

EDOUARD BRUNNER
OU LA DIPLOMATIE DU POSSIBLE

ACTES DU COLLOQUE EN SON SOUVENIR
GENÈVE, 24 JUIN 2008

Herausgeber der Reihe:

Andreas Wenger und Victor Mauer
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Die «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik» und zahlreiche weitere Publikationen des Center for Security Studies (CSS) sind auch online im Volltext verfügbar: www.css.ethz.ch/publications.

Herausgeber der Reihe:
Andreas Wenger und Victor Mauer
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

© 2010 Center for Security Studies (CSS)
ETH Zürich
Haldeneggsteig 4, IFW
8092 Zürich / Schweiz
css@sipo.gess.ethz.ch

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe oder elektronische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies (CSS).

Die in den «Zürcher Beiträgen zur Sicherheitspolitik» wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autoren dar.

Layout: Marion Ronca

ISBN 3-905696-30-4
ISSN 1662-3711

EDOUARD BRUNNER
OU LA DIPLOMATIE DU POSSIBLE

Actes du colloque en son souvenir
Genève, 24 juin 2008

Herausgeber der Reihe:

Andreas Wenger und Victor Mauer
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Table des matières/Table of Contents

Remerciements	7
Foreword	9
Abréviations/Acronyms	17
Edouard Brunner (1932–2007)	19
Introduction au colloque sur Edouard Brunner <i>Franz Blankart</i>	21
Hommage à Edouard Brunner <i>Claude de Kémoularia</i>	25
 Chapitre I. Edouard Brunner et la Sécurité en Europe	
Edouard Brunner and Security in Europe <i>Franz Ceska</i>	29
Edouard Brunner's Contributions to the Preparatory Talks Leading to the CSCE (Helsinki-Dipoli, 1972/73) <i>Jaakko Iloniemi</i>	33
Edouard Brunner et le rôle du négociateur à la CSCE <i>Jacques Andréani</i>	37
Edouard Brunner's Contribution to the Overcoming of the Partition of Europe: the CSCE Experience <i>Adam Daniel Rotfeld</i>	43
Edouard Brunner, la Communauté Européenne et la dimension méditerranéenne de la CSCE <i>Luigi Vittorio Ferraris</i>	49

Edouard Brunner at the Follow-up Meetings of the CSCE
(Belgrade 1977/78, Montreux 1978, Madrid 1980–1983) 59
Spencer Oliver

Edouard Brunner and the CSCE: Inspiration for a Creative Swiss
Foreign Policy in a Changing Europe (1982–1990) 65
Marianne von Grünigen

Chapitre II. Edouard Brunner et les Nations Unies

Démocratie et politique étrangère : l'échec du premier projet
d'adhésion de la Suisse à l'ONU (1986) 73
Francesca Pometta

Edouard Brunner et l'adhésion de la Suisse aux Institutions
de Bretton Woods (1992) 81
Daniel Kaeser

Edouard Brunner's Mandate in Georgia (1993–1997) 85
Heidi Tagliavini

La brouille entre la Suisse et ses diplomates 93
Roger de Weck

Chapitre III. Edouard Brunner et la conduite de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse

Introduction 101
Pierre Keller

Edouard Brunner comme Secrétaire d'État (1984–1989) 107
Franz Blankart

Le rôle d'Edouard Brunner dans la crise des otages américains
en Iran (novembre 1979 – janvier 1981) 109
Franz E. Muheim

Le rôle d'Edouard Brunner dans la crise des otages américains
en Iran (1979–1981) 115
Erik Lang

Le blocage des fonds Marcos en Suisse (1986) <i>Cornelio Sommaruga</i>	121
Edouard Brunner et l’Afrique du Sud (1986–1989) <i>Jean-Olivier Quinche</i>	125
Chapitre IV. Les activités civiques d’Edouard Brunner	
La Commission d’étude pour les questions stratégiques (« Commission Brunner ») (1996–1998) <i>Philippe Lévy</i>	133
Edouard Brunner and the Swiss Foundation for World Affairs (2001–2005) <i>Katharina Vögeli</i>	141
Edouard Brunner and the Creation of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) <i>Theodor Winkler</i>	147
Synthèse des débats : profil d’Edouard Brunner <i>François Nordmann</i>	153
Discours lors du dîner de clôture	
Edouard Brunner et l’actuelle politique étrangère suisse <i>Michael Ambühl</i>	157
Edouard Brunner’s Contribution to Multilateral Diplomacy <i>Vladimir Petrowsky</i>	161
Textes hors colloque	
Edouard Brunner et la mutation du Département : souvenirs d’un ancien. <i>François Pictet</i>	169
Der «dritte Korb» von Helsinki <i>Andreas Oplatka</i>	175
Edouard Brunner und die schweizerische Sicherheitspolitik <i>Christian Catrina</i>	183

Remerciements

Franz Blankart, Président du Forum Suisse de Politique Internationale

Je voudrais d'abord rendre hommage à l'engagement des organisateurs du colloque, M. Alain Nicollier, coordinateur du Forum Suisse de Politique Internationale, M. Hans-Jörg Renk, commissaire du Colloque ainsi que M. Raymond Lorétan. Nous tenons à leur exprimer toute notre gratitude.

Ce colloque a été organisé parce que Edouard Brunner, comme haut commis de l'État, avait peu rédigé et que les futurs historiens risquaient donc de ne pas trouver d'accès objectif à son œuvre. Nous avons donc invité un certain nombre de ceux qui l'ont connu et ont travaillé avec lui et je voudrais les remercier de leur présence et de leur contribution.

Ce colloque n'aurait pas été possible sans la générosité de nos sponsors que nous remercions chaleureusement : le quotidien économique suisse AGEFI, le bureau fiduciaire E. Kiss-Borlase SA, Genève ; la maison de vins Charles Bonvin Fils, à Sion ; le groupe de cliniques privées Genolier Swiss Medical Network (GSMN) ; la Merrill Lynch Bank SA (Suisse), Genève ; Nestlé Suisse ainsi que quatre membres du Forum Suisse, dont nous respectons l'anonymat.

Cette publication est éditée par le Forum Suisse de Politique Internationale. Je tiens à remercier tous ceux qui n'ont ménagé ni leur temps ni leurs efforts pour assurer la publication des actes du colloque et, en particulier, les membres du comité de lecture : M. Hans-Jörg Renk qui a assuré la compilation et la transcription des textes et auquel nous devons la préface, Mme Marie-Christine Streuli qui a coordonné avec dévouement et énergie la publication et la relecture et Mme Thérèse Gastaut qui a participé activement aux travaux du comité.

Je tiens également à remercier M. Andreas Wenger, Professeur de politique de sécurité internationale et suisse et directeur du Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich, qui nous a offert le lay-out et a assuré l'impression et la diffusion de la publication.

Finalement, ce livre n'aurait pas vu le jour sans le soutien et la contribution financière du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) auxquels nous adressons également nos remerciements.

Avertissement

Les résumés ou abstracts et les CV au début de chaque intervention ont été rédigés, en anglais par souci d'unité, par les membres du comité de lecture et n'engagent donc pas les intervenants. Les textes sont publiés dans leur langue originale : français, anglais et allemand.

Foreword

Hans-Jörg Renk, collaborator of Edouard Brunner in the Swiss delegations to the CSCE, 1972–1981

Franz Blankart, former Secretary of State for Economic Affairs and President of the Swiss Forum for International Affairs – an institution founded by Edouard Brunner and headed by him until his death – opened the symposium by giving a special welcome, among the some hundred participants, to Miriam Brunner, the widow of Edouard, and to their children, who were also present. In a short overview of Edouard Brunner’s career, he pointed out the many qualities that made him one of the most brilliant Swiss diplomats of his time. He was visionary and practical at the same time and gave Swiss foreign policy a political dimension while being fully conscious of the interests and the limits of his home country.

Before the two dozen speakers took the floor to highlight the various stages of Edouard Brunner’s career, *Claude de Kémoullaria*, former Ambassador of France to the United Nations in New York and founder and current President of the “Club de Monaco”, honoured the memory of his friend of forty years by stressing Edouard Brunner’s many contributions to the activities of this club, which groups some sixty top politicians and diplomats in an effort to solve the problems of the Middle East and the Mediterranean.

The first chapter of the symposium was dedicated to the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), where Edouard Brunner made his widely noticed entry on the international scene in late 1972 in Helsinki, and which was to remain his main field of activity for more than a decade. The lasting impact he left on this Conference was best witnessed by the presence of some of his former colleagues, Heads of CSCE delegations from many countries, who had come all the way to Geneva to share their memories of Edouard Brunner with the audience. Their testimonies give interesting insights into the various phases of the

CSCE, but above all into the personality of Edouard Brunner and into his negotiating tactics.

Franz Ceska (Austria) points out how his Swiss colleague saw at an early stage the special role the Neutral and Non-Aligned countries (N+N) could play in this East-West dialogue and how important it was for them to arrange a Follow-up Meeting to the CSCE in order to preserve the possibility to influence the future of Europe. *Jaakko Iloniemi (Finland)* explains his country's special position during the multilateral preparatory talks on the CSCE in Helsinki in 1972/73 and recounts how Edouard Brunner became a key player of the negotiations already at that early stage by proposing unconventional ideas. *Jacques Andréani (France)* highlights Edouard Brunner's equally unconventional negotiating style as an "homme de couloir" who, through his many contacts to all sides, was better informed than most other delegates and capable of transforming his information into action. *Adam Daniel Rotfeld (Poland)* points out that Edouard Brunner, also thanks to his experience in Warsaw in the late 1960s, sensed the need for change in Eastern and Central Europe earlier than most other diplomats and recognized from the outset the potential of the CSCE to contribute to these changes. *Luigi Vittorio Ferraris (Italy)* describes how Edouard Brunner, maybe due to his Greek background, was among the first delegates to stress the close link between security in Europe and security in the Mediterranean and thus became one of the architects of the relevant chapter of the Final Act of Helsinki. *Spencer Oliver (USA)* gives a very personal account of Edouard Brunner's activities during the Follow-up Meetings in Belgrade and Madrid and of his efforts to save the latter meeting from failure in spite of the deteriorating East-West situation of the early 1980s. *Marianne von Grünigen* adds a Swiss view to the international testimonies about Edouard Brunner's role at the CSCE by showing how this conference and his personality transformed Swiss foreign policy by using the possibilities provided by neutrality in a more dynamic way.

This last contribution on the CSCE made the link to the more Swiss-centred further chapters of the symposium.

When Edouard Brunner returned to Berne after the end of the Madrid meeting in 1983 to eventually become Secretary of State, his

priority shifted from the CSCE to the UN, which is therefore at the heart of the second chapter. The main reason for this change of emphasis was the Swiss Government's decision in the early 1980s finally to join the UN, almost 40 years after its creation. However, according to the Swiss Constitution, this move had to be approved by the voters in a nationwide referendum. *Francesca Pometta*, who was instrumental in preparing the relevant bill, describes Edouard Brunner's role in the decisive period leading up to the 1986 vote in which the Swiss rejected UN membership by a majority of more than 75%. Six years after that defeat, when Edouard Brunner was Swiss Ambassador in Washington, he had the unexpected opportunity to help pave Switzerland's way into two UN organizations, the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), the so-called Bretton Woods Institutions. *Daniel Kaeser*, who led the relevant negotiations, shows how Edouard Brunner used his excellent contacts in the US capital to convince the Americans – including by global political arguments – to grant Switzerland a seat in the executive bodies of these institutions.

While these negotiations went on in Washington in the summer of 1992, a civil war broke out in Georgia, which had become independent after the dissolution of the Soviet Union, but whose own integrity was threatened by the move for independence of its province of Abkhazia. At the request of Georgia, the UN decided to send a special representative of their Secretary-General to the area in order to settle the conflict by negotiations between the two parties. The choice fell on Edouard Brunner, who had already been in charge of a similar UN mandate in the Middle East, which he had obtained in 1991 in spite of Switzerland's continuing absence from the organisation, not least thanks to his good personal contacts to UN Secretary-General Javier Perez de Cuellar, which continued under his successor Boutros Boutros Ghali. *Heidi Tagliavini*, one of Edouard Brunner's successors as UN Special Representative to Georgia, describes his successful efforts, which led to a stabilization of the situation, which lasted until the new outbreak of hostilities in August 2008, only a few weeks after the symposium.

Leading over to the third chapter dealing with the way Edouard Brunner shaped Swiss foreign policy during the 1980s, first as Political Director

and later as Secretary of State, *Roger de Weck* explains from an editor's point of view the historic reasons why the Swiss mistrust their diplomats more than any other nation in the world and, taking Edouard Brunner as an example to follow, calls for a more active Swiss foreign policy. *Pierre Keller*, who had joined the Swiss Foreign Service at the same moment as Edouard Brunner, recalls how his life-long friend continued his engagement on behalf of his home country even after retirement by helping to restore the relationship with the US after the crisis over Jewish accounts by creating the Swiss Foundation for World Affairs in Washington. *Franz Blankart*, Edouard Brunner's former counterpart as Secretary of State in the Department of Economic Affairs, underlines that the excellent working relationship between the two colleagues was also based on their common belief that economic means must not be used to reach political objectives, and vice-versa.

