

609

Berne, le 12 avril 1972

CONFIDENTIEL

R A P P O R T

CONFIDENTIEL

Mercredi 12 avril 1972

Mission spéciale de
l'Ambassadeur René Keller au
Pakistan et en Inde.

Département politique. Proposition du 11 avril 1972.

Le Conseil fédéral

d é c i d e :

Il est pris connaissance du rapport de l'Ambassadeur René Keller sur sa mission spéciale au Pakistan et en Inde (voir annexe).

Extrait du procès-verbal au:

- EPD 10

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Schwarz



Berne, le 10 avril 1972

CONFIDENTIEL

R A P P O R T

sur la mission spéciale de l'Ambassadeur René Keller
au Pakistan et en Inde,
du 25 mars au 5 avril 1972

I

Le Conseil fédéral décida, dans sa séance du 22 mars, d'envoyer l'Ambassadeur René Keller, chef de la Division des organisations internationales du Département politique fédéral, en mission spéciale à Islamabad et à La Nouvelle-Delhi.

La mission avait pour objet de faire le point au plus haut niveau sur l'exercice du double mandat que la Suisse assume dans le sous-continent indien. Parti le 25 mars, M. Keller, accompagné de M. Karl Fritschi, suppléant au Service politique Est, fut à pied d'oeuvre le 27 à Islamabad. De là, il se rendit le 29 à La Nouvelle-Delhi, d'où il repartit le 2 avril pour Islamabad.

Le 28 mars, M. Keller fut reçu par le Président du Pakistan Zulfikhar Ali Bhutto, et le 1^{er} avril par Mme Indira Gandhi, Premier Ministre de l'Inde. Des entretiens substantiels aux Ministères des relations extérieures des deux pays et, à La Nouvelle-Delhi, avec le Secrétaire principal de Mme Gandhi précédèrent les entrevues au sommet. Les Ambassadeurs de Suisse Jacques-Albert Mallet, à Islamabad, et Fritz Real, à La Nouvelle-Delhi, furent associés à toutes les phases des pourparlers. M. Keller visait essentiellement deux objectifs: l'élargissement du mandat des bons offices, thème traité avant tout à Islamabad, et l'inclusion dans le mandat de Puissance protectrice des dispositions de la III^e Convention de Genève de 1949, sur les prisonniers de guerre, thème qui eut la priorité à La Nouvelle-Delhi.

II

Selon des nouvelles de provenances diverses, le Pakistan aurait eu recours ces derniers temps à plusieurs intermédiaires tels que Mme Bandaranaike, chef du Gouvernement de Ceylan, les Soviétiques, les Britanniques, etc. M. Keller, sans mentionner expressément la chose, n'en insista pas moins sur les possibilités inexploitées qu'une Puissance protectrice pouvait offrir dans l'établissement de contacts, surtout lorsqu'un même pays représente les intérêts réciproques. Il est concevable que l'allusion fut bien reçue. Toujours est-il que les propos que le Président Bhutto tint verbalement à l'intention de Mme Gandhi furent, à la demande de M. Keller, consignés par écrit. Il s'est agi ainsi, lors de la remise du texte à La Nouvelle-Delhi, du premier document authentique pakistanais à l'intention de l'Inde depuis l'ouverture des hostilités, le 3 décembre 1971. Mme Gandhi fit un pas de plus en confiant un pli signé de sa main à l'intention de M. Bhutto. Sur la foi même des Indiens, ce fut le premier contact que La Nouvelle-Delhi établit avec Islamabad. De l'aveu des deux parties, elles ont préféré recourir à un petit pays neutre, objectif, désintéressé et discret, plutôt qu'à des Puissances qui nourrissent des visées personnelles.

