur Verhinderung oder Eindämmung von irregulärer Migration
- Aus- und Weiterbildung in der Schweiz
- Hilfe im Kampf gegen den Menschenhandel und -schmuggel
- Unterstützung bei der Kontrolle von Kleinwaffen (Studien und Ausbildung)

#### **Fallbeispiel Bangladesh**

Ein asiatisches Land, welches als mögliches Land einer Migrationspartnerschaft in Frage kommt, ist Bangladesh. Die Ausführungen haben zur Zeit allerdings nur modellhaften Charakter, da der Grundsatzentscheid zu einem Pilotprojekt noch aussteht. Die migrationsrelevanten Daten sowie das schweizerische Engagement vor Ort stellen sich derweil wie folgt dar:

##### *Migrationssituation Bangladesh*

- Flüchtlinge aus Burma (21'000)
- IDPs (Chittagong Hill Tracts) (50'000)

- Staatenlose Bihari (seit 1971) (235'000)
- Arbeitsmigration in den Nahen Osten (Remittances) (235'000)
- Opfer von Menschenhandel (10-20'000 pro Jahr)

#### *Migrationssituation in der Schweiz*

- 651 Bürger Bangladeshs als AusländerInnen B und C (per Ende 2002)
- 449 Bürger Bangladeshs mit rechtskräftig abgelehntem Asylentscheid (per 31.5.04)

#### *Programme in Bangladesh*

- Non Formal Education Programme (5.9 Mio)
- Micro and Small Enterprise Promotion (3 Mio)
- Sustainable Land Use (3 Mio)

In einer ersten Phase wurden mögliche Wege diskutiert, wie eine Migrationspartnerschaft mit Bangladesh ausgestaltet werden könnte:

#### *Mögliche Elemente einer Migrationspartnerschaft*

- Verstärkung der bestehenden Ausbildungsprogramme vor Ort
- Hilfe im Kampf gegen Menschenhandel
- Ausbildung in der Schweiz, z.B. Stagiaire Abkommen Bangladesh – Schweiz

#### *Notwendige weitere Schritte*

- Abklärung der Herkunftsregion der Bürger Bangladeshs, die die Schweiz verlassen müssen
- Abklärungen bezüglich Regionen in Bangladesh, die besonders von Migration (Menschenhandel) betroffen sind
- Kontakt mit Organisationen, die im Bereich Menschenhandel in Bangladesh bereits aktiv sind (z.B. Norad). Klarheit über deren Programme und Strategien.
- Abklärung, ob sich die DEZA Programme vermehrt auf die bezüglich Migration in die Schweiz bzw. Menschenhandel relevanten Regionen ausrichten lassen

#### *Mögliche Massnahmen:*

- Verstärkte Berücksichtigung von Migrationsaspekten in Jahresprogrammen der Ämter und Dienste
- Entwicklung von Projekten im Kampf gegen Menschenhandel (Prävention, Opferhilfe, Reintegration)
- Verhandlung eines Stagiaire Abkommens

## **4.5 Kampf gegen Menschenhandel / Einsatz für die intern Vertriebenen (IDPs)**

In der Region des Fernen Ostens, in Südasien sowie in Südostasien stellt der Menschenhandel ein grosses Problem dar. Die Schweiz verurteilt diese moderne Form der Sklaverei. 2003 hat das EDA Leitlinien gegen Menschenhandel erarbeitet, die prioritäre Massnahmen aufzeigen. Ein Schwerpunkt liegt bei der Ausbildung und Sensibilisierung der neu ins Departement eintretenden Diplomaten/innen, des versetzbaren Personals sowie der Expert/innen des Pools für zivile Friedensförderung und der Humanitären Hilfe. Die Politische Abteilung IV des EDA engagiert sich auch im Policy- und im operationellen Bereich gegen Menschenhandel. Die Schweiz hat keine Projekte in der Region, z. T. unterstützen jedoch die Botschaften Aktivitäten aus ihrem Kredit. International nimmt die Schweiz des weiteren als Beobachter am sogenannten "Bali Prozess" teil. Der Bali Prozess ist eine Kooperations-Plattform in Sachen Menschenhandel / Menschenschmuggel für die asiatisch-pazifische Region und den Mittleren Osten. Er basiert auf den Diskussionen und Berichten von zwei Minister-Treffen und einem Treffen von Chefbeamten (unter der Teilnahme von zahlreichen IOs und NGOs).

Eine weitere globale Herausforderung stellt die Situation der intern Vertriebenen (IDP) dar. In der Region Asien/Ozeanien gelten 3,6 Millionen Menschen als intern Vertriebene. Bürgerkriege, Menschenrechtsverletzungen oder Naturkatastrophen gehören zu den Ursachen der Fluchtbewegungen. Internationale humanitäre Hilfe und Schutzmassnahmen sind mangels nationaler Unterstützung vielerorts die einzige Hilfe, die den IDP zukommt. 2003 konnte wegen mangelnder Sicherheit für die humanitären Akteure lediglich in 26 Ländern (von weltweit 52 mit IDP-Problemen betroffenen Ländern) internationale humanitäre Hilfe an IDP geleistet werden. In 9 (von 52) Ländern verunmöglichten zudem bürokratische Hürden oder ein gänzlich Verbot des Zugangs zu IDP eine Hilfeleistung (insbesondere Myanmar). Die Schweiz leistet direkt oder über Partner, vor allem über das IKRK, Schutz und humanitäre Hilfe an IDPs. Sie setzt sich für bessere Schutzstandards von IDPs ein, etwa durch die Unterstützung des Beauftragten des UNO-Generalsekretärs für die Menschenrechte der IDPs (Prof. Kälin) oder durch die Förderung der Anwendung der sogenannten "Guiding Principles on Internal Displacement".

