

Note en vue de la conférence des Ambassadeurs
(30.8. - 1.9.1967)

Les bons offices

I La nature du problème

Une question qui mérite d'être débattue est celle des bons offices de la Suisse. On tient pour acquis depuis longtemps qu'il s'agit là d'un domaine où notre pays a une position particulièrement favorable et où il peut le mieux manifester sa politique de neutralité active.

C'est une conception qui est juste mais sur laquelle il ne faut néanmoins pas fonder des espoirs exagérés. S'il est certain que notre situation diplomatique est rehaussée chaque fois que nous pouvons participer utilement à la conciliation des conflits, il est également vrai que nos possibilités d'action sont limitées. De plus, il s'agit d'un terrain semé d'embûches où notre réputation, sinon notre neutralité, peut courir des risques. Sans remonter à l'affaire Hoffmann, il faut se souvenir de la situation désagréable où nous sommes en Corée, où nous pouvons être considérés comme les neutres d'une des parties. Enfin, nous ne sommes pas les seuls à être à même de jouer un rôle conciliateur bien au contraire. Les candidats sont légion, et ils ne se trouvent pas seulement parmi les états neutres ou non engagés. Les grandes puissances aussi peuvent prêter leurs bons offices ou agir en médiatrices. On l'a bien vu à Tachkent, où l'Union Soviétique a apporté la preuve des aptitudes médiatrices des grandes puissances. Un arbitrage moins heureux sans doute avait été rendu par les Etats-Unis entre l'Indonésie et les Pays-Bas dans l'affaire de l'Irian occidental. Les grandes puissances, comme l'ont remarqué depuis longtemps les auteurs de traités de droit international, disposent en effet d'atouts qui échappent aux petites nations. Citons, par exemple, Raoul Genêt:

./.

- 2 -

"Si le médiateur estime qu'un des adversaires est dans son tort, et que cette opinion soit vigoureusement appuyée par des raisons de droit et de fait, l'Etat dont le point de vue souffre ainsi la critique redoutera que son refus d'accorder audience à l'action du médiateur n'incite ce dernier à prendre le parti de l'adversaire."

Et c'est d'ailleurs cette crainte qui fait que, dans la mesure du possible, les parties en litige cherchent à éviter les médiateurs puissants, et recourent plus volontiers aux bons offices des états faibles et désintéressés.

Mais cet élément, si important soit-il, n'est pas suffisant. Pour que les bons offices d'une petite puissance soient sollicités, il faut encore que son impartialité, et non seulement sa neutralité, ne soit pas mise en doute. Dans le monde du XIXe siècle, où l'Europe tenait le premier rôle, et où ses conceptions juridiques et morales étaient reconnues à peu près partout, la politique de neutralité de la Suisse donnait une garantie suffisante.

Dans la seconde moitié du XXe siècle les contestations se déroulent généralement entre des pays d'idéologies ou de races différentes. Il en découle que la Suisse, libérale et blanche, peut susciter, en dépit de sa pratique correcte de la neutralité, la méfiance des régimes totalitaires et des peuples de couleur. Nous sommes des occidentaux, et les orientaux et les communistes risquent d'estimer a priori que nos réflexes seront conditionnés par cette origine. Il leur arrive de mettre donc en cause notre aptitude à être impartial, même s'ils ne doutent pas de la pureté de nos intentions.

C'est pourquoi l'on s'aperçoit que dans de multiples conflits ce sont les bons offices, la médiation ou l'arbitrage de puissances régionales que l'on recherche. On le remarque surtout en Afrique où le recours aux organisations régionales et à l'influence modératrice de l'Empereur d'Ethiopie est fréquent. Le succès le plus notoire de cette combinaison a été

./.

- 3 -

obtenu en 1963 à propos du conflit algéro-marocain. Tout dernièrement c'est le Ghana qui a tenté de rapprocher - sans résultat d'ailleurs - les différents leaders nigériens.

En Asie, dans la confrontation entre l'Indonésie et la Malaysia ce sont les Philippines et la Thaïlande qui se sont interposées. On se souvient également du rôle joué par le groupe de Colombo pour essayer de résoudre le conflit sino-indien.

Si plusieurs de ces tentatives n'ont pas abouti, il n'en reste pas moins que les bons offices des blancs ont rarement été sollicités lorsqu'il était possible de recourir à ceux de puissances de même race.

En outre, force est bien de constater que l'ONU, malgré toutes ses défaillances et déficiences reste l'organe de conciliation numéro un, et que c'est presque toujours par son intermédiaire que les cessez-le-feu sont ordonnés et les actions pour le maintien de la paix mises en oeuvre. On peut même ajouter que c'est probablement parce que la Chine et les deux Vietnam ne sont pas membres des Nations Unies que la guerre a connu une telle extension au Sud-Est asiatique. A Manhattan la conciliation ne s'opère pas seulement au cours des sessions plénières ou dans les couloirs du palais. Le Secrétaire général ou d'autres personnalités essaient parfois d'intervenir à titre personnel quand ils ne sont pas en mesure de le faire ex officio.

