

L'exclusion de Taïwan de l'Organisation des Nations Unies : une défaite tactique des États-Unis ou une victoire stratégique de la Chine ?

Paola Olla Brundu¹

25 octobre 1971: la Chine populaire devient membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies ; Taïwan est exclue de l'Organisation. Il est curieux de constater comment, même parmi les historiens, le jugement porté sur ces deux événements a été influencé par le facteur K, ou, pour mieux dire, par la façon dont Henry Kissinger les a racontés dans ses Mémoires². Selon cette version des faits le sacrifice de Taïwan n'aurait été qu'un effet secondaire inévitable du dégel sino-américain, effet certes embarrassant, mais somme toute négligeable n'entachant pas l'œuvre d'art accomplie grâce au travail patient et habile de la diplomatie kissingérienne. Il s'agissait au pire d'un moindre mal, bien compensé d'ailleurs par les accords conclus entre Nixon et Mao à Shanghaï en février 1972, et dont les origines pouvaient être identifiées à la fois dans les procédures “ésotériques” suivies par le secrétaire d'État William Rogers et dans la réticence des alliés à jouer pleinement leur fonction de soutien³.

Il est tout aussi curieux de constater comment le jugement peut se modifier si nous libérons ces deux événements du cadre triangulaire rigide, déformant pourrait-on dire, dans lequel Kissinger les a comprimés, pour les insérer dans la dimension globale qui leur est propre. En élargissant la perspective, on se rend compte que ceux-ci, bien qu'étroitement liés entre eux, ont eu chacun leur histoire et que tous deux ont eu une origine, un sens et une portée assez différents de ceux que Kissinger en a proposés. On peut aussi affirmer que la sortie de Taïwan de l'ONU ne fut pas une simple bavure à l'intérieur d'une grande stratégie⁴.

¹ Professeur à l'Université d'État de Milan.

² Cf. William Cohen, *America's Response to China: a History of Sino-American Relations*, New York, Columbia University Press, 1990, p. 198; Nancy B. Tucker, (ed.), *China Confidential. American Diplomats and Sino-American Relations 1945-1996*, New York, Columbia University Press, 2001, p. 260; Nancy B. Tucker, “Taïwan Expendable? Nixon and Kissinger Go to China”, <http://www.historycooperative.org/journals/jah/92.1/tucker.html>.

³ Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, Little Brown & Company, 1979, pp. 733-787.

⁴ Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simon and Schuster, 1994, pp. 702-734.

En réalité, elle représentait pour les États-Unis une défaite bien plus cuisante que ce que Kissinger a bien voulu en dire et pour la Chine une victoire dont la dimension stratégique échappe à qui la mesure au seul regard des effets contingents⁵.

Avant d'entrer dans le vif de ces affirmations, il est important de rappeler brièvement les termes de la question du siège chinois à l'ONU.

Huit années durant, une résolution présentée par l'Albanie et une motion de procédure présentée par les États-Unis s'étaient opposées sur ce sujet au sein de l'Assemblée générale. La résolution albanaise demandait pour la Chine populaire l'entrée à l'ONU ainsi que le siège de membre permanent du Conseil de Sécurité (CdS) et, en même temps, l'exclusion de Taïwan de l'Organisation. La motion américaine demandait l'attribution pour toutes ces questions de la mention "importantes" afin qu'elles fussent assujetties à l'approbation de la majorité des deux tiers de l'Assemblée. En novembre 1970, la résolution albanaise fut une fois de plus bloquée par le succès de la motion américaine, mais elle avait enfin obtenu la majorité simple, tandis que cette dernière n'avait obtenu qu'un consensus beaucoup plus modeste que l'année précédente⁶. Bref, la tendance était nettement en faveur de la Chine. D'où une nouvelle stratégie américaine renonçant à s'opposer à son entrée dans le CdS et concentrée exclusivement sur le maintien de Taïwan au sein de l'Organisation. C'est ainsi que le 25 octobre 1971 une nouvelle motion de procédure demandait la qualification de "question importante" seulement pour l'exclusion de Taïwan tandis qu'une toute nouvelle résolution proposait la double représentation chinoise au sein de l'Assemblée générale et l'attribution à la Chine du siège de membre permanent du CdS. La motion de procédure était cruciale. Si elle était approuvée, Taïwan ne serait pas exclue de l'Organisation même en cas d'approbation de la résolution albanaise.

Tel ne fut pas le résultat. La motion américaine fut battue par 59 voix contre 55 et 15 abstentions; la résolution albanaise, soumise au vote dans la foulée, dépassa largement la majorité simple (76 voix contre 35 et 17 abstentions), obligeant les États-Unis à retirer leur résolution sur la double représentation. La Chine faisait partie de l'ONU, Taïwan en était

⁵ Voir à tel égard Jussi M. Hanhimäki, "Dr. Kissinger' or 'Mr. Kissinger'? Kissingerology, Thirty Years and Counting", *Diplomatic History*, vol. 27, n. 5, novembre 2003, pp. 658-659, 663.

⁶ Congressional Quarterly (ed.), *China: US Policy since 1945*, Washington D. C., Congressional Quarterly, 1980, p. 365. Cf. Giovanni Armillotta, "Albania and the United Nations: Two Cases Seen from a Diplomatic Perspective", *The International Journal of Albanian Studies*, I (1997), n. 1 (Fall).

exclue et la résolution américaine n'aurait eu que le seul résultat de rendre cet état de fait encore plus embarrassant⁷.

Les États-Unis furent donc désavoués avec un écart de 4 voix seulement.

Les pays membres de l'OTAN, à l'exception de la Grèce, du Portugal et du Luxembourg, votèrent contre la motion américaine ou s'abstinrent (ce qui revint au même) à l'instar de tous les pays européens – sauf l'Espagne – et de nombreux autres pays amis ou clients dont le Pakistan, l'Iran et le Maroc. A très peu d'exceptions près – le Venezuela, l'Indonésie et l'Arabie Saoudite –, même les pays producteurs de pétrole et presque tous les pays pauvres s'exprimèrent contre ou s'abstinrent. Les voix en faveur de la motion américaine vinrent du Japon, de l'Australie, de la Nouvelle Zélande, des Philippines et du bloc latino-américain à l'exception du Chili⁸.

Ces faits suggèrent deux hypothèses.

Première hypothèse : la bataille pour s'opposer à l'exclusion de Taïwan n'avait été qu'une bataille de façade destinée à amadouer Taipei, ses partisans les plus fidèles et l'opinion publique américaine et, par conséquent, les pays amis des États-Unis s'étaient considérés libres de voter selon leurs propres intérêts et inclinations. Par ailleurs, pourquoi Kissinger aurait-il justement accompli son second voyage à Pékin lors du déroulement des débats et du vote à l'ONU s'il en avait vraiment craint l'issue? Il était assez logique de prévoir qu'une telle coïncidence aurait poussé les indécis en direction d'un vote favorable à la Chine⁹.

Mais si la bataille fut une fiction, comment expliquer alors la vigueur des pressions de Rogers et de Nixon lui-même pour convaincre au dernier moment les gouvernements récalcitrants à soutenir les États-Unis¹⁰? Et comment expliquer l'insistance avec laquelle Rogers et George Bush, alors ambassadeur à l'ONU, et même Nixon, demandèrent à Kissinger de reporter la date de son départ pour Pékin afin qu'il eût lieu après le vote à l'Assemblée générale? De même, comment expliquer le temps consacré par Nixon lui-même au problème du lieu où “garer” Kissinger à son retour de la Chine afin qu'au moins la date de celui-ci ne coïncidât pas avec celle du scrutin¹¹?

⁷ Bush à Rogers, télégrammes du 26 octobre 1971, in *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969-1976*, Vol. V, *United Nations, 1969-1972*, Washington D.C., United States Government Printing Office, 2005, doc. n. 429 et doc. n. 430.

⁸ Congressional Quarterly (ed.), op. cit., p. 366.

