



Ba -9.Feb.72 18

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
 Prière de rappeler cette référence dans la réponse
 Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Berne, le 7 février 1972

p.B. 15.11.Pak.1.-BRE/gy

Aux Ambassades de Suisse à

**VERTRAULICH
CONFIDENTIEL**

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Au Caire ✓ Alger ✓ Canberra ✓ Bruxelles ✓ Colombo ✓ Pékin ✓ Copenhague ✓ Cologne ✓ Helsinki ✓ Paris ✓ Londres ✓ Nouvelle-Dehli ✓ Djakarta ✓ Teheran ✓ Dublin ✓ Rome ✓ Tokio ✓ Belgrade ✓ Tel-Aviv | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ottawa ✓ Beyrouth ✓ Luxembourg ✓ Wellington ✓ La Haye ✓ Oslo ✓ Vienne ✓ Islamabad ✓ Varsovie ✓ Bucarest ✓ Stockholm ✓ Madrid ✓ Bangkok ✓ Prague ✓ Ankara ✓ Budapest ✓ Moscou ✓ Washington |
|---|--|

Aux Missions suisses à

- ✓ New-York
- ✓ Bruxelles
- ✓ Strasbourg
- ✓ Genève
- ✓ Paris OCDE

Conflit indo-pakistanaï :
 Bangladesh
 mandats

Monsieur l'Ambassadeur,

Nous pensons qu'un court exposé sur le conflit indo-pakistanaï, tel que vu de Berne, sur l'exercice du double mandat qui nous a été confié à cette occasion en décembre dernier, ainsi que sur les problèmes se rattachant à la reconnaissance du Bangladesh, est de nature à vous intéresser. Il vous permettra de saisir les difficultés auxquelles nous



- 2 -

avons eu à faire face et celles auxquelles nous sommes encore confrontés; en outre il vous aidera, dans une mesure que nous voulons laisser à votre appréciation, à répondre à des questions de vos interlocuteurs sur ces trois aspects que revêt pour nous le conflit dans le sous-continent asiatique.

Ce document s'inspire largement de rapports que nous avons adressés aux Commissions des affaires étrangères des Chambres, de notes internes, d'informations reçues de nos Ambassades à Islamabad et à New-Dehli, ainsi que d'instructions données à celles-ci.

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de notre considération distinguée.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
Affaires Politiques

D. P. Nivertz

Ba -9.Feb.72 18

1 annexe

Copies pour inf. : M. l'Ambassadeur Thalmann
M. l'Ambassadeur Keller
M. l'Ambassadeur Bindschedler
M. l'Ambassadeur Diez
✓ M. l'Ambassadeur Janner Ba -9.Feb.72 18
M. le Ministre Gelzer
M. le Ministre Miesch
M. Erni
M. Simonin
✓ Bureau de l'Intégration Ba -9.Feb.72 18

1. Le conflit indo-pakistanaï vu de Berne

Le résultat le plus frappant du conflit a été l'émergence de l'Inde comme nouvelle grande puissance asiatique. Sa victoire militaire sur le Pakistan l'a affranchie d'une hypothèque qui grevait toute sa politique. Il est vrai que la création du Bengladesh, sur lequel l'Inde aura sans doute une grande influence politique, militaire et économique risque de cristalliser les tendances centrifuges qui se manifestent déjà dans l'Union indienne; elle sera notamment de nature à conditionner l'évolution du Bengale occidental. Mais l'Inde a sans doute préféré cette conséquence au danger d'assister à la radicalisation des mouvements de libération bengalis, dont l'exemple eût été rapidement contagieux à Calcutta et au delà.

En politique extérieure, l'alliance que la Nouvelle-Dehli a scellée avec Moscou lui coûte la perte de crédibilité de sa politique neutraliste, mais elle permettra à l'Inde et surtout à l'Union soviétique d'étendre leur influence dans le Golfe du Bengale. L'Océan indien est en passe de devenir également un peu une mer soviétique, car l'URSS a désormais les moyens logistiques d'affirmer sa puissance dans cette mer.

Le nouveau front indo-soviétique encercle la Chine et défie les Etats-Unis, ce qui explique la convergence de la position de ces deux derniers pays lors des débats aux Nations-Unies sur le conflit indo-pakistanaï.

Autre enseignement tiré de ce conflit, qui pourrait se révéler important dans l'avenir; l'URSS a fait fi du principe de

l'intégrité territoriale des Etats en soutenant allègrement et en encourageant le démembrement du Pakistan au nom du droit des peuples à l'autodétermination.

