

SECRETARIAT POLITIQUE

Berne, le 5 août 1983

CONFIDENTIEL

CONFERENCE DES AMBASSADEURS
du 23 au 25 août 1983

TOUR D'HORIZON DE LA SITUATION INTERNATIONALE

Les analyses politiques effectuées au cours des dernières années ont généralement fait état d'une détérioration des relations Est-Ouest. Cette dégradation, qui a été sensible à partir de l'invasion soviétique en Afghanistan, s'est traduite par un arrêt ou un ralentissement de différentes formes de coopération Est-Ouest, mais aussi, et peut-être surtout, par un changement de ton. Actuellement, on peut sans doute dire que ces relations se sont stabilisées au bas niveau qu'elles avaient atteint.

Sur le plan des faits, on relèvera un blocage, pour le moment au moins, de l'expansion soviétique dans le Tiers monde, qui avait semblé un trait fondamental de la fin des années soixante-dix et du début des années quatre-vingts. Vous vous rappelez que dans les mois qui ont suivi l'invasion de l'Afghanistan, la plupart des commentateurs y voyaient un pas supplémentaire dans la marche de l'Union soviétique vers les mers du Sud (selon un plan préétabli, ajoutaient certains). On mesurait alors, vous vous en souviendrez, la distance qui séparait la frontière Sud de l'Afghanistan de l'Océan indien et on trouvait, si je me

rappelle bien, le chiffre de 400 kilomètres. A cette époque, les points marqués par l'Union soviétique au Yémen du Sud, en Ethiopie, en Angola étaient encore dans toutes les mémoires et ils pouvaient donner l'impression d'un mouvement d'ensemble hautement inquiétant. On ne peut pas dire aujourd'hui que les craintes d'alors se soient finalement vérifiées. On le doit en grande partie aux héroïques combattants afghans qui, avec un armement médiocre, ont réussi à tenir tête aux troupes d'invasion avec assez de tenacité pour créer une situation militaire de pat. Il ne reste qu'à espérer que les négociations sur l'Afghanistan, dont les combattants sont d'ailleurs exclus, n'aboutissent pas à étrangler le mouvement de résistance en raison du désir, par ailleurs bien compréhensible, du Pakistan de se soulager de la charge énorme que représentent pour lui les réfugiés afghans.

Au cours de l'année écoulée depuis la dernière conférence des ambassadeurs, le poids principal de la politique mondiale semble s'être redéplacé vers l'Europe. La raison en est évidemment l'affrontement Est-Ouest sur la question des euro-missiles et le débat politique auquel cette question donne lieu à l'intérieur même des démocraties occidentales. On se bornera à esquisser sommairement ici les éléments essentiels de ce problème, puisque la conférence consacrerait un séminaire particulier à la sécurité en Europe.

Si l'on s'efforce de prendre la question à sa racine même, on doit constater qu'il n'est pas facile de comprendre si, et dans l'affirmative pourquoi, les missiles soviétiques du type SS-20 constituent une nouveauté qualitative par rapport au SS-4 et 5 qu'ils ont remplacés. Les opinions sont d'ailleurs divisées entre les experts sur la réponse à donner à cette

- 3 -

question. A ce sujet, nous croyons devoir retenir que les SS-20, par la rapidité de leur mise à feu et la précision de leur tir, permettraient à l'URSS d'atteindre des objectifs choisis en Europe sans s'en prendre simultanément aux Etats-Unis, alors que les SS-4 et 5, par la lenteur de leur mise à feu, qui ne pouvait manquer d'être détectée assez longtemps avant le tir, et par leur imprécision, ne se prêtaient qu'à un emploi combiné avec une opération contre les Etats-Unis. Dans cette situation, toute la controverse où Est et Ouest se bombardent de chiffres contradictoires aussitôt contestés par l'autre partie est vaine. Le déséquilibre ne tient pas à l'ampleur des arsenaux disponibles, mais au type de menace spécifique que créent les SS-20 et qui est pour le moment sans équivalent à l'Ouest. Le Président Mitterrand l'a formulé mieux que personne dans son discours devant le Bundestag allemand à Bonn, le 20 janvier 1983, lorsqu'il a dit: "Notre analyse et notre conviction, celle de la France, sont que l'arme nucléaire, instrument de cette dissuasion, qu'on le souhaite ou qu'on le déplore, demeure la garantie de la paix, dès lors qu'il existe l'équilibre des forces... Mais le maintien de cet équilibre implique à mes yeux que des régions entières d'Europe ne soient pas dépourvues de parade face à des armes nucléaires spécifiquement dirigées contre elles. Quiconque ferait le pari sur le "découplage" entre le continent européen et le continent américain mettrait, selon nous, en cause l'équilibre des forces et donc le maintien de la paix."