⁹ Par ailleurs, c'est probablement sur cette prévision que le Premier ministre chinois Chou En-lai avait compté quand il avait obtenu que l'annonce de la visite de Kissinger, prévue pour le 5 octobre, fût reportée de dix jours (Henry Kissinger, *White House Years*, cit., p. 774).

¹⁰ *Ibidem*. Voir aussi Egidio Ortona, *Anni d'America. La cooperazione 1967-1975*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 328.

¹¹ Nixon suggéra une halte à Hawaii ou en Alaska. Rogers choisit le glacial aéroport militaire de Andrews en Alaska (Henry Kissinger, *White House Years*, cit. p. 786). Voir. aussi George Bush (with Victor Gold), *Looking*

D'où l'hypothèse inverse: l'Administration américaine redoutait l'échec et avait mobilisé toutes ses énergies pour l'éviter, mais la plupart de ses amis – alliés et clients – ne l'avaient pas suivie. L'exclusion de Taïwan de l'ONU fut donc une défaite sensible pour les États-Unis¹².

Ces deux pistes ont été explorées en commençant par la documentation américaine publiée tout récemment et par celle des Archives du Ministère des Affaires Etrangères italien qu'il nous a été possible de consulter¹³. On est ainsi parvenu à la conclusion qu'essentiellement cinq facteurs sont à prendre en considération si l'on veut donner une réponse plausible à l'interrogatif de fond contenu dans le titre de cette étude.

Un premier facteur saute aux yeux à une simple lecture croisée des mémoires des protagonistes américains et des témoignages de leurs collaborateurs les plus proches¹⁴. Un substantif pourrait le résumer à lui seul: schizophrénie.

Tous, au sein de l'Administration américaine, auraient voulu empêcher l'exclusion de Taïwan de l'ONU, mais chacun mesurait les divers aspects du problème selon ses priorités, ses attentes ou ses craintes spécifiques, voire personnelles. Kissinger, concentré sur sa prochaine mission ultra-secrète en Chine¹⁵, cultivait l'espoir qu'une solution pouvait venir de là¹⁶ et, dans l'attente, il veillât surtout à éviter que la question ne prît une tournure susceptible de troubler le dialogue d'abord à distance puis rapproché avec Chou En-lai. Nixon, quant à lui, craignait avant tout l'impact dramatique du rapprochement à la Chine s'il n'était pas associé à une solution au problème du siège chinois à l'ONU acceptable pour Taïwan. Rogers et Bush, qui ignoraient tout du projet de Kissinger et de Nixon, étaient anxieux d'arriver à une solution à brève échéance afin de pouvoir prédisposer les manœuvres diplomatiques nécessaires en vue de la session d'automne de l'Assemblée générale¹⁷.

Forward, New York, Doubleday, 1987, pp. 114-116; H.R. Haldeman, *The Haldeman Diaries: Inside Nixon White House*, Putnam Pub. Group, New York, 1994, à la date du 28 septembre 1971.

¹² L'expression est celle de Jean Baptiste Duroselle dans son ouvrage *Histoire Diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris, Dalloz, 11e édition, p. 781

¹³ A partir d'ici, ASMAE. Les documents consultés n'ont pas encore été classés suivant la collocation archivistique. Ils seront donc cités avec la seule indication de la provenance, du numéro et de la date lorsque ces indications sont disponibles.

¹⁴ Alexander Haig (à l'époque assistant de Nixon et collaborateur de Kissinger au NSC), "Bob" Haldeman (assistant de Nixon, ami personnel et chef du staff de Kissinger au NSC), John Holdridge (membre du staff du NSC en tant que spécialiste de la Chine et de l'Asie orientale), Winston Lord (membre du staff de Kissinger au NSC), Harry E. T. Thayer (conseiller de Bush).

¹⁵ Outre Nixon, les seuls à être au courant étaient Alexander Haig, John Holdridge, Winston Lord, Dick Smyser (ami personnel de Kissinger, membre du NSC en tant que spécialiste du Vietnam) et Joseph Farland, ambassadeur à Islamabad.

¹⁶ Henry Kissinger, *White House Years*, cit., p. 733.

¹⁷ Cf. Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*, London, Sidgwick and Jackson, 1978, pp. 546-555; Henry Kissinger, *White House Years*, cit., pp. 719, 770- 774; George Bush (with Victor Gold), cit., pp. 143-145; Alexander M. Haig, Jr. (with Charles McCarry), *Inner Circles: How America Changed the World: A Memoir*,

Cette première impression reste pleinement confirmée par l'examen des documents d'archives. Le 25 mars, au cours de la réunion du *National Security Council* tenue exclusivement pour évaluer les divers aspects de la question¹⁸, Kissinger, peut-être persuadé que Nixon le suivrait, s'activa avec ténacité pour empêcher que la solution ne fût arrêtée et mise en œuvre avant d'avoir vérifié directement auprès de Chou En-lai jusqu'où les États-Unis pouvaient s'exposer dans la défense de Taïwan. Mais Nixon, tout en s'inquiétant autant que Kissinger de cet aspect, était encore plus soucieux des sondages qui donnaient largement en tête les partisans de Taïwan même si les partisans de la Chine, soutenus par la presse dominante, continuaient à gagner du terrain¹⁹. Il s'orienta donc aussitôt vers l'option de la double représentation chinoise à l'ONU. Compte tenu des prévisions, celle-ci apparaissait en effet à Rogers et à Bush comme étant la seule susceptible de catalyser les voix soit des pays qui voulaient donner le feu vert à l'entrée de la Chine dans l'Organisation, soit celles de Taïwan et de ses amis les plus tenaces²⁰.

Une fois cette voie retenue, Rogers fut chargé de s'occuper des aspects procéduraux mais la maîtrise du processus décisionnel resta solidement dans les mains de Kissinger et de Nixon. Rogers n'eut même pas la faculté de choisir la manière et le moment d'informer les pays amis et les alliés de la solution envisagée par les États-Unis. Le dernier mot en revenait là encore à Kissinger et à Nixon²¹.

L'effet multiplicateur de cette approche "trialiste" est impressionnant. Alors que le reste du monde, les alliés et les amis surtout, spéculaient sur la position des États-Unis, Rogers et ses collaborateurs, ignorant qu'il y avait dans l'air l'espoir d'une solution digne de ce nom²², continuaient à produire sans répit des ébauches de motions et de résolutions²³, sans

[New York, Warner Books, 1992](#), pp. 192-223; H.R. Haldeman, op. cit, pp. 318-328 et 361, 369; John Holdridge, *Crossing the Divide: an Insider Account of the Normalization of U.S. – China Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1997 pp. 35-77; 42, 50, 68, 75. Cf. aussi les témoignages de Winston Lord et de Harry E. T. Thayer in Nancy B. Tucker (ed.), *China Confidential*, cit., respectivement p. 235 et pp. 264-265.

¹⁸ Wright (NSC) à Kissinger, note du 3 mars 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit. doc. n. 333 ; compte rendu du Senior Review Group Meeting du 9 mars 1971, *ivi*, doc. n. 335; Bush à Rogers, télégramme du 13 mars 1971, *ivi*, doc. n. 338; Bush à Rogers, télégramme du 23 mars 1971, *ivi*, doc. n. 340.

¹⁹ En réalité Marshall Wright, assistant de Kissinger au NSC, à travers un examen attentif des sondages et des éditoriaux des principaux journaux, était arrivé à la conclusion que les secteurs de l'opinion publique les plus significatifs du point de vue politique n'étaient plus opposés à un changement de politique par rapport à la présence de la Chine communiste aux Nations unies (Wright à Kissinger, note du 3 mars 1971, *ivi*, doc. n. 333, cit.). Les milieux auxquels se référait Wright n'étaient cependant pas les plus importants pour Nixon.