#### **4.6 Schlussfolgerungen**

Wanderungsbewegungen gehören seit jeher zur Menschheitsgeschichte. Die Globalisierung hat des weiteren dazu beigetragen, dass heute auch grosse Distanzen, rasch überwunden werden können. Eine nationalstaatlich geprägte Sicht, die kontinuierliche Verschärfung des Ausländer- und Asylrechts, wird die weltweiten Migrationsströme nicht aufhalten können. International setzt sich daher immer mehr die Einsicht durch, das Augenmerk nicht ausschliesslich auf die Abwehr sondern auf die Steuerung der Migration zu legen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Missbräuche im Asylwesen nicht bekämpft werden sollten – im Gegenteil. Nur die konsequente Ahndung von Asylmissbräuchen sichert die Glaubwürdigkeit unseres Asylsystems. Glaubwürdig im Sinne unserer humanitärer Traditionen ist die Schweiz insbesondere aber auch dann, wenn rückkehrpflichtige Asylbewerber in Sicherheit und Würde in ihren Heimatstaat zurückkehren können. In der Schweiz leben rund 1.5 Millionen AusländerInnen. Dies entspricht knapp 20% der Arbeitskraft unseres Landes. Die gute Integration der AusländerInnen in unserem Land ist somit nicht nur in unserem eigenen Interesse sondern auch ein notwendiges Votum für Toleranz und gegenseitigen Respekt in einer multikulturellen Gesellschaft wie der unsrigen.



# La politique culturelle du DFAE en Asie

---

Alexandre GUYOT\*

## 1 L'instrument de la stratégie du DFAE en matière de politique culturelle: le Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle

Culture, politique culturelle, relations entre culture et politique, voilà des thèmes qui occupent depuis quelques temps le devant de l'actualité en Suisse. Le phénomène n'est d'ailleurs pas propre à notre pays, de pareilles réflexions sur le rôle de la culture dans la société sont menées à l'échelle mondiale comme l'ont démontré les récentes biennales de Sao Paulo et de Shanghai qui ont fait la part belle aux créations artistiques chargées d'un message politique et social.

Cette dimension politique de la culture ne touche pas seulement une élite mais également, fait nouveau, le grand public. Il n'est que de mentionner la brillante carrière de «Mais im Bundeshaus, le génie helvétique» pour s'en convaincre. Au-delà des barrières linguistiques de notre pays, le film du réalisateur suisse Jean-Stéphane Bron remporte tous les suffrages. Comment expliquer ce phénomène si ce n'est par une prise de conscience du rôle politique de la culture.

Par ailleurs, en Suisse, les débats sur le rôle de la culture ont débouché sur l'adoption de l'article 69 de la Constitution, qui à son tour servira de base à la future loi sur l'encouragement à la culture.

C'est dans ce contexte qu'il faut placer le Centre de Compétence pour la politique étrangère culturelle (CCC).

Depuis le début de l'année 2004, le DFAE a développé une nouvelle orientation de sa politique culturelle. Dans ce cadre, la culture est à appréhender comme vecteur des grandes lignes de la politique étrangère de la Suisse. La culture est non seulement un excellent moyen de donner une image positive de la Suisse et de renforcer sa visibilité à l'étranger, mais elle contribue également à soutenir efficacement les principaux axes de notre politique étrangère marqués par la promotion de la paix, l'aide au développement, la défense des droits humains, et le développement durable. Par ailleurs, notre politique étrangère est également le reflet des fondements de notre identité. Aussi, le DFAE soutient-il également des projets artistiques suisses qui apportent une réflexion sur la diversité culturelle, la question des minorités, le fédéralisme, la neutralité et la démocratie directe. Une base politique, à la fois souple et clairement définie, associée à un souci constant de la dimension artistique d'un projet, permet un rayon d'actions étendu. La culture participe ainsi au rayonnement de la Suisse dans son acception la plus large.

---

\* Collaborateur diplomatique du Centre de Compétence pour la politique étrangère culturelle du DFAE



Au sein du DFAE, c'est précisément le CCC qui est chargé, depuis le mois de février 2004, de mettre en œuvre cette nouvelle approche de la politique culturelle du DFAE.

Concrètement, le CCC soutient les projets culturels des ambassades qui s'inscrivent dans le cadre précité. Il leur fournit également une assistance pour l'identification et l'élaboration de projets. Dans quelques cas, ceux-ci peuvent être lancés par la Centrale. Le plus souvent, ils viennent mettre en exergue le dialogue qui s'est instauré entre les ambassades et le CCC. A titre d'exemple, mentionnons «The Face of Human Rights», exposition de photographies tirées des archives de l'agence Magnum qui a été développée à la suite de l'intérêt manifesté par plusieurs ambassades à l'égard de l'exposition «être – les droits de l'homme à travers l'art» présentée au Palais des Nations à Genève à l'occasion de la 60<sup>ème</sup> session de la Commission des droits de l'homme. Enfin, n'oublions pas le rôle de coordinateur que le CCC exerce entre les représentations suisses à l'étranger et les autres institutions culturelles fédérales, Pro Helvetia, Présence suisse, l'Office fédéral de la culture.

