



Berne, le 15 juillet 2015

**Dossier à l'intention des représentations suisses et
des médias concernant la fin des mandats de
représentation par la Suisse des intérêts des Etats-
Unis à Cuba et de représentation des intérêts de
Cuba aux Etats-Unis**

PRESENCE SUISSE

Département fédéral des affaires étrangères



Résumé : C'est dès la fin du XIXe siècle, mais surtout durant la Seconde Guerre mondiale, que la Suisse accepte d'assumer un nombre important de mandats de représentation d'intérêts diplomatiques d'Etats étrangers dans des pays tiers, en raison notamment de sa politique de neutralité. Le mandat de représentation des Etats-Unis à Cuba est le plus long que la Suisse ait jamais assumé. Il dure de 1961 jusqu'à 2015, avec toutefois un allègement en 1977, puisque la gestion de la Section des intérêts américains à La Havane est dès cette date assurée par des fonctionnaires américains, travaillant dans leur ancienne ambassade. Entre 1961 et 1980, de nombreux défis attendent la délégation suisse.

Dès 1961, il s'agit d'une intense activité de négociations et de recherches de solutions au bénéfice des citoyens et des intérêts américains à Cuba, surtout dans les premières années qui s'inscrivent dans un contexte de tensions mondiales dues à la Guerre froide. Discrètement, mais efficacement, la représentation suisse à Cuba a agi comme un intermédiaire privilégié des deux gouvernements, de manière neutre et efficace, dans des situations politiques extrêmement tendues. Elle a notamment œuvré pour permettre le départ de 260'000 cubains vers les Etats-Unis.

Introduction

Déjà de 1914 à 1918, et ensuite pendant la Seconde Guerre mondiale, la Suisse a accepté d'assumer un nombre important de mandats de représentation d'intérêts d'Etats étrangers dans des pays tiers, en raison notamment de sa politique de neutralité dans un monde déchiré par les conflits.

Formulée en octobre 1960, la proposition faite par les Etats-Unis à la Suisse de représenter les intérêts américains à Cuba est inattendue, compte tenu notamment du peu de personnel de sa mission diplomatique, en comparaison avec l'effectif d'autres pays, comme par exemple celui de la Grande-Bretagne. Mais, d'une part, la longue expérience de la Suisse en tant que puissance protectrice d'intérêts étrangers depuis la guerre franco-allemande de 1870-1871, d'autre part sa neutralité, motivent le recours récurrent au cours du XX^{ème} siècle à sa pratique des bons offices. Durant la Première Guerre Mondiale, la Suisse a assumé 36 mandats, puis 200 durant la Seconde Guerre Mondiale, représentant alors les intérêts de 35 nations parmi lesquelles la plupart des belligérants, dont les Etats-Unis. Durant la première période de la Guerre Froide, entre 1947 et 1963, la Suisse est également sollicitée à de nombreuses reprises. C'est le cas notamment juste après la crise de Suez de 1956. Ces mandats sont progressivement résiliés jusqu'en 1961. Dès le 6 janvier 1961, juste après la rupture des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis,





la Suisse représente les intérêts des Etats-Unis à Cuba. Ce mandat de représentation est le plus long que la Suisse ait jamais assumé : il dure de 1961 jusqu'à maintenant, avec toutefois un allègement en 1977, puisque la gestion de la Section des intérêts américains à La Havane est dès cette date assurée par des fonctionnaires américains, travaillant dans leur ancienne ambassade. Entre 1961 et 1980, de nombreux défis attendent la délégation suisse.