²⁰ Compte rendu de la réunion du *National Security Council* (NSC) du 25 mars 1971, *ivi*, doc. n. 342. Selon la version de Kissinger, à l'origine de l'attitude de Nixon il n'y avait que sa réticence à entrer en collision avec Rogers (Henry Kissinger, *White House Years*, cit., p. 773).

²¹ Kissinger à Nixon, note du 9 avril 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit., doc. n. 344; entretien Nixon-Rogers-Kissinger du 27 mai 1971, *ivi*, doc. n. 358.

²² Henry Kissinger, *White House Years*, cit., p. 733.

²³ Rogers à Nixon, note du 3 juillet 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit, doc. n. 369; Green (assistant de Rogers aux affaires d'Asie orientale et du Pacifique) et De Palma (assistant de Rogers aux affaires des

cependant être en mesure de prévoir, sinon en termes très approximatifs, les scénarios qui pouvaient en découler car Kissinger et Nixon ne voulaient pas que les autres pays fussent impliqués ni même consultés, à l'exception de Taïwan. Leurs instructions à Rogers étaient de ne pas soulever la question avec les autres diplomates à moins d'y avoir été sollicités et dans ce cas, à la demande relative aux intentions des États-Unis, la réponse devait être que l'Administration penchait pour la double représentation en tant que solution possible²⁴.

Devant un tel mélange de réserve et d'imprécision, les autres gouvernements pouvaient difficilement découvrir leurs cartes ou ne pas se sentir désorientés. Rogers en était tout à fait conscient et il le souligna avec insistance devant Nixon et Kissinger. La victoire ou la défaite se jouerait sur une poignée de voix et le facteur temps n'avantagerait pas les États-Unis. Plus la mise au point de la position américaine serait tardive, plus la défaillance des alliés même les plus fidèles serait inéluctable. En bref, Rogers avait perçu ce qui était en train de se passer et l'on peut affirmer qu'il l'avait perçu à temps pour pouvoir mettre en place une offensive diplomatique qui eût quelques chances de succès²⁵.

La documentation italienne fournit de nombreux éléments pour étayer cette dernière affirmation.

Premier élément: l'abstention de l'Italie sur la motion présentée par les États-Unis aurait pu facilement être transformée en un vote favorable si la diplomatie américaine, au lieu de s'appuyer sur l'efficacité des chantages de la dernière minute, avait pris en considération l'aide que l'Italie aurait pu offrir spontanément à la stratégie élaborée par Rogers. Au mois de novembre de l'année précédente, la diplomatie italienne avait conclu avec la Chine un accord de reconnaissance réciproque au terme d'une négociation longue et exténuante²⁶. Cela lui avait permis d'acquérir une très bonne expérience des méthodes et des tactiques des Chinois qu'elle aurait bien pu mettre à la disposition du Département d'État et de Kissinger lui-même. En plus Rome avait déjà son ambassadeur à Pékin et elle était donc en mesure de recueillir des précieux renseignements sur les intentions de ce gouvernement et les contre-mesures qu'il pourrait adopter pour neutraliser les manœuvres de Washington. En outre, l'Italie était sur le point d'assumer son semestre de présidence de la CEE et elle se trouverait donc dans les

Organisations internationales) à Rogers, note du 12 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 372; Herz (assistant de Rogers aux affaires des Organisations internationales) à Rogers, note du 28 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 384.

²⁴ Entretien Nixon-Rogers-Kissinger du 27 mai 1971, *ivi*, doc. n. 358.

²⁵ Kissinger à Nixon, note s.d. (entre le 23 et le 25 mars), *ivi*, doc. n. 341; entretien Nixon-Rogers-Kissinger du 27 mai 1971, doc. n. 358, cit.

²⁶ Voir les détails dans notre étude "Pietro Nenni, Aldo Moro e il riconoscimento della Cina comunista", *Le Carte e la Storia*, X, n. 2, 2004, pp. 29-51.

meilleures conditions pour solliciter les membres les plus réticents à suivre les États-Unis. Et, surtout, plusieurs mois avant que des rumeurs circulassent sur le penchant de Washington pour l'option de la double représentation chinoise à l'ONU²⁷, la diplomatie italienne était déjà arrivée d'elle-même à la conclusion que celle-ci constituait non seulement la voie pour aider les États-Unis à sortir de leur “situation embarrassante”²⁸ mais aussi la solution la moins traumatisante pour les rapports que Rome entendait cultiver parallèlement avec Pékin et Taïpeh²⁹. L'opinion publique italienne, largement favorable à l'entrée de la Chine dans l'ONU, mais en même temps hostile à l'exclusion de Taïwan, l'aurait accueillie favorablement et même l'opposition communiste aurait pu la tolérer, pourvu que Moscou, à l'époque encore sa principale, quoique vacillante, référence, l'eût approuvé – ce qui compte tenu des circonstances paraissait très probable.

En substance, la *Farnesina* et le Département d'État, à l'insu de l'un et de l'autre, oeuvraient pour une solution analogue. Analogue jusque dans les formulations puisque tous les deux considéraient comme essentielle la recherche d'un “rationnel” justifiant la proposition de la double représentation chinoise et tous les deux avaient abouti à la même conclusion : ce “rationnel” ne pouvait être qu'un puissant rappel à l'universalisme des Nations unies. L'analogie se retrouvait enfin dans les inquiétudes sur les effets qu'un tel rappel pourrait déclencher en ouvrant la voie à un précédent applicable aux autres pays divisés: l'Allemagne, le Vietnam et la Corée³⁰. Les conclusions dégagées furent cependant différentes. Rome, ne parvenant pas à déchiffrer les véritables intentions de Washington, laissa tomber son projet, d'autant plus qu'entre temps elle avait compris que les Soviétiques ne penchaient pas en faveur de la double représentation chinoise à l'ONU. Moscou préférait plutôt congeler la question, dans l'attente que la fin du mandat de Tchang Kai Chek facilitât l'option prise en considération par les deux diplomaties chinoises: le passage de Taïwan sous la souveraineté de la Chine populaire au gouvernement de laquelle le fils aîné de Tchang pourrait participer jouissant d'un rôle important³¹. Par ailleurs, le Département d'État dut céder à l'aversion de Nixon et de Kissinger pour le concept même d'universalisme et à leur crainte des conséquences qu'aurait comporté le fait d'y faire recours au sein de l'ONU, créant ainsi les bases pour l'entrée dans

²⁷ ASMAE, Ortona à MAE, dépêche télégraphique n. 05571 du 28 mai 1971.

²⁸ ASMAE, Gaja à Moro, note s. n. du 25 mars 1971.

²⁹ ASMAE, Direction Générale des Affaires Politiques (DGAP), Ducci (Directeur générale des Affaires politiques) à Gaja (Secrétaire général du MAE), note s. n. du 23 mars 1971.

³⁰ *Ibidem*; cf. les instructions de Kissinger à Rogers et à Helms (*Central Intelligence*) du 19 novembre 1970, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit., doc. n. 312 ; Wright à Kissinger, note du 3 mars 1971, doc. n. 333, cit.; comptes rendus du *Senior Review Group Meeting* du 9 mars 1971, doc. n. 335, cit., et du *National Security Council* du 25 mars 1971, doc. n. 342, cit.

³¹ ASMAE, Gaja à Tralbalza (ambassadeur à Pékin), télégramme n. 2436/C du 23 juin 1971.

l'Organisation d'autres pays communistes comme la République Démocratique Allemande, la Corée du Nord et le Vietnam du Nord³². La vague allusion à ce principe contenue dans la résolution sur la double représentation déposée dans sa version définitive le 20 septembre au comité de l'Assemblée générale fut tout ce que Rogers obtint³³. Trop peu et trop tard. L'Italie avait déjà pris sa décision tout comme les autres pays communautaires³⁴. Pas même le Pape, appelé en extremis par Nixon, ne put, ou peut-être ne voulut, intercéder pour qu'elle fût modifiée³⁵. Paul VI tenait à sauvegarder la position de Taïwan mais apparemment il tenait encore plus à l'entrée de la Chine à l'ONU, ce qui faciliterait la protection des catholiques dans ce pays de la part du Vatican.

