

N° 40

Politorbis

*Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera*

www.eda.admin.ch/politorbis

*Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri*

Die Schweiz als Schutzmacht

*Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)
Centre d'analyse et de prospective (CAP)
Centro d'analisi e di prospettiva (CAP)*

1 / 2006

Impressum:

EDA - Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)

DFAE - Centre d'analyse et de prospective (CAP)

Politorbis

Bundesgasse 32

3003 Bern

Phone: + 41 31 325 81 52

Fax: + 41 31 324 90 61

mailto: politorbis@eda.admin.ch

www.eda.admin.ch/politorbis

Politorbis

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

N°40 1 / 2006

<i>Avant-propos</i>	<i>François Wisard</i>	3
<i>Protecting powers in a changing world</i>	<i>Neville Wylie</i>	6
<i>Die Vertretung fremder Interessen als Ausgangspunkt für weitergehende Friedensinitiativen</i>	<i>Thomas Fischer</i>	15
<i>Kleine Schritte, langer Atem</i> <i>Handlungsspielräume und Strategien der Schutzmachttätigkeit im Zweiten Weltkrieg am Beispiel der „Fesselungsaffäre“</i>	<i>Dominique Frey</i>	33
<i>Une occasion risquée pour la diplomatie suisse</i> <i>Protection des intérêts étrangers et bons offices en Inde et au Pakistan (1971-1976)</i>	<i>Nicolas Rion</i>	44
<i>Annexe: Liste des intérêts étrangers représentés par la Suisse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale</i>	<i>Politische Direktion II</i>	53

Avant-propos

François WISARD*

Le terme de «puissance protectrice» (*Schutzmacht*) désigne un Etat chargé de représenter un autre Etat dans un Etat tiers en l'absence de relations diplomatiques directes entre ceux-ci. La protection intervient sur la base d'un mandat agréé par les trois parties. Elle porte principalement sur les ressortissants et les avoirs de l'Etat mandant. Elle peut s'exercer aussi bien en temps de guerre – une déclaration de guerre entraînant une rupture des relations diplomatiques – qu'en temps de paix où la rupture des relations diplomatiques se présente comme un moyen d'exprimer sa désapprobation envers la politique d'un autre Etat.

L'institution de la puissance protectrice est devenue bien moins familière qu'elle ne pouvait l'être il y a encore quelques décennies. On la considère comme une des formes des «bons offices», cet ensemble de mesures légales et politiques devant permettre à un tiers de réduire les tensions entre deux parties en conflit. Et assurément pas comme la plus importante de ces mesures.

Au XX^e siècle, le rôle de la Suisse en tant que puissance protectrice a été de premier plan. Durant la Seconde Guerre mondiale, la Suisse a exercé au total quelque 200 mandats de protection d'intérêts étrangers. Lorsque cette activité était la plus étendue et occupait quelque 150 personnes à Berne et un millier à l'étranger, la Suisse représentait simultanément les intérêts de 35 Etats. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse a assumé une septantaine de mandats; on en trouvera la liste en annexe. Actuellement, la

Suisse exerce quatre mandats: elle défend depuis 1961 les intérêts des Etats-Unis à Cuba, depuis 1979 les intérêts de l'Egypte en Iran, depuis 1980 les intérêts des Etats-Unis en Iran et depuis 1991 les intérêts de Cuba aux Etats-Unis.

Dans l'ensemble, le rôle joué par la Suisse en tant que puissance protectrice est assez bien connu. L'ancien secrétaire d'Etat Raymond Probst, associé de près à l'exercice de plusieurs mandats, a offert plusieurs excellents aperçus, placés souvent dans le contexte d'une étude des bons offices¹. De plus, Jean-Pierre Knellwolf y a consacré une solide étude juridique qui décortique aussi les activités de la puissance protectrice²; bien que publiée en 1985, elle conserve toute son actualité, tant il est vrai que ni l'institution de la puissance protectrice en droit international ni l'activité de la Suisse en la matière n'ont connu depuis lors de développement décisif.

Quant à la période de la Seconde Guerre mondiale, l'écrivain et journaliste suisse Werner Rings a, dans ce domaine aussi, joué

* Chef du Service historique du DFAE.

¹ En particulier: *"Good Offices" in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht, Boston, London: Nijhof 1989, 171 p. (pp. 105-143 sur la puissance protectrice); "Die Schweiz und die "guten Dienste"" in Alois Riklin, Hans Haug et Raymond Probst (Ed.), *Nouveau Manuel de la politique extérieure suisse*. Berne, Stuttgart, Vienne: Paul Haupt, 1992, 1125 p., pp. 659-676.

² Jean-Pierre Knellwolf, *Die Schutzmacht im Völkerrecht unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse*. Diss. jur. der Universität Bern, 1985, 346 S.

un rôle de pionnier en réalisant une série télévisée et un livre³ sur plusieurs activités marquantes et alors inconnues du public. L'unité administrative créée en 1939 au sein du Département politique fédéral (aujourd'hui Département fédéral des affaires étrangères) pour gérer les mandats de protection des intérêts étrangers a établi en 1946 un copieux compte rendu de ses activités; encore inaccessible pour Werner Rings, il est aujourd'hui consultable en ligne sur le site Internet des *Documents diplomatiques suisses*⁴. Il contient la liste de tous les mandats que la Suisse a exercés *de jure* ou uniquement *de facto* durant la Seconde Guerre mondiale. La liste figurant en annexe au présent numéro doit être considérée comme un complément à cette liste de 1946.

Pourquoi revenir aujourd'hui sur ce thème largement balisé et qui – il faut l'avouer – n'a plus guère d'actualité politique? L'origine de ce numéro de *Politorbis* réside dans le fait que deux études universitaires récentes y ont été consacrées, mais leur statut de mémoire de licence ne les destine pas à être connues d'un grand public. L'intérêt de ces études est double. D'une part, contrairement aux études antérieures citées plus haut, elles reposent sur une exploitation de documents d'archives et peuvent donc offrir un surcroît d'informations ainsi que de nouvelles interprétations. D'autre part, ces deux études portent sur des mandats particulièrement importants. Dans les deux cas, il s'agissait de doubles mandats, exercés chaque fois en faveur de deux puissances notables, européennes puis asiatiques: la Grande-Bretagne et l'Allemagne durant la Seconde Guerre mondiale, l'Inde et le Pakistan entre 1971 et 1976 dans le contexte de l'indépendance du Bangladesh. Importants en raison des acteurs impliqués, ces mandats

furent également importants en raison de l'étendue de leur champ d'application.

En effet, bon nombre de mandats sont exercés uniquement dans le domaine diplomatique sur la base des articles 45 et 46 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 ou du droit coutumier qu'ils ont codifiés. Mais dans les deux cas ici étudiés, la Suisse a non seulement exercé le «mandat de Vienne», mais aussi le «mandat de Genève»⁵, lequel couvre les aspects humanitaires et est exercé en faveur notamment des prisonniers de guerre. Jean-Pierre Knellwolf souligne que la Suisse n'a exercé le «mandat de Genève», en tant que puissance protectrice, qu'à trois reprises depuis 1945 (crise de Suez en 1956, conflit de Goa en 1961 et guerre indopakistanaise de 1971-1972) et que seule ce dernier mandat a pris une véritable importance. Le mémoire de licence de **Nicolas Rion** lui est consacré⁶. Quant à **Dominique Frey**, elle s'est intéressée en particulier aux prisonniers de guerre dans son étude du double mandat germano-britannique⁷.

Ces deux études universitaires dont on trouvera les principaux résultats dans les pages qui suivent ne portent donc pas sur des mandats représentatifs. Mais ces deux doubles mandats étendus ont aussi permis à la Suisse – Dominique Frey et Nicolas Rion le montrent bien – de faire, ou de tenter de faire davantage que de jouer le rôle de simple facteur entre deux gouvernements. Ce faisant, les activités de la puissance protectrice s'inscrivent dans le contexte plus général des bons offices.

³ Werner Rings, *Advokaten des Feindes. Das Abenteuer der politischen Neutralität*. Wien und Düsseldorf: Econ-Verlag, 1966, 207 S.

⁴ Ce document porte le numéro 2340 dans la base de données DoDiS (www.dodis.ch). Son rédacteur, Antonino Janner, a repris une bonne partie de ces informations dans son ouvrage, *La Puissance protectrice en droit international d'après les expériences faites par la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, 1948, 79 p.

⁵ Par référence à la Convention de Genève sur le traitement des prisonniers de guerre de 1929 et aux conventions de Genève de 1949. Les articles de ces conventions qui sont pertinents pour l'institution de la puissance protectrice et les articles 45 et 46 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques sont reproduits ci-après dans l'article de Neville Wylie.

⁶ Nicolas Rion, *La Suisse entre l'Inde et le Pakistan. Mandats de protection, bons offices et médiation, 1971-1976*. Mémoire de licence de l'Université de Fribourg (Prof. Francis Python), 2005, 194 p.

⁷ Dominique Frey, „Zwischen Briefträger und Vermittler“. *Die Schweizer Schutzmachtstätigkeit für Grossbritannien und Deutschland im Zweiten Weltkrieg*. Lizentiatsarbeit der Universität Bern (Prof. Brigitte Studer), 2004, 100 S.

C'est précisément cette articulation que **Thomas Fischer** examine de plus près dans un article qui offre un aperçu d'ensemble des activités de la Suisse en tant que puissance protectrice et qui s'attache à étudier trois cas particuliers, à savoir la crise des missiles de Cuba (1962), la crise des otages américains à Téhéran (1979-1980) et le conflit des Malouines (1982-1984). Il avait déjà rédigé des synthèses de la politique suisse des bons offices⁸ ainsi que des études de cas, notamment sur l'attitude de la Suisse dans la crise des missiles de Cuba et dans la crise des otages américains à Téhéran⁹. Grâce au dépouillement de divers fonds d'archives en Suisse et à l'étranger ainsi qu'à une solide maîtrise de la littérature secondaire, M. Fischer a largement contribué à apporter un éclairage renouvelé de l'histoire de la politique suisse des bons offices et des activités de la Suisse en tant que puissance protectrice.

Malgré son rôle de premier plan au XX^e siècle, la Suisse n'a jamais eu le monopole des

activités de puissance protectrice. La politique suisse, qui fait l'objet des trois articles présentés jusqu'ici, demandait à être replacée dans le contexte d'une présentation plus générale. Cette présentation nous est offerte par le Professeur britannique **Neville Wylie** dont les recherches actuelles portent sur l'institution de la puissance protectrice dans l'histoire. Auteur par ailleurs d'une récente étude fouillée sur les relations entre la Grande-Bretagne et la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale¹⁰, M. Wylie a su allier le fruit de ses recherches en cours à une excellente connaissance de l'histoire de la politique extérieure suisse.

De nature historique, les quatre articles qui ont été réunis invitent cependant à nous interroger sur l'avenir de l'institution de la puissance protectrice, sur ses liens avec les bons offices et sur ce que, dans cette constellation, la Suisse peut faire, et sur ce qu'elle doit faire.

⁸ Voir en particulier : "From Good Offices to an Active Policy of Peace: Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution" in Jürg Martin Gabriel and Thomas Fischer (Ed.), *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave, 2003, 214 p., pp. 74-104.

⁹ Thomas Fischer, "Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962" in *Revue suisse d'histoire*, 2001, 51/2, pp. 218-223; Thomas Fischer, *Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979-1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH, 2004, 204 p.

¹⁰ Neville Wylie, *Britain, Switzerland and the Second World War*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 394 p.

Protecting powers in a changing world

Neville WYLIE¹¹

This article traces the evolution of the role of protecting powers in international politics over the modern era. Focusing on 'peacetime' and 'wartime' protection, it shows how state experiences and developments in the area of international humanitarian law interacted to change the scope and function of protecting powers during this period. It concludes by suggesting that while peacetime protection remains 'in vogue', the declining use of protecting powers in periods of armed conflicts, which began shortly after the signing of the 1949 Geneva Convention, is regrettably likely to continue in the foreseeable future.

Protecting powers have a long and venerable history in international relations. Switzerland has been at the forefront of this development: its impressive record in the field has been one of the distinguishing features of Swiss foreign policy over the past two centuries and has made Berne the protecting power of first choice for many countries. Switzerland is however by no means the only state which has contributed to the development of the institution of protecting powers: other states, notably the United States, have been equally important in this regard. Two distinct forms of 'protecting power' have emerged in the modern era – peacetime and wartime protecting powers – and while there is considerable overlap between both forms, it is convenient to discuss the two separately.

Peacetime protecting powers

While antecedents can be found in the ancient world, the practice of third parties providing assistance to foreign nationals first became widespread over the course of the 16th century. Since then the peacetime provision of protection power services can be said to have gone through four distinct phases.

(1) The first phase, stretching from the early 16th to mid-17th century, was characterised by the defining role played by religion in the conduct of international relations and the way protection was extended to foreign interests. The decision to offer protection during this period was based primarily on religious considerations, and took its clearest form in the Ottoman Empire, where French diplomats in particular displayed a noticeable willingness to act on behalf of their co-religionists whenever disputes with the local authorities emerged.

(2) Religion's decline as the principal motivating force in international politics (a process traditionally associated with the signing of the Treaty of Westphalia in 1648) saw no let up in the use of third party protection. For while the emergent concept of state sovereignty weakened the unifying impulses of the Catholic Church and the Holy Roman Empire, Europe's heightened exposure to the non-European world at this time led to a sharpening in the distinction between what Europeans saw as the 'civilised' and 'uncivilised' worlds, and promoted within Europe a

¹¹ Associate professor at the School of Politics & International Relations, University of Nottingham.

sense of belonging to a single state system. The demands for protection also grew, as the expansion of Europe's commercial interests across the globe outstripped the capacity of national diplomatic and consular services to meet the needs of the increasingly far-flung European Diaspora. As a consequence, by the mid-19th century European businessmen, particularly in the Levant and Latin America, routinely called upon the good offices of friendly foreign consuls whenever their own diplomatic or consular services were unable to assist. In the main, the duties of peacetime protecting powers remained limited, and were considered a natural part of the conduct of diplomatic relations between friendly states. States usually concluded formal agreements over protection, but in some instances, individuals were allowed to decide for themselves who best to defend their interests in any given circumstance.

(3) The tasks of peacetime protection became noticeably more burdensome after 1917 when the emergence of competing ideologies sharpened international divisions and encouraged the use of state recognition, or non-recognition, as a political weapon. While states had withheld or severed diplomatic relations with their rivals in the 19th century, both the frequency and duration of diplomatic breaks increased markedly after 1917. The longest cases of non-recognition after 1830 lasted a mere three years. By contrast, after 1917 diplomatic recognition was routinely withheld from states espousing different ideological beliefs, and in some cases, notably the Soviet Union after 1917 and the Peoples' Republic of China after 1949, non-recognition could last several decades.

From 1917 then, the differences between peacetime and wartime protection became increasingly blurred. Securing permission from the host state remained the sine qua non of any protecting power activity, but the need to maintain the distinction between the interests of the protected state and those of the protecting power became both more significant and harder to achieve. Confusing the message with the messenger was an increasingly common occupational hazard for third

party intermediaries after this date. The problem was exacerbated by the tendency of states to entrust their interests only to states belonging to their own ideological camp. Even avowedly 'neutral' choices, such as Spanish protection of the interests of the Dominican Republic in the United States in 1960, were not immune from the danger of being labelled 'guilty by association'. Moreover, since protecting powers operated in a more politicised environment, their successes and failures inevitably attracted greater publicity than had been the case hitherto. This was a problem that Switzerland encountered in particularly acute form after it assumed the arduous task of protecting U.S. interests in Cuba in 1961.

The attitude of the United States towards peacetime protection reflects the politicised nature of protecting power work at this time. Washington had in fact already developed something of a reputation as a protecting power before this date; justifying the extension of 'good offices' over the 19th by reference to its 'good neighbour' policy towards the South American republics, its continued commitment to the Monroe doctrine and, implicitly at least, by its growing desire for regional supremacy over the latter half of the century. The distinctly political flavour to Washington's protection activities continued in the 1930s and 1940s, when US embassies extended assistance to Latin American nationals caught in war torn Europe, but gained renewed momentum after 1945, when protecting power mandates were seen as a convenient vehicle for projecting US prestige and promoting its informal influence across the globe. By 1948, Washington shouldered no fewer than thirty mandates, covering a range of different consular services.

(4) Although there is considerable overlap with the previous period, a useful distinction can be drawn between the form of peacetime protecting power work in the 'age of ideologies' after 1917, and the form which emerged out of state practice in the developing world during the 1950s and '60s. It was inevitable that the arrival of new states, with little historical, political or philosophical attachment

to the traditional norms of diplomatic practice would question the accepted practices of third party protection, as they had evolved over the previous centuries. Protecting powers operating in the developing world frequently found it hard to persuade their host governments to provide them with the necessary facilities and protection required if they were to fulfil their tasks. It was above all the

experience of protecting foreign interests in the developing world that prompted international efforts to clarify the responsibilities of host states towards protecting powers in their jurisdiction and justified the inclusion of articles 45 and 46, dealing with third party protection, in the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations.

Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961

Article 45

If diplomatic relations are broken off between two States, or if a mission is permanently or temporarily recalled:

- a) the receiving State must, even in case of armed conflict, respect and protect the premises of the mission, together with its property and archives;
- b) the sending State may entrust the custody of the premises of the mission, together with its property and archives, to a third State acceptable to the receiving State;
- c) the sending State may entrust the protection of its interests and those of its nationals to a third State acceptable to the receiving State.

Article 46

A sending State may with the prior consent of a receiving State, and at the request of a third State not represented in the receiving State, undertake the temporary protection of the interests of the third State and of its nationals.

If state practice in the developing world had been detrimental to the status of protecting powers, it also, paradoxically, led to an important refinement in the way protecting powers extended assistance to foreign nationals. From the early 1960s, third world states began routinely to suspend diplomatic relations for symbolic purposes – for reasons of prestige, or out of solidarity for neighbouring or friendly states who had been the victim of foreign aggression. Britain's 'lacklustre' attitude towards Ian Smith's unilateral declaration of independence in Rhodesia in 1965, and West Germany's recognition of Israel the same year, resulted in the expulsion of British and German diplomats from across Africa and the Arab world. The practice was repeated in the wake of the Six Day War in 1967 and the Yom Kippur War six years later. What distinguished these events was the implicit desire of those involved to limit the practical implications of the severance of formal diplomatic relations. In the circumstances, host governments were frequently

persuaded to agree to the opening of 'interest sections', staffed by diplomats from the 'hostile' state, but housed, and effectively protected, by the embassy of an officially accredited protecting power.

The development of 'interest sections' has proved remarkably successful. Half of the states which broke relations with Britain between 1965 and 1993 opened special interests sections in London following the severance of diplomatic relations, and since 1982, no state has failed to take advantage of this procedure. Despite the obvious benefits of 'interest sections' to all concerned, there are clear limitations to their use. Firstly, the nature of the interest section – its size, staffing and competencies – rests with the host government. When relations were severed with Argentina and Libya in 1982 and 1984 respectively, Britain's embassies in Buenos Aires and Tripoli, both about twenty strong, were replaced by interest sections with a staff of only two diplomats. Secondly, the existence of 'interest

sections' can cause difficulties for the protecting powers. For while 'interest sections' clearly relieve the protecting power of many of its onerous tasks, limit the danger of the protecting power's own interests being compromised by its involvement with a 'hostile' power, and ultimately allow for a wider range of diplomatic and consular services than would otherwise be possible, the protecting power is ultimately required to take responsibility for the activities of the 'interests section' without having direct authority over the foreign diplomats employed in it. When interest sections were first trialled in the 1960s, London and Bonn both had 'a difficult time' negotiating suitable arrangements for their interest sections in the Swiss embassy in Algeria, over the use of pouches, codes and transmitters.¹²

Wartime Protecting Powers

The use of protecting powers in wartime is of rather newer vintage than the peacetime variant. Belligerent governments began regularly employing protecting powers in wartime during the course of the 19th century, as a direct response to the increasingly widespread expulsion of enemy consuls – and sometimes enemy civilians – from belligerent territories after the outbreak of hostilities. The Crimean War (1854-56) was the last war in which enemy aliens benefited from safe-conduct passes and protection without the need for third party assistance. By 1870 protecting powers became, in the words of one scholar, 'routinely and consistently indispensable for coping with the underachievement in the levels of civilised and competent administration according to international law and the principles of humanity'.¹³

Initially responsible for providing guardianship over the diplomatic premises and ar-

chives, protecting powers saw a dramatic expansion of their responsibilities after 1870. Paradoxically, some of the most significant developments arose out of the actions of individual diplomats, who, in response to specific circumstances, found themselves exceeding their official instructions and taking the work of protecting powers into new areas. Perhaps the most notable example of this has been E. B. Washburne, U.S. minister in France during the Franco-Prussian War, the siege of Paris and the commune that followed. Washburne acted as a 'go-between' for the two belligerent camps, and sought to ensure that German civilians in France were accorded proper treatment: permitted to depart the country safely when required, but above all protected from arbitrary attacks or detention. James Gerard, American ambassador in Berlin, played a decisive role in extending the protecting power's remit to include prisoners of war (POW). From early 1915, American reports on POW camps became a key element in ensuring British and German compliance with their obligations towards POWs under the 1907 Hague conventions. Such was the success of this procedure that by the end of the war, there was unanimous agreement on the need to integrate protecting powers fully into state practice. 'By no other process', wrote one commentator after the war, 'can inhumane treatment in any form on the part of a captor be so readily detected, or so fairly estimated'.¹⁴

Although most states acknowledged the importance of protecting powers to humanitarian diplomacy by 1918, there remained considerable debate over how far humanitarian issues should be allowed to encroach on military affairs. Those who embraced the liberal belief that saw prisoners of war as more deserving of protection than other categories of war victims were, on the whole, inclined to accept restrictions on their military freedoms. Those like the Japanese, for whom the act of surrendering, even in the 1920s, was increasingly seen in a treasonable light, were

¹² U.S. Embassy, Algeria, to State Department, Washington, 7 June 1967. United States National Archive and Records Administration. College Park, Maryland. RG59 Pol 17 1967-1969.

¹³ Charles Henn, *The origins and early development of the idea of protecting powers* PhD Thesis. University of Cambridge, 1986, p. 307.

¹⁴ Charles Cheney Hyde, *International Law. Chiefly as interpreted and applied by the United States* volume 2 (Boston: Little Brown & Co., 1922), p. 340.

not. Such differences were clearly in evidence at the Geneva conference of 1929, when the Japanese and Balkan delegations objected to protecting powers being allowed to visit POW camps wherever they were found and conduct interviews with the prisoners in private. These important rights were both only passed by a single vote, and were made the subject of reservations by several delegations on signing the POW convention. Neverthe-

less, despite these difficulties, the POW convention of 1929 marked a major step-forward in the evolution of wartime protection. It confirmed protecting powers as principal actors in humanitarian diplomacy: with responsibilities outlined in eleven of the ninety-seven articles of the convention. For the very first time protecting power activities were placed on a firm legal basis.

Convention relative to the Treatment of Prisoners of War. Geneva, 27 July 1929

Article 86

The High Contracting Parties recognize that a guarantee of the regular application of the present Convention will be found in the possibility of collaboration between the protecting Powers charged with the protection of the interests of the belligerents; in this connexion, the protecting Powers may, apart from their diplomatic personnel, appoint delegates from among their own nationals or the nationals of other neutral Powers. The appointment of these delegates shall be subject to the approval of the belligerent with whom they are to carry out their mission.

The representatives of the protecting Power or their recognized delegates shall be authorized to proceed to any place, without exception, where prisoners of war are interned. They shall have access to all premises occupied by prisoners and may hold conversation with prisoners, as a general rule without witnesses, either personally or through the intermediary of interpreters.

Belligerents shall facilitate as much as possible the task of the representatives or recognized delegates of the protecting Power. The military authorities shall be informed of their visits.

Belligerents may mutually agree to allow persons of the prisoners own nationality to participate in the tours of inspection.

Article 87

In the event of dispute between the belligerents regarding the application of the provisions of the present Convention, the protecting Powers shall, as far as possible, lend their good offices with the object of settling the dispute.

To this end, each of the protecting Powers may, for instance, propose to the belligerents concerned that a conference of representatives of the latter should be held, on suitably chosen neutral territory. The belligerents shall be required to give effect to proposals made to them with this object. The protecting Power may, if necessary, submit for the approval of the Powers in dispute the name of a person belonging to a neutral Power or nominated by the International Red Cross Committee, who shall be invited to take part in this conference.

