

1. Nov. 1947

CONFIDENTIEL

aw

B.
o F 33. 2. 21. 2.Reste au dossier !

DEUXIEME ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES .

généralistes, VNO /
Secrétaire P. /

La deuxième Assemblée générale des Nations Unies s'est ouverte à Flushing le 16 septembre 1947.

Le 19, sur la proposition du Département Politique, le Conseil fédéral décidait de faire suivre les travaux de l'Assemblée par M. Carl Bruggmann, Ministre de Suisse aux Etats-Unis, et par M. Daniel Secrétan, Ministre plénipotentiaire, chef du Service des Organisations internationales au Département Politique fédéral.

En prenant sa détermination, le Conseil fédéral obéissait à une double préoccupation. D'une part, il ne voulait pas, ayant désigné l'an dernier trois observateurs, que la différence entre 1946 et 1947 fût trop marquée; d'autre part, nous ne pouvons pas, aussi longtemps que notre accord du 19 avril 1946 avec les Nations Unies est en vigueur, ne pas nous attendre que des questions intéressant la Suisse, et spécialement Genève, ne surgissent en cours d'Assemblée.

C'est ce qui s'est effectivement produit cette année, le jour où le représentant permanent de la Suède auprès des Nations Unies a fait la proposition, le 4 octobre, de réunir à Genève, en septembre 1948, la troisième Assemblée générale.

Nous reviendrons par la suite sur cette suggestion.

Le Conseil fédéral ne nous avait pas donné d'instructions à M. Bruggmann et à moi-même, aucune négociation prévisible n'étant à conduire cette année-ci comme en 1946. Lorsque la proposition suédoise a surgi, j'ai pris contact avec le Chef du Département Politique et en ai reçu une réponse qui correspondait entièrement avec mon sentiment personnel.



M. le Conseiller fédéral Petitpierre m'avait donné, de vive voix, deux conseils, celui, premièrement de ne pas prolonger au-delà d'une quinzaine de jours mon séjour à New-York; celui, secondement, de donner à mon voyage un caractère plutôt discret.

J'ai suivi ces avis en restant aux Etats-Unis du 2 au 17 octobre, soit exactement deux semaines, et en n'ayant avec ceux de nos journalistes qui suivent les travaux de l'Assemblée, M. H. Imhof, de la Nouvelle Gazette de Zurich, M. P. Ladame, du Journal de Genève et M. G.H. Martin, de la Tribune de Genève et de la Gazette de Lausanne, que des conversations de couloir.

M. Bruggmann, arrivé à New-York le même jour que moi, n'a pu revenir pendant mon bref séjour, trop absorbé qu'il a été dès son retour par les affaires de la Légation de Suisse à Washington. Pour que nous ayons au moins une fois l'occasion d'être ensemble, je suis allé à Washington les 11 et 12 octobre où j'ai été reçu par M. et Mme Bruggmann, dans leur charmante résidence, ainsi que par M. et Mme Fuchs et par M. Bisang, avec toute la cordialité et l'amabilité souhaitables.

Je n'étais d'ailleurs pas seul à New-York puisque j'y trouvais M. Gyax, notre Consul général, et les deux collaborateurs du Service des Organisations internationales qui y sont depuis plus d'un an, M. Henri Zoelly, secrétaire de légation, et M. Raymond Christinger, secrétaire de légation également.

Les excellentes relations qui existent entre M. Gyax et MM. Zoelly et Christinger, d'une part, la solide amitié qui s'est formée entre mes deux collaborateurs contribuent beaucoup à rendre moins difficiles des conditions de travail qui ne sont pas aisées.

Parlant de MM. Zoelly et Christinger, leur chef administratif, M. Gyax a bien voulu les qualifier devant moi de collaborateurs de premier ordre.

Le Bureau suisse de liaison avec les Nations Unies

s'organise peu à peu. Il compte quatre personnes en tout, deux secrétaires de légation, un secrétaire de chancellerie et une dactylographe.