One of the most difficult problems Edouard Brunner had to deal with during his more than ten years in the top positions of the Department of Foreign Affairs in Berne was the hostage crisis at the US Embassy in Teheran (1979–1981), in which Switzerland played a central role, representing US interests in Iran after diplomatic relations between the two countries had broken off. Two eyewitnesses of the crisis in the respective capitals give a detailed account of how they experienced this hectic period: *Franz E. Muheim*, at the time first collaborator of the Swiss Ambassador in Washington, who was in charge of transmitting the messages to and from the State Department via Berne to Teheran, and *Eric Lang*, the Swiss Ambassador to Iran during the whole crisis, who sent messages from and to the Iranian leadership through the same channel. They both underline how Edouard Brunner interpreted his role in this context as going beyond that of a mere “go-between” and explain the reasons why the crisis was finally solved without Switzerland.

Edouard Brunner was more successful in solving another crisis a few years later. He was already Secretary of State when he organised the blocking of the Swiss bank accounts of Ferdinand Marcos, the President of the Philippines, who was about to be overthrown. *Cornelio Sommaruga*, then Secretary of State for Economic Affairs, recalls how he and Edouard Brunner managed to obtain the necessary decision from the

Swiss Government in the record time of only five minutes during an official state visit in Berne.

During Edouard Brunner's mandate as Secretary of State, the political situation in South Africa constantly deteriorated. He sensed already in the mid-1980s that the end of the Apartheid regime was near, just as he saw in parallel the coming changes in Eastern Europe. He felt that Switzerland could, as it had done in the latter case through the CSCE, contribute to promote peaceful change in South Africa as well, not through economic sanctions, but by positive actions, including a dialogue between the various communities of the country. *Jean-Olivier Quinche*, at the time Swiss Ambassador to South Africa, describes how this idea was put into action after the Swiss Government's approval, and why an effort to bring about direct negotiations between the South African Government and the African National Congress (ANC) in 1988 failed at the very last moment.

The last chapter is dedicated to Edouard Brunner's numerous activities after his retirement in 1997. Even before that date, while he was still Swiss Ambassador to France, he was called on by the Swiss Minister for Defence, Adolf Ogi, to chair a study commission of some 40 members to look into the country's defence strategy after the end of the Cold War. *Philippe Lévy*, the former Ambassador for trade agreements and member of that study group, which soon became known as the "Brunner Commission", gives a detailed account of its work, which led to the conclusion in 1998 that Switzerland could no longer rely exclusively on its own defence efforts, but that it should cooperate with its neighbours also in matters of security, without giving up its neutrality.

Katharina Vögeli, former Director of the Swiss Foundation for World Affairs in Washington, describes the various activities of this institution created and inspired by Edouard Brunner and gives a very personal testimony of his personality and of his influence on the political and academic community of the US capital.

Between 1995 and 2000, three security-related institutes were created in Geneva by the Swiss Government: the Geneva Centre for Security Policy (GCSP), established in 1995 as part of Switzerland's contribution to the Partnership for Peace (PfP), the Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD), and the Geneva Centre for the

Democratic Control of Armed Forces (DCAF), in which Edouard Brunner was particularly active and which he also presided over until his death. *Theodor Winkler*, the Director of DCAF since its start in 2000, points out that Edouard Brunner already supported the idea of an “International Training Course in Security Policy” – which would then become the Geneva Centre for Security Policy – when it first came up during his mandate as Secretary of State in the mid-1980s. He gives also a concrete example of DCAF’s activity after the end of the Milosevic regime in Serbia.

In summing up the findings of the symposium, *François Nordmann*, former Swiss Ambassador to France, states that Edouard Brunner was a realist who liked to take well-calculated risks. He also had an acute talent for communication with the media, which was rare for a Swiss diplomat of his time. In short, Edouard Brunner’s period in office might be called “the golden age of Swiss diplomacy”.

Each of the chapters of the symposium was followed by a short debate among the panellists, which also included questions and comments from the floor. The debate on the CSCE was introduced and animated by *Thomas Fischer*, a young Swiss researcher at the Austrian Institute for International Affairs and author of several publications on this subject. The transcripts of these debates are not reproduced in the present publication. The speeches are published in their respective original languages.

The symposium ended with a solemn dinner during which two eminent personalities took the floor to honour in their turn the memory of Edouard Brunner: *Michael Ambühl*, one of his successors as Secretary of State for foreign affairs of Switzerland, stated that the impact Edouard Brunner left on Swiss foreign policy is still felt today. Thanks to him, the policy of neutrality evolved from a dogmatic and defensive attitude to a more pragmatic and active one. *Vladimir Petrovsky*, former Director of the United Nations Office in Geneva and, in the early days of the CSCE, Secretary-General of the Soviet delegation, underlines the continuity of Edouard Brunner’s contribution to multilateral diplomacy from the CSCE to the UN and recalls that he was a strong supporter of Swiss UN membership and an active promoter of Geneva as a centre for international negotiations.

This publication ends with three written contributions by personalities who could not participate at the symposium, but who nevertheless wished to express their memories of Edouard Brunner: *François Pictet*, former Swiss Ambassador to the United Kingdom, who had joined the diplomatic service a year before him, recalls the atmosphere in the Department of Foreign Affairs in the late 1950s and early 1960s, when Swiss foreign policy was still characterized by a very strict interpretation of neutrality, even though first signs of opening were already becoming visible. *Andreas Oplatka*, who witnessed the preparatory meeting of the CSCE in Helsinki of 1972/73 as a correspondent of the “*Neue Zürcher Zeitung*”, confirms that already at that early stage, Edouard Brunner saw the potential of the future CSCE and its “third basket” for bringing about change in Europe. Finally, *Christian Catrina*, at the time Secretary of the “Brunner Commission”, relates his impression of the work of that body and states that the conclusions of its final report of 1998 are still valid more than ten years later.

Even if the Geneva symposium gave a broad picture of Edouard Brunner’s career, there were inevitably some missing links, as it was impossible to gather in one single afternoon in the same place all the personalities who could have completed that picture. The gaps concern notably Edouard Brunner’s mediation efforts in 1984 between the United Kingdom and Argentina following the Falklands/Malvinas war, his role at the Reagan-Gorbachev summit in Geneva in 1985, and his UN mandate in the Middle East from 1991 to 1993. The absence of these three items is, however, largely compensated for by the fact that Edouard Brunner treats them extensively in his memoirs, published in 2001 under the title “*Lambris dorés et coulisses*”.¹

1 Edouard Brunner, *Lambris dorés et coulisses : souvenirs d’un diplomate*, Georg Editeur, Genève 2001.

Abréviations/Acronyms

ANC	African National Congress
CBM	Confidence-Building Measures
CIS	Commonwealth of Independent States
CSCE	Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe Conference on Security and Co-operation in Europe
CTBT	Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty
CWC	Chemical Weapons Convention
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports (Swiss Ministry of Defence)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères (Swiss Ministry of Foreign Affairs)
DMF	Département militaire fédéral (ancien nom du DDPS)
DPF	Département politique fédéral (nom du DFAE avant 1979)
EFTA	European Free Trade Association
FSPI	Forum Suisse de Politique Internationale Swiss Forum for International Affairs
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
ICRC	International Committee of the Red Cross and the Red Crescent
IMF	International Monetary Fund
N+N	Neutrals and Non-Aligned (CSCE)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe Organisation for Security and Co-operation in Europe
UDC	Union Démocratique du Centre (parti politique suisse)
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VBS	Swiss Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport see/voir DDPS

Edouard Brunner (1932–2007)

Edouard Brunner est né le 27 février 1932 à Istanbul : son père y était en poste comme diplomate suisse et sa mère était originaire de la communauté grecque de cette ville. Edouard passe une jeunesse typique d'enfant de diplomate, suivant ses parents dans leurs différents postes, tous en Méditerranée orientale. C'est au Caire qu'il passe les années de la deuxième guerre mondiale. Enfin, en 1947, à l'âge de 15 ans, il entre au collège de Lausanne et découvre la Suisse qu'il ne connaissait que de ses vacances.

Après des études de droit à l'Université de Genève, il entre en 1956 au Département politique fédéral (DPF) qui est aujourd'hui le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Après des stages diplomatiques à Berne et à Lisbonne, il occupe différents postes à Bogota, puis à Washington, Berne, Varsovie et La Haye. Il rencontre sa future épouse Miriam, d'origine finlandaise. Le couple aura deux filles et un garçon.

En 1971 il est transféré à Berne dans l'équipe du DPF qui prépare la future Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE). Il devient suppléant du Chef de la délégation suisse à la phase préparatoire de la CSCE à Helsinki-Dipoli (1972/73), puis à sa deuxième phase, à Genève, de 1973 à 1975, qui prépare l'Acte Final de Helsinki.

En 1975 il est envoyé comme ministre à la mission de la Suisse auprès de l'ONU à New York, mais revient à la CSCE en 1977 comme suppléant du Chef de la délégation suisse à la Réunion de suivi de la CSCE à Belgrade (1977–1978). Il prend ensuite tour à tour la direction des trois Divisions politiques du DFAE et de 1980 à 1983, il est en même temps directeur de la Division I (Europe et Amérique du Nord) et chef de la délégation suisse à la Réunion de suivi de la CSCE à Madrid.

En 1984, il est nommé Secrétaire d'État puis en 1989 Ambassadeur de Suisse à Washington et en 1993 à Paris jusqu'à sa retraite en 1997.

Pendant ces deux postes bilatéraux, Edouard Brunner s'est vu confier différents mandats de l'ONU en tant que Représentant spécial du

Secrétaire Général au Moyen-Orient en 1991–1993, puis comme envoyé spécial du Secrétaire Général pour la Géorgie de 1993 à 1997.

Après sa retraite, il est nommé par le Chef du Département militaire (DMF) – aujourd’hui Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) – Chef de la Commission d’étude pour les Questions Stratégiques (Rapport Brunner) (1996–98), puis de la Commission pour la Réforme des Services de Renseignements Stratégiques (1999–2000). De 2000 à 2007, il préside le conseil de fondation du Centre Genevois pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF). En 1997, il est l’un des fondateurs du Forum Suisse de Politique Internationale (FSPI) à Genève.

Outre ses activités civiques en Suisse, Edouard Brunner se préoccupe également de l’image de la Suisse aux États-Unis, qui avait souffert pendant la crise des fonds en déshérence (1996–1998) et crée à cet effet en 2000 la Swiss Foundation for World Affairs à Washington, qui fonctionnera jusqu’en 2005.

Edouard Brunner est décédé près de Nyon le 24 juin 2007.



Edouard Brunner, Belgrad 1977, Foto: Tanjug

Introduction au colloque sur Edouard Brunner

Franz Blankart, Président du Forum Suisse de Politique Internationale

Franz Blankart joined the Swiss diplomatic service in 1965. In 1972 he became Head of the Integration Office, Chief negotiator of the Insurance Agreement between Switzerland and the EC. From 1986 until retirement in 1998 he was State Secretary for External Economic Affairs, and as such also Swiss Chief Negotiator of the Uruguay Round in GATT (1986–1993) and of the European Economic Area (EEA) Agreement with the EU (1989–1992). 1974–2002 he was Professor at the Graduate Institute of International Studies in Geneva.

Chère Miriam Brunner,
Chers Collègues et Amis,

Une année après le décès d'Edouard Brunner, ses collègues se retrouvent à Genève lors d'un colloque amical pour rappeler quelques aspects de ce grand diplomate suisse.

Je salue cordialement Mme Miriam Brunner. Sachez Miriam que nous apprécions particulièrement votre présence en ce jour lourd de souvenirs.

Edouard Brunner, fils d'un patricien Bernois qui était Ministre au Caire, et d'une mère provenant d'une famille de diplomates grecs, était en même temps suisse et levantin. Il connaissait exactement les intérêts et les limites de son pays d'origine dont il était le serviteur efficace et loyal. Mais il disposait aussi d'une sensibilité créative qui lui permettait d'être un homo ludens et un prophète, deux caractéristiques peu habituelles en Suisse.

Son art, son instrument et sa fascination furent ses dialogues avec des personnes intelligentes. Ses entretiens lui servaient à apprendre de nouveaux faits, à tester ses connaissances et à présenter ses intentions de manière convaincante. Sa personnalité était conditionnée par la curiosité

et la détermination. Puisqu'il était homme de parole, non pas d'écriture, le but de notre colloque est de capter aujourd'hui et de publier demain les souvenirs de ceux et celles qui ont travaillé avec lui.

Né en 1932 à Istanbul, licencié en droit de l'Université de Genève, Edouard Brunner est entré dans la carrière en 1956. Il a travaillé notamment à nos missions à Lisbonne, Bogota, à Washington et à Varsovie, mais surtout à la centrale à Berne. Son œuvre principale fut la CSCE qu'il a conditionnée avec autorité et ténacité. C'est la première fois dans son histoire que la Suisse a négocié des accords *politiques*. Son chef, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, a reconnu la dimension visionnaire et opérationnelle d'Edouard et lui a laissé libre cours. Contrairement à d'autres dans sa fonction, Brunner ne voulait point s'adonner à la politique économique extérieure ; non, il a clairement joué la carte politique de la Suisse sur le parquet international. Ce faisant, il a essentiellement promu la coopération Est-Ouest.