1. Rupture des relations diplomatiques et rôle de puissance protectrice de la Suisse

En janvier 1961, suite à la rupture des relations diplomatiques entre les Etats-Unis et Cuba, la Suisse accepte donc le mandat de protection des intérêts américains à La Havane. C'est le Secrétaire d'Etat américain Christian Herter qui transmet la demande à l'ambassadeur suisse à Washington, August Lindt. Son confrère à La Havane, Walter Bossi, est informé par Berne de la décision du Conseil fédéral d'accepter ce mandat à la condition que les autorités cubaines y consentent, ce que l'ambassadeur à La Havane obtient rapidement, après que la Tchécoslovaquie ait accepté de représenter Cuba à Washington. Au début, la mission principale consiste à expliquer au nouveau gouvernement révolutionnaire les règles internationales s'appliquant au rôle d'une puissance protectrice. Afin de remplacer très rapidement une soixantaine de fonctionnaires américains, du personnel suisse est dépêché au pied levé, soit neuf collaborateurs. La mise en place de cette nouvelle tâche est assurée par l'ambassadeur Gaston Jaccard et son conseiller Emil Stadelhofer, qui deviendra ambassadeur de Suisse à Cuba dès novembre 1961. La priorité de la délégation helvétique, qui assume le double mandat consulaire et diplomatique, consiste dès le début en l'organisation du départ des citoyens américains, tâche intensive qui va tout au long du mandat être l'une des préoccupations principales de l'Ambassade.

Dès le printemps 1961, des tensions vives opposent les Etats-Unis à Cuba, qui doit faire face notamment à la tentative d'invasion de la Baie des Cochons et à d'autres différends liés à la confiscation d'embarcations et d'avions immatriculés dans l'un des deux pays et se retrouvant sur le territoire de l'autre. Les archives attestent d'une intense activité diplomatique et de nombreuses tentatives d'explication et d'apaisement de la part de l'Ambassade de Suisse. Très vite, Fidel Castro et ses subordonnés directs décident de rencontrer Emil Stadelhofer – encore Chargé d'affaires – en personne, car il est trop long de transmettre des notes et des câbles qui doivent ensuite transiter par Berne et Washington, alors que les problèmes sont urgents. Un dialogue direct s'instaure, comme en témoignent du reste les diverses

photos provenant des Archives fédérales, en annexe de ce document. Stadelhofer, qui est sans doute l'ambassadeur de Suisse ayant joué le rôle le plus intense durant ces 55 ans de mandat, bâtit ainsi dès 1961 une relation d'écoute privilégiée avec le gouvernement cubain en butte à diverses tentatives de déstabilisation par la CIA. Il rappelle très souvent à ses interlocuteurs les principes du droit international public – ceci dans une stricte neutralité qui lui assure un fort crédit auprès du Líder Máximo – et il trouve des solutions rapides et pragmatiques qui rencontrent l'assentiment du gouvernement cubain, en tout cas concernant le départ des citoyens américains. La question des prisonniers politiques ou des personnes arrêtées suite à l'invasion manquée de la Baie des Cochons est plus difficile à résoudre. Mais sans relâche, l'Ambassade de Suisse s'enquiert de leur situation et tente de faire respecter le droit humanitaire, conformément à son mandat et à la tradition suisse dans ce domaine.