Le Secrétariat des Nations Unies étant installé dans le comté de Nassau, à Long Island, à une heure de voiture du centre de New-York, - la cinquantième rue - le Bureau suisse de liaison a loué pour le 1er novembre un modeste sous-sol, deux pièces éclairées par des soupiraux !

Je ne voudrais pas que MM. Zoelly et Christinger, M. Rochat et Melle Derron quittent le Consulat général, qui ne peut plus les garder, mais où ils ont passé plus d'un an, sans exprimer toute sa gratitude à M. Gyax pour son accueil si hospitalier et pour son efficace appui.

Lorsque je suis arrivé à New-York le 2 octobre, le débat général à l'Assemblée était déjà terminé. Il s'y était produit notamment quatre interventions particulièrement remarquables : celle, le 17 septembre, du Général Marshall, premier délégué des Etats-Unis d'Amérique; celle de M. Vichinsky, le 18; celle de M. Bidault, Ministre des Affaires étrangères de France, le 20 et celle de M. Mc. Neil, premier délégué de la Grande-Bretagne, le 22.

Le discours du Général Marshall, modéré dans la forme et le ton, mais extrêmement ferme quant au fond, avait mis l'Assemblée passablement en émoi. Après avoir, le 5 juin, manifesté l'intention de soutenir ceux des pays d'Europe qui accepteraient l'aide des Etats-Unis, obtenu à Rio de Janeiro, à la conférence panaméricaine, l'uniformisation de toutes les armées de l'hémisphère occidental, il exprimait la volonté des Etats-Unis de "déparalyser" si l'on ose s'exprimer ainsi, les Nations Unies, de placer à côté du Conseil de sécurité, immobilisé par le droit de veto, une assemblée en miniature, une assemblée de poche comme on l'appelle à New-York, où la règle de la majorité des deux-tiers prévaudrait, majorité que les Etats-Unis n'aurent pas toujours, mais que l'Union

soviétique n'obtiendra jamais. Dans un pays où la presse et l'opinion publique jouent un rôle déterminant, il n'est pas désagréable pour le Chef du Département d'Etat qu'il existe un lieu où le nombre de ceux sur lesquels on peut compter puisse être aisément fait et soit, de plus, extrêmement visible.

Le réquisitoire prononcé par M. Vichinsky le 18 septembre surprend par sa longueur et par sa violence. Il faut être l'accusateur public qu'il est, déformé par une longue carrière - M. Vichinsky a certainement soixante-dix ans - pour avoir osé mettre personnellement en cause des hommes d'Etat américains, des officiers supérieurs, des hommes d'affaires, des journalistes, etc. L'effet a été déplorable. Il aurait voulu nuire à la cause de l'Union soviétique aux Etats-Unis qu'il n'aurait pu s'y prendre autrement. Son intervention à la tribune a coïncidé, paraît-il, avec un article de la Pravda (comparant le Président Truman à Hitler, ce qui a soulevé d'indignation l'opinion publique du Nouveau Monde.

Le discours de M. Bidault était conciliant, élevé et beau, digne de l'homme d'Etat qui le prononçait et du pays dont il dirige la politique étrangère.

D'une façon générale, les hommes d'Etat de l'Europe occidentale ont fait honneur à cette partie de notre continent: un Bidault, un Yvon Delbos pour la France, un Spaak pour la Belgique, un Bech pour le Luxembourg, un Kaufmann pour le Danemark, un Unden pour la Suède.

Les seules paroles modérées inspirées par le souci d'apaiser ont été prononcées par eux.

Le discours de M. Mc. Neil, dit le 22 septembre, étonne par son ton de mordante ironie à l'égard de l'Union soviétique. Il est blessant pour M. Vichinsky et pour les Soviets, ce que le Général Marshall avait su éviter.