A part cela il a réactivé la neutralité, a formulé la politique à l'égard de l'Afrique du Sud, l'Iran et le Chili et s'est engagé dans différentes affaires d'enlèvement et d'échange de prisonniers. Il était clairement – et à raison ! – opposé à des sanctions économiques qu'il considérait comme inefficaces. Les problèmes politiques ne peuvent – comme il répétait à le dire – être résolus par des contraintes économiques, mais doivent être réglés par des moyens politiques, en démontrant aux acteurs leur intérêt à une voie de sortie politique. C'est ainsi qu'il a presque réussi à libérer Mandela si l'opération n'avait pas fait l'objet d'une indiscretion d'un politicien suisse.

Après la démission du Conseiller fédéral Aubert, le Secrétaire d'État Edouard Brunner, considéré comme trop brillant à la Centrale, a été transféré comme Ambassadeur à Washington, ensuite à Paris. Pendant ces deux affectations – et sans les abandonner – il a été chargé par le Secrétaire général de l'ONU comme représentant spécial de ce dernier au Proche Orient, puis en Géorgie.

Après sa retraite il présida la Commission d'études stratégiques du DDPS, le Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées, la Swiss Foundation for World Affairs à Washington ainsi que

notre Forum suisse de Politique Internationale, qu'il avait fondé avec quelques amis.

Edouard Brunner alliait l'élégante liberté du comportement à la brillance de l'esprit. Il était cosmopolite, mais avec passeport suisse. C'est ainsi qu'il a pu relier son tempérament levantin à son patriotisme et sa loyauté sans faille.

C'est par cette introduction que j'ouvre notre colloque en vous souhaitant la plus cordiale bienvenue et en vous présentant mes sincères remerciements pour votre présence et vos contributions.

Hommage à Edouard Brunner

Claude de Kémoularia

Claude de Kémoularia's career has been in the fields of banking and diplomacy. He served as permanent representative and Ambassador of France to the United Nations, and in the 1980s, he founded the Think Tank "Club de Monaco". He has been awarded the title of "Ambassadeur de France".

Comme je l'ai dit à Miriam et à d'autres ici, je ne voulais pas laisser passer cet hommage à Edouard Brunner, ami très proche depuis de très nombreuses années, vu notre âge, et que j'avais connu alors que j'étais au cabinet du Secrétaire Général des Nations Unies, puis ensuite comme représentant de la France au Conseil de Sécurité. Nous nous sommes suivis ou précédés dans la vie plusieurs fois et avons participé à de nombreux débats sur le Moyen Orient.

A cet égard, Monsieur le Président, je vous ai entendu parler du caractère « levantin » de notre ami. En tant que Français, cette expression m'a un peu choqué. Dans la langue française, ce n'est pas le terme le meilleur pour exprimer son admiration vis-à-vis d'un homme exceptionnel. Je le dis avec le plus de modestie et surtout de gentillesse possible : la Grèce, ce n'est pas véritablement le Levant. Dans notre langue, le Levant a sa complicité et sa complexité, mais quand on dit de quelqu'un qu'il est levantin, cela veut dire qu'il est habile, mais cela ne veut pas dire qu'il est clair et net ; or Edouard fut un diplomate exceptionnel en qui on avait confiance et qui ne jouait pas avec les mots.

Nous nous sommes suivis dans la vie pendant quarante ans. J'ai fait sa connaissance il y a bien longtemps alors que nous étions assis l'un à côté de l'autre dans un avion qui nous ramenait en Europe de New York et d'une session des Nations Unies, et je dois dire que je fus immédiatement séduit par la finesse de son esprit et de son intelligence. Et de ces années qui me reviennent en tête, cela explique pourquoi lorsque j'ai fondé le Club de

Monaco, je lui ai tout de suite demandé d'être parmi les premiers à faire partie de ce Club qui s'occupe du Moyen-Orient et de la Méditerranée et qui regroupe une soixantaine d'anciens Chefs d'État, de Ministres des Affaires Etrangères, d'Ambassadeurs et de diplomates.

Dès le début, Edouard Brunner a apporté à ce club de réflexion, par sa présence, son expérience, la finesse de sa pensée, sa qualité essentielle de savoir convaincre, un esprit extrêmement apprécié de tous et pour moi tout autant que pour M.M. Boutros Ghali et Perez de Cuellar, deux anciens Secrétaires Généraux des Nations Unies qui sont membres de ce Comité. Je peux dire que l'Ambassadeur Edouard Brunner nous a tout de suite apporté tellement d'éléments positifs pour la bonne marche de ce Club que je voulais exprimer notre peine au nom de tous les membres de ce Club et dire non seulement à Miriam, mais aussi à tous les diplomates de ce pays la peine que cela nous a fait d'apprendre son départ. C'était le but de ma venue, et je vous remercie de m'avoir donné l'occasion d'exprimer la peine que nous ressentons tous.

CHAPITRE I

EDOUARD BRUNNER ET LA SÉCURITÉ EN EUROPE

Edouard Brunner and Security in Europe

Franz Ceska

Franz Ceska was Head of the Department for Security Policy and Disarmament at the Foreign Ministry in Vienna in 1975, then Head of the Austrian delegations to the Follow-up Meetings of the CSCE in Belgrade (1977/78) and Madrid (1980/83). In 1982, he was Ambassador to Belgium, then in 1988 Head of the Austrian Mission to the UN, GATT, and EFTA in Geneva, and he served as Ambassador to France from 1997 until retirement in 2001.

Abstract

During the CSCE negotiations, Edouard Brunner acted on his own; he made Swiss policy, he did not merely execute it. He was sceptical about the ability of the Europeans to prevail in the East-West struggle and believed that only the US and the USSR counted in the end. He was a mediator, but not a go-between. For him, the role of the Neutrals was not to impose their views on the superpowers, but to keep them at the negotiating table. He saw the CSCE as a reflection of what was possible and was not convinced of its function as a motor in bringing about change in Europe. In spite of this reluctance, he recognized from the very outset the essential importance of the follow-up of the CSCE. Brunner's capacity to produce ideas was of decisive importance for the success of the CSCE.

I met Edouard Brunner in Geneva in 1973. We had not been together in Dipoli/Helsinki, where he had already played an extremely important role in the preparation of the CSCE process. The conferences at Geneva, Belgrade, and Madrid were the periods where we worked together and where we cooperated very closely sometimes. In my remarks, I just want

to recall some personal memories about the characteristics, by far not complete of course, of Edouard.

Edouard acted on his own; this has already been said. He *made* Swiss policy, he did not execute it. He did not execute orders, he never gave that impression, and I must say I never heard him use the phrase that diplomats sometimes use: “I need instructions from home”.

Edouard was a European player, but he was sceptical about the ability of the Europeans to prevail in the East-West struggle with European ideas, in the global power struggle between the Soviet Union and the United States.

He was a mediator, but not a go-between. He was convinced that the role of the Neutrals was not so much to impose substantial solutions on the superpowers, but rather to keep them at the negotiating table through intelligent ideas, including many of a procedural nature. He really understood how important procedures are. There are many examples for that from his time in Belgrade and in Madrid.

He was convinced from the very outset of the essential importance of the CSCE follow-up, and he was courageous. From the very beginning, he was in favour of an institutionalisation of the CSCE process, which in fact nobody else really wanted – and he was right with this position!

There were basically two concepts – now speaking in particular of Madrid – of what the CSCE is: there were those who saw in the CSCE some sort of barometer of East-West relations, which reflected the state of relations between the superpowers. There were others who regarded the CSCE as a motor for change. That was mainly the Europeans. Edouard was rather sceptical about this motor function. Instead, he regarded the CSCE as a reflection of what was possible. He had a certain tendency to emphasize the roles of the USA and of the USSR. He was a European, he made European policies, but he believed in fact that only these two big ones counted in the end, and this was reflected in his relationship to certain personalities: In Dipoli and Geneva, it was Mendelevitich on the Soviet side; in Madrid, it was Kampelman (the head of the US delegation), to mention just two examples.

Brunner had a very good sense of humour and he also had a sense of humour critical towards himself, which is very rare. He was also a strong

enough personality to handle critical remarks. Our personal relationship was characterised by mutual appreciation. I think we can say it came close to friendship over the years. I admired his brilliance, his capacity to produce ideas, some of which were of decisive importance for the success of the CSCE. We did not completely agree on the basic concept. Brunner believed in the limits imposed by the superpowers. He thought I was naïve because I believed in the possibility of changing the world through the CSCE.

As representatives of Austria and Switzerland, we cooperated as Neutrals. We were also competitors, but I would say this competition was a good competition of ideas. And there were periods where we worked hand in hand, and then we were rather irresistible! For instance, at the end of the preparatory meeting of Madrid, when the CSCE was really in danger of going down the drain definitively because the Soviets wanted to get rid of it, provided the onus was on the other side, and the Americans at this time had not yet quite understood what the CSCE really was. So here we were rather successful.

He was a great Swiss diplomat, he was a great European with sometimes contradictory ideas, but he *had* ideas! He influenced European history and he left nobody indifferent. He was an outstanding man.

Edouard Brunner's Contributions to the Preparatory Talks Leading to the CSCE (Helsinki-Dipoli, 1972/73)

Jaakko Iloniemi

Ambassador Jaakko Iloniemi was Special Councillor of the Finnish Government at the CSCE Consultations in Helsinki-Dipoli in 1972–1973. From 1973–1975, he was Head of the Finnish Delegation to the CSCE negotiating phase in Geneva. In 1975, he was appointed Under-Secretary of State for Political Affairs at the Ministry for Foreign Affairs, Helsinki, and in 1977 became Finland's Ambassador to the United States.

Abstract

Finland's initiative to host a preparatory CSCE meeting in Helsinki was based on the hope that it would afford the country an opportunity for highlighting its policy of neutrality. The objective of holding the third CSCE phase on the highest political level in Helsinki was much more important than the substance of the CSCE. The Finns expected the Swiss to be cautious and reserved and were therefore surprised to find that its delegates to the preparatory meeting took bold, sometimes provocative initiatives, starting with the concept of the four "baskets" as a neutral expression for the chapters for the future CSCE agenda. Edouard Brunner became a key figure in the group of the Neutrals and Non-Aligned (N+N), although the Swiss views were often closer to those of NATO than those of the other N+N delegations.

In an event like this, there is no way of avoiding overlapping, because we have experienced the same periods of time and we are talking about the same individual, and I make no apologies if I overlap to some degree

with the previous speaker. I would like to point out that in recent times, many scholars have focused on the lengthy process that ultimately led to the CSCE. One of the reasons for this has been the fact that many quite significant archives have recently been opened and the researchers have been able to make full use of those archives, which were not available only a few years ago. This is certainly true of the United States, the United Kingdom, and also Finland. This has really opened floodgates to research. Unfortunately, the Russian policy has not been as open recently as it was in the early phase after the end of the Soviet Union. Now it is more difficult to gain access to political documents of the kind that might be helpful here. I have not gone through the trouble of finding out how open the Swiss archives are in this respect, because I am not engaged on a scientific exercise today, but rather in refreshing one's memory.

As far as the Finns were concerned, it is important to be aware of the fact that, at the time when we launched the initiative to convene a preparatory conference in Helsinki – which was never to be called a preparatory conference –, we were quite uncertain whether it would ever lead to anything tangible. For us, the idea of a conference was tempting, but we were painfully aware of the obstacles on the road. The prospect of holding a major political conference organised in Finland, and largely by Finland, was a goal with its own merits. We hoped that such an event would afford us an opportunity for highlighting our policy of neutrality and our capacity to act in an even-handed way in a tricky situation. We were of course very well aware of the considerable experience our Swiss colleagues had in the task of organizing conferences as hosts rather than as politically active participants. All this has been described in an excellent way by Dr. Thomas Fischer in his recent paper and I would like to pay tribute to him.

During the years and months that preceded the convening of the Dipoli talks, we Finns were very curious to see how Switzerland would position itself in these talks, what kind of issues the Swiss would take to heart, and how the well-known Swiss policy of neutrality would be expressed in the forthcoming political talks. Before the Senior Finnish diplomat Ambassador Ralph Enckell had undertaken political soundings, we did not really expect the degree of Swiss activity and of interest

in a European Security Conference that was later demonstrated by Swiss diplomats. We had held the impression that the Swiss would be cautious and reserved, and not creative and proactive. Perhaps this impression has been truer in the case of Swiss politicians than of Swiss diplomats. The Swiss delegation in Dipoli proved to be one of the more creative and active delegations of all. A similar line of action was also characteristic of the Swiss action during the second phase of the Conference itself.

