

Le cas de la Suisse

Autor(en): **Freymond, Jacques**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **49 (1969-1970)**

Heft 1: **Neutralität : aktiver? : Aktionsmöglichkeiten des neutralen Kleinstaates**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162243>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Neutralität — aktiver?

AKTIONSMÖGLICHKEITEN DES NEUTRALEN KLEINSTAATES

ZUR EINFÜHRUNG

Zwei Fragen sind es, die die aussenpolitische Grundsatzdiskussion in allen neutralen Ländern gegenwärtig beschäftigen. Die erste Frage zielt auf die Politik der einzelnen Staaten und lautet: Welchen Spielraum für eine aktive Politik besitzt der neutrale Kleinstaat trotz – und vielleicht gerade wegen – seiner Neutralität? Die zweite Frage betrifft die Gesamtheit der Neutralen: Gibt es Möglichkeiten zu einer Zusammenarbeit zwischen neutralen Kleinststaaten?

Die folgenden Beiträge befassen sich ausschliesslich mit der ersten Frage. Aber die Antworten darauf sind wichtig für das Problem, auf das die zweite Frage hindeutet: Wenn eine Zusammenarbeit zwischen den Neutralen angestrebt wird, so hat diese nur einen Sinn, falls auch gewisse Grundvorstellungen über das, was unter «neutraler Politik» verstanden sein soll, gemeinsam geteilt werden. Sich mit dem Etikett «neutral» zufriedenzugeben und daraus gleich auf eine Gemeinsamkeit der aussenpolitischen Ziele und Methoden zu schliessen, hiesse Begriffsrealismus treiben.

Will man aber wissen, was «neutrale Politik» im Einzelfall bedeutet, so sollte man nicht nur auf das blicken, was der Neutrale an Handlungen unterlässt, sondern auf das, was er an Aktion für möglich oder für wünschenswert hält. Wir haben fünf prominente, wissenschaftlich tätige Autoren aus fünf Ländern gebeten, uns die Frage nach den Aktionsmöglichkeiten der neutralen Kleinststaaten zu beantworten. Unter den fünf hier berücksichtigten Ländern befindet sich auch Jugoslawien; das mag einen Schweizer überraschen, doch trägt der Vergleich mit einem Beispiel aus dem Kreis des «Nonalignment» zweifellos dazu bei, die eigene wie die andern Positionen besser zu verstehen.

D. F.

Le cas de la Suisse

JACQUES FREYMOND

Attachés aujourd'hui encore comme par le passé à une politique de neutralité dont ils ne se sont pas mal trouvés jusqu'ici, les Suisses s'efforcent avec plus ou moins de bonheur d'en compenser les effets négatifs par une affirmation de leur volonté de participation. Leur sensibilité à tout ce qui se passe dans les pays voisins, leur crainte constante d'un isolement intellectuel

et moral dont les conséquences lointaines seraient aussi graves pour la vie même de la Confédération que les effets d'un blocus économique, leur ont fait reconnaître de tous temps – et de manière toujours plus précise et concrète – l'existence de liens de solidarité avec les autres nations de l'Europe et du monde. Cette solidarité, le peuple dans son ensemble l'a toujours spontanément manifestée.

Elle s'est exprimée et s'exprime encore par le truchement d'un engagement «humanitaire» grâce auquel ils pensent pouvoir dépasser la contradiction qui les préoccupe entre neutralité et internationalisme. Engagement assumé en particulier par le *Comité international de la Croix-Rouge* dans des conditions paradoxales. Car, comme chacun le sait, ce Comité «international», qui se recrute par cooptation, est composé exclusivement de Suisses. Plus encore, s'il peut développer son action grâce à cette base que lui offre la neutralité suisse et grâce au large appui que lui fournissent le peuple suisse et son gouvernement, il ne manque pas cependant de souligner sa volonté d'agir en toute indépendance, dans l'esprit de neutralité qui est celui de la Croix-Rouge. Les membres du CICR doivent être conscients que même s'ils sont des citoyens suisses, ils doivent préserver la liberté d'action de l'institution dont la responsabilité leur a été momentanément confiée, parce qu'ils sont les gérants d'un patrimoine qui appartient non pas à un pays, mais à l'humanité. Tâche très difficile et qui requiert autant de délicatesse que de fermeté, de compréhension réciproque aussi, dans ce dialogue permanent entre un peuple et les responsables d'une institution dont il ne peut être l'exclusif propriétaire.