Avant de dire un mot de l'allocution de M. Kasaryk, Ministre des Affaires étrangères de Tchécoslovaquie, il faut parler

de la présidence de l'Assemblée. Trois concurrents étaient en présence : M. Evatt, Ministre des Affaires étrangères d'Australie, était le candidat des Etats-Unis; M. Aranha, Ministre des Affaires étrangères du Brésil, celui de l'Amérique latine; M. Masaryk, s'il avait accepté, celui de tout le monde. L'Amérique ibérique a tenu à présenter un autre candidat que les Etats-Unis dans l'idée de se livrer dès le début à une petite manifestation de force. Nous voulons prouver aux Américains du Nord, disaient-ils, qu'ils doivent, qu'ils sont obligés de compter avec nous, et ils l'ont emporté. Par la suite, la délégation des Etats-Unis a tenu soigneusement compte de la sensibilité des Etats latino-américains. Quant à M. Masaryk, il s'est trouvé dans la pénible situation de devoir faire campagne contre sa propre candidature, ne voulant à aucun prix avoir à départager des scrutins souvent divisés en moitiés presque égales. Il est allé de groupe en groupe, demandant aux délégations de ne pas voter pour lui. Bien lui en a pris puisqu'une petite attaque, la seconde paraît-il, l'a empêché vers le 10 octobre de prendre part aux séances. La situation dans laquelle se trouve son pays l'a contraint à jouer un rôle volontairement effacé. Le discours qu'il a prononcé le 20 septembre à la tribune de l'Assemblée en est la démonstration. Rien de plus délibérément incolore que son intervention.

La situation de son pays lui cause d'ailleurs les plus graves soucis. Le président Benes serait souffrant et, lorsque j'ai quitté New-York, M. Masaryk gardait la chambre à l'hôtel Waldorf-Astoria. Il se serait exprimé en ces termes vis-à-vis de l'un de nos ministres: "Quoi qu'il arrive, cher ami, promettez-moi de me conserver votre estime".

Le 2 octobre, à mon arrivée, l'Assemblée était déjà morcelée en nombreuses commissions et sous-commissions, ce qui rendait plus difficile la tâche que le Conseil fédéral m'avait fait l'honneur de me confier. Il me semble que ce qui pouvait présenter pour la Suisse un intérêt était, d'une part, la première commission ou commission politique, d'autre part, la cinquième où la question de tenir la troisième Assemblée à Genève

venait d'être soulevée par la délégation suédoise.

Je n'ai pu assister à aucune assemblée plénière, la dernière ayant eu lieu avant mon arrivée et la suivante étant subordonnée à un accord officieux au sujet des candidats au Conseil de sécurité. Trois Etats doivent être élus par l'Assemblée pour que le Conseil de sécurité compte en 1948 les onze membres requis. L'est et l'ouest étaient d'accord pour que le Canada succède à l'Australie et l'Argentine au Brésil. Jusque là pas de difficulté. Restait le troisième mandat. Il était question, dans les coulisses, d'un marchandage d'après lequel les Etats de l'est ayant accepté l'Argentine, les Etats de l'ouest voteraient pour le candidat de l'est quel qu'il soit. Ils s'attendaient toutefois à ce que l'est propose la Tchécoslovaquie. Or ce fut l'Ukraine qui fut mise en avant. A ce moment-là, l'ouest, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne notamment, refusèrent de voter pour l'Ukraine, craignant d'avoir M. Manuïlski au Conseil de sécurité et ils avancèrent le nom de l'Inde. Ce fut alors au tour de l'Union soviétique de se rebiffer. L'Assemblée était dans une impasse lorsque j'ai quitté New-York. Les représentants des Soviets prétendaient que les termes de l'accord n'avaient pas été respectés, ce qui n'est pas absolument faux, et les Etats-Unis et la Grande-Bretagne se plaignaient que l'Union soviétique avance un candidat particulièrement désagréable. Huit scrutins successifs étant demeurés sans résultat, M. Aranha n'osait plus convoquer l'assemblée plénière avant qu'une entente officieuse ne soit intervenue.