Deuxième élément. Les effets en chaîne produits par le soupçon d'une entente en cours, ou même peut-être déjà établie, entre Washington et Pékin³⁶. Le soupçon se fit jour à la nouvelle de l'invitation adressée au mois d'avril par les Chinois à l'équipe de ping-pong américaine³⁷. Ceci devint une quasi-certitude le 15 juillet lorsque arrivèrent les annonces bien

³² Rogers à Nixon, note s.d. (probablement du 26 ou 27 mai), in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit., doc. n. 357; Kissinger à Nixon, note s.d. (probablement du 26 mai), 1971, *ivi*, doc. n. 341, cit..

³³ Voir à ce propos le texte du discours prononcé par George Bush le 30 septembre 1971 devant les membres de la "Investment Association of New York" et publié dans le communiqué de presse USUN -149/71.

³⁴ ASMAE, Moro à Vinci (ambassadeur aux Nations Unies), télégramme n. 129 du 23 septembre 1971; Ducci à Gaja et à Moro, note n. 063/0911 du 23 août 1971; Ducci à l'Ambassade à Pékin, télégramme n. 3354/C du 22 septembre 1971.

³⁵ Egidio Ortona, *op. cit.*, pp. 328-329. Il convient de souligner que la diplomatie américaine évita aussi de préciser ses intentions à l'occasion de la visite du Ministre des Affaires Etrangères italien Aldo Moro à Washington dix jours avant le vote à l'ONU. Lorsque Moro demanda quelle solution avait été étudiée pour résoudre dans sa dimension globale le problème de Taïwan, Kissinger se déroba à la question et Nixon et Rogers se limitèrent à remarquer que Taïwan devait rester à l'ONU, manifestant tous deux la conviction qu'à ce propos il allait de soi qu'aucune surprise désagréable ne viendrait du côté de l'Italie (Egidio Ortona, *op. cit.*, pp. 327-328). Quand ensuite, à trois jours du vote, il fut clair que le soutien de l'Italie, qu'ils considéraient comme acquis, se limiterait tout au plus à l'abstention sur la motion de procédure américaine (Haig à Nixon, note s.d., probablement du 20 octobre 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit., doc. n. 422, p. 839), Rogers tenta de remédier en expliquant avec arrogance à Ortona au cours d'une longue conversation téléphonique que, contrairement à ce que l'on pensait à Rome, la bataille à l'ONU pour sauver Taïwan ne serait pas du tout une bataille de façade et que les États-Unis étaient extrêmement sérieux -« *dead serious* !»- lorsqu'ils demandaient le soutien de l'Italie (Egidio Ortona, *op. cit.*, pp. 328-329). Etant donné les résultats insatisfaisants de l'initiative de Rogers, trois jours avant le vote Nixon lui-même se chargea de téléphoner personnellement au Président de la République Giuseppe Saragat, au Président du Conseil Emilio Colombo et à Paul VI, soulignant le même concept et exprimant son incrédulité devant le fait qu'une nation amie comme l'Italie s'apprêtât à prendre une position opposée à celle des États Unis (entretien Nixon-Rogers-Bush-Haig, compte rendu du 22 octobre 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit., doc. n. 425, p. 846).

³⁶ ASMAE, DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0646/C du 12 juin 1971; Ducci à Gaja et à Moro, note s. n. du 18 août 1971; DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0925/C du 26 août 1971; DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0950/C du 4 septembre 1971.

³⁷ ASMAE, Giusti del Giardino (ambassadeur à Tokyo) à Moro, télégramme du 19 avril 1971, cité dans Giusti del Giardino aux ambassades, dépêche télégraphique n. 908. Levine, membre du staff du NSC, exprima d'ailleurs à Kissinger la préoccupation que la chose pût être perçue comme le signe que la Chine entrerait à l'ONU dans le courant de l'année (Levine à Kissinger, note du 14 avril 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit., doc. n. 345).

plus sensationnelles de la rencontre entre Kissinger et Chou En-lai, de l'invitation à visiter la Chine adressée à Nixon par Mao et des prochaines missions de Kissinger à Pékin afin d'y préparer la visite présidentielle³⁸. Au fur et à mesure des annonces et des réponses ambiguës que le Département d'État fournissait aux demandes d'explications présentées par les diplomaties alliées³⁹, à cette certitude s'ajouta un autre doute : celui que les faibles pressions exercées par la diplomatie américaine pour s'assurer le soutien à son option encore mal définie – pressions par ailleurs limitées jusqu'au mois d'août à la France, à la Belgique et à la Grande-Bretagne –⁴⁰ n'avaient en réalité que l'objectif essentiellement tactique de rassurer Taïwan et les autres pays du secteur – en premier lieu le Japon, l'Australie et les Philippines – que le rapprochement des États-Unis à la Chine ne remettrait pas en cause leurs engagements vis à vis de leurs alliés⁴¹. Lors de l'annonce du premier voyage de Kissinger en Chine, ce soupçon devint lui aussi une certitude qui accentua chez les Européens la crainte de tomber dans un piège: une bataille pour sauver la présence de Taïwan au sein de l'ONU à laquelle les États-Unis, s'ils s'étaient déjà accordés sur son exclusion avec Pékin, auraient seulement feint de participer, laissant dans ce cas les pays européens en payer seuls les conséquences auprès de la Chine⁴².

Cette dernière constatation nous conduit au deuxième facteur : la méfiance des Européens envers les plans de Nixon et Kissinger et comme conséquence leur désir de revanche et leur convergence sur la question du siège chinois à l'ONU.

Pour la première fois dans l'histoire de la Communauté Européenne, les six ministres des Affaires étrangères réunis à Rome le 22 septembre sous la présidence italienne ressentirent la nécessité d' « un certain degré d'unité dans la manière d'aborder la question à l'ONU ». Chacun exposa aux autres ses inquiétudes et ses orientations et tous s'accordèrent sur « l'opportunité de consultations rapprochées entre les diverses représentations et délégations à New York⁴³ ». Par la suite tous respectèrent l'engagement pris et d'ailleurs tous votèrent de la façon qu'ils avaient annoncée.

³⁸ Rogers aux ambassades, télégramme du 21 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 376.

³⁹ ASMAE, DGAP aux ambassades à Pékin, Tokyo, Bruxelles et à la mission aux Nations Unies, dépêche télégraphique n. 063/0435 du 24 avril 1971; Ortona à MAE, rapports des 25 mai et 28 mai cités dans DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0652/C du 12 juin 1971.

⁴⁰ ASMAE, Moro aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0927/C du 26 août 1971.

⁴¹ ASMAE, Ducci à Gaja et à Moro, note n. 063/0911 du 23 août 1971, *doc. cit.*; Ortona à MAE, télégramme s.n. du 24 août 1971.

⁴² ASMAE, Ducci à Gaja et Moro s.n. du 18 août 1971, *doc. cit.*; Ortona à Ducci, télégramme n. 2516 du 22 août 1971. Voir aussi Egidio Ortona, *op. cit.*, p. 328.

⁴³ ASMAE, DGAP, Ducci à Trabalza, télégramme n. 3354/C du 22 septembre 1971.

On avait cru avoir identifié tous les ingrédients de la pulsion des Européens vers une politique étrangère commune qui après tant d'années commençait justement à reprendre vigueur au printemps-été 1971. Tous, ou presque, semblaient concerner l'attitude du grand allié : d'abord l'imposition de partager le "fardeau commun" suivie de la menace de réduire les troupes américaines basées en Europe puis de l'entente ABM négociée avec l'Union soviétique sans consulter les partenaires ; le 15 août encore, la suspension brutale de la convertibilité du dollar en or avec en plus la surtaxe de 10% sur les importations; enfin le régionalisme théorisé par Nixon qui reléguait l'Europe au rang de succédané régional des États-Unis et la diplomatie triangulaire de Kissinger qui l'ignorait⁴⁴. Autant de motifs d'inquiétude et de frustration nous ont conduit à la conclusion que celles, qui touchaient maintenant même la Grande-Bretagne d'Edward Heath⁴⁵, étaient le principal moteur de la PEC comme, peut-être, de l'enthousiasme des pays communautaires pour le projet de la CSCE. Ce qui, jusqu'à maintenant, nous avait échappé est justement le rôle joué dans ce contexte par la "variable chinoise".