Ces nouvelles orientations supposent un important travail de divulgation, raison pour laquelle le CCC s'emploie à développer ses activités de formation qui s'adressent en priorité aux attachés culturels. De plus, la professionnalisation des métiers de la culture accroît cette nécessité de formation, qui sera symbolisée dans un futur proche par le «Manuel pour la politique étrangère culturelle» qui est train d'être élaboré à l'intention des ambassades et avec leur concours. La gestion de projets culturels constitue en soi une culture.

## **2 Les projets culturels du CCC en Asie**

Etant donné l'extrême diversité de cette région, le CCC n'a pas mis en œuvre un concept spécifique pour l'Asie. En effet, l'Asie réunit à la fois des puissances régionales comme la Chine et l'Inde, le plus grand pays musulman en terme de population, l'Indonésie, des pôles de culture occidentale, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ou qui ont intégré des pans entiers de ces mêmes valeurs, le Japon et la Corée du Sud. Cette région est donc une reproduction à l'échelle régionale de la diversité mondiale.

### **2.1 Le cadre multilatéral : l'UNESCO**

La participation régulière de la Suisse aux actions de l'UNESCO en faveur du patrimoine constitue un acte de politique étrangère démontrant notre solidarité internationale dans un domaine important puisque étroitement lié à l'identité culturelle et, partant, aux droits de l'homme et au développement durable. En tant qu'Etat membre de l'UNESCO, la Suisse assume, de concert avec le reste de la communauté internationale, la responsabilité de la préservation de ce patrimoine. Dans le cadre de l'UNESCO, la Suisse a déjà eu par le passé l'occasion de manifester son intérêt à l'égard de l'Asie par ses contributions en faveur de l'Indonésie (temple de Borobudur, 1974) et de l'Afghanistan (création d'un musée de l'Afghanistan en Suisse et restauration du Minaret de Jam, 1999 et 2003.). Pour la période 2004 – 2005, la Suisse a décidé de soutenir la restauration du Monastère de Ramoche à Lhasa au Tibet.

### **2.2 Le cadre bilatéral**

Pour l'année 2004, deux pays retiennent particulièrement notre attention: l'Afghanistan, pays meurtri par des années de guerre, et la Corée du Nord, jusqu'ici pour ainsi dire «terra incognita» pour la culture suisse.

L'Afghanistan a été la terre d'accueil du premier projet d'envergure soutenu par le CCC en juillet 2004. «Retour, Afghanistan», témoignait, par le biais d'une exposition de 80 photographies, du retour des réfugiés afghans dans leur patrie, organisée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) entre 2002 et 2004. Elle était le fruit d'une col-

laboration entre l'auteur des photographies, Zalmai, Suisse d'origine afghane, et l'organisation onusienne.

Dans la perspective de la commémoration du 30<sup>ème</sup> anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques entre la Suisse et la Corée du Nord, et de la mise en œuvre de projets culturels dans ce pays à plus long terme, la Suisse a participé, pour la première fois, à la neuvième édition du Festival du Film de Pyongyang.

En Asie, tous les domaines significatifs de l'activité culturelle suisse sont représentés. Toutefois, au vu des défis auxquels sont confrontés des pays comme la Chine et l'Inde, notamment en ce qui concerne les questions de surpopulation et d'environnement, un accent particulier pourrait être mis sur les projets liés à l'architecture et à des domaines concomitants, comme l'urbanisme et le développement durable. Il s'agirait à la fois de mieux faire connaître un domaine d'excellence de la Suisse, qui peut s'exprimer au-delà de la barrière des langues, et de contribuer à l'émergence de solutions pour ces pays. Cela permet de donner tout son sens au dialogue interculturel, expression si souvent galvaudée.



# Herausforderungen für die schweizerische Umweltpolitik am Beispiel der Region Asien

---

Botschafter Beat NOBS und Jürg SCHNEIDER \*

## I

Der Schutz der Umwelt ist eines der prioritären Ziele der schweizerischen Aussenpolitik. Dies beruht auf der Einsicht, dass die grossen globalen Umweltprobleme – Klimawandel, Verlust der biologischen Vielfalt, Entwaldung, Desertifikation, die Kontrolle von gefährlichen Abfällen und Chemikalien, die nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen – grenzüberschreitenden Charakter haben und nur durch entsprechende Vereinbarungen und kontinuierliche internationale Zusammenarbeit bewältigt werden können.

In den letzten 30 Jahren ist jeder dieser Problembereiche zum Gegenstand multilateraler Prozesse und Vereinbarungen geworden. Im Rahmen der UNO ist ein globales Umweltregime<sup>72</sup> entstanden, das die Grundlage für die internationale Zusammenarbeit in all diesen Problembereichen bildet.

Das Engagement der Schweiz erfolgt sowohl multilateral – bei der Aushandlung und Weiterentwicklung der internationalen Umweltabkommen – als auch bilateral, durch die Unterstützung von Entwicklungs- und Transitionsländern bei der Umsetzung von Umweltkonventionen.