D'où parfois, chez les Suisses, un sentiment de frustration à l'égard de ce CICR qui leur échappe, et le besoin d'exprimer leur souci de faire quelque chose pour les autres peuples à travers d'autres institutions nouvelles, ou plus simplement par des réactions plus directes et plus immédiates à des catastrophes. Ce désir d'aider s'est traduit au cours de la dernière guerre par l'envoi de secours à l'étranger et par l'accueil réservé par les familles les plus simples à des enfants venus de divers pays. De même, la fondation, après la guerre, du *Don Suisse à l'Europe*, comme celle plus récente de l'*Aide Suisse à l'Etranger*, peuvent être considérées comme un des meilleurs moyens pour les Suisses de démontrer leur intention de participer à la reconstruction du monde et à l'établissement d'une collaboration amicale entre les nations. Des actions comme celles qui sont organisées par la *Chaîne du Bonheur*, par *Terre des hommes*, les opérations de secours toujours plus importantes par lesquelles les Eglises témoignent leur volonté d'œcuménisme, les nombreux comités *ad hoc* qui se créent en réponse à des appels venant du Moyen-Orient, d'Amérique latine, d'Afrique, d'Asie ou d'Europe, sont autant de preuves de la sensibilité d'une opinion ouverte aux problèmes du monde.

Des esprits critiques ont pu voir dans ces gestes l'alibi que se donne un peuple trop heureux pour ne pas éprouver quelque malaise devant les malheurs des autres et pour qui la charité sert de substitut à une politique extérieure dominée par le souci exclusif d'éviter les risques et les responsabilités. Le mot est un peu dur. La spontanéité des réactions de la population suisse dans son ensemble témoigne au contraire en faveur du désintéressement. Quant à la mauvaise conscience dont on parle, il ne faudrait pas lui donner trop d'importance, ni suggérer que les Suisses auraient plus de raisons d'être critiqués parce qu'ils ne sont pas entrés dans la guerre que les peuples qui ont été entraînés, malgré eux bien souvent, dans le cataclysme mondial. Quels sont les Etats qui de propos délibéré sont entrés dans la Seconde guerre mondiale? Et ne devrait-on pas rappeler que le rôle d'un gouvernement est d'assurer la survie de la nation dont il conduit les affaires?

* * *

Cette mission humanitaire n'est cependant qu'un aspect – l'aspect populaire – de la contribution de la Suisse à la collaboration internationale. L'intérêt qu'ont les Suisses à la stabilisation de la paix et au développement d'une communauté internationale, la conscience qu'ils ont que la neutralité n'est qu'un moyen de défendre leur indépendance, leur commandent de chercher à participer dans la mesure du possible aux organisations internationales. Il n'est pas surprenant de constater que la Suisse a donné son adhésion à un certain nombre d'entre elles, telles la Cour internationale de Justice, l'UNESCO, l'Organisation internationale des Réfugiés, l'Organisation mondiale de la Santé, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation internationale de l'Aviation civile, l'Union internationale des Télécommunications, l'Union postale universelle, le Fonds de secours à l'Enfance, et enfin l'OECE, puis l'OCDE qui lui a succédé.

L'adhésion à l'OECE était cependant accompagnée d'une déclaration du Conseil fédéral qu'il est intéressant de citer ici pour préciser les conditions et les limites que le gouvernement suisse fixe à la collaboration de la Confédération :

1. «Il va de soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel de neutralité.
2. «Les résolutions de la Conférence qui affecteraient l'économie suisse ne pourront devenir obligatoires à l'égard de la Confédération que d'entente avec elle.
3. «La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Etats européens qui ne participeront pas aux travaux de la Conférence et d'en conclure de nouveaux.»

Le gouvernement fédéral insiste par là non seulement sur la neutralité de la Suisse, mais aussi sur sa souveraineté, par quoi il entend marquer son opposition à une organisation internationale d'un type supranational. Il

réserve également l'universalité des traités de commerce. Réserve indispensable de la part d'un pays qui, du fait de la structure de son commerce extérieur, de ses bas tarifs et des circonstances particulières de l'après-guerre, constitue par certains aspects un cas spécial. Mais ces préoccupations ne modifient en rien l'intention très nette que révèle la participation suisse à des organismes internationaux.