Une controverse sur la prise en compte des forces nucléaires françaises et britanniques est venue se greffer sur le débat général. Il est difficile de juger de l'importance réelle que cette affaire revêt pour l'Union soviétique. On a relevé que les dirigeants soviétiques n'ont fait état de ce problème que relativement tard et on en a déduit qu'ils pourraient être prêts à renoncer à leur exigence dans ce domaine. Objectivement,

- 4 -

les arguments des deux parties sont compréhensibles. Les Français, notamment, n'ont certes pas tort de souligner la différence des tâches qu'ont à assumer l'arme nucléaire des Etats-Unis d'une part et celle de la France et de la Grande-Bretagne d'autre part. En revanche, l'Union soviétique a certainement un bon point lorsqu'elle relève qu'on ne saurait ignorer l'existence de forces des deux Etats membres de l'alliance atlantique. Pourtant, cet argument ne devrait logiquement concerner que les dix-huit fusées françaises du plateau d'Albion puisque les sous-marins lance-fusées français et britanniques ne pourraient tout au plus être pris en considération que dans la négociation sur les armements stratégiques. On remarquera finalement que, précisément parce que la France et la Grande-Bretagne sont absentes de Genève, rien ne peut empêcher les superpuissances, si elles le désirent, de fixer le maximum de leurs armements euro-stratégiques à un chiffre qui, par une légère inégalité, tienne compte de la force française.

Nous voyions tout-à-l'heure que la détérioration des relations Est-Ouest s'était marquée par un changement de ton. On pourrait retourner la constatation en disant plutôt que la fermeté nouvelle de l'Ouest, sa volonté de défense se sont exprimées par un ton plus ferme. On constatera que la constellation formée des présidents Reagan et Mitterrand, de Mme Thatcher et du chancelier Kohl, est sans doute la plus ferme qui ait existé en Europe occidentale depuis 1945. Si le remplacement de la S.P.D. par la C.D.U. en Allemagne a marqué un passage à plus de résolution dans les relations Est-Ouest, on peut en dire autant en France de l'élection de M. Mitterrand en lieu et place du "petit télégraphiste de Varsovie". Plus ou moins de rigueur à l'égard de l'Union soviétique n'est donc pas une question de gauche ou de droite. Les deux attitudes fondamentales qui existent à cet égard sont représentées dans les deux familles politiques.

- 5 -

On peut penser d'ailleurs que les élections allemandes du 6 mars 1983 ont été un tournant de l'histoire de l'Europe d'après-guerre. Il est bien évident qu'en portant la C.D.U au pouvoir, le peuple allemand n'a pas entendu plébisciter les Pershings, mais que des considérations de politique économique et sociale ont été déterminantes. Il reste que l'Allemagne a donné ses suffrages à un parti qui avait proclamé une position ferme sur la question des euromissiles, non pas certes pour qu'il réalise l'implantation des Pershings, mais en sachant qu'il était décidé à la réaliser.

Dans un second développement, le sommet de Williamsburg a marqué un nouveau pas vers l'irréversibilité de la décision d'implantation. On aurait pu imaginer que le seul gouvernement allemand cédât devant l'agitation d'un secteur de son opinion. Il n'est pas concevable que sept gouvernements le fassent.

Plus récemment, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a semblé vouloir manifester spectaculairement qu'il était prêt à faire preuve de souplesse en la matière. Par exemple, dans des déclarations aussitôt rectifiées mais sans doute pas inconsidérées, M. Genscher a mentionné l'esquisse d'accord issu de la "promenade dans les bois" comme une solution acceptable. On peut penser que de telles initiatives font partie avec d'autres des précautions que le gouvernement allemand prend à l'égard d'une partie de son opinion publique pour montrer qu'il tente l'impossible avant de se résoudre à l'implantation des Pershings. Le voyage du chancelier à Moscou rentre très nettement dans cette catégorie. Il est cependant possible que ces manifestations dépassent le plan de simples mesures psychologiques et que le gouvernement de Bonn n'ait réellement pas abandonné l'espoir d'arriver à une solution qui dispenserait l'Occident d'avoir à se doter de cette arme nouvelle.