En conséquence les bons offices de la Suisse, s'il s'agit de conciliation et de tentatives d'apaiser les différends, ne peuvent guère entrer en ligne de compte que lorsque les organisations régionales sont inefficaces, les médiateurs de même race que les parties en conflit introuvables, ou l'ONU paralysée ou entravée. Ou encore, mais il s'agit d'un cas nouveau dont on ne peut pas tirer déjà toutes les leçons, comme auxiliaire du Secrétaire général des Nations Unies. La

./.

mission Thalmann, qui est strictement d'information, a été rendue possible par deux facteurs: En premier lieu le crédit personnel dont le chef de la Division des Organisations internationales jouit dans les milieux de l'ONU, et en second lieu, le fait que la Suisse n'a pas participé, et pour cause, au vote de la résolution pakistanaise concernant Jérusalem et qu'ainsi elle ne s'est pas compromise ni aux yeux des Israéliens ni à ceux des Arabes.

Ces derniers semblent avoir bien accueilli la désignation de M. Thalmann. C'est en tout cas la preuve de l'excellente réputation qu'il s'est faite auprès de leurs diplomates. Peut-être est-ce aussi le signe que la partialité de notre opinion publique en faveur d'Israël au cours du conflit a été oubliée, mais nous ne pouvons pas en être sûrs.

Il est trop tôt pour établir si la mission Thalmann, qui pour l'instant n'est pas une mission de bons offices, ouvre un nouveau chapitre de nos relations internationales et de nos rapports avec l'ONU, ou s'il s'agira d'un cas isolé et exceptionnel. En tout état de cause, elle a rehaussé la valeur de notre neutralité, et elle constitue un des rares exemples où l'absence de la Suisse des Nations Unies sert manifestement l'intérêt général.

Quelles que soient les incidences de cet élément nouveau, nous devons cependant constater que dans le domaine de la conciliation, nos possibilités d'action restent limitées.

Mais nous venons d'éprouver une autre restriction dans le domaine beaucoup moins politique, presque uniquement technique de la représentation des intérêts étrangers. Pendant la guerre de 1939-45, la Suisse étant un des rares états neutres qui subsistaient, a cumulé les mandats. Dans l'après-guerre le pli était pris, et elle a reçu de nouvelles représentations surtout de la part de puissances qui avaient fait de bonnes expériences avec nous quelques années auparavant.

- 5 -

Mais au cours de la dernière crise du Moyen-Orient, nous nous sommes aperçus que la force de l'habitude avait moins de poids que des considérations plus politiques. Diverses tendances se sont manifestées. Les Etats-Unis paraissent enclins maintenant à confier la représentation de leurs intérêts aux nations dont l'influence sur le pays de résidence est présumée la plus forte. Ce serait pour cette raison qu'ils ont choisi l'Espagne pour les représenter au Caire, l'Espagne qui ne reconnaît pas Israël et qui courtise les Arabes. En Irak, ils auraient aimé confier leur mandat à la Turquie, qui s'est refusée. Ils se sont rabattus sur la Belgique. En Algérie, ils se sont adressés à nous, sans doute en considération de notre rôle lors de la conclusion des accords d'Evian.

Quant à Israël, il ne nous a confié que deux mandats, en Hongrie et en Guinée. Sa politique est visiblement de diversifier le plus possible la gamme des puissances protectrices.

Une autre remarque s'impose: Nous avons peu de mandats dans les pays où nous sommes représentés par des chargés d'affaires. Le rang de la mission de la puissance protectrice est donc pris en considération par beaucoup de puissances protégées.

Les puissances communistes et les puissances progressistes ne s'adressent pratiquement jamais à nous. La Suède et la Finlande sont généralement les mandataires des pays de l'Est européen, le Pakistan et l'Inde des pays arabes.

Il est donc clair que nous n'avons plus de monopole de la représentation des intérêts étrangers et que nous sommes exposés à une forte concurrence dans ce domaine.

Tels sont les faits dont il faut tenir compte.

Est-ce à dire que cette évolution nous cause des torts graves ? Je ne le pense pas, car elle n'implique ni déconsidération de la notion de neutralité, ni méfiance particulière à

./.

notre égard - comme le prouve la mission Thalmann. Elle me paraît seulement signifier qu'il ne suffit pas d'être neutre pour être appelé à prêter des bons offices.

II Les moyens d'action

Nous devons ainsi admettre que la politique de neutralité permanente ne nous vaut pas une situation aussi privilégiée que nous pouvions l'espérer. Dès lors il convient d'examiner si nous ne pouvons pas faire quelque chose pour remonter le courant. Considérons donc les deux principaux chapitres du dossier, celui des tentatives de conciliation et celui des intérêts étrangers.

