

I rapporti fra la Svizzera e la Repubblica Popolare Cinese 1950-1956

di Michele Coduri

1. Introduzione

La Cina appartiene da tempo agli attori principali delle relazioni internazionali. Anche per la Svizzera il confronto con questa realtà non poteva non rappresentare un tema di peso. Con l'instaurazione della Repubblica Popolare Cinese nel 1949, le relazioni con il colosso asiatico si pongono nella prospettiva della guerra fredda e rappresentano un banco di prova per la neutralità elvetica. Ciononostante la ricerca sulle relazioni fra la Confederazione e la Repubblica Popolare Cinese sembra ancora allo stadio embrionale.¹ Queste pagine vogliono quindi essere un contributo, basato sostanzialmente sulle fonti dell'Archivio federale,² allo sviluppo della ricerca su questo capitolo delle relazioni esterne della Confederazione.

¹ Al di là del libro di Howard Dubois, *Die Schweiz und China*, Lang, Bern, 1978, sono stati pubblicati sulle relazioni bilaterali alcuni articoli, in particolare sul rapido riconoscimento della Repubblica Popolare da parte della Svizzera: Christoph Graf e Peter Maurer, "Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945-1950", in: *Studi e fonti*, Berna, 1985, pp. 72-77; Hans Keller, "Chou En-Lai und unsere Beziehungen zur Volksrepublik China", in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 1982, pp. 574-580; Hans Keller, "Les débuts de nos relations diplomatiques avec la République populaire de Chine. Le rôle important de Chou En-Lai", in: *Hispo*, 1987, pp. 27-38. A questi si deve aggiungere Regula Stämpfli, "Die Schweiz und China 1945-1950", in: *Studi e Fonti*, Berna, 1988, pp. 163-223.

² Di particolare interesse per il Dipartimento Politico Federale sono i fondi dell'Archivio federale E 2001(E) ai quali sono da aggiungere E 2400 Peking, E 2200 Peking e Shanghai, gli atti personali di Max Petitpierre E 2800 e di Alfred Zehnder E 2802. Per gli atti del Dipartimento Federale dell'Economia Pubblica: E 7110 1967/32, E 7001 (B) e gli atti del capodipartimento Rodolphe Rubattel E 7800 1.

Il periodo in esame è caratterizzato, all'interno del quadro più ampio della guerra fredda, dallo spostamento delle tensioni principali dall'Europa all'Asia; in particolare, dopo l'epilogo della guerra civile cinese, dal conflitto coreano e dalla prima guerra d'Indocina. Le relazioni fra la Svizzera e la Cina sembrano suddividersi in tre fasi differenti. La prima fase è caratterizzata dal rapido riconoscimento della Repubblica Popolare da parte della Svizzera. Fino al 1953, si tratta di rapporti prettamente bilaterali fra due stati con sistemi politico-economici diversi. In seguito, dal 1953, si assiste ad un cambiamento radicale del contesto, in quanto le relazioni bilaterali si trovano costrette in un quadro multilaterale, dove sia la Cina che la Svizzera sono elementi attivi. Questo è dovuto all'armistizio coreano, la cui importanza è fondamentale per la sicurezza della Cina e per la credibilità della neutralità elvetica. Questo articolo si propone quindi di presentare le ragioni che portarono al rapido riconoscimento del governo di Pechino, e di analizzare in che misura l'esistenza di relazioni diplomatiche abbia influenzato i rapporti bilaterali. Infine si vuole verificare come il salto qualitativo dovuto al quadro multilaterale della missione coreana si rispecchi nella realtà delle relazioni bilaterali.

Per ovvie ragioni di spazio non si può in questa sede presentare il contesto storico-politico internazionale di quegli anni. Tuttavia qualche accenno, per situare le relazioni sino-svizzere nel contesto più ampio delle relazioni internazionali, è necessario.³

A seguito di una dilagante avanzata nel 1949, i comunisti cinesi sconfiggono il regime nazionalista, minato dalla corruzione e dalla crisi economica, e proclamano la Repubblica Popolare. Il paese, da parte sua, ha bisogno di un grande sforzo di ricostruzione dopo gli anni del conflitto sino-giapponese e la guerra civile. La Cina cerca, ed ottiene, aiuto a Mosca. Nel frattempo, l'aggressione nord coreana nel giugno 1950 provoca l'intervento armato in Corea degli Stati Uniti e dei loro alleati, che, sotto le bandiere dell'ONU respingono i nord coreani, oltre il 38° parallelo. I cinesi, sentendosi minacciati, intervengono massicciamente nel conflitto, che si protrae fino al

³ Questa panoramica si fonda sostanzialmente su: Mineo Nakaiama, "Foreign Relations: from the Korea War to the Bandung Line", in: Roderick MacFarquhar, John Fairbank (Ed.), *The Cambridge History of China*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, vol. 14, pp. 259-289.

luglio 1953. In effetti, i negoziati per un cessate il fuoco, benché fossero cominciati già nel luglio 1951, si trascinano a lungo senza risultati concreti. Dopo la morte di Stalin, il 5 marzo 1953, e la fine della guerra in Corea si instaura fra i due blocchi una certa distensione. La Cina può approfittare del margine di manovra così acquisito, per lanciare, all'interno, il suo primo piano quinquennale e per varare una costituzione centralizzatrice. All'esterno è molto attiva in una campagna all'insegna della coesistenza pacifica,⁴ che sarà riconosciuta come codice di comportamento da molti paesi asiatici a Bandung. Non riesce però, malgrado il prestigio ottenuto a Ginevra, ad impedire la creazione della SEATO.⁵

In questo quadro, l'articolo si concentra sui rapporti bilaterali. Inizia quindi con la fondazione della Repubblica Popolare ed il suo riconoscimento da parte della Svizzera, tralasciando gli anni della guerra civile, già illustrati in questa stessa rivista.⁶ Quindi valuta l'evoluzione dei rapporti bilaterali, caratterizzati dal forzato disimpegno economico, dall'emigrazione della colonia svizzera un tempo fiorente e da difficili scambi commerciali. Interessante è anche il ruolo giocato dalla Legazione svizzera nella protezione di una moltitudine di stranieri rimasti senza protezione da parte dei loro paesi. La partecipazione della Svizzera alle due commissioni neutrali, create nell'ambito dell'armistizio coreano, sembra marcare una cesura nei rapporti fino allora cordiali fra i due paesi. Ma, come illustra l'evoluzione dei dossier politici ed economici, il peggioramento non è che passeggero. L'orizzonte di questo articolo si chiude con il 1956, quindi dopo la conferenza di Ginevra (con la fine della prima guerra d'Indocina) e quella di Bandung, che consacrano la Cina come grande potenza e danno all'Asia un breve periodo di relativa stabilità.

⁴ I cinque punti della coesistenza pacifica sono proclamati per la prima volta nel giugno 1954 in un comunicato congiunto sino-indiano; Ronald Keith, *The diplomacy of Zhou Enlai*, St. Martin's Press, New York, 1989.

⁵ Abbreviazione di "South East Asian Treaty Organization", alleanza per la difesa dell'Asia sudorientale fra Stati Uniti, Australia, Filippine, Francia, Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Pakistan e Thailandia.

⁶ Regula Stämpfli, "Die Schweiz und China 1945-1950", in: *Studi e Fonti*, Berna, 1988, pp. 163-223.

2. Il riconoscimento

Nel 1949, davanti all'avanzata comunista e alla rotta nazionalista, numerosi paesi - fra i quali la Svizzera - avevano rinunciato a seguire il governo del Guomindang a Taiwan. I rappresentanti diplomatici di questi paesi erano rimasti a Nanchino, dove avevano potuto apprezzare fin dal maggio gli effetti del governo comunista e la sua solida assise.

Durante tutta l'estate si sviluppa così fra le diverse capitali occidentali un dibattito sul riconoscimento del nuovo regime come l'unico legittimo governo cinese. Nel corso delle discussioni si delinea, a parte alcune riserve degli Stati Uniti, un atteggiamento favorevole, ma una decisione diventa necessaria solo con la proclamazione della Repubblica Popolare, il 1 ottobre 1949.

Da un lato, le condizioni obiettive sembrano soddisfatte: controllo su una popolazione ed un territorio definito (anche se resta il problema di Hainan e Taiwan), stabilità dello Stato e prospettiva di durare nel tempo. Dall'altro, ignorare un governo con 400 milioni di cittadini si conciliava male con l'obiettivo svizzero di intrattenere rapporti normali con tutti i paesi. Vedendo nella Cina popolare un'entità fondamentale dello scacchiere politico mondiale, per Berna un riconoscimento è inevitabile. Occorre inoltre sottolineare come il bisogno di proteggere gli interessi elvetici incitasse a non attendere troppo. Le cerchie economiche speravano da parte loro di poter partecipare alla grande opera di modernizzazione della Cina, che si annunciava, approfittando anche del fatto che la Svizzera non avesse un passato coloniale da scontare. Non da ultimo sembra che anche considerazioni legate alla neutralità abbiano giocato un ruolo tutt'altro che secondario: visto lo scontro che si profilava in Asia, la Svizzera avrebbe dovuto intrattenere delle relazioni con entrambi i contendenti, se voleva che la propria neutralità fosse credibile.⁷

Infine la pessima esperienza fatta con il tardivo riconoscimento dell'Unione Sovietica era sicuramente presente nella memoria. Così, già il 7 ottobre 1949, il Consiglio Federale prese, senza un grande dibattito interno

⁷ Questo elemento fu sostenuto da Petitpierre in un'intervista, citato in: Howard Dubois, *Die Schweiz und China*, Lang, Bern, 1978, p. 86.

all'amministrazione e senza nessuna proposta formale del Dipartimento Politico Federale [DPF], la decisione di principio di riconoscere il governo di Máo Zédong fissando, quale condizione, che l'atto formale fosse rinviato a quando venti o trenta stati avessero riconosciuto il nuovo regime.⁸

Contemporaneamente, Alfred Zehnder, allora segretario generale del DPF, illustrava al ministro della Cina nazionalista ancora accreditato a Berna, l'interesse elvetico ad annodare relazioni regolari con il governo di Pechino.

Per scegliere il momento opportuno, Berna s'informa sulle intenzioni di Washington, Londra, Parigi, Stoccolma, e sostiene il progetto inglese di una coordinazione fra paesi occidentali, anche senza la partecipazione degli Stati Uniti. A questa decisione incitavano anche i rapporti giunti dalla missione a Nanchino prima della sua chiusura, che segnalano una simpatia dei cinesi per la Svizzera e per la sua neutralità⁹ così come la loro sensibilità per la classifica dei riconoscimenti. A Berna non si vuole né sperperare questo capitale di simpatia né essere tacciati di opportunismo.

Non si attende quindi che il riconoscimento da parte di Londra. Così, dopo il Regno Unito e i paesi scandinavi, il Consiglio Federale prende la decisione il 17 gennaio 1950 e a sua volta spedisce a Máo Zédong un telegramma di riconoscimento. Ma per i cinesi questo non significa ancora l'instaurazione di relazioni diplomatiche. Così Max Petitpierre propone, il 6 febbraio 1950, l'invio di Sven Stiner, console a Hong Kong, a Pechino come incaricato d'affari ad interim, anche se i cinesi non lo riconoscono che come negoziatore, in vista dell'instaurazione di relazioni diplomatiche regolari. I negoziati furono complicati dallo scoppio, il 25 giugno, del conflitto coreano, che deteriorò fortemente il clima internazionale. Si conclusero solo il 15 settembre, poco più di un mese prima che i cinesi intervenissero direttamente nella guerra con migliaia di "volontari".

⁸ Nota di Petitpierre a Zehnder, 7.10.1949, Archivio federale [AF] E 2001 (E) 1967/113-154.

⁹ L'incaricato d'affari ad interim Jecquier si rifà a colloqui avuti nella Nanchino occupata, ma apparentemente nei suoi discorsi Máo aveva avuto, almeno fino a quegli anni, un atteggiamento piuttosto critico sulla neutralità.

Nel frattempo però Berna, approfittando di un'iniziativa di Pechino a proposito dei beni cinesi in Svizzera, non esita a mettere sul tappeto i problemi che la preoccupano. A questo scopo una vera e propria agenda era stata formulata.¹⁰ Essa si suddivideva in problemi politici, giuridici e commerciali. Diventerà però presto evidente che i rapporti economici fra i due paesi non potevano essere indipendenti dal clima politico internazionale.

In primo luogo vi era il futuro della colonia elvetica in Cina. La sorte dei missionari in particolare destava gravi preoccupazioni. La situazione, con l'avanzata comunista a partire dal 1949, non aveva fatto che peggiorare, e nella seconda metà del 1950 si era fatta estremamente precaria. Le missioni evangeliche, quella di Basilea in particolare, che fin verso l'estate avevano potuto operare senza intralci, venivano ora ostacolate in misura crescente. Avevano quindi iniziato un ritiro scaglionato e completo dalla Cina. Intendevano invece restare le numerose missioni cattoliche, benché in situazioni difficili, soprattutto nelle regioni del nord, dove la campagna contro l'influsso delle chiese e dei missionari stranieri era più virulenta.

Numerosi membri della missione di Immensee in Manciuria erano stati condannati nel 1948 per collaborazionismo coi giapponesi, alcuni giacevano ancora in carcere due anni dopo. I tentativi di evacuare da Yenki, vicino al confine coreano, tredici suore di Cham non erano stati coronati da alcun successo.¹¹ Lo scoppio del conflitto in Corea non poteva che complicare ulteriormente questi sforzi. Fra i gruppi numericamente consistenti, solo i canonici del Gran San Bernardo, nello Yunnan, non erano minacciati a breve termine. Di molti missionari dispersi nell'enorme paese non si avevano notizie.

Con la "liberazione" ad opera comunista, la colonia laica svizzera, concentrata soprattutto nelle grandi città - Shanghai in particolare - si riduce rapidamente, malgrado le difficoltà crescenti di viaggio. In effetti l'ottimismo iniziale, che aveva regnato nei primi mesi seguiti alla fine della guerra civile e dovuto in gran parte alle dichiarazioni di Máo Zédong sulla

¹⁰ Lettera del DPF a Stiner a Pechino, 19.7.1950, AF E 2001 (E) 1967/113-520.

¹¹ Nota del 25.5.1950, AF E 2001 (E) 1967/113-520.

