

dodis.ch/39265

Proposition du DPF au Conseil fédéral¹

ÉTABLISSEMENT DE RELATIONS DIPLOMATIQUES AVEC LA RÉPUBLIQUE
POPULAIRE DÉMOCRATIQUE DE CORÉE (RPDC)

Confidentiel

Berne, 17 juin 1974

I. Exposé des motifs

En juin 1973, en accord avec la Division du commerce et estimant que le moment était venu de donner suite dans une certaine mesure au souhait maintes fois exprimé par la Corée du Nord d'accorder à nos relations un aspect plus officiel, nous vous avons proposé d'entamer des négociations avec le Gouvernement de la République populaire démocratique de Corée (ci-après RPDC) en vue de la conclusion d'un arrangement portant sur la création de missions commerciales officielles. Par décision du 25 juin 1973,² vous vous êtes déclarés prêts à suivre cette proposition; les pourparlers eurent lieu à Berne du 10 au 14 juillet et un ar-

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#807* (4.11). DDS, vol. 26, doc. 91. Cette proposition est rédigée par Pierre Luciri de la Division politique II du DPF et son Chef suppléant, Alfred R. Hohl, et signée par le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber. La proposition est acceptée sans modifications par le Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 995 du 24 juin 1974, facsimilé dodis.ch/39265.

² PVCF N° 1062 du 25 juin 1973, dodis.ch/39273.



rangement fut signé à cette dernière date, que vous avez approuvé dans votre séance du 15 août 1973.³ Il est entré en vigueur le 20 août 1973. Tandis qu'une mission commerciale a été ouverte par la RPDC à Zurich à fin février 1974, nous avons renoncé à établir une mission à Pyongyang. C'est notre Ambassade à Pékin qui est chargée des questions économiques et commerciales ayant trait à la Corée du Nord.

À une reconnaissance abrupte de Pyongyang, nous avons donc préféré une approche graduelle comportant comme premier stade l'établissement de missions commerciales officielles sur le modèle de ce que nous avons réalisé en son temps avec la République démocratique allemande.⁴

Aujourd'hui, les raisons qui avaient motivé notre retenue, sans avoir perdu toute valeur, ne constituent plus un obstacle déterminant à une reconnaissance entière de la RPDC.

a) Commission neutre de contrôle de l'armistice en Corée

Dans notre approche, le fait que nous sommes, avec la Suède, la Tchécoslovaquie et la Pologne, membre de la Commission neutre de contrôle de l'armistice en Corée avait joué un rôle essentiel. Nous avons affirmé, au moment où nous avons accepté ce mandat, que nous le remplirions en toute impartialité suivant en cela notre politique de neutralité. Nous ne pouvions dès lors faire abstraction de l'équilibre politique qui existait au sein de cette Commission. Nous étions conscients qu'une reconnaissance de notre part de la RPDC pouvait mettre en question ce concept d'équilibre et ébranler la confiance placée dans notre pays.

Au début de l'automne 1972, nous avons soutenu une initiative suédoise qui tendait à une reconnaissance par chacun des membres de la Commission de la partie qu'ils n'avaient pas reconnue jusqu'ici.⁵ Cette initiative n'a pas abouti, ni la Tchécoslovaquie ni la Pologne n'étaient prêtes à reconnaître la Corée du Sud.⁶ La Suède ne s'est pas laissée arrêter par les scrupules qui nous retenaient alors et a reconnu la Corée du Nord le 6 avril 1973.⁷ Dès cette date, l'équilibre au sein de la Commission a donc été définitivement rompu.

b) Corée du Sud

Le Gouvernement sud-coréen nous a exprimé sa satisfaction lorsqu'il a appris que nous nous bornions à établir avec la RPDC des relations sur le plan économique seulement. Toutefois, depuis la déclaration du Président Park du 23 juin 1973,⁸ ce gouvernement ne s'oppose plus en principe à la reconnaissance des deux Corées. Seuls les pays de l'Est pratiquent à cet égard une sorte de doctrine Hallstein⁹ en ne reconnaissant que le Nord. Pour contrecarrer les nombreuses reconnaissances de la RPDC (voir annexe),¹⁰ parmi lesquelles le camp occidental

3 PVCF N° 1304 du 15 août 1973, dodis.ch/39270. Pour les négociations, cf. la lettre du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux Raymond Probst au Chef du DFEP, le Président de la Confédération Ernst Brugger, du 21 juillet 1973, dodis.ch/39284, ainsi que le dossier CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2400* (B.15.11.1).