The clear locus standi provided by the POW convention was critical to the successes of protecting powers after 1939. The 2nd world war was in many respects the apogee of protecting power activity. More states benefited from third party state protection than in any other conflict. Moreover, where states were prepared to admit the involvement of protecting powers, they showed themselves willing to meet most of their obligations towards them, most of the time. Of 31 protests submitted by the British government to the German Foreign Ministry regarding German

breaches of the POW convention between January and November 1941, only five received unsatisfactory replies.¹⁵ As Dominique Frey's contribution to this issue shows, the Swiss government was highly successful in capitalising on its unique position in representing both sides to the conflict simultaneously. Even after the onset of the German-Soviet war in 1941, senior German officials still

¹⁵ Sir Harold Satow (head, Foreign Office, Prisoners of War Department) to J. R. Bingham (War Office, Prisoners of War Department) 6 Nov. 1941. The National Archive, United Kingdom. FO916/15.

acted, almost instinctively, as though the POW convention and its guardian angels, the protecting powers, were an immutable part of the political and strategic landscape. When the British and German governments descended into a round of reprisals over the shackling of prisoners in the autumn of 1942, the head of the German Allgemeines Wehrmachtamt, General Alfred Jodl took it as axiomatic that the crisis would be resolved through the channels of the protecting power. 'Es sei vor auszusehen, dass sich nach einiger Zeit in der einen oder anderen Form die Schutzmacht einschalten wird, um eine Lösung für diesen Repressalienkrieg zu finden'.¹⁶

Nevertheless the war proved a mixed blessing for the institution of protecting powers. For one thing, the conflict signalled a major retreat from the humanitarian standards that had existed in earlier conflicts; a process that led inevitably to an erosion of the foundations upon which all third party intervention had hitherto relied. Berlin steadfastly refused to acknowledge the right of subjugated states, or the Soviet Union, to appoint protecting powers to intercede on their behalf in the German Reich and occupied territories. The vast majority of POWs, both in Europe and the Far East lived, and died, without a protecting power being able to intercede on their behalf. Secondly, while military interests continued, as before, to impinge on the freedom of protecting powers, it was the belligerents' ideological and political beliefs that ultimately proved most detrimental to the humanitarian ambitions of the protecting powers. Finally, and perhaps most significantly, the Soviet Union, which was not a party to the Geneva Convention, and fought Nazism to a standstill without the benefit of third party assistance, developed a profound distrust towards all those, states and non-states alike, who sought to intercede between the belligerents on the grounds of humanity, impartiality and neutrality. For the Soviets, such claims merely helped states to justify their

continued appeasement of Germany and allowed the International Committee of the Red Cross' to remain silent in the face of Nazi atrocities.

These problems were not slow in making their influence felt after the war. While most states were willing to embrace third party assistance, Moscow's reluctance to countenance the presence of neutral protecting powers in the Soviet Union, especially if they were to enjoy far-reaching powers to act on behalf of POWs, proved a major stumbling block when the status of protecting powers came up for discussion at the 1949 Geneva conference. It also became clear that Moscow was unwilling to allow states to nominate agencies to protect the prisoners in their custody, without obtaining the prior consent of the prisoners' own government. The possibility that Moscow's reservations over the future role of protecting powers might compromise the whole the operation of the 1949 POW convention – by refusing to accept either a protecting power or humanitarian organisation to care for POWs – naturally exercised the thoughts and imagination of the western powers. Nevertheless discussions over the real nature of Soviet intentions were quickly overtaken by events in Asia in June 1950. The outbreak of the Korean War forced the U.S., and many of its allies, to reconsider their attitude towards the four Geneva conventions signed the previous year.¹⁷ More worryingly, the war revealed how easily the fate of POWs could become politicised, and demonstrated the speed with which western commitment to active third party intervention could evaporate under the corrosive influence of ideological beliefs. So long as both sides regarded captured enemy personnel as political refugees rather than POWs, to be indoctrinated into the glories of communism or capitalism, the presence of conscientious protecting powers, even if they could be found, was not entirely welcome.

¹⁶ Memo. by Ritter, 9 Oct. 1942. Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlin. Büro des Staatssekretärs. R29824. Fiche 1490.

¹⁷ The conventions were submitted to the US senate in April 1951, but discussion was suspended, at State Department behest, on account of the Korean War, and the conventions were only finally ratified in August 1955.

Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, 12 August 1949

Article 8

The present Convention shall be applied with the cooperation and under the scrutiny of the Protecting Powers whose duty it is to safeguard the interests of the Parties to the conflict. For this purpose, the Protecting Powers may appoint, apart from their diplomatic or consular staff, delegates from amongst their own nationals or the nationals of other neutral Powers. The said delegates shall be subject to the approval of the Power with which they are to carry out their duties.

The Parties to the conflict shall facilitate to the greatest extent possible the task of the representatives or delegates of the Protecting Powers.

The representatives or delegates of the Protecting Powers shall not in any case exceed their mission under the present Convention. They shall, in particular, take account of the imperative necessities of security of the State wherein they carry out their duties.

Article 9

The provisions of the present Convention constitute no obstacle to the humanitarian activities which the International Committee of the Red Cross or any other impartial humanitarian organization may, subject to the consent of the Parties to the conflict concerned, undertake for the protection of prisoners of war and for their relief.

Article 10

The High Contracting Parties may at any time agree to entrust to an organization which offers all guarantees of impartiality and efficacy the duties incumbent on the Protecting Powers by virtue of the present Convention.

When prisoners of war do not benefit or cease to benefit, no matter for what reason, by the activities of a Protecting Power or of an organization provided for in the first paragraph above, the Detaining Power shall request a neutral State, or such an organization, to undertake the functions performed under the present Convention by a Protecting Power designated by the Parties to a conflict.

If protection cannot be arranged accordingly, the Detaining Power shall request or shall accept, subject to the provisions of this Article, the offer of the services of a humanitarian organization, such as the International Committee of the Red Cross, to assume the humanitarian functions performed by Protecting Powers under the present Convention.

Any neutral Power or any organization invited by the Power concerned or offering itself for these purposes, shall be required to act with a sense of responsibility towards the Party to the conflict on which persons protected by the present Convention depend, and shall be required to furnish sufficient assurances that it is in a position to undertake the appropriate functions and to discharge them impartially.

No derogation from the preceding provisions shall be made by special agreements between Powers one of which is restricted, even temporarily, in its freedom to negotiate with the other Power or its allies by reason of military events, more particularly where the whole, or a substantial part, of the territory of the said Power is occupied.

Whenever in the present Convention mention is made of a Protecting Power, such mention applies to substitute organizations in the sense of the present Article.

If suspicion over the value of protecting powers dented enthusiasm for their services during and after the Korean war, their demise was hastened by the rash of 'bush fire' civil wars that broke out after 1949; conflicts in which the neat definitions and statist assumptions of the POW conventions had little resonance or relevance. Non-international armed conflicts, frequently asymmetrical in nature, and where key distinctions, such as combatant and non-combatant status, were so blurred as to be almost meaningless, ultimately left little scope for the reciprocal intervention of protecting powers as envisaged in the conventions, or practiced in earlier wars. It was this, more than the experience in Korea, that forced the wartime protecting power to relinquish its responsibilities to what the 1949 POW convention had considered the 'humanitarian of last resort': the International Committee of the Red Cross (ICRC). The ICRC, which had, since the Great War, played second fiddle to protecting powers over POWs, and which only secured a mention in the 1949 POW convention in the teeth of Soviet opposition, emerged as the most appropriate body to 'assume the humanitarian functions performed by protecting powers', in the latter's absence. As a non-governmental organisation, the ICRC has obvious difficulties in meeting the political and diplomatic functions of traditional wartime protecting powers. It has however found it possible to fulfil most of the humanitarian duties associated with protecting powers under the 1949 convention. While its record is regrettably a mixed one, its status has enabled it to secure a presence in civil wars and sub-state conflicts, in which state authorities would, for political reasons, object to the accreditation of traditional protecting powers for their insurgent or successionist opponents.

With a mind to the history of the last fifty years, it is difficult not to agree with Geoffrey Best's depressing conclusion, when he writes of the 'near total uselessness' of the wartime protecting power to fulfil the humanitarian tasks as envisaged in the 1949 POW conven-

tion.¹⁸ Indeed, on only four occasions since the signing of the convention, have protecting powers been accredited to both parties to an armed conflict: the Suez crisis of 1956, the war in Goa in 1961, the Indo-Pakistan war of 1970/71,¹⁹ and finally the Falklands-Malvinas conflict of 1982. The possibility that wartime protecting powers might return to prominence after the end of the Cold War, a possibility furthered by the impetus given to multilateralism and international law in the New World Order unveiled by George Bush senior in 1991, has regrettably not come to pass. Indeed, the return to a form of 'ideological' politics in the aftermath of the 9/11 attacks and the emergent 'war on terror' is likely to delay further the reappearance of wartime protecting powers in international politics. Tellingly, no efforts appear to have been made to employ protecting powers in the recent wars in Afghanistan or Iraq. While states look set to continue to adopt protecting powers – and the variant of 'interest sections', which they permit – to defend their interests after the severance of diplomatic relations, there is, sadly little reason to predict a halt to the slow demise of the wartime protecting power in the coming years.

Selective English language Bibliography

- G. R. Berridge, *Talking to the Enemy. How States without 'Diplomatic Relations' Communicate* (Basingstoke, 1994)
- Geoffrey Best, *War & Law since 1945* (Oxford, 1994)
- W. M. Franklin, *Protection of Foreign Interests. A Study of Diplomatic and Consular Practice* (New York, 1969/1947)
- Charles Henn, *The origins and early development of the idea of protecting powers* (PhD Thesis. University of Cambridge, 1986)
- James W Gerrard, *My Four Years in Germany* (New York, 1917)
- David D. Newsom (ed.), *Diplomacy under a Foreign Flag. When Nations Break Relations* (New York, 1990)

¹⁸ Geoffrey Best, *War & Law since 1945* (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 371.

¹⁹ See the contribution of Nicolas Rion in this issue.

M. J. Peterson, *Recognition of Governments. Legal Doctrine and State Practice 1815-1995* (Basingstoke, 1997)

E. B. Washburne, *Recollections of a Minister to France, 1869-1877, 2 Vols.* (London, 1887)
Neville Wylie, *Britain, Switzerland and the Second World War* (Oxford, 2003)

Die Vertretung fremder Interessen als Ausgangspunkt für weitergehende Friedensinitiativen

Thomas FISCHER*

Eignet sich die Vertretung fremder Interessen für andere Staaten als Basis für weitergehende Friedensinitiativen der Schweiz in internationalen Krisen und Konflikten? Auf den ersten Blick scheinen die spezielle Kenntnislage des Konfliktes und das Vertrauensverhältnis der Schutzmacht zu beiden Seiten einen solchen Schluss nahe zu legen. Der Autor des folgenden Beitrages argumentiert jedoch anhand von historischen Beispielen aus dem Kalten Krieg (Kuba, Iran, Falkland), dass der Versuch, aus einer Schutzmachttätigkeit heraus weitergehende Vermittlungsaktivitäten zu entwickeln, mit wesentlichen Risiken behaftet ist. Die Entstehung eines Interessenkonflikts ist wahrscheinlich, und es droht – im Falle eines Scheiterns der Vermittlung – die Gefahr einer negativen Rückwirkung auf die ursprüngliche Aufgabe der Interessenvertretung.

Einführung

Die Vertretung fremder Interessen kann im Kontext schweizerischer Aussenpolitik nicht isoliert betrachtet werden, ist sie doch nur ein Aspekt der Politik der „Guten Dienste“, die generell auf einen Beitrag der Schweiz zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen anderen Staaten abzielt. Während der Zeit des Kalten Krieges bildeten die Schutzmandate denn auch verschiedentlich Ausgangspunkt für weitergehende Friedensinitiativen der Schweiz. Im nachfolgenden Beitrag soll das Instrument der Vertretung fremder Interessen ins Gesamtkonzept der schweizerischen Guten Dienste eingeordnet werden. Anhand von Beispielen werden sodann die Möglichkeiten und Grenzen der Schweiz analysiert, im Kalten Krieg aus einer Schutzmachttätigkeit heraus weitergehende Beiträge zur friedlichen Streitbeilegung zu leisten. Bei den Fallbeispielen handelt es sich um die Kuba-Krise 1962, die Iran-Geiselnkrise 1979-81 und die Folgen des Falkland-Konflikts 1982-84.

Wenn wir von den Guten Diensten der Schweiz sprechen, müssen wir zuerst zwischen einer klassisch völkerrechtlichen und einer weitergefassten politischen Begriffsdefinition unterscheiden: In seiner ursprünglichen völkerrechtlichen Definition bezeichnet der Begriff der Guten Dienste gemäss den Haager Friedenskonventionen von 1907 ausschliesslich jene Massnahmen, welche eine Drittpartei (ein Staat, eine internationale Organisation oder auch eine Einzelperson) ergreift, um zwei im Streit auseinandergefallene Staaten wieder an einen gemeinsamen Verhandlungstisch zu bringen, ohne dass dabei die Drittpartei an den eigentlichen Gesprächen teilnimmt.²⁰

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Österreichisches Institut für Internationale Politik (OIIP), Wien.

²⁰ Die Haager Konvention über die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle von 1907 statuiert dabei explizit das Recht einer Drittpartei, den Streitparteien ihre Guten Dienste oder Vermittlung anzubieten (Art. 3, Para. 2), und dass ein solches Angebot unter keinen Umständen als ein unfreundlicher Akt betrachtet werden darf (Art. 3, Para. 3).

Während des Kalten Krieges wurde der Begriff der Guten Dienste in der Schweiz allerdings wesentlich weiter gefasst: In einem allgemeinen politischen Sinne bezeichnete er sämtliche Massnahmen und Initiativen, welche eine internationale Organisation, ein Staat, dessen Behörden oder einzelne seiner Bürger mit dem Ziel ergreifen, zu einer friedlichen Lösung eines Konfliktes zwischen anderen Staaten beizutragen.²¹ Neben dem Institut der Schutzmacht und den Guten Diensten im klassischen (völkerrechtlichen) Sinn schliesst diese erweiterte Begriffsdefinition auch die Mittel der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, den Vergleich, resp. die Vermittlung, sowie die Übernahme internationaler Mandate mit ein. Die Beherbergung internationaler Friedenskonferenzen auf schweizerischem Territorium kann ebenfalls als klassischer Guter Dienst im Sinne der Herbeiführung und Erleichterung von Verhandlungen zwischen den Streitparteien bezeichnet werden.²²

Während sich die Drittpartei bei der Ausübung eines Schutzmachtmandates und den klassischen Guten Diensten im engeren Sinne allein auf die Herbeiführung von direkten Gesprächen – respektive auf seine Briefträgerfunktion zwischen den Konfliktparteien – beschränkt und inhaltlich keine Stellung zum Konflikt bezieht, sieht es bei den übrigen Verfahren anders aus. Hier versucht die Drittpartei durch ein aktives Agenda-setting und mitunter durch konkrete Lösungsvorschläge zur Konfliktbeilegung bei-

zutragen. Die Verwirklichung dieser Vorschläge setzt allerdings immer die Bereitschaft und das Einverständnis aller Streitparteien voraus, überhaupt darauf einzugehen. Eine rechtliche Verbindlichkeit erlangen einzig die Urteile der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, und dies auch nur im Falle, dass sich die Streitparteien vorgängig dieser Gerichtsbarkeit unterworfen haben.²³

Ein Schiedsspruch oder ein Urteil eines internationalen Gerichtshofes ist ein rein juristisches Mittel, um eine genau umgrenzte Streitfrage zu lösen – zum Beispiel Unklarheiten bezüglich eines Grenzverlaufes. Dagegen ist ein Konflikt politischen Charakters meist umfassender und komplexer und verlangt deshalb normalerweise eine der differenzierteren, da flexibler einsetzbaren Prozeduren der diplomatischen Streitbeilegung. Die Übergänge vom einen Verfahren zum anderen sind dabei in der Praxis oft fliessend. Dies gilt insbesondere auch für die Schutzmachtstätigkeit.

In der Theorie tritt der mit der Interessenwahrung beauftragte Drittstaat nie im eigenen Namen auf, sondern handelt ausschliesslich als (freiwilliger) Vertreter seines Mandatgebers vor Ort, übt also im Prinzip keine eigentliche Vermittlungsfunktion aus. Entweder erfüllt die Schutzmacht Aufträge des vertretenen Staates oder sie kommt dabei Pflichten nach, die ihr die völkerrechtlichen Kollektivverträge, denen Sende-, Empfangs- und Schutzstaat beigetreten sind, sowie das Völkergewohnheitsrecht auferlegen.²⁴ Trotz-

²¹ Definition nach: Konrad Stamm. *Die guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*. Bern: Herbert Lang, 1974. S. 5.

²² Für einen Überblick über die Politik der Guten Dienste der Schweiz seit dem 2. Weltkrieg siehe: Thomas Fischer. *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 37. ETH Zürich: Zentrum für Internationale Studien, Dezember 2002 (http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/incoll/incoll_707.pdf). Eine leicht erweiterte Fassung dieses Beitrages ist erschienen unter dem Titel: „From Good Offices to an Active Policy of Peace: Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution.“ In: Jürg Martin Gabriel und Thomas Fischer (Hg.). *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*. Houndmills/ Basingstoke: Palgrave, 2003. S. 74-104.

²³ Seit 1907 besteht ein ständiger Schiedsgerichtshof in Den Haag, der automatisch für alle zwischenstaatlichen Streitfälle zuständig ist, sofern nicht zwischen den Parteien über die Einsetzung eines besonderen Schiedsgerichts Einverständnis besteht (Art. 41 und 42 des Haager Abkommens von 1907).

²⁴ Das Institut der Schutzmacht erfuhr erst nach dem Zweiten Weltkrieg eine völkerrechtliche Kodifikation in den Wiener Übereinkommen von 1961 über die diplomatischen Beziehungen (Art. 45 und 46), sowie von 1963 über die konsularischen Beziehungen (Art. 8). Gemäss diesen Übereinkommen hat beim Abbruch der diplomatischen Beziehungen jeder von der Gegenseite anerkannte Staat (Sendestaat) grundsätzlich das Recht, seine Interessen durch einen dritten Staat wahrnehmen zu lassen. Die Bezeichnung dieser Schutzmacht bedarf jedoch, neben deren eigenem Einverständnis, auch der Zu-

dem sind in der Praxis gerade für die Zeit des Kalten Krieges verschiedene Fälle belegt, wo die durch die Schutzmachtstätigkeit bestehenden Kontakte auch zu weitergehenden Initiativen im Sinne der friedlichen Konfliktbeilegung genutzt wurden.

Die Schweiz kennt eine lange Tradition als Schutzmacht für andere Staaten in internationalen Konflikten. Die Aufgabe der Schutzmacht besteht darin, zwischen zwei Staaten, die sich in in einem bewaffneten Konflikt befinden oder aus einem sonstigen Grund die diplomatischen Beziehungen untereinander abgebrochen haben, bis zum Ende der Feindseligkeiten oder bis zur Wiederaufnahme direkter diplomatischer Beziehungen ein unerlässliches Minimum an gegenseitigen Kontakten aufrechtzuerhalten und den Schutz der Angehörigen des nicht vertretenen Staates vor Ort wahrzunehmen.

Der Grossteil der Reputation der Schweiz für die Wahrnehmung dieser Aufgabe stammt aus der Zeit der beiden Weltkriege. Im Ersten Weltkrieg vertrat die Schweiz insgesamt 18 Staaten mit 36 verschiedenen Mandaten. Auf dem Höhepunkt des Zweiten Weltkrieges repräsentierte die Schweiz die diplomatischen Interessen von 35 Staaten mit einer Gesamtzahl von weit über 200 Einzelmandaten. Im Kalten Krieg²⁵ schwankten die Werte zwischen 4 (1948) und 24 Mandaten (1973). Der Ursprung der schweizerischen Politik der Vertretung fremder Interessen geht allerdings noch weiter zurück, auf die Zeit des deutsch-französischen Krieges von 1870/71. Neben dem humanitären Engagement für die Kriegsoffer bot die Schweiz in diesem Konflikt erstmals auch anderen Staaten ihre Dienste als diplomatische Schutzmacht an. Mit der Ausübung der Interessenvertretung für das Königreich Bayern und das Grossherzogtum Baden in Frankreich²⁶ legte die

stimmung jenes Staates, bei dem die Interessen des vertretenen Staates übernommen werden (Empfangsstaat).

²⁵ Im Anhang befindet sich eine vollständige Liste der Mandaten, die die Schweiz nach 1945 wahrgenommen hat.

²⁶ Dabei trat die Schweiz allerdings nicht als alleinige Vertreterin der Interessen deutscher Fürstentümer in Frankreich auf. Der Norddeutsche Bund, Sachsen und Hessen liessen sich durch die USA in Paris ver-

Schweiz das Fundament ihrer späteren Berufung für die Wahrnehmung dieser Aufgabe in den beiden Weltkriegen und im Kalten Krieg.

Die Zahl der Schutzmachtmandate der Schweiz stieg grundsätzlich immer dann an, wenn es zu internationalen Kriegen und Krisen kam. Dies zeigt sich besonders deutlich anhand der Zahlen für den Kalten Krieg. Ein erster sprunghafter Anstieg war im Zusammenhang mit der Krise um die Verstaatlichung des iranischen Öls von 1952/53 festzustellen (von 5 auf 10 Mandate im Jahr 1952), eine ähnliche Entwicklung hatte die Suezkrise von 1956 zur Folge (von 5 auf 17 im Jahr 1956). Auch nach der Revolution Fidel Castros auf Kuba und dem Bruch der diplomatischen Beziehungen zu den USA im Jahr 1961 nahm die Zahl innerhalb eines Jahres von 9 auf 14 zu. Höhepunkte bezüglich der Anzahl schweizerischer Schutzmachtmandate im Kalten Krieg waren die Perioden nach dem dritten und vierten israelisch-arabischen Krieg im Nahen Osten: Nach dem Sechstagekrieg von 1967 betrug die Zahl der Mandate 22, nach dem Yom-Kippur-Krieg von 1973 gar 24. Nach einer vorübergehenden Abnahme Mitte der siebziger Jahre gab es anfangs der 80er zum letzten Mal einen markanten Anstieg der Schweizer Schutzmachtmandate. Damals war eine ganze Reihe von internationalen Konflikten die Ursache für diese Entwicklung: Die islamische Revolution im Iran, der Krieg zwischen Iran und Irak sowie der Falkland-Krieg von 1982. Mit 19 Mandaten war die Zahl 1984 wieder fast so hoch wie zu Beginn der siebziger Jahre.²⁷

treten, während Württemberg Russland zu seiner Schutzmacht bestimmte.

²⁷ Wie Trachsler zurecht anmerkt, wäre es trotz diesen Zahlen falsch, von einem Quasi-Monopol der Schweiz bei der Ausübung von Schutzmachtmandaten während des Kalten Krieges zu sprechen. Vor allem Schweden, Österreich, die Niederlande und Polen nahmen in diesem Zeitraum ebenfalls in substantiellem Ausmass Schutzmachtaufgaben für die internationale Staatenwelt wahr. Daniel Trachsler, „Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven.“ In: Andreas Wenger (Hg.). *Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, 2004. S. 47-49 (http://cms.isn.ch/public/docs/doc_6798_290_de.pdf). S. 39-42.

Heute ist die Zahl der Fälle diplomatischer Interessenvertretungen klar rückläufig. Hatte die Schweiz 1990 noch 10 Schutzmandate inne, vertritt sie aktuell nur noch 3 Staaten mit 4 Mandaten in anderen Nationen – die USA im Iran und auf Kuba, Kuba in den USA und den Iran in Ägypten. Die Gründe für diese abnehmende Tendenz sind vielfach: Zum einen hatte das Ende des Kalten Krieges dazu geführt, dass viele vormals zerstrittene Staaten ihre diplomatischen Beziehungen zueinander normalisierten. Zum anderen haben die innerstaatlichen Konflikte seither stark zugenommen, eine Konfliktform, bei der das Instrument der Interessenvertretung nicht zum Zuge kommt. Überdies stellen wir bei den Schutzmandaten in jüngster Zeit fest, dass nicht mehr so stark auf neutrale Staaten als Mandatsträger gesetzt wird, sondern auch hier mitunter ein dem Entsendestaat nahestehendes Land mit der Ausübung dieser Funktion betraut wird. Kommt hinzu, dass in den neunziger Jahren die Signale der Schweiz auch nicht immer ganz eindeutig waren, ob sie auch in Zukunft gewillt und bereit ist, weitere Schutzmandate zu übernehmen.²⁸

Ähnlich weit zurück wie die Übernahme von Schutzmandatfunktionen reicht das traditionelle Engagement der Schweiz für das Schiedswesen und die internationale Gerichtsbarkeit. Als Kleinstaat mit limitiertem militärischem und politischem Gewicht war die Schweiz stets bemüht, der Achtung des Rechtsprinzips in den internationalen Beziehungen Gültigkeit zu verschaffen. Dabei sollten internationale Streitigkeiten wann immer möglich durch schiedsgerichtliche Verfahren oder sonstige Mittel des juristischen Vergleichs beigelegt werden. Eine erste Gelegenheit, sich international als Förderin des Schiedsgedankens zu profilieren, bot sich der Schweiz, als für eine solche Regelung des berühmten

²⁸ Im Zusammenhang mit dem Angriff der NATO auf Serbien im Kosovokrieg 1999 zeigte sich der zuständige Bundesrat Flavio Cotti ablehnend gegenüber den Sondierungen von Deutschland und Grossbritannien, allenfalls deren diplomatische Interessen in Belgrad durch die Schweiz zu vertreten. Fischer, *Switzerland's Good Offices*, S. 8; Trachsler, „Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven“, S. 42.

gewordenen Streitfalls zwischen den USA und Grossbritannien um das südstaatliche Kaperschiff *Alabama*, das während des amerikanischen Sezessionskrieges in den 1860er Jahren im damals neutralen England ausgerüstet worden war, ein fünfköpfiges internationales Schiedsgericht eingerichtet wurde. Nicht nur amtierte der ehemalige schweizerische Bundespräsident Jakob Stämpfli als einer der fünf Schiedsrichter in diesem Gremium, sondern das Gericht wählte auch die Stadt Genf zum Tagungsort während seiner Beschlussfindung in den Jahren 1871/72. In der Folge wurde der schweizerische Staat, seine Organe, respektive einzelne prominente Bürger bis zum Ersten Weltkrieg mit zahlreichen weiteren schiedsrichterlichen Mandaten betraut.