"nuova democrazia" ma anche all'eliminazione della corruzione e alla stabilizzazione dei prezzi, si dissolse all'impatto con la realtà. Lo strangolamento dell'economia privata da parte dello stato coglie, per la sua rapidità, tutti di sorpresa. Gravosi per gli stranieri in Cina si rivelano la statalizzazione del commercio estero, il nuovo regime fiscale (che colpisce duramente gli immobili e i veicoli a motore), l'abolizione del diritto civile e il sistema giuridico dei "tribunali popolari".

In secondo luogo fra le pendenze di natura giuridica spiccava l'indennizzo dei danni di guerra risalenti al conflitto sino-giapponese e alla guerra civile. A Berna il dossier è però praticamente già stato accantonato, in attesa di tempi migliori: *"Die Bemühungen bei der Regierung Chiang Kai Shek blieben ohne jeglichen Erfolg. Bei Mao Tse Tung dürfte ohnehin nichts zu holen sein. Die Kriegsschadenfrage China muss heute als völlig aussichtslos abgeschrieben werden."*¹² Così la decisione se valga la pena di sollevare la questione con le autorità cinesi viene lasciata all'incaricato d'affari.

Vi sono infine le preoccupazioni di natura economico-finanziaria, il cui carattere politico nel clima di guerra fredda esistente non può essere sottovalutato. Da un lato, quattordici ditte elvetiche ancora operanti a Shanghai, sentendosi minacciate dalle disposizioni e dall'attitudine del nuovo regime, lanciano un'appello al Consiglio Federale perché sostenga le loro posizioni, se necessario con crediti alla Cina.¹³ Dall'altro vi sono gli scambi commerciali, sui quali pesa la tensione in estremo oriente; si attende quindi la riforma del nuovo regime doganale cinese. In campo finanziario gli interessi svizzeri sono assai limitati. Solo il settore assicurativo aveva registrato incassi di premi consistenti, ma questi erano fortemente diminuiti nel corso degli ultimi anni quaranta a causa del deprezzamento della moneta, cosicché non suscitavano inquietudine.

¹² Nota del 15.9.1950, AF E 2001 (D) 1968/154-391.

¹³ L'appello è sottoscritto da: Aluminium Walzwerke, Chungking Import, Ciba, Geigy, Hoffmann-La Roche, Nestlé, Sandoz, Schweizerische Rückversicherung, Von Schulthess, Siebner Hegner, Sulzer, Trachsler, Uebersee-Handel, Volkart; 19.6.1950, AF E 2001 (E) 1967/113-521.

3. Le relazioni durante il conflitto in Corea

3.1 Il contesto politico

La trasformazione della Cina in uno stato moderno e comunista si accelera, lo stadio della "nuova democrazia" viene rapidamente oltrepassato. Per sostenere questo sforzo e la guerra in Corea con tutte le forze disponibili, in una sorta di rivoluzione permanente, occorre mobilitare le masse. Questo viene realizzato grazie al susseguirsi di una serie di campagne: ad una antiamericana segue quella contro i religiosi stranieri. Verranno poi una specifica per sostenere lo sforzo in Corea, una detta dei "Sàn Fan" seguita da quella dei "Wu Fan".¹⁴ Così la trasformazione dell'economia, il rafforzamento del potere centrale e del controllo del partito su stato e società vanno di pari passo sostenendosi a vicenda. La riforma del sistema doganale, che aveva giocato un ruolo fondamentale nel colonialismo europeo in Cina, e la riforma agraria non sono che le prime tappe nel processo in corso. Entrambe suscitano la preoccupazione svizzera. Il regime doganale provoca un controllo più severo dello stato sul commercio estero, contribuendo così a liquidare una classe mercantile assai florida, e prevede dazi agevolati per paesi che hanno concluso un trattato commerciale. La riforma agraria intacca alcune proprietà di cittadini svizzeri, mentre gli interventi della Legazione a tutela di queste restano per lo più senza esito.

Il ministro svizzero accreditato a Pechino, Clemente Rezzonico,¹⁵ già nelle prime impressioni che invia a Berna, nota come la "cortina di bambù" non sia affatto più permeabile di quella che taglia in due l'Europa. Mentre il regime annienta ogni fonte di opposizione interna,¹⁶ gli stranieri sono sottoposti ad una severa sorveglianza e alla censura. La libertà di movimento è limitata. In generale si riscontra, soprattutto nei primi anni cinquanta, una

¹⁴ "Sàn Fan" significa "tre anti". L'obiettivo della campagna era la lotta contro lo spreco, la corruzione e la burocrazia. "Wu Fan" significa "cinque anti". L'obiettivo era la lotta contro cinque fenomeni: la corruzione, la frode fiscale, il furto di beni del popolo, lo spreco ed il furto di informazioni economiche.

¹⁵ Ministro in Cina dal dicembre 1950 al 1954.

¹⁶ Secondo Guillermaz, la campagna fece, fra il febbraio e l'ottobre 1951, fra 1 e 3 milioni di vittime; Jacques Guillermaz, *La Chine Populaire*, PUF, Paris, 1991, p. 44.

grande diffidenza nei confronti degli stranieri ed un'ignoranza dei costumi della diplomazia. Assai gravi sono le pressioni fatte dalla Legazione cinese sul ex-ministro nazionalista a Berna, che aveva ottenuto lo statuto di rifugiato politico.

Un primo compito delicato è la preparazione del viaggio del presidente del CICR Rüegger nel marzo 1951. Dopo il fallimento di una missione nell'autunno 1950, il Comitato cerca il contatto con la Cina per poter intervenire nel conflitto coreano e ottenere l'applicazione delle convenzioni della Croce Rossa. Questi incontri ad alto livello dall'esito contraddittorio non impediscono che nel 1952 venga lanciata una violenta campagna contro il CICR, allorché lo stesso è invitato dagli americani a esprimersi sulle accuse di guerra batteriologica in Corea. Il raffreddamento delle relazioni fra il ministero degli esteri cinese e la Legazione svizzera, che a cura di difendere l'integrità morale e l'indipendenza del CICR, non è che di brevissima durata. Secondo Rezzonico, la virulenza della stampa cinese irrita lo stesso ministero degli esteri. In fondo sembra che Zhou Enlái ritenga l'efficacia del CICR limitata al quadro di un conflitto tra paesi del mondo occidentale. In questo caso l'imparzialità e la neutralità del comitato non è messa in discussione, ma "il ne peut pas en être de même lorsque le conflit à trancher met en présence l'Occident et l'Orient".¹⁷

Ma se non si hanno dubbi sulla solidità del regime totalitario in Cina, in seno al DPF ci si interroga sulla collocazione internazionale della Repubblica Popolare, in particolare sull'evoluzione dei rapporti con gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Quest'ultima aveva siglato il 24 febbraio 1950 un trattato d'amicizia con la Repubblica Popolare, che ne garantiva la sicurezza di fronte ad attacchi esterni. Se si specula a lungo su una forma di "titismo" cinese, Rezzonico (partendo dalla constatazione che la Cina non è un paese satellite, e che il comunismo cinese è fortemente nazionalista) ritiene che sia stato l'atteggiamento occidentale, in particolare americano, di completa chiusura, a spingere la Cina verso il blocco socialista, e farla così cadere nell'orbita moscovita. Già il commercio estero cinese subisce un riorientamento radicale, aumentando considerevolmente la sua dipendenza dall'Unione Sovietica, che sostiene la sua penetrazione con una miriade di

¹⁷ Queste affermazioni sono riferite dall'ambasciatore indiano Panikkar a Rezzonico, lettera di Rezzonico a Rüegger, presidente del CICR, 9.4.1952, AF E 2802 1967/78-6.

tecnici. Agli occhi di Rezzonico la Cina appare come un terreno di scontro della guerra fredda, perduto dagli occidentali, ma dove si può ancora evitare un ulteriore rafforzamento dell'alleanza sino-sovietica. Occorre quindi integrare la Cina nel sistema internazionale sia economico che politico, cosicché essa possa disporre di una certa autonomia rispetto a Mosca, e non isolare Pechino come tentano gli Stati Uniti.¹⁸ Una futura rottura fra Mosca e Pechino non viene esclusa dai rappresentanti elvetici. La diffusa xenofobia cinese per ora diretta contro gli occidentali,¹⁹ potrebbe in un futuro prossimo dirigersi verso i sovietici.

3.2 Il ritiro elvetico dalla Cina

Malgrado nelle dichiarazioni ufficiali si garantisca la libertà di culto, il lavoro delle chiese e dei missionari stranieri in particolare si scontra con gli obiettivi del nuovo regime. Infatti, dall'inizio del 1951, i missionari sono espulsi, messi a residenza coatta, imprigionati sulla base delle accuse più diverse, dallo spionaggio all'infanticidio. Gli svizzeri non fanno eccezione. Il partito comunista persegue coerentemente la creazione di una chiesa autocefala, che passa necessariamente per l'eliminazione dell'influsso straniero.

Si registrano così numerose partenze: alcune volontarie, come il completamento del ritiro dei missionari evangelici e l'evacuazione delle suore stazionate vicino al confine coreano; altre sono il risultato di misure d'espulsione delle autorità locali. In contrasto con i pressanti inviti del DPF, che preme sulle "case madri" perché richiamino i loro membri, gli ordini cattolici intendono mantenere il più a lungo possibile la propria presenza in Cina, benché il loro lavoro sia reso impossibile dalle autorità e i rischi elevati. Malgrado le loro intenzioni, anche i missionari del Gran San Bernardo e di Immensee (questi ultimi dopo avere scontato la pena inflitta loro) devono lasciare il paese. Così, benché l'esodo si protragga ancora nel

¹⁸ Questo concetto si ritrova sovente nei rapporti politici di Rezzonico, AF E 2400 Peking 1.

¹⁹ "Diese fremdfeindliche Tendenz ist derart fühlbar, dass sich heute die schweizerischen Kaufleute klar bewusst sind, früher oder später, längstens jedoch in zwei Jahren, keinen privaten Handel mit China mehr betreiben zu können, falls keine Aenderung eintritt." Lettera di Rezzonico al DFEP, 25.11.1951, AF E 2001 (E) 1967/113-697.

tempo, alla fine del 1952 si può considerare concluso il ritiro del grosso dei religiosi elvetici. Gli ultimi missionari svizzeri, ad eccezione di due padri e una suora residenti nella capitale, lasceranno la Cina a seguito di una nuova campagna antireligiosa nei primi mesi del 1954.

La relativa rapidità del rimpatrio dei missionari elvetici così come il trattamento loro riservato indicano che l'esistenza di rapporti ufficiali fra i due paesi ha giocato un ruolo favorevole. In effetti - se si fa astrazione del caso dei missionari di Immensee, condannati nel 1948 - i religiosi arrestati furono liberati rapidamente grazie agli interventi della Legazione, che poté garantire una protezione efficace. Ben diverso fu invece il trattamento riservato a molti religiosi stranieri. Tuttavia si constata come il DPF abbia molte difficoltà nel fare ascoltare le proprie raccomandazioni.

Non sono soltanto i religiosi che devono lasciare il paese a causa del nuovo regime. Anche la popolazione laica occidentale è costretta ad espatriare nei primi anni cinquanta. Particolarmente toccati sono i grandi centri della costa, dove gli stranieri avevano prosperato sotto il regime dell'extraterritorialità. Shanghai, il porto più importante, vede il numero degli svizzeri diminuire vertiginosamente: se nel 1950 si contavano ancora oltre 200 svizzeri in Cina alla fine del 1952 non sono che 109, mentre fra le due guerre la sola Shanghai ne contava oltre 500. Il nuovo regime politico, la nazionalizzazione dell'economia, la crisi del commercio internazionale, lo spostamento del baricentro industriale verso il nord sono le cause principali di questa diminuzione. Essa si realizza comunque fra grandi difficoltà.

Da un lato l'immigrazione svizzera in Cina diviene inesistente. Se ancora nel marzo 1950 il problema maggiore consisteva nelle difficoltà del trasporto marittimo mentre l'ottenimento dei visti di entrata non rappresentava alcun problema, con la radicalizzazione del regime comunista questi sono generalmente rifiutati dopo interminabili procedure. La legislazione è vaga e fluttuante. Si presta quindi facilmente a manipolazioni, che servono gli interessi cinesi nel loro sforzo di eliminare il capitalismo

straniero, decapitando la direzione delle imprese, senza che la sostanza delle stesse possa lasciare la Cina ed in tal modo incamerare divise.²⁰

In questa stessa ottica di strangolamento del settore privato si può inserire anche l'obbligo di ottenere un permesso per viaggiare all'interno della Cina. Malgrado i ripetuti interventi della Legazione, "dans la quasi totalité des cas les demandes soumises au bureau local compétent sont refusées ou restent sans réponse".²¹ La cura dei contatti commerciali risulta impossibile.

Anche sul fronte dell'emigrazione i disagi sono enormi. La procedura per l'ottenimento dei visti d'uscita è interminabile. Quando questo è concesso, la notizia viene trasmessa solo pochi giorni prima della partenza, cosicché occorre a volte abbandonare una parte dei propri beni. Inoltre, come per la liquidazione delle imprese, ogni creditore, o presunto tale, può bloccare la partenza. Oltre al propagarsi fra gli stranieri di un sentimento di grande insicurezza, questo modo di procedere espone i partenti a tutta una serie di ricatti. L'ottenimento del visto si complica ulteriormente, se il richiedente è dirigente di un'impresa. Infatti per le autorità egli deve rispondere personalmente degli impegni dell'impresa che rappresenta. Come condizioni supplementari si hanno quindi la liquidazione dell'impresa o l'insediamento di un sostituto. Questo trasferimento di competenze e responsabilità necessita, a sua volta, del nullaosta delle autorità.

Di fronte a tali ostacoli il DPF interviene spesso sia a Berna che a Pechino. Ci si rende però conto che il principio della reciprocità (i cinesi in Svizzera godono della libertà di movimento), tanto lodato dal governo di Pechino, in realtà non è usato che strumentalmente se può tornare loro vantaggioso. Secondo Rezzonico il nocciolo del problema non sarebbe legato tanto ad una malafede del ministero degli esteri, che al contrario sembra al rappresentante svizzero ben disposto. Sono piuttosto le difficoltà dell'autorità centrale in generale, e del ministero degli esteri in particolare, di farsi valere

²⁰ Le autorità cinesi rifiutano il visto per il ritorno a Shanghai del direttore della filiale cinese della Aluminum Walzwerke in quanto accusato dai sindacati di "attitude brusque et capitaliste", 22.5.1952, AF E 2001 (E) 1969/121-137.