## II

Asien als bevölkerungsreiche und wirtschaftlich stark wachsende Weltregion ist von den globalen Umweltproblemen stark betroffen. Infolge seines demographischen und wirtschaftlichen Gewichts trägt es zugleich einen wichtigen Teil zu den Problemen der globalen Umwelt bei. Indes stehen die Länder Asiens beim nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen und der Formulierung und Umsetzung griffiger Umweltpolitiken vor grossen Herausforderungen.

Im Tempo seiner Wirtschaft wächst auch Asiens CO<sub>2</sub>-Ausstoss. In naher Zukunft wird sich dieser Trend eher noch verstärken. Damit wird der Wachstumsschub, den viele asiatische Volkswirtschaften gerade erleben, einen weiteren Zuwachs der globalen Treibhausgasemissionen verursachen. Die Folgen des *Klimawandels* sind auch in Asien bereits spürbar.

---

\* Chef der Abteilung Internationales, BUWAL  
Mitarbeiter der Sektion Europa und Bilaterales, BUWAL

<sup>72</sup> Dazu gehören u.a. folgenden Erklärungen und Konventionen: Im Bereich der nachhaltigen Entwicklung: Rio Declaration, Agenda 21, Millennium Declaration / Millennium Development Goals; Johannesburg Declaration / Johannesburg Plan of Implementation. Atmosphäre und Klimawandel: Montreal Protocol, UNFCCC, Kyoto Protocol. Biologische Vielfalt: Convention on Biological Diversity, Ramsar Convention, Convention on International Trade in Endangered Species, Cartagena Protocol on Biosafety. Wald: United Nations Forum on Forest; International Tropical Timber Organisation. Wasser: World Water Forum; Chemikalien: Basel Convention, Rotterdam (PIC) Convention; Stockholm (POPs) Convention.

Extreme Wetterereignisse haben signifikant zugenommen, sowohl an Häufigkeit als auch an Intensität. Die Kostenfolgen dieser Ereignisse steigen, und damit auch der Handlungsbedarf für die Regierungen.

In energie- und klimapolitischen Zusammenhängen wird oft die *Entkoppelung* von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch gefordert. Gemeint ist damit ein wirtschaftliches Wachstum, das gemessen am BIP nicht zu einer entsprechenden Zunahme des Verbrauches fossiler Energieträger führt. Hier zeigen die Statistiken, dass sowohl in China als auch in Indien in den letzten Jahren eine leichte Entkoppelung zu beobachten ist. Ob sich dieser Trend fortsetzt, muss sich noch zeigen. Möglich ist auch, dass er durch gegenläufige Trends, wie die Motorisierung und Urbanisierung, gebrochen und kompensiert wird.

Asiens Reichtum an *biologischer Vielfalt* ist ebenfalls bedroht: grosse Landflächen werden für agrarische Nutzungen umgewandelt, der Sog der Urbanisierung vernichtet oder transformiert weitere naturnahe Flächen. Global könnten 15-20% aller Wirbeltierarten<sup>73</sup> über die nächsten 100 Jahre aussterben; und auch bei anderen Artengruppen sind die Perspektiven ähnlich negativ. Die rasche Abholzung vor allem der tropischen Wälder Asiens ist ein wichtiger ursächlicher Faktor für den Artenverlust. 21% der Landfläche in der asiatisch-pazifischen Region sind bewaldet. Diese Fläche nimmt gesamthaft durchschnittlich zwar nur um 0.1% jährlich ab. In Südostasien, wo sich der grösste Teil der verbleibenden Regenwaldflächen befindet, ist die Abnahme jedoch mit -1.0% pro Jahr viel höher.<sup>74</sup> Beunruhigend ist insbesondere die rasante Entwaldung, welche im Osten Malaysias und in Indonesien stattfindet.

Die Erhaltung der Biodiversität ist aus mehreren Gründen wichtig. Erstens sind einmal ausgestorbene Arten aus einer rein naturschützerischen Perspektive als unwiederbringlicher Verlust an Vielfalt zu bewerten. Hinzu kommt, dass durch jeden Verlust an genetischer Vielfalt ein potenzieller Nutzen - etwa für die Nahrungsproduktion oder die pharmazeutische Industrie - aufgegeben wird. Schliesslich werden ganze Ökosysteme durch den Artenverlust verändert, fragilisiert und teilweise auch ihrer Servicefunktionen für den Menschen beraubt. Auf diese Konsequenz hat die ökosystemische Forschung seit langem aufmerksam gemacht.

Intakte Waldökosysteme bedeuten zum Beispiel auch sauberes Wasser und reine Luft - besonders letzteres ein knappes Gut in jenen Teilen Südasiens, die in den letzten Jahren regelmässig vom „haze“-Phänomen heimgesucht wurden: jenem Rauchteppich, der aus grossflächige Bränden in gerodeten oder degradierten Waldflächen entsteht und sich über tausende von Quadratkilometern ausbreitet.