Nach dieser Blütezeit der schweizerischen Schiedsgerichtstätigkeit um die Wende des 19. Jahrhunderts hat die Bedeutung dieses Instruments in der internationalen Konfliktregelung allerdings deutlich abgenommen. Mit der Gründung des Ständigen Schiedshofes in Den Haag nach der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907 und der Errichtung eines Ständigen Internationalen Gerichtshofes unter der Schirmherrschaft des Völkerbundes im Jahr 1922 wurden die internationalen Streitfälle automatisch vor diesen Gremien verhandelt, und es war nicht mehr nötig, für neu auftauchende Konflikte jeweils ein spezifisches Schiedsgericht einzusetzen.²⁹ Nach dem Niedergang des Völkerbundes im Zweiten Weltkrieg übernahm zwar der neugegründete Internationale Gerichtshof (IGH) der Vereinten Nationen (UNO) weitgehend die Aufgaben des vormaligen Ständigen Internationalen Gerichtshofes. Die Zahl der effektiv durch ein internationales Gericht oder einen Schiedsspruch verhandelten politischen Konflikte nahm aber seit 1945 weiter markant ab. Auch das langjährige Engagement der Schweiz für ein System der friedlichen Streitbeilegung im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) konnte an dieser Tatsache

²⁹ Immerhin war die Schweiz in der Person von Max Huber über längere Zeit prominent im Ständigen Internationalen Gerichtshof von den Haag vertreten. Zwischen 1925 und 1929 stand Huber dem Gericht gar als Präsident vor.

nichts ändern. Als der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der KSZE, bzw. OSZE nach drei Jahrzehnten 1992 mit Sitz in Genf doch noch realisiert wurde, blieb er ein Gremium ohne wirkliche Aufgabe. Bis heute ist das OSZE-Schiedsgericht in keinem einzigen Fall angerufen worden.

Nicht viel anders sieht die Bilanz der letzten 60 Jahre aus, was die Vermittlung und Bereitschaft betrifft, internationale Friedenskonferenzen auf Schweizer Territorium auszurichten. Während die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges einige lokale Erfolge aufzuweisen hatte – Vermittlung der kampflosen Übergabe der Städte Vichy in Frankreich und Bad Godesberg in Deutschland, Rettung der Zivilbevölkerung und Kunstgüter in Florenz, Verhinderung der Politik der „verbrannten Erde“ beim Abzug der deutschen Wehrmacht aus Norditalien – können die Erfolge für die Zeit nach 1945 an einer Hand abgezählt werden. Herausragendstes Beispiel bleibt dabei die Anbahnung und erfolgreiche Vermittlung von Gesprächen zwischen Frankreich und der algerischen Unabhängigkeitsbewegung in Evian am Genfersee durch den Schweizer Diplomaten Olivier Long, welche 1962 mit der Entlassung der ehemaligen Kolonie Algerien in die Unabhängigkeit endeten.³⁰

Jüngstes Beispiel, dass die Schweiz (wenn sie im Verbund mit anderen gleichgesinnten Staaten agiert) auch heute noch Möglichkeiten hat, solche Dienste zu leisten, sind die erfolgreichen Waffenstillstandsverhandlungen für die Region der Nuba-Berge zwischen den Bürgerkriegsparteien im Südsudan, welche mit Beteiligung der USA unter schweizerischer Schirmherrschaft und unter massgeblicher Mitverantwortung des Schweizer Diplomaten Josef Bucher im Januar 2002 auf dem Bürgenstock zustande-

kamen.³¹ Ein ähnliches Kunststück gelang allerdings mit dem Versuch, den Friedensplan des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan für den Zypernkonflikt den beiden Streitparteien bei einer Konferenz auf dem Bürgenstock im Frühjahr 2004 schmackhaft zu machen, nicht mehr.

Schon im Kontext des Kalten Krieges blieben die Möglichkeiten, in internationalen Krisensituationen eine Friedenskonferenz in der Schweiz zu lancieren, insgesamt beschränkt. Hatte man nach dem Ausbruch des Kalten Krieges Ende der 40er Jahre grosse Hoffnung darauf gelegt, die Schweiz als neutralen Standort für internationale Friedensverhandlungen für Fälle, wo der UNO-Sicherheitsrat blockiert wäre, propagieren zu können, musste man bald erkennen, dass diese Hoffnungen zu weit gingen. Insbesondere in der Suezkrise von 1956 hatte ein etwas voreilig lancierter Aufruf des Bundesrates zu einer Friedenskonferenz in der Schweiz den Unmut eines Teils der involvierten Grossmächte und des UNO-Generalsekretärs provoziert und die Grenzen der Schweiz in diesem Bereich aufgezeigt. Bereits in der Berlin-Krise von 1961 wollte sich die Regierung deshalb unter keinen Umständen mehr zu weit aus dem Fenster lehnen, mit der Begründung, dass dies als Abweichung von ihrer Neutralitätspolitik betrachtet werden könnte.³²

Ähnliche Erfahrungen machte man im frühen Kalten Krieg mit der Übernahme internationaler Mandate. Als die Schweiz im Korea-Krieg Ende 1951 von der amerikanischen Regierung angefragt wurde, ob sie an einer neutralen Waffenstillstandskommission mitwirken würde, sagte sie sofort zu.³³ Die aus-

³⁰ Siehe: Marc Perrenoud. „La Suisse et les accords d’Evian.“ *Politorbis*. Vierteljährliche Zeitschrift zur Aussenpolitik. Hg. vom Zentrum für Analyse und Prospektive Studien, Nr. 31. Bern: 2002. S. 8-37; Olivier Long. *Le dossier secret des Accords d’Evian: Une mission suisse pour la paix en Algérie*. Lausanne: 24 heures, 1988.

³¹ Ähnlich ist das Engagement der Schweiz im kolumbianischen Bürgerkrieg zu bewerten, wo die Schweiz gemeinsam mit einer Reihe anderer Staaten – der sogenannten Gruppe der *Paises amigos* – versucht, den Rahmen für einen Dialog zwischen den verschiedenen Rebellenbewegungen und der Regierung in Bogotá herzustellen.

³² Mauro Mantovani. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947-1963: Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli Verlag, 1999. S. 208-216.

³³ Zur Anfrage aus den USA siehe: Telegramm Bruggmann (Washington) an Petitpierre, 13. Dezember 1951. In: www.dodis.ch, Dokument DoDis

senpolitische Wichtigkeit der Übernahme dieses Mandates wurde vom Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements, Bundesrat Karl Kobelt, gegenüber seinen Armeekommandanten mit folgenden Worten begründet: „Ich brauche wohl kaum zu betonen, dass die Schweiz ein grosses Interesse hat, dem Gesuch zu entsprechen, weil dadurch vor aller Welt gezeigt werden kann, dass auch neutrale Kleinstaaten in der Völkerfamilie wichtige Aufgaben erfüllen können und dass dadurch das Verständnis für unsere Neutralität nur gestärkt werden kann.“³⁴

In der schweizerischen Geschichtsschreibung wird denn auch die Teilnahme an der internationalen Korea-Mission allgemein als definitive Überwindung der aussenpolitischen Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg und als wichtige politische Umsetzung der Devise von „Neutralität und Solidarität“ bezeichnet. Doch ebenso einig ist man sich heute, dass sie zur eigentlichen Aufgabe, der Konfliktbewältigung vor Ort, nur wenig beizutragen vermochte.³⁵

Nr. 7581; Für die Bundesratsbeschlüsse zur Korea-Mission vom 2. September 1952 und 9. Juni 1953 siehe: *Dokumente DoDis Nr. 9388 und Nr. 9442*; Zur schweizerischen Korea-Mission besteht eine umfangreiche Literatur: Denise Bindschedler-Robert. „Les commissions neutres instituées par l'Armistice en Corée.“ *Annuaire suisse de droit international*. Lausanne: 1953. S. 89-130; Peter Duft. *Das Mandat der Neutralen Überwachungskommission in Korea*. Zürich: 1969; Institut für Geschichte ETHZ (Hg.). *Dreissig Jahre Schweizerische Korea-Mission 1953-1983*. Zürich: Archiv für Zeitgeschichte, 1983; Marius Schwarb. *Die Mission der Schweiz in Korea: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg*. Bern/Frankfurt a.M./New York: Peter Lang, 1986; Raymond Probst. „Good Offices“ in the Light of *Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. S. 94-98; Jürg Martin Gabriel. *The American Conception of Neutrality After 1941*. Updated and Revised Edition. Houndmills/ Basingstoke/New York: Palgrave, 2002. S. 132-137.

³⁴ Rundschreiben Kobelt vom 22. Dez. 1951, *Dokument DoDis Nr. 7580*. Vgl. Schwarb, *Die Mission in Korea*, S. 21.

³⁵ Siehe: Klaus Urner. „Das Mandat und seine Problematik.“ In: *Dreissig Jahre schweizerische Korea-Mission, 1953-1983*. Zürich: Institut für Geschichte ETHZ, Archiv für Zeitgeschichte, 1983. S. 7-17; Vgl. Paul Widmer. *Schweizer Aussenpolitik: Von Charles Picet de Rochemont bis Edouard Brunner*. Zürich: Ammann Verlag, 2003. S. 329-334.

Die Bilanz der Korea-Mission fiel also nicht nur positiv aus. In der Praxis zeigte sich bei der Ausübung des Mandates nämlich sehr bald, dass es schwierig sein würde, die Neutralität im idealen Sinne von *ne-uter* (lat. keiner von beiden) aufrechtzuerhalten. Die paritätische Zusammensetzung der Überwachungskommission mit je zwei „Neutralen einer Partei“ – Schweden und die Schweiz als „westliche Neutrale“, die Tschechoslowakei und Polen als „östliche Neutrale“ – konnte der schweizerischen Neutralitätskonzeption jedenfalls nicht entsprechen. Im Verlauf der Mission wurde die Obstruktion der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens von Seiten der östlichen Neutralen so offensichtlich, dass die Schweiz gar beabsichtigte, das Mandat wegen der Vorwürfe der Parteilichkeit der Kommission zurückzugeben.³⁶ Dies war angesichts der internationalen Konsequenzen für das aussenpolitische Image der Schweiz allerdings nicht mehr möglich, und der Bundesrat hielt bis zum heutigen Tag an seiner Bereitschaft zur Teilnahme an der Mission – wenn auch in reduziertem Masse – fest.

Für die Weiterentwicklung des Konzepts der Guten Dienste hatte die schweizerische Korea-Mission vor allem eine Konsequenz: Der Bundesrat hielt zwar wie erwähnt an der grundsätzlichen Bereitschaft zur Teilnahme an internationalen Missionen im Sinne der Erbringung Guter Dienste fest, doch die Übernahme solcher Mandate sollte künftig nicht mehr à tout prix erfolgen. Konkret verlangte die Landesregierung, als sie im Herbst 1955 über eine Teilnahme an einer internationalen Kommission zur Überwachung des sudanesischen Unabhängigkeitsprozesses zu entscheiden hatte, eine klare zeitliche Begrenzung der Mission und ein praktikables Mandat, dessen Inhalt für die Schweiz (neut-

³⁶ Schreiben Rezzonico (Peking) an Petitpierre, 15. Juni 1954, *Dokument DoDis Nr. 9637*; Antrag EPD an den Bundesrat, „Commission neutre de contrôle en Corée: Réduction des effectifs“, 16. März 1955, *Dokument DoDis Nr. 9632*; Bericht Zehnder, „Activité de la Commission neutre de contrôle depuis le début de l'année 1955“, 13. Mai 1955, *Dokument DoDis Nr. 9631*.

ralitätspolitisch) unproblematisch sein müsse.³⁷

Mitunter wurde also die Neutralität zur Ursache dafür, dass die Schweiz ihre Guten Dienste nicht oder nur beschränkt zum Einsatz bringen konnte. Dies ist umso bemerkenswerter, als bis heute die Auffassung dominiert, wonach die Politik der Guten Dienste der Schweiz ein direkter Ausfluss der permanenten Neutralität unseres Landes sei. Die institutionelle Neutralität – so die offizielle Diktion zumindest während des Kalten Krieges – prädestiniere die Schweiz geradezu, anderen Staaten ihre Guten Dienste anzubieten.³⁸

Während die Neutralität bei der Vertretung fremder Interessen durchaus eine relevante Voraussetzung sein kann (nebst der langjährigen Erfahrung mit solchen Mandaten, einem weitgespannten Netz diplomatischer Vertretungen und der Bereitschaft, den personellen und finanziellen Aufwand zu tragen), haben verschiedene qualitative und quantitative Studien der letzten Jahre gezeigt, dass die Neutralität gerade bei der eigentlichen Vermittlungstätigkeit keinen komparativen Vorteil bietet.³⁹ Weder was die

Wahrscheinlichkeit als Mediator angerufen zu werden, noch was die Erfolgsbilanz solcher Vermittlungsaktivitäten betrifft, steht die Schweiz mit einem überdurchschnittlichen Wert im Vergleich mit anderen (neutralen und nicht-neutralen) Staaten und Organisationen zu Buche.⁴⁰ Im Gegenteil, manchmal hinderte die Neutralität die Schweiz wie gesagt auch daran, sich aktiver in die Vermittlung einzuschalten. Dies werden wir im ersten der nachfolgenden Beispiele zur Kuba-Krise sehen.⁴¹

Fallbeispiele

Kuba-Krise 1962

Die Schweiz hatte im Januar 1961 die Vertretung der diplomatischen Interessen für die USA auf der Karibikinsel Kuba übernommen, nachdem es in der Folge der sozialistischen Revolution von Fidel Castro zum Abbruch der offiziellen Beziehungen zwischen Wa-

³⁷ Robert Diethelm. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1997. S. 156.

³⁸ Diese Sichtweise wurde massgeblich geprägt durch die Schriften des verstorbenen Diplomaten und Staatssekretär des EDA Raymond Probst. „Die ‚Guten Dienste‘ der Schweiz.“ In: *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique*. Lausanne: 1963. S. 21-49; Ders. ‚Good Offices‘ in the Light of Swiss International Practice and Experience. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988; Ders. „The ‚Good Offices‘ of Switzerland and Her Role as Protecting Power.“ In: David D. Newsom. *Diplomacy under a Foreign Flag: When Nations Break Relations*. London: Hurst, 1990. S. 32-43; Ders. „Die Schweiz und die ‚Guten Dienste‘.“ In: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1992. S. 659-677.

³⁹ Zu den ersten, die die bis dato gängige Ansicht widerlegten, Neutralität sei das entscheidende Kriterium für den Erfolg eines Vermittlers, gehörten Bercovitch und Smith: James D. Smith. „Mediators Impartiality: Banishing the Chimera.“ *Journal of Peace Research*, Vol. 31, Issue 4. S. 445-449; Jacob Bercovitch. „Understanding Mediation's Role in Preventive Diplomacy.“ *Negotiation Journal*, Vol. 12, Issue 3.

S. 241-258; Jacob Bercovitch. „Mediation in der Staatenwelt: Bedingungen für Erfolg oder Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen.“ In: Norbert Ropers und Tobias Deibel (Hg.). *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 1995. S. 89-111; Vgl. Fischer, *Switzerland's Good Offices*, S. 13-18; Ders., „Die Mär von den Guten Diensten: Fehlende Möglichkeiten des neutralen Kleinstaates in der Friedensvermittlung.“ *Der Bund*, 26. Februar 2002.

⁴⁰ Lionel Marquis und Gerald Schneider. „Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten.“ *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Vol. 2, Issue 3, 1996. S. 69-82; Lionel Marquis und Gerald Schneider. „Neutrale Vermittler sind wenig gefragt: Die schweizerischen Guten Dienste im internationalen Vergleich.“ *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Juli 1996. S. 13.

⁴¹ Gerade im Falle der Schutzmachtstätigkeit birgt eine weitergehende Vermittlungstätigkeit immer auch das Risiko, die zur Wahrung der fremden Interessen geforderte Neutralität zu kompromittieren. Während Neutralität im Falle der Vertretung fremder Interessen also durchaus eine gewünschte Eigenschaft ist, fällt die Wahl eines geeigneten Vermittlers oft nach anderen Kriterien wie verfügbare Ressourcen, Einflussmöglichkeiten, Engagement, Know-How und persönliche Beziehungen aus.

shington und Havanna gekommen war.⁴² Die Vertretung der US-Interessen auf Kuba wird bis heute von der Schweiz wahrgenommen und ist somit das am längsten andauernde Mandat. Kuba liess sich ursprünglich durch die Tschechoslowakei in Washington repräsentieren, doch nach dem Ende des Kalten Krieges ging auch dieses Mandat an die Schweiz über, womit die Schweiz die beiden Staaten nun wechselseitig vertritt.

Als im Herbst 1962 die sogenannte Kuba-Krise rund um die Stationierung sowjetischer Nuklearwaffen auf der Karibikinsel ausbrach, stellte sich die Frage, ob sich die Schweiz im Rahmen ihres Schutzmachtmandates auch für weitere Vermittlungsaufgaben zwischen den Supermächten zur Verfügung stellen würde. Doch diesmal liess sich das Auswärtige Departement zu keinen weiteren Aktivitäten bewegen.

Am Morgen des 16. Oktobers 1962 hatte der amerikanische Präsident John F. Kennedy erfahren, dass die Sowjetunion insgeheim Mittelstreckenraketen mit atomaren Sprengköpfen auf Kuba stationiert hatte. Bilder der amerikanischen Luftaufklärung lieferten den Beweis für das Vorhandensein der sowjetischen Offensivwaffen. Da Kennedy nicht bereit war, eine militärische Invasion auf Kuba zu riskieren, beschloss er am 20. Oktober, den sofortigen Rückzug der sowjetischen Raketen zu verlangen und eine Seeblockade um die Insel aufzuziehen, um weitere Waffenlieferungen nach Kuba zu verhindern.

Am Abend des 22. Oktobers trat Kennedy vor die Fernsehkameras und verkündete der Weltöffentlichkeit seinen Entschluss: Er warnte die Sowjetunion, dass jeder Abschuss einer nuklearen Rakete auf die westliche Hemisphäre von Kuba aus als Angriff der Sowjetunion auf die USA verstanden und mit

einem massiven Gegenschlag vergolten würde. Die Welt schien kurz vor einem dritten Weltkrieg zu stehen.

In diesem spannungsgeladenen Kontext spielte die Schweiz erstmals eine wesentliche Rolle während der Kuba-Krise. Gemäss den Erinnerungen von alt Staatssekretär Edouard Brunner, zu dieser Zeit als junger diplomatischer Mitarbeiter auf Posten in Washington, war der schweizerische Botschafter in den Vereinigten Staaten, August R. Lindt, am Nachmittag dieses 22. Oktobers 1962 um etwa 14 Uhr zum amerikanischen Aussenminister Dean Rusk gerufen worden, um eine dringende Nachricht an Fidel Castro zu übermitteln.⁴³ Die Botschaft, wonach die USA vorerst nur Aufklärungsflüge über der Karibikinsel und keine Bombardierungen ausführen würden, sollte den kubanischen Führer davon abhalten, seiner Luftabwehr in der ersten Nacht nach Bekanntgabe von Kennedys Ultimatum den Feuerbefehl zu erteilen und somit eine militärische Eskalationsspirale auszulösen.

Über eine von den Amerikanern hergestellte abhörsichere Leitung vom Privathaus Brunners in Washington habe Lindt darauf umgehend den Schweizer Botschafter in Havanna, Emil Stadelhofer, angerufen. Stadelhofer habe die Nachricht unverzüglich an Fidel Castro weitergeleitet und innerhalb einer Stunde nach Washington zurückgemeldet, dass die Botschaft erfolgreich übermittelt worden sei.⁴⁴ Brunner schreibt, damit habe die Schweiz ihre Bereitschaft und Nützlichkeit, den Supermächten im Kalten Krieg als „ehrlicher Vermittler“ (honest broker) zur Verfügung zu stehen, eindrücklich unter Beweis gestellt.⁴⁵

⁴² Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf: Thomas Fischer. *Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 30. ETH Zürich: Zentrum für Internationale Studien, Oktober 2000 (http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/incoll/incoll_37.pdf); Zur Quellenbasis bezüglich der Rolle der Schweiz in der Kuba-Krise siehe: Ders. „Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962 (Miszelle)“. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, Vol. 51, 2001, S. 218f.

⁴³ Edouard Brunner. *Lambris dorés et coulisses: Souvenirs d'un diplomate*. Genève: Georg, 2001. S. 18-20; Ders., „Le trop court séjour d'un ambassadeur de Suisse à Washington.“ In: Rolf Wilhelm, Pierre Gygi, David Vogelsanger und Esther Iseli (Hg.). *August R. Lindt: Patriot und Weltbürger*. Bern/ Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt, 2002. S. 122-126.

⁴⁴ Es war allgemein bekannt, dass Stadelhofer über sehr enge Beziehungen zu Castro verfügte und ihn auch zu ungewöhnlichen Tages- und Nachtzeiten ohne Voranmeldung erreichen konnte. Erwin Waldvogel (Hg.). *Emil A. Stadelhofer, 1915-1977: Eine Gedenkschrift*. Schaffhausen: Lempen + Cie AG, 1977. S. 10, 17-19.

⁴⁵ Brunner, *Lambris dorés et coulisses*, S. 20.

Sein Kollege Widmer sieht darin den Beleg für einen kleinen aber wichtigen Dienst, den die Schweiz der Welt in dieser Schicksalsstunde erwiesen habe.⁴⁶

Diesem Urteil wäre grundsätzlich beizupflichten. Deshalb von einer Vermittlung der Schweiz in der Kuba-Krise zu sprechen, ist allerdings übertrieben. Es handelte sich dabei vielmehr um die Ausübung der klassischen Briefträgerfunktion im Rahmen des Schutzmandates für die USA. Es kommt hinzu, dass die Nachricht aus Washington höchst wahrscheinlich gar nie am richtigen Ort angekommen ist. Die Botschaft erreichte Fidel Castro zwar rechtzeitig via den Kanal Lindt-Stadelhofer. Doch der kubanische „Lider maximo“ hatte, wie man später herausfand, gar keine Befehlsgewalt über die entscheidenden Luftabwehrgeschütze, welche die sowjetischen Mittelstreckenraketen auf Kuba schützten. Die Geschütze standen unter direktem sowjetischem Befehl, und somit hätte die Nachricht effektiv nach Moskau statt nach Havanna übermittelt werden müssen.⁴⁷ Vom zeitlichen Ablauf her wäre es möglich gewesen, dass die Nachricht noch rechtzeitig von Havanna nach Moskau weitergeleitet wurde und somit tatsächlich einen Einfluss auf die Ereignisse gehabt hätte. Dies scheint allerdings nicht der Fall gewesen zu sein. Ein Telegramm des sowjetischen Verteidigungsministers Rodion Y. Malinovsky an den sowjetischen Befehlshaber auf Kuba, General Issa A. Pliyev, vom 22. Oktober, 23:30 Uhr Moskau-Zeit (15:30 Uhr Lokalzeit Washington), gab nämlich klare Anweisungen, erhöhte Kampfbereitschaft für den erwarteten Fall einer amerikanischen Invasion zu erstellen und einen gegnerischen Angriff mit allen Mitteln abzuwehren – mit Ausnahme der Waffen von General Statsenko, der

die nuklear bestückten Raketen befehligte.⁴⁸ Die Nachricht, dass die USA in dieser Nacht zumindest keinen militärischen Angriff und bloss Überwachungsflüge über Kuba beabsichtigten, war somit zumindest nicht bis auf die entscheidende Ebene der sowjetischen Generalität durchgedrungen. Eine Präzisierung der Anweisungen aus Moskau fand jedenfalls in der Nacht vom 22. auf den 23. Oktober keine mehr statt.

Gerüchte, wonach die neutrale Schweiz ihre Guten Dienste für eine Vermittlung in der Kuba-Krise zur Verfügung stellen könnte, kursierten allerdings bald einmal nach Ausbruch der Krise auch in der Schweizer Presse und den diplomatischen Informationskanälen. Wäre die Schweiz nicht berufen gewesen – gerade weil sie bereits das Mandat der USA auf Kuba ausübte –, eine eigene Friedensinitiative zu starten?

Doch die Zeitungsmeldung, wonach der Bundesrat am 23. Oktober die Möglichkeit eines Vermittlungsangebotes diskutiert hätte, wurde vom stellvertretenden Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD), Raymond Probst, gegenüber dem amerikanischen Botschafter in Bern, Robert McKinney, entschieden dementiert.⁴⁹ Aussenminister Friedrich Traugott Wahlen war an

⁴⁶ Widmer, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*, S. 404.

⁴⁷ „Tactical Weapons Disclosure Stuns Gathering: The Havana Conference on the Cuban Missile Crisis“ *Cold War International History Project Bulletin*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Issue 1, Spring 1992. S. 2f; „Soviet Tactical Nuclear Weapons and the Cuban Missile Crisis: An Exchange.“ *Cold War International History Project Bulletin*, Issue 3, Fall 1993. S. 48.