4 Cf. DDS, vol. 25, doc. 179, dodis.ch/34372, en particulier la note 7.

5 Cf. DDS, vol. 25, doc. 152, dodis.ch/35835, et doc. 164, dodis.ch/35836.

6 Cf. DDS, vol. 25, doc. 168, dodis.ch/35837, en particulier la note 5.

7 Cf. DDS, vol. 26, doc. 8, dodis.ch/39285.

8 Cf. le télégramme N° 23 de l'Ambassade de Suisse à Séoul au DPF du 22 juin 1973, dodis.ch/39261.

9 Sur la doctrine Hallstein, cf. DDS, vol. 20, doc. 137, dodis.ch/11457.

10 Cf. le facsimilé dodis.ch/39265.

est représenté par la Suède, l'Argentine, le Danemark, la Finlande, la Norvège et l'Islande, le Gouvernement sud-coréen, dans un souci d'équilibre, cherche depuis un certain temps déjà, mais sans succès, à nouer des contacts avec les pays communistes.¹¹ Pour plusieurs pays occidentaux le déséquilibre croissant des reconnaissances est une des raisons qui les incitent à ne pas reconnaître le Nord pour le moment.

Entre Stockholm et Séoul, après une période délicate empreinte de rancœur, le climat s'est maintenant amélioré. Les activités de la Suède dans la Commission neutre de contrôle n'ont d'ailleurs jamais été entravées par sa reconnaissance de la RPDC.

Une décision de reconnaissance de notre part, qui serait prise au moment opportun, ne devrait donc pas avoir de conséquences trop négatives pour nos intérêts en Corée du Sud.

c) Nos relations avec la RPDC

La Corée du Nord est aujourd'hui pratiquement le seul État – qui doit à nos yeux être qualifié comme tel selon les règles du droit des gens – avec lequel nous n'entretenons pas de relations diplomatiques. (Notre reconnaissance de la République populaire de Chine¹² exclut d'emblée l'établissement de relations officielles avec la Chine nationaliste.)

La Corée du Nord compte une population d'environ 15 millions d'habitants. Son produit national brut, estimé à 3,5 milliards de dollars, est comparable à celui du Bangla Desh. Ce pays occupe une position stratégique des plus importantes, puisqu'il touche à la fois à la Chine et à l'URSS et qu'il est baigné aussi bien par la mer Jaune que par la mer du Japon.

L'absence de relations diplomatiques avec la RPDC ne nous a pas empêchés d'avoir des contacts à intervalles quasi réguliers avec ce pays. De 1967 à 1972, ce ne sont pas moins de quatre ambassadeurs¹³ de Corée du Nord qui sont venus en Suisse, alors que notre Ambassadeur¹⁴ à Pékin s'est, jusqu'à ce jour, rendu à deux reprises déjà à Pyongyang. La première visite remonte à 1968¹⁵ et la seconde à fin mars 1973.¹⁶ D'autre part, des contacts ont eu lieu à Zurich, en septembre 1969, entre l'Ambassadeur Probst, Délégué aux accords commerciaux, et une délégation nord-coréenne conduite par le Vice-président¹⁷ du Comité pour la promotion du commerce extérieur de la RPDC.

¹¹ Cf. la lettre du Secrétaire d'Ambassade de l'Ambassade de Suisse à Séoul, le Consul Joseph Paul Lustenberger, au Secrétaire général du DPF Ernesto Thalmann du 22 juin 1973, dodis.ch/39256.

¹² Cf. le télégramme du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, au Président chinois Mao Zédong du 17 janvier 1950, dodis.ch/8016.