In processes beginning from scratch, as was the case with the CSCE, much depends on the personalities of the participants. There are no well-established patterns to be observed, no previous positions to be defended, and no need for explaining why certain positions are clear departures from previous ones. Even the instructions of delegations have to be quite flexible, since it is impossible to anticipate the negotiating situation in any detail. There is room for intelligent initiatives in a situation like this. Such was certainly the case in Dipoli. Ambassador Campiche, the Swiss Ambassador in Helsinki, was an active participant and a skilful leader of the delegation. One demonstration of his ideas was the concept of the "basket" ("corbeille", "Korb", "karsina" – I still remember that word in the different languages). A younger member of the Swiss delegation, Edouard Brunner, was a surprise. Our preconceptions of the Swiss had been rather different from Edouard Brunner. His untiring enthusiasm and his often bold, sometimes provocative initiatives were often helpful, sometimes more like intellectual fireworks. Whenever we confronted a problem, he would try to find a solution using his rich capacity for imagination and his considerable skills as a negotiator. Occasionally, we were uncertain as to the scope of his mandate. We were sure that he must have more leeway than other diplomats of his rank. He was one of those negotiators who would not defend their personal positions by referring to instructions. Had he not been Swiss, I would have certainly taken him for an agent of an intelligence service! I remember well that Edouard was a key figure in the group of the Neutrals and Non-Aligned (N+N). His views, and those of the Swiss delegation as a whole, were often closer to the views of NATO countries than those of the other N+N countries. Perhaps he was only more direct in his choice of words than others. He was not fond of the standard diplomatic jargon, but preferred clear expressions.

We Finns had one objective: we wanted to have the third phase of the Conference in Finland. That was far more important than the substance of the Final Act. The reason was of course a political one: By hosting the Conference on the highest political level, we would show the world that we had the capacity and the will to act as even-handed and neutral hosts. That would have a beneficial impact on the image of Finland as a political participant in European affairs. I think the Swiss, including most certainly Edouard, understood this. He was prepared to support our goal, and he acted accordingly. By and large, I could say that we had a very good working relationship. There were instances where we disagreed, and we were not always fond of his initiatives, which were not always very carefully considered, but he certainly took no offence if we told him so. He was prepared to reconsider his initiative and to take note of the views of others.

After the CSCE, I had a few opportunities to meet Edouard Brunner again. A very pleasant visit to Paris during his tenure as Ambassador was a welcome opportunity for reflecting on the past and the memories we shared. As I learned about Edouard's retirement, I did not believe it to be true; now I know I was right. It seems that he developed another career as a retired diplomat, but this time as a creative and active member of civil society!

Edouard Brunner et le rôle du négociateur à la CSCE

Jacques Andréani

Ambassador Jacques Andréani was Head of the French delegation to the CSCE in Helsinki-Dipoli and Geneva from 1972 to 1975. He was then Director for European Affairs at the Ministry of Foreign Affairs (MAE), Ambassador to Egypt, Political Director of the MAE, Ambassador to Italy, Director of the Cabinet of the Foreign Minister, and finally Ambassador to the United States. In 2000, he negotiated a French-US agreement on the compensation of European Jews for the World War II spoliation. He is author of a book on the CSCE: "Le Piège – Helsinki et la chute du communisme" (2005).

Abstract

Edouard Brunner was a man of corridors, of informal discussions and negotiations, but with an aim. He believed in small steps, nuances, and interprétations and was able to perceive the smallest changes and carry them from group to group. The CSCE was the paradise of negotiators, as they were relatively free from instructions of their capitals. Brunner sensed that the Soviet Union, which had asked for the talks, was in a difficult situation, as it absolutely wanted a positive outcome of the Helsinki process. He understood the importance of continuity with a follow-up of the Conference. He thought that all countries should be able to voice their concerns, not least the Neutrals and Non-Aligned states. Neutrality did not mean silence.

Quand on a été à Helsinki et à Genève dans ces années de la CSCE et qu'on se souvient des personnes, des collègues avec lesquels on a travaillé, il n'y a en a pratiquement aucun qui évoque aussi fortement les souvenirs

de compétence et d'amitié que la figure d'Edouard Brunner. Comment se le rappelle-t-on ?

Je crois que l'on s'en souvient d'abord comme un « homme de couloir », et même si cette expression n'est pas aussi critiquable que celle de « Levantin », un homme de couloir, cela peut avoir une connotation un peu discutable sur laquelle je reviendrai. Mais l'image était celle-là : on sortait d'une réunion, et il y avait des groupes qui se formaient, et invariablement, dans l'un de ces groupes au moins se trouvait Edouard, car on avait l'impression qu'il avait la capacité d'être dans plusieurs groupes à la fois.

Il n'était pas si souvent avec les membres de sa propre délégation, plus souvent avec les autres délégués des N+N, et plus souvent encore avec un Soviétique ou un Américain ou un Européen de l'Ouest. Si l'on faisait une statistique sur le nombre d'heures que les différents délégués ont passé dans ces conciliabules, je crois qu'il aurait probablement tenu le record dans ces conciliabules qui étaient par nature informels, mais loin d'être improductifs. En effet, ce n'est pas tout d'être un homme de couloir, beaucoup de diplomates sont des hommes de couloir, et leurs conversations de couloir ne conduisent à rien de particulier parce qu'elles ne sont pas menées avec un but précis et avec une stratégie. Elles ne sont pas inutiles parce qu'elles créent des liens, mais elles ne débouchent pas sur grand-chose. Ce n'était évidemment pas le cas d'Edouard Brunner, lui, il savait ce qu'il voulait, et même si son allure était hautement décontractée, plaisante, il y avait quelque chose dans l'intention que l'on pouvait percevoir, pas toujours facilement, mais tout de même percevoir. De fleur en fleur, les abeilles butinent, selon une stratégie qui leur est fixée par leur instinct, mais le bon diplomate professionnel butine de groupe en groupe avec une stratégie. Lorsque notre ami et héros – malheureux – de ce jour que nous regrettons tous, se mêlait à une conversation entre des représentants des pays communistes, très souvent, grâce à une extrême capacité de perception diplomatique, capacité d'interprétation du signal diplomatique presque immédiate, il allait ramener de cette conversation quelque chose, rien d'explicite, un indice, une inflexion de voix, la façon dont une position connue était ce jour-là exprimée par exemple par un Polonais (je ne dis pas par un Roumain, car les Roumains, c'était trop

évident), mais quelque chose qui permettait peut-être de l'interpréter à terme comme l'annonce d'une ouverture possible ou l'annonce d'une nouvelle interprétation possible de la position du diplomate en question. Et puis, cette impression, cette perception, Edouard la transportait dans le groupe suivant, en parlant à des Américains ou à des Français, et il leur suggérait, sans plus, qu'il pourrait y avoir un petit mouvement, une petite inflexion, dans la position des autres, et, butinant de groupe en groupe, cela laissait une sorte de trace, comme le petit Poucet des petits cailloux, sauf que la trace se perdait, et ayant entendu Edouard dire quelque chose de frappant que l'on avait peut-être oublié, on constatait, après un certain nombre de ces conciliabules auxquels il participait, que quelqu'un d'autre rapportait une impression et on se disait : « Tiens, j'ai déjà entendu cela quelque part ! » C'était la perception recueillie et récoltée par Edouard qui se promenait ainsi de groupe en groupe.

Quelques fois, ces impressions furtives, il les gardait pour lui un certain temps, se disant que le moment n'était pas venu et même si on avait perçu une ouverture chez les autres, il était trop tôt pour en profiter, ce serait contreproductif. Il avait un grand sens du temps, il avait bien compris que le temps de cette négociation était un temps lent, un temps long. Je me souviens qu'il m'avait expliqué dans les premiers jours de Dipoli quelque chose qui consistait, d'une certaine façon, à placer une rationalisation plus explicite que ne l'était la nôtre sur les positions prises par la France, car c'était la France qui avait essayé de pousser l'idée d'une Conférence en plusieurs étapes, avec des conditions pour le passage de l'une à l'autre. Edouard avait immédiatement compris cette affaire-là, et je me souviens qu'il m'avait dit qu'à partir du moment où on arrive à mettre sur pied ce processus par étapes, la partie demanderesse, c'est-à-dire la partie pour laquelle il était important politiquement de remporter une réunion au sommet à la fin des fins, cette partie demanderesse serait mise dans une position difficile. Cela il l'avait perçu très bien et d'ailleurs, un des fils rouges de sa pensée était cette idée de processus et du « follow-up » qui continuerait le processus d'Helsinki.

La CSCE était le paradis des négociateurs, les chefs de délégation sur place ont acquis, dès le début des consultations de Dipoli, une réelle liberté d'action parce que c'était quelque chose de nouveau, parce que

les sujets étaient immensément divers, immensément compliqués, parce qu'ils couvraient absolument toute la gamme des relations Est-Ouest et aussi parce qu'ils allaient du plus haut au plus bas, c'est-à-dire des grands principes à leur application quotidienne, dans la vie de tous les jours. Avec un pareil ordre du jour, il était absolument impossible à n'importe quel Ministère des Affaires Etrangères de bâtir un système d'instructions précis et cohérent, couvrant tous les sujets. Nous tous en avons profité en récoltant une considérable liberté d'action vis-à-vis de nos capitales, mais personne peut-être n'a mieux utilisé cette liberté d'action qu'Edouard Brunner, et il l'a fait notamment en illustrant trois idées qui lui tenaient à cœur :

1. Dans une gouvernance mondiale digne de ce nom dont nous essayions de poser quelques bases à Helsinki, chaque État, chaque pays, chaque nation, devait avoir la possibilité de s'exprimer par lui-même, quelle que soit sa dimension et quels que soient ses alignements politiques choisis.
2. La qualité de neutre ne voulait pas dire que l'on se refusait, que l'on s'abstenait, que l'on atténuait de quelque façon que ce soit son droit de se prononcer comme on le jugeait bon sur les questions politiques internationales même les plus délicates. Neutre ne voulait pas dire « sans voix » et Dieu sait si les voix de la Suisse et des autres Neutres et Non-Alignés étaient entendues dans cette Conférence !
3. Un pays comme la Suisse, comme les autres N+N, pouvait être utile à la recherche de solutions de compromis préservant les intérêts des uns et des autres, et là, je n'ai pas besoin de souligner à quel point l'action d'Edouard a été essentielle, dans une action qui a été essentiellement collective et je me tourne vers Jaakko Iloniemi dont connais le rôle central dans le compromis absolument majeur entre la première et la troisième corbeille qui se trouvaient dans une imbrication compliquée qu'il a su démêler avec succès. Dans cette affaire-là, lui et Edouard ont collaboré la main dans la main avec le succès que l'on sait.

J'ai ainsi utilisé au début l'image de l'homme de couloir qui peut paraître un peu déplaisante. L'homme de couloir n'est pas un homme de cabinet ; et pour être un homme de négociation, il faut des compétences. Edouard les avait. Il faut une vision, Edouard avait cette vision, et il faut avoir quelque chose de plus, la capacité de convaincre. Il y a finalement ce qui le distinguait plus que toute autre qualité, avec la compétence et la capacité de négociateur, cette qualité qu'il connaissait par-dessus tout : le charme !

Edouard Brunner's Contribution to the Overcoming of the Partition of Europe: the CSCE Experience

Adam Daniel Rotfeld

Adam Daniel Rotfeld has been a researcher at the Polish Institute of International Affairs (PIIA) since 1961. He was member of the Polish delegation to the CSCE in Geneva (1973–1975) and to the CSCE Follow-up Meetings (Belgrade 1977–78; Madrid 1980–83; and Vienna 1986–88). In 1989, he became Project Leader and from 1991 to 2001 Director of the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). In 1992, he was appointed Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office in the Transnistria-Moldova conflict. In 2001, he became member of the President's National Security Council, Undersecretary of State at the Ministry of Foreign Affairs, and Professor at Warsaw University. In 2003, he was appointed Secretary of State, and in 2005, he became the Minister of Foreign Affairs of Poland.

Abstract

During the Cold War, Egon Bahr started a process of evolution through rapprochement. The time was ripe, and the people wanted change. Edouard Brunner wanted to manage the change in a peaceful way and use the Soviet hope of stabilizing the post-war status quo as an opportunity. American public diplomacy instead served to discredit Soviet policy rather than to promote change, until Henry Kissinger and Zbigniew Brzeziński introduced a more sophisticated approach. Far from advancing holistic concepts and theories, Edouard Brunner promoted the search for small steps, tangible results, and a pragmatic approach to determine commonalities. He saw the CSCE as a stage in a long process.

We have a saying in Poland: “Carry neither the wood to the forest nor the water to the ocean.” Speakers before and after me, my predecessor and my successor on this panel, know much more about the personality of Edouard since they have had very close contact with him. My position at the time of the second stage of the CSCE in Geneva (1973–75), when I met Edouard, was more than modest: I was a young member of the delegation, not a diplomat. In fact, I was invited to the Polish delegation in my capacity as a researcher from the research institute who dealt with European security. My intention was to do something rather less operational and more conceptual. I have also had some contact with Edouard Brunner later on in his capacity as an eminent person responsible for the search of a durable solution of the conflict in the Caucasus. We used to have quite frequent discussions about the past, and I was really impressed by him for many reasons.