En effet, le retour de la Chine sur la scène internationale avait ouvert aux Européens un nouveau scénario. Dans celui-ci l'ambition de se concevoir et de se construire non plus seulement en tant que pôle économique et financier, mais également en tant que pôle politique prenait sens et consistance. Affranchie de l'Union soviétique, la Chine redevenait un acteur international à part entière. Ce simple fait suffisait à faire voler en éclats tous les schémas, bipolaires aussi bien que triangulaires. Que les États-Unis l'eussent ou non voulu, il se créait ainsi une situation fluide dans laquelle d'autres acteurs, et l'Europe au premier chef, pourraient s'insérer et jouer un rôle indépendant bien mieux qu'ils n'avaient pu le faire jusqu'alors. En somme, pour les Européens la Chine n'était pas un simple côté du triangle dessiné par la diplomatie américaine : c'était un pays de 700 millions de personnes, disposant d'armements nucléaires, avec un immense marché (encore plus précieux en considération du choc infligé au commerce international par les mesures monétaires et protectionnistes prises par Nixon), ses besoins en technologie et sa propre politique de puissance – quoiqu'elle eût des symétries contingentes avec celle des États-Unis.

⁴⁴ Cf. Franz Schurmann, *The Foreign Politics of Richard Nixon. The Grand Design*, Berkley, Institute of International Studies, University of California, 1987, pp. 321-326; 355-368; Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945: from "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁴⁵ Cf. Edward Heath, *The Course of my Life: An Autobiography*, Hodder and Stoughton, London, 1998. Sur ce sujet voir Ilaria Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata: la Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Milano, Unicopli, 2004.

Le poids réel que ces évaluations eurent dans la tentative de relance d'une coopération en matière de politique extérieure à ce moment-là reste à vérifier⁴⁶. Il est cependant vrai que la diplomatie chinoise oeuvra avec finesse pour que les Européens s'engagent dans cette voie⁴⁷. Elle suivit avec attention les problèmes liés à l'élargissement de la communauté, saisissant toutes les occasions pour inciter les pays membres à prendre conscience des potentialités d'une Europe élargie et compacte⁴⁸. Une Europe non pas en antithèse avec l'Amérique, mais capable d'en contenir les débordements et surtout de réagir avec fermeté à ceux de l'Union soviétique, comme le précisa le vice-ministre des Affaires étrangères Chiao Khuan-Hua au chargé d'Affaires italien Antonino Restivo⁴⁹. Il est également vrai qu'au moment de voter à l'ONU aucun pays communautaire ne se rangea aux côtés de l'Amérique, excepté le Luxembourg, qui le fit surtout par solidarité envers Taïwan en tant que petit pays. Tous – et idéalement même le Luxembourg – se prononcèrent conformément aux attentes de la Chine, chacun s'exprimant, par son abstention ou par son vote, selon le degré d'autonomie dont il jouissait par rapport à Washington⁵⁰.

Ceci nous conduit à relever le troisième facteur qui nous explique la position prochinoise d'un si grand nombre de pays à l'occasion du vote à l'ONU: la finesse de la diplomatie de Chou En-lai, d'autant plus frappante si on la compare avec les retards et la maladresse de la diplomatie américaine.

La sagesse sophistiquée et l'à propos dont elle fit preuve pour sélectionner avec un soin méticuleux les pays qu'elle était certaine de pouvoir attirer de son côté, négligeant totalement et sciemment ceux qu'elle n'arriverait jamais à convaincre, sont vraiment étonnants⁵¹. La tactique de la carotte et du bâton fut utilisée avec art et sous une forme à tel point inusitée chez les occidentaux qu'elle devint irrésistible. La carotte venait d'abord sous forme d'exquises manifestations d'attention et de courtoisie puis, de façon inattendue et indéchiffrable, arrivait le bâton: la froideur, l'arrogance, les impolites. Pour finir, l'interlocuteur, désorienté et épuisé par l'irrationalité apparente de ce comportement, se voyait

⁴⁶ Cf. l'ouvrage contemporain de Dick Wilson, "China and the European Community", *The China Quarterly*, n. 56 (oct. – dec. 1973), pp. 647-666.

⁴⁷ ASMAE, Gardini (ministre conseiller à Paris) à MAE, télégramme du 17 juin 1971 cité dans DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0712/C du 22 juin 1971.

⁴⁸ ASMAE, DGAP à Moro, note s. n. du 29 avril 1971. Le Département d'État, informé par Ortona de l'attitude des dirigeants chinois, en souligna avec complaisance la signification anti-soviétique pendant qu'il définit "de façade" l'autre motivation sous-entendue: l'intérêt de Pékin à l'élargissement de la Communauté en fonction de l'indépendance de l'Europe par rapport aux États Unis (Ortona à MAE, dépêche télégraphique n. 04123 du 23 avril 1971).

⁴⁹ ASMAE, Restivo (chargé d'Affaires à Pékin) à Moro, télégramme n. 12202 du 25 mars 1971.

⁵⁰ Cf. ASMAE, Ducci à Trabalza, télégramme n. 3354/C du 22 septembre 1971, doc. cit.

⁵¹ ASMAE, DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0795/C du 20 juillet 1971.

adresser la demande sous forme d'un problème à résoudre. C'est à ce moment seulement que commençait la négociation et si celle-ci n'était pas jugée satisfaisante elle était brusquement interrompue pendant des heures, des jours, des mois, des années même. L'arme diplomatique favorite était le temps et elle n'était jamais laissée entre les mains de l'interlocuteur. Il était très rare que l'on montrât de la hâte, même lorsque la nécessité de conclure était pressante. Bien au contraire, dans ce cas on laissait entendre l'opposé : la Chine, à la différence de son interlocuteur pour qui, surtout s'il était occidental, la rapidité était partie intégrante du résultat, pouvait se permettre d'attendre : pour elle le temps n'avait pas la même valeur que pour les autres.

En ayant recours à cette tactique, bien avant que les États-Unis n'eussent communiqué aux pays amis et alliés leur position définitive au sujet de la double représentation, la Chine s'était déjà assurée que le Canada, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Hollande et la Belgique voteraient dans un sens excluant le maintien de Taïwan au sein de l'ONU⁵². De la même manière – semblerait-il – la diplomatie chinoise gomme les hésitations de nombreux autres pays y compris celles du Pakistan, qui désirait acquérir des mérites aux yeux de Pékin mais craignait en même temps d'indisposer Washington dont il était allié et client. Elle parvint à s'assurer non seulement la voix du Pakistan mais aussi sa médiation pour détourner sur la Chine l'attention du monde musulman proche de l'Union soviétique et tout particulièrement des pays arabes producteurs de pétrole⁵³.

D'où le dernier élément, peut-être le plus important, qui ressort de la documentation italienne: l'offensive diplomatique de Pékin n'affronta jamais la question de l'entrée de la Chine à l'ONU. Elle se concentra directement et uniquement sur l'exclusion de Taïwan. Fut-ce pour une question d'orgueil ou parce que même Pékin soupçonnait que la solution concoctée par les États-Unis serait celle d'une double représentation?

La réponse que les documents fournissent à cette interrogation introduit le quatrième facteur de l'issue du scrutin à l'ONU: la diplomatie toute personnelle de Kissinger.