¹³ Pour les visites de l'Ambassadeur Kim The Hi en juin 1967 et en juillet 1968, cf. DDS, vol. 24, doc. 169, dodis.ch/33133, en particulier les notes 4 et 5. Pour la visite de l'Ambassadeur Kim Yeng Sik, cf. dodis.ch/36012, et pour celle de l'Ambassadeur Kim Hi Sun, cf. dodis.ch/36011.

¹⁴ Oscar Rossetti, puis Albert Natural.

¹⁵ Cf. la lettre de l'Ambassadeur de Suisse à Beijing Rossetti au Chef du DPF, le Président de la Confédération Willy Spühler, du 9 décembre 1968, dodis.ch/33550.

¹⁶ Cf. DDS, vol. 26, doc. 8, dodis.ch/39285, note 7. Pour la visite en Corée du Nord de l'Ambassadeur de Suisse à Beijing Heinz Langenbacher, cf. son rapport politique N° 40 du 13 novembre 1975, dodis.ch/39309.

¹⁷ Bang Ki Yong. Cf. DDS, vol. 24, doc. 169, dodis.ch/33133, ainsi que DDS, vol. 26, doc. 8, dodis.ch/39285, point 4.

L'établissement de relations diplomatiques avec la Corée du Nord n'entraînerait pas pour le moment l'ouverture d'une mission diplomatique à Pyongyang. Nous envisagerions plutôt d'y accréditer un ambassadeur résident dans un autre pays asiatique. Quant à la RPDC, il est assez vraisemblable qu'elle ouvrirait une ambassade à Berne.

d) Accord du 4 juillet 1972 entre les deux Corées¹⁸

Par l'Accord du 4 juillet 1972, les deux Corées se sont engagées à travailler à la réunification de la Patrie et ce pacifiquement et sans recours à des appuis extérieurs. Le but de cet Accord est de parvenir à une unité nationale qui transcende les différences d'idéologies et de systèmes.

Ces efforts de rapprochement n'ont pas jusqu'ici enregistré de grands progrès; toutefois, même si le dialogue semble s'embourber, le plus souvent dans des querelles de procédure, on peut néanmoins constater que le Nord prend soin de ne pas le rompre totalement. Séoul, on le sait, a proposé à Pyongyang la conclusion d'un pacte de non-agression que la Corée du Nord a jusqu'ici refusé. Aux fins, en quelque sorte, de contrecarrer cette proposition, le Gouvernement de la Corée du Nord s'est déclaré prêt de son côté à nouer un dialogue avec les États-Unis, en vue de rétablir la paix dans la péninsule coréenne et d'obtenir le départ des troupes américaines de Corée du Sud. Les Américains ont accueilli une telle suggestion avec la réserve que l'on peut aisément imaginer.¹⁹

Rien donc, au cours des derniers mois, n'a fait évoluer le processus de réunification entre les deux États, qui, en ce moment, est au point mort.

Une reconnaissance formelle de Pyongyang de notre part, dans les conditions actuelles, ne risque donc pas de perturber le déroulement de négociations en cours. L'espoir de voir ces dernières aboutir à une réunification des deux États est pratiquement nul. Pour le choix du moment de la reconnaissance, il suffirait donc que nous retenions une période relativement calme, sans tensions militaires extraordinaires.

e) La question coréenne et les Nations Unies²⁰

Cette vieille question a été éliminée de l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa session d'automne 1973, qui a également mis un terme aux activités de l'UNCURK – Commission pour l'Unité et le Relèvement de la Corée – créée par cette Assemblée peu après la fin de la guerre de Corée, et dont le siège était à Séoul. Cette Commission a d'ailleurs toujours eu à subir les foudres de Pyongyang!