Ni à la première commission où l'affaire grecque était discutée, ni à la cinquième commission, je n'ai pu voir traiter une question jusqu'au bout. Ce seul fait prouve des obstacles quasi insurmontables auxquels les Nations Unies se heurtent. Les débats sont aussi interminables que stériles. On peut se demander dans ces conditions si les hommes d'Etat, les diplomates, les parlementaires que comptent les délégations se laisseront imposer à l'avenir des délais aussi longs, et cela en pure perte. Des discussions de ce genre, et sur ce ton, font probablement plus de mal que de bien.

Dans l'affaire grecque, la délégation américaine avait rédigé un projet de résolution déclarant coupables l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie et demandant la formation d'une nouvelle commission d'enquête. Ce à quoi les Soviets ripostaient en suggérant à l'Assemblée de prendre des mesures contre les Etats où une propagande de guerre est propagée. La première commission était présidée par M. Bech, président du Conseil du Grand Duché du Luxembourg; elle avait comme vice-président M. Costa du Rels, Ambassadeur de Bolivie, et comme rapporteur M. Kauffmann, Ambassadeur de Danemark à Washington.

Comme je connaissais personnellement MM. Bech, Costa du Rels et Kauffmann, il m'était relativement aisé de compenser par des conversations avec eux l'inconvénient qu'il y a cette année à demander chaque jour une carte d'entrée, valable vingt-quatre heures seulement, dans le but probablement de filtrer le public par la crainte d'un incident.

A la cinquième commission, la proposition de tenir à Genève la troisième Assemblée générale des Nations Unies, a été faite, comme il a été dit, le 4 octobre par le représentant permanent de la Suède auprès des Nations Unies. M. de Celsing, Consul général de Suède à Chicago, m'a avoué que l'idée n'avait pas été bien longuement mûrie et que la délégation suédoise regrettait un peu de n'avoir pas sondé Berne au préalable. Au fond, la chose aurait été improvisée au dernier moment, non tout de même sans un certain contact avec la délégation américaine, qui serait consentante, disait mon informateur. Au cours d'une conversation avec M. Unden lui-même, ces détails m'ont été confirmés.

Le Secrétaire général est en faveur. Il me l'a déclaré lui-même au cours de la visite que je lui ai faite.

Le Secrétariat voit néanmoins trois difficultés à surmonter. Premièrement la dépense; secondement l'aménagement du Palais des Nations; troisièmement la question du logement à Genève.

Pour ce qui est de la dépense, un document que j'ai vu l'évalue à 1.300.000 dollars pour le Secrétariat, le nombre des fonctionnaires à transporter de New-York à Genève s'élevant à un millier environ.

L'aménagement du Palais des Nations résulte surtout du fait que la traduction est maintenant simultanée. Or, les appareils nécessaires ne sont actuellement installés que dans certaines salles.

Pour ce qui est du logement, une assemblée générale - 1000 fonctionnaires, 2000 délégués et experts, 1000 journalistes et personnes accompagnant les délégués - dépasse certainement du double les possibilités de Genève, soit 2500 chambres, hôtels et pensions compris.

Conformément aux instructions que j'avais reçues de Berne, et à mon sentiment personnel, je me suis borné à invoquer les difficultés d'ordre technique, sauf vis-à-vis de M. Unden, de M. Costa du Rels et d'un membre de la délégation britannique, M. Madow, Conseiller de l'Ambassade de Grande-Bretagne à Washington avec lequel M. Bruggmann m'avait fait dîner chez lui.

Lorsque j'ai quitté New-York, la situation était la suivante: étaient en faveur de Genève, les Etats du continent européen et les Etats arabes; la Grande-Bretagne était opposée, considérant que les Etats-Unis sont en quelque sorte la Puissance protectrice naturelle des Nations Unies - argument de caractère politique - et que le franc suisse est aussi difficile à obtenir que le dollar - argument d'ordre financier - . Les Etats-Unis d'Amérique ne seraient pas contre, comme il a été dit. Il appartiendrait donc aux nombreux Etats de l'Amérique du centre et du sud d'enlever la décision. Elle leur serait indifférente, m'a-t-on affirmé.