⁴⁸ NSA: Cuban Missile Crisis, Online Documents. USSR, directive, TOP SECRET, Malinovsky's Order to Pliyev, 22 October 1962: „In connection with possible landing on Cuba of Americans participating in maneuvers in the Caribbean Sea, undertake urgent measures to increase combat readiness and to repel the enemy by joint efforts of the Cuban army and all Soviet troop units, excluding Statsenko's weapons and all of Beloborodov's cargo.“ (http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/cuba_mis_cri/621022%20Malinovsky's%20Order%20to%20Pliyev.pdf), Eingesehen am 20. Dez. 2005.

⁴⁹ National Security Archive (NSA), Washington D.C.: Microfiche collection, Cuban Missile Crisis, Doc. 1072, Telegram McKinney to Secretary of State, October 23, 1962: „Federal Council did gather at 0900 hours October 23 for previously scheduled meeting; was given text Kennedy's speech, report of two background sessions acting Foreign Minister and myself, and reports from Swiss Embassy Washington. Due to absence two Federal Councilors including Foreign Minister Wahlen, no substantive actions discussed or taken. Above report therefore patently false, but to ensure we have obtained categorical denial from Probst EPD.“

der entsprechenden Bundesratssitzung wegen eines Auslandsbesuches nicht einmal dabei gewesen.⁵⁰

In der heissen Phase der Krise zwischen dem 22. und 28. Oktober kam es also zu keinem Vermittlungsangebot aus Bern. Auch als die Schweiz in der Phase der Beilegung der Krise mit der Anfrage konfrontiert wurde, ob sie allenfalls Inspektoren für eine UN-Überwachungskommission auf Kuba zur Verfügung stellen würde, winkte Wahlen ab. Gegenüber dem amerikanischen Botschafter in Bern erklärte er am 1. November 1962, dass die Schweizer Regierung keinerlei Interesse an der Übernahme weiterer Guter Dienste auf Kuba habe. Normalerweise würde man eine solche Anfrage sicher ernsthaft prüfen, doch die Tatsache, dass die Schweiz bereits mit der amerikanischen Interessenvertretung in Havanna betraut sei, würde die Gefahr heraufbeschwören, bei der Ausübung anderer Guter Dienste in einen Interessenkonflikt mit diesem Mandat zu geraten.⁵¹

Die Zurückhaltung der Schweiz, ihre auf Grund des Schutzmachtmandates für die USA auf Kuba bestehenden Kanäle für eine weitergehende Vermittlungsaktion zu nutzen und die Weigerung, weitere Gute Dienste bei der Beilegung der Krise zur Verfügung zu stellen, erklären sich aus verschiedenen Faktoren: Zum einen wurden die Möglichkeiten eines Erfolges einer Vermittlungsaktion in Bern offensichtlich wesentlich tiefer eingeschätzt als das Risiko, mit einer weiteren Aktion die eigene Neutralität und damit die Wahrnehmung der Schutzmachtfunktion für die USA zu kompromittieren. Zum anderen dürften auch frühere Erfahrungen eine Rolle gespielt haben, die die Schweiz mit dem heiklen Mandat in der neutralen Waffenstillstandskommission in Korea sowie während der Suezkrise 1956 gemacht hatte.⁵² Überdies

war die Verbindung der Zentrale in Bern mit dem Schweizer Botschafter Stadelhofer in Havanna ausgerechnet zwischen dem 23. und dem 25. Oktober zusammengebrochen. Ganz offensichtlich war es den Kubanern gelungen, den Telegraphenverkehr auf Kuba entscheidend zu stören und die telephonische Aussenverbindung der schweizerischen Botschaft zu kappen, so dass während zwei Tagen keine Nachrichten über den schweizerischen Kanal nach Kuba gesandt werden konnten.⁵³

Die Möglichkeiten der Schweiz, im Rahmen der Ausübung ihrer Schutzmachtstätigkeit mildernd auf den Konflikt einzuwirken, blieben unter diesen Prämissen äusserst begrenzt. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass die Schweiz zwar über Botschafter Stadelhofer auf Kuba und dank dem Schutzmachtmandat für die USA über einen sehr direkten Zugang zum Weissen Haus und zum kubanischen Revolutionsführer besass, die wesentlichen Entscheide für den Verlauf der Krise aber nicht zwischen diesen beiden sondern direkt zwischen Moskau und Washington getroffen wurden. Zu dieser Ebene hatten die Schweizer Vertreter keinen Zugang. Die Supermächte regelten die Beilegung ihres Konfliktes letztlich auf bilateraler Ebene in einem direkten Briefwechsel von Kennedy mit Chruschtschow. Eine Vermittlungsfunktion wurde von der Schweiz in der Kuba-Krise trotz anderslautender Gerüchte in der heimischen Presse weder angestrebt noch von den Supermächten jemals in Betracht gezogen.

Es bleibt aber zu betonen, dass die Schutzmachtstätigkeit der Schweiz für die USA auf Kuba in den Folgejahren eine äusserst wichtige Funktion erfüllte und eine wichtige Referenz für die Ausübung derselben Aufgabe während der Iran-Geiselkrise 1979-81 in Teheran bildete.⁵⁴

⁵⁰ Wahlen befand sich am 23. Oktober 1962 für eine EFTA-Ministerkonferenz in Oslo.

⁵¹ NSA: Cuban Missile Crisis, 1992 Releases, Box 1. Telegram McKinney to Secretary of State, November 1, 1962: „Normally would say yes to such request, but our representation of other nations in Cuba – particularly United States – raises question dual interests. We would therefore expect to decline.“

⁵² Als erster hat Mantovani auf diesen Erklärungszusammenhang verwiesen: Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg*, S. 215f.

⁵³ NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1259. Telegram McKinney to Secretary of State, October 24, 1962: „F[oreign] P[olicy] D[e]partment Secretary General Micheli just advised me FPD concerned by silence Swiss Embassy Havana. No word from Stadelhofer since prior Kennedy address Monday. (...) Department should take note Swiss Government now out of touch with their Havana Embassy.“

⁵⁴ Die Schweiz sollte in den nachfolgenden Jahren sehr ungewöhnliche Aufgaben als Schutzmacht der USA

Iran-Geiselkrise 1979-81

Am 4. November 1979 war die amerikanische Botschaft in Teheran von revolutionären Studenten besetzt und über sechzig Botschaftsangehörige zur Geisel genommen worden. Die Schweiz nahm in der Folge während der 444 Tage dauernden Geiselkrise zwischen den USA und dem Iran eine zentrale Rolle als diplomatische und humanitäre Schutzmacht für die amerikanischen Interessen in Teheran ein. Zu einem bestimmten Zeitpunkt war sie auch an geheimen Verhandlungen über die Freilassung der Geiseln beteiligt. Eine friedliche Beilegung der Krise gelang aber zum Schluss durch die Vermittlung Algeriens.⁵⁵

Als an jenem Sonntag, dem 4. November 1979, iranische Studenten vor den Toren der amerikanischen Botschaft in Teheran demonstrierten, deutete nichts auf die tumultuösen Ereignisse hin, die im Laufe des Tages folgen sollten. Die Mitarbeiter der amerikanischen Botschaft waren es seit dem Sturz des pro-westlichen Shah-Regimes durch die revolutionären islamistischen Kräfte rund um Ayatollah Khomeini zu Beginn des Jahres 1979 gewohnt, dass Gruppen demonstrierender Studenten in regelmässig wiederkehrenden Abständen vor der Botschaft vorbeizogen und „Tod für Amerika“ und „Tod dem Shah“ skandierten. Gegen halb elf Uhr sollte sich das Bild allerdings dramatisch ändern; die Studenten hatten sich gewaltsam Zutritt durch das Haupttor verschafft und drangen nun in grosser Zahl auf das Botschaftsgelände. Das amerikanische Sicherheitspersonal konnte den bewaffneten Ansturm nicht mehr aufhalten, und das Bot-

schaftspersonal, welches sich in die inneren Gebäude der Botschaft geflüchtet hatte, musste sich nach kurzer Zeit ergeben. Nach wenigen Stunden hatten die Studenten das gesamte Gelände besetzt und 66 Amerikaner in ihre Gewalt gebracht.

In der Schweiz reagierte man wie in den meisten westlichen Staaten mit Entrüstung auf die Geiselnahme. Als sich wenige Tage nach der Botschaftsbesetzung das diplomatische Corps in Teheran versammelte, um die Reaktion auf die Geiselnahme zu diskutieren, ergriff auch der Schweizer Botschafter Erik Lang das Wort und sprach sich für eine scharfe Verurteilung der Aktion der revolutionären Studenten aus. Lang telegraphierte daraufhin nach Bern, dass er auf der Versammlung des diplomatischen Corps die Initiative ergriffen habe, um zu einer raschen Freilassung der Geiseln beizutragen und ersuchte um Autorisierung für einen weiteren Protest gegen die Verletzung des internationalen Völkerrechts in Teheran. Die Aktion Langs wurde gutgeheissen, und der Chef der zuständigen Abteilung für den Mittleren Osten im Departement für auswärtige Angelegenheiten, Botschafter Edouard Brunner, meldete unverzüglich nach Washington, dass die Schweiz über einen Botschafter vor Ort verfüge, der sich aktiv um eine Beilegung der Krise bemühe.

Gleichzeitig wurden im amerikanischen Außenministerium erste Vorbereitungen getroffen, um eine diplomatische Schutzmacht für die Interessen der USA im Iran zu bestimmen für den Fall, dass die diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Staaten vollständig abgebrochen würden. In diesem Kontext gelangte die amerikanische Regierung mit der Anfrage an den Schweizer Botschafter in Washington Raymond Probst, ob die Schweiz bereit wäre, vorerst einmal informelle Unterstützung in dieser Sache zu gewähren, da die US-Botschaft in Teheran aus offensichtlichen Gründen ihre Aufgaben nicht mehr wahrnehmen konnte. Eine Unterstützung, die die Schweiz sofort zusagte. Die Wahl der US-Regierung bei der Bezeichnung einer de-facto-Schutzmacht war nicht zufällig auf die Schweiz gefallen, hatte sie doch mit der Ausübung der Schutzmachtfunktion für die USA auf Kuba seit 1961 eindrücklich ihre

auf Kuba übernehmen, als es mehrere Male darum ging von Kubanern auf der Flucht entführte amerikanische Flugzeuge zurückzuführen und als 1965 über 200000 Kubanern die Reise ins Exil über eine Luftbrücke nach Florida erlaubt wurde. Probst, „The ‚Good Offices‘ of Switzerland and Her Role as Protecting Power“, S. 26.

⁵⁵ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf: Thomas Fischer. *Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979-1981: Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 73. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, 2004. S. 47-151 (http://cms.isn.ch/public/docs/doc_10437_290_de.pdf).

Fähigkeit bewiesen, die Vereinigten Staaten in einem schwierigen Land zu vertreten. Zudem verfügte die Schweiz in dieser Funktion offensichtlich auch über Akzeptanz auf der Gegenseite. Die revolutionäre Regierung im Iran hatte ihrerseits die Schweiz im Verlauf des Jahres 1979 mit zwei neuen Mandaten in Ägypten und Südafrika betraut.

Noch waren die diplomatischen Beziehungen der USA zu Teheran allerdings nicht abgebrochen, und die Schweiz konnte das Mandat vorerst nur inoffiziell übernehmen. Faktisch konnte sie sich dabei einzig auf das humanitäre Völkerrecht stützen, welches ihr eine gewisse Basis bot, sich für das Schicksal der amerikanischen Geiseln im Iran einzusetzen. Als nach ersten fieberhaften Verhandlungsversuchen der USA Khomeini am 16. November ankündigte, in den kommenden Tagen würden 13 Frauen und Schwarze als Zeichen der Solidarität mit den Unterdrückten der amerikanischen Gesellschaft freigelassen, offerierte die Schweiz umgehend eine Sondermaschine der Swissair für deren Rücktransport. Ein Angebot, das allerdings wegen der Weigerung der iranischen Seite, welche eine Einschleusung amerikanischer Truppen auf diesem Weg befürchtete, nicht wahrgenommen werden konnte. Der Schweizer Kanal über die Botschafter Lang in Teheran, Brunner in Bern und Probst in Washington diente jedoch fortan nicht nur zur Übermittlung von Nachrichten, sondern wurde immer mehr zur wichtigsten Informationsquelle des amerikanischen Aussenministeriums vor Ort in Teheran. Der Schweizer Botschafter besuchte regelmässig den amerikanischen Geschäftsträger, der zusammen mit zwei weiteren Personen ausserhalb der US-Botschaft im iranischen Aussenministerium festgehalten wurde.

Seine aktivste Phase sollte der Schweizer Kanal zwischen Januar und April 1980 erleben, als sich zwei Pariser Anwälte im Auftrag der gemässigten Kräfte in der iranischen Regierung um eine Beilegung der Krise bemühten. Dabei nutzten die Amerikaner die Schweizer Verbindungslinie zur Überprüfung der Aktivitäten der beiden Vermittler und zur Übermittlung eigener Nachrichten an die iranische Regierung. Die Schweizer Diplomatie war auch bemüht, weitergehende Unterstützung

für die geheimen Verhandlungen zu leisten. Als die Amerikaner im Februar einen verschwiegenen Ort für eine ungestörte Zusammenkunft mit den iranischen Unterhändlern suchten, trafen sich die beiden Delegationen während zwei Tagen im Hotel Bellevue in Bern. Dieses Geheimgespräch wurde vom Departement für auswärtige Angelegenheiten auf Anfrage von Washington organisiert, ohne dass die Schweiz dabei selbst an den Gesprächen teilgenommen hätte. Hier ging die Schweiz klar über ihre Aufgabe als Schutzmacht hinaus und bot im klassischen Sinne ihre Guten Dienste zur Herstellung eines direkten Gesprächs zwischen den Streitparteien an.

Als diese Verhandlungsinitiative im März 1980 zu scheitern drohte, kam es zu einem weiteren Geheimgespräch in Bern, doch die Pläne der politisch moderaten Kräfte in der Teheraner Regierung, die mit den französischen Anwälten über eine Freilassung der Geiseln verhandelten, waren nicht mehr zu retten. Khomeini weigerte sich standhaft, einer Überführung der Gefangenen unter Regierungskontrolle zuzustimmen, und bestimmte, dass ein neu zu wählendes Parlament über das Schicksal der Geiseln entscheiden solle. Die Möglichkeiten des Schweizer Kanals, auf eine Verhandlungslösung hinzuwirken, waren in diesem Moment erschöpft.⁵⁶ Dies erkannten auch die Schweizer Beteiligten, und Botschafter Brunner riet dem amerikanischen Aussenministerium anlässlich eines Besuchs in Washington, die Kontakte über einen anderen Kanal weiterzuverfolgen, der über effektive Möglichkeiten verfügte, einen direkten Zugang zum Umfeld Khomeinis zu eröffnen. Die amerikanische Regierung reagierte auf das Scheitern der Verhandlungen allerdings vorerst mit dem endgültigen Abbruch der diplomatischen Beziehungen zum Iran, worauf es bloss noch eine Formsache war, die

⁵⁶ Lang verfügte über ausgezeichnete Kontakte zu Aussenminister Ghotbzadeh und Präsident Bani-Sadr, mit dem er Tür an Tür wohnte. Sowohl Ghotbzadeh als auch Bani-Sadr hatten im Westen studiert und gehörten zu den gemässigten säkularen Kräften der islamischen Revolution. Beide verloren aber nach dem März 1980 ihren Einfluss auf die Ereignisse in der Geiselkrise.

Schweiz als offizielle Schutzmacht zu bezeichnen.

Just an dem Tag, an dem das Mandat der Schweiz für die USA am 16. April 1980 formell in Kraft trat, versuchte das US-Militär eine bewaffnete Befreiungsaktion der Geiseln, doch die Operation endete in einem politischen und militärischen Fiasko. Die Kommandoaktion musste frühzeitig abgebrochen werden, und acht amerikanische Soldaten bezahlten die misslungene Operation mit dem Leben, als es bei einer Zwischenlandung in der iranischen Wüste zu einem Zusammenstoss zwischen einem amerikanischen Helikopter und einem Transportflugzeug kam. Die Leichen der Soldaten konnten erst nach schwierigen Verhandlungen des Schweizer Botschafters in Teheran über den Flughafen Zürich in ihre Heimat überführt werden.

Eine Lösung der Geiselkrise zeichnete sich erst ab, als Khomeini im September 1980 erstmals über einen geheimen deutschen Kanal zu erkennen gab, dass er grundsätzlich zu einer Beilegung des Konflikts mit den USA bereit wäre. Als eigentlichen Vermittler bestimmte das iranische Parlament schliesslich Algerien, welches seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen die Interessenvertretung des Iran in Washington übernommen hatte und bei den religiösen Kräften in Teheran aufgrund seiner ideologischen Nähe und seiner eigenen revolutionären Vergangenheit über das notwendige Vertrauen verfügte. Mit einer intensiven Pendeldiplomatie zwischen Washington und Teheran gelang es den Algeriern zwischen Oktober und Dezember 1980, die Verhandlungen soweit voranzubringen, dass eine grundsätzliche Vereinbarung zwischen der US-Regierung und dem Iran über die Beilegung der Krise getroffen werden konnte und die 52 verbleibenden Geiseln am 21. Januar 1981 freigelassen wurden.

Die Schweiz spielte in diesen entscheidenden Verhandlungen keine zentrale Rolle mehr, und die Schweizer Diplomaten beschränkten sich aufgrund einer realistischen Einschätzung ihrer Möglichkeiten in der Phase nach April 1980 auf die Wahrnehmung der Aufgaben, die ihnen im Rahmen der Ausübung des Schutzmandates für die

USA zufielen. Für eine erfolgreiche Vermittlung, dies zeigte die algerische Intervention, brauchte es einen direkten Zugang zum religiösen Umfeld Khomeinis, über den die Schweizer Diplomaten nicht verfügten. Die Schweiz war zwar in ihrer Funktion als Schutzmacht für die US-Interessen in Teheran während der ganzen Geiselkrise wohlge-litten, als Vermittlerin wurde sie als westlicher Staat von den islamistischen Kräften im Iran jedoch nie in Betracht gezogen. Im Vergleich mit der Kuba-Krise stellen wir aber eine deutlich aktivere Vorgehensweise des schweizerischen Aussendepartements und eine erhöhte Bereitschaft fest, auch ihre über die diplomatische Interessenvertretung vor Ort hinausgehenden Guten Dienste anzubieten. Eine (Risiko-) Bereitschaft, die sich wenig später im Falle des Falkland-Konfliktes zwischen Grossbritannien und Argentinien noch deutlicher zeigen sollte, jedoch ohne sich dabei zu bewähren.

Falkland-Konflikt 1982-84

Am 2. April 1982 hatte die argentinische Militärregierung eine militärische Operation zur Einnahme der britisch verwalteten Falkland-Inseln gestartet. Die Hoheit um die „Malvinas“, wie die felsigen Eilande in Argentinien genannt werden, war seit längerem umstritten. Die von Buenos Aires angestrebte „Befreiung“ der Inselgruppe führte zu einem Krieg zwischen Argentinien und Grossbritannien, der 74 Tage dauern sollte und mit der Rückeroberung des Falkland-Archipels durch die britische Armee endete.

Noch am Tag des Ausbruchs der bewaffneten Feindseligkeiten hatte die britische Regierung die diplomatischen Beziehungen zu Argentinien abgebrochen und die Schweiz mit der Vertretung ihrer Interessen in Buenos Aires beauftragt. Argentinien bestimmte darauf Brasilien zu seiner Schutzmacht in Grossbritannien. Raymond Probst schildert, wie es zur Übernahme des Schutzmandates durch die Schweiz kam: Am späten Freitagnachmittag des 2. Aprils 1982 war die Anfrage Grossbritanniens via die Schweizer Botschaft in London in Bern eingetroffen. Bundespräsident Fritz Honegger, Aussenminister

Pierre Aubert sowie Staatssekretär Raymond Probst und dessen Stellvertreter Edourd Brunner waren glücklicherweise noch nicht ins Wochenende entschwinden, so dass die Anfrage umgehend bearbeitet werden konnte. Den Schweizer Botschafter Jean-Pierre Keusch in Buenos Aires zu erreichen, wo erst gerade die Mittagszeit vorüberging, war kein Problem. Keusch erhielt innerhalb kurzer Zeit das Einverständnis der argentinischen Regierung. Dank diesem reibungslosen Ablauf konnte die Schweiz ihr Schutzmandat für Grossbritannien bereits weniger als zwei Stunden nach Eintreffen der offiziellen Anfrage aus London antreten.⁵⁷

Mit der Übernahme des Mandats fiel der Schweizer Botschaft in Buenos Aires die Aufgabe zu, für den Schutz der über 30000 britischen Bürger in Argentinien zu sorgen.⁵⁸ Ausgenommen blieben allerdings die Bewohner der Falkland-Inseln, die von London weiterhin als britisches Territorium betrachtet wurden. Neben der Übernahme der üblichen Aufgaben einer diplomatischen Schutzmacht kam es in Folge der Kämpfe auch zu verschiedenen humanitären Verwendungen. So war die Schweiz in unterstützender Funktion für das IKRK mitverantwortlich für die Rückführung der über zehntausend argentinischen Kriegsgefangenen auf den Falkland-Inseln nach Beendigung des Krieges.⁵⁹

Die militärische Niederlage Argentiniens im West-Atlantik hatte den Sturz der argentinischen Militärjunta zur Folge, so dass im Dezember 1983 nach sieben Jahren Militärdiktatur erstmals wieder eine demokratisch gewählte Regierung unter Präsident Raúl Alfonsín die Macht übernehmen konnte.⁶⁰

⁵⁷ Probst, „The ‚Good Offices‘ of Switzerland and Her Role as a Protecting Power“, S. 29.

⁵⁸ Die Aufgabe der Schweiz wurde dadurch erleichtert, dass die beiden Streitparteien übereinkamen, den Schutzmächten zur Ausübung dieser weitgehend administrativen Tätigkeiten je vier eigene diplomatische und konsularische Beamte zur Seite zu stellen.

⁵⁹ Probst, „The ‚Good Offices‘ of Switzerland and Her Role as a Protecting Power“, S. 30; Ders., „Good Offices“ in the Light of Swiss International Practice and Experience, S. 117f.

⁶⁰ Für die nachfolgenden Ausführungen siehe: Alejandro L. Corbacho. *Prenegotiation and Mediation: The Anglo-Argentine diplomacy after the Falkland/ Malvinas War (1983-1989)*. (Revised) Paper presented at the

Die Falkland-Inseln verblieben nach dem Krieg unter britischer Hoheit, doch die neue argentinische Regierung hielt an ihrem jahrzehntealten Anspruch auf das Archipel fest. Im Unterschied zur vorangehenden Militärregierung distanzierte sie sich aber klar von einer militärischen Lösung des Konflikts. Beide Regierungen äusserten überdies den Wunsch, die diplomatischen Beziehungen zueinander wiederherzustellen. Allerdings wollte die britische Regierung unter Premierministerin Margaret Thatcher die Wiederaufnahme der Beziehungen nur unter der Bedingung, dass die Statusfrage der Falkland-Inseln nicht neu verhandelt würde. Die Regierung Alfonsín machte hingegen deutlich, dass die Diskussion über die Rückgabe der Souveränitätsrechte der Inselgruppe in Buenos Aires als unabdingbare Voraussetzung für die Wiedereröffnung der diplomatischen Beziehungen betrachtet wurde. Unter diesen unterschiedlichen Prämissen kam es in der ersten Hälfte des Jahres 1984 zu einem Austausch mehrerer diplomatischer Noten zwischen Buenos Aires und London. Dieser Austausch entwickelte sich bis April immerhin soweit, dass die britische Seite ein direktes Treffen von Diplomaten beider Seiten vorschlug.

An diesem Punkt kamen auch die Guten Dienste der Schweiz wieder ins Spiel. Bisher hatte Bern primär als Überbringer der Nachrichten von London ans argentinische Außenministerium agiert. Nun erklärte der britische Botschafter in der Schweiz, John Powell-Jones, gegenüber dem ins Amt des Staatssekretärs aufgerückten Botschafter Brunner, dass seine Regierung informelle Gespräche mit Argentinien wünsche und zu diesem Zweck um die Unterstützung der Schweiz ersuche. Brunner, der laut eigenen Aussagen bereits seit einiger Zeit den Gedanken gehegt hatte, die Rolle der Schweiz als Schutzmacht zu nutzen, um in diese Richtung zu wirken, setzte umgehend seinen Kollegen Keusch in Buenos Aires über die britische Anfrage in

41st Annual Convention of the International Studies Association. Westin Bonaventure Hotel & Suites, Los Angeles, CA, March 14-18, 2000. S. 5-11 (www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/269.pdf); Brunner, *Lambris dorés et coulisses*, S. 61-66.

Kenntnis. Keusch, der angeblich über gute Kontakte zu Aussenminister Dante Caputo verfügte, konnte wenige Tage später ein Telegramm nach Bern zurücksenden mit der Information, die argentinische Regierung habe mit Interesse auf die britisch-schweizerische Initiative reagiert und sei bereit, auf den Vorschlag Brunners einzugehen, ein Treffen in Bern zu arrangieren.