1) La conciliation

En ce qui concerne les efforts de conciliation, je suis d'avis que ce serait une erreur de vouloir suppléer par notre zèle à l'absence d'attraction de nos bons offices, d'entreprendre des démarches pour faire valoir nos aptitudes à servir d'intermédiaire.

Les exemples fournis par l'activité dans ce domaine aussi bien du Vatican que de M. Thant, de la Pologne que de la Suède, de M. Fanfani que du Président de Gaulle prouvent d'une part que ce ne sont pas les candidats à la médiation qui manquent et d'autre part, qu'il ne suffit pas de s'offrir pour être agréé.

A moins qu'il ne s'agisse de grandes puissances, les médiateurs ne s'imposent pas. Ils sont choisis par les intéressés d'après des critères subjectifs et des considérations qui varient selon les circonstances. Tel peut paraître un jour un intermédiaire inacceptable qui sera tenu, quelques mois plus tard, pour indispensable !

Ce qui convient donc à un état neutre conscient de la modestie de son influence, c'est d'être disponible, d'être en

- 7 -

position d'être entendu par les parties si elles désirent écouter la voix de la conciliation. Mais comment traduire ces principes dans la réalité et comment les appliquer aux situations concrètes dans les deux plus brûlants foyers de crise, au Sud-Est asiatique et au Moyen-Orient ? La première question qui se pose est de savoir si nous pourrions être appelés un jour à jouer un rôle quelconque dans l'un ou l'autre de ces secteurs.

A première vue au Vietnam, nos chances paraissent minimes puisqu'il y a quantité de contacts, directs ou indirects, avoués ou secrets entre Washington et Hanoï. Toutefois, il existe quelques facteurs qui permettent de penser que nous ne sommes pas forcément hors jeu. En premier lieu, c'est aux accords de Genève que se réfèrent les belligérants et c'est à Genève qu'une conférence devrait normalement se dérouler. Notre qualité d'hôte éventuel pourrait nous valoir quelque crédit et l'on pourrait souhaiter notre intervention pour établir certains contacts discrets, pour organiser certaines réunions préparatoires et préliminaires. Mais il s'agit là d'une hypothèse très aléatoire. En revanche, le sort des prisonniers de guerre américains pourrait plus vraisemblablement être la cause d'un commencement de dialogue entre Washington et Hanoï. Le Vietnam du Nord ne paraissant pas être disposé, pour des raisons de tactique politique, à recourir à l'intermédiaire du CICR, il pourrait juger opportun de passer par nous. Si tel était le cas, nous avons la certitude que les Etats-Unis seraient enchantés d'accepter notre entremise. Bien que les chances de voir cette éventualité se réaliser soient minimes, il vaut la peine de faire quelques efforts pour être en mesure de rendre les services qui pourraient nous être demandés. Or si nous voulons être disponibles et utiles, nous avons besoin d'entretenir avec Hanoï des relations suivies. C'est pour cette raison que M. Hans Keller d'abord, M. Rossetti ensuite ont été chargés de se montrer particulièrement ouverts à l'égard

./.

de l'Ambassadeur du Nord-Vietnam à Pékin, puis d'accepter ses invitations et de se rendre à Hanoï. Nous serions même disposés, si ces sondages sont bien accueillis, à nommer M. Rossetti "représentant du Département politique fédéral à Hanoï". Ainsi, nous sommes prêts à reconnaître de facto le Vietnam du Nord, et cela non pas pour répondre à des intérêts suisses concrets, mais dans la seule idée de pouvoir nous entremettre, si besoin est, entre Washington et Hanoï. C'est la manifestation tangible d'une politique de bons offices, mais qui s'opère dans la discrétion et le silence et qui, je l'espère du moins, ne donnera lieu à aucun éclat. Toutefois, la détérioration de nos relations avec la Chine, dont nous ne sommes pas responsables, peut apporter de sérieuses entraves au développement de ce projet.

Changeons de terrain et passons maintenant au Moyen-Orient. Il semble bien que là nos possibilités d'action en tant qu'état et dans le domaine politique soient faibles. En effet, au Levant, le problème est entre les mains des Nations Unies, et ce serait probablement comme auxiliaires de l'ONU que des Suisses, à titre individuel, pourraient jouer un rôle. Du moins est-ce cela que la mission Thalmann laisse entrevoir. En outre, la question est singulièrement aggravée par une confrontation soviéto-américaine. Certes, au Vietnam aussi, Américains et Soviétiques ne sont pas du même bord. Toutefois ce n'est pas l'URSS qui pousse les Vietnamiens à poursuivre la guerre, mais la Chine. L'Union Soviétique ayant peu de possibilités d'action dans la région et n'y étant pas directement intéressée ne devrait pas voir d'objections majeures au rétablissement d'un statu quo plus ou moins semblable à celui de 1954.