Some of them have already been mentioned: He was neither a typical Swiss nor a typical diplomat. Many diplomats – not all of them, I do not want to generalize – are self-oriented, trying to promote themselves and – in the best case – also their own countries. Edouard was different. His intention was to find a solution and to solve a problem. He did not care whether people would say: “It was Brunner’s idea”, he simply wanted to do it. His understanding from the very beginning of the situation since the late 1960s – when he served in Poland as number two of the Swiss Embassy in Warsaw – and later on was that the European process initiated by Egon Bahr and some other people in Germany was opening “the window of opportunity” on the road towards overcoming the partition of Europe. This process resulted in the “Harmel Report” adopted by the Atlantic Alliance with a dual track strategy: *détente* and *deterrence* (1967). This document was based on some ideas generated among and by German thinkers. One person whom I would like to mention in this context was Egon Bahr, the head of Policy Planning in the German Foreign Ministry at that time. He delivered a remarkable speech in Tutzing, Bavaria (1963), with the main message: “Wandel durch Annäherung” (Evolution Through Rapprochement), which initiated the process of a fundamental change. And the main question for Edouard Brunner was how to manage the change in a peaceful way, both in Europe and in the

transatlantic dimension. As we know, the whole concept of the CSCE and the Helsinki process was initiated to a great extent by the Russians, who were looking for a new political formula that could make up for the lack of a peace treaty. After the Second World War, with the Iron Curtain dividing Cold-War Europe, a peace treaty was not within reach, though many hoped for it. After the partition of Europe and especially after the division of Germany, the Soviet Union was looking for some kind of “certificate of respectability” (*salonfähig*). On the other hand, the Soviets did not want to make a concession in the sense of the Western expectations and demands of liberalisation of the totalitarian system.

Many people in Europe – and Edouard was one of them – thought that one should use the Soviet aim of stabilizing the *status quo* as an opportunity to promote change. In the United States, politicians did not believe that this was possible, and they considered the whole European process to be a kind of a “public diplomacy” exercise, which was characterized in the Soviet Union as a “propaganda” tool. In other words, American public diplomacy served to discredit Soviet policy rather than to promote a change. Later on, both Henry Kissinger and Zbigniew Brzezinski introduced a more sophisticated approach in US policy towards the Soviet Union and the Central-Eastern European states. This was my understanding of the situation at that time.

The very specific, unique approach of Edouard Brunner was that he did not use all this phraseology of models, concepts, and rhetoric of public diplomacy. He intended to achieve more tangible results. And instead of discussing a concept, he wanted to find out what was in common for the East and West. In fact, he is not known for one or two very specific solutions. He was active and productive in all three baskets (the political, economic, and human dimensions). Many ideas and many concessions that were ultimately accepted by the Soviet Union had been inspired and promoted to some extent by Edouard Brunner. There is one element that deserves special mention: His approach was not very diplomatic in a classical sense. Instead, Edouard demonstrated something of a missionary approach. He was a person who had his own sense of mission in that process, believing that it was not enough to have such an approach only for the conference, but that this meeting should and would initi-

ate something much more significant. He considered the CSCE to be a stage in a long process. It seems to me that he understood better than many other diplomats, through his own experience gained in Warsaw, that people in Poland did not accept the system they lived in, which was not democratic, but authoritarian, with many elements of a totalitarian ideology. Ordinary people as well as intellectuals, and even a great part of the Party establishment, were very sceptical of the way the system had been implemented, which made it much easier to transform when the time came, since a great number of the party members did not contest the Solidarity movement. The common wisdom was that the time was ripe for a change, because the system was seen by many as having been imposed by the Soviets and since its internal driving forces were exhausted. Edouard Brunner's understanding was that since people did not like the system, the political elite in the East should be offered a face-saving device in order to promote the process of change. Brunner had a much more practical approach than simply to follow some theoretical models or concepts. In a sense, he was not a very typical Swiss diplomat, considering his temperament and his innovative and emotional approach. It is remarkable: He was very emotional, but never offended anybody.

Sometimes, he was more than disappointed, and I have seen him many times when he was really disgusted. On the other hand, failures encouraged him to continue to search for some other approaches, and very often – and this was very typical of him – when he considered the situation to be unconventional, he looked for an unconventional solution as well.

Within the Swiss delegation to the CSCE, there were two visible personalities here in Geneva when I joined the Conference on Security and Cooperation. One of them was Professor Rudolf Bindschedler, a famous and respected international lawyer. He demonstrated a strong character and was motivated mainly by his concept of the European system of settlement of disputes. He in fact imposed an annex concerning the fifth principle on the peaceful settlement of disputes with a specific European legal and political system of peaceful settlement on the Final Act. Twenty years later, when this system had already been accepted, signed, and ratified, I spoke with Edouard. And both of us had come

to the same conclusion: that it was conceptually an excellent idea, but for various reasons, the established system did not work. The European Arbitration and Conciliation Court is very attractive on paper. And because France contributed a lot to it, it seems to me that it represents a very typical Cartesian clarity and logical way of thinking. In practice, it does not work, because the reality of the international system is neither Cartesian in clarity nor logical in practice.

Edouard was not very Cartesian. He did not care about the logic. His concept was that any arrangement should be effective. In his view, in the search for a new security system, there was no need for a solution that was consistent, logical, or elegant. His understanding was that the required arrangement between the East and the West should be a result of various, sometimes very contradictory, yet practical solutions, rather than a coherent overall blueprint or a holistic design. In my view, he was a unique personality who not only contributed to the process, but left a very important personal stamp, a personal touch, to further developments. After Geneva 1973–75 and the Helsinki Final Act of 1 August 1975, we had a meeting in Belgrade (1977–78) two years later, which was a very painful experience and a kind of test of practical will to continue the process. In fact, all of us who participated in this Follow-up Meeting were very close to the break-up of the whole process, and due to Brunner's engagement, it was possible to reach a solution, which at the end of the day saved the European process for the future. Also in Madrid, we were able to achieve a lot, with the intention to promote the concept of overcoming the partition of Europe.

It seems to me that Brunner was not only a man of achievements and a man of success. He understood the need to promote a fundamental change in a peaceful way in the very dramatic situations, which happened in the 1990s in the Balkans and in the Caucasus and at the beginning of the 21st century.

I do remember my last meeting with Edouard here in Geneva. He offered a toast at the end of the meeting organized by the Geneva University on the OSCE Cluster and asked the following question of all of us as well as of himself: Does the OSCE have a future? Later on, I used this question as the title of one of my papers presented at the Vienna

Conference. In the footnote of my essay, I said that this was not only my question, but also a question raised by one of the best and most experienced diplomats who contributed more than anybody to the OSCE. Edouard knew that there is a need to raise such questions.

If there is a future for some institutions, this future should be seen under a new condition and new security environment. New circumstances require some new instruments and fundamental transformations of old institutions. It applies both to the OSCE and all other multilateral European security organizations, including NATO, the European Union, and the Council of Europe. Such fundamental questions are necessary for developing an international security regime that is able to respond to the new risks, threats, and challenges.

Edouard Brunner, la Communauté Européenne et la dimension méditerranéenne de la CSCE

Luigi Vittorio Ferraris

Luigi Vittorio Ferraris joined the Italian Foreign Service in 1952. After assignments in the United States, Turkey, Bulgaria, Venezuela, and Poland, he became Head of the East European desk at the Ministry of Foreign Affairs in Rome in 1970 and Head of the Italian delegation to the CSCE (Helsinki, Geneva and Belgrade 1977/78). In 1980, he was sent as Ambassador to Germany (Bonn). In 1987, he became a member of the Italian Council of State and in 1996 was appointed Under-Secretary of State for European Affairs. He is a professor at various Italian and German universities and editor of a book on the CSCE: "Report on a negotiation. Helsinki-Geneva-Helsinki 1972-1975" (1979).

Abstract

The CSCE was largely shaped by the personalities of the diplomats, which is especially true of Edouard Brunner, a master of diplomacy. For him, the CSCE was a European venture where the European countries could find new ways and define common interests amongst themselves. The neutral countries became more important, and Brunner suggested interpretations beyond preconceived ideas and outside of the stifling East-West logic. The question of the borders of Europe led to the question of the role and position of the Mediterranean countries, and Brunner insisted on the relationship between European security and Mediterranean stability, heeding calls from Algeria and Tunisia. Italy tabled a declaration on the Mediterranean, and finally, a text on the Mediterranean was included in the Final Act of Helsinki.

Nous devons aujourd'hui commenter l'activité professionnelle d'Edouard Brunner, un ami qui a disparu récemment et qui a laissé derrière lui un

souvenir inoubliable : le souvenir d'une personnalité attrayante par son intelligence et par sa capacité de traduire la pensée en action diplomatique, d'inventer des idées nouvelles et originelles, de pénétrer dans les pensées de ses interlocuteurs à leur insu, de glisser avec adresse dans les couloirs pour satisfaire sa curiosité infatigable et agile. Un maître de l'art de la diplomatie. Comme italien je pourrais ajouter un maître de la meilleure diplomatie de la Renaissance, machiavélique mais honnête, limpide, transparente.

Nous en parlons ici entre amis, mais pour moi parler de lui dépasse largement les émotions bien compréhensibles de l'amitié, puisque je voudrais étoffer l'amitié par d'autres sentiments : estime profonde et admiration sincère. La vivacité et l'originalité de ses idées laissent une trace exceptionnelle dans la diplomatie de nos temps. La lecture de son livre « *Lambris dorés et coulisses* » ou de son Témoignage recueilli par M. Ghébal offre une indication précieuse et cependant sur certaines observations mes souvenirs pourraient ne pas rejoindre complètement ceux exprimés par Edouard. Par exemple qui a lancé l'italien comme langue officielle ? La Suisse ou l'Italie ? Nos souvenirs semblent différents à ce propos, comme il arrive souvent dans l'histoire de la diplomatie !

Je mentionne ces petites dissimilitudes comme indication du climat de la CSCE, dans l'enceinte de laquelle les jeux étaient largement confiés aux individualités présentes, donc en premier chef à celle d'Edouard Brunner, qui était alors presque au début de sa brillante carrière professionnelle dans la diplomatie suisse, ou pour mieux le dire, européenne. Et alors dans une journée qui veut avoir Edouard Brunner au centre de nos réflexions, quelques souvenirs personnels trouvent bien leur place.

Les délégations occidentales, membres de l'Otan, débarquent à Helsinki au mois de novembre 1972. Leurs cartables sont pleins des documents élaborés en commun soit au sein de l'OTAN, soit dans le club plus restreint, mais plus penché sur le sujet, de la Communauté Européenne (pas encore Union Européenne à cette époque révolue). Beaucoup de documents, mais aussi les incertitudes évidentes d'une opération diplomatique nouvelle et hasardeuse, dont la destinée était ambiguë.

On rencontre des diplomates avec lesquels on n'avait pas eu l'occasion fréquente d'entretiens. L'OTAN et la Communauté donnaient l'impression de prétendre représenter la totalité de l'Occident, mais à Helsinki il s'avère bientôt que sont importants les diplomates des pays neutres ou non alignés. Envers eux on ne pouvait pas éviter de nourrir des soupçons, comme envers les Finlandais (et bien à tort) ou envers les Suédois, à cause d'un penchant possible vers un jeu de balançoire entre Est et Ouest. On rencontre alors sur le terrain d'une politique paneuropéenne des Suisses. On rencontre Edouard Brunner.

On cause avec lui et on est frappé par ses intuitions brillantes, qui caractérisaient d'ailleurs son esprit mobile. Il tâche de donner des interprétations hors des idées préconçues, auxquelles l'Europe otanienne ou communautaire était liée selon la logique suffocante Est-Ouest. Il essaye de cueillir le fond de l'opération CSCE et de ses perspectives de longue haleine. Brunner relate que pas tous pouvaient comprendre ces objectifs et il écrit qu'« il y avait une délégation qui avait bien compris, celle de l'Italie » ! J'en suis ravi encore aujourd'hui !

Les perceptions intelligentes et originales de Brunner méritent d'être retenues jusqu'à maintenant, car elles indiquent la ligne directrice de la CSCE-OSCE depuis lors. Il concevait le profil particulier de la CSCE comme totalement européen, donc bien différent des rassemblements onusiens, où la parole est plus importante que les faits: malgré le différend Est-Ouest (Monde libre – Empire soviétique), qui animait le débat à Helsinki et plus tard pendant trois ans à Genève, d'après Brunner les Européens avaient enfin le loisir d'ignorer le Tiers Monde et leurs bagarres et de pouvoir partager des histoires comparables, de découvrir des racines communes. Donc de pouvoir se comprendre malgré les rideaux de la polémique. Brunner avait compris rapidement le secret du dynamisme de la CSCE. Il avait compris qu'il fallait en profiter pour explorer des chemins nouveaux et pour poursuivre des intérêts acceptables pour toute l'Europe, Est et Ouest.