²¹ Lettera di Rezzonico a DPF, 30.4.1951, AF E 2001 (E) 1976/17-373.

presso le autorità locali, di polizia in particolare, il cui potere sembra enorme.²²

All'inizio del 1952 la Cina del nord è percorsa dalla violenta campagna detta dei "Sàn Fan" che si estende rapidamente al resto del paese. In primo luogo tende a rinsaldare ideologicamente il partito e l'amministrazione e a sostenere lo sforzo bellico in Corea. Se all'inizio tocca solo l'apparato dello stato e l'esercito, la campagna si trasforma ben presto in campagna dei "Wu Fan". Estesa così all'economia attacca il settore privato, soprattutto cinese, con l'obiettivo secondo Henry de Torrenté²³ di incamerare fondi, sterminare la classe dei commercianti e sbarazzarsi degli stranieri.

Le ditte elvetiche restano quasi tutte ai margini del movimento e subiscono direttamente pochi danni, ma vedono il loro spazio di manovra restringersi notevolmente. Il campanello d'allarme è recepito dai britannici che decidono di liquidare i loro interessi. Anche a Berna ci si rende conto che, benché la Svizzera goda ancora di un certo prestigio in Cina e quindi di uno status privilegiato, l'attività delle ditte elvetiche è ridotta ormai al lumicino e diventerà - con la continuazione della statalizzazione - praticamente impossibile a breve o medio termine. Alle difficoltà del momento si deve aggiungere la tendenza centralizzatrice del governo: "wird der Aussenhandel in China in absehbarer Zeit derart in der Regierungsgewalt konzentriert werden, dass die Weiterführung von Zweigniederlassungen ausländischer Firmen in den ehemaligen Handelsstädten völlig überflüssig und sinnlos wird."²⁴

Si pone quindi il problema della presenza elvetica in Cina. Se ne discute soprattutto in seno alla "delegazione economica."²⁵ Nel corso della riunione

²² Lettera di Rezzonico al consolato di Shanghai, 16.10.1952, AF E 2001 (E) 1978/84-584.

²³ Ministro a Londra, già ministro in Cina dal 1945 al 1948, Lettera al DPF, 13.5.1952, AF E 2001 (E) 1970/217-300.

²⁴ Nota di Troendle per Petitpierre, 9.8.1952, AF E 7110 1967/32-808.

²⁵ Vi sono rappresentati la divisione del Commercio del DFEP, con il suo direttore Jean Hotz, il DPF, nella persona del segretario generale Alfred Zehnder, il delegato del Consiglio Federale ai trattati commerciali, Max Troendle e il direttore del Vorort Heinrich Homberger. A questi si aggiungono a seconda dei casi degli "esperti". Questo gremio

del 12 giugno 1952, Koch, console generale a Shanghai, propone la liquidazione delle ditte svizzere in Cina, e la successiva creazione di una sorta di agenzia commerciale, che rappresenti collettivamente i settori dell'economia svizzera interessati al commercio con la Cina, oppure il ritiro su Hong Kong.

Il progetto di una agenzia commerciale non raccoglie però né i favori degli ambienti economici interessati, né quelli delle autorità federali. Homberger, a nome dei primi, si esprime per mantenere operative le strutture esistenti malgrado le difficoltà, convinto che sia ancora possibile commerciare su base individuale. Le seconde non vogliono pregiudicare la situazione né con un ritiro né con delle iniziative che profilerebbero la Svizzera in questa area, turbando magari le relazioni con gli Stati Uniti. Le conclusioni sono: "Für das weitere Vorgehen ist begleitend, dass alles zu unterlassen wäre, was das Verbleiben von Firmen, welche sich nicht aus eigenem Entschluss aus China zurückziehen wollen, präjudizieren könnte. [...] Es drängt sich deshalb eine äusserst vorsichtige Haltung nicht nur unserer offiziellen Vertretungen, sondern auch der verschiedenen privaten Interessen auf. Insbesondere darf, damit unsere allfällige Verhandlungsposition nicht zum vornherein geschwächt wird, bei den Chinesen nicht der Eindruck erweckt werden, die schweizerischen Firmen wünschten, in Anlehnung an die britischen Entschlüsse, gesamthaft das Land zu verlassen."²⁶

Nella decisione, sostenuta dal direttore del Vorort Heinrich Homberger, di non prendere nessuna iniziativa e lasciare alle singole società la scelta su come affrontare il futuro, confluiscono numerose visioni. Da un lato una riunione informativa in seno al Vorort ha mostrato che le visioni delle singole società sono assai discordanti. Da parte di Max Troendle predomina la preoccupazione che un abbandono della presenza in Cina possa ridurre ulteriormente gli scambi e spingere gli americani a chiedere una riduzione dei contingenti. Jean Hotz, benché affermi la piena autonomia delle imprese, è pessimista sulle possibilità di queste di mantenersi in Cina, e quindi favorevole ad un disimpegno. Il DPF, fondandosi su considerazioni

sembra il veicolo privilegiato con cui il Vorort influenza la politica estera elvetica, almeno a giudicare dalle decisioni prese nel quadro delle relazioni con la Cina.

²⁶ Lettera di Zehnder a Pechino, 25.6.1952, AF E 7110/32-808.

eminentemente politiche, ritiene al contrario che non bisogna affatto abbandonare la Cina, per non dare falsi segnali nell'arena internazionale, segnali che potrebbero essere interpretati come un allineamento sulle posizioni americane. Tutto sommato, nota Petitpierre, la Cina nel suo sforzo di modernizzazione potrebbe essere obbligata per ragioni economiche ad una certa liberalizzazione; bisogna quindi difendere le posizioni, non abbandonarle.²⁷ Si è comunque d'accordo che le ditte interessate debbano essere coscienti che non potranno contare per la loro sopravvivenza sulla firma di un trattato commerciale, in quanto "wirtschaftlich nicht notwendig und politisch wäre es bedenklich".²⁸

Il numero delle imprese che scelgono la via della liquidazione non fa che accrescersi con il passare dei mesi, ma liquidare non è affatto semplice. I cinesi cercano di spremere le ditte straniere fino all'ultimo. Il meccanismo prevede che ogni ditta per iniziare la procedura di liquidazione debba richiedere un'autorizzazione. Questa presuppone che sia raggiunto un accordo con tutti i partner. Occorre quindi tacitare ogni creditore, il personale, compresi anche ex-dipendenti da anni non più impiegati. In effetti, con il sostegno dei sindacati e il tacito benvolere delle autorità, questi presentano costantemente nuove richieste, che sarebbero state improponibili sotto il regime nazionalista. È proprio l'adempimento di queste condizioni preliminari ad essere particolarmente laborioso: "Les discussions avec les ouvriers sont longues et tracassières. L'obtention de l'accord finalement conclu avec le personnel se heurte, à son tour, à des difficultés soulevées par le Bureau du Travail, etc."²⁹ Se non si giunge agli accordi necessari, i negoziati ritardano la liquidazione per mesi se non per anni. Qualora si giunga davanti ad un tribunale, questi è un "tribunale popolare", che decide basandosi su un concetto comunista di giustizia. Una volta la liquidazione terminata, i fondi restano bloccati su conti presso banche cinesi, non essendo possibile un rimpatrio.

Le difficoltà che le imprese svizzere incontrano provocano un'energica reazione della camera di commercio elvetica a Shanghai, il cui presidente

²⁷ Petitpierre in una nota a Troendle, 11.9.1952, AF E 7110/32-808.

²⁸ Hotz, citato in una nota per Petitpierre del 10.9.1952, AF E 7800-1/15.

²⁹ Lettera di Rezzonico al DPF, 26.3.1953, AF E 2001 (E) 1969/121-95.

preme inutilmente per un intervento altrettanto energico delle autorità federali, ipotizzando anche la rottura delle relazioni diplomatiche o il congelamento degli averi cinesi in Svizzera. Malgrado le accuse di passività le autorità federali non intendono assumere iniziative: "von behördlicher Seite vorderhand leider nichts unternommen werden kann, um die Lage unserer Staatsangehörigen in China sofort zu verbessern."³⁰ In effetti il problema è ancora una volta eminentemente politico. La dipendenza del sistema economico svizzero dal blocco occidentale (quindi un certo allineamento nella politica economica) e la vicinanza ideologica allo stesso campo, devono venire bilanciati da una severa politica di neutralità, in grado di evitare qualsiasi critica. Anche se la situazione è peggiorata, Berna mantiene un atteggiamento d'attesa e di osservazione.

L'unico sostegno per le imprese sono gli interventi della legazione a Pechino che cerca di accelerare le procedure senza però porre questioni di principio. Rezzonico è convinto infatti che per ottenere risultati occorre: "ne pas trop charger le bateau".³¹ Queste sembrano dare frutti concreti solo a partire dal marzo 1953, quando il ministero degli esteri cinesi si impegna ufficialmente. In realtà, Rezzonico, sempre attento ad attestare la buona fede cinese e a non dare della Repubblica Popolare un'immagine che potrebbe sembrare allineata sulla propaganda americana, addebita i ritardi delle procedure alla mancanza di coordinazione tra le diverse istanze e all'impreparazione degli - a seguito delle epurazioni - inesperti e giovanissimi funzionari.

3.3 I problemi del traffico commerciale

Con la stabilizzazione in Cina e la fine della guerra civile, gli scambi fra la Svizzera e la Cina potrebbero vedersi aprire importanti prospettive, se si tiene conto dei bisogni immensi della Cina. Ma la situazione politica era tale da frustrare ogni sviluppo.

³⁰ Hotz, citato nel rapporto sulla riunione della "delegazione economica" con la presenza del presidente della camera di commercio svizzera a Shanghai, 17.12.1952, AF E 7110/32-808.

³¹ Lettera di Rezzonico a DPF, 26.3.1953, AF E 2001(E) 1969/121-95.

Non solo la guerra fredda si concretizza con un embargo parziale sulle esportazioni dell'occidente verso i paesi dell'est. Lo sforzo americano in Corea comporta restrizioni supplementari contro la Cina, a partire dal blocco dei fondi cinesi e nord coreani negli Stati Uniti nel dicembre 1950. Washington preme inoltre per una decisa estensione del blocco, anche su neutrali come la Svezia, malgrado incontrino resistenze anche fra i propri alleati, a cominciare dal governo britannico. Così, nello spazio di qualche mese, "les importations de la Chine sont actuellement insignifiantes, à moins qu'elles ne soient effectuées par voie ferrée. [...] Shanghai, j'ai pu m'en rendre compte, est mourant."³² Le complicate e quasi dissuasive disposizioni cinesi non facilitano certo una ripresa.

In questo quadro la propaganda americana denuncia la presunta conversione dei fondi cinesi in franchi svizzeri ed il loro trasferimento in Svizzera.³³ Ne segue il blocco dei fondi della Banca Popolare Svizzera negli Stati Uniti, accusata di finanziare il commercio estero cinese.

Per intensificare l'isolamento economico della Cina, gli Stati Uniti ottengono un'importante vittoria all'ONU. Il 18 maggio 1951 l'Assemblea generale raccomanda alla comunità internazionale l'adozione di sanzioni contro la Cina. Benché la Svizzera non si senta vincolata dall'embargo e lo tratti come "jus inter alios", si prevede che pressioni americane, di cui si conosce l'efficacia, metteranno ben presto Berna in posizione delicata. Difatti, nella prospettiva più ampia del commercio fra est e ovest, cedendo alle pressioni americane, la Svizzera conclude nel luglio 1951 l'accordo Hotz-Linder,³⁴ e s'impegna così a controllare e limitare le proprie esportazioni verso i paesi del blocco orientale.

³² Lettera di Rezzonico al DFEP, 28.4.1951, AF E 2001 (E) 1969/121-261.

³³ Non esistendo nessun accordo fra i due paesi in materia finanziaria, i flussi di capitali non sottostavano a nessuna limitazione da parte svizzera.

³⁴ Con questo accordo la Svizzera s'impegna a limitare le proprie esportazioni di prodotti classificati come strategici verso i paesi del blocco comunista, mentre gli Stati Uniti s'impegnano a togliere il blocco all'esportazione dei prodotti strategici e di diverse materie prime verso la Svizzera. Vedi André Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel*, Bern, Haupt, 1987.

Gli scambi commerciali tra la Svizzera e la Cina non potevano non subire i contraccolpi di una tale situazione. Non può quindi stupire che già dall'inizio del 1951 a Berna non ci si faccia illusioni: "1- La Chine reste un important marché potentiel pour la Suisse. 2- La situation internationale empêche néanmoins d'utiliser ses possibilités économiques. 3- A l'avenir la Chine n'achètera en Suisse que les produits dont elle a un besoin urgent. 4- Le gouvernement de Pékin cherche à éliminer les intermédiaires commerciaux."³⁵

Ora la domanda che si poneva era quale assise dare agli scambi commerciali fra i due paesi. Alla caduta del regime nazionalista gli scambi non erano infatti regolati da nessun trattato commerciale. Se da un lato si era discusso dell'opportunità di un negoziato in materia nel corso del primo dopoguerra, l'idea era stata abbandonata, malgrado le pressioni delle imprese svizzere a Shanghai. In un nuovo sistema, con la concentrazione del commercio estero in monopoli statali e l'introduzione di un sistema di licenze di importazione ed esportazione, una base contrattuale diveniva di primaria importanza.

Gli interessi in gioco da parte Svizzera all'inizio degli anni cinquanta non erano molti; ma la Cina racchiudeva - almeno nelle menti - un enorme potenziale, che giustificava una presenza e la cura dei rapporti commerciali. Bisognava aggiungere la prossima introduzione di nuove tariffe doganali discriminatorie per chi non aveva concluso un trattato commerciale, la vivace attività tedesco-occidentale, naturale concorrente della Svizzera nel settore chimico, il bisogno di condizioni quadro chiare per le ditte elvetiche presenti in Cina e l'esigenza di vedere protetti le marche e i brevetti.

Malgrado il riorientamento cinese verso Mosca così come l'attività degli altri paesi occidentali, con in testa la Gran Bretagna, per i cinesi la Svizzera rivestiva un sicuro interesse: dava loro un accesso al mercato occidentale (magari utilizzabile per traffici triangolari), così come a prodotti non ottenibili sui mercati dell'est. Le disposizioni liberali nel campo delle divise permettevano inoltre di aggirare in parte le misure statunitensi di guerra economica.