Un terme essentiel a changé dans les relations Est-Ouest depuis notre dernière réunion. Le dirigeant suprême de l'Union soviétique a été remplacé. On l'oublierait presque tant cette succession a finalement été peu féconde en développements nouveaux et tant la paralysie qui semblait frapper la direction de l'Union soviétique durant les dernières années du règne de M. Brejnev paraît se prolonger. M. Andropov donne l'impression d'avoir abordé ses fonctions avec toute la volonté d'initiative et d'innovation qui est le propre d'un leader nouveau. L'accent principal était mis sur le domaine économique, mais des initiatives semblaient s'esquisser en politique étrangère, notamment sur l'Afghanistan. Il est difficile de dire ce qui s'est passé depuis et quelle est la nature des oppositions que M. Andropov a rencontrées. Il n'est guère possible de leur attribuer une orientation politique déterminée, mais l'effet qu'elles ont déployé témoigne de la capacité congénitale du système soviétique d'intercepter, amortir et finalement étouffer toute menace de changement. Pour l'Ouest, cette paralysie est rassurante comme garantie qu'aucune initiative politique périlleuse ou risquée ne sera prise à Moscou, mais elle est inquiétante par la latitude qu'elle donne à l'établissement militaire de poursuivre le développement effréné de l'effort d'armement sous l'oeil indifférent d'un pouvoir politique ankylosé.

La Pologne continue de jeter son défi au système soviéto-communiste. La suspension puis la levée de l'état de siège ont certes marqué un progrès, elles n'ont pas résolu le problème, qui reste entier. Le voyage du Pape Jean-Paul II en Pologne a été une opération soigneusement équilibrée, conçue de manière que des avantages en découlent pour l'une et l'autre des parties. L'Eglise s'est affirmée de façon particulièrement spectaculaire comme la force politique principale de la Pologne,

- 7 -

tandis que le régime a bénéficié des appels du Pape au calme et à la modération et de la sorte de caution limitée qu'il a semblé lui accorder en paraissant publiquement aux côtés du chef de la junte. "Solidarité", qui avait semblé un instant devenir le principal interlocuteur du régime en lieu et place de l'Eglise, a cédé sa place et l'Eglise a repris son rôle antérieur avec plus d'autorité que jamais puisque certaines tendances au sein de la classe politique penchent vers une sorte de collaboration des deux pouvoirs dans le sens d'un cléricanisme qui serait une bien curieuse issue de quarante ans de communisme imposé.

Si l'expansion soviétique en Afrique et en Asie semble avoir été contenue, pour le moment du moins, un nouveau foyer de crise est apparu en Amérique centrale avec l'évolution du régime nicaraguayen vers un léninisme classique et la guerre civile au Salvador. Peu de situations politiques ont donné lieu comme celle-ci à une déformation systématique. On ne peut que rappeler à cet égard le commentaire que le Chef du Département a formulé à la conférence des ambassadeurs de 1982: "S'il est permis de tirer une conclusion provisoire de cette douloureuse affaire, on relèvera l'incroyable facilité avec laquelle des observateurs honnêtes et bien intentionnés se sont laissés amener à des vues inspirées par les intérêts politiques d'une grande puissance. On a ressenti alors jusqu'ici, dans nos propres réflexions, la difficulté de défendre la vérité objective contre les déclarations partisans. Pour se former une opinion, il fallait se dégager de tout un climat ambiant, diffus, qui influençait le jugement sans même qu'on s'en rendit compte."

Alors que le Costa Rica est un Etat démocratique, que le Honduras, après une longue période de régime militaire, est revenu à la démocratie, que le gouvernement de Salavador est

issu d'élections, qui ont été au moins assez libres pour que le résultat en soit surprenant, les sympathies de la partie la plus audible de l'opinion publique occidentale va au Nicaragua, dont le régime est une junte militaire qui a suspendu la démocratie et s'éloigne du pluralisme, ainsi qu'à la guérilla du Salvador qui, réunissant 6000 combattants, demande à être reconnue par la seule consécration des armes comme partenaire de négociation d'un gouvernement régulièrement élu. Il est incontestable que les conflits qui déchirent cette région trouvent leur racine dans le sous-développement économique et dans les injustices sociales, mais, dès le moment où ils sont exploités par Cuba et Nicaragua au bénéfice de la politique soviétique, il est difficile de voir quel intérêt les démocraties occidentales peuvent avoir au succès des marxistes-léninistes d'Amérique centrale. Quelles que soient ses causes, le conflit a été depuis lors aspiré et intégré dans l'antagonisme Est-Ouest et il est devenu de ce fait un facteur important de la situation politique sous l'angle de la sécurité.