⁵² ASMAE, Pansa Cedronio (ambassadeur à Ottawa) à Moro, télégramme du 16 juin 1971 cité dans DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0738/C du 26 juin 1971; Gardini à MAE, télégramme du 26 août 1971, cité dans DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0927/C du 26 août 1971; Trabalza à Moro, rapport n. 597 du 26 août 1971 ; cf. aussi Ducci à Trabalza, télégramme n. 3354/C du 22 septembre 1971, doc. cit ; Moro à Trabalza (ambassadeur à Pékin), télégramme n. 129 du 23 septembre 1971 ; ambassade à Bruxelles à MAE, dépêche télégraphique n. 4609 du 14 septembre 1971.

⁵³ ASMAE, Fabbricotti (ambassadeur à Colombo) à MAE, dépêche télégraphique, n. 061/240/C du 11 juin 1971.

En effet si l'on examine avec attention les procès verbaux des entretiens du 10 juillet 1971 entre Kissinger et Chou En-Lai, on découvre que, longtemps avant les alliés, Chou apprit de la bouche même de Kissinger tous les détails de la voie choisie par Washington pour permettre à la Chine de s'installer dans le CdS tout en maintenant Taïwan dans l'ONU jusqu'au moment où Pékin, exploitant les avantages offerts par sa nouvelle position, obtiendrait la majorité des deux tiers nécessaire pour l'en chasser. La théorie des deux Chines ou celle d'une Chine et d'un Taïwan avait été définitivement mise de côté – assura Kissinger – pour les États-Unis il n'existait qu'une seule Chine, et Nixon était prêt à l'affirmer dans la formule de reconnaissance mutuelle, bien que ne pouvant le rendre public avant les élections présidentielles de l'année suivante⁵⁴.

C'était – pour utiliser une métaphore militaire – comme si le commandant en chef d'une armée se préparant à la bataille avait eu pour seul souci celui de révéler à l'ennemi sa stratégie, laissant pendant ce temps ses troupes libres de se complaire dans l'idée que la bataille n'aurait pas lieu ou bien qu'elle serait fictive⁵⁵.

Risque calculé ou formidable erreur tactique ? On pencherait pour la première hypothèse – celle du risque calculé – à condition que Chou eût lié l'engagement de la Chine dans le dialogue à la certitude qu'en aucune circonstance les États-Unis ne bloqueraient son admission à l'ONU – mais tel ne fut pas le cas⁵⁶ – et que Kissinger, étant arrivé à la conclusion que le Chinois « ne considérait pas le problème ONU d'une importance fondamentale dans les rapports entre les deux pays⁵⁷ », eût dépensé toute son énergie pour atteindre le but qu'il s'était apparemment fixé : le maintien de Taïwan dans l'ONU jusqu'à ce que la Chine eût rassemblé elle-même les voix nécessaires pour l'expulser. Telle ne fut toutefois pas l'attitude de Kissinger. De retour à Washington, il se déchargea complètement du problème sur Rogers et ne fit rien pour lui faciliter la tâche. Au contraire – comme on l'a déjà relevé – il effectua son second voyage en Chine précisément lors du déroulement des

⁵⁴ Entretien Kissinger-Chou En-lai du 10 juillet 1971, après-midi, in William Burr (ed.), *The Beijing-Washington Back-Channel and Henry Kissinger's Secret Trip to China - September 1970-July 1971*, National Security Archive, Electronic Briefing Book n. 66, 2002, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB66/>, doc. n. 35, pp. 16-17.

⁵⁵ A ce propos, voir ASMAE, Ortona à MAE dépêches des 20 et 24 août, cités dans DGAP aux ambassades, dépêche télégraphique n. 063/0950/C du 4 septembre 1971.

⁵⁶ En effet, comme Chou le fit remarquer à Kissinger, la Chine avait déjà acquis cette certitude en se basant tout simplement sur les nombres aux Nations unies (entretien Kissinger-Chou En-lai du 10 juillet, après-midi, 1971, doc. n. 35, cit., p. 17).

⁵⁷ Henry Kissinger, *White House Years*, cit., p. 773. En effet, Chou se limita simplement à observer que si les États-Unis avaient renoncé à la théorie des deux Chines ou d'une Chine et une Taïwan, ils avaient dans ce cas un problème: celui du siège chinois à l'ONU (entretien Kissinger Chou En-lai du 10 juillet, après-midi, doc. n. 35 cit., p. 17).

débats et du vote à l'ONU sans se soucier des spéculations qu'une telle coïncidence pouvait alimenter⁵⁸.

Kissinger prévoyait-il un échec dont il ne voulait pas être tenu pour responsable? Ou bien n'avait-il pas cerné la valeur stratégique que la victoire de la Chine pouvait revêtir dans le contexte international et plus encore dans le cadre des relations bilatérales? Cette seconde hypothèse semble être la plus convaincante. Chou En-lai avait clos le sujet Nations unies en observant : « nous ne considérons pas une question urgente celle de réclamer notre siège à l'ONU: nous nous en sommes bien passés pendant 21 ans [...] nous ne donnons aucune importance à l'ONU⁵⁹ ». Kissinger en avait à juste titre déduit que la Chine n'entrerait pas dans l'Organisation en cas de maintien de Taïwan⁶⁰. Cependant, peut-être persuadé que, comme lui d'ailleurs⁶¹, Chou En-lai jugeait l'ONU réellement insignifiante, il ne perçut pas le sous-entendu : la Chine ne permettrait pas aux États-Unis de décider des délais et des modalités de son entrée dans l'Organisation.

Chou avait lancé un défi et c'était un défi d'autant plus formidable qu'il était exempt de chantage : chacun, certain que cela n'aurait aucune conséquence sur le dialogue si bien entamé, pourrait jouer pleinement ses cartes et mettre toutes ses forces dans la bataille, Washington pour maintenir Taïwan dans l'ONU et Pékin pour l'en chasser. La date d'entrée de la Chine à l'ONU ainsi que la durée de la permanence de Taïwan étaient apparemment au centre du défi, mais le véritable enjeu était la force que la Chine pourrait tirer d'une victoire pour laquelle par ailleurs elle ne risquait rien, ni le siège au CdS, qui était virtuellement acquis, ni son prestige car, dans l'arène globale où se déroulerait la joute, seul le prestige des États-Unis était en jeu. Cependant, si elle gagnait, elle gagnait tout: la mise à l'écart de Taïwan, l'humiliation des États-Unis et la bizarre consolation pour tous deux d'avoir participé au "band wagon" qui avait amené la Chine au sein de l'ONU. Le défi lancé par Chou était en apparence tactique mais la victoire, si elle revenait à la Chine, serait stratégique. Au moment où, une fois mis de côté les intérêts symétriques contingents qui les aient rapprochés, Washington et Pékin affronteraient la substance de leurs relations bilatérales, la portée de cette victoire apparaîtrait dans toute sa valeur.

⁵⁸ Kissinger a écrit à ce propos dans ses Mémoires: « je ne réussis pas à trouver le vote d'un seul pays qui aurait été différent si je n'étais pas allé en Chine ». (Henry Kissinger, *White House Years*, cit., p. 733). On ne peut pas lui donner tort d'autant plus que le dommage, il l'avait fait d'abord.

⁵⁹ Entretien Kissinger – Chou En-lai du 10 juillet 1971, après-midi, doc. n. 35, cit.

⁶⁰ Henry Kissinger, *White House Years*, cit., p. 784; cf. aussi entretien Kissinger-Chou En-Lai du 10 juillet, après-midi, doc. 35, cit, p. 18.

⁶¹ Voir Edward C. Keefer, "The Nixon Administration and the United Nations: 'It's a Damned Debating Society'", rapport présenté à la *8ème Conférence internationale des pays éditeurs de documents diplomatiques*, Paris, 6-7 octobre 2005. Je remercie l'auteur de m'avoir mis à disposition son ouvrage avant la publication.