³⁵ Rapporto sulle relazioni economiche con la Cina, 12.2.1951, AF E 7110 1967/32-808.

Sulla base di queste considerazioni e dei rapporti che giungono da Shanghai a Berna si dibatte già nell'ottobre 1950 se non sia il caso di sondare le autorità cinesi in materia di relazioni commerciali, ma il momento sembra prematuro. L'iniziativa viene presa quindi dai cinesi, che all'inizio di gennaio 1951 per bocca del ministro del commercio estero avevano annunciato a Rezzonico il loro interesse ad un accordo commerciale con la Svizzera. Ma le proposte cinesi, oltre ad apparire un po' rudimentali, mal si conciliano con le visioni imperanti a Berna, contrarie ad un commercio di stato.

La Divisione del Commercio del Dipartimento Federale dell'Economia Pubblica [DFEP] sottopone la materia ad un esame approfondito.³⁶ Si prevede, sulla base delle esperienze fatte con i paesi dell'Europa orientale, un drastico cambiamento della struttura degli export svizzeri: i beni di consumo saranno sostituiti da beni d'investimento, macchinari in particolare. Le importazioni potrebbero invece concentrarsi sulle materie grasse per l'approvvigionamento alimentare del paese. Ci si aspetta inoltre la soppressione del maggior numero possibile di intermediari. Il rapporto aggiunge che la carenza di divise intralcia il commercio estero cinese, ancora più che il blocco nazionalista delle coste.

Per quanto concerne invece il traffico di capitali, esso risulta ufficialmente interrotto dal 1938, ma sembra che le ditte abbiano trovato alcune soluzioni alternative, almeno fino a quel momento.³⁷ Inoltre l'Associazione Svizzera dei Banchieri si era mostrata estremamente scettica sui risultati di eventuali negoziati commerciali con la Cina nel campo dei transfer di capitali e sull'applicazione corretta di eventuali accordi. Ragione per cui riteneva prematuri negoziati in materia.

Era chiaro come il nuovo assetto in Cina impedisse di continuare sulla via percorsa finora dal commercio libero su base privata. La conclusione di un trattato appare quindi sia alla divisione del commercio che ai rappresentanti diplomatici svizzeri in Cina come un obiettivo della politica estera

³⁶ Rapporto del 12.2.1951, AF E 7110 1967/32-808.

³⁷ Si constaterà però rapidamente che le pratiche tollerate dal regime nazionalista diventeranno impossibili sotto il nuovo governo.

elvetica.³⁸ In aprile, ancora una volta, sia i cinesi che la camera di commercio elvetica di Shanghai ribadiscono il loro desiderio di disporre di un trattato commerciale, visto le gravi difficoltà in cui versa il commercio estero cinese.

Fin qui gli aspetti economici. Ma le costrizioni politiche a livello internazionale sono tali che una politica economica libera e aperta verso tutti i paesi non è possibile in piena guerra fredda. Malgrado la coscienza che "l'évolution de la situation politique et économique en Chine semble en effet devoir rendre nécessaire, à plus ou moins brève échéance, un règlement général de nos relations avec ce pays, qui pourrait prendre la forme d'un accord économique sino-suisse",³⁹ le autorità elvetiche si impongono un'estrema prudenza e quindi un atteggiamento attendista, sperando in una distensione fra blocchi e in una rapida conclusione del conflitto coreano. Gli Stati Uniti giocano infatti un ruolo chiave nel quadro dell'economia svizzera, non solo come mercato ma soprattutto nel campo delle forniture di materie prime. Onde evitare ritorsioni, se non addirittura un blocco delle forniture, non si può irritare oltre misura il governo americano, di cui si conosce l'avversione per i principi della neutralità elvetica. Meglio quindi "maintenir le courant actuel de nos échanges commerciaux avec la Chine, tout en tenant compte des nouvelles exigences de la situation politique et économique internationale",⁴⁰ avendo cura di evitare qualsiasi negoziato con la Cina.

Infine il livello degli scambi sembra soddisfacente,⁴¹ la bilancia bilaterale presenta - almeno apparentemente - un saldo attivo per la Svizzera: nel 1950 le statistiche doganali registrano importazioni dalla Cina per 57,9 milioni di franchi ed esportazioni per 77,2 milioni. Dei negoziati potrebbero portare ad una bilancia in pareggio o a crediti nel quadro di un sistema di clearing. In realtà a Berna non si è in grado di valutare l'ampiezza degli scambi con la Repubblica Popolare, in quanto la statistica doganale elvetica, basandosi sul

³⁸ Lettera di Rezzonico, che sostiene l'opinione di Koch, al DFEP, 18.4.1951; AF E 7110/32-870.

³⁹ Verbale del Consiglio Federale, 29.6.1951, AF E 1004.1-530.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ In appendice si trova una tabella che riassume l'interscambio commerciale.

principio geografico, include sotto la voce "Cina" la Repubblica Popolare, Hong Kong e Taiwan. Come se non bastasse si è a conoscenza che alcune merci vengono dichiarate come cinesi alle autorità doganali benché di provenienza indiana; questo permette di aggirare le restrizioni del commercio con il blocco della Sterlina dovute alle difficoltà della bilancia dei pagamenti britannica. Le uniche informazioni attendibili sono quelle fornite da qualche associazione di categoria, come la "Fédération Horlogère Suisse". Si tratta quindi di informazioni fondate su stime ed indagini interne, relative ad un unico gruppo di prodotti, che non presentano un carattere sistematico; possono infine essere strumentalizzate dall'associazione nel tentativo di influenzare la politica economica del governo.

Nel corso del 1951 si registra persino un aumento dei volumi di scambio, malgrado le difficoltà dovute alla legislazione cinese sul commercio estero, mentre l'accordo Hotz-Linder sembra non avere avuto nessun influsso sul commercio con la Cina.⁴² È quindi chiaro come le prese di posizione della camera di commercio svizzera di Shanghai a favore dell'apertura di negoziati non ottengano nessun risultato.

All'inizio del 1952 giungono a Berna elementi per una migliore valutazione dei flussi commerciali. Confrontando le statistiche doganali elvetiche con quelle di Hong Kong, il console Koch giunge alla conclusione che gli scambi diretti tra Svizzera e Cina sono minimi.⁴³ Se da parte elvetica, per i primi nove mesi del 1951, si registrano 82 milioni di franchi di export verso la Cina, a Hong Kong risultano import d'origine svizzera per 72,5 milioni; la differenza, meno di 10 milioni, va poi ripartita fra Cina popolare e Cina nazionalista. Gli scambi diretti sono minimi, mentre è difficile quantificare in che misura la destinazione finale delle merci che giungono a Hong Kong dalla Svizzera sia la Repubblica popolare.

Queste notizie non modificano la politica del "wait and see" praticata da Berna. La decisione del Consiglio Federale dell'anno precedente è ribadita:

⁴² Lettera di Hotz a Rezzonico, 10.12.1951, AF E 7110 1967/32-808.

⁴³ Rapporto di Koch citato in una lettera di Rezzonico al DFEP, 3.1.1952, AF E 7110 1967/32-808.

malgrado sia opportuno mantenere una presenza elvetica in Cina, il salvataggio delle ditte svizzere a Shanghai non passa per un trattato commerciale, vista la sua inopportunità politica e lo scarso interesse manifestato dall'industria svizzera d'esportazione. Infatti, se oltre una cinquantina di ditte avevano segnalato un interesse al commercio con la Cina nel quadro di una sessione di informazione interna al Vorort, nessuno pare pronto a mettere in gioco i rapporti con gli Stati Uniti.

Sacrificate sull'altare delle buone relazioni con gli Stati Uniti sono le imprese svizzere in Cina ed i capitali che non possono essere espatriati.⁴⁴

3.4 La tutela degli interessi stranieri

Nell'estate del 1951 un'ondata di arresti fra i missionari stranieri in Cina e le condanne particolarmente dure, suscitano molta emozione in occidente. I paesi presenti a Pechino con missioni diplomatiche sono mobilitati per proteggere questi numerosi religiosi. Anche la Svizzera è sollecitata da più parti.⁴⁵

A Berna non si vuole assumere il ruolo della potenza protettrice, un ruolo ampiamente svolto durante la seconda guerra mondiale. Si è infatti convinti che i cinesi non darebbero il loro consenso ad un mandato ufficiale, proprio quando cercano di ottenere un riconoscimento internazionale più vasto. Perderebbero infatti un mezzo di pressione sui paesi che non vogliono interrompere le relazioni con il regime nazionalista. La Svizzera rifiuta così a varie riprese di assumere il ruolo di potenza protettrice,⁴⁶ ma si presta, in

⁴⁴ L'unica via praticabile è la compensazione interna fra amministrazione federale e privati, che però "doit être appliquée à dose homéopathique; elle n'est pas exempte de dangers", Lettera di Rezzonico al DFEP, 3.1.1953, AF E 7110 1967/32-808.

⁴⁵ Per non citare che due esempi: il 1.6.1951 gli spagnoli si rivolgono al DPF perchè aiuti 301 missionari a lasciare la Repubblica Popolare, il 2.6.1951 la Legazione d'Italia a Berna presenta al Dipartimento Politico un promemoria domandando che la Confederazione intervenga in favore di sei italiani imprigionati in Cina. Vedi dossier in AF E 2001 (E) 1970/217-300.

⁴⁶ Per il Portogallo nel giugno 1951, per la Francia e l'Austria nel febbraio-marzo 1952, per l'Egitto nel 1953. AF E 2001 (E) 1970/217-300 e E 2001 (E) 1978/84-590.

nome di una tradizione umanitaria a cui vuole richiamarsi, ad intervenire presso le autorità di Pechino per aiutare persone in gravi difficoltà che non usufruiscono di una protezione diplomatica. Nelle istruzioni per la Legazione a Pechino si osserva che gli interventi "[...] qui en principe doivent se limiter à défendre le sort de nos compatriotes qui éprouvent en général les mêmes difficultés que les autres étrangers, ne devraient pas être compromises par des démarches souvent difficiles et parfois vaines en faveur de ressortissants étrangers. Les seules exceptions que nous pourrions être tentés de faire à cette règle ne nous seraient dictées que par des considérations d'ordre humanitaire".⁴⁷

Queste direttive un po' restrittive, volte a salvaguardare in primo luogo gli interessi elvetici, sono però relativizzate dalla decisione di lasciare un ampio potere discrezionale al ministro svizzero a Pechino nei modi e nei tempi degli interventi. Rezzonico si dimostra assai attivo. Egli è guidato dalla convinzione che se è vero che i cittadini svizzeri sono ancora in situazione privilegiata, i fattori d'incertezza sono numerosi, e prima o poi nel mirino del governo potrebbero entrare anche agli svizzeri. Sarebbe quindi un grave errore disinteressarsi degli stranieri, la protezione dei quali rappresenta ai suoi occhi una prima linea di difesa.⁴⁸

Al pari di Rezzonico sono numerosi i rappresentanti diplomatici sollecitati dai propri governi, così si struttura rapidamente un sistema coordinato d'interventi a Pechino. Il ministro svizzero sembra essere uno degli assi portanti di questo sistema. Egli riesce a mobilitare l'ambasciatore indiano, persona chiave sullo scacchiere diplomatico della capitale cinese. Questi a sua volta suscita l'intervento dell'ambasciatore sovietico. Questi due ambasciatori oltre al prestigio hanno anche facile accesso a Zhou Enlái, che non può certo permettersi di ignorarli.

Il sistema di coordinazione degli interventi si fonda su "des démarches entreprises par un certain nombre de missions diplomatiques, chacune pour les intérêts qu'elle a à présenter, ces démarches ne devant pas être

⁴⁷ Lettera del DPF a Rezzonico, 22.6.1951, AF E 2001 (E) 1980/83-392.

⁴⁸ Lettera di Rezzonico al DPF, 13.8.1951, AF E 2001 (E) 1970/217-300.

simultanées mais séparées dans le temps."⁴⁹ Permette, al contrario dell'intervento collettivo proposto senza successo dai britannici, di esercitare una pressione costante sulle autorità cinesi e, sottoponendo tutta una serie di casi concreti, di portare ad un miglioramento reale della situazione per gli interessati. Ogni missione diplomatica ha così la "tutela" - in base alle istruzioni del proprio governo - di un gruppo preciso di stranieri. Il rappresentante indiano si occupa soprattutto del nunzio apostolico, di irlandesi e delle suore canadesi, il rappresentante elvetico della sorte di italiani, spagnoli e delle suore di altri paesi. Partecipano anche la Svezia, che si occupa fra l'altro dei belgi, la Danimarca, la Birmania, il Pakistan, i Paesi Bassi, la Norvegia e la Gran Bretagna; questi ultimi tre malgrado i loro rappresentanti non siano ancora riconosciuti ufficialmente come missioni diplomatiche accreditate.

Rezzonico, nel suo dinamismo per i religiosi, evita con cura temi che si sono politicizzati, restando ancorato strettamente all'umanitario. Ha così difficoltà a cimentarsi con la protezione dei cittadini americani. Se da un lato sono i più minacciati, dall'altro il comportamento del Dipartimento di Stato statunitense è piuttosto ambiguo. Questi all'inizio di settembre interviene infatti presso un gran numero di paesi affinché a loro volta intervengano a Pechino, lascia però trapelare delle indiscrezioni ad uso propagandistico che annullano le già esigue speranze di successo.

Le reazioni cinesi sono spesso nettamente negative non solo nel caso degli interventi a favore dei cittadini americani. Agli occhi di Zhou Enlái e del partito comunista la maggior parte degli stranieri presenti in Cina, e gli americani in particolare, sarebbero criminali che hanno combattuto contro la Cina a favore dell'imperialismo.⁵⁰

Verso la fine di ottobre 1951 sembra tuttavia delinearsi un miglioramento della situazione: molti missionari - in parte condannati a pene detentive importanti - sono espulsi, altri ottengono i visti di uscita, il trattamento nelle prigioni migliora. Rezzonico vi vede in parte gli effetti degli interventi del

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Rezzonico ottiene queste informazioni dall'ambasciatore indiano, lettera a Berna, 30.10.1951, AF E 2001 (E) 1980/83-392.

corpo diplomatico.⁵¹ Si noti che il clima è tale in Cina che l'espulsione è considerata come una misura positiva.

