

Relations diplomatiques avec le Vietnam du Nord

Lorsque la question de nos relations avec les pays divisés avait été discutée à la Commission des affaires étrangères du Conseil national au printemps 1968, nous avons envisagé un programme d'action qui peut se résumer comme suit:

Objectif final: normaliser nos relations avec les deux parties des Etats divisés là où cela paraîtrait conforme à nos intérêts, en application du principe d'universalité de nos relations diplomatiques, corollaire de notre politique de neutralité.

Marche à suivre: les trois cas envisagés (Vietnam, Corée, Allemagne) se présentant chacun d'une façon différente, nous avons prévu de ne pas procéder de façon uniforme.

Avec le Vietnam du Nord, les choses étaient plus avancées qu'avec les deux autres pays. Des relations de fait avaient été établies entre Berne et Hanoï par les visites de MM. Hans Keller et Oscar Rossetti à Hanoï, celle de M. Mai Van Bo à Berne et l'accréditation de M. Rossetti comme représentant du Département politique fédéral auprès du Ministère des affaires étrangères de la République démocratique du Vietnam. Au cours de ces contacts, le Gouvernement Nord-vietnamien avait formellement exprimé le désir d'établir des relations diplomatiques normales avec la Suisse. A ces avances, nous avons répondu qu'en principe nous serions prêts à y répondre aussitôt que les circonstances ne donneraient plus à ce geste un caractère politique qui ne serait pas compatible avec notre neutralité. Dans notre esprit, le moment serait venu lorsque les négociations qui devaient s'engager entre le Vietnam du Nord et le FNL d'une part, les Etats-Unis et le Vietnam du Sud d'autre part, seraient entrées dans une phase décisive.



Avec la Corée du Nord, la situation se présentait d'une façon différente car, contrairement au Gouvernement de Saïgon, celui de Séoul se basant sur une résolution des Nations Unies prétendait être le seul gouvernement légitime pour l'ensemble de la Corée et menaçait de rompre les relations diplomatiques avec tout Etat qui reconnaîtrait le Gouvernement de Pyong-Yang. Comme le Gouvernement de Hanoï, celui de Pyong-Yang avait formellement demandé, par l'entremise de son ambassadeur en Roumanie venu exprès à Berne, l'établissement de relations diplomatiques entre la Corée du Nord et la Suisse. Nous avons répondu avec plus de réserve qu'envers Hanoï, expliquant qu'en acceptant de procéder à un échange d'ambassadeurs nous porterions préjudice aux intérêts importants que nous avons en Corée du Sud et que, par conséquent, nous ne pouvions l'envisager pour l'instant. En attendant, nous nous sommes déclarés prêts à examiner la possibilité de la création en Suisse d'une représentation commerciale nord-coréenne, sans statut diplomatique.

Avec la DDR, le problème était plus délicat encore. Nos liens avec la BRD sont étroits et, bien qu'assouplie, la doctrine de Hallstein, n'a pas encore été complètement abandonnée. Il est donc exclu de nouer avec la DDR des relations diplomatiques qui ne répondent pas à un véritable besoin et qui compromettraient nos relations avec la BRD. Aucune réponse ne fut donc donnée aux différentes démarches du Gouvernement de la DDR en vue d'être reconnu par la Suisse. Cependant, le Conseil fédéral accepta qu'une rencontre officieuse eût lieu entre des représentants de la Chambre Est-Allemande pour le Commerce extérieur et de la Division du Commerce au cours de laquelle l'on examina la possibilité d'admettre à Zurich une représentation de ladite institution, sans caractère officiel, analogue à celles existant déjà dans plusieurs capitales de l'Europe occidentale. L'invasion de la Tchécoslovaquie donna un coup de frein à ces pourparlers préliminaires qui ne furent plus repris depuis lors.

La récente décision du Gouvernement suédois d'établir des relations diplomatiques avec le Gouvernement de Hanoï crée une situation nouvelle qu'il convient d'analyser soigneusement.