Kissinger nous raconte avoir confié à Chou que pour les Américains la Chine était un mystère, recevant comme réplique que pour les Chinois, en revanche, l'Amérique n'en était pas un⁶². La réponse à la question de savoir s'il a pris un risque calculé ou commis une erreur est peut être tout entière ici. Kissinger avait concédé et révélé à Chou beaucoup de choses que celui-ci n'aurait pas dû obtenir si facilement ni apprendre si prématurément. Et cela – semblerait-il – afin de présenter les États-Unis comme un *partner* fiable et de pousser Chou à lui dire ce que Nixon et lui-même avaient besoin de savoir. Chou ne lui cacha rien, mais Kissinger ne voulut pas ou ne sut pas comprendre⁶³. Le sens et la portée globale que Chou En-Lai avait voulu donner au défi échappèrent à Nixon tout comme à Kissinger. Cependant Nixon ne se méprit ni sur le sens, ni sur la portée des sondages qu'il exigeait qu'on lui apporte quotidiennement sur son bureau. Un échec pouvait mettre en péril le renouvellement de son mandat et ce fait était suffisant pour qu'il consacre toutes ses forces à l'éviter. Son acharnement à maintenir Taïwan à l'ONU fut par conséquent aussi tenace que celui de Rogers et de Bush mais il ne fut pas à la hauteur de la situation et ceci nous amène au cinquième et dernier facteur de l'échec subi par les États-Unis le 25 octobre: la rudesse des manœuvres diplomatiques américaines de la dernière minute.

En vérité, il n'était pas aisé de concilier des exigences aussi différentes en une seule opération: montrer à la Chine que les États-Unis étaient d'accord avec son entrée à l'ONU; convaincre Taïwan du contraire et la pousser à accepter que la Chine s'installe à sa place au CdS; déchiffrer et tenir en respect les pulsions ambiguës du Parti Républicain, répliquer aux critiques contradictoires de l'opposition démocratique et répondre aux attentes assez floues de l'opinion publique ; neutraliser les fuites en avant des pays amis et des alliés.

Avec une patience extraordinaire, Nixon se consacra tout d'abord à la tâche d'adoucir Taïwan. A cette fin, Rogers et Bush oeuvrèrent coude à coude avec les diplomaties australienne, japonaise, et philippine⁶⁴. Taïpeh de son côté mit en jeu tout l'art dont pouvait être capable une diplomatie chinoise⁶⁵. Une fois établi – apparemment dès le début – l'objectif stratégique de la confirmation de la part des États-Unis des obligations dérivant de l'alliance

⁶² Henry Kissinger, *White House Years*, cit., pp. 746; 777.

⁶³ Cf. Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation : American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1994.

⁶⁴ Meyer (ambassadeur à Tokyo) à Rogers, télégramme du 6 juillet 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit., doc. n. 370; Green et De Palma à Irwin (substitut secrétaire d'État), note du 12 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 371; Irwin à Rogers, télégramme du 13 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 373; Rogers à McConaughy (ambassadeur à Taïpeh), télégramme du 31 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 386; Bush à Rogers, télégramme du 11 août 1971, *ivi*, doc. n. 394; Bush à Rogers, télégramme du 11 août, *ivi*, doc. n. 395; Rogers à Meyer, télégramme du 30 août 1971, *ivi*, doc. n. 400.

⁶⁵ Cet aspect est reconstitué en détail in Nancy B. Tucker, "Taïwan Expendable?", cit.

de 1954, elle menaça d'abord de s'opposer à la nouvelle motion de procédure américaine si celle-ci ne s'accompagnait pas d'une résolution qui spécifiât que le siège au CdS resterait à Taïwan⁶⁶. Puis, le 31 juillet, consciente que le temps ne jouait pas en sa faveur, elle commença à céder, permettant ainsi à Rogers d'annoncer officiellement le 2 août que les États-Unis ne s'opposeraient plus à l'entrée de la Chine à l'ONU⁶⁷. Par la suite Taïpeh prétendit que la résolution sur la double représentation ne faisait aucune référence à l'installation de la Chine au Conseil de Sécurité. Et ce n'est que le 10 septembre, lorsqu'elle fut certaine d'avoir chargé l'Administration américaine d'un plus grand sentiment de culpabilité, qu'elle donna son consentement, consciente – peut-être depuis le mois de novembre précédent – que s'il existait une chance que Taïwan restât au sein de l'Organisation, cette chance était liée à la reconnaissance explicite de la part des États-Unis du droit de la Chine à siéger au CdS⁶⁸. Forte du crédit accumulé, Taïpeh demanda enfin ce qui, à partir de là, était crucial pour elle: la garantie que le rapprochement avec la Chine ne comporterait pas de diminution des engagements économiques et militaires des États-Unis envers Taïwan⁶⁹.

Trop occupée à fléchir les résistances de Taïwan, la diplomatie américaine négligea de prendre soin des autres pays amis, leur laissant ainsi le temps de consolider leur perception de ce qui pour eux était en jeu: non pas leur rapport de solidarité avec les États-Unis mais leurs futures relations avec la Chine. Et lorsqu'elle se décida enfin à se consacrer aussi à eux, elle exerça toutes les pressions dont elle était capable sans toutefois comprendre que leur intérêt pour le marché chinois n'était pas la seule raison pour laquelle elle aurait du mal à récupérer leurs voix⁷⁰. Si l'on parcourt la liste des pays (l'Italie, la Belgique et la Grande-Bretagne

⁶⁶ Entretien Nixon-Murphy-Haig, compte-rendu Haig du 21 mai 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V. cit., doc. n. 354; entretien Shen (ambassadeur de Taïwan à Washington)-Kissinger - Holdridge, compte rendu du 1er juillet 1971, *ivi*, doc. n. 368; Rogers à McConaughy, télégramme du 23 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 379; McConaughy à Rogers, télégramme du 23 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 380; Rogers à McConaughy télégramme du 24 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 381.

⁶⁷ Green et De Palma à Irwin, note du 12 juillet 1971, doc. n. 371, cit.; Rogers à McConaughy, télégramme du 27 juillet 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, doc. n. 382; Rogers à McConaughy, télégramme du 31 juillet 1971, *ivi*, doc. n. 386; Rogers aux ambassades, télégramme du 1er 1971, *ivi*, doc. n. 387, pp. 765-766. Le texte de l'annonce est publié in *Department of State Bulletin* du 23 août 1971, pp. 193-194.

⁶⁸ Rogers à Meyer, télégramme du 30 août 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V., doc. n. 400, cit.; McConaughy à Rogers, télégramme du 8 septembre 1971, *ivi*, doc. n. 405; Rogers à Nixon, note du 11 septembre 1971, *ivi*, doc. n. 406.

⁶⁹ Rogers à McConaughy télégramme du 29 octobre 1971, *ivi*, doc. n. 434; entretien Rogers-Chow Shu-Kai (ministre des Affaires étrangères de Taïwan) et Shen, compte-rendu du 29 octobre 1971, *ivi*, doc. n. 433, p. 861. En réalité Kissinger au cours de sa première visite à Pékin avait garanti à Chou En-lai que les États-Unis réduiraient des deux tiers leur présence militaire à Taïwan (entretien Kissinger-Chou En-lai du 9 juillet 1971, après-midi et soir, in William Burr, *op. cit.*, doc. n. 34, p. 10).