In quale misura vi sia un rapporto causa effetto non è però documentabile. Sicuramente il continuo richiamare l'attenzione cinese sull'interesse che l'opinione pubblica di molti paesi riserva alla problematica degli stranieri in Cina non può lasciare indifferente Pechino. Dato che la Cina cerca di uscire dall'isolamento e di costruire una zona di stabilità asiatica dove l'influenza americana sia eliminata, essa non può permettersi di dissipare le simpatie che raccoglie. A questo si aggiungerebbe, secondo Rezzonico, il bisogno cinese, di fronte all'opinione pubblica mondiale che mostra di interessarsi ai missionari, di "non perdere la faccia". Ma qui probabilmente egli sopravvaluta l'impatto che la sorte dei missionari cristiani ha sulle élite asiatiche.

Nel frattempo però gli attacchi nell'opinione pubblica americana contro la Cina e le indiscrezioni sugli interventi a Pechino bloccano qualsiasi progresso che si poteva sperare nei casi di cittadini americani. Visto quindi la strumentalizzazione a scopi di propaganda negli Stati Uniti, la Svizzera decide, all'inizio del 1952, di sospendere gli interventi specifici a favore di cittadini statunitensi. Probabilmente l'abbandono di questo dossier è legato anche al peggioramento della situazione dei cittadini elvetici a seguito della campagna dei "Wu Fan" e quindi al bisogno di concentrarsi sulla protezione degli interessi nazionali. Requisizioni, espropriazioni, ostacoli all'attività commerciale, rifiuto dei permessi di soggiorno per i missionari del Gran San Bernardo, a livello diplomatico ritardo nel riconoscimento dell'exequatur a Koch, non sono che alcuni esempi.

In questo quadro la legazione svizzera si trova sulla difensiva ed assume un atteggiamento prudente, limitando i propri interventi a favore degli stranieri. Si teme di avere strapazzato la pazienza cinese oltre misura. In particolare i tentativi di ottenere l'evacuazione degli archivi dell'ex-Legazione italiana malgrado il sostegno dell'ambasciatore sovietico sembrano avere indisposto i cinesi. In effetti qui si è al limite delle funzioni della potenza protettrice e la giustificazione dell'intervento come una misura umanitaria appare piuttosto debole, anche se vi è in gioco il destino di alcuni diplomatici italiani rimasti

⁵¹ Lettera di Rezzonico al DPF, 1.11.1951, AF E 2001 (E) 1970/217-300.

a Nanchino per la custodia degli archivi. Evidentemente i cinesi si sentono lesi nella loro sovranità e nei loro sforzi di ottenere un riconoscimento più vasto.

A Berna ci si vede costretti a rifiutare di assumere la protezione dei cittadini tedeschi, anche perché questi sarebbero almeno in linea teorica già sotto la protezione dell'ambasciata della Repubblica Democratica Tedesca. Solo con la fine delle campagne dei "Sàn Fan " e dei "Wu Fan" riprende con successo l'attività a favore degli stranieri.

Malgrado le battute d'arresto e le difficoltà, il sistema degli interventi coordinati e ripetuti sembra avere dato risultati sostanzialmente positivi. Chiaramente ha funzionato in certi periodi meglio che in altri. A prima vista solo durante le campagne governative di correzione ideologica i risultati sono mancati. Si nota comunque una costanza nella reazione dei diversi livelli delle autorità cinesi. Apparentemente alla prima richiesta di una missione straniera il ministero degli esteri non sembrava reagire. Solo con il succedersi degli interventi questo ordina un'inchiesta, e sollecita le autorità locali. Probabilmente spesso si tratta solo di ottenere informazioni. Tuttavia le autorità locali, forse per evitare attriti con il potere centrale (in fase di costante rafforzamento) o semplicemente una mole di lavoro supplementare, espellono lo straniero o cessano il loro comportamento vessatorio.⁵²

⁵² L'analisi di molti casi individuali sembra avvalorare questa ipotesi; in merito anche la lettera di Rezzonico al DPF, 12.1.1953, AF E 2001 (E) 1970/217-300.

4. Le relazioni all'ombra della presenza elvetica in Corea

4.1 Problemi politici legati alla missione svizzera in Corea⁵³

Già nel dicembre 1951 il Consiglio Federale si era occupato di un'eventuale partecipazione ad una commissione neutrale di sorveglianza dell'armistizio coreano, dando una risposta sostanzialmente positiva. In quell'occasione si decise di mostrare una certa disponibilità a mettere a disposizione i propri buoni uffici, senza peraltro conoscere quale forma e quale mandato questa commissione avrebbe assunto. Questa decisione di principio veniva ribadita nell'agosto 1952. Solo nel 1953 si precisarono definitivamente i contorni dell'armistizio: furono costituite due commissioni, una di sorveglianza dell'armistizio (NNSC) ed una preposta al rimpatrio dei prigionieri di guerra (NNRC). Nelle due commissioni neutrali la Svezia e la Svizzera sarebbero, di fatto, le nazioni neutrali scelte dall'ONU, la Cecoslovacchia e la Polonia i paesi neutrali proposti da nord coreani e cinesi. Nella NNRC un quinto membro, l'India, avrebbe svolto il ruolo di "neutrale fra i neutrali".

Una tale costellazione politica non poteva non preoccupare Berna: la concezione elvetica della neutralità era messa in discussione. Ragion per cui il Consiglio Federale cerca di farsi riconoscere come neutrale di entrambe le parti in conflitto. Un ultimo tentativo in tal senso,⁵⁴ mentre a Washington viene criticato come pericoloso in quanto ritarderebbe la firma dell'armistizio, non suscita nessuna reazione da parte di Pechino.

La Svizzera si trova così confrontata ad un mandato con lacune tali da metterne chiaramente in forse l'efficacia. Tuttavia non può neppure rifiutare la propria partecipazione senza rinnegare la propria politica che vuole la neutralità al servizio della pace non solo in Europa e senza vedersi accusata di bloccare l'armistizio coreano. In effetti le due commissioni neutrali rappresentano un pilastro sostanziale dell'accordo. Così, nel luglio 1953, i primi scaglionamenti delle due delegazioni svizzere partono per la Corea.

⁵³ Sulla missione svizzera in Corea per il periodo in esame vedi in particolare: Marius Schwab, *Die Mission der Schweiz in Korea*, Bern, Lang, 1986.

⁵⁴ Nota del DPF del 9.6.1953, AF E 2800 1967/59-72.

A seguito dell'operato della NNRC si crea un grave attrito fra la Svizzera, da una parte, ed i paesi comunisti coinvolti dall'altra, benché una precauzione fosse stata adottata per evitare ricadute negative nelle relazioni fra la Svizzera e gli altri paesi. Questa consisteva nell'affermare l'indipendenza della delegazione in Corea da istruzioni provenienti da Berna, come d'altra parte previsto dai termini dell'armistizio. Tuttavia la precauzione si rivela parzialmente inefficace, anche perché non rispecchia che in parte la realtà. Berna consiglia in effetti su questioni di principio importanti le due delegazioni. Bisogna però riconoscere che il ministro Armin Däniker, capodelegazione elvetico, dà prova durante tutto il suo mandato di grande indipendenza.

I cinesi mettono così in dubbio la neutralità svizzera ed accusano la Confederazione di sostenere "l'attitude injuste et déraisonnable du délégué suisse".⁵⁵ Il Consiglio Federale, respingendo ogni accusa, rivendica a sé l'esclusivo diritto di interpretare il concetto di neutralità della Svizzera e di definire la politica che la Confederazione deve seguire. Decide quindi di non entrare in un dibattito con gli altri governi in quanto i temi discussi non sono di competenza degli stati ma solo della commissione neutrale. Questa tesi è rifiutata dai cinesi che ritengono il governo elvetico responsabile per l'attività della delegazione in Corea.

La crisi provoca un grave peggioramento dei rapporti bilaterali. Fra l'altro i cinesi risolleivano vecchi contenziosi, come il destino dei fondi tedeschi e l'accordo di Washington⁵⁶ da cui non si sentono vincolati. In particolare pretendono i fondi bloccati in Svizzera di sette ditte tedesche domiciliate a Shanghai. "Dass er [der Vorstoss] indessen gerade jetzt erfolgt - nachdem die Anfrage auf die Interpellation Bühler bekannt geworden ist und Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der "Hearings" in Korea aufgetreten sind - scheint anzudeuten, dass die Dossiers "Schweiz" im hiesigen Aussenministerium durchgesehen werden."⁵⁷ Ma la Svizzera

⁵⁵ Promemoria della Legazione cinese a Berna del 27.10.1953, in risposta alle dichiarazioni del Consiglio Federale di pieno sostegno all'operato di Däniker, AF E 2800 1967/59-73.

⁵⁶ L'accordo di Washington del 1946 regolava la liquidazione dei beni tedeschi in Svizzera, destinandone una parte alla ricostruzione e alle riparazioni di guerra mentre un'altra parte rimaneva ai proprietari tedeschi quali indennizzo.

⁵⁷ Lettera di Rezzonico al DPF, 3.11.1953, AF E 2001 1970/217-283.

chiude rapidamente questa vertenza rivendicando la sua esclusiva competenza in materia: gli averi contestati saranno liquidati alle condizioni fissate dal Consiglio Federale. Le autorità cinesi possono far valere le loro pretese secondo il procedimento previsto dalla Svizzera.

Con lo scioglimento della NNRC nel febbraio 1954 la missione in Corea entra in una nuova fase. Le crescenti opposizioni in Svizzera, l'inefficacia della sorveglianza e quindi l'impossibilità di adempiere al mandato confidato alla NNSC spingono il Consiglio Federale a richiedere la fine della missione, rispettivamente ad analizzare le possibilità di un ritiro elvetico. In questa prospettiva prima dell'apertura della conferenza di Ginevra del 1954 le due parti sono invitate a "examiner s'il ne devrait pas être mis fin à l'activité de la Commission neutre".⁵⁸ Sostanzialmente, un ritiro elvetico sarebbe estremamente apprezzato dagli americani, ma è chiaramente avversato dalla Cina, che ha occasione di ripeterlo aggiungendovi i ringraziamenti del caso nell'incontro fra Zhou Enlái e Petitpierre a Berna, il 12 giugno 1954. I cinesi, di fronte alla determinazione svizzera, si dimostrano disposti a fare delle concessioni per salvare la commissione. La Svizzera così, dopo essere riuscita ad ottenere una riduzione importante degli effettivi, per non apparire come il "neutrale di un blocco" e volendo agire nell'interesse di entrambe le parti, deciderà di conservare la propria presenza lungo il 38° parallelo. Questo malgrado che dopo il ritiro di tutte le équipes di controllo nella zona demilitarizzata, l'attività della NNSC da inefficace sia divenuta puramente simbolica.

Dall'inizio del 1954, con la chiusura delle discussioni sui prigionieri di guerra e la loro liberazione, viene a cadere la ragione principale del peggioramento dei rapporti sino-elvetici. Anzi i cinesi iniziano una lotta per il mantenimento della Commissione di sorveglianza dell'armistizio e devono quindi adottare un atteggiamento più conciliante, che si rispecchia anche nel comportamento infine costruttivo che la Cecoslovacchia e la Polonia adottano a partire dal maggio-giugno 1954. I rapporti sino-svizzeri non possono quindi che migliorare e ritornare al clima disteso precedente l'armistizio coreano con ripercussioni positive sui diversi dossier.

⁵⁸ Promemoria indirizzato a: Stati Uniti, Cina, Gran Bretagna, Francia, Unione Sovietica, Cecoslovacchia, Polonia e Svezia, 12.4.1954, AF E 2800 1967/59-74.

4.2 L'estinzione della colonia svizzera in Cina

La colonia svizzera, concentrata soprattutto nelle grandi città Shanghai, Pechino e Tientsin, non cessa di diminuire lungo tutto il periodo, per stabilizzarsi a livelli molto bassi nella seconda metà degli anni cinquanta. Alla fine del 1953, gli svizzeri sono diminuiti ancora di oltre un terzo rispetto all'anno precedente: ne restano solo 65. Un'anno dopo: 46. Alla fine del 1956 non sono che 35, compresi i diplomatici con le loro famiglie.

Come visto in campo politico, l'armistizio coreano, invece di portare un miglioramento delle condizioni di lavoro e di soggiorno per la colonia svizzera, si concretizza in un peggioramento. Due cittadini svizzeri (che erano stati coinvolti a suo tempo in affari poco chiari) sono arrestati, passeranno oltre due anni in prigione senza un processo. Solo nel 1956 si terranno i dibattimenti. Altri svizzeri sono accusati di delitti vari, le liquidazioni in corso sono ad un punto morto.

Ma il peggioramento è passeggero. Con lo scioglimento della commissione di rimpatrio, i cinesi non hanno più interesse per dei rapporti bilaterali tesi, così anche per gli svizzeri in Cina si assiste ad un certo miglioramento. Inoltre, in un quadro più ampio, il 1954, con le conferenze di Ginevra sulla Corea e l'Indocina, crea un clima di relativa distensione in estremo oriente. Soprattutto gli interessi britannici in Cina ne possono approfittare e portano a termine in estate una buona parte delle liquidazioni. Non bisogna però immaginare che i cinesi abbiano adottato una prassi meno rapace. Spesso gli attivi devono essere liquidati a condizioni impietose; "Was das "Lösegeld" betrifft, so sind sich die Ausländer einig, dass jede fremde Firma für einen bestimmten Betrag eingeschätzt ist. Es ist Aufgabe der Finanzkontrolle und des Steueramtes, die Summe so einzutreiben, dass die Abgabe irgendwie als gesetzlich gerechtfertigt erscheint."⁵⁹ La concessione dei visti d'uscita per il personale dirigente resta legato alle pesanti condizioni valide nei primi anni cinquanta. Tuttavia il disimpegno è possibile; le liquidazioni non sono più bloccate per ragioni politiche.

⁵⁹ Rapporto sulla situazione della colonia a Shanghai, estate 1954, AF E 2001 (E) 1969/121-93.