* * *

En fait, la politique étrangère de la Confédération helvétique dans l'après-guerre ne se résume pas comme on le sait en une seule formule qui serait *neutralité*, mais plutôt par deux termes: *neutralité et solidarité*. Des manifestations précises, concrètes de solidarité sont, en effet, considérées comme le véritable moyen de concilier le besoin de sécurité d'une petite nation avec l'intérêt qu'elle a, tout autant que d'autres, de promouvoir une communauté internationale. Cela, le Conseil fédéral et les ministres des affaires étrangères n'ont cessé de le répéter. Voici, par exemple, ce que déclarait le message adressé le 20 août 1948 par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, relatif à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation européenne de coopération économique:

«Situé au centre de l'Europe, notre pays ne saurait s'isoler économiquement, ni se désintéresser des événements qui se déroulent à ses frontières. Dans les limites de ses forces qui sont modestes, il doit s'associer aux efforts qui s'accomplissent pour chercher à reconstruire le continent et à créer, par cette reconstruction, un régime de compréhension réciproque, de stabilité et de paix. Notre statut de neutralité s'oppose à ce que nous participions à une alliance politique ouverte ou déguisée, mais il n'empêche pas – et la solidarité, qui est le complément naturel de cette neutralité, nous le commande au contraire – de prendre part au relèvement économique de l'Europe. Comme on l'a remarqué justement, la Suisse semble avoir été comme destinée par sa situation géographique, et préparée par son passé, à remplir les devoirs internationaux qui sont de plus en plus liés à l'idée même de neutralité et la dépouillent du caractère de privilège égoïste dont elle paraît généralement entachée aux yeux des belligérants».

Lorsqu'il s'est agi d'envoyer une délégation suisse à la Commission des neutres chargée du contrôle de l'armistice coréen, le Chef du Département politique de ce moment a souligné de nouveau la conception que la Suisse se faisait de sa mission.

«L'activité que devra déployer la Commission, a-t-il dit, tend à des buts précis et limités, de caractère pacifique et humanitaire. Du point de vue de notre politique de neutralité, elle ne se heurte à aucune objection. Au contraire, dans la mesure où nous agissons à la demande et dans l'intérêt commun des deux belligérants, notre action au sein des deux commissions sert les intérêts de la paix et, par conséquent, est conforme à la politique de neutralité telle que nous l'avons toujours comprise et définie.»

C'est un argument du même type qu'on retrouvait dans la presse suisse pour expliquer et légitimer le rôle très discret d'intermédiaire joué par la

diplomatie suisse dans la dernière phase d'organisation de la conférence tenue à Evian entre les représentants du gouvernement français et ceux du G.P.R.A.

Il s'agit là d'ailleurs d'exemples relativement récents de l'application de cette politique dite des «bons offices» qui a été pratiquée toujours plus largement et disons même systématiquement par le gouvernement helvétique, et dont il devient difficile de dresser un catalogue tant sont nombreux les cas; au point qu'on pourrait presque dire qu'elle appartient à la vie quotidienne, qu'il s'agisse de la protection des intérêts étrangers, d'opérations particulières conduites en vertu d'un mandat confié par une organisation internationale comme l'ONU ou à la requête d'un Etat, d'arbitrages ou plus souvent de désignation d'arbitres. Pour celui qui passe en revue la longue liste de ces actions conduites sous le signe des «bons offices», il n'y a guère de doute que la Suisse pratique – et cela depuis de longues années – une neutralité active dont l'utilité est probablement mieux appréciée à l'extérieur de notre pays que par une opinion suisse qui ne peut mesurer, parce qu'elle ne peut pas suivre l'activité gouvernementale et celle de l'administration dans leur développement quotidien, toute l'importance de la contribution d'un Etat neutre à la vie internationale.

Il est assez naturel dans ces conditions qu'un courant se soit dessiné dans cette opinion en faveur d'une participation plus soutenue de la Suisse à l'activité des organisations internationales, de l'Organisation des Nations Unies en particulier, comme d'une entrée dans la Communauté économique européenne. Courants assez vigoureux pour constituer des centres de cristallisation des débats relatifs à la politique étrangère de la Suisse. C'est dire que ce sont là des sujets trop importants pour être traités dans le cadre de cette étude. Tout au plus rappellerons-nous que certaines réserves faites à la pleine participation en qualité de membre de l'ONU ou de la CEE d'un Etat se prévalant d'un statut de neutralité, n'ont pas encore été levées et qu'il n'est donc pas certain que nous puissions «activer» notre politique de neutralité conformément aux vœux des partisans d'une adhésion à l'ONU ou des «Européens».