2. Rôle d'intermédiaire de la Suisse en pleine crise des missiles

En 1962, avec la crise des missiles soviétiques qui risque de transformer Cuba en base nucléaire offensive – et donc de déclencher une 3^{ème} guerre mondiale, la délégation suisse joue un rôle discret, mais non moins crucial. Le 22 octobre 1962, J.-F. Kennedy, par un discours télévisé, annonce l'embargo sur toute livraison d'équipement militaire à Cuba et l'exigence d'un retrait des missiles soviétiques installés sur l'île. Selon les mémoires du diplomate Edouard Brunner, le Secrétaire d'Etat américain Dean Rusk se serait alors adressé en ces termes à August Lindt, ambassadeur suisse à Washington : « If I have called you it is to ask a favour of you that only you, as the Swiss representative in charge of our interests in Cuba, can provide ». Ce dernier est chargé d'avertir Fidel Castro de l'envoi d'avions de reconnaissance américains et d'éviter que les fusées éclairantes ne soient considérées comme des bombes et ne déclenchent une riposte de la DCA cubaine. Depuis le domicile de Brunner, Lindt appelle alors Stadelhofer qui transmet le message directement à F. Castro et qui confirme la transmission dans l'heure qui suit. Cela permet à Lindt d'assurer Rusk entre 16 et 17h qu'aucune riposte n'est à craindre de la part de Cuba. Selon Brunner, c'est exactement le genre de service que la diplomatie suisse a pu rendre pendant la Guerre froide aux grandes puissances en agissant en « honnête courtier ». Il ajoute, dans ses mémoires: « Ainsi a pu être évitée, grâce à ce message rapidement transmis, une escalade de la crise ». La crise des missiles prend fin le 28 octobre, par échange de lettres entre Kennedy et Khrouchtchev. Mais, le 27 octobre, l'avion américain piloté par Rudolf Anderson est abattu. La contribution sans doute la plus importante, et difficile, de la part de la délégation suisse réside alors dans ses efforts pour rapatrier la dépouille de ce pilote à bord d'un appareil américain repeint aux couleurs suisses. Stadelhofer,



décrit comme inventif et extrêmement dévoué, commence à jouer à ce moment-là un rôle de premier plan. En 1964, le Líder Máximo lui a offert son béret au cours d'une réception et fait l'éloge de la Suisse.

Après la crise des missiles de 1962, toutes les liaisons maritimes et aériennes entre les Etats-Unis et Cuba sont suspendues. Un accord passé entre les deux pays prévoit toutefois la livraison par la Croix-Rouge américaine de médicaments par bateau et par avion, en contrepartie du retour des principaux suspects de l'invasion de 1961. Stadelhofer obtient en haut lieu qu'un certain nombre de citoyens américains puissent embarquer au retour dans ces bateaux et dans l'avion hebdomadaire de la Croix-Rouge qui rentrent à vide. Obtenir ces passages, traiter les demandes, vérifier les données et répondre à des centaines de lettres adressées à l'Ambassade de Suisse constitue une très lourde charge. Le personnel en place est cependant motivé, résiste aux pressions, ceci dans des conditions locales difficiles. Par exemple, l'ambassadeur ne peut marcher dans la rue sans être interpellé à chaque pas par des requérants qui le supplient de faire le nécessaire pour partir.

Le traitement des demandes de retour des Américains ou doubles nationaux et leur départ effectif seront les problèmes qui occuperont Emil Stadelhofer tout au long de son poste à Cuba. On a souvent fait un parallèle historique avec la situation de ceux qui voulaient fuir Berlin Ouest et celle de Cuba : or, comme Stadelhofer l'a souvent répété, « à Cuba, ce n'est pas l'impossibilité de sortir qui est l'obstacle à surmonter, mais le manque de moyens de transports », vu que plus aucun avion ni bateau commercial ne circulait à cette époque entre la côte américaine et Cuba. C'est dans cette ambiance de repli sur soi de l'île que va se poursuivre la défense des intérêts entre ces deux pays qui ne se parlent plus.

3. 1963 : assassinat de J. - F. Kennedy.

Les autorités judiciaires des Etats Unis ont découvert que le principal suspect, Lee Harvey Oswald, avait déposé une demande de visa pour Cuba depuis l'Ambassade de ce pays à Mexico. Là encore, la Suisse va aider la justice américaine et jouer les intermédiaires avec le gouvernement cubain, qui offre avec diligence les renseignements qu'il détient. A nouveau, la situation s'apaise.