Depuis longtemps, la Suède cherche à jouer sur la scène internationale un rôle humanitaire et un rôle de médiatrice. Elle voudrait supplanter la Suisse dans ces deux domaines. En particulier en Extrême-Orient son Ambassadeur à Pékin a déployé une intense activité afin que son pays contribue au règlement du conflit vietnamien et à la reconstruction du Vietnam. En soi, la reconnaissance par la Suède du Gouvernement Nord-Vietnamien n'est pas surprenante. Est-elle intervenue au moment opportun et est-elle de nature à procurer des avantages à la Suède ? Telles sont les questions que nous avons à examiner.

La réaction américaine au geste de Stockholm a été plutôt modérée. Officiellement, le State Department s'est borné à dire qu'il ne le considérait pas comme de nature à favoriser le rétablissement de la paix; pour lui, ce geste a été dicté par des considérations de politique intérieure suédoise. Quelques articles de presse ont été plus vifs et ont qualifié l'attitude suédoise comme inamicale à l'égard des Etats-Unis. Dans les entretiens privés, les hauts fonctionnaires du State Department que j'ai rencontrés ne se sont livrés à aucun commentaire. Quelques collaborateurs de rang moins élevé ont confié aux membres de notre ambassade que la reconnaissance par la Suède du Gouvernement de Hanoï était très fâcheuse en ce moment, car elle donnait un avantage moral à une des parties au début d'une négociation difficile; elle avait été fortement ressentie par le Gouvernement de Saïgon et le Gouvernement américain a dû intervenir auprès de celui-ci pour qu'il ne rompe pas avec Stockholm; à Saïgon, la politique suédoise n'est plus considérée comme neutre et les autorités du Vietnam-Sud récuseraient probablement la Suède si, plus tard, il devait être question d'elle pour participer à des commissions de surveillance qui pourraient être instituées à la suite d'un armistice.

Le projet suédois de reconstruction du Vietnam auquel M. Nielson a fait allusion lorsqu'il a annoncé la reconnaissance du Vietnam du Nord ne semble pas être connu à Washington; il s'agit sans doute d'une idée encore vague qui n'a pas fait l'objet d'échanges de vues entre Stockholm et Washington. En résumé, l'on peut dire que la décision du Gouvernement suédois a plus agacé les Américains qu'elle ne les a irrités; on ne lui a attaché qu'une importance relative; le fait qu'elle soit intervenue pendant la césure entre l'ancienne et la nouvelle administration, et avant que M. Cabot-Lodge n'ait pris la tête de la délégation américaine aux négociations de Paris, a peut-être atténué son effet.

Il est trop tôt pour déterminer si l'opération suédoise se solde par un avantage ou non. Elle constitue un pas vers la normalisation des relations diplomatiques de la Suède avec les deux parties d'un Etat divisé. Dans les circonstances actuelles où l'impartialité d'un pays neutre est rarement reconnue par tous, les Suédois seront peut-être considérés dorénavant comme les neutres des pays communistes de l'Extrême-Orient et non plus comme les neutres des Etats-Unis; il n'est pas exclu qu'il en résulte un renforcement de la position internationale de la Suède; cela dépendra en partie de l'avenir du régime de Saïgon. Sur ce point, j'ai constaté une différence entre d'une part l'appréciation suédoise et dans une certaine mesure la nôtre, et d'autre part l'appréciation américaine. Alors qu'à Stockholm il est clair que l'on considère le régime de Saïgon comme appelé à disparaître et par conséquent comme quantité négligeable, on le tient à Washington pour représentatif, ayant derrière lui une grande partie de la population du Vietnam-Sud et par conséquent digne d'attention.

Quelles conclusions sont à tirer pour nous de ce qui précède et quelle doit être notre attitude dans les circonstances présentes ?