D'ailleurs Genève n'entrait pas seule en ligne de compte. Paris avait aussi ses partisans, surtout du côté de la Grande-Bretagne et l'on attendait du Gouvernement français plus de complaisance pour surmonter les obstacles financiers que de la Banque nationale suisse.

Le fait que ni M. Bevin, ni M. Molotov ne sont venus à New-York a été interprété comme signifiant que l'Assemblée des Nations Unies avait perdu de son importance. Il y a certainement du vrai dans cette façon de voir les choses. Je pense aussi qu'il était plus important pour MM. Bevin et Molotov de préparer la conférence de Londres que de se rendre à New-York. D'autre part, en s'abstenant de prendre la parole à Flushing et à Lake Success, ils évitaient l'un et l'autre de prendre publiquement position avant la rencontre capitale du 25 octobre, et par là de durcir leur attitude et leur position.

Ne vous y trompez pas, me disait d'ailleurs l'Ambassadeur de France à Washington, la vraie politique ne se fait pas à Flushing ou à Lake Success; elle se fait à Washington, et dans les autres capitales.

L'Assemblée générale, les commissions n'offrent plus que des tribunes où faire des déclarations publiques.

J'eusse souhaité rapporter au Conseil fédéral une réponse à quatre questions que je me posais et que je me propose de traiter brièvement.

Première question: Je me demandais si nous assisterions à la dissolution des Nations Unies, celles-ci représentant trop de temps gaspillé, trop de disputes stériles, plus de trente millions de dollars de budget, dans les deux mille cinq cents à trois mille fonctionnaires, bref une machinerie considérable pour un rendement quasi nul.

Il ne semble pas que personne y songe sérieusement. On parle de banqueroute à l'ouest comme à l'est, mais il paraît bien que personne ne veuille tirer les conséquences logiques de la situation, trop de promesses ayant été faites à San Francisco face au monde et presque face au ciel. Aussi aucun Etat, aucune délégation ne prend sur soi de mettre un terme à cette hémorragie verbale.

Deuxième question: Je me demandais, en second lieu, si une rupture se produirait au sein des Nations Unies entre les

six Etats du groupe oriental et les cinquante ou presque qui sont de l'autre côté.

Cette éventualité a déjà plus de chance de se réaliser que la première; mais il serait encore trop tôt. Du côté américain, pour prendre Washington comme un des pôles d'attraction, on éprouve une satisfaction dont on ne se lasse pas à étaler à chaque scrutin la forte majorité dont on dispose. Cette majorité, qui se renouvelle à chaque vote et qui oscille entre trente et quarante, agit jour après jour sur l'opinion publique du pays et sur celle des autres Etats.

Quant à l'Union soviétique, l'inconvénient qu'il y a à se faire battre à chaque scrutin lui paraît compensé par deux avantages: celui de pouvoir exposer son point de vue publiquement à la tribune et celui d'empêcher le mécanisme de fonctionner. Aussi longtemps que nous paralysons les Nations Unies, se disent les Russes, elles ne travaillent au moins pas contre nous.

Troisième question: Je me demandais si nous assisterions en 1947 au renouvellement des événements de 1946, c'est-à-dire à une amélioration de la situation générale. C'est malheureusement l'impression inverse que j'ai remportée. Je m'attends que la situation soit pire à l'issue de l'Assemblée qu'au commencement. Que l'on songe simplement au retentissement dans un milieu sensible ou sonore à des événements tels que la reconstitution du Komintern, à la rupture entre le Chili et la Yougoslavie et à celle entre le Brésil et l'Union soviétique.