4. 1964 : tentative de nationaliser l'immeuble de l'ambassade des Etats-Unis et de le transformer en ministère cubain de la pêche : intercession de Stadelhofer

En 1963, les autorités cubaines cherchent à comprendre quelle serait la réaction de la Suisse si le bâtiment de l'ambassade américaine venait à être nationalisé : Stadelholfer, sur la base d'un avis de droit émanant des juristes du DFAE, convainc alors le gouvernement cubain que le mandat suisse porte également sur les immeubles de la puissance mandante. Il avertit également les Cubains que la Suisse pourrait considérer cet acte « comme le plus inamical et le plus dur à l'encontre de sa politique étrangère depuis l'existence de la Confédération ». Le message semble avoir été compris, mais le 2 février 1964, quatre bateaux de pêche cubains sont arrêtés et leur équipage détenu par les garde-côtes américains. En représailles, Cuba coupe l'eau à la base navale américaine de la baie de Guantanamo, ce à quoi les USA rétorquent par une note de protestation transmise par Stadelhofer. Alors que des officiels cubains s'approprient à occuper et confisquer le bâtiment de l'ambassade américaine, Stadelhofer s'interpose en personne en déclarant qu'ils se trouvent devant un bâtiment diplomatique, et qu'ils ne pourraient violer la Convention de Vienne qu'en lui passant physiquement par-dessus. Depuis cette date, les Cubains renoncent à toute velléité de nationaliser l'ambassade américaine. Courant février 1964, c'est également Stadelhofer qui négocie le rapatriement des pêcheurs cubains en échange de la restitution d'un navire et d'un avion américain détournés, ainsi que de la cessation des actions hostiles contre la base navale de Guantanamo. De plus, après avoir rompu leurs relations diplomatiques avec Cuba pendant cette période, plusieurs Etats sud-américains confient à la Suisse la défense de leurs intérêts à La Havane. Ainsi, fin 1964, la Suisse y représente les intérêts non seulement des USA, mais de neuf pays d'Amérique latine: l'Argentine, le Guatemala, le Honduras, le Chili, le Brésil, l'Equateur, le Venezuela, la Colombie et Haïti (ces mandats sont aujourd'hui terminés).

5. Crise de Camarioca et pont aérien Varadero – Miami : rôle de la délégation suisse

Le 28 septembre 1965, Fidel Castro annonce que tout Cubain qui le souhaite pourra quitter le pays pour la Floride selon ses propres moyens. Des milliers de Cubains embarquent depuis le port de Camarioca, proche de Varadero, dans des embarcations parfois peu sûres, qui chavirent, souvent avec des enfants à bord. Comme à chaque fois que Stadelhofer fait des démarches auprès du gouvernement cubain, Fidel Castro l'écoute et cherche des solutions qui évitent de rajouter des tensions. Dans ce cas, il s'émeut de ces noyades et veut, dans un but humanitaire,

que cela cesse immédiatement. Washington et La Havane décident dans leur commun intérêt de mettre un terme à ce pont maritime. Les Etats-Unis chargent l'ambassade suisse de négocier les conditions d'un pont aérien de Varadero à Miami. Stadelhofer reçoit des instructions précises mais assure lui-même la négociation. Un accord entre Cuba et les Etats-Unis (illimité dans le temps) est ainsi trouvé, débouchant sur une opération de pont aérien dès le 1^{er} décembre. Il permet le départ de 3'000 à 4'000 Cubains par mois à bord d'appareils américains en partance de l'aéroport militaire de Varadero. Ce pont aérien assure deux vols par jour, 5 jours par semaine. Au total, 9'268 réfugiés quittent Cuba en 1965, dont 3'349 durant le seul mois de décembre. Le pont aérien reste en place encore durant sept ans. L'ambassade suisse joue un rôle de premier plan dans sa gestion. Il s'agit même de l'élément central de son mandat de puissance protectrice. Elle est en effet chargée d'interviewer tous les candidats au départ avant de recevoir l'approbation de Washington. A la fin de l'opération, en avril 1973, un total de 260'737 Cubains auront rejoint les Etats-Unis par ce canal. L'ambassade suisse doit affronter de nombreux problèmes, y compris politiques : par exemple, parmi 55'000 candidatures en suspens en juin 1966, 700 concernent des citoyens américains et leurs familles auxquels le gouvernement cubain refuse le droit de quitter le pays. Dans le cadre de cette mission de pont aérien, les performances de Stadelhofer sont saluées par différents témoins, dont l'ambassadeur anglais à Cuba (s'adressant à son homologue suisse, l'Ambassadeur Probst) : « Your Ambassador is the most outstanding diplomat in Havana. He did miracles. But he is tired now. You should take him away before he has a breakdown ».