III

Les entretiens qui portèrent sur la IIIe Convention de Genève ont confirmé tant à Islamabad qu'à La Nouvelle-Delhi les points de vues divergents qui y sont soutenus et qui divisent la Suisse de l'Inde. Le Pakistan nous incite à poursuivre nos démarches, mais ne paraît pas s'étonner de la résistance rencontrée jusqu'ici et ne nous en fait, au demeurant, pas grief. Les interlocuteurs indiens ont défendu, quant à eux, avec opiniâtreté la thèse selon laquelle l'Inde n'a conçu la représentation des intérêts pakistanais chez elle après la rupture du 6 décembre 1971, et inversément des siens au Pakistan,

que dans les limites de l'article 45 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961. Une extension du mandat qui embrasserait la III^e Convention de Genève (article 8) au bénéfice des prisonniers de guerre faits au Bangla Desh et internés entre temps en Inde exigerait un accord spécifique de l'Inde. Contrairement à la conception suisse, l'Inde écarte donc la relation de cause à effet que le mandat de bons offices entraîne automatiquement l'exercice du mandat humanitaire. Sur ce raisonnement se greffe l'affirmation que la reddition s'est opérée sur le front oriental entre les mains d'un commandement bipartite ("Joint Command") Inde - Bangla Desh. La Puissance protectrice devrait donc dans tous les cas obtenir, en vue de s'occuper des prisonniers, non seulement l'accord de l'Inde mais celui du Bangla Desh. Il n'a pas suffi, toujours selon l'Inde, que la Suisse eût reconnu le Bangla Desh le 13 mars: Nous devrions obtenir un mandat du Pakistan suivi de la sanction du Bangla Desh. Pour ce faire, le Pakistan devrait, au préalable, avoir reconnu le Bangla Desh, ce dont Bhutto n'a pas encore eu l'intention.

L'interprétation juridique de l'activité de la Puissance protectrice se trouve en l'occurrence subordonnée aux considérations politiques qui découlent de la victoire indienne et de la naissance du nouvel Etat. On ne peut pourtant accuser l'Inde de mauvaise foi. C'est la première fois depuis l'existence des deux Conventions que le cas d'une représentation d'intérêts se présente sous cette forme, et les juristes suisses ne peuvent dénier au raisonnement qu'il peut exister deux mandats distincts, l'un diplomatico-consulaire, l'autre humanitaire, une certaine justification. L'approfondissement en cours du droit humanitaire fournira sans doute l'occasion de jeter plus de clarté sur la chose.

Que nous continuions à coucher sur nos positions ne porte pas préjudice aux excellentes relations entre les deux pays. (Hommage doit à ce propos être rendu aux fondations jetées par M. Esal durant le 2^e semestre 1971.) Au demeurant, l'Inde n'exclut pas qu'elle admette

- 4 -

finalement la Suisse à jouer son rôle de Puissance protectrice "humanitaire", notamment quant aux prisonniers faits sur le front occidental où le problème du "Joint Command" ne se pose pas. Il faut également relever que le sort des quelque 93.000 prisonniers de guerre n'occasionne pas de préoccupations particulières, et que le CICR peut agir sans entrave en leur faveur. La Suisse a contribué activement à déclencher l'enquête sur les circonstances au cours desquelles treize prisonniers pakistanais trouvèrent la mort. Signalons aussi que l'on a recours à nous pour la transmission de procurations, testaments, actes de décès, domaine dans lequel nous sommes mieux qualifiés que le CICR.

IV

En raison d'une situation dominée par la politique, le centre de gravité de la présence de la Suisse, plus que jamais souhaitée de part et d'autre, s'est déplacé du mandat de Puissance protectrice proprement dit vers la prestation plus générale de bons offices. L'aller et retour Islamabad - La Nouvelle-Delhi - Islamabad ne saurait être ramené à une simple fonction de courrier. Il illustre en fait une confiance qui sera suivie d'autres marques. Certes, nous déplorons de n'avoir pu jusqu'ici exercer le mandat "humanitaire", mais une approche pragmatique par petits pas est plus prometteuse qu'un éclat sur les principes.

V

Au cours de son entretien avec M. Keller, le Président Bhutto lui avait tenu des propos à l'intention du Sheikh Mujibur Rahman, pour le cas où l'envoyé en mission spéciale se rendrait à Dacca. En raison de la prompte réaction d'Indira Gandhi au message Bhutto, M. Keller dut regagner sans retard Islamabad. D'une part,

- 5 -

le Président du Pakistan n'avait fait que répéter dans une forme aimable ce qui était de notoriété publique, à savoir qu'il ne pourrait reconnaître le Bangla Desh avant d'avoir revu le Sheikh Mujib, dans un pays neutre par exemple; d'autre part, le délégué du Département politique fédéral, M. Othmar Rist, est arrivé entre temps à Dacca où il pourra se faire l'interprète de M. Bhutto si celui-ci devait renouveler son initiative.