Dans cet esprit, peu de jours après le commencement des travaux, à l'occasion d'une modeste réception chez un collègue, l'on donne suite à cette intuition interprétative. Avec le délégué suisse Edouard Brunner et avec l'assistance d'un ami espagnol, qui malgré tout avait

été accepté à plein titre (Franco était encore là), on se pose le problème des frontières ultimes de l'Europe. Une Europe continentale suffit-elle sans la Méditerranée, qui avait été le berceau de l'Europe, même sans déranger Braudel ? Et ensemble, d'une manière spontanée et casuelle, on se pose la question : pourquoi ne pas considérer que l'envergure des relations européennes que la CSCE a l'ambition de régler, pourrait exercer une influence bénéfique sur la Méditerranée, qui devrait alors être regardée comme partie intégrante de l'Europe suivant l'histoire et saisir les possibilités politiques d'un congrès des pays européens, le premier après le Congrès de Vienne ? Il se peut que la sensibilité grecque d'Edouard ait eu cette fois le dessus !

La négociation difficile pour inclure dans le Livre Bleu de Helsinki et dans l'Acte Final la contribution possible de la part de pays de la Méditerranée non européenne est bien connue : une contribution des pays invités à la Conférence et n'y participant pas de plein titre pour éviter d'élargir le cadre des membres de la Conférence. Ce sujet suscita des polémiques très vives. Est-ce qu'il faut « importer » les différends méditerranéens dans l'équilibre délicat de la Conférence ou une contribution de l'Europe à une détente au Proche Orient était-elle concevable ?

Pour forcer le projet on n'hésite pas à définir la Méditerranée « région limitrophe » selon les mots de la proposition autrichienne du 17 janvier 1973 ou selon une proposition suisse du même jour. Certes, il fallait exclure toute clause militaire (ne pas toucher aux flottes américaines et russes dans la Méditerranée !). Rappelons l'attitude négative de l'URSS, convaincue qu'il aurait été dangereux d'effleurer le problème du Proche Orient. Toutefois le contraste entre l'Égypte et Israël lors de la guerre de 1973 ou la crise de Chypre, qui tombent au milieu des travaux de la Conférence, ne provoquent pas un déraillement : symptôme intéressant ! Le manque de clairvoyance de certains pays du Nord de l'Europe n'aide point : pour eux la Méditerranée demeure hors de la portée des intérêts européens autant que hors des intérêts de l'OTAN, mais l'Histoire va les démentir.

Dans ce contexte pas du tout homogène, Brunner prend la parole le 1er février 1973 dans l'enceinte de la Conférence. Voilà ses paroles selon le rapport de la délégation italienne à cette occasion :

« Les problèmes de la sécurité de la Méditerranée sont étroitement liés à la sécurité de notre continent. Je ne sais pas encore de quelle façon la Conférence doit exprimer son intérêt à cette question, mais elle doit le faire pour ne pas être une conférence boiteuse. »

Le point central était donc dans la vision de Brunner la conviction que la stabilité de l'Europe ne pouvait pas ignorer l'exigence de la stabilité parallèle dans la Méditerranée. En d'autres mots, la sécurité en Europe est et doit être étroitement liée à la stabilité dans la Méditerranée. Certainement une perspective de longue haleine, que la CSCE ne pouvait rendre concrète, mais qu'il fallait avoir bien présente pour l'avenir. D'ailleurs, dans la même période, l'Italie avait mis sur le tapis l'idée très utopique d'une Conférence sur la Sécurité et la Coopération dans la Méditerranée : une CSCM. Une suggestion sans le moindre succès. Les temps n'étaient pas encore mûrs pour une politique méditerranéenne sous le guide de l'Europe dans son ensemble.

Si l'on veut bien lire le fond de cette vision, on découvre que la prévision esquissée à l'époque grâce à Brunner et à ses amis anticipait les efforts successifs du dialogue dans ses multiples formes entre l'Europe et les pays baignés par les rivages septentrionaux de l'Afrique jusqu'au processus de Barcelone et si on le veut jusqu'au récent projet français pour une Union de la Méditerranée. Il s'agit d'un chemin qui correspond au dessin qui avait été ébauché d'une façon tout à fait subtile en marge des négociations de Helsinki. L'intuition de Brunner et des ses amis, logique et raisonnable, rencontre encore aujourd'hui des difficultés dans sa réalisation car l'atmosphère partagée au dessus du rideau de fer et malgré le rideau à l'époque de Helsinki – Genève n'arrive pas à s'établir pour un dialogue méditerranéen semblable à ce que la CSCE avait su poursuivre avec succès.

Mais tout en tenant compte des limites objectives, la Méditerranée arrive à être bien présente dans l'Acte Final de Helsinki signé en 1975. Pour atteindre ce résultat limité, les négociations à Genève furent difficiles et quelque fois même acharnées. Il fallait définir les pays méditerranéens : on ne pouvait pas mentionner explicitement Israël, auquel il fallait faire allusion d'une manière indirecte et vague : les « pays de la région », comme formule diplomatique.

Par conséquent, une proposition italienne autant habile qu'ambiguë essayait de sortir de l'impasse faisant mention des pays qui avaient déjà ou voulaient par la suite se faire entendre dans les séances de la Conférence sans les mentionner : hypocrisie de la diplomatie !

Toutefois les interventions publiques de l'Algérie et de la Tunisie, même si elles étaient en relation avec les tensions liées à la guerre du Yom Kippour – une guerre déclenchée par les pays arabes contre Israël –, s'appuyèrent sur des expressions concrètes et pas polémiques en soulignant la valeur des rapports entre l'Europe et les pays arabes de la Méditerranée comme partie d'un discours général sur la sécurité dans une dimension méditerranéenne. On reconnaissait de cette façon que l'exigence de la sécurité conjointe dans la Méditerranée ne pouvait plus être ignorée et les réserves restaient sous-entendues.

Pour rappeler certaines étapes du débat l'on peut faire mention de l'approche soutenue du côté italien dans une discussion qui visait à être réaliste. Il s'agissait de définir la compétence de la CSCE étant donné qu'il s'avérerait impossible de prétendre transférer les obligations de la CSCE aux pays méditerranéens qui devaient rester hors de la Conférence. Improbable donc d'adapter à la Méditerranée le rapport fondamental entre sécurité et coopération, possible en Europe mais pas ailleurs : un rapport qui était par contre le cœur de la Conférence. On ne pouvait pas imaginer une identification entre les buts de la CSCE et la sécurité et la coopération dans la Méditerranée, puisqu'on ne pouvait pas risquer de dépasser le cadre juridique de la CSCE dans son équilibre très délicat.

C'est alors que l'Italie lança un texte de déclaration sur la Méditerranée, mais avant de le présenter s'efforça d'en discuter en premier chef dans l'enceinte de la Communauté Européenne et de l'OTAN et en même temps avec des neutres, certainement avec Brunner, dans le but d'ouvrir la porte à une influence des principes de la CSCE sur la Méditerranée. Cette proposition se heurta plus tard à une proposition maltaise peut-être moins équilibrée, qui provoqua des discussions houleuses bien connues pour déboucher enfin sur la Déclaration sur la Méditerranée contenue dans l'Acte Final de Helsinki.

Dans les réunions sur la Suite de l'Acte Final à Madrid et à Vienne, les débats autour de la direction de l'action sur la Méditerranée se déroulèrent

sur des points précis. Malgré toutes les distinctions nécessaires, la validité de l'inclusion de la Méditerranée dans le processus CSCE-OSCE se renforça sur la base de certains principes bien acquis, qui reflètent le réalisme dynamique du processus CSCE-OSCE :

- La sécurité en Europe dans le sens plus large du terme dans le cadre mondial étroitement liée à la région de la Méditerranée
- L'importance des relations économiques entre les pays européens et les États de la Méditerranée soit sur une base bilatérale soit sur une base multilatérale dans l'intérêt du développement de la région.
- À ces fins la poursuite du dialogue avec les pays de la Méditerranée en vue de l'évolution vers les libertés des peuples et des individus des pays riverains du Sud

La suite des réunions est bien connue, de La Valette à Rome, de Budapest à Copenhague. Rencontres, groupes de travail, conférences, séminaires avec l'active participation de plusieurs pays riverains, inclus Israël. Jusqu'aux documents de Istanbul en 1999 et de Maastricht en 2003. Projets de coopération dans les domaines de l'économie y compris les sources renouvelables d'énergie ou dans le domaine de la santé ou de la protection écologique ou dans le secteur culturel à partir de la conservation du patrimoine culturel. On souligna maintes fois l'idée de base qui avait débuté à Helsinki, c'est-à-dire le lien fondamental entre sécurité européenne et sécurité méditerranéenne, au risque de le banaliser comme il s'avérera, dans le cours peu heureux du processus de Barcelone, lancé avec des espoirs en 1995 et enlisé dans la déception.

En 1989 à la suite d'une initiative italienne et en 1990 d'une initiative espagnole on lance des ballons d'essai pour reprendre la suggestion d'une CSCM : une Conférence sur la Méditerranée en imitant la CSCE. Encore une fois sans atteindre aucun résultat. L'accueil se révèle assez froid surtout lorsqu'on s'aventure à mentionner la nécessité de chercher des solutions négociées des crises dans la région ou de chercher d'établir conjointement des règles et des principes généralement acceptés dans les domaines de la stabilité, de la coopération et de la dimension humaine.

Malgré tout l'OSCE arrive à assurer la présence constante de cinq pays, les plus fiables de la région (Égypte, Tunisie, Algérie, Maroc et Israël et plus tard Jordanie) : une présence presque institutionnalisée et graduellement l'importance de la dimension de la sécurité est acceptée au moins comme but.

Les mots de Brunner en janvier 1973 étaient bien appropriés. On peut le reconnaître plusieurs années après. Cependant dans la Méditerranée la bonne volonté ne suffit pas car les faits démentent l'illusion du dialogue en évoquant un passé commun. Encore une fois Edouard Brunner avait raison lorsque il voyait dans la CSCE une entreprise exclusivement européenne sans les complaisances si fréquentes, sans le jargon du *politically correct* envers les autres visions – ou civilisations – du monde. Au nom du lien de la sécurité avec la Méditerranée les ambitions européennes de la CSCE ne peuvent pas s'affaiblir dans le relativisme.

Il est de toute évidence que la CSCE et plus tard l'OSCE ne peuvent pas s'attaquer aux questions de la Méditerranée, mais il faut quand même reconnaître que l'élargissement limité et contrôlé de la compétence purement européenne et continentale de la CSCE s'inscrit dans la lente prise de conscience européenne que la Méditerranée fait partie intégrante de la sécurité européenne.

L'objectif pourrait se présenter à nouveau aujourd'hui dans l'enceinte de l'OSCE si l'on prête attention à certains récents propos russes sur de nouveaux instruments pour la sécurité et pour une stratégie commune en Europe. Peut-être que les visées russes poursuivent d'autres objectifs, notamment rétablir la puissance russe en Europe et surtout établir à nouveau l'influence de la Russie sur les pays limitrophes, ancien domaine soviétique. La prétention russe que la présence de l'OSCE dans le Caucase soit confiée exclusivement aux Russes est très éloquent.

Dans ce cadre pourra-t-on ignorer la Méditerranée ? Et le Proche Orient ? L'interrogation posée en 1972 à Helsinki sur les frontières ultimes de l'Europe se présente à nouveau et même davantage après que l'OSCE a cru nécessaire d'inclure, pour des raisons bien discutables d'opportunité, l'Asie Centrale. L'OSCE réunit sous son toit toute l'Europe, sans exception, avec l'Amérique du Nord et l'Asie Centrale.

Pourrait-elle prétendre y inclure au même titre toute la Méditerranée ? Certainement une ambition excessive et débordante et à la fin impossible.

Toutefois, sans aller si loin dans l'imagination politique, restons fermes sur les anciennes intuitions encore bien valables sur le terrain de la diplomatie : que l'OSCE mouille aussi dans la Méditerranée ! Il s'agit là de compléter l'envergure d'une stratégie OSCE et de ses compétences rajeunies à la lumière des exigences nouvelles entre une Russie musclée et une Union Européenne qui voudrait agir avec détermination. Si toute nouvelle stratégie dans l'enceinte OSCE ne pourra pas ignorer la sécurité méditerranéenne, il faudrait bien que l'on apprécie beaucoup plus que maintenant la fonction de l'OSCE dans la recherche de la stabilité générale en Europe.

La CSCE à partir de la réception à Helsinki au mois de novembre 1972 a donc indiqué une idée : essayer de projeter l'Europe et ses principes de sécurité, de démocratie et de paix dans toute la Méditerranée. Un espoir ou un programme d'action, loin d'être une réalité, mais certainement un engagement partagé.

Edouard Brunner at the Follow-up Meetings of the CSCE (Belgrade 1977/78, Montreux 1978, Madrid 1980–1983)

Spencer Oliver

Spencer Oliver was in the delegation of the United States to the Follow-up Meeting of the CSCE in Belgrade 1977/78, as General Counsel of the US Congressional Commission on Security and Cooperation in Europe. He was then Deputy Head of the US delegation to the CSCE Follow-up Meeting in Madrid and Head of Delegation to the subsequent meetings of experts. Since 1994, he has served as Secretary-General of the OSCE Parliamentary Assembly in Copenhagen.