Die Abholzung wird einerseits angetrieben von der grossen Holznachfrage von Ländern wie China oder Japan; andererseits aber auch ermöglicht durch die schlechte Gouvernanz im Forstsektor waldreicher südostasiatischer Länder wie etwa Indonesien. Illegaler Holzeinschlag oder die Missachtung der minimalen Nachhaltigkeitsregeln sogar in der geltenden Forstgesetzgebung sind unter diesen Rahmenbedingungen an der Tagesordnung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Tribut, welchen viele asiatische Länder für wirtschaftliche Entwicklung, Industrialisierung und Urbanisierung zahlen, hoch ist. Überdies ist die regionale Dynamik ausserordentlich stark, weil die stärksten asiatischen Wirtschaftsmächte einen Sog auf die Ressourcen der Nachbarn ausüben und deren Umwelt und Ressourcenpolitik stark beeinflussen. Dies kann etwa im Fall von Indonesien, aber auch von Laos beobachtet werden. Fragen von Wirtschaftsentwicklung, Ressourcennutzung, Umweltpolitik und regionaler Stabilität sind deshalb eng verzahnt und haben zunehmend das Potenzial, Krisen auszulösen. Die Schweiz kann und soll deshalb zu den internationalen Bemü-

---

<sup>73</sup> Global Environment Outlook 3, S. 121. London 2002. UNEP/Earthscan.

<sup>74</sup> Ibid. S. 101

hungen beitragen, welche auf Nachhaltigkeit und Stabilität in der wirtschaftlichen Entwicklung Asiens abzielen.

### III

Was kann die Schweiz aufgrund dieser enormen Herausforderungen tun, und was sollte sie insbesondere in Asien tun?

Die Schweiz hat sich in der Bundesverfassung den Auftrag gegeben, die nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die konkreten Ziele und Politikbereiche zur Umsetzung dieses Auftrags sind in der Strategie „Nachhaltige Entwicklung“ des Bundesrates (2002) entwickelt, unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Nachhaltigkeitsgipfels von Johannesburg (2002). Auf Bundesebene werden diese Arbeiten durch den Ausschuss für Nachhaltigkeitsfragen (IDANE) koordiniert; international setzt sich die Schweiz für eine kohärente Politik im Rahmen der UNO-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) ein.

Die Schweiz führt eine aktive Umweltaussenpolitik auf der Grundlage von Art. 54 der BV und Art. 53 des Umweltschutzgesetzes. Sie engagiert sich für die Aushandlung, Weiterentwicklung und Implementierung von Umweltabkommen im Rahmen eines kohärenten multilateralen Umweltsystems, in welchem dem UNO-Umweltprogramm eine wichtige Steuerfunktion zukommt. Die einzelnen Sachfragen werden in den globalen Konventionen behandelt: Klimawandel in der UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll, biologische Vielfalt in der CBD und im Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit, Chemikalien in den Konventionen von Stockholm (POPs), Rotterdam (PIC) und Basel (gefährliche Abfälle), Desertifikation in der UNCCD, um nur einige zu nennen.

Viele Aspekte unserer nationalen Umweltpolitik gelten international als beispielhaft. Die Schweiz kann sich aber auf diesen Lorbeeren nicht ausruhen, sondern muss weiterhin internationale Entwicklungen rasch und konsequent in die nationale Politik integrieren, und die Umsetzung entsprechender Verpflichtungen vorbereiten, wie dies etwa mit dem CO<sub>2</sub>-Gesetz geschehen ist.

Zur Erreichung der Ziele, welche in den wichtigen globalen Umweltkonventionen gesetzt werden, wurde das Instrument der globalen Umweltfazilität (GEF) geschaffen. Der GEF ist ein multilateraler Finanzierungsmechanismus, der Projekte in Entwicklungs- und Transitionsländern in den Bereichen Klima, Biodiversität, Desertifikation, Chemikalien und internationale Gewässer unterstützt.

Zudem verfügt die Schweiz über Instrumente in ihrer bilateralen Zusammenarbeit, welche auch spezifische Umweltziele verfolgen. Dazu gehören das „Globale Umweltprogramm“ der DEZA sowie die Programme zur Umwelttechnologieförderung des seco. Programme zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen und Investitionen in Umweltinfrastrukturen sind zudem fest in vielen Länderprogrammen der DEZA und des seco verankert. Die Schweiz sollte diese Instrumente besonders auch in jenen Ländern Asiens nutzen, in welchen DEZA und/oder seco aktiv sind.

Sie kann in diesem Kontext etwa

- Länder bei der Umsetzung der Verpflichtungen der Klimakonvention unterstützen,
- Investitionen in energieeffiziente Technologien und erneuerbare Energien fördern,
- die Entwicklung nationaler Strategien zur Folgen- und Risikoabschätzung des Klimawandels unterstützen,
- Investitionen unter dem „Clean Development Mechanism“ tätigen, welcher mit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls operationell wird,

- die Einführung höherer Umweltstandards unterstützen; dazu gehören der Bereich der „cleaner production“, die Kontrolle gefährlicher Chemikalien, die Zertifizierung von Bioprodukten; das Recycling von elektronischen Abfällen u.a.

So hat die Schweiz in den Jahren 2003 und 2004 eine Reihe regionaler *Workshops zur Umsetzung der Rotterdam-Konvention* – welche die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien regelt – durchführen helfen. Damit wurde einerseits die Implementierung der PIC-Konvention in Entwicklungs- und Transitionsländern gefördert, andererseits aber auch die schweizerische Kampagne für den permanenten Sitz des PIC-Sekretariates in Genf unterstützt. Für die Thematik der Konvention von Stockholm – die persistenten organischen Schadstoffe – ist die Durchführung von Workshops im Jahr 2005 in Planung.