En 1977, le mandat n'est pas terminé. Mais un rapprochement partiel entre les deux pays aboutit à l'établissement d'une « United States Interests Section of the Swiss Embassy in Havana », attestant du retour des diplomates américains à Cuba. Toutefois, le mandat suisse perdure et le drapeau helvétique continue de flotter sur le bâtiment de l'ancienne ambassade des Etats-Unis. Une « Cuban Interests Section » est aussi établie à Washington (sous protection de la Tchécoslovaquie), et des diplomates cubains retournent à Washington.

En 1991, lors de la dissolution de l'Union soviétique, la Suisse est appelée à remplacer la Tchécoslovaquie pour représenter les intérêts cubains à Washington. Elle assume ce mandat jusqu'au 20 juillet 2015, date de la reprise des relations diplomatiques entre les Etats-Unis et Cuba.

La Suisse devra encore résoudre certaines crises sur le plan diplomatique, mais qui n'ont plus l'intensité de celles de la Guerre froide, comme par exemple en 1980,



lorsque des centaines de dissidents cubains cherchent refuge à l'intérieur de la Section des intérêts américains, ou lors de différends sur des frontières maritimes ou encore de questions d'émigration. Le dialogue direct entre Cuba et les Etats-Unis n'a fait que se renforcer depuis 1977, aboutissant aujourd'hui à la fin du double mandat suisse.

La Suisse salue le rétablissement des relations diplomatiques entre les Etats-Unis et Cuba, ce 20 juillet 2015. Le double mandat de protection des intérêts de ces Etats prend fin. La Suisse continuera de mettre ses bons offices à disposition durant le processus de normalisation des relations, si cela est souhaité.

Nathalie Bösch
Davide Ciampitti

Pour en savoir plus:

- Département fédéral des Affaires étrangères, *La Suisse salue la réouverture des ambassades à La Havane et à Washington*, Communiqué de presse du 01.07.2015, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=57976>
- Documents diplomatiques suisses, base en données en ligne : dodis.ch
- *Politorbis*, N° 40, *Die Schweiz als Schutzmacht*, 2009,
- <https://www.eda.admin.ch/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/reihe-politorbis/archiv-politorbis/politorbis-40.html>
- *Politorbis*, N° 56, *La diplomatie suisse en action pour protéger des intérêts étrangers*, 2014 <https://www.eda.admin.ch/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/reihe-politorbis/archiv-politorbis/politorbis-56.html>
- Brunner, Edouard, *Lambris dorés et coulisses: souvenirs d'un diplomate*, Genève: Georg : Université de Genève - Institut européen, 2001
- Fischer, Thomas, *Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962*, Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera, 51 (2001), PP. 218-223. Persistenter Link: <http://dx.doi.org/10.5169/seals-107861>
- Fischer, Thomas, *Talking To The Bearded Man: The Swiss Mandate To Represent US Interests In Cuba, 1961-1977*, Working papers in international history and politics No. 5 / August 2010 ; http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/international_history_politics/shared/working_papers/WPIHP-Fischer.pdf
- Jones, H., Kraft, D., 2015, *Documents on Mexico ; Central America; and the Caribbean 1973-1976*, Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Vol. E-11, <http://static.history.state.gov/frus/frus1969-76ve11p1/pdf/frus1969-76ve11p1.pdf>
- RTS, archives, *Interview du Che à l'Hôtel Intercontinental à Genève*. Lien de la vidéo : <http://www.rts.ch/archives/tv/information/point/3442719-l-interview-du-che.html>