Abstract

Edouard Brunner's negotiating tactics were like his bridge playing – with no set system. He was determined to ensure the follow-up to the CSCE. When the Madrid meeting interrupted its work for eight months in 1982 because of the imposition of martial law in Poland, he arranged an informal meeting between Spencer Oliver and the Soviet Vice-Minister of Foreign Affairs Anatoli Adamichin in Berne, which contributed substantially to a solution and the resumption of the Madrid meeting. Even after his retirement, Edouard Brunner kept his influence: he was chairman of the Swiss Foundation for World Affairs in Washington, which worked out a paper on the future of the OSCE for its Parliamentary Assembly.

Edouard was my friend for almost 30 years and I agree with almost everything the five gentlemen before me have said: between us, we have come here from six countries, not just because Edouard was a brilliant diplomat, but because he was our friend. We liked him, we admired

him, we were fascinated by him, we were amused by him, sometimes we were outmanoeuvred by him, and we always took it in good spirit. But without him, the OSCE would not exist. I think I can say that with a great degree of certainty. When I came to Belgrade to the first CSCE Follow-up Meeting in which I participated, I was the staff director of something called the US Congressional Commission for Security and Cooperation in Europe, which was a congressional commission set up to monitor the implementation of the Final Act of Helsinki, particularly its human rights provisions. We were integrated into the American delegation in Belgrade, much to the concern of all the diplomats present who would say: “who are these people and why are they here?” And we were of course, as Daniel Rotfeld said, almost at a breaking point in the CSCE. I think he was probably referring to us, the US delegation, because we were determined that the main focus of the follow-up to the CSCE should be the implementation of human rights, and we were determined to turn the Belgrade conference into a forum for a discussion on how much or how little some countries had or had not fulfilled the promises made in Helsinki. And of course that mainly meant the Soviet Union, and they threatened that if we mentioned names or countries, they would walk out, and this would be the end of the CSCE. We did not believe that, and neither did Edouard.

I was not an experienced diplomat, though I knew a little bit about politics. Arthur Goldberg was the head of our delegation. He was a former Supreme Court Justice, Ambassador to the United Nations, and Secretary of Labour. And he did not take instructions from anybody either. When the Secretary of State would call and wanted to talk to him, he would not take the call because he would say: “I was appointed by the President of the United States, and if President Carter wants me to do something, he will call me himself.” So consequently, there was a lot of back-channelling. He did not trust the State Department, and the other diplomats there did not trust us. But Edouard figured out that maybe in some way, I might be in a position to influence this fellow Goldberg. So he sort of approached me and in his charming way, we became friends, and he taught me a great deal about diplomacy. Maybe he taught me some bad habits, because he was sometimes completely a loose cannon

and took his own initiatives, and sometimes right out of his hip pocket would come some proposal that nobody ever heard of, and next thing you know, it would be adopted!

We were in the Sava Center in Belgrade, and I was in charge of the follow-up for the US, and Edouard was very interested in the follow-up, because he saw that this was the continuation, the key issue, and we worked very closely on that and we were very pleased about something called the “Yellow Book”, which contained all the decisions about how we would go forward to Madrid, Montreux, and Malta. The Sava Center was a huge place with gigantic ceilings and walkways across the top. I will never forget standing in one of the lower aisles with some members of our delegation and some NATO delegates, discussing strategies. We were in a huddle talking about what we would do. Then, when the meeting broke up, I looked up, and on a crosswalk up there was Edouard, just looking down, just as a Cheshire cat, he smiled and winked. He knew everything that went on, all of the time.

In Montreux, where I headed the American delegation, we had difficult negotiations and a good time. I had found out in Belgrade that some of the things he enjoyed were to go to the horse races, to play golf, and to play bridge, which were also weaknesses of mine. So we always took the opportunity to get together, even if there was no decision pending. In Montreux, I had sprained my ankle very badly, I was on crutches. In the middle of a meeting, Edouard came to me and said: “Come, I want to take you to dinner tonight, so we have a chance to talk.” So he came to pick me up. I took my crutches and got into the car, and he drove me around the lake to Evian to the Casino. We never had dinner, but we had a lot of good conversations. I think we may have gotten a snack, but he just wanted someone to go with him to the Casino. He was not a big gambler, not for high stakes, but he loved gambling, and he played bridge like he played diplomacy. There was no set system. When you played with Edouard as your partner, you had no idea what he would do next. This is what we call in bridge “complete psyche”. He was a great companion and a great friend. We would not all be here today were he not our friend. All of his brilliant diplomacy is well recognized in his country and by his friends.

In Madrid, where the meeting lasted not three months, but three years, we had a wonderful time together trying to organize the “grid”. He and I and a Russian named Kondratchev always negotiated the working programme, week by week – how many plenaries, how many first basket, how many second, how many third, etc. Of course, the shape of the table was all-important most of the time. We had the interruption for the Polish martial law and a number of very brilliant manoeuvres by Edouard, which always seemed to keep things going. I will never forget when in the second year in the NATO caucus, we were at some impasse, and people would talk about what we would be doing, someone mentioned one of Edouard’s proposals, and the Canadian ambassador said: “Sometimes, I get the impression that this meeting is nothing more than a large group of confused diplomats completely surrounded by Edouard Brunner”. And it was not very far from the truth!

Even during that eight-month break in the Madrid meeting due to the Polish martial law, when people did not know what to expect when we would come back, Edouard just could not wait for something to happen. That eight-month interregnum was a hiatus, something he just could not stand. So he called me one day and said: “When do you come to Europe? I would like you to come to Berne, so we can talk and figure out what we are going to do when we get back to Madrid.” So we agreed on a date and I went there and he said: “Come on, we are going to go to lunch, there will be three of us at lunch.” The other one was Anatoli Adamichin, at the time Vice-Minister of Foreign Affairs of the USSR. Edouard had decided to coax him to come from Moscow and me from Washington so he could sit there and referee and test a few theories on what we would do next in Madrid. Of course there was no agreement, but it was a very useful conversation. Edouard was quite pleased with that and I think that eventually, it contributed substantially to the ultimate solutions, which we found in Madrid.

After all these meetings in Montreux, Madrid, and Belgrade, where Edouard played such a central role in every one of them, in all the impasses and in all the solutions he invented, he came to Washington quite often when I was Chief Counsel of the Foreign Affairs Committee of the US House of Representatives. When he was Secretary of State, he

always would come to Washington at least once a year in the spring, and we would always meet, and it came to the point when the Swiss ambassador called me and asked: “Do you know when the Secretary of State is coming? He said that you probably know because...” “Just a minute, let me find out.” So I checked to see when the Preakness took place, which is one of the horse races of the Triple Crown in Baltimore. It was a Saturday and Edouard always arranged his meetings on Friday and Monday to coincide with the Preakness. Friday he would have meetings, Saturday, we would go to the horse race, Sunday, we would play golf. I think the last time it was with Robert Trent Jones, Jr. and Senator Sam Nunn in the Burning Tree Club, and Monday he would have his meetings and go back to Switzerland.

So through these years, and after that in Washington and in France, we stayed in touch, and I had the privilege of being his guest on many occasions. And even in these past few years, when he was Chairman of the Swiss Foundation for World Affairs, we were looking for a way to try to save and improve the OSCE, which was in great trouble. The diplomats in Vienna had decided to have an Eminent Persons Committee that would evaluate what was going to happen in the OSCE. They did not include the Parliamentary Assembly, so I called Edouard and said: “Edouard, could we do something with the Swiss Foundation?” And we did. Some people who are at this table got involved and pulled together a paper which I think was far better than the one of the Eminent Persons, and next week (29 June – 3 July 2008) in Astana, Kazakhstan, when the Parliamentary Assembly of the OSCE meets, there will be a resolution calling upon the governments of the OSCE States to consider the results of this colloquium at the Swiss Foundation. So, Edouard continues to have influence, even to this day, and I was really privileged to call him my friend.

Edouard Brunner and the CSCE: Inspiration for a Creative Swiss Foreign Policy in a Changing Europe (1982–1990)

Marianne von Grünigen

Marianne von Grünigen became Head of the Section for UN and international organisations of the Federal Department of Foreign Affairs (DFAE) in 1978. In 1982, she was posted as Minister-Councillor to Moscow, and she was appointed Ambassador to Finland in 1986. In 1989, she became Head of the Political Division in charge of peace, security, and disarmament policy at the DFAE. In 1993, she was Ambassador to Egypt and Sudan and, from 1997 until her retirement, the Swiss Representative to the OSCE and the UN organisations in Vienna.

Abstract

The CSCE was from the outset an adventure for the foreign policy of Switzerland, which at that time was not even a member of the UN. For Edouard Brunner, this was exactly the right task – the CSCE and he were made for each other. He saw in the CSCE the chance to put forward creative ideas, while being absolutely conscious of Swiss political realities and principles. After 1989, he realized that the CSCE would gradually lose its influence and suggested that it could be integrated into a network of international institutions, playing a specific role mainly in the human dimension. His idea became a reality in the 1990s after the transformation of the CSCE into the OSCE. In the new regional conflicts, the OSCE was in competition with NATO, the EU, and the Council of Europe until the 1999 Meeting of Istanbul, which called for mutual cooperation.

After having listened carefully to all the testimonies of the pioneers of the CSCE and friends of Edouard Brunner, it is a great honour for me

to take the floor now and to talk about this great Swiss diplomat from a somewhat different angle. I was not one of his colleagues as far as age and the “volée” are concerned, but I worked a short time together with him, and later on, we always kept in touch. So I will concentrate perhaps a bit more on certain subjects that were interesting concerning Edouard Brunner and Switzerland.

Participating in the CSCE was, from the outset, a certain adventure for Swiss diplomacy. For decades, we had proclaimed that, on the international scene, we would take part in technical, but not in political cooperation. This stance went so far that we were not even a member of the UN in those days. And in the CSCE, we fully entered into a difficult political negotiation between East and West in the middle of the Cold War!

For a diplomat like Edouard Brunner, this was exactly the right task. He had two important qualities in particular that made him play a remarkable role in the Helsinki process. On the one hand, he was absolutely conscious of Swiss political realities and principles and respected them. On the other hand, he also realized that for decades, Switzerland had not used the political means available to it within these principles. He consequently saw the chance to take part in the CSCE also as a chance for Switzerland to put forward creative ideas and initiatives to overcome the wall dividing Europe into two blocs. The group of the Neutrals and Non-Aligned (N+N) was the ideal vehicle for realizing this policy. As a go-between, Brunner had a unique possibility to know the ideas and fears of both sides – this was also why he loved the corridors so much to try to pave the way to compromises and consensus.

After the Final Act, a Swiss proposal was tabled to continue the negotiations in Follow-up Meetings, thus creating the “Helsinki process”. Continuous contacts over years with his colleagues in the CSCE made Edouard Brunner realize, at a relatively early stage, that something was moving in Eastern Europe and in the Soviet Union. I remember a conversation with him in 1982 when I had to choose between Cairo and Moscow as my next assignment. We agreed after that lengthy conversation that it was now the right moment to go to Moscow, and indeed, three weeks after my arrival, Brezhnev died and the well-known transitional

period started with Andropov, followed by Chernenko, and Gorbachev, who proclaimed “glasnost” and “perestroika” as guidelines for a new time. Our reports from the Embassy in Moscow announced at an early stage increasing signals of change in the Soviet Union. Edouard Brunner, by then Secretary of State, got similar signals from his contacts and asked me each time when I was in Berne to come to his office. He asked me very precise questions and expected very precise answers from me. This required a lot of concentration, but it was a very good exercise to summarize what was really going on.

Feeling the coming changes in Europe earlier than many others around him – and also around him in Berne – he tried successfully to persuade Swiss politicians at various levels to support CSCE efforts, especially at a delicate turn in European history. An open dialogue with the Soviet interlocutors having become possible, he presumed that the end of the regime in Moscow and in the whole of Eastern and Southeastern Europe was not very far. This influenced his political decisionmaking. When Switzerland accepted Soviet war prisoners from Afghanistan in 1983/84 for a stay of two years, before they were supposed to return home, he secured the concession from the Soviets that each soldier would be free to choose whether to return or to stay. In those days, this was quite an achievement, because one was not so sure whether those poor men had all to return upon the request of the Soviets. This new situation also influenced Edouard Brunner’s bilateral talks around the summit of Reagan and Gorbachev in November 1985 in Geneva. A year later, in 1986, Moscow received the first official visit of a Swiss Federal Councillor, Foreign Minister Pierre Aubert. This was also, I think, a sign that Edouard Brunner had been active between the Swiss and the Soviet side to use the new environment for a new start of bilateral relations.

In these years, Edouard Brunner, like many others who had anticipated the coming changes in Europe, presumed that the CSCE would gradually lose its significance, precisely because it had contributed so much to these changes and in some way had achieved its goals. He did not go so far as to expect the dissolution of the Conference, but it could be integrated into a network of international organisations, playing its specific role mainly in the human dimension. Accordingly, Brunner initi-

ated the idea of the creation of a new Directorate in the Foreign Ministry dealing with peace, security, and disarmament, including CSCE matters. In 1989, such a new entity was founded, but in form of a division of the Political Directorate. As the Swiss Ambassador in Helsinki, where Edouard Brunner often came and met his friends from the CSCE as well, I was asked to head the new division. I started my work in Berne on 6 November 1989, three days before the Berlin Wall crumbled. Also a very good preview to continue with politics!