Anche se gli svizzeri in Cina si lamentano della priorità accordata al Regno Unito da parte dei cinesi, alla fine dell'anno solo due ditte svizzere di una certa importanza sono ancora attive in Cina: la "Chinese Aluminium Rolling Mills",⁶⁰ non ancora nazionalizzata ma minacciata,⁶¹ del valore di circa 20 milioni di franchi con 400 dipendenti, e la "Siber Hegner & Cie", rappresentante in Cina di circa 75 industrie elvetiche. Questa, a differenza dell'industria dell'alluminio, sembra avere buone prospettive di sopravvivenza. In effetti, anche se il commercio cinese è sempre più centralizzato ed esclude al massimo intermediari, la ditta svizzera avrebbe saputo rendersi molto utile ai cinesi fornendo anche consigli e informazioni.

Alla fine del 1954, la fase di liquidazione degli interessi commerciali e industriali può considerarsi conclusa e la presenza in Cina di ditte elvetiche - con le due eccezioni sopra enunciate - estinta.

Resta da risolvere il rimpatrio dei capitali residui ottenuti dalle liquidazioni e bloccati su conti nelle banche cinesi. Una formula che permetteva di aggirare il divieto di esportare capitali consisteva in un bonifico fra le autorità federali e il proprietario dei fondi in Cina. La Legazione svizzera disponeva così delle somme necessarie al suo funzionamento attingendo ai fondi svizzeri bloccati in Cina. Il controvalore in franchi veniva versato all'interessato in Svizzera. Questo sistema, che aveva permesso di rimpatriare una parte dei fondi bloccati, dovette essere però sostanzialmente abbandonato a partire dal dicembre 1956 a causa dell'opposizione cinese, che dopo aver rifiutato a lungo una risposta alla richiesta svizzera di un'autorizzazione esplicita, bloccarono la pratica.

Sfumata anche questa possibilità, "die Blockierung solcher Guthaben in China kommt einer kalten Enteignung gleich."⁶² Benché questa soluzione non sia accettabile, Berna non può opporvisi validamente, se non a condizione di affrontare il tema nel quadro di ipotetici negoziati commerciali.

⁶⁰ Filiale cinese della Aluminum Walzwerke.

⁶¹ Sarà nazionalizzata nel 1960 contro un indennizzo; Howard Dubois, *Die Schweiz und China*, Lang, Bern, 1978, pp. 91-92.

⁶² Nota interna del 24.1.1957, AF E 2001 (E) 1976/17-373.

4.3 Gli scambi commerciali

Nel quadro degli scambi commerciali tra il 1953 ed il 1956, il tema di un negoziato viene spesso sollevato per essere successivamente accantonato dopo un'analisi della situazione internazionale. Questo soprattutto a causa dell'intransigenza americana.

In effetti, questa non diminuisce affatto, anzi si accentua all'approssimarsi della firma dell'armistizio coreano. Bisogna in effetti considerare che l'America si trova in pieno maccartismo. Il senatore Joseph McCarthy stesso presiede una sottocommissione che controlla in particolare il traffico marittimo con la Cina. Anche la Svizzera si vede messa sotto accusa per il suo ruolo. Ma più che il volume dell'interscambio sino-svizzero, ad indispettere i parlamentari americani è l'importanza che la piazza finanziaria elvetica sembra rivestire come "clearing house" per il commercio estero cinese. L'amministrazione Eisenhower è presa fra due fuochi, da un lato il Congresso ed un'opinione pubblica intransigente, sotto l'influsso di McCarthy, dall'altro la suscettibilità ed i bisogni degli alleati, che visto il cessate il fuoco in Corea premono per una liberalizzazione parziale del commercio con la Cina.⁶³

Berna mostra comprensione per la situazione in cui si dibatte il governo americano e non sembra intraprendere nessuna iniziativa volta a modificare lo "status quo". La Svizzera, economicamente e ideologicamente integrata nel blocco occidentale, è molto più interessata a mantenere buoni rapporti con gli Stati Uniti, malgrado la dipendenza economica da questi non sia più così marcata come all'inizio degli anni cinquanta. In effetti, per l'economia elvetica, l'America è un mercato reale, mentre la Cina non è che potenziale e gravato da molte incognite, oltre a non raccogliere molte simpatie. Tant'è vero che se Berna non si oppone in linea di principio all'invio di una delegazione di industriali, questi non manifestano molto interesse.

Contemporaneamente le statistiche doganali elvetiche annunciano scambi "record": 67 milioni di franchi per i primi sei mesi del 1953, contro 31

⁶³ A seguito dell'embargo introdotto nel 1951 le restrizioni alle esportazioni verso la Cina sono più severe di quelle che regolano il commercio con l'Unione Sovietica ed i suoi satelliti.

milioni per lo stesso periodo del 1952.⁶⁴ Fra i prodotti responsabili della forte espansione vi sono gli orologi, il cui aumento massiccio sembra essere dovuto unicamente alla domanda della Cina popolare. L'export sembra estremamente positivo anche per la chimica, ma in realtà a Berna nessuno azzarda ipotesi su quale sia la parte delle esportazioni destinata alla Cina popolare.

Mentre l'afflusso di missioni commerciali occidentali a Pechino s'intensifica, il momento di distensione dell'agosto 1953 potrebbe venire usato per intavolare il negoziato fin qui sempre rinviato, ma ancora una volta si preferisce una posizione attendista. Decisiva per il Consiglio Federale è la posizione di Washington, malgrado Londra punti a normalizzare i rapporti con Pechino. Gli americani restano molto fermi e si teme, a ragione, che la tensione possa aumentare di nuovo a causa dell'applicazione dei termini del cessate il fuoco in Corea: "Die Beziehungen zwischen den Vereingten Staaten und der chinesischen Volksrepublik sind nach wie vor gespannt und es ist nicht ausgeschlossen, dass in Zusammenhang mit der bevorstehenden internationalen Konferenzen die Spannung noch zunimmt. Allerdings sind Kräfte in der entgegengesetzten Richtung wirksam, hauptsächlich in London, [...]. Wir stehen somit vor der ausserordentlich schwierigen Aufgabe, die Initiative zu offiziellen Verhandlungen mit China im richtigen Moment zu ergreifen."⁶⁵ A queste riflessioni si aggiungono anche l'apparente inesperienza negoziale dei cinesi, l'uso soddisfacente di Hong Kong come piazza di transito e le esperienze tendenzialmente negative registrate con le liste di prodotti nel commercio con i paesi del blocco socialista, tutti elementi che rinforzano le tendenze attendiste.

Questo atteggiamento conciliante, se non remissivo, nei confronti del Cocom⁶⁶ e del ChinCom⁶⁷ non pare però soddisfare gli organismi di

⁶⁴ Lettera di Troendle a Pechino, 6.8.1953, AF E 7110/32-805; tuttavia non si considera abbastanza che nel 1952 il commercio estero cinese era stato parzialmente paralizzato dai "Wu Fan".

⁶⁵ Lettera di Troendle a Pechino, 6.8.1953, AF E 7110 1967/32-805.

⁶⁶ Coordinating Committee, organismo degli stati occidentali preposto alla coordinazione delle misure di embargo e controllo delle esportazioni verso i paesi del blocco socialista.

⁶⁷ China Committee, organismo che riunisce i membri del Cocom più il Giappone, preposto alla coordinazione delle misure di embargo contro la Repubblica Popolare.

controllo alleati. A partire dall'agosto a Berna ci si rende conto che la Svizzera viene esclusa dal commercio con la Cina. Nei porti dei paesi della NATO ci si rifiuta di riconoscere le licenze d'esportazione rilasciate dalle autorità federali cosicché le merci elvetiche non vengono imbarcate.

Viene così a crearsi un paradosso. Almeno una parte dei paesi della NATO, in parte cobelligeranti, esportano verso la Cina merci soggette a embargo, servendosi di deroghe rilasciate quasi sistematicamente dai rispettivi governi.⁶⁸ La Svizzera al contrario, che nel quadro della sua neutralità dovrebbe per lo meno poter mantenere gli scambi al livello di "courant normal", si vede impedita nelle sue esportazioni. La reazione del Vorort è netta: "dies ein unhaltbarer Zustand ist, der eine schwere Gefährdung der traditionellen schweizerischen Beziehungen mit China bedeutet, und dass mit aller Energie und Beschleunigung Remedur geschaffen werden muss. [...] Es sollte m.E. etwas Dampf ausgesetzt werden, auch wenn damit die ominöse Frage der Transitkontrolle wieder aufs Tapet kommt."⁶⁹ Questo non impedisce tuttavia che a quasi un anno di distanza, nel settembre 1954, nei porti dei Paesi Bassi i prodotti di origine svizzera siano ancora discriminati rispetto a prodotti equivalenti provenienti da paesi membri del Cocom.

Il fossato fra l'intransigenza americana ed i desideri commerciali europei, britannici in particolare, che premono per una limitazione dell'embargo, non fa che accentuarsi con il passare dei mesi, senza che in seno al comitato di controllo si possa arrivare ad un compromesso. In particolare gli europei vorrebbero adeguare le liste d'embargo per la Cina a quelle meno restrittive per i paesi dell'est europeo; in fin dei conti - sostengono - il fiorente traffico triangolare attraverso i paesi socialisti come la Polonia, rendono le restrizioni parzialmente inefficaci mentre con la fine dei conflitti in Corea e in Indocina risultano superate le ragioni che avevano provocato l'embargo. Così nel 1956, Londra modificherà unilateralmente le proprie restrizioni.

⁶⁸ Tutti questi carichi avrebbero, secondo le informazioni che giungono a Berna, l'avvallo almeno tacito degli organismi americani competenti, lettera di Rezzonico a DFEP, 25.11.1953, AF E 7110/32-806.

⁶⁹ Homberger ai membri della "delegazione economica", 25.11.1953, AF E 2001 (E) 1969/121-261.

La Svizzera, dal canto suo, conserva anche dopo i problemi legati all'imbarco delle merci per il mercato cinese un basso profilo, che non scontenta affatto gli alleati e non cerca di sfruttare le differenze fra gli Stati Uniti ed i loro partner. Così, non solo i britannici si dicono soddisfatti dell'attitudine della Svizzera,⁷⁰ che sembra rispettare e l'embargo dell'ONU e le disposizioni del Cocom, ma anche gli Stati Uniti esprimono la loro soddisfazione. Se gli accenti critici restano, questi sono limitati alle questioni di principio: "praktisch scheint man sich mit der schweizerischen Sonderstellung abgefunden zu haben, um so mehr als die von uns am 12. September dem Staatsdepartement überreichten *Statistiken der schweizerischen strategischen Ostexporte* im ersten Semester 1955 den amerikanischen Behörden offenbar zu keiner besonderen Beunruhigung Anlass gaben. Man weiss also hier sehr wohl zwischen dem theoretischen Ausmass der schweizerischen Exportquote und ihrer tatsächlichen Ausnutzung zu unterscheiden."⁷¹ A Parigi infine, negli organismi di controllo, "le cas de la Suisse n'a pas été évoqué depuis longtemps".⁷²

In questo contesto, per valutare nuovamente le possibilità del commercio con la Cina alla luce dell'armistizio coreano, viene lanciata una procedura di consultazioni fra le grandi associazioni di categoria; l'esito rispecchia la posizione prudente di Berna. Con l'avanzare dell'autunno 1953, visti i problemi derivanti dalla missione in Corea e dalla situazione internazionale molto tesa, il momento risulta poco propizio per qualsivoglia iniziativa. Il Vorort rinuncia addirittura a sottoporre ad una procedura di consultazione la proposta di un'agenzia commerciale per le ditte svizzere interessate al mercato cinese, perché una tale iniziativa comporterebbe una certa pubblicità, che è evidentemente temuta. Così, anche se esiste una grande quantità di merci non sottoposte all'accordo Hotz-Linder degne di essere considerate, finché la questione coreana non sarà risolta non verrà intrapreso alcun passo per chiarire le intenzioni cinesi in materia.

⁷⁰ Lettera da Londra, 17.3.1955, AF E 2001 (E) 1970/217-327.

⁷¹ Lettera, sottolineature comprese, di Torrenté da Washington, 13.10.1955, AF E 2001 (E) 1970/217-327.

⁷² Lettera da Parigi, 13.6.1956, AF E 2001 (E) 1970/217-327.

Con la conferenza sulla Corea e l'Indocina del 1954 sono i cinesi che prendono l'iniziativa. La numerosa delegazione cinese coglie l'occasione del soggiorno ginevrino per allacciare tutta una serie di contatti in campo economico. Pare che presso il consolato cinese si fosse stabilita provvisoriamente una sezione della CNIEC.⁷³ Si arriva perciò ad un incontro fra il viceministro del commercio estero Lei Min, Fernand Bernoulli, ministro designato per la Cina,⁷⁴ e Troendle.

Lei Min delinea l'interesse cinese al commercio con la Svizzera e la disponibilità a concludere con questa un accordo commerciale. Da parte Svizzera, si sottolinea come, visti i due sistemi diversi e la buona evoluzione del commercio, un trattato dovrebbe limitarsi in linea di principio alla clausola della nazione più favorita. Entrambe le parti non sembrano intenzionate ad andare oltre i problemi doganali. D'altra parte, nel campo degli scambi di merci, i cinesi vedrebbero di buon occhio un commercio da stato a stato, mentre in Svizzera questa soluzione sembra poco praticabile. A Berna si privilegia il commercio su base privata; un trattato dovrebbe semplicemente evitare che questo tipo di commercio si trovi in qualche modo ostacolato. Anche il traffico dei pagamenti è libero e non deve divenire oggetto di negoziato, in quanto questo potrebbe comportare una richiesta cinese di un margine di credito nell'ambito di un accordo di clearing.

Sull'onda dell'ottimismo generato dall'incontro, durante il quale temi delicati come le restrizioni delle esportazioni svizzere di beni considerati "strategici" o la liquidazione delle imprese elvetiche di Shanghai non erano stati sollevati, Troendle conclude: "Es wird deshalb zweckmässig sein, im Einvernehmen mit den interessierten Kreisen so rasch als möglich einen Entwurf für einen Handelsvertrag in Gestalt eines einfachen Wohlwollends- und Meistbegünstigungsabkommens auszuarbeiten. Dieser Entwurf könnte dann der chinesischen Regierung zur Stellungnahme unterbreitet werden, wobei

⁷³ La "China National Import and Export Corporation" è, secondo il Ministero pubblico della Confederazione, la missione commerciale ufficiale cinese responsabile del commercio con l'Europa occidentale.