Laut der Studie von Corbacho übernahm Brunner in der Folge persönlich die Rolle des Vermittlers für diese Gespräche. Gemeinsam mit dem brasilianischen Botschafter in der Schweiz, Geraldo Silos, erarbeitete er ein genaues Verhandlungsszenario, und nachdem beide Seiten eingewilligt hatten, wurden das Prozedere und das Datum für die explorativen Gespräche zwischen Grossbritannien und Argentinien festgelegt. Die britische Seite sollte von David Thomas, Under Secretary for American Affairs des Foreign Office, angeführt werden, während die argentinische Delegation von Marcello Delpech, dem zuständigen Abteilungsleiter für Southern Affairs, geleitet wurde. Zudem würde Argentinien den erfahrenen Diplomaten Ortiz de Rosas als Berater im Hotel Bellevue in Bern einquartieren. Präsiert würden die Verhandlungen von Brunner selbst und seinem brasilianischen Kollegen Botschafter Ricupero. Das Ziel der Facilitatoren war es, einen informellen Austausch von Ideen ohne vorgängig festgelegte Agenda zu ermöglichen.

Die Hauptaufgabe der Schweiz – in der Person von Edouard Brunner – war es, in der Vorbereitung eine gemeinsame Basis in der heiklen Falkland-Frage zu schaffen. Dabei ging es primär darum, eine genügend vage gehaltene Bestimmung zu finden. Es war Brunner selbst, der im engen Kontakt mit beiden Seiten eine Formulierung vorschlug, bei der die spanische Übersetzung der englischen Haltung zu diesem Thema zwei unterschiedliche Interpretationen zulies. Mit dieser „ambigüité constructive“⁶¹ sollte es möglich sein, die Verhandlungen zu eröffnen, ohne dass die beiden Seiten von ihrem ursprünglichen Standpunkt in der Falkland-Frage abweichen mussten. Voraussetzung, dass dieser diplomatische Coup gelingen

konnte, war der Verzicht auf eine Simultanübersetzung, so dass jede Seite das Eröffnungsstatement in ihrem Sinne interpretieren konnte.

Die Argentinier würden demnach in Erinnerung rufen, dass sie Anweisung ihrer Regierung hatten, im Lauf der Gespräche das Falkland-Thema zu erörtern. Worauf die britische Seite mit der vereinbarten Formel „We are not prepared to discuss this issue“ antworten würde. Dies erlaubte den Argentinern, die Sache vorläufig auf sich beruhen zu lassen, indem sie „not prepared“ rein zeitlich verstanden übersetzten – eine Interpretation, die eine Erörterung des Problems in einigen Monaten durchaus offenliess. Im Gegensatz dazu konnte die britische Seite ihr Statement im Sinne von „not willing to discuss the issue“ gegenüber der eigenen Regierung ausweisen. Das englische Wort „prepared“ lässt genügend Spielraum für beide Interpretation. Am 18. und 19. Juli 1984 versammelten sich die Delegationen aus Argentinien und Grossbritannien in Bern. Das ausgeklügelte Eröffnungsszenario, das es ermöglichen sollte, das Thema der Statusfrage der Falkland-Inseln vorläufig auszuklammern und zuerst über andere Themen der britisch-argentinischen Beziehungen zu sprechen, fiel jedoch unerwartet rasch in sich zusammen. Die argentinischen Vertreter waren noch nach ihrer Ankunft in Bern bei Gesprächen mit Brunner im Aussenministerium versichert worden, dass die britische Seite auf die Frage der Souveränität mit dem entscheidenden „not prepared“ antworten und dass keine Übersetzer mit am Tisch sitzen würden. Doch als es schliesslich zu dem Frage-und-Antwort-Spiel kam, bestand die britische Delegation entgegen der ursprünglichen Abmachung auf einer Simultanübersetzung ihrer Stellungnahme durch einen ihrer Vertreter. Das spanische „no está dispuesto“ liess nun keinerlei Interpretationsspielraum mehr zu, und auf die verdutzte Nachfrage der Argentinier antwortete der britische Delegierte in perfektem Spanisch: „Wie sie soeben gehört haben, wir sind nicht willens, über das Thema zu sprechen“.⁶² Die argentinische Delegation fühlte sich von der englischen Seite hintergangen und ver-

⁶¹ Brunner, *Lambris dorés et coulisses*, S. 63.

⁶² Corbacho, „Prenegotiation and Mediation“, S. 10.

langte die sofortige Unterbrechung der Gespräche. Brunner versuchte zu retten, was noch zu retten war, doch die britische Position war nicht mehr aufzuweichen. Die Delegationen trafen sich zwar am folgenden Tag, dem 19. Juli, noch einmal in Brunners Privatdomizil, doch als man am Abend bei einem Arbeitsdiner auf einem freiburgischen Landgut wie ursprünglich vereinbart die Veröffentlichung eines bescheidenen gemeinsamen Schlusskommunikés diskutiert habe, sei auch dies am Widerstand aus London gescheitert. Die Meldung hätte nur festhalten sollen, dass sich die beiden Seiten getroffen und dabei nützliche Gespräche geführt hätten, welche in einigen Monaten unter der Schirmherrschaft der Schutzmacht Argentiniens in Brasilia weitergeführt würden. Im Laufe des Abends sei der britische Verhandlungschef aber immer wieder ans Telefon gerufen worden, und man habe schliesslich einsehen müssen, dass die entscheidenden Stellen in der englischen Kapitale nicht bereit waren, ihr Einverständnis zu geben, und eine Fortführung der Gespräche zu diesem Zeitpunkt ganz verweigerten.⁶³

Die Gespräche waren damit endgültig gescheitert. Der schweizerische Versuch einer Vermittlung – als solcher ist die „kreative“ Diplomatie Brunners zu bezeichnen – führte im Endresultat zu einer weiteren Verschlechterung der ohnehin belasteten Beziehungen zwischen Argentinien und Grossbritannien. Die beiden Seiten wiesen sich die Schuld für das abrupte Ende des Zusammentreffens in Bern gegenseitig zu, und die Beziehungen zwischen Buenos Aires und London blieben für längere Zeit so gestört, dass bis 1987 keine direkten Kontakte zwischen den beiden Regierungen mehr möglich waren.⁶⁴

Brunner sieht als Hauptgrund für das Scheitern seiner Vermittlungstätigkeit einen Kurswechsel auf höchster Ebene an der

Downing Street kurz vor Beginn der Gespräche, wobei Premierministerin Thatcher über den Kopf von Powell-Jones hinweg die britische Verhandlungsdelegation offensichtlich angewiesen habe, von der ursprünglich vereinbarten Position abzuweichen und explizit auf das britische Nicht-Eintreten auf die Falkland-Frage hinzuweisen.⁶⁵ Auch der argentinische Botschafter Ortiz de Rosas vermutet, dass Margaret Thatcher in letzter Minute die Instruktionen an die Verhandlungsdelegation änderte und damit die Gespräche zum Scheitern brachte.⁶⁶ Es gibt aber auch andere Stimmen, die darauf hinweisen, dass die Brunnersche „Falkland-Formel“ offenbar zu wenig scharf abgesprochen war und dass Brunner die Abmachung zu wenig rigoros mit beiden Seiten abgeklärt habe.⁶⁷ Brunner selbst gibt im Nachhinein zu erkennen, dass er die Informationen, die er von Powell-Jones über die Position der Briten bekam, im Sinne eines „double-checking“ stärker über den Schweizer Vertreter in London hätte überprüfen lassen müssen.⁶⁸ Corbacho gibt nebst der offensichtlichen Unvereinbarkeit der inhaltlichen Positionen der Streitparteien zu bedenken, dass die Schweiz bei ihrem Vermittlungsversuch auch auf Grund der eigenen Unerfahrenheit, Wunschdenken, oder ganz einfach wegen fehlender Druckmittel, die Streitparteien zur Fortsetzung des Dialogs zu bewegen, gescheitert sei.⁶⁹

⁶⁵ Brunner, *Lambris dorés et coulisses*, S. 63f.

⁶⁶ Corbacho, „Prenegotiations and Mediation“, S. 10.

⁶⁷ Ebd.; Vgl. Victor H. Umbricht. *Multilateral Mediation: Practical Experiences and Lessons – Mediation Cases: The East African Community and Short Comments on Mediation Efforts between Bangladesh-Pakistan-India and Vietnam-USA*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989. S. 227f. Umbricht erwähnt das Beispiel Falkland-Konflikt als Hinweis darauf, wie zentral das genaue Agenda-setting im Prozess der Vermittlung ist.

⁶⁸ Brunner, *Lambris dorés et coulisses*, S. 65.

⁶⁹ „The Swiss government was not successful because of his inexperience, wishful thinking, or because it simply lacked the means to compel the parties to continue the dialogue.“ Corbacho, „Prenegotiations and Mediation“, S. 10.

⁶³ Brunner, *Lambris dorés et coulisses*, S. 64.

⁶⁴ Es sollte noch bis 1990 dauern, bis sich die diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Staaten nach einer Intervention der USA einigermaßen normalisierten und die Schweiz ihr Mandat an London zurückgeben konnte. Zur erfolgreichen Vermittlung der USA siehe Corbacho, „Prenegotiation and Mediation“, S. 13-22.

Schlussfolgerungen

Inwiefern die Vertretung fremder Interessen eine geeignete Voraussetzung für weitergehende Friedensinitiativen von Seiten der Schweiz darstellt, kann nicht pauschal beurteilt werden. Es ist unbestritten, dass sich die Schutzmacht aufgrund der regelmässigen Kontakte zu beiden Seiten in einer bevorzugten Kenntnislage bezüglich eines Konflikts befindet. Bringt sie dieser Umstand, sowie die Tatsache, dass beide Parteien bereits mit ihr vertraut sind, nicht in die Position einer natürlichen Vermittlerin? Ist sie aufgrund dessen nicht geradezu berufen, auf eigene Initiative aktiv zu werden und sämtliche Möglichkeiten der Friedensvermittlung auszuschnöpfen, die ihr im Rahmen ihrer erweiterten Politik der Guten Dienste zur Verfügung stehen? Dieser optimistischen Einschätzung gegenüber steht allerdings die Tatsache, dass die Ausübung der Schutzmachtstätigkeit mehr als alle anderen Guten Dienste die Einhaltung eines Höchstmasses an Neutralität gegenüber den Streitparteien verlangt. Ansonsten ist die Glaubwürdigkeit in dieser Funktion rasch erschöpft. Dies bringt die Schutzmacht letztlich in einen Interessenkonflikt, wenn sie versucht, sich über die diplomatische Vertretung hinaus aktiver in Form der Erleichterung von Kontakten und Vermittlung in einen Streit einzuschalten. Mit jedem weiteren Schritt läuft sie Gefahr, ihre „Äquidistanz“ zu den Streitparteien bis zu einem gewissen Grad aufzugeben, will sie mit ihren Friedensinitiativen Aussichten auf Erfolg haben. Dies birgt nun wiederum das Risiko, im Falle eines Scheiterns negative Rückwirkungen auf die ursprüngliche Aufgabe der Interessenvertretung zu haben. Somit ist dem Urteil von Raymond Probst zuzustimmen, der festhält, dass es keine einfache Antwort auf die eingangs gestellte Frage gibt und dass jeder Fall aufgrund seiner individuellen Gegebenheiten und begleitenden Umstände einzeln beurteilt werden müsse.⁷⁰

Auch wenn zum Beispiel Brunner bezüglich des besprochenen Fallbeispiels des Falkland-Konflikts angibt, sein gescheiterter Vermitt-

lungsversuch habe keine Beeinträchtigung für den Fortgang der schweizerischen Schutzmachtstätigkeit für Grossbritannien gehabt, ist doch unverkennbar, dass die Atmosphäre zwischen den Streitparteien nach dieser Episode deutlich schlechter als zuvor war und weitere vier Jahre des absoluten Verhandlungsstillstandes nach sich zog. Immerhin war in diesem Falle eindeutig sichergestellt, dass beide Seiten ursprünglich eine Vermittlung der Schweiz wünschten, respektive ihr explizites Einverständnis dazu gaben. Somit konnte Brunner im Nachhinein auch nicht eine ungewollte Einmischung vorgehalten werden.

Die offensichtliche Risikobereitschaft und der klare Wille Brunners, sich im Falkland-Konflikt als Vermittler zu betätigen, ist aber eher der Ausnahmefall. Insgesamt sehen wir in den historischen Beispielen eine Tendenz, im Fall eines Konflikts zwischen der Ausübung der Schutzmachtfunktion und einem Engagement als Vermittler jeweils der weniger heiklen Aufgabe der Interessenvertretung den Vorzug zu geben. Dies gilt insbesondere für die Zeit des Kalten Krieges, wo in der schweizerischen Aussenpolitik grundsätzlich alles der Maxime der Neutralität untergeordnet wurde. Besonders augenfällig war diese Haltung in der Kuba-Krise, als die Schweiz angefragt wurde, neben der Schutzmachtstätigkeit für die USA eventuell auch an einer internationalen UN-Inspektion auf Kuba teilzunehmen – und negativ darauf reagierte. Etwas grösser war die Bereitschaft während der Iran-Geiselkrise mit dem Versuch, Gespräche zwischen Unterhändlern der Streitparteien zu ermöglichen. In diesem Fall scheinen auch die Möglichkeiten und Grenzen des eigenen Tuns realistisch eingeschätzt worden zu sein. So engagierte sich die Schweizer Diplomatie durchaus mit Geschick in der Anbahnung von Gesprächen, so lange Hoffnung bestand, über ihre Kanäle etwas zu erreichen. Doch als sich diese erschöpften, beschränkte man sich vernünftigerweise wieder ganz auf die Wahrnehmung der Aufgaben, die der Schweiz im Rahmen der diplomatischen Interessenvertretung zufielen. So lange die Priorität im Falle eines Interessenkonflikts auf der Betonung der eigenen Neutralität liegt – und bei der Vertretung der

⁷⁰ Probst, „*Good Offices*“ in the Light of Swiss International Practice and Experience, S. 120f.

fremden Interessen macht das für einmal durchaus Sinn – bleiben die Möglichkeiten für weitere Friedensinitiativen eher beschränkt, auch wenn die Schutzmachtstätig-

keit a priori geeignete Voraussetzungen dafür zu schaffen scheint.

Kleine Schritte, langer Atem

Handlungsspielräume und Strategien der Schutzmachtätigkeit im Zweiten Weltkrieg am Beispiel der „Fesselungsaffäre“

Dominique FREY*

In der Fesselungsaffäre zwischen Deutschland und Grossbritannien zeigt sich exemplarisch, welche Komponenten die Kriegsgefangenenbetreuung der Schutzmacht im Zweiten Weltkrieg prägten. Obwohl das Genfer Kriegsgefangenenabkommen die Position der Schutzmacht stärkte, hing ihre Arbeit von der fragilen Kooperationsbereitschaft von Mandats- und Gewahrsamsstaaten ab. Als Erfolg versprechend erwies sich ein geduldiges, auf kleine Etappensiege ausgerichtetes Vorgehen. In ihrem Selbstverständnis definierten sich die Schutzmachtakteure nicht als blosse Stellvertreter der Mandatsstaaten. Vielmehr leiteten sie aus dem Genfer Kriegsgefangenenabkommen ein generelles Interventionsrecht ab und versuchten, als unabhängige Instanz zwischen den Kriegsparteien zu vermitteln.

Einleitung

Am Morgen des 10. Oktober 1942 änderte sich der Alltag von 5500 britischen und deutschen Kriegsgefangenen schlagartig: Sie wurden auf unbestimmte Zeit hin an den Händen gefesselt und von den anderen Gefangenen getrennt. Dabei hatten sich die betroffenen Gefangenen nichts zuschulden kommen lassen. Sie waren Opfer eines Machtspiels von Vergeltung und Gegenvergeltung geworden, in das sich die deutsche und die britische Regierung in den vorangegangenen Tagen hineingesteigert hatten. Im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) verfolgte man diese Ereignisse höchst beunruhigt. Die Schweiz hatte im Zweiten Weltkrieg sowohl für Deutschland wie auch für Grossbritannien das Mandat einer Schutzmacht übernommen und überwachte in dieser Funktion die völkerrechtlich korrekte Behandlung der Kriegsgefangenen. Durch die Fesselungen hatten beide Mächte das Genfer Kriegsge-

fangenenabkommen bereitwillig gebrochen. Als die Situation zu eskalieren drohte, rief der Schweizer Aussenminister, Bundesrat Pilet-Golaz, die verfeindeten Regierungen zur Einhaltung dieses Abkommens auf. Doch dieser Appell markierte nur den Anfang langwieriger und schwieriger Verhandlungen, welche die Schweiz als Schutzmacht in den folgenden Monaten führte. Erst nach mehr als einem Jahr wurden auch in Deutschland den letzten Gefangenen die Fesseln wieder abgenommen. Ausgehend vom Beispiel dieser so genannten „Fesselungsaffäre“ zwischen Deutschland und Grossbritannien sollen im Folgenden die Handlungsspielräume, die Strategien und die Grenzen der Schutzmachtätigkeit der Schweiz im Zweiten Weltkrieg diskutiert werden.

* Historikerin, Verfasserin von „Zwischen Briefträger und Vermittler“. Die Schweizer Schutzmachtätigkeit für Grossbritannien und Deutschland im zweiten Weltkrieg, Lizentiatsarbeit Universität Bern 2004. Der

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Vertretung der britischen Interessen in Deutschland und der deutschen Interessen in Grossbritannien waren zwei der insgesamt 219 Schutzmandate, welche die Schweiz im Zweiten Weltkrieg übernahm.⁷² Koordiniert und geleitet wurden die Schutzmandataufgaben von der Abteilung für Fremde Interessen (AFI), die im Eidgenössischen Politischen Departement bereits in den ersten Tagen nach Kriegsbeginn geschaffen wurde. Die praktische Ausführung der Mandate fand zu einem grossen Teil in den betroffenen Staaten statt, weshalb auch das diplomatische Personal im Ausland in die Schutzmachttätigkeit involviert war. In grösseren Aussenvertretungen wurden eigene Abteilungen für die Interessenvertretung geschaffen, so auch in Berlin und London.⁷³

Der Aufwand für die Kriegsgefangenenbetreuung wuchs mit der steigenden Zahl der in Gefangenschaft geratenen Soldaten. Nach 1941 betrachtete die AFI die Kriegsgefangenenbetreuung immer eindeutiger als ihre Hauptaufgabe.⁷⁴ Rechtlich basierte dieser Teil der Schutzmachttätigkeit auf dem Genfer Kriegsgefangenenabkommen (GKA) von 1929.⁷⁵ Das GKA erwähnte als erstes völker-

rechtliches Abkommen die Institution der Schutzmacht und umschrieb einzelne Tätigkeitsbereiche. Stellte die Schutzmacht einen Verstoß gegen das GKA fest, benachrichtigte sie die Mandatsmacht und übermittelte in deren Namen Beschwerdeschriften an den Gewahrsamsstaat.

In der Praxis übte die Schutzmacht ihren Auftrag am effektivsten durch die Besuche der Kriegsgefangenenlager aus. Ausserhalb der kontrollierten Lager war es weit schwieriger, für den Schutz der Gefangenen zu sorgen.⁷⁶ Bei ihren Besuchen achteten die Schutzmachtbeamten auf alle Bereiche des Lageralltags, die durch das GKA geregelt waren. Dazu gehörten nebst Unterkunft und Verpflegung auch die Bereiche Arbeitseinsatz, Postverkehr, Auszahlung von Taschengeld und viele Detailfragen von Spaziergängen bis hin zu den Möglichkeiten der Freizeitbeschäftigung. Voraussetzung war aber, dass die betroffenen Gefangenen Staatsangehörige eines Mandatsstaates waren und der Gewahrsamsstaat das Abkommen ratifiziert hatte.⁷⁷ Die deutsche Führung anerkannte gegenüber angelsächsischen Gefangenen grundsätzlich die Gültigkeit des GKA. Die Behandlung der westalliierten Kriegsgefangenen stand daher auch in scharfem Kontrast zu derer anderer Nationalitäten, in erster Linie zu den menschenverachtenden Haftbedingungen sowjetischer Kriegsgefangener.

In der Literatur zur Schutzmachttätigkeit wird als determinierendes Merkmal immer wieder die klar eingegrenzte Handlungsfähigkeit betont. Die Schutzmacht handelt demnach nicht aus eigenem Antrieb, sondern führt als Stellvertreterin der Mandatsmacht deren Aufträge aus.⁷⁸ In Kriegsgefangenen-

Aufsatz erscheint in Kürze unter dem selben Titel als Band der Reihe ‚Berner Forschungen zur Neuesten Geschichte‘ im Verlag Traugott Bautz.

⁷² Dem deutschen Mandat in Grossbritannien stimmte der Bundesrat in seiner Sitzung vom 1.9.1939 zu. Die britische Vertretung in Deutschland übernahm die Schweiz im Dezember 1941, nachdem die USA als bisherige Trägerin dieses Mandats in den Krieg eintrat.

⁷³ Die verschiedenen Schutzmachtabteilungen werden in den Fussnoten mit Abkürzungen angegeben: AFI für Abteilung für Fremde Interessen, SaB für Schutzmachtabteilung Berlin, SDL für Special Division London.

⁷⁴ In den Tätigkeitsberichten der AFI wird die Kriegsgefangenenbetreuung ab 1942 als „Hauptaufgabe“ genannt, vgl. Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (BAR), E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports de gestion de la Division des Intérêts étrangers)].

⁷⁵ Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen, 27.7.1929. Text des Abkommens und Kommentar in Dietrich SCHINDLER/Jiri TOMAN (Hg): *The Laws of Armed Conflicts, A Collection of Conventions, Resolutions and other Documents*, 3. re-

vidierte und ergänzte Auflage, Genf 1988. Vgl auch den Artikel von Neville Wylie in dieser Nummer von *Politorbis*.

⁷⁶ Zu den Problemen vgl. hier insbesondere die Kapitel 5.3, 6.1.1 und 6.1.2. in FREY: *Vermittler*, S. 40-75.

⁷⁷ Grossbritannien ratifizierte das GKA im Jahre 1931, Deutschland im Jahre 1934. SCHINDLER/TOMAN: *Laws*, S. 364f.

⁷⁸ Fast identische Formulierung diesen Inhalts finden sich in Edgar BONJOUR: *Schweizerische Neutralität. Kurzfassung der Geschichte in einem Band*, Basel 1978,

fragen hatte die Schutzmacht mit dem GKA aber vergleichsweise weit reichende Kompetenzen. Artikel 86 des GKA berechnete die Schutzmacht, sämtliche Aufenthaltsorte der Kriegsgefangenen zu besuchen, um die korrekte Umsetzung des Abkommens zu überprüfen.⁷⁹ Damit wurde die Schutzmacht zur Kontrollinstanz, die bei jedem Verstoss gegen das GKA aktiv werden konnte. Die Schweizer Schutzmachtakteure leiteten daraus ein grundsätzliches Interventionsrecht ab. Bei einer Missachtung des Abkommens griffen sie ein, auch ohne dass ein entsprechender Auftrag der Mandatsmacht vorlag. Wie noch zu sehen sein wird, versuchte die AFI mit dieser unabhängigen, dem GKA verpflichteten Position grössere Handlungsspielräume zu erwirken, als dies eine Stellvertreterfunktion ermöglichen würde.

Vorfeld der Fesselungsaffäre

Im Kampf um die französische Hafenstadt Dieppe waren im August 1942 einigen deutschen Soldaten bei ihrer Gefangennahme durch britische und kanadische Truppen kurzzeitig die Hände gefesselt worden. Eine Fesselung von Kriegsgefangenen während ihrer Gefangenschaft stand eindeutig im Widerspruch zum Genfer Kriegsgefangenenabkommen. Nicht klar geregelt war jedoch, ob Fesselungen im Frontbereich legitim sein konnten oder nicht.⁸⁰ Das Oberkommando

der Wehrmacht (OKW) bezeichnete die Fesselungen jedoch als inakzeptables Vergehen und drohte öffentlich Vergeltungsmassnahmen an. Falls keine Entschuldigung der britischen Regierung erfolge, würden in deutschen Kriegsgefangenenlagern britische und kanadische Kriegsgefangene gefesselt. Nachdem Anfang Oktober noch einmal deutsche Soldaten im Laufe von Kampfhandlungen gefesselt wurden, wiederholte das OKW seine Drohung und stellte der britischen Regierung ein Ultimatum, sich für die Fesselungen zu entschuldigen. Die britische Antwort auf das Ultimatum drohte Gegenvergeltung an, falls tatsächlich britische Kriegsgefangene gefesselt würden. Nach Ablauf der Frist wurden rund 1400 britischen und kanadischen Gefangenen die Hände gefesselt. Gleichzeitig liess das OKW verlauten, falls die britische Seite ihre Gegenvergeltung wahr mache, würden am nächsten Tag die dreifache Anzahl britischer Gefangener Fesseln tragen. Grossbritannien blieb bei den angedrohten Massnahmen, und so trugen am 10. Oktober insgesamt 5500 deutsche, britische und kanadische Kriegsgefangene Handfesseln.⁸¹

Die Fesselungsaffäre nahm ihren Anfang, als die Schutzmacht seit mehreren Monaten in Verhandlungen zu einem ersten Verwundeten austausch zwischen Grossbritannien und Deutschland stand. Wie sich bald herausstellte, blieb die Fesselungsaffäre für diese Verhandlungen nicht ohne Konsequenzen. Der Austausch sollte schwerverletzten und schwerkranken Kriegsgefangenen beider Seiten die Rückkehr in ihre Heimatländer ermöglichen. Ein erster Austausch, noch massgeblich durch die USA vermittelt, scheiterte im Herbst 1941 im letzten Moment.⁸² Im Dezember 1941 übernahm die Schweiz das Schutzmandat für Grossbritannien und war nun für die Interessenwahrung beider Seiten, der britischen und

S. 177; Rudolf BINDSCHEDLER: "Die Guten Dienste der Schweiz 1939-1945", in: KURZ Hans Rudolf: *Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Das grosse Erinnerungswerk an die Aktiendienstzeit 1939-1945*, Thun 1959, S. 129; Raymond PROBST: "Die Schweiz und die 'guten Dienste'", in: RIKLIN Alois/HAUG Hans/PROBST Raymond (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 659; Luzius WILDHABER: "Neutralität und Gute Dienste", in: ROULET Louis-Edouard (Hg.): *Les États neutres européens et la Seconde Guerre mondiale*, Neuchâtel 1985, S. 84.