On peut d'ailleurs se rassurer; il n'y a pas de contradiction entre l'intérêt politique sur le plan de la sécurité et la cause de la liberté et des droits de l'homme. La menace pour l'un et pour l'autre vient du même côté. Comme l'a dit l'écrivain dissident soviétique Vassili Axionov: "Les révolutionnaires d'Amérique latine combattent contre leurs maîtres autoritaires, donc contre l'oppression mais pour une oppression encore plus dure". Leurs adversaires "défendent leur oppression modérée contre une oppression plus dure. Des uns et des autres, lesquels par conséquent combattent-ils pour la liberté?" 1)

1)

Extrait d'une allocution d'Axionov devant le Forum de politique culturelle, à Milan, du 21 au 22 mai 1983. Texte publié en version originale russe sous le titre "Fragile ironie" dans Russkaia Misl, no 3467, du 2 juin 1983.

Depuis l'année dernière, la situation n'a guère varié au Salvador: ni les forces gouvernementales ni la guérilla n'ont progressé. Au Guatemala, la guérilla s'est renforcée. L'appui que lui accorde Cuba est avéré. Au Nicaragua, la lutte entre le gouvernement et les mouvements de résistance antisandinistes se poursuit, avec à l'arrière-plan le risque d'un conflit entre le Honduras et le Nicaragua.

Sur le plan diplomatique, le groupe de Contadora a présenté une esquisse de solution qui, pour la première fois, tient compte de deux exigences des Etats-Unis, à savoir: une approche régionale globale et une vérification de l'application des accords, notamment en matière d'armements et de respect des frontières. Le Nicaragua a présenté comme une concession le fait qu'il ait renoncé à insister comme jusqu'alors sur la conclusion d'un accord bilatéral avec le Honduras pour régler le problème des incursions de la résistance antisandiniste à partir du territoire voisin, mais le gouvernement de Managua continue de se référer à son propre plan en six points, dont le premier est précisément la conclusion immédiate d'un accord entre les deux Etats. Il est donc difficile d'estimer la portée de la concession. Quant à M. Castro, son soutien exprès à la position du Nicaragua ne permet pas de dire quelle est la portée de l'appui qu'il prétend donner simultanément au groupe de Contadora.

Depuis une dizaine d'années, la Chine était un allié de fait de l'Occident face à l'Union soviétique en raison de la situation qu'elle occupe sur les arrières de cette puissance et de l'antagonisme d'intérêts qui l'oppose à elle. Sur ce point, la politique de l'administration Reagan, notamment par son soutien à Taiwan, risque de compromettre un facteur qui jouait lui aussi un rôle important sous l'angle de la politique de sécurité. Il est difficile de dire si la politique des Etats-Unis a contribué à ce qui a pu être interprété comme un rapprochement de la Chine

- 10 -

et de l'Union soviétique. Au minimum, les négociations sino-soviétiques ont été entamées par le gouvernement de Pékin dans l'intention de normaliser la situation nouvelle résultant de l'éloignement des deux puissances, plutôt que de la corriger dans le sens d'un rapprochement. Il est impossible de dire actuellement si, à la suite des derniers développements, la Chine serait prête à dépasser ce but initial. Les obstacles considérables, tels que l'Afghanistan et le Cambodge, qui bloquent cette négociation, empêchent de discerner les intentions des parties. Il est toutefois certain que la rupture entre la Chine et l'Union soviétique est irréversible en ce sens que les relations de dépendance qui ont existé entre l'une et l'autre après 1949 ne sauraient être rétablies et que la Chine, quels que puissent être ses buts, s'affirme définitivement comme facteur indépendant de l'une et l'autre des deux superpuissances. A elle seule, cette situation est donc dans l'intérêt de l'Occident puisque la politique d'expansion du gouvernement de Moscou suscitera nécessairement davantage de situations où les intérêts de la Chine coïncideront avec ceux de l'Occident plutôt qu'avec ceux de l'Union soviétique. Sauf développements qui ne sont pour le moment pas apparents, il ne semble donc pas qu'il y ait lieu de s'effrayer de la normalisation sino-soviétique.

Le conflit sino-vietnamien, sous-produit de l'antagonisme sino-soviétique, reste une donnée de la politique mondiale même s'il n'a plus guère donné lieu à des affrontements armés au cours des douze mois écoulés. Le Vietnam, qui prétend avoir évacué partie de ses forces du Cambodge, y demeure lourdement présent et une majorité même légèrement croissante de la communauté internationale refuse de considérer le régime mis en place par l'envahisseur vietnamien comme représentant légitime du Cambodge. L'alliance tripartite entre le prince Sihanouk,

- 11 -

les Khmers rouges et M. Son Sann aurait dû renforcer la position internationale du Cambodge démocratique, si des dissensions dues pour une bonne part au caractère fantasque du prince ne l'avaient aussitôt affaiblie.