⁷⁴ In Cina dal 1954 al 1959 come ministro prima e ambasciatore poi.

die Wahl des Zeitpunktes selbstverständlich auch von politischen Ueberlegungen (West/Ost-Problem) abhängig sein wird."⁷⁵

La divisione del commercio del DFEP elabora un progetto di trattato, sottoposto ad una procedura di consultazione interna ed esterna. Questa dà un'immagine delle posizioni delle principali associazioni di categoria: l'Unione dei contadini piuttosto favorevole, il Vorort decisamente contrario - si tratta di una prima presa di posizione, che sarà ribadita alla fine di un'inchiesta interna - mentre l'Unione Svizzera delle Arti e Mestieri è indecisa ma non contraria.

Ma il 20 agosto 1954 il Consigliere federale Rodolphe Rubattel ordina di bloccare tutti i lavori preparatori in quanto non si tratta di un semplice trattato bilaterale; questo progetto implica bensì importanti ripercussioni politiche a livello internazionale. Perciò occorre un'analisi approfondita del Consiglio Federale prima di assumere qualsivoglia iniziativa. Le istruzioni per Pechino sono quindi ancora una volta improntate all'attendismo. Sostanzialmente, considerato il quadro degli scambi est-ovest e le discussioni che sembrano preannunciarsi in materia, per non pregiudicare la posizione elvetica e non venire strumentalizzati dalla propaganda cinese (come accaduto ad altri paesi), occorre reagire ad eventuali iniziative cinesi in modo dilatorio.⁷⁶ Penalizzate da questa tattica sono soprattutto le ditte elvetiche che non riescono a rimpatriare i loro capitali bloccati in Cina; mentre è impossibile quantificare le perdite teoriche dell'industria d'esportazione.

La posizione di Berna non si modifica nel corso del 1955, dove per altro il tema sembra perdere di attualità. Oltre alla decisa avversione del Vorort, si dubita fortemente che un trattato commerciale possa migliorare anche di poco, sia la situazione in campo commerciale sia le relazioni bilaterali in altri settori. In particolare si manifesta una grande diffidenza verso la

⁷⁵ Nota per Rubattel, Petitpierre, Hotz e Zehnder, 30.6.1954, AF E 7110 1967/32-805.

⁷⁶ Istruzioni di Berna alla Legazione a Pechino, 17.9.1954, AF E 7110 1967/32-805.

correttezza delle autorità cinesi nell'applicazione di un eventuale trattato e nello sfruttamento propagandistico dei negoziati.⁷⁷

Ma questa posizione è severamente criticata da Max Troendle:⁷⁸ non solo le autorità assumono acriticamente la posizione del Vorort ma in numerosi punti ci si basa su informazioni errate e tendenziose. Anche l'inchiesta interna del Vorort non ha dato risultati così negativi come si vuole mostrare: se nessuno si aspetta grandi risultati dal negoziato, nessuno si è però opposto al principio di questo progetto. Troendle ricorda che quando fu incaricato di prendere contatto a Ginevra con il ministro del commercio estero cinese le ragioni che avevano mosso Berna erano di natura in primo luogo politica, a maggior ragione oggi esse dovrebbero essere ancora più forti, visto il prestigio crescente della Cina popolare dopo le conferenze di Ginevra e Bandung. La Cina ha chiaramente dimostrato di non essere un satellite sovietico mentre anche per gli Stati Uniti il sostegno a Chang Kai-shek si fa sempre più scomodo. I bisogni cinesi sono tali che la Russia non è in grado di soddisfarli. Le prospettive economiche restano quindi interessanti per il commercio e la Svizzera non deve perdere a causa di una eccessiva prudenza il prestigio acquisito a Pechino: "Ich glaube daher, wir sollten möglichst bald in irgend einer Weise die Initiative ergreifen zur Pflege unserer Beziehungen mit China, ohne hierbei auf das Plazet des Vororts zu warten, denn rein wirtschaftliche Ueberlegungen verlangen zugegebenermassen für den Moment keine Initiative."⁷⁹ Il Vorort ragiona in termini di interesse economico diretto, osserva ancora il diplomatico, ma le condizioni su cui poggiano diversi commerci (come il contrabbando di orologi attraverso Hong Kong) sono assai aleatorie e possono modificarsi in modo del tutto imprevisto.

Sulla base delle critiche estremamente pertinenti formulate da Max Troendle, Petitpierre intende risottoporre ad esame l'attitudine della Confederazione, ma non riesce a modificare la posizione del Consiglio Federale.

⁷⁷ Rapporto della divisione del commercio alla delegazione economica e finanziaria del Consiglio Federale, 2.3.1955, AF E 2001 (E) 1970/217-450.

⁷⁸ Nominato nel frattempo ministro in Giappone.

⁷⁹ Troendle a Zehnder, 10.6.1955, AF E 7110 1967/32-808.

Nel 1956 l'evoluzione del commercio è ancora positiva (numerosi nuovi contratti importanti nel campo degli orologi, numerose imprese elvetiche in cerca di contatti, numerose missioni commerciali occidentali). I cinesi sono sempre più intenzionati ad intensificare i loro scambi con paesi non comunisti, facilitati ora dall'alleggerimento dell'embargo occidentale, e volendo probabilmente limitare la propria dipendenza dall'Unione Sovietica, essi cercano di riproporre negoziati bilaterali, ma la divisione del commercio resta contraria vedendo in un trattato più obblighi che vantaggi: "Gemäss unseren letzten und immer noch gültigen Instruktionen aus dem Jahre 1955 hat unsere Gesandtschaft in Peking hinsichtlich des Abschlusses einer zwischenstaatlichen Vereinbarung wenn möglich jegliche Diskussion zu vermeiden."⁸⁰

Da parte cinese invece si punta sulla Svizzera come un centro di gestione per il commercio estero. Già nel corso del 1954 Lei Min aveva espresso il desiderio del suo paese di aprire nella Confederazione una rappresentanza commerciale; sia sotto forma di un'agenzia ufficiale, sia con l'assegnazione di un "attaché" commerciale, sia con la fondazione di imprese di diritto privato in Svizzera. Due anni dopo circolano voci insistenti che la CNIEC con la chiusura della sua rappresentanza a Berlino Est, alla fine del 1956, avrebbe trasferito o sarebbe in procinto di trasferire in Svizzera una parte delle sue attività. La Legazione starebbe già ristrutturandosi per accogliere i nuovi servizi, mentre numerosi commercianti e industriali erano già stati indirizzati alla missione a Berna, qualificata come competente in materia. Il DPF, sollecitato, tende a minimizzare malgrado l'aumento massiccio del personale dell'ambasciata, che passa, fra diplomatici e funzionari, da 32 a metà 1954 a 67 alla fine del 1956. Esso giustifica l'aumento affermando che: "Dieser Personalzuwachs dürfte allem Anschein nach mit der Tatsache zusammenhängen, dass die Chinesen ihre Berner Botschaft als eine Art Ausbildungszentrum, vor allem in sprachlicher Hinsicht, benützen, da sie in Europa einstweilen noch verhältnismässig wenige eigene Missionen unterhalten."⁸¹ In realtà la Svizzera sembra essere usata come luogo di contatto con governi di paesi che ufficialmente non intrattengono relazioni

⁸⁰ Nota di Schaffner, delegato ai trattati commerciali, 17.8.1956, AF E 7110 1967/32-805.

⁸¹ Risposta di Petitpierre ad una domanda di Duttweiler, nell'ambito della Commissione Affari Esteri del Consiglio Nazionale, 19.7.1957, AF E 2001 (E) 1976/17-372.

diplomatiche con la Repubblica Popolare e come punto di transito per delegazioni cinesi con destinazioni in questi paesi.

4.4 La registrazione dei marchi di fabbrica

La registrazione dei marchi di fabbrica,⁸² benché appartenesse all'agenda formulata nel 1950, rappresenta una questione di secondaria importanza. Nondimeno essa merita di essere citata in quanto costituisce il primo accordo bilaterale fra i due paesi sancito con uno scambio di note.

All'inizio del 1951 i cinesi in linea con il loro desiderio di "self-reliance and independance"⁸³ rifiutano di registrare e quindi di proteggere da falsificazioni i marchi svizzeri. Emerge soprattutto la visione diversa esistente fra le autorità centrali, aperte alle richieste elvetiche, e le autorità locali, nella fattispecie Shanghai, che rifiutano qualsiasi protezione. Ciononostante, dopo la garanzia di reciprocità confermata dalle autorità svizzere, i cinesi accettano di registrare provvisoriamente i marchi svizzeri. Questa misura equivale "de facto" all'estensione della protezione alle marche svizzere. Tuttavia i numerosi tentativi elvetici di perfezionare giuridicamente l'accordo di principio intervenuto non ottengono nessuna risposta da parte cinese.

Sostanzialmente il dossier resta bloccato fino al 18 aprile 1956, senza però pregiudicare la protezione accordata nella prassi, quando inaspettatamente il ministero degli esteri cinese risponde alle richieste elvetiche di cinque anni prima. Cosicché tra il 1956 ed il 1957 si potrà perfezionare con uno scambio di note il primo accordo tra la Confederazione e la Repubblica Popolare.

4.5 Gli interessi stranieri

Nel campo della protezione degli interessi stranieri, molti casi poterono essere risolti in modo soddisfacente mentre la protezione dei cittadini

⁸² Vedi AF E 2001 (E) 1970/217-181 e 182.

⁸³ Concetto portante della politica estera cinese, secondo Ronald Keith, *The diplomacy of Zhou Enlai*, St.Martin's Press, New York, 1989.

americani si rivelava particolarmente difficile per le stesse ragioni che avevano già fatto fallire gli interventi dell'autunno 1951: "Si donc je pouvais exprimer mon avis [nota Rezzonico], il consisterait à recommander au gouvernement des Etats-Unis de s'abstenir; pour le moment du moins d'adresser des appels aux gouvernements étrangers. Il servirait, au surplus, ses intérêts en limitant le nombre des missions diplomatiques établies à Pékin dont il sollicite l'intervention à celles qui sont réellement en mesure d'agir utilement [...]. Ainsi, les dangers d'indiscrétions seraient aussi réduits. [...] Cette question nous paralyse."⁸⁴

A partire dall'autunno 1953, come si è visto, i rapporti fra la Svizzera e la Cina si deteriorarono fortemente. Rezzonico sospese quindi, intimidito dalle reazioni cinesi, gli interventi a favore degli stranieri senza protezione. A mo' di giustificazione scrive: "l'atmosphère générale de l'état de nos rapports avec la Chine n'est pas bonne. L'affaire de la Commission Neutre en Corée, celle de l'immeuble de la Légation de Chine à Muri,⁸⁵ celle de la liquidation des biens allemands en Suisse réclamés par le gouvernement chinois ont indisposé ce dernier à notre égard. [...] Toutes les questions en suspens sont à un point mort".⁸⁶ A Berna, dove si gode di una prospettiva più ampia e ci si lascia meno impressionare dalle reazioni cinesi, non si esita a sollecitare nei primi mesi del 1954 il ministro a Pechino ad intervenire a favore di religiosi irlandesi, malgrado che questi consideri il momento poco opportuno. D'altra parte l'ondata antireligiosa dell'inizio del 1954, come si è accennato a proposito dei religiosi elvetici, si salda con la partenza di un grande numero di stranieri, non solo missionari.

Ma l'annichilimento della presenza occidentale non comporta la fine dell'attività di Berna a favore di stranieri senza protezione diplomatica in Cina. Una nuova cerchia di stranieri sembra avere bisogno dei buoni uffici svizzeri. Si tratta di pescatori giapponesi catturati dalla marina cinese in

⁸⁴ Lettera di Rezzonico a Berna, 7.5.1953, AF E 2001 (E) 1980/83-392.

⁸⁵ Le autorità comunali di Muri rifiutarono il permesso di costruzione per un edificio supplementare sul terreno della Legazione cinese adducendo ragioni urbanistiche e di pianificazione del territorio. Il DPF da parte sua ritenne che dietro la decisione si celassero ragioni politiche, in particolare un forte sentimento anticomunista. Vedi AF E 2001 (E) 1976/17-371.

⁸⁶ Lettera di Rezzonico a Berna, 4.3.1954, AF E 2001 (E) 1970/217-300.

acque la cui sovranità è contestata, e di un certo numero di ex-prigionieri di guerra. Di fronte alla richiesta di Tokyo, il DPF si mostra però reticente, non volendo prendere posizione sulla disputa delle 12 miglia come limite delle acque territoriali. D'altra parte Berna, a livello politico, è cosciente che ha interesse ad aiutare i giapponesi. Si opta così per dei sondaggi esplorativi, che però si concludono sostanzialmente con uno scacco, in quanto i cinesi vogliono sfruttare l'incidente per entrare in dialogo diretto con Tokyo. Finalmente i contatti a livello semi-ufficiale avviati fra i due paesi, mentre Berna tergiversava, portano ad una soluzione del problema.

Vi è infine un caso che riceve non solo il plauso delle autorità cinesi ma vale anche alla Svizzera dei ringraziamenti ufficiali. In effetti l'Uruguay, apparentemente desideroso di annodare relazioni commerciali con il regime comunista cinese, ottiene che la Svizzera faciliti la presa di contatto tra l'inviato di Montevideo e le autorità di Pechino. Questo episodio, in sé poco significativo, può essere considerato come una prova che il rifiuto cinese di accettare la rappresentanza di interessi stranieri da parte di potenze protettrici ha come scopo quello di costringere questi paesi a riconoscere il governo di Pechino come il solo legittimo governo cinese. In effetti quando i "buoni uffici" aiutano ad annodare contatti con un nuovo stato (anche senza riconoscimento "de jure") sono ben accetti.

5. Conclusioni

Particolarmente interessante e degno di elogio è il rapido riconoscimento della Repubblica Popolare, che nel contesto della politica estera svizzera appare quantomeno come un atto coraggioso e lungimirante. In effetti ha in primo luogo giovato alla credibilità della neutralità elvetica. La Svizzera intratteneva così relazioni diplomatiche con tutti i principali attori sullo scenario internazionale, senza distinzioni ideologiche, benché economicamente ed ideologicamente essa facesse parte del blocco delle democrazie ad economia di mercato. Questa universalità delle relazioni diplomatiche permise inoltre alla Svizzera di mettere a disposizione delle parti in conflitto i suoi buoni uffici. In particolare va sottolineato che senza l'esistenza di relazioni diplomatiche fra i due paesi, la Svizzera non avrebbe mai potuto partecipare alle due missioni coreane, che - malgrado l'incapacità ad assolvere il mandato loro confidato - permisero di rivalutare il concetto di neutralità. In secondo luogo, nel quadro più ristretto delle relazioni

bilaterali, il disimpegno dalla Cina ne fu facilitato. Si può in effetti affermare come, con l'atto di riconoscimento, la Svizzera abbia percorso la via più efficace per salvaguardare al meglio, negli stretti limiti concessi dai cinesi, gli interessi dei propri cittadini: se il disimpegno fu doloroso e costellato da perdite finanziarie, non lo fu quanto quello di altri paesi che non avevano riconosciuto il governo di Pechino.