⁷⁹ SCHINDLER/TOMAN: *Laws*, S. 359.

⁸⁰ Simon Paul MACKENZIE: "The Shackling Crisis, Krieger in Ketten. Eine Fallstudie über die Dynamik der Kriegsgefangenenpolitik, 1939-45", in: BISCHOF Günter/OVERMANS Rüdiger (Hg.): *Kriegsgefangenschaft im Zweiten Weltkrieg. Eine vergleichende Perspektive*, Ternitz-Pottschach 1999, S. 51. (Der Autor stützte sich für diesen Aufsatz auf deutsche

und britische Quellenbestände, die Rolle der Schutzmacht untersuchte er nicht näher.)

⁸¹ MACKENZIE: *Shackling Crisis*, S. 52f.

⁸² Die USA waren zu diesem Zeitpunkt noch die Schutzmacht Grossbritanniens. SaB an AFI, 7.1.42, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 6 [AZ: (2.d) B.24.2.(4).02.A.04.A (Austausch von Schwerverletzten)].

der deutschen, zuständig. Sogleich nahm die AFI wieder Verhandlungen um einen Verwundeten austausch auf. Sie stellte die Bedingungen beider Kriegsparteien für einen Gefangenaustausch einander gegenüber und formulierte einen ersten Abkommensentwurf.⁸³ Während die britische Regierung diesen Entwurf als geeignete Verhandlungsbasis begrüßte, blieb eine Stellungnahme von deutscher Seite trotz mehrmaligem Nachfragen aus.⁸⁴ Vier Monate später, im September 1942, teilte die deutsche Gesandtschaft der AFI mit, dass die Zustimmung für den Abkommensentwurf so gut wie sicher sei und demnächst eintreffen werde. Entgegen dieser Ankündigung sollte dies wiederum für Wochen die letzte Nachricht der deutschen Behörden in Sachen Verwundeten austausch bleiben.⁸⁵

Verhandlungen

Das gegenseitige Aufschaukeln von Vergeltungsmassnahmen und Gegenvergeltung in der Fesselungsaffäre beunruhigte IKRK und Schutzmacht gleichermassen. Das IKRK rief die beiden Mächte am 9. Oktober zur Einhaltung des Genfer Abkommens auf, das durch die Vergeltungsmassnahmen so leichtfertig gebrochen worden war, und bot seine Vermittlung im Konflikt an.⁸⁶ Als der Leiter der AFI, Arthur de Pury, davon erfuhr, wandte er sich an den Departementsvorsteher und regte an, dass Pilet-Golaz ebenfalls ein Vermittlungsangebot an die beiden Kontrahenten richten könnte. Dieser griff den Vorschlag sofort auf, so dass noch am selben Tag ein Vermittlungsangebot von Seiten der

Schutzmacht in der deutschen und der britischen Gesandtschaft einging: „Durch Funkpruch und Presse von den Schwierigkeiten unterrichtet (..) beeile ich mich, ihnen mitzuteilen, dass wir selbstverständlich vollständig zu ihrer Verfügung stehen, wenn Ihrer Regierung eine Vermittlung seitens der Schweiz angezeigt erschiene, um den Schwierigkeiten zuvorzukommen oder sie zu beheben und zu vermeiden, dass man hüben und drüben fortschreitend zu Gegenmassnahmen greife.“⁸⁷

Pilet-Golaz' einleitende Worte machen die bisherige Situation der Schutzmacht in diesem Konflikt deutlich. Tatsächlich war man in der AFI darauf angewiesen, die Ereignisse aus den öffentlichen Verlautbarungen zu rekonstruieren. Es fand, mit Ausnahme einer britischen Note, keine amtliche Kommunikation via Schutzmacht statt. Die beiden Mächte fochten den Konflikt auf öffentlicher Ebene aus und liessen die Erklärungen und Drohungen von Presse oder Radio verbreiten. So war der Aufruf des Bundesrates nicht nur ein Vermittlungsangebot, sondern zunächst der Versuch, die Schutzmacht überhaupt einzubringen, um den Konflikt auf einer amtlichen, zwischenstaatlichen Kommunikationsebene auszutragen. Die britische Regierung sandte in den nächsten Tagen deutliche Zeichen, dass ihr an einer Zusammenarbeit mit der Schutzmacht gelegen sei. Die britische Gesandtschaft liess Pilet-Golaz wissen, ihre Regierung nehme das Vermittlungsangebot an. Sie sei bereit auf die Fesselungen zu verzichten, falls die deutsche Regierung Gegenseitigkeit zusichere.⁸⁸

Eine deutsche Reaktion auf das Vermittlungsangebot blieb trotz wiederholtem Nachfragen der Schutzmacht aus. Erst Ende November diktierte das Auswärtige Amt seine Bedingungen für weitere Verhandlungen. Die Reichsregierung sei nur dann bereit über die Aufhebung der Fesselungen zu verhandeln,

⁸³ AFI an Pilet-Golaz, 27.6.42, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 6 [AZ: (2.d) B.24.2.(4).02.A.04.A (Austausch von Schwerverletzten)].

⁸⁴ Aktennotiz der AFI, 28.7.42 und AFI an Pilet-Golaz, 13.8.42, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 6 [AZ: (2.d) B.24.2.(4).02.A.04.A (Austausch von Schwerverletzten)].

⁸⁵ AFI an Pilet-Golaz, 26.9.42, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 6 [AZ: (2.d) B.24.2.(4).02.A.04.A (Austausch von Schwerverletzten)].

⁸⁶ AFI an Pilet-Golaz, 9.10.42, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

⁸⁷ Pilet-Golaz an Köcher, deutsche Gesandtschaft, 9.10.42, und Pilet-Golaz an Norton, britische Gesandtschaft, 9.10.42, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

⁸⁸ Pilet-Golaz an Köcher, deutsche Gesandtschaft, 15.10.42, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

wenn die britische Regierung eine Erklärung abgab, dass den britischen Truppen jegliche Fesselung von Kriegsgefangenen auch in der Kampfzone verboten worden sei. Die deutsche Note endete mit der Drohung, das Genfer Abkommen aufzukündigen, falls die britische Regierung nicht von ihren „Methoden der Kriegsgefangenenbetreuung“ absehen werde.⁸⁹ Auf britischer Seite hatte man den Ernst der Lage erkannt. Der anfängliche Konfrontationskurs hatte die Aufrechterhaltung des Genfer Abkommens gefährdet. Doch eine vollständige Kapitulation vor den deutschen Forderungen kam für die britische Regierung ebenso wenig in Frage.⁹⁰

Eine Abkehr von der eingeschlagenen, harten Haltung ohne gleichzeitigen Gesichtverlustr schien nur noch mit einer heimlichen Bitte an die Schutzmacht erreichbar zu sein. In einer vertraulichen Note an die AFI bat die britische Regierung, die Schutzmacht solle gleichzeitig einen Aufruf an die deutsche und britische Regierung richten, die Fesselungen auf ein bestimmtes Datum hin aufzuheben. Sie versichere, diesem Aufruf Folge zu leisten und den deutschen Gefangenen zum genannten Zeitpunkt die Fesseln abzunehmen.⁹¹ Dieses Vorgehen konnte nur funktionieren, wenn die Schutzmacht als unabhängige völkerrechtliche Institution agierte. Der Aufruf wäre wirkungslos, würde ihn die deutsche Seite als Idee der Briten erkennen. Die Voraussetzung für ein Gelingen war die beidseitige Interessenvertretung, die hier für die Verhandlungen zum eindeutigen Vorteil wurde. Pilets-Golaz' geschickt formulierter Aufruf, der drei Tage später erging, positionierte die Schutzmacht denn auch als völkerrechtliche, ja moralische Instanz ähnlich dem IKRK. Die Schweiz fühle sich als Schutzmacht beider Seiten verpflichtet, den Kriegsführenden eine Lösung anzubieten, die ihnen wieder ermögliche, das Genfer Abkommen einzuhalten. Der Aussenminister ver-

⁸⁹ Auswärtiges Amt an SaB, 24.11.42, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

⁹⁰ MACKENZIE: Shackling Crisis, S. 54ff.

⁹¹ Britische Gesandtschaft an AFI, 4.12.1942, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

suchte, die kritische Situation abzukühlen, indem er die Fesselungen als unglücklichen Ausrutscher darstellte. Der Appell nannte einen genau festgelegten Zeitpunkt, wann die Fesselungen ausgesetzt werden sollen.⁹² Als dieser Zeitpunkt Mitte Dezember gekommen war, schienen die Bemühungen der Schutzmacht nur ansatzweise zu glücken. Denn die Fesseln wurden nur in den britischen Lagern entfernt, während die deutsche Seite nicht auf den Aufruf einging.⁹³ Doch die Intervention hatte ermöglicht, dass die britische Regierung ihre Vergeltungsmassnahmen ohne Gesichtverlustr rückgängig machen können.

In der Zwischenzeit hatte sich auf dem anderen wichtigen Verhandlungsgebiet zwischen Grossbritannien und Deutschland, dem Austausch von verwundeten und kranken Gefangenen, nichts getan. Die deutsche Regierung blockierte die Verhandlungen, indem sie schlicht nicht auf die Verhandlungsversuche der Schutzmacht reagierte. Um die Jahreswende 1942/43 erhielten die Schutzmachtmitarbeiter die Gewissheit, dass die deutsche Regierung den Verwundeten-austausch vom Ausgang der Fesselungsaffäre abhängig machen wollte. Solange die britische Seite bezüglich Fesselungen nicht auf die Forderungen der deutschen Regierung eingehe, würden sämtliche Verhandlungen um einen Austausch zurückgestellt.⁹⁴

Doch die Entschlossenheit der deutschen Behörden bekam allmählich Risse. Seit die britische Seite die Vergeltungsmassnahmen rückgängig gemacht hatte und die deutschen Gefangenen keine Fesseln mehr trugen, war ein Hauptgrund für die Aufrechterhaltung der Fesselungen entfallen.

Im März 1943 erhielt die Schutzmacht erste Hinweise, dass sich die Situation der gefes-

⁹² AFI an deutsche Gesandtschaft, 7.12.42, und AFI an britische Gesandtschaft, 7.12.42, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

⁹³ Telegramm SaB an AFI, 29.12.42, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

⁹⁴ Feldscher, SaB, an AFI, 15.1.43, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 6 [AZ: (2.d) B.24.2.(4).02.A.04.A (Austausch von Schwerverletzten)].

seltener Gefangenen in Deutschland verbessert hatte. Die Betroffenen konnten jetzt wieder normal am Lagerleben teilhaben.⁹⁵ Wenig später erfuhren auch die Lagerinspektoren auf ihren Besuchen, dass die Fesselungen in den meisten Lagern nicht mehr konsequent durchgeführt wurden.⁹⁶ Alles deutete darauf hin, dass die Fesselungen still beseitigt werden sollten. Offiziell wurde die Schutzmacht von den deutschen Behörden nicht über die Änderungen in der Fesselungspraxis informiert. Das OKW sorgte aber mit bereitwilligen Besuchsbewilligungen in den betreffenden Lagern dafür, dass die Schutzmachtbeamten von den Verbesserungen erfuhren und – besonders wichtig – darüber vertrauliche Mitteilungen an die britische Regierung machten.

Die Aufhebung der Fesselungen in britischen Lagern war eine Voraussetzung für das allmähliche Einlenken auf deutscher Seite. Noch wichtiger war aber die Tatsache, dass die westlichen Alliierten zwischen November 1942 und März 1943 in Nordafrika über 100'000 deutsche Soldaten gefangen nahmen. Das Zahlenverhältnis der Gefangenen auf beiden Seiten war jetzt wesentlich ausgeglichener als zu Beginn der Fesselungskrise. Die zahlreichen auf afrikanischen Kriegsschauplätzen verletzten und in Gefangenschaft geratenen deutschen Soldaten erhöhten das Interesse der deutschen Behörden an einem Verwundeten austausch stark. Im OKW kam man schliesslich zur Einsicht, dass die Fesselungen erfolgreiche Austauschverhandlungen behindern würden.⁹⁷ So wie die Fesselungsaffäre zunächst die Verhandlungen um einen Austausch negativ beeinflusst hatte, sollten jetzt ebendiese Austauschverhandlungen das Ende der Fesselungen beschleunigen.

Mitte März erhielt die AFI ohne jede Vorankündigung die seit Sommer 1942 ausstehende

⁹⁵ SaB an AFI, 17.3.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

⁹⁶ Britische Gesandtschaft an AFI, 30.3.43, und SaB an AFI, 21.4.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

⁹⁷ MACKENZIE: Shackling Crisis, S. 58.

Antwort auf den Schweizer Vorentwurf für ein Austauschabkommen.⁹⁸ In einer Besprechung betonte Theo Kordt von der deutschen Gesandtschaft in Bern die „Treuhandstellung“ der Schweiz. In der AFI verstand man seine Ausführungen so, „dass nicht Deutschland von sich aus sich dem ihm bekanntgegebenen englischen Standpunkt zu nähern wünscht, sondern dass die Annäherung durch Kompromissformulierungen der Schutzmacht bewerkstelligt werden müsse.“⁹⁹ Damit wurde, wie bereits bei der Fesselungsaffäre, die Schutzmacht von der einen Kriegspartei gebeten, als unabhängige völkerrechtliche Institution aufzutreten und nicht als Vertreterin ihrer Mandatsinteressen. Allerdings musste die AFI dafür an der bisherigen Verhandlungstaktik nichts ändern. Durch die Formulierung eines Abkommensentwurfs betreute sie die Austauschverhandlungen von Anfang an als vermittelnde Instanz zwischen beiden Staaten.

Auf der Basis des zweiten von der AFI formulierten Vorentwurfs erfolgten im August und September weitere Verhandlungen, bis endlich ein von beiden Seiten akzeptiertes Abkommen vorlag. Im Oktober 1943 konnten rund 11'000 britische und deutsche Verwundete und Kranke in ihre Heimatstaaten zurückkehren.¹⁰⁰

Die Fesselungsaffäre war zu diesem Zeitpunkt aber noch immer nicht vollständig beendet. In den deutschen Kriegsgefangenenlagern wurden die Fesselungen seit dem frühen Sommer nur noch symbolisch aus-

⁹⁸ Aktennotiz AFI an Pilet-Golaz, 19.3.43, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 6 [AZ: (2.d) B.24.2.(4).02.A.04.A (Austausch von Schwerverletzten)].

⁹⁹ Gesprächsnotiz einer Besprechung zwischen Theo Kordt und anderen Mitarbeitern der deutschen Gesandtschaft mit (nicht genannten) Personen aus der AFI, 25.3.1943, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 6 [AZ: (2.d) B.24.2.(4).02.A.04.A (Austausch von Schwerverletzten)].

¹⁰⁰ Note der britischen Regierung vom 9.8.1943, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 6 [AZ: (2.d) B.24.2.(4).02.A.04.A (Austausch von Schwerverletzten)]; Rechenschaftsbericht AFI, 1939-46, BAR E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports)], S. 62. Vgl. www.dodis.ch, DoDiS Nr 2340).

geführt.¹⁰¹ Dennoch bemühte sich die Schutzmacht weiterhin um eine vollständige Beseitigung der Fesseln. Sie setzte dabei auf eine pragmatische Lösung. In einem Gespräch mit Staatssekretär Steengracht betonte der Leiter der Schutzmachtabteilung Berlin, dass es sich lediglich um eine faktische Einstellung der Fesselungen handeln würde und keine formelle Aufhebungserklärung verlangt werde.¹⁰² Doch wiederum wartete die Schutzmacht vergeblich auf eine Antwort der deutschen Behörden. Die Schutzmachtabteilung in Berlin vernahm aber immerhin Gerüchte aus verschiedenen Amtsstellen, wonach die Aufhebung der Fesselungen im Zusammenhang mit dem Verwundeten austausch geprüft werde.¹⁰³ Ende November wurden die Fesselungen durch einen vertraulichen Befehl des OKW aufgehoben, ohne jedoch die Schutzmacht davon zu informieren.¹⁰⁴ Erst im Dezember stellten IKRK-Mitarbeiter fest, dass in den betreffenden Lagern keine Fesselungen mehr ausgeführt wurden und benachrichtigten die AFI.¹⁰⁵

Welche Macht hat die Schutzmacht?

Die Fesselungsaffäre machte deutlich, dass die Einhaltung und Aufrechterhaltung des Abkommens keineswegs eine unantastbare Tatsache war. Die Fesselungen von Kriegsgefangenen als Vergeltungsmassnahme war ein

bewusster Bruch mit dem GKA, den die deutsche und die britische Seite in Kauf genommen hatte. Doch die Schutzmacht besass, anders als der Name suggeriert, keine eigentliche Macht, um solchen Verfehlungen entgegenzutreten. In ihrem ganzen Handeln war sie abhängig von der Kooperationsbereitschaft der ausländischen Regierungen und Behördenstellen. Diese konnten die Verhandlungen blockieren oder Informationen zurückhalten und so die Bemühungen der Schutzmacht ins Leere laufen lassen. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit konnte sehr schnell ändern, sie war abhängig vom Kriegsverlauf und der jeweiligen Interessenlagen der Kriegsparteien. Zunächst liessen beide Seiten die Fesselungsaffäre eskalieren, ohne die Schutzmacht einzubeziehen. Die deutsche Seite brach zudem die Verhandlungen für einen Kriegsgefangenen austausch ab. Die Schutzmacht wurde nicht über diesen Entscheid informiert und konnte nur ahnen, weshalb die Austauschverhandlungen ins Stocken gerieten. Die Kriegslage in Nordafrika erhöhte in den folgenden Monaten das Interesse der deutschen Behörden an einem Gefangenen austausch und sie zeigten sich wieder verhandlungsbereit.

So unberechenbar die Zusammenarbeit im Einzelfall erscheint, so deutlich lässt sich eine Tendenz zur Kooperationsbereitschaft oder -verweigerung erkennen, wenn man die alltägliche Zusammenarbeit über den ganzen Kriegsverlauf beobachtet. Die Zusammenarbeit mit den britischen Behörden gestaltete sich flexibel und pragmatisch, den Bedürfnissen der Schutzmacht wurde in der Regel mit Verständnis begegnet.¹⁰⁶ Anders gestaltete sich jedoch die Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt und dem OKW, die in der Regel nicht gerade angetan war, die Arbeit der Schutzmacht zu vereinfachen. Die mangelnde Kooperationsbereitschaft zeigte sich selbst in alltäglichen Angelegenheiten wie den Lagerbesuchen. Für jedes Lager musste

¹⁰¹ Die Fesseln wurden noch jeden Morgen verteilt. Doch die Gefangenen öffneten daraufhin den Verschluss mit einem Nagel, was von den Lageraufsehern geduldet wurde. Britische Gesandtschaft an AFI, 30.3.43; und: SaB an AFI, 21.4.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

¹⁰² Feldscher an AFI, 18.8.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

¹⁰³ Feldscher, SaB, an de Pury, AFI, 8.9.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

¹⁰⁴ Telegramm SaB an AFI, 10.12.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

¹⁰⁵ Telegramm AFI an SaB, 7.12.43, Aktennotiz de Saussure, 8.12. 43, Telegramm Pilet-Golaz an Feldscher, AFI, 8.12.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

¹⁰⁶ Chauvet, AFI, an SaB, 23.10.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 16 [AZ: (2.d) B.52.(1).1 (Rapport sur les camps de prisonniers: Jan. 1943 – Oct. 1944)]; Moretti, SDL, an AFI, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 31 [AZ: (2.d) B.52.2.(4)0E (Besuche von Kriegsgefangenenlagern in England I)].

in einem komplizierten und unflexiblen Verfahren eine Zutrittsbewilligung beim OKW eingeholt werden.¹⁰⁷ Im Verlaufe des Krieges verschlechterte sich die Zusammenarbeit zusehends. Gegen Ende des Krieges war es den Schutzmachtbeamten kaum oder höchstens noch in sehr formeller Weise möglich, mit den zuständigen Personen zu sprechen.¹⁰⁸

Das Handeln der Schutzmacht richtete sich an der fragilen Zusammenarbeit mit Mandats- und Gewahrsamsstaaten aus. Aus der Art dieser Zusammenarbeit gewannen die Schweizer Schutzmachtbeamten im Laufe des Krieges Erfahrungswerte, welche Vorgehensweisen erfolgversprechend waren. Drei verschiedene Handlungsmuster, die aus diesen Erfahrungen resultierten, sollen im Folgenden besprochen werden. Sie prägten sowohl die Alltagsarbeit der Schutzmacht, als auch das Vorgehen im gezeigten Fallbeispiel.

Geduld

Die Verhandlungen zur Beendigung der Fesselungen dauerten 15 Monate, die Austauschverhandlungen fast zwei Jahre. Es liessen sich noch weitere Beispiele anbringen, in denen die Schutzmacht jahrelang verhandelte. Die Schutzmachtbeamten bewiesen in ihren Bemühungen sehr grosse Geduld, auch wenn die Aussichten auf Erfolg gering waren. Geduld und Hartnäckigkeit war eines der wenigen Mittel der Schutzmacht, die Wichtigkeit einer Angelegenheit zu unterstreichen. Insbesondere in der Fesselungsaffäre war das Vorgehen davon geprägt, dass die Gewahrsamsstaaten immer wieder mit Noten oder Demarchen daran erinnert wurden, dass die

Schutzmacht die Angelegenheit verfolgte und eine Lösung des Problems forderte.

Pragmatismus

Die Schutzmacht bemühte sich während der ganzen Fesselungsaffäre um eine gänzliche Aufhebung der Fesselungen. Da sich dieses Ziel aber über Monate nicht erreichen liess, versuchte sie mit vielen kleinen Massnahmen, das Los der gefesselten Gefangenen zu erleichtern. So wurde beispielsweise erreicht, dass die Gefesselten nicht mehr isoliert wurden und wieder Kontakt mit den übrigen Gefangenen hatten. Lange Zeit blieben die kleinen Schritte der einzig realistische Weg, die Situation der Gefangenen zu verbessern.¹⁰⁹

Ein ähnliches Beispiel betraf die Sicherheit der Gefangenen in Deutschland bei Bombenangriffen. Das OKW schob selbst für die grundlegendsten Schutzmassnahmen Materialengpässe vor. Die Schutzmacht scheiterte in ihrem Bestehen, eine generelle Zusage von Luftschutzmassnahmen zu erwirken. Dagegen brachten Interventionen direkt bei den einzelnen Lagerkommandanten gewisse Erfolge, so dass die Sicherheit zwar nicht gesamthaft, aber doch in vielen Einzelfällen erhöht werden konnte.¹¹⁰ Charakteristisch für beide Beispiele ist, dass die Verbesserungen durch die Zusammenarbeit der Schutzmacht mit den Lagerkommandanten zustande kamen. Während die Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt und dem OKW schwierig war, pflegten die Inspektoren der Schutzmacht zum grossen Teil der Lagerkommandanten ein gutes Verhältnis. Die Konsequenz daraus war, dass die

¹⁰⁷ Telegramm SaB an AFI, 5.10.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 16 [AZ: (2.d) B.52.(1).1 (Rapport sur les camps de prisonniers: Jan. 1943 – Oct. 1944)]; und Feldscher, SaB, an de Pury, AFI, 28.4.44, BAR E 2001-02 (-) 11, Bd. 61 [AZ: (1.e) B.52.0 (Procédure dans la représentation des intérêts des prisonniers de guerre: 1944)].

¹⁰⁸ Aktennotiz der AFI, 21.4.1944, BAR E 2001-02 (-) 11, Bd. 61 [AZ: (1.e) B.52.0 (Procédure dans la représentation des intérêts des prisonniers de guerre: 1944)].

¹⁰⁹ Feldscher, SaB, an AFI, 23.6.43 und 26.6.43, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

¹¹⁰ SaB an AFI, 25.9.44, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 16 [AZ: (2.d) B.52.(1).1 (Rapport sur les camps de prisonniers: Jan. 1943 – Oct. 1944)]; und BAR E 2200.56 3, Bd. 67 [AZ: G. 708 (Air Raid Protection Measures)]. In Grossbritannien stellte sich das Problem in geringerem Ausmass. Die britische Regierung verlegte bereits seit Frühling 1940 die Kriegsgefangenenlager nach Übersee, also noch vor den intensiven deutschen Luftangriffen auf Grossbritannien im folgenden Herbst und Winter.