Der *Schutz der Atmosphäre und Klimawandel* waren Themen in der bilateralen Zusammenarbeit der Schweiz mit Indien und China. Das seco hat China bei der Erarbeitung der Nationalen Strategie-Studie zur Anwendung der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls unterstützt, und in Indien wurde von der DEZA das Projekt Ecofridge mitgetragen, welches den technologischen Übergang zu CFC-freien Kühlschränke bezweckt. Das seco unterstützt Projekte zur Förderung der „cleaner production“ in der Industrie und für den Aufbau von nationalen Zertifizierungssystemen für Produkte aus biologischer Landwirtschaft.

Eine bessere und *nachhaltige Forstpolitik* ist für den Erhalt der Biodiversität von grosser Bedeutung. Hier kann die Schweiz beitragen, indem sie den Dialog mit den walddreichen und holzexportierenden Ländern der Region, insbesondere Indonesien und Malaysia, intensiviert. Multilaterale Ansätze bieten hierzu die ITTO, der UNFF und die Asian Forest Partnership (AFP). Die ITTO ist eine intergouvernementale Organisation, welche sich die Förderung einer nachhaltigen Holzbewirtschaftung in tropischen Wäldern zur Aufgabe gemacht hat. Die Schweiz partizipiert in dieser Organisation durch das seco und finanziert selektiv Projekte auch in einigen Ländern Asiens.

Hinzu kommen zusätzliche, auf den Politikdialog und die spezifischen Erfahrungen der Schweiz ausgerichtete Aktivitäten. So hat die Schweiz, gemeinsam mit Indonesien, im Juni 2004 im Rahmen des UNFF den *Interlaken Workshop on Decentralization in Forestry* ausgerichtet. Der Workshop thematisierte Chancen und Risiken dezentraler Verwaltungsstrukturen in der Forstpolitik, und seine Anstösse und Empfehlungen sollen im Rahmen regionaler multilateraler Fora, wie etwa im Rahmen der AFP weiter geführt und umgesetzt werden.



# C Conclusion

---

Ambassadeur Rodolphe S. IMHOOF \*

Deux principales constatations s'imposent, en conclusion à la lecture des contributions thématiques :

- Un monde multipolaire est en gestation en Asie et la montée en puissance du continent ne fait guère de doute;
- la Suisse tient compte de cet état de fait dans la définition de sa politique étrangère et adapte avec flexibilité et de manière suivie les instruments dont elle dispose aux réalités asiatiques.

La diplomatie suisse mène une politique active de défense des intérêts helvétiques en Asie, un continent prioritaire sous de nombreux aspects.

En matière de *coexistence pacifique des peuples*, elle s'engage sur deux fronts. Celui de la promotion de la paix et celui du dialogue interculturel. De façon à gagner encore en efficacité à l'avenir, les priorités qui seront mises en œuvre dans ce cadre devront l'être dans un souci constant de complémentarité avec les autres grands axes de l'action diplomatique de la Suisse, comme par exemple la politique économique et la politique de développement. Quant aux échanges culturels que la Suisse entend développer avec les peuples asiatiques, ces derniers devraient acquérir à l'avenir une dimension plus structurée et s'inscrire directement dans le cadre global des relations extérieures de la Confédération.

En matière de *promotion du respect des droits de l'homme et de la démocratie* – autre priorité de toute action diplomatique de la Suisse dans le monde – le continent asiatique revêt une importance centrale. Car si, d'un point de vue strictement juridique, la situation en Asie peut être qualifiée de relativement bonne en ce sens que les principaux instruments internationaux y sont reconnus, la mise en œuvre effective de ces engagements internationaux laisse encore souvent à désirer. Dans ce contexte, le repli de nombreux pays asiatiques derrière les arguments défensifs de la lutte contre le terrorisme demeure préoccupant. C'est pourquoi la Suisse continuera à l'avenir de privilégier l'Asie dans les divers dialogues sur les droits de l'homme qu'elle entreprend.

Avec 11% du volume total des échanges économiques et commerciaux de la Suisse dans le monde, l'Asie tient une place non négligeable dans la *sauvegarde de nos intérêts économiques*. Plus encore d'ailleurs lorsque l'on porte son regard vers l'avenir et que l'on considère la croissance soutenue de l'économie asiatique dans son ensemble. C'est pourquoi, la Confédération continuera de promouvoir la présence physique et financière des agents économiques suisses dans les pays d'Asie. Dans le même temps, il s'agira d'intensifier nos efforts en vue de créer un environnement juridique stable et prévisible pour les entreprises suisses. Les orga-

---

\* Chef de la Division politique II (Asie/Océanie) du DFAE

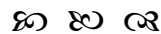
nisations multilatérales, régionales et mondiales, notamment l'OMC, seront ici privilégiées. C'est aussi au rang de nos intérêts économiques qu'il convient de mentionner les échanges croissants de la Suisse avec l'Asie dans le domaine de la *science et de la technologie*. La réputation des chercheurs asiatiques n'est plus à faire et la Suisse a déjà conclu des accords-cadres visant à promouvoir des projets de recherche communs. Cet effort sera poursuivi.

A l'avenir, la politique asiatique de la Suisse en matière *de coopération au développement* ne se distinguera pas fondamentalement de celle pratiquée dans les autres régions du monde. La lutte contre la pauvreté y demeurera la priorité absolue, conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement auxquels l'ensemble de la communauté internationale a souscrit. Pour y parvenir, plusieurs axes seront privilégiés, dont notamment celui du développement d'un tissu économique durable.