C'est là au profit de l'Inde, alliée privilégiée, une évolution nouvelle de la politique soviétique, qui avait défendu dans le passé, tant au Congo qu'au Nigéria, l'idée du respect des frontières existantes, sans tenir compte de la volonté des peuples.

2. L'action de la Suisse

A la suite de la rupture des relations diplomatiques entre l'Inde et le Pakistan, le Conseil Fédéral a accepté, les 6 et 7 décembre 1971, d'assumer le mandat de représentation des intérêts de l'Inde au Pakistan, respectivement du Pakistan en Inde. Ce double mandat de représentation équivaut à un signe de confiance particulièrement encourageant de la part de deux Etats en voie de développement; il nous oblige d'autant. La Confédération exerce la fonction de puissance protectrice dans une situation où les Conventions de Genève du 12 août 1949 sont applicables; dès lors, elle ne remplit pas seulement les tâches que lui impose le mandat classique de représentation diplomatique et consulaire; il lui échoit en outre d'agir en tant qu'organe de contrôle de l'application des Conventions de Genève, chargé également de concourir à l'application de ces instruments. (FF 1949, II, 1121).

En effet, si les Conventions de Genève ne prévoient rien quant au mode de désignation des Puissances protectrices, elles se réfèrent clairement à l'institution traditionnelle du

droit international. Il existe donc un mécanisme automatique, en vertu duquel l'Etat, choisi comme Puissance Mandatrice par son Mandant et accepté comme tel par les autorités de l'Etat accréditaire, exerce ipso facto les fonctions de Puissance protectrice selon les Conventions de Genève.

Au titre du mandat classique, tel qu'il est codifié à l'art. 45 lettre c de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (FF 1963, I, 269) la Suisse a notamment procédé, sur instruction de ses mandants, au rapatriement simultané des diplomates pakistanais et indiens retenus dans la capitale de leur Etat de résidence. Elle a accompli tous les actes habituels en de telles circonstances, sans autres difficultés que celles qui résultent du volume considérable des affaires à traiter, surtout au plan consulaire. Il a fallu renforcer nos postes à Karachi et Bombay et nos missions d'Islamabad et Delhi.

En revanche, l'exercice du mandat de Puissance protectrice au sens des Conventions de Genève relatives aux Prisonniers de Guerre (III^e Convention) et aux populations civiles (IV^e) a donné lieu à un différend d'interprétation avec l'Inde.

En effet, nous n'avons pas été en mesure, et nous ne le sommes pas encore, de visiter les camps de prisonniers de guerre pakistanais transférés en Inde, ni de veiller au sort des populations civiles au Bengladesh, où selon nous, l'ultime responsabilité du maintien de l'ordre incombe à l'Inde dont les troupes doivent être considérées en droit comme des forces d'occupation au sens technique du terme -. Du côté indien, on nous objecta que les armées indiennes n'avaient fait que répondre à

un appel des autorités du Bangladesh et qu'elles ne pouvaient, en aucun cas, être assimilées à des forces d'occupation. De plus, on nous a fait valoir que le Bangladesh était un Etat souverain et que les troupes pakistanaises l'avaient implicitement reconnu en faisant leur reddition à un commandement allié indo-bengalais. Dès lors, dans l'optique indienne, l'autorisation de visiter les prisonniers de guerre dépendait non seulement de l'accord de la Nouvelle-Dehli, mais encore de celui des autorités de Dacca.

3. Reconnaissance du Bangladesh

C'est sur cette toile de fond que le Département a abordé l'étude de la question de la reconnaissance du Bangladesh. Pour arrêter notre attitude, il nous a fallu tenir compte de plusieurs facteurs que nous voulons brièvement vous résumer ci-après:

- a) La population suisse d'une façon générale était favorable à la cause du Bangladesh et avait contribué massivement à l'aide humanitaire que l'exode massif de la population du Pakistan oriental vers l'Inde avait rendue nécessaire.
- b) Si nous n'avions pas été chargés des mandats indo-pakistanais, nous aurions sans doute agi comme la grande majorité des Etats européens et nous serions sur le point de reconnaître le Bangladesh.
- c) Sous l'angle du droit international, on peut noter que le Bangladesh dispose d'un territoire délimité, d'une popula-

tion définie, d'un gouvernement établi, mais qu'en revanche, l'autorité de son Gouvernement ne pourra être véritablement vérifiée que lorsque les troupes indiennes auront évacué le pays. Il est vrai que certains Gouvernements se sont satisfaits de l'assurance qui leur avait été donnée que le Gouvernement de Dacca pouvait obtenir, à son gré, le départ de ces troupes. Cependant, le Pakistan n'a pas reconnu la sécession, ni expressément, ni par acte concluant, et un délai trop court s'est écoulé depuis la séparation pour qu'on puisse admettre à satisfaction de droit que la situation est irréversible. Ce dernier élément doit, en effet, être estimé juridiquement en termes stricts, qui ne sauraient se ramener à un simple pronostic militaire ou politique sur l'invraisemblance d'un rétablissement de l'unité antérieure.