⁷⁰ La diplomatie taïwanaise, en soulignant cet aspect, avait exprimé la crainte que la CEE saisisse le prétexte de l'exclusion de Taïwan de l'ONU pour développer à son détriment le commerce avec la Chine (cf. entretien

surtout, mais aussi la plupart des pays de l'OPEP, l'Iran tout particulièrement, ainsi que le Pakistan, la Turquie et le Maroc) que Rogers et Bush pensaient convertir en transformant les « non » en abstentions et les abstentions en « oui », on est déconcerté par le nombre de cas où tous deux et même Nixon ne surent s'expliquer la résistance malgré les interventions faisant appel à la fois au chantage et à l'amitié⁷¹. L'âpreté des arguments et la rudesse des manières utilisées pour persuader les récalcitrants apparaissent tout aussi déconcertantes. Les exemples sont multiples mais on peut se limiter à un seul: les pays les plus pauvres. Nixon crut pouvoir les faire plier en les menaçant de bloquer les aides en leur faveur⁷² et également de diminuer de moitié la contribution des États-Unis à l'ONU⁷³. Il ne se rendit pas compte, cependant, qu'une telle menace, par laquelle il manifestait de manière si éclatante son mépris pour l'Organisation, donnerait à ces pays une raison supplémentaire de se ranger aux côtés de la Chine⁷⁴. L'ONU était tout pour eux et Chou En-lai l'avait bien compris, attentif, comme il l'était, à trouver tous les points faibles du filet maladroitement tissé en toute hâte par les Américains et plus sensible et avisé que Nixon pour saisir les besoins et les ambitions du tiers monde. C'était dès la Conférence de Bandoeng qu'il œuvrait habilement pour donner de la Chine une image généreuse et universaliste.

L'histoire de la défaite américaine ou de la victoire de la Chine dans l'exclusion de Taïwan de l'ONU telle qu'elle apparaît à travers la documentation examinée jusqu'à présent peut être réduite à ces faits. Avec une petite note en marge. Au moment où Kissinger prenait congé de Chou En-lai, celui-ci connaissait déjà l'issue du scrutin à l'Assemblée générale. Cependant – comme il le révéla à Kissinger au cours de leur rencontre suivante – il avait préféré se taire pour ne pas être le premier à lui communiquer la nouvelle et ne pas le mettre dans l'embarras. On ne sait pas si Kissinger fut informé de la défaite lors de son arrivée aux États-Unis ou sur la route du retour alors qu'il patientait dans un aéroport glacial de l'Alaska, où Rogers avait obtenu qu'il demeurât en attente plusieurs heures afin d'éviter que son retour

Nixon- McConaughy du 30 juin 1971, in *National Archives, Nixon Presidential Material, Presidential Tape Recording*, doc. n. 532-17, cité par Edward C. Keefer, op. cit.)

⁷¹ Johnson (Département d'État) à la mission à l'OTAN, télégramme du 8 octobre 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V, cit., doc. n. 416; conversations téléphoniques entre Nixon et Kissinger et entre Nixon et Rogers du 17 octobre 1971, in William Burr, Sharon Chamberlain, Gao Bei, Zhao Han (eds.), *Negotiating U.S. – Chinese Rapprochement. New American and Chinese Documentation Leading Up to Nixon's 1972 Trip*, National Security Archive, Electronic Briefing Book n. 70, 2002, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB70/> doc. n. 9; Haig à Nixon, note s.d. (probablement du 20 octobre 1971) doc. n. 422, cit.; entretien Nixon- Rogers- Bush-Haig du 22 octobre 1971, doc. n. 425, cit.

⁷² Haig à Nixon, note s. d. (20 octobre 1971), doc. n. 422, cit. p. 840.

⁷³ Voir à ce égard l'éditorial "*Poor tactics on Taiwan*", *The New York Times*, 13 octobre 1971 ; cf. aussi ASMAE, Ortona a MAE, télégramme n. 09795 du 1er octobre 1971; ASMAE, Vinci (ambassadeur aux Nations Unies) à MAE, dépêche télégraphique n. 4927 del 12 octobre 1971.

⁷⁴ Cf. Bush à Rogers, télégramme du 26 octobre 1971, in *FRUS, 1969-1976*, Vol. V., op. cit., doc. n. 429.

de Chine ne coïncidât avec le vote⁷⁵. Dans le deuxième cas la sympathie pour Chou et l'hostilité envers Rogers qui transparaissent de ses Mémoires s'expliqueraient davantage.

Derrière cette recherche inachevée, se profile évidemment une interrogation du temps présent : le maintien de Taïwan dans la sphère économique et militaire américaine est-t-il vraiment un succès des États-Unis ou ce résultat revient-il plutôt à la Chine⁷⁶ ?

Les réflexions de deux diplomates italiens, Egidio Ortona et Justo Giusti del Giardino, à l'époque ambassadeurs respectivement à Washington et à Tokyo, nous offrent peut-être une perspective pour une première réponse.

Egidio Ortona, dans son journal, le 5 novembre 1971:

«Pékin a intérêt à sucer tout ce que Taïwan a acquis du progrès industriel et de la technologie américaine et désire ardemment la présence de la septième flotte américaine dans le Pacifique, car la Chine doit toujours se garder de ses deux principaux ennemis historiques: le Japon et la Russie⁷⁷» ;

et Giusti del Giardino, dans une lettre du 31 janvier 1969 adressée au Ministre des Affaires étrangères Pietro Nenni:

« En Chine, l'Europe, l'Amérique et le Japon ont pensé uniquement à accumuler de l'argent et à obtenir des succès de prestige. Le pays ne pourra jamais oublier les affronts et les vols subis et, c'est fatal, au fond de son subconscient il rêve d'une revanche historique, d'ampleur apocalyptique. En matière de *Realpolitik*, les Chinois n'ont rien à apprendre et se comporteront toujours en fonction de leur intérêt, dans le sens le plus strict du terme, même si celui-ci est enrobé de la pensée de Mao ou de Lénine. L'Occident ne peut se laisser bercer par les illusions cultivées sur le Potomac. La Chine est un pays de 700 millions de personnes parmi lesquelles il existe de nombreuses intelligences dotées de tout le nécessaire pour l'élever aux plus hauts niveaux dans les domaines scientifiques, industriel, commercial et militaire. Il est certain qu'aujourd'hui la menace qui pèse sur l'Europe est plutôt celle de Moscou que celle de Pékin, mais je ne crois pas qu'il s'agisse encore là d'une évaluation d'actualité ou d'avenir, parce que dans un monde qui rétrécit chaque jour, il reste à voir si le choc éventuel des divisions soviétiques sur l'Elbe est plus dangereux que le choc insinuant des innombrables chinois. Accueillons la Chine dans le Palais de Verre mais en étant pleinement conscients du danger potentiel qu'elle représente. Et devant le Kremlin et la Cité Interdite tâchons de garder notre sang froid et de soupeser, avec largesse de vues

⁷⁵ Henry Kissinger, *White House Years*, cit., p. 784; conversations entre Nixon et Kissinger, entre Nixon, Kissinger et Bush et entre Nixon et Kissinger du 30 Septembre 1971, in William Burr, Sharon Chamberlain, Gao Bei and Zhao Han (eds.), op. cit., respectivement doc. n. 6, 7, 8; entretien Nixon-Rogers-Bush-Haig du 22 octobre 1971, doc. 425, cit.

⁷⁶ Cette piste de réflexion émerge aussi des ouvrages de Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*, London, Chapel Hill, 2001, et William Burr, "Sino-American Relations, 1969 : the Sino-Soviet Border War and Steps towards Rapprochement" in *Cold War History*, I (2001), n 3, pp. 73-12.

⁷⁷ Egidio Ortona, op. cit., p. 330.

mais avec la balance de précision de l'orfèvre, ce que nous pourrions retirer d'une telle rivalité, mais aussi les inconnues d'un accord entre eux, toujours possible et qui serait terrible⁷⁸».

Au travers de cette recherche on a pu apprécier la finesse dont la diplomatie chinoise était capable mais ceci seulement grâce à la documentation des autres pays et surtout à la libéralité avec laquelle la documentation américaine est mise à disposition des chercheurs. Il ne reste qu'à attendre la déclassification de la documentation chinoise pour vérifier les conclusions qu'on a tirées ainsi que pour mieux évaluer la portée historiographique des réflexions de deux diplomates italiens.

⁷⁸ ASMAE, Giusti del Giardino à Nenni, lettre n. 309 du 31 janvier 1969.