* * *

On trouve une autre manifestation de la volonté de solidarité helvétique dans l'intérêt croissant porté par le gouvernement suisse et par une partie encore modeste de la population à *l'aide aux pays en voie de développement*. A vrai dire l'opinion a mis quelque temps à s'éveiller. Accoutumée à borner ses regards aux horizons européens, elle a éprouvé – elle éprouve encore – quelque difficulté à saisir l'ampleur de la formidable révolution qu'implique la prise de conscience par les populations des régions sous-développées de l'insuffisance de leurs conditions de vie. Ce n'est que lentement qu'on s'est

rendu compte que la solution de ces problèmes ne relevait pas de la charité mais de la politique. Celui qui ne participe pas à la lutte contre le sous-développement risque simplement d'être emporté par la crise révolutionnaire qui secoue le monde ou d'être mis hors course soit par des concurrents qui se trouvent en Occident ou en Orient, soit par un détournement d'un caractère plus permanent du courant des échanges. Car l'élargissement de l'aire d'influence soviétique se traduirait par un rétrécissement de l'aire économique occidentale, rétrécissement qui, du fait qu'il coïncide avec un accroissement de la productivité en Occident, tendrait à aggraver la concurrence à l'intérieur d'un monde qui se rétrécit comme une peau de chagrin.

La collaboration économique avec les pays sous-développés est donc d'intérêt national. C'est ce que le Conseil fédéral a souligné dans des messages successifs où il demandait aux Chambres de souscrire à des engagements financiers toujours plus importants. Rappelons, pour ne citer qu'un texte, ce qu'il affirmait dans son message du 5 mai 1961 :

«L'aide aux pays en voie de développement est une manière de travailler pour la paix. Elle est imposée par la solidarité qui doit unir tous les peuples et inspirer leurs relations. Il n'y a pas de doute qu'une interdépendance de plus en plus étroite s'établit entre eux, qu'ils sont tous soumis aux mêmes risques et aux mêmes dangers, et qu'un moyen d'écarter ceux-ci est un effort commun pour mettre les progrès de la science et de la technique au service de l'ensemble de l'humanité. Les frontières ne sont plus aujourd'hui des barrières à l'intérieur desquelles un peuple peut se replier sur lui-même. Les peuples et les hommes forment, pour la première fois peut-être dans l'histoire, une communauté de destin qui implique une responsabilité collective dans la formation du monde de demain. En aidant les pays en voie de développement, c'est aussi notre propre avenir que nous préparons.»

Depuis lors d'autres déclarations officielles à l'intention du peuple suisse, de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales ont traduit la volonté gouvernementale de poursuivre avec ténacité l'effort entrepris en l'intensifiant dans la mesure du possible. La participation active de la Suisse aux travaux de l'UNCTAD et de l'UNIDO, comme à tous les programmes d'assistance technique élaborés par l'Organisation des Nations Unies, comme aussi le renouvellement des crédits visant sous des titres divers à encourager le développement économique des pays sous-développés, en sont d'autres témoignages.

Témoignages encore modestes, comme nous l'avons déjà signalé; car la Suisse pourrait et devrait faire plus. Les crédits accordés au Service de la Coopération technique devraient être sensiblement plus élevés, de même que les contributions des personnes ou des entreprises privées. Ce n'est pas diminuer l'importance de l'œuvre qu'accomplissent des institutions comme la Fondation suisse pour l'Assistance technique, comme *Helvetas* ou comme les Eglises que d'affirmer qu'une trop large part du peuple suisse ne se sent pas concernée par cette forme de participation à l'amélioration des

relations entre nations. En fait, ceux qui portent un intérêt actif et constant à ce type d'entreprise ne constituent qu'une minorité.

* * *

C'est du même désir d'associer plus directement le peuple suisse à la vie internationale et à la lutte pour le maintien de la paix, que procède un autre courant d'opinion favorable à la création d'un « bataillon de catastrophe » ou de contingents de « casques bleus ». Ces idées, lancées par des personnalités politiques influentes, comme M. Max Petitpierre ou M. Fritz Wahlen, ont suscité sans nul doute un large écho, en particulier parmi ce qu'il est convenu d'appeler les jeunes. Elles donnaient satisfaction également à ceux qui en Suisse regardent avec autant d'admiration que de dépit les initiatives nombreuses de pays scandinaves et de cette Suède qui, quoique neutre, joue un rôle singulièrement actif au sein des Nations Unies.