Schutzmachtbeamten so viele Probleme wie möglich direkt im Lager mit den Kommandanten zu lösen versuchten, ohne dafür höhere Verwaltungsstellen einzubeziehen.¹¹¹

Indem sich die Schutzmachtmitarbeiter für pragmatische Lösungen in kleinen Schritten entschieden, erreichten sie häufig mehr, als wenn sie nur auf den Rechten beharrten, die ihnen das GKA eigentlich zuschrieb. Allerdings akzeptierte die Schutzmacht damit ein Stück weit die Beliebigkeit, mit der die deutschen Behörden die völkerrechtlichen Konventionen behandelten.

Positionierung als ausgleichende und unabhängige Instanz

Die AFI wurde häufig vor Aufgaben gestellt, die völkerrechtlich nicht klar geregelt waren und auch nicht an früheren Praxiserfahrungen verglichen werden konnten.¹¹² Das heisst, die Schweizer Schutzmachtakteure konnten oder mussten ihre Rolle weitgehend selbst definieren. Die Schutzmacht war Vertreterin eines Mandanten, dessen Anliegen sie einem anderen Staat vorbrachte. Gleichzeitig hatte das Genfer Kriegsgefangenenabkommen sie zum Kontrollorgan und damit zur unabhängig agierenden Institution erklärt. Damit tat sich zumindest in Kriegsgefangenenfragen ein weites Spannungsfeld auf, in dem sich die Akteure positionieren mussten.

In den Verhandlungen zur Fesselungsaffäre und zum Verwundeten austausch zeigt sich exemplarisch, wie sehr sich die Schutzmachtakteure von der blossen Stellvertreterrolle gelöst hatten. Die Verhandlungen waren geprägt vom Versuch, die Schutzmacht als un-

abhängige, dem GKA verpflichtete Instanz zu etablieren. Ziel dieser Positionierung war es, vermittelnd und ausgleichend zwischen den Kriegführenden zu stehen. Die Vermittlerrolle begann, sobald mit dem doppel-seitigen Mandat die nötige Voraussetzung geschaffen war. Die AFI nahm die abgebrochenen Verhandlungen um einen Kriegsgefangenen austausch wieder auf und schuf mit der Formulierung von Abkommensentwürfen die Basis für eine Kompromisslösung. Die Funktion als Vermittlerin konkretisierte sich noch stärker in der Fesselungsaffäre, als die Schutzmacht mit zwei Appellen zu vermitteln suchte. Aussergewöhnlich an den beiden Fallbeispielen ist, dass die Kriegführenden diese Vermittlerfunktion unterstützten. Ihr Interesse war allerdings mit ganz konkreten Absichten verbunden. Die britische Regierung bat die Schweiz heimlich, einen Aufruf zur Beendigung der Fesselungen zu starten. Die deutsche Regierung wiederum war bereit, sich den britischen Bedingungen für ein Austauschabkommen zu nähern, aber nur durch eine Kompromissformulierung seitens der Schutzmacht. In beiden Fällen war die Instanz Schutzmacht die einzige Möglichkeit, nicht der anderen Kriegspartei offen klein beigeben zu müssen und dennoch einen Ausweg aus einer verfahrenen Situation zu finden.

Zu Beginn der Fesselungsaffäre war die Schutzmacht in einer unangenehmen Lage. Die Atmosphäre war durch Vergeltung und Gegenvergeltung so erhitzt, dass die deutsche Regierung auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung drohte, das Genfer Abkommen aufzukündigen.¹¹³ Die Schutzmacht stand dieser Entwicklung umso hilfloser gegenüber, als dass sie gar nicht in den Konflikt einbezogen wurde. In ihrer alltäglichen Arbeit versuchte die Schutzmacht daher, eine solche Eskalation frühzeitig zu verhindern und die Emotionen zwischen den Kriegsfrenten möglichst nicht zu schüren. Dazu griff sie aktiv in die Korrespondenz zwischen den Kriegführenden Staaten ein. Die Schutz-

¹¹¹ 'Généralités sur le voyage effectué du 20 au 29.1.1942' (Anhang zu: SaB an AFI, 3.2.1942), BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 16 [AZ: (2.d) B.52.(1).1 (Rapport sur les camps de prisonniers: 1942)]; BAR E 2001-02 (-) 11, Bd. 61 [AZ: (1.e) B.52.0 (Procédure dans la représentation des intérêts des prisonniers de guerre: 1944)].

¹¹² Rechenschaftsbericht AFI, 1939-46, BAR E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports)], S. 69. Vgl. www.dodis.ch, DoDiS Nr 2340).

¹¹³ Auswärtiges Amt an SaB, 24.11.42, BAR E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

macht hatte die Aufgabe, Beschwerden oder andere Mitteilungen des Mandatsstaates an den Gewahrsamsstaat weiterzuleiten. Aufgrund der beidseitigen Vertretung von Grossbritannien und Deutschland ging sämtliche Korrespondenz der beiden Mächte durch die Büros der AFI. Die AFI war zum Schluss gekommen, dass die unbearbeitete Weiterleitung der Beschwerden nicht zweckmässig sei. Zuerst müsse versucht werden, die Problempunkte vor Ort zu lösen. Erst wenn sich ein Problem nicht direkt im Kriegsgefangenenlager lösen liesse, benachrichtige man den Mandatsstaat. Würden sämtliche Schwierigkeiten ungefiltert dem Mandatsstaat mitgeteilt, könnte dieser zu vorschnellen Repressalien an den Kriegsgefangenen in seinem Gewahrsam greifen.¹¹⁴ Die Einflussnahme der AFI beschränkte sich nicht auf die Beschwerden von Kriegsgefangenen, sondern betraf grundsätzlich alle Arten von Mitteilungen zwischen den feindlichen Kriegsparteien. Noten mit provokativem Wortlaut wurden abgemildert, andere mit Instruktionen versehen. Die Weiterleitung der Korrespondenz mache „passive und häufig aktive Zensur erforderlich“.¹¹⁵ Anton Feldscher, der Leiter der Schweizer Schutzmachtabteilung in Berlin, begründete die Zensur der Korrespondenz so: Es sei die „Verantwortung“ der Schutzmacht, der Korrespondenz zwischen den feindlichen Regierungen „diejenige Form zu geben, die im Hinblick auf den zu verfolgenden Zweck, die Wohlfahrt der beidseitigen Kriegsgefangenen, die geeignetste ist“.¹¹⁶ Diese Aussage macht sehr deutlich, dass die Verantwortlichen der AFI und der Schutzmachtabteilungen nicht gewillt waren, sich auf die Rolle des ‚diplomatischen Briefträgers‘ zu beschränken.

¹¹⁴ Besprechungsprotokoll, 23.3.1943, BAR E 2001-02 (-) 16, Bd. 39 [AZ:B (2.d) 52.2(4)31 (Besprechungen von Herrn W. Preiswerk in Bern und London betreffend Kriegsgefangenen)].

¹¹⁵ ‚Bericht zu Ende 1944‘, vertraulich, BAR E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.B (Divers Rapports de la D.I.E sur son activité en général II)].

¹¹⁶ Besprechungsprotokoll, 23.3.1943, BAR E 2001-02 (-)16, Bd. 39 [AZ:B (2.d) 52.2(4)31 (Besprechungen von Herrn W. Preiswerk in Bern und London betreffend Kriegsgefangenen)].

Die entscheidende Voraussetzung für eine unabhängige und vermittelnde Rolle war die Mandatssituation. Mit der Übernahme des britischen Mandates im Dezember 1941 war die Schweiz nicht mehr Stellvertreterin eines Staates, sondern von beiden Seiten als diplomatische Verbindungsstelle gewählt worden. Für die Praxis sehr wichtig war, dass dabei sämtliche Information in der AFI zusammenfloss. Ein doppelseitiges Mandat, wie es die Schweiz zwischen Grossbritannien und Deutschland ausübte, war allerdings eher die Ausnahme.¹¹⁷ Insofern dürften sich die hier aufgezeigten Handlungsspielräume nicht in sämtlichen Schweizer Schutzmachtmandaten des Zweiten Weltkrieges nachweisen lassen.

Fazit

Die Fesselungsaffäre verdeutlicht zunächst einmal die Machtlosigkeit der Schutzmacht. Wenn die Kriegführenden willens waren, das GKA zu brechen, konnte die Schutzmacht wenig dagegen ausrichten. Sie konnte die Fesselungen ebenso wenig verhindern wie die Erschiessungen von Kriegsgefangenen aus dem deutschen Oflag Sagan oder die Zutrittsverweigerung zu Konzentrationslagern.¹¹⁸

Die Schutzmachtakteure versuchten mit Interventionen auf verschiedenen Ebenen dieser Machtlosigkeit etwas entgegenzusetzen. Indem die Schutzmacht die Beschwerdeschriften modifizierte, dämpfte sie die gegenseitige Schuldzuweisungen und vermied spontane Überreaktionen der Kriegführenden. In langwierigen Verhandlungen versuchte sie die Probleme mit Geduld zu entflechten oder zumindest vor Ort einzelne Verbesserungen zu erzielen. Anders als in der Literatur oft beschrieben, beschränkte

¹¹⁷ Weitere Mandate, in denen die Schweiz beide Seiten vertrat waren unter anderem USA und Italien, Deutschland und USA, Vichy-Frankreich und USA.

¹¹⁸ Damit sind nur zwei weitere Verfehlungen der deutschen Seite genannt, denen die Schutzmacht trotz unterstützender Rechtslage machtlos gegenüberstand. Vgl. dazu die Kapitel 6.1.1 und 6.1.2 in FREY: *Vermittler*, S. 60-69.

sich die Schutzmacht nicht auf eine Stellvertreterrolle, sondern versuchte so weit es ging, eine unabhängige, vermittelnde Position zwischen den Kriegsfrenten einzunehmen.¹¹⁹ Die Fesselungsaffäre zeigte, dass

diese Handlungsstrategie Erfolg haben konnte. Die Schutzmacht hielt einen diplomatischen ‚Notausgang‘ offen, die den Kriegsparteien einen Ausweg aus der verfahrenen Situation ermöglichte.

¹¹⁹ Vgl. dazu Fussnote 8.

Une occasion risquée pour la diplomatie suisse

Protection des intérêts étrangers et bons offices en Inde et au Pakistan (1971-1976)

Nicolas RION*

Cet article examine l'un des mandats les plus importants que la Suisse eut à exercer durant les années de guerre froide, que ce soit en terme de personnes concernées (un demi-milliard), de volume de travail ou encore de variété des problèmes à résoudre: la représentation réciproque des intérêts de l'Inde et du Pakistan consécutive à la guerre d'indépendance du Bangladesh, de 1971 à 1976. Au-delà de la description de l'exercice, souvent tumultueux, de ce mandat, cet article s'interroge sur les motifs qui ont conduit la diplomatie suisse, et le Conseil fédéral, à accepter des mandats qui s'annonçaient comme très difficiles, et tente de dégager les principes généraux qui sous-tendent les pesées d'intérêts devant être effectuées lors de la prise en charge de mandats de bons offices.

Corée, Cuba, Téhéran ou Evian, voilà les lieux auxquels on associe généralement les bons offices de la Suisse. Mais qu'en est-il de l'Inde? Et du Pakistan? Aujourd'hui, rares sont ceux qui se souviennent que, de 1971 à 1976, la diplomatie suisse y assumait un double mandat de protection ainsi que de nombreux autres bons offices dans la vague de la guerre indo-pakistanaise de 1971.

Et pourtant, le grand spécialiste des bons offices qu'était l'ancien secrétaire d'Etat Raymond Probst n'hésitait pas à affirmer que ces deux mandats comptaient parmi les activités pacificatrices les plus mouvementées que la Suisse eût entreprises durant cette période de la Guerre froide.¹²⁰

Qui plus est, ces deux mandats que la Suisse avait obtenus à la suite de la reconnaissance du Bangladesh par l'Inde, le 6 décembre 1971, avaient été, à l'époque, une grande première qui avait fortement réjoui la diplomatie suisse. C'était en effet la toute première fois de son histoire que deux nations aussi étendues et de surcroît issues de ce que l'on appelait alors encore le Tiers-Monde lui confiaient la protection réciproque de leurs intérêts diplomatiques.¹²¹ En acceptant de représenter les intérêts indiens au Pakistan et les intérêts pakistanais en Inde, la diplomatie

* Historien, il occupe actuellement le poste de secrétaire général du Nouveau Mouvement Européen Suisse (Nomes). Le présent article est basé sur son mémoire de licence, intitulé «La Suisse entre l'Inde et le Pakistan. Mandats de protection, bons offices et médiation, 1971-1976», Université de Fribourg (Suisse), 2005.

¹²⁰ Probst Raymond in Newsom David (Ed.), *Diplomacy under a foreign flag. When nations break relations*, Georgetown University, 1990, p. 26. Voir aussi Probst Raymond, «Good Offices» in *the Light of Swiss International Practice and Experience*, Dordrecht, 1989, pp. 114 et 120.

¹²¹ Fischer Thomas, *Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselnahme 1979-1981, Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 73, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH, Zürich, 2004, p. 40.

suisse devenait virtuellement responsable de plus d'un demi-milliard d'individus.

La Suisse était, il est vrai, rompue à la protection des intérêts étrangers. N'oublions pas qu'en 1971, lorsqu'elle se vit confier ces mandats, elle n'avait rien de moins que 100 ans d'expérience à son acquis dans ce domaine. Depuis la protection des intérêts badois et wurtembergeois en France au cours de la guerre franco-allemande de 1870, elle avait en effet accumulé les mandats de protection, avec des pics de 36 mandats durant la Première et de plus de 200 mandats distincts durant la Deuxième guerre mondiale. Toutefois, la diplomatie suisse avait davantage été habituée à gérer les intérêts de nations occidentales. Au début décembre 1971, les diplomates suisses s'apprêtaient donc à relever un défi d'une ampleur sans précédent à l'aune de leurs propres expériences.

Afin de donner le ton de ce qui va suivre, citons le rapport adressé par Ferdinand Lüthi, premier secrétaire à l'ambassade de Suisse à New Delhi, à l'intention du chef de la Section des intérêts étrangers, au début février 1972:

«Die Übernahme der pakistanischen Interessen in Indien und der indischen Interessen in Pakistan stellte und stellt uns von wegen der Beschaffenheit dieser Länder und ihrer komplizierten und für unsere Begriffe eher primitiven internen Administration [...] vor Probleme, wie sie vielleicht noch nie zu meistern waren. Es ist, rein administrativ gesehen, etwas ganz Anderes, ob man französische oder englische Interessen in Ägypten oder amerikanische in Kuba übernimmt, oder pakistanische in Indien [...].»¹²²

¹²² Mémoire de Ferdinand Lüthi à Konrad Cramer, chef de la Section des intérêts étrangers, New Delhi, 7.2.1972, Archives fédérales suisses, Berne (AF), E 2003-01 (A), 1990/7, vol. 31. Cf. également la note confidentielle de Konrad Cramer à Ernesto Thalmann, secrétaire général du DPF, Berne, 7.2.1973, AF E 2003-01 (A), 1990/7, vol. 38: «Wegen der Komplexität der Beziehungen der beiden Entwicklungsländer sind wir allerdings vor bedeutend grössere Schwierigkeiten gestellt als bei den anderen Mandanten.»

Au-delà du contexte relativement nouveau que représentait le sous-continent indien dans la tradition des bons offices de la Suisse au moment de l'acceptation des mandats indien et pakistanais, c'est surtout par la variété des tâches que la diplomatie suisse devrait accomplir et par l'ampleur des difficultés auxquelles il lui faudrait faire face durant les 56 mois que dura la gestion des deux mandats que le cas que nous étudions ici se distingue de bon nombre d'autres mandats de protection eux aussi tombés dans l'oubli à ce jour.

Un mandat étendu et volumineux...

Sans surprise, les activités de la diplomatie suisse s'effectuèrent pour une bonne part dans le cadre des tâches consulaires et diplomatiques habituelles que les Conventions de Vienne de 1961 et 1963 attribuent aux Etats protecteurs et que les techniciens des bons offices qualifient de «mandat de Vienne»: inventaire, protection et gestion des archives, des biens immobiliers et des avoirs des postes diplomatiques et consulaires, d'une part, et protection des sociétés, des citoyens et des biens de chacun des Etats mandants, d'autre part.

Mais en ce qui concerne le cas de l'Inde et du Pakistan, le «mandat de Vienne» avait inclus le rapatriement en urgence des diplomates indiens et pakistanais dans leur capitale respective après le déclenchement des hostilités, au début décembre 1971, l'établissement et la prolongation de plusieurs milliers de passeports et de visas ainsi que la recherche de quantité de prisonniers civils indiens ou pakistanais éparpillés dans les innombrables geôles de l'un ou l'autre de ces deux pays. Toutes ces tâches figuraient sans conteste au registre classique de la protection des intérêts diplomatiques et consulaires de deux pays ne possédant plus de relations directes, elles engendrèrent toutefois une charge de travail proportionnelle aux dimensions du sous-continent, ainsi que nous le verrons plus loin.

Notons également que la Suisse n'avait pas attendu l'attribution formelle de ces deux

mandats pour participer à des opérations de rapatriement de diplomates pour le compte des gouvernements indien et pakistanais. Au cours de l'été 1971 déjà, alors que la guerre civile faisait rage dans la partie orientale du Pakistan, l'ambassadeur de Suisse à New Delhi, Fritz Real, avait en effet eu l'occasion de s'illustrer en négociant l'échange du personnel diplomatique indien de Dacca contre les diplomates pakistanais en poste à Calcutta. Le rôle central joué par l'ambassadeur Real dans le dénouement de cette question épineuse, aussi secondaire qu'elle fût en regard du contentieux indo-pakistanaï dans sa globalité, fut vivement apprécié par les gouvernements concernés et explique en grande partie les demandes qui furent par la suite faites à la Suisse à l'heure où le Pakistan et l'Inde se virent contraints de recourir aux services d'une puissance protectrice, au début décembre 1971.¹²³

Au-delà du «mandat de Vienne», la puissance protectrice suisse eut également pour obligation, par défaut, de contrôler l'application des Conventions de Genève, à l'enseigne de ce que les spécialistes ont pour habitude de dénommer «mandat de Genève». Le «mandat de Genève», de nature davantage humanitaire, impliquait notamment la protection des quelque 90'000 prisonniers pakistanais capturés par l'armée indienne sur le front bengali. Cette responsabilité qui incombait aux diplomates suisses en poste dans le sous-continent exigeait qu'ils s'acquittent de la visite des innombrables camps dans lesquels ces prisonniers avaient été répartis afin de s'assurer, sur le terrain, du respect des dites Conventions. La diplomatie suisse ne fut que partiellement en mesure de remplir cette mission, étant donné qu'il s'agissait, ici éga-

lement, d'une première historique: la troisième guerre indo-pakistanaï constituait effectivement le tout premier cas d'application des Conventions de Genève adoptées en 1949.

En raison de son statut de puissance protectrice et de par la confiance qu'elle inspirait aux autorités indiennes et pakistanaises, la Suisse put par ailleurs contribuer à la relance du dialogue indo-pakistanaï et, partant, à la conclusion de l'accord de paix de Simla, signé en juillet 1972. C'est en effet par le «canal suisse» que les premières communications officielles directes entre les deux gouvernements consécutives à l'ouverture des hostilités furent échangées, au printemps 1972, à l'occasion de la visite du chef de la Division des organisations internationales du DPF dans le sous-continent indien. L'intervention suisse permit par la suite de mettre sur pied les réunions préparatoires qui dégagèrent la voie conduisant à l'accord final conclu à Simla. A l'évidence, le rôle de la Suisse se limita à fournir le soutien organisationnel et logistique indispensable à la tenue des sommets indo-pakistanaï ainsi qu'à la transmission de documents de natures diverses entre les deux parties durant toute la phase de la négociation. Cependant, bien que les diplomates suisses n'aient jamais endossé le costume du médiateur à proprement parler, leur engagement ne saurait être ramené à une simple fonction de coursiers.

De par leur professionnalisme, leur discrétion et leur célérité, ils apportèrent une contribution indéniablement précieuse à l'issue positive des rounds de négociations qu'ils avaient aidé à organiser. Les nombreux remerciements que la diplomatie suisse reçut à ce propos de la part de l'Inde et du Pakistan sont là pour en témoigner. Soulignons encore que, de l'aveu des deux parties, la Suisse avait été préférée à d'autres intermédiaires, suspectés d'entretenir des ambitions nationales, pour sa neutralité, son objectivité, sa discrétion et son désintéressement.¹²⁴

¹²³ Voir à ce sujet le télégramme de l'ambassadeur Fritz Real à la Centrale, New Delhi, 13.12.1971 ainsi que le télégramme envoyé par l'ambassade de Suisse à Washington à la Centrale, 8.12.1971, faisant état de l'avis de Christopher Van Hollen, Deputy Assistant Secretary au Bureau des Affaires du Moyen-Orient et du Sud de l'Asie au State Department américain, selon lequel «cette marque d'estime à l'égard de notre pays des deux Etats en guerre provient de la manière dont nous avons échangé le personnel consulaire indien à Dacca et pakistanais à Calcutta».

¹²⁴ Rapport confidentiel du DPF à l'intention du Conseil fédéral au sujet de la mission Keller, Berne, 11.4.1972, AF E 2001 (E), 1982/58, vol. 68.

Après avoir assumé ce rôle de facilitateurs de la négociation, les diplomates suisses furent appelés à concourir au déblocage de l'impasse dans laquelle s'étaient rapidement enferrés les gouvernements indien et pakistanais après la signature de l'accord de Simla, ces derniers étant incapables de concrétiser les engagements qu'ils y avaient pris. Réalisant que la normalisation des relations indo-pakistanaïses dépendait de l'application de l'accord de Simla, la diplomatie suisse finit par céder aux demandes répétées de l'Inde et accepta de collaborer à un certain nombre d'initiatives destinées à relancer le processus de paix en difficulté. Ainsi, elle organisa des rapatriements de populations civiles et des échanges de détenus civils, elle officia en qualité d'observateur neutre lors de l'échange de prisonniers de guerre, débloquent au passage l'une ou l'autre difficulté pratique, et elle suggéra, négocia puis organisa le rapatriement de marins indiens et pakistanais capturés dans le Golfe du Bengale au cours des hostilités de 1971.

Les efforts fournis par la Suisse dans la période consécutive à l'accord de Simla ne découlaient pas nécessairement de ses fonctions de puissance protectrice. Ils visaient à restaurer un climat de confiance entre les deux parties, par le déblocage de problèmes sectoriels, afin que ces derniers puissent ensuite progresser sur les dossiers les plus épineux. Ce faisant, il est indéniable que les diplomates suisses contribuèrent à l'avènement d'une certaine détente entre les deux parties, détente qui permit à son tour la conclusion de deux accords venant compléter le dispositif de Simla, les deux accords de Delhi du 28 août 1973 et du 9 avril 1974.

La Suisse œuvra en coulisse lors de la négociation de ces deux accords, sur un niveau toutefois essentiellement logistique et organisationnel, à l'image du rôle qu'elle avait joué dans les négociations qui avaient conduit à l'accord de Simla, au printemps 1972. Les accords de Delhi réservèrent en revanche des fonctions de premier plan à la Suisse au niveau de leur application. Ils prévoyaient que celle-ci assumerait la «couverture diplomatique» du rapatriement simultané de centaines de milliers de Pakistanais, d'Indiens et de

Bengalis dans leurs pays respectifs, en collaboration avec le CICR et le HCR. Cette opération de rapatriement gigantesque fut considérée, à l'époque des faits, comme la plus importante opération de transfert aérien d'urgence jamais organisée.¹²⁵ La tâche ne fut pas aisée, la Suisse ayant également été chargée de la résolution des cas problématiques résultant de ces rapatriements, et les relations avec le CICR furent parfois été délicates, mais l'opération put finalement être menée à bien de manière satisfaisante, contribuant de manière déterminante à la reprise des relations diplomatiques indo-pakistanaïses.

... et un mandat riche en événements

En exerçant ces nombreuses activités, la diplomatie suisse se heurta également à de multiples difficultés que les succès qu'elle rencontra finalement dans la plupart des situations ne doivent pas masquer.

L'exercice du «mandat de Vienne» fut le premier à apporter son lot d'embarras. A la surprise des diplomates suisses, les ambassades indienne et pakistanaïse lui avaient été remises dans un état que l'on pourrait qualifier de désastreux: sales et vétustes, elles ne possédaient que peu ou pas de machines à écrire utilisables, de photocopieuses, de calculatrices, d'armoires à dossier ou de papier officiel. D'autre part, leur parc immobilier s'était révélé tout à fait considérable. Citons comme exemple la mission pakistanaïse de New Delhi, qui possédait des centaines d'appartements en plus des locaux administratifs à proprement parler. Surchargés par leur travail, et notamment par le traitement de milliers de demandes de visas et la recherche de centaines de prisonniers et d'internés civils aux quatre coins du sous-continent, les diplomates suisses eurent quelque peine à assurer la protection et l'entretien des innombrables biens qui leur avaient été confiés. Res-

¹²⁵ Selon les chiffres du HCR, ils furent finalement près d'un demi-million à pouvoir bénéficier des accords signés à Delhi en août 1973 et en avril 1974. HCR, *Les réfugiés dans le monde, Cinquante ans d'action humanitaire*, Oxford University Press, 2000, p. 74.

trictions budgétaires obligent, les effectifs des ambassades suisses du sous-continent n'avaient de loin pas toujours pu être augmentés à la mesure des prestations à fournir. Toutefois, les problèmes apparus à ce niveau-là purent, pour la plupart, être réglés à temps et, s'ils engendrèrent une charge considérable de travail, ils ne furent pas sujets à des complications particulières. En revanche, il en alla différemment du mandat dit de Genève...