Sebbene i rappresentanti svizzeri avessero capito molto rapidamente che la Cina avrebbe giocato un ruolo internazionale principale e che aveva in sé la potenzialità di svilupparsi come terza forza, la Confederazione non fu in grado di sfruttare appieno queste possibilità. Da una parte non si poteva pronosticare quando l'asse Mosca-Pechino si sarebbe incrinato. D'altra parte, come si è visto, i rapporti fra la Svizzera e la Cina furono costantemente influenzati dall'atteggiamento americano. Si potrebbe affermare che i rapporti più che bilaterali sembrano trilaterali. In effetti a determinare la posizione elvetica sembrano concorrere non tanto le possibilità che offre la Cina o il comportamento del governo di Pechino o i bisogni di tutela della colonia elvetica a Shanghai, quanto l'atteggiamento di Washington. Globalmente si ha l'impressione che la diplomazia svizzera si ponga una sorta di autocensura, non sfruttando appieno il margine di manovra, di cui come paese neutrale avrebbe potuto disporre. Lo sviluppo delle relazioni, in particolare commerciali, con la Cina è quindi almeno parzialmente sacrificato di fronte a possibili, temute, ma non precisate, reazioni negative statunitensi.

D'altra parte non è possibile affermare con certezza che un uso più spregiudicato dello spazio di manovra a disposizione avrebbe potuto modificare sostanzialmente l'evoluzione dei rapporti bilaterali. In effetti, nel campo commerciale, almeno fino al 1956, quando sulla base delle esperienze del suo primo piano quinquennale la Cina decise di incrementare i propri scambi con l'occidente, un'attitudine più aperta da parte svizzera si sarebbe comunque scontrata con la complessità delle procedure cinesi, senza permettere quindi una sostanziale espansione delle correnti di scambio. Il fatto che l'industria svizzera non sembri prestare grande interesse ad un commercio difficile come quello cinese, può avvalorare questa ipotesi.

Per quanto riguarda invece l'influenza dell'attività svolta dalla missione svizzera in Corea sulle relazioni bilaterali, si deve constatare come questa ebbe un impatto negativo solo per un breve periodo di tempo, durante

l'operato della NNRC. Tuttavia il peggioramento delle condizioni di vita degli svizzeri in Cina e il blocco delle liquidazioni non sono tali da porre gli svizzeri in una posizione peggiore rispetto ad altri cittadini occidentali bloccati egualmente in Cina. Quello che nell'introduzione era stato chiamato "quadro multilaterale" non ha infatti un influsso paragonabile all'evoluzione interna della Cina popolare, che con il ritmo delle sue riforme influenza in modo decisamente maggiore le relazioni bilaterali.

Si può quindi affermare che l'esercizio dei buoni uffici, non solo in Corea ma anche a favore degli stranieri in Cina, non abbia danneggiato in modo duraturo i rapporti bilaterali.

Infine, al di fuori del quadro dei rapporti bilaterali, spicca nell'ambito del funzionamento dell'amministrazione federale, l'influenza che il Vorort aveva nel quadro della formulazione della politica estera elvetica. Anche se la "delegazione economica" si occupa, almeno nel caso cinese, di questioni in primo luogo economiche, l'influsso su tutti gli aspetti delle relazioni esterne non può essere sottovalutato. Come bene illustra l'esempio della Cina, le considerazioni economiche non possono essere, nel clima della guerra fredda, separate dalle ragioni politiche. Esse formano un insieme indissolubile, in cui la neutralità sembra faticare a trovare un equilibrio. Si ha quindi l'impressione, che adattando la politica estera alla linea preconizzata dal Vorort, le considerazioni politiche vengano sistematicamente sacrificate agli interessi dell'industria d'esportazione. Così, il margine di manovra di cui disponeva la Svizzera fu a Berna probabilmente sottovalutato.

Appendice - Scambi commerciali fra la Svizzera e la Cina

Anno	Export elvetici in Mio. fr.	Import elvetici in Mio. fr.	Saldo attivo in Mio. fr.
1949	56.4	17.1	39.3
1950	77.2	57.6	19.6
1951	111.6	55.9	55.7
1952	77.5	42.5	35.0
1953	113.6	69.2	44.4
1954	99.6	47.0	52.6
1955	101.9	67.8	34.1
1956	151.8	81.9	69.9

Fonte: Ufficio Federale di Statistica, *Annuario Statistico Svizzero*, Berna, 1957.

Zusammenfassung

Dieser Artikel erläutert, gestützt auf Dokumente des Bundesarchives, wie sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und China von 1950 bis 1956 entwickelten, das heisst von der Anerkennung der Volksrepublik durch die Schweiz bis zu den Konferenzen von Genf und Bandung, wo Chinas Rolle als regionale Grossmacht bestätigt wurde. Eine Analyse der bilateralen Beziehungen während der letzten Phase des Bürgerkrieges ist in einem Beitrag von Regula Stämpfli in *Studien und Quellen*, Nr. 13-14, erschienen.

Vorab werden die Umstände und Gründe dargelegt, welche die Schweizer Regierung veranlassten, die Volksrepublik am 17. Januar 1950, also wenige Monate nach deren Ausrufung, anzuerkennen. Bemerkenswert ist, dass die politische Entscheidung bereits wenige Tage nach der offiziellen Ausrufung getroffen worden war, die formelle Anerkennung jedoch aufgeschoben wurde. Die Schweiz wollte damit in einer vom Kalten Krieg geprägten Zeit international jegliches Aufsehen vermeiden. Die gewöhnlich eher zurückhaltende Eidgenossenschaft gehörte somit zu den ersten westlichen Staaten, die diesen Schritt der politischen Anerkennung vollzogen.

Angesichts der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bern und Peking wird insbesondere das Geschick der Schweizer Vertretung in China beleuchtet. Der anfängliche Enthusiasmus wurde nämlich schon bald zerschlagen. Der Koreakrieg, die Ausrichtung Chinas auf den sozialistischen Block und die schrittweise Verstaatlichung der Volkswirtschaft zwangen die Schweizer Kolonie, weltliche Vertreter, aber auch zahlreiche Missionare, China wieder zu verlassen. Die schweizerischen Unternehmen sahen sich, ebenso wie jene anderer westlicher Länder, gezwungen, ihre Niederlassungen unter grössten Schwierigkeiten zu liquidieren. Dabei erwiesen sich die diplomatischen Beziehungen mit der Volksrepublik als eindeutiger Vorteil für die Schweiz, wurden doch die Schweizer Bürger und Unternehmen im Vergleich zu anderen Ausländern bevorzugt behandelt.

Auch die Handelsbeziehungen waren nicht gerade rosig. Obwohl sich Bern in bezug auf das Handelsvolumen mit China zufrieden äusserte (in Wirklichkeit waren die Behörden gar nicht in der Lage, das Volumen einzuschätzen), war der direkte Handelsverkehr zwischen der Eidgenossenschaft und der Volksrepublik unbedeutend. Dafür gab es zahlreiche Gründe, so die

komplexen Vorschriften beim chinesischen Aussenhandel, den Koreakrieg und insbesondere die Beschränkungen beim Handel mit Ostblockstaaten, an die sich die Schweiz auf Druck der USA halten musste.

Erwähnenswert ist die Schlüsselrolle, welche die Schweizer Gesandtschaft mit ihren Guten Diensten spielte, indem sie zahlreichen Ausländern, die aufgrund des neuen Regimes in Schwierigkeiten geraten waren, einen gewissen Schutz bot.

Nach dem Waffenstillstand in Korea wurde die Schweiz eingeladen, in den beiden neutralen Kommissionen mitzuwirken, die im Abkommen zwischen den Kriegsparteien vorgesehen waren. Die Beziehungen zwischen China und der Schweiz wurden schlagartig ausgedehnt, da die bilateralen Beziehungen dadurch in einen multilateralen Rahmen gesetzt wurden, in dem sowohl China als auch die Schweiz aktiv waren. Diese neue Situation hatte zwangsläufig Auswirkungen auf die bilateralen Kontakte. Die Arbeit der beiden Kommissionen verschlechterte die Beziehungen zwischen den beiden Ländern beträchtlich, was negative Folgen sowohl auf die Unternehmen und die noch in China weilenden Schweizer Staatsangehörigen als auch auf die Bemühungen der eidgenössischen Diplomatie bei der Vermittlung von Guten Diensten hatte.

Die Verschlechterung war jedoch nur von kurzer Dauer. Nach der Genfer Konferenz von 1954 nahm die Regierung in Peking eine positivere Haltung ein, nicht zuletzt auch weil sie unbedingt vermeiden wollte, dass die Schweiz auf ihr Mandat in Korea verzichtete. Im Lichte dessen wurden schliesslich auch die Liquidationsverfahren der Schweizer Unternehmen in China abgeschlossen und ein Abkommen zum Schutz von Handelsmarken unterschrieben.

Die langwierigen und wiederholten Diskussionen in Bern über die Opportunität von Handelsgesprächen mit China zeigen, wie gross damals der Einfluss des Vororts auf die Aussenpolitik der Eidgenossenschaft war. Obwohl nämlich in Bern seit 1951 die Bereitschaft zur Aufnahme von Handelsgesprächen vorhanden war und obwohl auch die chinesischen Behörden ihr Interesse geäussert hatten, beschlossen die Bundesbehörden immer wieder, die Aufnahme von Verhandlungen zu verschieben. Der Widerstand des Vororts und die Angst vor möglichen Vergeltungsmassnahmen Amerikas waren

die Gründe, weshalb Bern mit einer Art Selbstzensur den eigenen Handlungsspielraum einengte.

Résumé

Cet article se propose de présenter, sur la base de documents des Archives fédérales, l'évolution des rapports entre la Suisse et la Chine entre 1950 et 1956, soit depuis la reconnaissance de la République populaire jusqu'aux conférences de Genève et de Bandung qui reconnurent au colosse asiatique sa puissance régionale. Pour l'analyse des rapports bilatéraux durant la phase finale de la guerre civile, on se référera à l'article de Regula Stämpfli paru dans le numéro 13-14 d'*Etudes et Sources*.

On présentera dans un premier temps les circonstances et les raisons qui ont poussé le gouvernement suisse à reconnaître la République populaire le 17 janvier 1950, quelques mois seulement après sa proclamation. On rappellera que la décision politique ne suivit que de quelques jours la proclamation officielle alors que l'acte formel fut reporté pour permettre à la Suisse de garder un profil bas sur la scène internationale alors dominée par la guerre froide. La Confédération plutôt prudente habituellement fut donc l'un des premiers pays occidentaux à accomplir ce pas.

L'instauration des rapports diplomatiques entre Berne et Pékin illustre particulièrement bien l'histoire de la présence suisse en Chine. En effet, les espoirs du début furent vite déçus. La guerre de Corée, la réorientation de la Chine vers le bloc socialiste, l'étatisation progressive de l'économie obligèrent la colonie suisse composée non seulement de laïcs, mais aussi de nombreux missionnaires, à quitter la Chine. Les entreprises suisses, à l'instar des entreprises des autres pays occidentaux, furent contraintes de liquider leurs positions au milieu de grandes difficultés. Durant cette phase, l'existence de relations diplomatiques avec la République populaire représenta un avantage certain pour la Suisse qui vit ses ressortissants et ses entreprises bénéficier d'un traitement relativement privilégié par rapport aux autres étrangers.

Le secteur commercial connut également de grandes difficultés. Bien que Berne se déclara satisfaite du niveau de trafic avec la Chine (en réalité les autorités n'étaient pas en mesure d'évaluer ce niveau), le trafic direct de marchandises entre la Confédération et la République populaire atteignit son seuil le plus bas. Les causes sont nombreuses, mais on invoquera la complexité des normes du commerce extérieur chinois, la guerre en Corée et surtout les limitations imposées au commerce avec les pays du bloc socialiste, des limitations que la Suisse devait accepter suite aux pressions exercées par les Etats-Unis.

On relèvera le rôle clé que la Suisse a joué comme intermédiaire, garantissant une protection à de nombreux étrangers en proie à de graves difficultés dues au nouveau régime.

Avec l'armistice coréenne, la Suisse fut invitée à participer aux deux commissions neutres prévues par l'accord conclu entre les belligérants. Cette participation représente un saut qualitatif dans les relations sino-suisse, les relations bilatérales étant désormais insérées dans un contexte multilatéral dans lequel la Chine comme la Suisse jouent un rôle actif. Cette nouvelle situation devait nécessairement avoir des répercussions sur les rapports bilatéraux. En effet, l'activité des commissions provoqua une détérioration des relations entre les deux pays, avec des conséquences négatives pour les entreprises et les derniers suisses encore présents en Chine, ainsi que pour les efforts déployés par les diplomates suisses dans leurs travaux de médiation.

La détérioration fut néanmoins de courte durée. Après la conférence de Genève de 1954, le gouvernement de Pékin prit une attitude bien plus positive, pour éviter notamment que la Suisse renonce à son mandat en Corée. On assiste alors à la conclusion des procédures de liquidation des entreprises suisses en Chine ainsi que d'un accord pour la protection des marques de fabrique.

Dans le domaine des relations commerciales, les longues discussions tenues de manière récurrente à Berne sur l'opportunité d'une négociation commerciale avec la Chine mettent en relief le poids exercé par le Vorort sur la politique extérieure de la Confédération. En effet, bien que le besoin de négociations commerciales se soit fait sentir à Berne dès 1951 et malgré l'intérêt manifeste des autorités chinoises, les autorités fédérales ne cessent

de reporter l'ouverture des négociations. L'opposition du Vorort et la peur d'éventuelles représailles américaines poussent Berne à limiter son propre champ de manoeuvres en pratiquant une forme d'autocensure.

I rapporti fra la Svizzera e la Repubblica Popolare Cinese 1950-1956

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	21
Volume	
Volume	
Autor	Coduri, Michele
Auteur	
Autore	
Seite	145-194
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 188

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.