Il est possible qu'après plusieurs années d'études et de recherches qui ont abouti, en particulier, à écarter la solution « casques bleus » pour des motifs politiques plus encore que financiers, nous débouchions enfin sur une formule efficace, celle de contingents mobilisables aussi bien lors de catastrophes naturelles que pour les types très variés d'opérations dans lesquelles le Comité international de la Croix-Rouge se trouve impliqué. Il ne semble pas, en effet, que les obstacles financiers soient ici insurmontables, ou plus exactement que le coût de l'organisation, de l'équipement ou de l'engagement des contingents envisagés, ne soit pas proportionné à la dimension relativement réduite des contingents à mettre sur pied. De même, l'engagement de détachements non armés permet d'éviter la contradiction qu'aurait pu représenter dans un pays en proie à des troubles la présence simultanée de Suisses exerçant des fonctions de police et d'autres Suisses venus sous le signe de la Croix-Rouge.

Mais, quelle que soit la solution à laquelle nous finirons par aboutir, il n'en est pas moins certain que nous n'atteindrons à l'efficacité que si nous sommes en mesure de recruter pour ces missions des hommes de valeur. L'obstacle principal n'est pas d'ordre financier, et ce n'est pas en donnant de l'argent, même largement, que le citoyen suisse pourra s'imaginer qu'il fournit une participation active à la lutte contre la souffrance et le besoin.

Ainsi, qu'il s'agisse d'opérations entreprises sous le signe de l'aide aux pays en voie de développement ou d'actions conduites par le Comité international de la Croix-Rouge, de la Croix-Rouge suisse ou plus directement par décision du gouvernement, nous devons pouvoir mobiliser rapidement les hommes requis pour le type d'action prévu. C'est pourquoi il me paraît nécessaire de souligner, comme je l'ai fait déjà il y a près de dix ans, que le système du volontariat ne suffit plus.

Nous devons nous orienter vers une formule – qui n'est appliquée que de cas en cas et qu'il s'agit de systématiser – établissant une équivalence entre le service militaire accompli au pays et des services d'un autre type qui se font hors de Suisse. Des actions comme celles qui se déroulent au Moyen-Orient ou au Nigeria exigent la *mobilisation* rapide de Suisses de qualité et le plus souvent d'hommes qui appartiennent à ce qu'on appelle les cadres.

C'est dans cette voie, et par l'élaboration rapide d'une solution s'appuyant sur notre système de milice, que nous trouverons des solutions nous donnant le sentiment que nous pratiquons une neutralité vraiment active, qu'en d'autres termes nous voulons *participer* à la vie du monde aux conditions de la neutralité. Cette mobilisation de Suisses à l'extérieur implique des sacrifices, elle impose également certains changements dans l'administration publique et privée qui devront mettre à disposition des hommes qu'elles sont prêtes à réintégrer au retour d'opérations qui peuvent être d'une certaine durée. Elle demande finalement un changement dans les esprits. Or, le monde anarchique dans lequel nous vivons exige de nous des décisions rapides et dans une certaine mesure radicales.

Österreich

ERNST FLORIAN WINTER

Seit 1955 sind die Politik der Zweiten Republik und die Lebensinteressen der österreichischen Nation offiziell und aufs engste mit ihrer «immerwährenden Neutralität» verquickt. Erleichterung legt sich auf die politischen Gemüter: Österreich hat wieder eine Raison d'être, eine nationale Aufgabe. Der leidvolle Übergang vom übernationalen Imperium zur nationalen Republik hat sich in der weltoffenen Formel «Neutralität» vollzogen.

Wieso kam es dazu? Welche Bedeutung konnte diese österreichische Neutralität in ihrer bisherigen Entfaltung erlangen? Welche Möglichkeiten der weiteren Entwicklung ergeben sich? Welche europäische und weltweite Rolle fällt ihr zu? Diese und ähnliche Fragen können heute ruhig gestellt werden, da das völkerrechtliche Institut «Neutralität» in Österreich nun schon erfolgreich einige Prüfungen zu bestehen hatte und die österreichische Neutralitätspolitik eine Form «sui generis» anzunehmen beginnt.