Quatrième question: Je me demandais enfin si aucune des trois solutions esquissées ci-dessus ne l'emporterait et si nous assisterions à quelque chose comme à une continuation de l'état actuel, c'est-à-dire à une situation éminemment désordonnée, chaotique, trouble, incohérente.

Je crois que pour quelques mois encore, c'est cette dernière hypothèse qui a le plus de chance de se réaliser, quoiqu'il n'y ait plus aucune illusion à se faire: la collaboration entre

l'est et l'ouest est impossible. Elle a été tentée de 1943 (Hot Spring) à 1947 et elle a toujours échoué. La certitude repose aujourd'hui sur quatre années de vains efforts.

Le fait que la coopération s'est révélée illusoire ne signifie pas nécessairement la guerre. Il existe un état intermédiaire entre la collaboration et la lutte, c'est la co-existence. Il est possible que pendant un certain temps les deux groupes désormais antagonistes restent simplement face à face.

D'ailleurs la conférence de Londres s'ouvrira dans trois semaines et c'est là que le sort du monde se précisera.

Un mot encore avant de terminer sur la lutte que les Etats-Unis d'Amérique ont engagé contre le communisme : a) sur leur propre territoire; b) dans l'hémisphère occidental.

Pour ce qui est des Etats-Unis d'Amérique, je citerai trois exemples. Un syndicat ne pourrait plus être affilié aujourd'hui à la fédération nationale s'il compte des éléments communistes. Et pendant que j'étais aux Etats-Unis, on a commencé : 1) l'épuration du Département d'Etat; 2) celle du Service de renseignements.

On assiste à un phénomène en quelque sorte inverse à celui de 1945. Il y a deux ans, l'épuration était réclamée surtout par la gauche et elle frappait les éléments dits de droite. Aujourd'hui, un mouvement opposé part de Washington et il gagne non seulement les Etats-Unis eux-mêmes, mais l'hémisphère occidental tout entier.

Un ami, chef d'une délégation latino-américaine, m'a confié qu'une note aurait été envoyée en avril 1947 à tous les Etats du continent américain les prévenant que les Etats-Unis les considéraient comme Etats ennemis. Si des éléments communistes entraient au Gouvernement. La rupture des relations diplomatiques entre le Chili et la Yougoslavie et entre le Brésil et l'Union soviétique seraient les fruits - un peu sud américains - de la politique résolument antisoviétique adoptée progressivement par Washington depuis l'armistice.

Sur le plan militaire, j'ai fait allusion au principe adopté cet été par la conférence panaméricaine de Rio de Janeiro, principe suivant lequel toutes les armées du continent doivent être uniformisées. Une conférence de tous les états-majors du Nouveau Monde aura lieu en novembre aux Etats-Unis, réunion au cours de laquelle le principe adopté à Rio de Janeiro sera mis en pratique.

La lutte contre le communisme est engagée par les Américains dans le monde entier. Elle l'est aux Etats-Unis; elle l'est dans l'hémisphère occidental; elle l'est en Europe occidentale et méridionale et dans tous les pays qui bordent le continent eurasiatique qui s'appelle l'Union soviétique.

Cette lutte peut-elle apporter au monde la paix ?

Les Nations Unies présentent cet intérêt d'être un miroir. Ce qui se passe dans le monde s'y reflète avec fidélité.

Il n'était donc pas sans valeur d'observer l'ONU pendant quinze jours. On éprouvait à regarder et à écouter deux sortes de sentiment : un sentiment de commisération à l'égard de cet immense organisme qui paraît condamné, ou à ne rien faire, ou à servir, si l'Union soviétique s'en retire, à la guerre et non pas à la paix; et un sentiment d'inquiétude pour son propre pays, petite terre paisible entre deux géants qui l'ignorent, qui ne la comprennent pas, qui ne coopèrent plus entre eux, qui peuvent, peut-être, exister un certain temps, côte à côte, mais qui semblent plutôt se préparer au combat.

Berne, le 1er novembre 1947.