Par sa déclaration de juin 1973,²¹ le Gouvernement sud-coréen avait précisé qu'il ne s'opposait pas à l'admission des deux Corées aux Nations Unies si la majorité des États membres devait le souhaiter, à la condition toutefois que cette

¹⁸ Cf. la lettre du Chargé d'affaires a. i. de Suisse à Séoul, le Secrétaire d'Ambassade Charles Truninger, au Chef de la Division des affaires politiques du DPE, l'Ambassadeur Ernesto Thalmann, du 5 juillet 1972, dodis.ch/66932, et la notice de Paul André Ramseyer du Service politique Est du DPF du 1^{er} août 1972, dodis.ch/66933. Cf. aussi DDS, vol. 26, doc. 8, dodis.ch/39285, point 2.

¹⁹ Sur la diminution des forces américaines en Corée du Sud, cf. le rapport politique N° 1 de l'Ambassadeur Lustenberger du 7 mars 1974, CH-BAR#E2300-01#1977/30#75* (A.21.31). Cf. aussi DDS, vol. 26, doc. 127, dodis.ch/39246.

²⁰ Cf. DDS, vol. 26, doc. 12, dodis.ch/40106, point 5.

²¹ Cf. note 8.

admission n'a pas à l'encontre des efforts de réunification nationale entrepris par les deux parties de la Corée.

Pyongyang, par la voix du Président Kim Il Sung, a repoussé l'idée d'une entrée simultanée des deux Corées à l'ONU et proposé l'admission de la Corée à l'ONU en tant que Confédération. Ce projet paraît peu réaliste, lorsqu'on sait que son auteur a en quelque sorte activement travaillé à l'officialisation des deux Corées en cherchant à établir des relations avec des pays avant reconnu la Corée du Sud et en posant sa candidature à l'OMS et à d'autres institutions spécialisées de l'ONU, dont la Corée du Nord est maintenant membre. Pyongyang a ouvert un bureau d'observateur permanent à l'ONU à New York et entretient un bureau à Genève auprès des Organisations Internationales. Évidemment, à la longue Pyongyang aspire bien à imposer la thèse de sa seule légitimité à représenter tout le peuple coréen, donc une thèse unioniste qui va au détriment du Sud.

f) Aspects économiques et commerciaux

La Division du commerce déclare ce qui suit au sujet de nos relations commerciales et économiques avec la Corée du Nord:

«Als Positivum ist ohne Zweifel die bevorstehende Entwicklung der Handelsbeziehungen zu bewerten. Während sich der schweizerische Export im Jahre 1972 auf 2,2 Mio. Fr. Uhren und 1973 auf 2,6 Mio. Fr. Uhren, 1,4 Mio. Fr. Lademaschinen und 0,8 Mio. Fr. Farbstoffe beschränkte, befinden wir uns seit Abschluss der Vereinbarung über die gegenseitige Errichtung offizieller Handelsmissionen vom Sommer 1973 am Anfang einer Entwicklung, die der schweizerischen Industrie bedeutsame Lieferungen nach Nordkorea ermöglichen sollte.

Ein erstes grosses Geschäft, das sonst an die Japaner gegangen wäre, stellt der Vertragsabschluss für eine schlüsselfertige schweizerische Uhrenfabrik dar (Grössenordnung ca. 30 Mio. Fr.). Die Nordkoreaner interessieren sich für den Ankauf zahlreicher industrieller Produktionsanlagen in unserem Land (centrale énergie nucléaire clefs en main, une fabrique stylos à bille, une fabrique machines à tailler engrenages et rectifieuses, une usine pour la production d'aiguilles à tricoter et à confectionner des bas, une installation pour la fabrication de broches textiles, équipement pour mines, ventilateurs, etc.).²² Die Nordkoreaner bekunden grosses Interesse an der schweizerischen Industrieausstellung von kommenden August in Peking²³ wohin sie eine Delegation von 50–60 Technikern und Endverbraucher zu entsenden beabsichtigen.

Nordkorea hat der Schweiz bisher lediglich Rohzink geliefert (1972: 4 Mio. Fr. – 1973: 5,5 Mio. Fr.). Dadurch kann die Handelsbilanz 1973 als ausgeglichen bezeichnet werden. Bei wachsenden nordkoreanischen Industriekäufen in der Schweiz ist aber schon bald mit einem massiven schweizerischen Aktivum zu rechnen.²⁴ Nordkorea offeriert aber auch Graphit und Kupfer.»