- d) Le Département a assigné, par ailleurs, une priorité à la sauvegarde des mandats qui nous ont été confiés. En d'autres termes, nous estimons être placés dans une position spéciale en raison de ces mandats et nous ne voulons rien entreprendre qui soit de nature à les gêner.

Voilà les éléments d'appréciation dont nous disposons.

Le Département soumit au Conseil Fédéral une proposition concernant le Bangladesh; elle fut adoptée le 26 janvier dernier. Le Conseil Fédéral constatait que "les conditions formelles d'une reconnaissance de la République populaire du Bangladesh étaient réunies, mais que la Suisse, en ayant assumé le mandat de la représentation des intérêts pakistanais en Inde,

ne peut à l'heure actuelle procéder à cette reconnaissance sans mettre son mandat en péril".

A la suite de cette décision, le Département fit effectuer un sondage auprès du Gouvernement d'Islamabad afin de connaître son attitude face à une éventuelle reconnaissance du Bangladesh par la Suisse. L'Ambassadeur Jacques Mallet fut chargé de faire valoir, le 30 janvier dernier, le point de vue suivant :

1. Notre souci primordial est d'assumer dans les meilleures conditions possibles l'exercice de notre mandat. Nous sommes empêchés d'agir efficacement en Inde, notamment en ce qui concerne les camps de prisonniers, à la suite du refus de cet Etat de nous reconnaître la qualité de Puissance protectrice au sens des Conventions de Genève.
2. Or, l'établissement d'un contact entre la Suisse et les autorités de Dacca augmenterait certainement nos chances de pouvoir visiter les camps de prisonniers en Inde. Comme c'est au Commandement Allié Indo-Bengalais que ces soldats se sont rendus, nous pourrions également insister auprès de la partie bengalaise pour obtenir ce droit de visite.
3. Il va sans dire que nous serions aussi en mesure d'intervenir en faveur des administrateurs civils pakistanais internés à Dacca si nous nouions des liens avec le Bangladesh et le cas échéant, nous pourrions organiser l'échange de certains groupes de la population civile.

4. Ainsi, nous nous trouvons dans une position unique, puisque notre reconnaissance du Bengladesh, loin d'être un geste inamical à l'égard du Pakistan, faciliterait précisément tant en Inde qu'au Bengladesh la défense des intérêts pakistanais.

* *

*

Comme on pouvait s'y attendre, le Pakistan n'entra pas dans nos vues. Le Gouvernement du Pakistan "demanda" (requested) à la Suisse de surseoir à la reconnaissance du Bengladesh; en fait, le Pakistan s'en tenait à sa position maintes fois exprimée - savoir que reconnaître le Bengladesh revenait à légitimer l'agression dont le Pakistan avait été victime et qui continuait, puisque l'occupation par les troupes indiennes du Pakistan oriental se poursuivait.

D'autre part, Islamabad contestait que l'exercice des mandats en Inde puisse être facilité par une éventuelle reconnaissance du Bengladesh.

Dans ces conditions, et conformément à la position adoptée par le Conseil Fédéral, le Département a décidé de ne pas procéder, pour l'instant, à la reconnaissance du Bengladesh. La Commission des affaires étrangères du Conseil national à laquelle nous avons eu l'occasion d'exposer ce problème, s'est

- 8 -

rallié unanimement à notre avis qui peut se résumer par la formule suivante : "il est urgent d'attendre".

Entretemps, il y a lieu de relever que le CICR, qui n'avait pu visiter les camps de prisonniers en Inde, depuis le 18 janvier, soit pendant l'installation de ces prisonniers à la suite de leur transfert en Inde, a pu reprendre son activité normale depuis le début de cette semaine. Dès lors, nous pouvons admettre que la suspension forcée de l'exercice de notre mandat de protection conventionnelle est sans influence immédiate sur le sort des personnes protégées.

Berne, le 8 février 1972

Texte préparé par le Service des Intérêts étrangers et le Secrétariat politique.