*La préservation de l'environnement*, se doit d'être scrupuleusement intégrée à toute stratégie de politique étrangère en Asie. Car les ressources naturelles du continent payeront un lourd tribut au développement économique soutenu que connaissent plusieurs pays d'Asie. Dans ce domaine, la Suisse peut compter sur plusieurs atouts pour faire valoir son souci constant de protection du milieu naturel. Elle ne connaît pas de conflit d'intérêt majeur en Asie et peut argumenter son action sur la base d'une excellente réputation et d'une mise en œuvre effective de ses engagements internationaux en matière d'environnement.

Enfin, dans le *domaine migratoire*, l'Asie au XXI<sup>ème</sup> siècle constituera à la fois une chance et un défi de taille pour la Suisse. De par son formidable développement démographique, le continent sera source d'un grand potentiel de migration qu'il s'agira de gérer en coordination avec les pays voisins de la Suisse dans le cadre global de partenariats intégrant aussi les pays d'origine des migrants.

Ainsi, l'Asie est incontestablement riche de grandes potentialités pour les années à venir. La Suisse en est consciente et s'y positionne activement dans tous les domaines-clés de la politique étrangère par une action cohérente et coordonnée.





# **A**nnexe statistique

---

Tableau 1: Indicateurs physiques

Tableau 2 : Indicateurs socio-économiques

Tableau 3 : Indicateurs des relations avec la Suisse

**Tableau 1 : Indicateurs physiques**

	Superficie (1'000 km <sup>2</sup> ) <sup>75</sup>	Population (mio) <sup>76</sup>		Population urbaine (%) <sup>77</sup>	
		2003	Projection en 2025	2002	Projection en 2015
<b>Asie du Sud</b>					
Afghanistan	653	28.7	45.9	-	-
Bengladesh	144	146.7	208.3	23.9	29.6
Bhoutan	47	0.9	1.5	8.2	12.6
Inde	3'291	1'068.6	1'363	28.1	32.2
Maldives	0.3	0.3	0.4	28.4	35.2
Népal	147	25.2	37.8	14.6	20.5
Pakistan	797	149.1	249.7	33.7	39.5
Sri Lanka	66	19.3	21.7	21.1	22.5
Total Asie du Sud	5'145.3	1'438.8	1'928.3	-	-
<b>Asie du Sud-Est</b>					
Brunei	6	0.4	0.5	75.5	82.8
Cambodge	181	12.6	18.5	18	26.1
Indonésie	1'907	220.5	281.9	44.5	57.8
Laos	237	5.6	8.5	20.2	27.4
Malaisie	330	25.1	34.3	63.3	71
Myanmar	677	49.5	59.7	28.9	37.6
Philippines	300	81.6	111.5	60.2	69.2
Singapour	0.6	4.2	4.8	100	100
Thaïlande	514	63.1	72.1	31.6	36.7
Timor Leste	15	0.8	1.2	7.6	9.5
Vietnam	332	80.8	104.1	25.2	32.4
Total Asie du Sud-Est	4'499.6	544.2	697.1	-	-
<b>Extrême-Orient</b>					
Chine	9'584	1'288.7	1'454.7	37.7 <sup>78</sup>	49.5 <sup>79</sup>
Corée du Nord	121	22.7	24.7	-	-
Corée du Sud	99	47.9	50.6	80.1	83
Hong Kong (Chine)	1.1	6.8	8.4	100	100
Japon	378	127.5	121.1	65.3	67.7
Macao (Chine)	0	0.4	0.6	-	-
Mongolie	1'568	2.5	3.2	56.7	59.5
Taiwan (Chine)	36	22.6	24.4	<sub>80</sub>	<sub>81</sub>
Tibet (Chine)	-	-	-	-	-
Total Extrême-Orient	11'787.1	1'519.1	1'687.7	-	-
<b>Total Asie</b>	<b>21'432</b>	<b>3'502.1</b>	<b>4'313.1</b>	-	-
<b>Total monde</b>	<b>134'288</b>	<b>6'314</b>	<b>7'907</b>	<b>47.8</b>	<b>53.5</b>
<b>Suisse</b>	<b>41</b>	<b>7.3</b>	<b>7.6</b>	<b>67.6</b>	<b>68.7</b>