²² Cf. le rapport du Secrétaire de l'Ambassade de Suisse à Beijing Marcel Disler du 20 février 1974, dodis.ch/39274.

²³ Sur la SITEX à Beijing, cf. DDS, vol. 26, doc. 137, dodis.ch/37700, et la notice du Secrétaire du Chef du DPF, Pierre-Yves Simonin, du 6 août 1974, dodis.ch/39278.

²⁴ Sur la garantie contre les risques à l'exportation pour la Corée du Nord, cf. la notice du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux Probst du 23 décembre 1975, dodis.ch/39276.

II. Conclusion

Au cours des mois écoulés, aucune perturbation de nature à modifier la ligne générale de conduite que nous nous étions fixée à l'égard de la RPDC n'est intervenue. La mise en place de la mission commerciale nord-coréenne à Zurich s'est déroulée sans heurts. Des contacts politiques informels dépassant quelque peu le cadre de notre arrangement commercial se sont ébauchés, notamment avec le Bureau de la RPDC auprès des organisations internationales à Genève.²⁵

Une reconnaissance formelle et entière devrait donc arriver tout naturellement, si rien de décisif ne s'oppose au dernier moment à ce que nous franchissions ce pas, qui comblerait une dernière lacune importante dans l'universalité de nos relations extérieures. Les pays scandinaves ont déjà reconnu Pyongyang. L'Australie s'apprête à le faire, ainsi que l'Autriche, avec laquelle nous souhaitons coordonner notre action dans la mesure du possible.²⁶ Parmi les pays du Sud-Est asiatique non-communistes, nous constatons que la Malaisie est en relations diplomatiques avec la Corée du Nord aussi bien qu'avec la Corée du Sud. La Thaïlande, pays où le changement de ligne politique peut être considéré comme particulièrement significatif, se rapproche également de Pyongyang.²⁷ Dans ces conditions, il paraît logique qu'après avoir reconnu le Viêt-Nam du Nord et établi des relations diplomatiques avec le Gouvernement de Hanoï,²⁸ nous ne tardions pas trop à en faire de même avec celui de Pyongyang.

Sur le plan intérieur, on ne décèle, en ce moment du moins, aucune pression au Parlement allant dans le sens d'une reconnaissance de Pyongyang. Ni le régime de Pyongyang ni celui installé à Séoul ne sauraient prétendre à une grande popularité dans notre opinion publique.

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de proposer: 1. que le Conseil fédéral approuve la ligne de conduite exposée ci-dessus; 2. qu'il autorise le Département politique à établir au moment qui lui paraîtra le plus opportun des relations diplomatiques avec la RPDC.²⁹

²⁵ Cf. le dossier CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2401* (B.15.11.1).

²⁶ Pour la coordination avec l'Autriche, cf. la notice du Chef suppléant Hohl du 29 avril 1974, dodis.ch/39283, ainsi que les procès-verbaux des 3 mai 1974, dodis.ch/40545, p. 10, et 28 et 29 août 1974, dodis.ch/40546, pp. 6–7.

²⁷ Pour l'état des reconnaissances au 30 mai 1974, cf. le PVCF N° 995 du 24 juin 1974, dodis.ch/39265, annexe. Pour le développement de cette question, cf. le dossier CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2401* (B.15.11.1).

²⁸ Cf. DDS, vol. 25, doc. 90, dodis.ch/35603.

²⁹ La proposition du DPF est acceptée sans modifications par le Conseil fédéral. Cf. le PVCF N° 995 du 24 juin 1974, facsimilé dodis.ch/39265. Cf. aussi DDS, vol. 26, doc. 127, dodis.ch/39246. Pour la nomination de l'Ambassadeur de Suisse à Beijing Natural comme Ambassadeur en RPDC, cf. le PVCF N° 161 du 5 février 1975, dodis.ch/39282.