Notre objectif doit demeurer, me semble-t-il, l'établissement de relations diplomatiques avec le Vietnam-Nord. Il avait été arrêté, d'entente avec la Commission des affaires étrangères du Conseil national, d'une part en application du principe de l'universalité de nos relations diplomatiques, corollaire de notre politique de neutralité, et, d'autre part, pour être en mesure de prêter éventuellement nos bons offices pour le règlement pacifique du conflit vietnamien. Le choix du moment où réaliser cet objectif doit donc tenir compte de ces deux motifs. En d'autres termes, puisque notre volonté d'établir des relations diplomatiques avec le Vietnam-Nord découle de notre politique de neutralité, conformément à cette même politique elle ne doit pas favoriser une partie à un conflit par rapport à une autre. Nous avons envisagé, l'an dernier, de procéder à un échange d'ambassadeurs avec le Gouvernement de Hanoï lorsque des négociations de paix seraient sérieusement engagées. Nous constatons aujourd'hui que cette notion est trop vague, car entretemps les négociations ont débuté mais sont loin d'aboutir et que d'ici là les combats continueront d'une façon intense. En suivant l'exemple de la Suède, il est clair que nous apporterions un appui moral à l'un des camps dans une lutte serrée qui se poursuit aussi bien autour de la table de négociation que sur le terrain. Nous ne devrions le faire que si le second motif, c'est-à-dire notre désir de contribuer à la recherche d'une solution pacifique, devait nous y inciter. Or, à cet égard, il convient en premier lieu de se représenter la nature des bons offices que nous pourrions prêter. Un rôle de médiation est hors de question puisque des pourparlers directs se sont engagés et que les parties au conflit n'ont pas besoin d'intermédiaire. Reste donc l'hospitalité que nous offririons aux négociateurs; l'action humanitaire que nous pourrions déployer en faveur des victimes de la guerre et des prisonniers de guerre; et enfin notre participation aux organes de contrôle qui seraient ultérieurement créés.

Les négociations ont débuté à Paris. Il paraît peu vraisemblable qu'elles se transportent en un autre lieu, à moins que le premier round se solde par un échec et que, en vue de les relancer, il s'avère nécessaire de changer de cadre. Pour une telle éventualité, nous avons intérêt à demeurer discrets et à ne pas faire en ce moment de gestes spectaculaires. Il en est de même pour entrer en ligne de compte lorsque l'on aura besoin de pays tiers afin de surveiller l'exécution d'un accord d'armistice ou le déroulement d'élections dans le Vietnam-Sud.

Restent donc les services que, conformément à notre tradition, nous pourrions peut-être rendre dans le domaine humanitaire. A cet égard, nous sommes handicapés par le fait que le CICR est hors d'état d'agir au Vietnam. Cependant, c'est dans cette direction que, le cas échéant, il y aurait quelque chose d'utile à faire. Je crois que cet élément doit déterminer finalement le moment où nous reconnaissons officiellement le Vietnam du Nord.

Jusqu'à maintenant, les autorités de Hanoï ont été très réticentes, pour ne pas dire négatives, lorsque nous avons abordé avec elles le sujet d'une action de la Suisse en faveur des prisonniers de guerre; elles l'ont été un peu moins lorsqu'il s'agissait d'une aide aux victimes de la guerre. Il faudrait, à mon avis, que M. Rossetti centre la-dessus les conversations qu'il aura lorsqu'il se rendra à Hanoï. Je verrais donc de la façon suivante les instructions à lui donner:

Réaffirmer notre intention de principe de normaliser nos relations diplomatiques avec le Gouvernement de la République démocratique du Vietnam. Expliquer les difficultés que nous éprouvons, en vertu de notre politique de neutralité, de le faire aussi longtemps que les combats se poursuivent et qu'une solution pacifique du conflit n'est pas en vue. Rappeler notre tradition humanitaire et déclarer que ces difficultés seraient atténuées si nous pouvions la poursuivre au Vietnam du Nord et en particulier si le CICR était admis à y exercer son activité.

En ce qui concerne la Corée du Nord, nous avons reçu des autorités de Pyong-Yang des propositions pour l'ouverture d'une mission commerciale à Zurich. Nous avons l'intention de poursuivre les conversations, étant entendu que cette représentation ne devrait avoir aucun caractère diplomatique.

Pour ce qui est de la DDR, nous ne voyons pas l'utilité de pousser à la reprise des conversations officieuses amorcées l'an dernier. Notre intention est de laisser pour le moment les Allemands de l'Est revenir à la charge et de ne pas prendre, quant à nous, d'initiatives.

Micheli.

5.2.1969
MC/je