<sup>75</sup> Source : Institut National d'Etudes Démographiques (INED), 2004

<sup>76</sup> idem

<sup>77</sup> Source : PNUD, 2004

<sup>78</sup> inclue ici la population de Taiwan

<sup>79</sup> idem

<sup>80</sup> voir sous Chine

<sup>81</sup> idem

**Tableau 2 : Indicateurs socio-économiques**

	PIB / hab 2002 <sup>82</sup>	Croissance économique moyenne période 1990-2002 <sup>83</sup>	Dév. humain 2002 <sup>84</sup>	Alphabétisation 2002 <sup>85</sup>	
<b>Asie du Sud</b>					
				<b>Total</b>	<b>Femmes</b>
Afghanistan	-	-	-	-	-
Bengladesh	1'700	3.1	0.509 (138)	41.1	31.4
Bhoutan	1'969	3.6	0.536 (134)	47	-
Inde	2'670	4	0.595 (127)	61.3	-
Maldives	4'798	4.7	0.752 (84)	97.2	97.2
Népal	1'370	2.3	0.504 (140)	44	26.4
Pakistan	1'940	1.1	0.497 (142)	41.5	28.5
Sri Lanka	3'570	3.4	0.740 (96)	92.1	89.6
<b>Asie du Sud-Est</b>					
Brunei	19'210	-	0.867 (33)	93.9	91.4
Cambodge	2'060	4.1	0.568 (130)	69.4	59.3
Indonésie	3'230	2.1	0.692 (111)	87.9	83.4
Laos	1'720	3.8	0.534 (135)	66.4	55.5
Malaisie	9'120	3.6	0.793 (59)	88.7	85.4
Myanmar	1'027	5.7	0.551 (132)	85.3	81.4
Philippines	4'170	1.1	0.753 (83)	92.6	92.7
Singapour	4'040	3.8	0.902 (25)	92.5	88.6
Thaïlande	7'010	2.9	0.768 (76)	92.6	90.5
Timor Leste	-	-	0.436 (158)	58.6	-
Vietnam	2'300	5.9	0.691 (112)	90.3	86.9
<b>Extrême-Orient</b>					
Chine	4'580	8.6	0.745 (94)	90.9	86.5
Corée du Nord	-	-	-	-	-
Corée du Sud	16'950	4.7	0.888 (28)	97.9	-
Hong Kong (Chine)	26'910	2.2	0.903 (23)	93.5	89.6
Japon	26'940	1	0.938 (9)	99	-
Macao (Chine)	-	-	-	-	-
Mongolie	1'710	0.2	0.668 (117)	97.8	97.5
Taiïwan (Chine)	-	-	-	-	-
Tibet	-	-	-	-	-
<b>Total monde</b>	<b>7'804</b>	<b>1.2</b>	<b>0.729</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Suisse</b>	<b>30'010</b>	<b>0.4</b>	<b>0.936 (11)</b>	<b>99</b>	<b>-</b>

<sup>82</sup> en Parité de pouvoir d'achat, exprimé en USD ; source : PNUD, 2004

<sup>83</sup> Source : FMI, 2004

<sup>84</sup> index et rang mondial sur 177 pays ; source : PNUD, 2004

<sup>85</sup> en % de la population des plus de 15 ans ; source PNUD, 2004

Tableau 3 : Indicateurs des relations avec la Suisse

	Population suisse en Asie 2003 <sup>86</sup>	Population asiatique en Suisse 2003 <sup>87</sup>	Nombre de visas délivrés par la Suisse 2003 <sup>88</sup>	Importations en Suisse 2003 (mio. CHF) <sup>89</sup>	Exportations suisses 2003 (mio. CHF) <sup>90</sup>
<b>Asie du Sud</b>					
Afghanistan	37	1'589	-	1	1.1
Bengladesh	41	1'080	1'673	65.2	60.6
Bhoutan	23	10	-	-	0.6
Inde	623	6'414	60'348	500.2	741.6
Maldives	50	26	-	0.2	2.2
Népal	117	178	1'038	5.8	3.2
Pakistan	176	1'982	3'905	36.6	245.5
Sri Lanka	278	32'015	4'259	37.1	56.1
Total Asie du Sud	1'345	43'294	67'318	646.1	1'110.9
<b>Asie du Sud-Est</b>					
Brunei	18	2	-	0	7.9
Cambodge	105	1'041	-	14.6	6.7
Indonésie	662	1'133	14'258	167.1	289.4
Laos	38	305	-	3.9	0.7
Malaisie	574	911	291	174.7	449.4
Myanmar	79	26	-	5.7	3.1
Philippines	1'934	3'572	4'478	89.2	207.8
Singapour	1'281	381	1'330	228.5	1'358.7
Thaïlande	3'743	7'578	13'472	608.1	777.6
Timor Leste	0	0	-	0.3	1.3
Vietnam	261	4'544	1'766	151.3	129.2
Total Asie du Sud-Est	8'695	19'493	35'595	1'443.4	3'231.8
<b>Extrême-Orient</b>					
Chine	1'882	6'454	46'322	2'413.9	2'460
Corée du Nord	4	55	-	1.2	7.9
Corée du Sud	124	1'357	450	507.7	1'101.6
Hong Kong (Chine)	-	363	9'473	648.7	4'002.2
Japon	1'256	3'310	608	2'728.5	5'405.7
Macao (Chine)	22	1	-	6.8	5.3
Mongolie	13	142	-	1.7	6.3
Taiwan (Chine)	249	424	2'910	521	1'329.7
Tibet (Chine)	-	660	-	-	-
Total Extrême-Orient	3'550	12'766	59'763	6'829.5	14'318.7
<b>Total Asie</b>	<b>13'590</b>	<b>75'553</b>	<b>162'676</b>	<b>8'919</b>	<b>18'661.4</b>
<b>Total monde</b>	<b>612'562</b>	<b>1'491'889</b>	<b>514'587</b>	<b>129'742.8</b>	<b>135'405</b>



<sup>86</sup> Source : Service des Suisses de l'étranger, 2004

<sup>87</sup> Source : IMES, 2004

<sup>88</sup> idem

<sup>89</sup> Source : Administration fédérale des douanes, 2004

<sup>90</sup> idem