Au Moyen-Orient, la Chine ne joue qu'un rôle secondaire. Par contre, l'URSS y a des ambitions et elle y a engagé son prestige. L'Amérique est dans le même cas. Mais l'une et l'autre sont en contact diplomatique permanent et leurs chefs de gouvernement conversent à Glasboro ainsi que par la ligne

rouge. Entre eux, aucun intermédiaire n'a de place.

Certes, il en faudrait entre Jérusalem et les capitales arabes. Mais il est évident que malgré leur indépendance sourcilleuse et leurs initiatives aventureuses, ni Israël ni les Arabes ne mènent le jeu. Aucun règlement ne pourra s'établir entre eux si les grandes puissances n'interviennent pas, et probablement ne leur forcent la main, soit directement soit par le canal de l'ONU.

En revanche, et contrairement à ce qui se passe au Vietnam, le CICR a, au Moyen-Orient, des possibilités d'actions presque illimitées. Le million de réfugiés qui hante cette région ne peut guère compter que sur lui, l'UNRWA ayant surtout le rôle, indispensable d'ailleurs, de distributeur de vivres. Dans les zones occupées par Israël, le CICR est le seul intermédiaire possible entre les puissances arabes, les porte-paroles des réfugiés et les autorités israéliennes. Les circonstances l'ont amené à exercer des fonctions qui dépassent le cadre des conventions de Genève et qui lui font tenir, en plus de ses attributions normales, beaucoup de tâches qui incomberaient à une puissance protectrice. Et il apparaît que le CICR est si précieux parce qu'il est composé uniquement de ressortissants suisses, c'est-à-dire de citoyens d'un pays neutre.

J'ajoute qu'en rapport avec l'oeuvre du CICR nous avons eu l'occasion d'entreprendre quelques démarches qui ressortissent aux bons offices et que d'autres ne sont pas exclues.

Je n'ai pas le temps maintenant d'étudier avec vous ces passionnants épisodes et d'entrer dans l'analyse du trinôme Suisse-CICR-Neutralité. Mais ce que je viens d'en dire est suffisant pour que nous puissions tirer quelques conclusions.

Nous avons vu que la Suisse n'avait pas souvent l'opportunité de participer à des entreprises de conciliation et

qu'il y avait compétition dans ce domaine. Nous avons vu également que là où elle a des chances, c'est en rapport avec des questions humanitaires et dans le cadre d'une certaine corrélation avec le CICR. Au Vietnam, il est possible que nous soyons appelés à plus ou moins suppléer le CICR, ce qui pourrait permettre éventuellement des développements plus importants. Au Moyen-Orient au contraire, c'est plutôt dans la foulée du CICR que nous pourrions avoir un rôle à jouer.

Ainsi la leçon me paraît claire. Le chemin des bons offices pour nous passe généralement par les oeuvres humanitaires et c'est souvent en étroite collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge que nous avons l'occasion d'agir. Nous pouvons nous épauler mutuellement. Je serais très content de connaître votre opinion à ce sujet et de savoir comment vous envisagez le maintien et le développement de cette collaboration.

2) Les intérêts étrangers

La perte de notre monopole en matière de représentation d'intérêts étrangers ne doit pas nous causer un plus grand sentiment de frustration que l'étroitesse du secteur où nos bons offices peuvent s'exercer. Ce recul est dû aux considérations de politique générale des puissances protégées et non pas à une désaffection.

Néanmoins, il serait très souhaitable que ce mouvement ne prenne pas d'ampleur. Mais dans ce cas aussi nous ne pouvons pas essayer de battre le rappel. Ce que nous pouvons faire ne portera pas immédiatement des fruits et ne nous garantira pas un succès certain.

En effet, notre seul moyen d'action, comme sur le terrain des tentatives de conciliation, est de démontrer notre disponibilité et nos aptitudes.

En d'autres termes, les puissances intéressées devraient

- 11 -

être convaincues que nous avons le personnel nécessaire pour assumer brusquement des tâches supplémentaires. Elles devraient être certaines qu'il s'agira toujours d'agents de qualité et que nos services seront techniquement irréprochables. Enfin, il faudrait peut-être que dans tous les pays où des intérêts étrangers pourraient être représentés, nous ayons des missions de rang égal à celles de nos éventuels concurrents. Mais nous ne sommes pas en mesure de remplir tout ce programme. La pénurie de personnel ne sera pas surmontée rapidement de sorte que notre principale difficulté subsistera sans doute longtemps.

Comment pouvons-nous tourner cet obstacle ? C'est là aussi un point sur lequel je fais appel à vos suggestions, à vos propositions et aux idées issues de votre expérience.

Berne, le 21.8.1967
NT/sn