Le conflit de Palestine est la seule des crises importantes du monde actuel qui ne soit pas intégrée à l'antagonisme Est-Ouest en dépit des liens que chacune des superpuissances entretient avec l'une ou l'autre des parties au conflit. L'intervention d'Israël au Liban avait été lancée en juin 1982 avec l'intention de résoudre par ce détour le problème que représentent pour Israël les Palestiniens des territoires occupés. Le gouvernement du Likkoud estimait en effet que l'OLP était la cause plutôt que l'expression du refus arabe de la présence israélienne dans ces territoires. Il estimait donc qu'en brisant l'OLP il créerait les conditions pour une annexion ou au moins une présence définitive dans ces territoires. Paradoxalement, l'invasion israélienne et l'évacuation de Beyrouth par l'OLP avaient abouti en automne 1982 à une réévaluation politique de l'OLP en dépit de sa défaite militaire. Il allait de soi qu'une telle situation ne pouvait durer et cette réévaluation se maintenir qu'à condition que l'OLP remporte des succès politiques au cours des mois suivants. La direction du mouvement et M. Arafat avaient misé sur cette carte proprement diplomatique. L'absence de réponse positive de la part de la communauté internationale et notamment des Etats-Unis a fait échouer ce pari. Il était facile de prévoir qu'il allait en résulter des luttes internes au sein de l'OLP avec une réapparition de tendances marginales extrémistes. C'est ce qui s'est produit avec les luttes intestines qui se sont déclenchées au sein du mouvement.

Actuellement, les possibilités de négociation pour une solution globale de la question de Palestine semblent plus bouchées que jamais. Il en résulte dans l'immédiat que le plan

sioniste maximum tendant à l'intégration définitive des territoires occupés dans l'Etat d'Israël, sous une forme ou sous une autre, est plus près de réussir que jamais et que le calcul qui a conduit au détour par Beyrouth pour s'assurer ces territoires n'était donc pas faux.

Si l'on devait formuler des prévisions à l'issue de cette brève analyse de la situation mondiale, il faudrait retenir que l'implantation des Pershings en Allemagne, si elle est effectuée comme cela semble probable, conduira dans un premier temps à une nouvelle accentuation de l'antagonisme Est-Ouest avec des répliques de l'Union soviétique, telles que l'implantation d'autres euromissiles dans les Etats satellites, pour aboutir ensuite à une relance de la négociation et peut-être à un accord global du type SALT en 1985 ou 1986. Les dirigeants soviétiques, guidés par un froid réalisme, ne sont en effet pas prêts à consentir des concessions tant que subsiste une chance même minime d'empêcher l'implantation des Pershings par la voie de l'agitation dans les pays occidentaux. Certains indices donnent pourtant à penser que, tout en persistant dans leurs projets de faire le possible au cours de l'automne à venir pour empêcher cette implantation, les dirigeants soviétiques ont déjà pris leur parti de ce qu'ils tiennent pour inéluctable. Dès le moment où ils verront qu'ils ne peuvent obtenir gratuitement une renonciation de l'Occident à ces armements, ils seront plus disposés à un règlement général.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
 FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.B.58.0.13.
 a.133.41(1983) - RR/hmt

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

Berne, le 5 août 1983

CONFIDENTIELLE

Aux chefs de mission participant
 à la Conférence des ambassadeurs

Conférence des ambassadeurs 1983

Monsieur l'Ambassadeur,
 Monsieur le Chargé d'affaires,

Comme en 1980, il a été décidé de distribuer aux participants à la conférence des ambassadeurs un tour d'horizon de la situation internationale sous forme écrite. A la séance consacrée à cet objet, le Chef du Département pourra ainsi se limiter à une appréciation proprement politique des événements. Il est, en effet, apparu qu'une analyse de la situation dans ses détails est davantage un travail d'expert à diffuser sous la signature du Chef du Secrétariat politique.

Nous vous prions donc de bien vouloir trouver en annexe le texte de l'analyse en question.

Veuillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, Monsieur le Chargé d'affaires, l'assurance de notre considération distinguée.

SECRETARIAT POLITIQUE

Annexe: mentionnée

(J.-P. RITTER)