Dès le mois de janvier 1971, la Suisse se vit en effet embarquée dans une bataille juridique avec l'Inde au sujet de l'applicabilité des Conventions de Genève, le gouvernement indien lui refusant tout accès aux camps où étaient détenus les prisonniers de guerre pakistanais. Il s'avéra par la suite qu'un malentendu s'était installé entre Berne et New Delhi au sujet de la teneur du «mandat de Genève» et la question sera définitivement réglée avec la signature des deux accords de Delhi. Il n'empêche que la Suisse risqua de perdre ses deux mandats au moment où elle fut contrainte de procéder à la reconnaissance du Bangladesh pour tenter de débloquer cette fâcheuse situation qui nuisait à sa réputation internationale, au printemps 1972. Elle s'exposa par-là à la colère du gouvernement pakistanais et à des critiques sévères sur le plan suisse, que ce soit dans les colonnes de la presse ou de la part de certains parlementaires fédéraux, la décision du Conseil fédéral ayant été jugée soit tardive soit précipitée selon la provenance des critiques. Fort heureusement, le pire put être évité et la Suisse s'épargna sur le parquet diplomatique international la déconfiture majeure qu'aurait signifié la perte de ses mandats.

La question de la reconnaissance du Bangladesh constitua à n'en pas douter le plus grand défi que la diplomatie eut à affronter en sa qualité de puissance protectrice de l'Inde et du Pakistan. D'autres embûches ne manquèrent pourtant pas d'apparaître çà et là, venant compliquer un peu plus une mission déjà passablement complexe. Ainsi, la diplomatie suisse eut à composer avec l'inconsistance de certains dirigeants du sous-continent qui, par opportunisme, se montraient tantôt prompts à faire appel à ses ser-

vices et tantôt prêts à lui tourner le dos, au gré de l'évolution de la situation sur le terrain. Au fil du temps, mais non sans mal, la Suisse apprit à gérer cet élément d'incertitude et sut s'imposer comme le partenaire principal du processus de réconciliation indo-pakistanaise.

Une autre difficulté, un peu plus inattendue celle-ci, surgit au printemps 1972: le DPF eut à faire face à des divergences apparues entre les diplomates suisses eux-mêmes, le climat de tension régnant dans le sous-continent indien ayant quelque peu accentué certaines différences d'appréciation entre les chefs de poste d'Islamabad et de New Delhi. L'affaire put cependant être classée rapidement et ne porta pas à conséquence.

Finalement, et pour clore ici la liste des difficultés rencontrées par la Suisse dans le cadre de ces deux mandats, mentionnons encore les tentatives d'instrumentalisation dont la diplomatie suisse fut périodiquement l'enjeu de part et d'autre de la frontière indo-pakistanaise et qui finirent, effet collatéral regrettable, par troubler momentanément les relations entre la Suisse et CICR au moment de l'application des accords de Delhi.

Evaluer les chances à saisir et les risques encourus

Si le double mandat exercé par la Suisse pour le compte de l'Inde et du Pakistan de décembre 1971 à juillet 1976 se singularise incontestablement par l'étendue et le volume des tâches accomplies et des difficultés rencontrées par rapport à d'autres prestations de bons offices, il se révèle en revanche assez «idéal-typique» sur un point essentiel. Le cas particulier de bons offices dont il est question ici illustre en effet de manière exemplaire la difficulté qui consiste, pour un Etat qui offre ses bons offices tel que la Suisse, à évaluer le degré d'implication et d'anticipation qu'il peut – et doit – consentir en regard des retombées positives qu'il peut attendre de ses services, d'une part, et des risques qu'il encourt en les offrant, d'autre part.

La concurrence intense à laquelle se livrèrent plusieurs pays occidentaux – France, Suède, Autriche et Royaume-Uni en tête – afin de jouer un rôle dans la résolution du conflit de 1971 démontre s’il le faut que les candidats ne manquent jamais lorsqu’il s’agit d’offrir des bons offices ou des services médiateurs à des parties en conflit. Si tous ces pays rivalisent de la sorte pour porter assistance à des pays en détresse, c’est manifestement qu’ils en attendent certains avantages concrets, que ces derniers soient de nature politique (rapprochement stratégique), économique (resserrement des liens commerciaux, signature de gros contrats) ou même d’ordre plus immatériel (prestige international). En matière de bons offices, les chances à saisir sont assurément toujours nombreuses.

Dans le cas qui nous occupe, les sources indiquent que la question du prestige lié à l’exercice des bons offices joua un rôle de premier plan dans la décision prise par la Suisse de voler au secours des deux «géants» du sous-continent indien, en décembre 1971. Au même titre d’ailleurs que le souci constant de justifier la neutralité helvétique face au reste du monde, que la volonté de répondre aux attentes d’une opinion publique suisse perçue comme favorable à une intervention diplomatique dans le sous-continent ou que la perspective de renforcer la présence économique suisse en Asie du Sud. On pourrait également mentionner l’accent mis sur les pays du Tiers-Monde depuis que le DPF était passé en mains socialistes ou les difficultés internes auxquelles Pierre Graber était en prise à la fin 1971 pour expliquer l’empressement de la Suisse à endosser le costume de la puissance protectrice pour le compte de l’Inde et du Pakistan, le 6 décembre 1971. Compte tenu de toutes ces opportunités, il ne fallait pas laisser passer pareille occasion, semblait ainsi être l’attitude du DPF au moment d’accepter les mandats indien et pakistanais. Nous pouvons en tous les cas affirmer que la diplomatie chercha à se faire confier ces mandats de protection de manière résolument pro-active, en affichant sa disponibilité à chaque fois que l’occasion s’en présentait, tout au long de l’année 1971.

Après avoir passé rapidement en revue les chances que la diplomatie suisse souhaitait saisir en acceptant de devenir la puissance protectrice de l’Inde et du Pakistan, attardons-nous à présent un instant sur les risques auxquels elle s’exposa en prenant cette décision. Ces risques furent bel et bien évoqués par Pierre Graber au début décembre 1971. En recommandant au Conseil fédéral d’accepter cette mission de bons offices, le chef du Département politique eut en effet la franchise de mettre le doigt sur les difficultés qui attendraient la Suisse, qualifiant les mandats en question de volumineux et de difficiles (*umfangreich und schwierig*). Toutefois, les documents de l’époque montrent qu’il s’empressa aussitôt de rassurer ses collègues, estimant que les chances que présentait une telle prestation de bons offices compenseraient aisément les problèmes auxquels il faudrait faire face.¹²⁶ Au vu des nombreuses difficultés décrites plus haut, nous pouvons penser que son appréciation des chances et des risques liés au double mandat indo-pakistanaï fut quelque peu précipitée, pour ne pas dire légère.

Ceci étant posé, est-il déplacé qu’un historien, dans le calme de sa bibliothèque, plus de 35 ans après les faits, se mette à douter de la qualité de l’évaluation en termes de chances

¹²⁶ «Trotzdem es sich um ein umfangreiches und schwieriges Mandat handeln dürfte, läge es im Sinne der schweizerischen Tradition, dasselbe zu übernehmen und damit unsere guten Dienste auch in diesem Falle zu Verfügung zu stellen und dadurch die Aufrechterhaltung der notwendigen Kontakte zwischen den beiden Staaten zu ermöglichen.» Proposition de Pierre Graber au Conseil fédéral à l’occasion de la séance du 6.12.1971, AF E 2003-01 (A), 1990/7, vol. 31. Le Conseil fédéral approuva cette proposition du DPF et le mandat pakistanais fût ainsi accepté le 6 décembre 1971. L’octroi des intérêts indiens à la Suisse se déroula de manière légèrement décalée dans le temps. Des premiers sondages furent effectués à ce sujet par l’ambassadeur Real dans la journée du dimanche 5 décembre. Cependant, ce ne fut qu’une fois la rupture des relations diplomatiques devenue effective, dans la matinée du 6 décembre, que New Delhi offrit de confier ses mandats à la Suisse. «New Delhi ersucht die Schweiz gleichzeitig das Schutzmachtmandat für Indien in Pakistan zu übernehmen. Das Aussenministerium erwartet baldigste Zustimmung.» Télégramme de Real à la Centrale, 6.12.1971, AF E 2001 (E), 1982/58, vol. 68.

et de risques effectuée par diplomatie suisse au début décembre 1971, compte tenu du climat d'urgence régnant au moment des demandes pakistanaise et indienne et du nombre de prestataires de bons offices potentiels prêts à sauter dans la brèche à la moindre hésitation? Ou autrement dit, la direction du DPF eut-elle seulement le temps de prendre en considération toutes les implications potentielles découlant de la décision qu'elle s'appropriait à prendre, quelques heures à peine après l'annonce de la rupture des relations indo-pakistanaïses, le lundi 6 décembre 1971? Les recherches effectuées suggèrent une réponse positive à ces interrogations.

Nous savons aujourd'hui à la lumière des documents internes de l'époque que les premiers sondages du Pakistan auprès de la Suisse datent du vendredi 3 décembre et qu'ils furent connus de Berne très tôt dans la matinée du samedi 4 décembre.¹²⁷ Nous savons également que le cas fut immédiatement soumis au Conseil fédéral – ou plus exactement à une majorité de ses membres, Pierre Graber ayant réuni ses collègues Rudolf Gnägi, Nello Celio et Hans Peter Tschudi en réunion de crise – et qu'une décision de principe fut communiquée à Islamabad ce même samedi matin, à 11h20 heure suisse.¹²⁸ La démarche du Pakistan faisait suite à l'assaut lancé par l'aviation pakistanaïse sur les bases du nord-ouest indien, dix jours après le déclenchement des hostilités, et il n'était pas encore question de rupture des relations diplomatiques à ce moment-là. Il ne faut pas non plus perdre de vue que les services de Pierre Graber n'avaient eu de cesse d'affirmer leur disponibilité aux gouvernements concernés, et ce dès les premières heures de la guerre civile pakistanaïse, au printemps 1971 déjà, et qu'ils devaient donc en toute logique être préparés à être sollicités par l'une ou l'autre

des parties au conflit. Finalement, et il s'agit là d'un élément non connu grand public à l'époque des faits, il convient de relever que l'attribution du mandat indien à la diplomatie suisse découla des démarches pro-actives que celle-ci mena à New Delhi à la suite des sondages effectués par le gouvernement pakistanaïse. En effet, loin d'attendre patiemment que New Delhi réagisse aux démarches entreprises par le Pakistan, les quatre membres du Conseil fédéral décidèrent de dépêcher l'ambassadeur de Suisse à New Delhi auprès des autorités indiennes avec pour mission de les amener à confier, eux aussi, la protection de leurs intérêts à la Suisse, «was sowohl für Indien als auch für uns zur Abwicklung von Aufgaben von eminentem Vorteil wäre».¹²⁹

Nous pouvons ainsi estimer que la diplomatie suisse, habituée à réagir en situation de crise et ayant activement sollicité l'Inde et le Pakistan, était en mesure de fournir une véritable évaluation des chances et des risques liés à une prestation de bons offices dans le sous-continent indien.

À la fin des années 1950, à la suite des difficultés rencontrées par la diplomatie suisse en Corée, en Iran et à Suez, le DPF avait adopté un catalogue en sept points qu'il s'engageait à respecter avant d'accepter toute nouvelle mission de bons offices. Ce catalogue de précautions avait été rédigé par Raymond Probst, qui travaillait à cette époque pour le Service juridique du Département politique, et il avait par la suite réglé, de manière officieuse, la pratique de la Suisse au sujet des bons offices durant toute la durée de la Guerre froide.¹³⁰ Concrètement, Raymond Probst conseillait au DPF de s'assurer

- 1) d'être mandaté par chacune des parties au conflit,
- 2) de recevoir l'accord de toutes les parties concernées sur le contenu et l'étendue exacts de ce mandat,

¹²⁷ Télégramme de Jacques-Albert Mallet, ambassadeur de Suisse au Pakistan, à la Centrale, Islamabad, 3.12.1971, 20h10 heure locale, AF E 2001 (E), 1982/58, vol. 68. Notons que le diplomate Miesch, de piquet à la Centrale, avait été contacté par téléphone à 1h du matin.

¹²⁸ Télégramme de la Centrale à l'ambassadeur Mallet, 4.12.1971, 11h20 heure suisse, AF E 2001 (E), 1982/58, vol. 68.

¹²⁹ Télégramme de la Centrale à l'ambassadeur Real, Berne, 4.12.1971, AF E 2003-01 (A), 1990/7, vol. 31.

¹³⁰ Fischer, *Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselnkrise*, op. cit., pp. 34-35. *Geiselnkrise*, op. cit., pp. 34-35.

- 3) d'obtenir une description claire et univoque du mandat,
- 4) que le mandat ne présente aucun risque pour la neutralité helvétique,
- 5) que le mandat soit compatible avec les possibilités matérielles de la Suisse et présente de bonnes chances de succès,
- 6) que la Suisse demeure libre de ses actions et
- 7) que la mission confiée soit limitée dans le temps.

Ce qui frappe, à la lecture de cette liste, c'est l'évocation presque point par point, en positif, des problèmes que rencontra la Suisse tout au long de l'exercice de son double-mandat de protection indien et pakistanais. Si la *checklist* de Raymond Probst était, et c'est important de le préciser, avant tout destinée aux cas de bons offices «politiques», c'est-à-dire aux cas de bons offices s'apparentant à de la médiation, le simple fait qu'elle existait – et qu'elle était bien connue des autorités fédérales au moment de la décision d'engager la Suisse dans le sous-continent indien par le biais de deux mandats de protection, en décembre 1971 – soulève de nombreux points d'interrogations au sujet des analyses effectuées par la direction du DPF, et par le Conseil fédéral lui-même. Pourquoi celui-ci n'avait-il pas pris davantage de précautions avant d'accepter d'embarquer la diplomatie suisse dans des mandats explicitement identifiés comme potentiellement difficiles ? Et ce d'autant plus que la frontière qui sépare les bons offices «traditionnels» dont relèvent les mandats de protection et les bons offices de nature plus politique tels qu'envisagés par la liste de Probst a toujours été très floue et que cette frontière fut effectivement allègrement franchie, à plus d'une reprise, durant les 56 mois que durèrent les mandats indien et pakistanais.

Ainsi, au vu des graves difficultés auxquelles la Suisse eut à faire face dans l'exercice de ses mandats, sur le terrain comme sur le plan suisse, on pourrait penser que la direction du DPF, qui connaissait parfaitement la *checklist* de Raymond Probst, aurait été bien inspirée de procéder à une analyse plus systématique des risques encourus et d'intégrer les recom-

mandations de Probst dans ses réflexions afin de minimiser ces risques ou, le cas échéant, de renoncer à la prise en charge des mandats qui lui étaient proposés. Ceci vaut tout particulièrement concernant le «Mandat de Genève», eu égard au troisième point de la liste de Probst, même s'il faut concéder, une fois de plus, qu'il s'agissait là du tout premier cas concret d'application des Conventions de Genève de 1949. De même, la direction du DPF aurait été avisée d'envisager les possibilités matérielles de la Suisse avec plus de circonspection avant d'accepter la prise en charge de biens immobiliers aussi considérables que sous-équipés et la protection de centaines de milliers de réfugiés, d'internés civils ou de prisonniers de guerre éparpillés aux quatre coins du sous-continent.

Manifestement surprise par la série de revers auxquels la Suisse fut confrontée dans les premiers mois de l'exercice de ses mandats, la direction du DPF s'empressa de corriger le tir. Trop, pourrait-on penser. En effet, son empressement initial se mua très rapidement en une attitude passive et timorée, attitude qui s'avéra parfois contre-productive dans la poursuite des objectifs qu'elle s'était fixés. Echaudée, la Centrale alla ainsi jusqu'à repousser des opportunités de médiation sectorielle concrètes que leur suggéraient leurs diplomates en poste dans le sous-continent. Il fallut du temps et beaucoup d'insistance de la part de l'ambassadeur Real avant que Berne ne se déporte de son attentisme et de sa prudence exagérée.

Après être passé d'un extrême à l'autre, le DPF sut heureusement adapter progressivement son attitude aux circonstances particulières du sous-continent indien, ce qui permit à la Suisse d'être largement impliquée dans les opérations de rapatriement de masse qui conduisirent à la reprise des relations diplomatiques indo-pakistanaïses, en juillet 1976. Sur la durée, la diplomatie suisse réussit ainsi finalement à tirer son épingle du jeu et transforma bon nombre des opportunités qu'elle avait cru déceler en décembre 1971 en véritables succès pour la Suisse. Et ce en dépit des nombreuses embûches qu'il lui fallut affronter tout au long des 56 mois que durèrent ses

deux mandats et dont une bonne partie eurent pu être évitées si elle avait procédé à une analyse en règle des risques encourus en temps voulu.

Conclusion

Le double mandat de protection assumé par la diplomatie pour le compte de l'Inde et du Pakistan de 1971 à 1976 fut sans conteste un cas de bons offices riche en événements. La Suisse eut l'occasion d'exercer une très large palette d'activités et elle fut également confrontée à des difficultés inédites à l'aune de ses propres expériences. Mais au-delà de ce cas de bons offices en particulier, c'est la question plus générale de l'opportunité d'offrir des bons offices à des pays en difficulté et des précautions qui doivent être prises dans ces cas-là qui est soulevée.

Le succès, en matière de bons offices, dépend d'un savant dosage entre chances que l'on ose aller saisir et risques que l'on est prêt à affronter, ou pour le dire autrement, entre audace médiatrice et prudence raisonnée. Ce dosage ne fut pas immédiatement parfait, dans le cas de bons offices décrit dans cet article. Les chances à saisir semblèrent en effet occulter les risques potentiels dans la pesée des intérêts effectuée par la direction du DPF puis par le Conseil fédéral en décembre 1971, au moment d'accepter la prise en charge du double mandat indo-pakistanaï. Les sources laissent penser que c'est cette analyse biaisée de la situation qui est à l'origine de bon nombre des difficultés que la Suisse rencontra dès les premières heures de l'exercice de ses mandats. Finalement, ce ne fut que par l'affinage progressif de ce dosage sur la durée que la diplomatie allait obtenir un succès relatif au terme de ses bons offices en Inde et au Pakistan, en juillet 1976

Liste des intérêts étrangers représentés par la Suisse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale

POLITISCHE DIREKTION¹³¹

En 1946 la Suisse représentait encore les Etats suivants (54 mandats).

Australie	au	Japon
Belgique	en	Roumanie
Bulgarie	aux dans en	Etats-Unis d'Amérique l'Empire britannique Egypte
Canada	au	Japon
Chili	au	Japon
Colombie	au	Japon
Cuba	au	Japon
République Dominicaine	au	Japon
Egypte (RAU)	en en en au	Roumanie Bulgarie Finlande Japon
Grande-Bretagne	au	Japon
Grèce	à en	Trieste Roumanie
Guatemala	en au	Italie Japon
Irak	au	Japon
Iran	en au	Italie Japon
Italie	à en aux en en en en au en en	Chypre Egypte Indes britanniques Rhodésie Afrique britannique orientale Afrique britannique occidentale Jamaïque Liban Syrie Iran

¹³¹ Politische Direktion II Amerika, Dienst für fremde Interessen

	au	Mexique
	au	Vénézuéla
	en	Haïti
	en	Grèce
	en	Finlande
	en	Tunisie
	à	Madagascar
	à	La Réunion
	en	Nouvelle-Zélande
	en	Australie
Nicaragua	au	Japon
	en	Italie
Nouvelle-Zélande	au	Japon
Panama	au	Japon
	en	Italie
Pérou	au	Japon
Roumanie	en	Egypte
Roumanie	en	Espagne (depuis 10.05.1946)
Union Sud-Africaine	au	Japon
Uruguay	en	Italie
	en	France
Vénézuéla	au	Japon

A l'exception du mandat roumain en Espagne, tous ces mandats furent remis avant 1950 à l'Etat représenté. Depuis 1950, la Suisse a assumé les mandats suivants:

Intérêts de:	en:	Reprise:	Remise:
Afrique du Sud	Iran	22.10.1952	23.12.1953
Afrique du Sud	Iran	08.10.1979	09.08.1995
Afrique du Sud	Pérou	07.07.1986	13.06.1995
Allemagne (RFA)	Algérie	10.02.1965	10.01.1972
Argentine	Cuba	10.02.1962	17.05.1974
Australie	Iran	22.10.1952	23.12.1953
Australie	Syrie	16.11.1956	17.12.1959
Belgique	Egypte	27.02.1961	07.04.1964
Belgique	Syrie	28.09.1961	13.12.1961
Brésil	Roumanie	05.07.1951	09.07.1962
Brésil	Cuba	19.08.1964	30.07.1986
Canada	Iran	22.10.1952	23.12.1953
Canada	Syrie	12.12.1956	10.05.1958
Chili	Cuba	19.08.1964	11.12.1970
Chili	Cuba	17.09.1973	31.12.1975
Chili	RDA	05.10.1973	30.06.1975

Colombie	Cuba	02.12.1964	22.06.1976
Colombie	Cuba	26.03.1981	18.01.1994
Côte d'Ivoire	Israël	28.11.1973	11.09.1986
Cuba	Etats-Unis d'Amérique	01.04.1991
Equateur	Cuba	19.08.1964	14.12.1979
Espagne	RDA	09.10.1975	26.04.1977
Etats-Unis d'Amérique	Bulgarie	24.02.1950	14.03.1960
Etats-Unis d'Amérique	Cuba	06.01.1961
Etats-Unis d'Amérique	Algérie	09.06.1967	03.12.1974
Etats-Unis d'Amérique	Iran	24.04.1980
France	Egypte	02.11.1956	30.04.1963
France	Jordanie	04.11.1956	08.11.1962
France	Irak	12.11.1956	06.03.1963
France	Syrie	03.11.1956	16.10.1962
France	Tunisie	24.07.1961	16.08.1962
France	Yougoslavie	17.04.1999	17.11.2000
Grande-Bretagne	Iran	22.10.1952	23.12.1953
Grande-Bretagne	Egypte	09.11.1956	01.12.1959
Grande-Bretagne	Syrie	09.11.1956	01.12.1959
Grande-Bretagne	Guatemala	23.08.1963	29.12.1986
Grande-Bretagne	Algérie	23.12.1965	24.05.1968
Grande-Bretagne	Syrie	08.06.1967	12.06.1973
Grande-Bretagne	Argentine	02.04.1982	28.02.1990
Guatemala	Cuba	20.03.1962	31.12.1982
Haïti	Cuba	16.12.1964	07.03.1967
Honduras	Cuba	30.12.1963	01.01.1985
Inde	Pakistan	07.12.1971	26.07.1976
Irak	France	23.11.1956	02.09.1963
Irak	RFA	03.06.1965	01.04.1970
Iran	Israël	19.02.1958	30.04.1987
Iran	Irak	12.12.1971	16.10.1973
Iran	Egypte	09.05.1979
Iran	Afrique du Sud	17.10.1979	10.05.1994
Irlande	Iran	22.10.1952	23.12.1953
Israël	Hongrie	21.06.1967	19.10.1989
Israël	Ceylan (Sri Lanka)	13.08.1970	15.12.1976
Israël	Madagascar	30.10.1973	19.12.1994

Israël	Ghana	08.11.1973	07.11.1902
Israël	Libéria	21.11.1973	01.09.1983
Liban	Iran	09.01.1984	12.08.1984
Nicaragua	Bulgarie	24.02.1950	14.03.1960
Nouvelle-Zélande	Iran	22.10.1952	23.12.1953
Nouvelle-Zélande	Egypte	09.11.1956	17.12.1959
Nouvelle-Zélande	Libye	02.06.1984	30.06.1995
Pakistan	Inde	07.12.1971	24.07.1976
Philippines	Bulgarie	24.02.1950	04.07.1975
Pologne	Chili	10.10.1973	18.04.1990
Portugal	Sénégal	16.08.1963	10.07.1975
Roumanie	Espagne	10.05.1946	30.04.1968
Togo	Nigéria	18.10.1961	27.10.1964
Turquie	Egypte	05.10.1961	31.05.1963
URSS	Irak	04.03.1955	09.08.1958
Venezuela	Cuba	12.11.1964	19.06.1975
Venezuela	Argentine	25.07.1966	26.09.1969
Yougoslavie	Maroc	13.12.1984	12.10.1988

Outre ces mandats officiels, on peut signaler les deux mandats de facto suivants:

El Salvador	à Cuba	du 10.02.1962 au 19.10.1962: mandat provisoire, le gouvernement salvadorien n'ayant jamais présenté de demande officielle à la Suisse.
Israël	en Guinée	du 13.06.1967 au 31.12.1973: mandat officieux, le gouvernement guinéen n'ayant jamais donné son agrément par écrit.