Even though an important goal was achieved with the overcoming of the separation of Europe into two parts, the CSCE continued its work even more actively. The participating states had decided that the CSCE should now focus on building a united Europe, based on democracy, the rule of law, and human rights. Negotiations on a Charter for a new Europe, a very – even overly – optimistic document, started in the summer of 1990. The Charter was signed at the summit in Paris in December of the same year. Edouard Brunner had encouraged us, the new “team” of the CSCE, to participate actively in the negotiations and to support the new dimension of commitments, without giving us any instructions. And I think this is very important. It has been mentioned that Edouard never took instructions himself, and thought, knowing the CSCE, that except for some guidelines, we should be free in our negotiations. This is really an important characteristic of his.

We were aware that the end of the Cold War was not only the end of East-West confrontation, but also contained a risk that old local and regional conflicts, often caused by minority problems that had been oppressed under the totalitarian regimes, would break out. In responding to this concern, we were successful in introducing a whole chapter on minorities into the document of the Human Rights Conference in June 1990 in Copenhagen. Looking back, it was the only possible moment to introduce such a comprehensive text on minorities in a CSCE document. One year later, it would have been too late, because the conflicts had really erupted by that point.

Furthermore, in the Paris Charter, we succeeded in introducing the invitation for a Conference on Minorities in Geneva that finally took place in August 1991. Another idea we had was to create temporary mis-

sions or missions of longer duration that would work in close contact with the population and observe concrete problems with human rights or other CSCE commitments in certain countries.

We had to wait another two years until a scheme for such missions was accepted by the summit of 1992 in Helsinki. The CSCE was weakened in a way by the fact that the ideal of 1990 of a united Europe turned out to be a Europe of numerous local and regional conflicts. The CSCE, which had been used for round-table negotiations, was not quick enough to react in cases of crisis by operational action. In addition, NATO, the Council of Europe, and in particular the EU developed and tried to adjust their tasks to the new situation as well. Many countries are members of all these organisations. The growing competition among them was counterproductive and prevented the international community from being efficient in helping to solve conflicts by peaceful means. But as I mentioned above, Edouard Brunner's idea was that in fact after 1990, all these organisations should work together. Later, at the OSCE Summit in Istanbul in 1999, a document was indeed adopted calling for cooperation between these organisations instead of competition, and I think nowadays this works rather well.

To conclude: CSCE and Edouard Brunner were made for each other to the best advantage of Switzerland. It is largely thanks to him that Switzerland participated from the outset in this important political negotiation that created a different Europe, and the CSCE experience has ever since inspired Swiss foreign policy.

CHAPITRE II

EDOUARD BRUNNER ET LES NATIONS UNIES

Démocratie et politique étrangère : l'échec du premier projet d'adhésion de la Suisse à l'ONU (1986)

Francesca Pometta

In 1975, Francesca Pometta was Deputy Head and, in 1977, Head of the Directorate for International Organisations at the Swiss Federal Department for Foreign Affairs (DFAE). In 1982, she was sent to New York as Head of the Permanent Observer Mission of Switzerland to the United Nations. She was then appointed Swiss Ambassador to Italy. After her retirement in 1991, she was a member of the International Committee of the Red Cross (ICRC), Geneva. From 1997 to 2000, she was a member of the Consultative Commission of the Swiss solidarity fund for victims of the holocaust.

Abstract

In a 1986 referendum, the Swiss people voted against Switzerland joining the United Nations. This result came about partly from the inability of the Federal Council to “sell” its vision of the country’s foreign policy. The public debate lasted from 1967 to 1986. At its core was the question of whether the entry of Switzerland in the UN was compatible with Swiss neutrality. Some observers viewed the referendum as an opportunity to organize a plebiscite against the UN. After the electorate had decided, Edouard Brunner as Secretary of State in the Federal Department for Foreign Affairs was unable to play the constructive role he could otherwise have played in the UN on behalf of the country.

Entre 1982 et 1986, Edouard Brunner a participé en première ligne, aux côtés du Conseiller fédéral Pierre Aubert, à la présentation au peuple et aux Chambres fédérales du projet d'adhésion de la Suisse à l'ONU. Il

passé sous silence cette phase mouvementée de sa carrière dans « *Lambris dorés et coulisses* ». Interrogé sur les causes de la débâcle du 16 mars 1986, il se contente de répondre laconiquement qu'il appartient au Conseil fédéral – et non au diplomate – de « vendre » (sic) sa politique étrangère au peuple suisse.

Il touche là au cœur du problème de la communication, si important dans une démocratie directe. Mais l'issue favorable d'un référendum demeure avant tout tributaire de la cohésion du Conseil fédéral, de la cohérence de sa politique et « last but not least » de son courage devant le peuple ainsi que de la confiance que celui-ci lui apporte. C'est ainsi qu'en 1919–1920, le Conseil fédéral mène et gagne en quelques mois la bataille de l'adhésion à la SDN. La clarté du message, la brièveté et l'intensité de la campagne auront contribué à ce succès remporté de haute lutte dans une conjoncture très difficile pour la Suisse.

Tout autre est le sort du premier projet d'adhésion à l'ONU. De 1967 à 1986, près de vingt ans de travaux et de débats interminables aboutissent au non de 75,6 % du peuple et de tous les cantons. Comment expliquer ce vote de défiance et n'y a-t-il pas lieu – malgré l'adhésion ultérieure de la Suisse à l'ONU – de s'interroger sur les leçons immanentes de cet échec ainsi que sur la lenteur et la lourdeur de fonctionnement de nos institutions face à des options inéluctables ? Ne faudrait-il pas réfléchir aussi aux effets débilissants d'une politique de procrastination sur le crédit international de la Suisse ?

L'ouverture des archives de la Confédération et la remarquable thèse que M. Thomas Fischer vient de consacrer à l'histoire récente de la neutralité suisse² nous permettent maintenant de mieux saisir le fonctionnement interne du Conseil fédéral, les heurs et malheurs des constellations politiques, outre le problème toujours délicat des responsabilités respectives du Conseil fédéral et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dans l'élaboration de la politique étrangère du pays. Trop souvent, en effet, des décisions ponctuelles, apparemment anodines et prises sans concertation véritable, viennent en obscurcir la clarté.

2 Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität (1969–1986)*, Chronos, Zürich 2005.

Aucune pression étrangère n'a contraint la Suisse à l'adhésion à l'ONU, mais celle-ci a pu constater au fil des ans que sa position, face à une organisation en passe de devenir universelle, se dégradait lentement, mais sûrement. Les faits corroborent l'exactitude du diagnostic. Il fallait agir.

En 1965–66, une crise sérieuse, provoquée à l'origine par les attaques des Vigilants³ contre l'ONU, éclate à Genève et l'implantation de la CNUCED dans cette ville donne lieu à des controverses pénibles pour la Suisse qui est accusée de violer son accord de siège. Peu après cette alerte, le postulat Bretscher-Furgler de 1967 prie le Conseil fédéral de dresser le bilan des relations de la Suisse et de l'ONU et de se prononcer aussi sur la possibilité d'y adhérer dans le respect de la neutralité permanente du pays.

Il s'ensuit en 1969, 1971 et 1976 trois rapports exhaustifs ; celui de 1969, notamment, analyse de façon magistrale la problématique de la neutralité. Le Conseil fédéral conclut qu'il n'y a plus d'incompatibilité – de facto – entre ce statut et l'appartenance à l'ONU. Il s'agit là d'un changement fondamental de position par rapport à la politique de la Suisse dans l'après-guerre. Toutefois, s'il souhaite au fond cette adhésion, le Conseil fédéral – nuance importante – ne la propose pas. Il reste lui même encore divisé et sait par une commission consultative d'experts représentative de toute la société suisse que l'opinion publique l'est tout autant. D'emblée une opposition puissante et influente s'organise. Elle est partiellement d'ordre idéologique. Face à un Conseil fédéral qui qualifie la neutralité d'instrument au service de l'indépendance du pays, instrument qui doit rester flexible et s'adapter à des temps et à un monde nouveaux, les contradicteurs voient en elle un élément constitutif de l'existence et de l'identité nationales et, à ce titre donc, une finalité de politique étrangère au même titre que l'indépendance. La Suisse ne pourrait donc adhérer aux Nations Unies que sur la base d'une réserve ou d'une reconnaissance formelle de son statut de neutralité permanente par l'Assemblée générale. Or on sait depuis 1945 que la Charte n'admet pas les réserves. Pourquoi aussi faudrait-il mettre en discussion sur le plan mondial un statut que personne ne conteste ? Le débat sur ce point fit cependant rage jusqu'à la veille de la votation, au détriment parfois d'une réflexion sur les problèmes

3 Mouvement genevois xénophobe et anti organisations internationales (1965–1989). (Note de l'éditeur)

très concrets qui peuvent se poser à l'État neutre. Il y eut surestimation aussi de la politique de disponibilité et de bons offices de la Suisse, trop souvent présentée comme un substitut à la coopération multilatérale entre États.

Les « Neinsager » donnent aussi de la voix en attaquant la politique de solidarité de la Suisse, mais ils ont affaire à forte partie en la personne des conseillers fédéraux Spühler et Graber. Le premier avait fait de la coopération avec les Nations Unies une des pierres angulaires de sa politique ; le second en avait eu une connaissance très directe, car il avait présidé personnellement la Conférence mondiale de droit humanitaire qui aboutit en 1977 à l'adoption des Protocoles 1 et 2 annexes aux Conventions de Genève. Il devait d'ailleurs confier à ses collaborateurs que ce fut l'expérience de cette négociation très difficile pour la Suisse qui le convainquit de la nécessité impérative de l'adhésion, position courageuse qui fut approuvée en 1977 par le Conseil fédéral, puis par les Chambres qui demandèrent qu'un message sur l'adhésion leur fût soumis « dans les meilleurs délais possibles ». Ce travail occupa le DFAE entre 1978 et fin 1981.

Le Rubicon est donc franchi, mais New York est cependant encore bien loin. Si l'objectif est fixé, le calendrier des travaux qui déterminera la date du référendum ne l'est pas. Les adversaires de l'adhésion ou des personnalités qui craignent un échec devant le peuple exercent alors, au niveau politique, des pressions publiques ou occultes sur le DFAE pour qu'il renvoie l'affaire à des jours meilleurs. L'ONU a changé, dit-on. Une motion parlementaire qui fut cependant repoussée demande que le Conseil fédéral consulte les cantons et les grandes associations d'intérêt public sur l'opportunité du projet.

Le Conseil fédéral semble d'ailleurs faiblir et décide de supprimer l'adhésion aux Nations Unies des priorités de la législature 1979–1983. Il souhaite privilégier un projet tout récent d'adhésion au Fonds Monétaire International et à la Banque mondiale, mais, devant l'impact qu'aurait eu ce revirement en Suisse et à l'étranger, il finit par y renoncer.

En définitive cependant, les choix les plus lourds politiquement et stratégiquement portent sur la communication et l'information. Le Conseiller fédéral Pierre Aubert qui a succédé en 1978 à M. Pierre Graber

marque son souci de préserver l'unité du Conseil fédéral pendant la période de rédaction du message et de ne pas préjuger ses décisions ultérieures à ce sujet. Il fait donc savoir qu'il n'interviendra pas personnellement dans le débat public et citoyen, qui est déjà en cours, avant l'approbation du texte par le Conseil fédéral. En vertu de la même logique, il renvoie aussi à cette date l'élaboration d'une stratégie de l'information et de la communication. Le silence du Chef de département compétent entraîne donc automatiquement celui de ses collègues et ce n'est qu'en 1982 que le Conseil fédéral entre de plain-pied dans la campagne référendaire, peu de temps avant la nomination de Brunner à la Direction des organisations internationales.

De 1978 à 1982, il appartient donc à l'administration ainsi qu'à des personnalités et à des citoyens engagés de défendre devant l'opinion publique, avec de très faibles moyens, un projet contesté. Ce premier travail de défrichage ne fut sans doute pas inutile, mais il ne pouvait répondre qu'imparfaitement aux questions et préoccupations du citoyen suisse. Celui-ci souhaitait un dialogue direct avec le Conseil fédéral et attendait de son Gouvernement des assurances quant à l'avenir de la politique étrangère du pays. Le projet d'adhésion brisait, en effet, un tabou fortement ancré dans la conscience collective du peuple suisse, soit l'incompatibilité entre neutralité et participation de la Suisse à des organisations politiques. Il fallait aussi faire face au problème de la remise en cause fondamentale – en termes souvent insultants pour les Nations Unies – de la politique dite de solidarité, suivie et voulue par la Suisse dans l'après-guerre. Avant même que le Conseil fédéral n'intervînt dans le débat, le référendum s'était transformé en plébiscite contre l'ONU.

Le message fut approuvé par le Conseil fédéral le 21 décembre 1981. C'était là l'achèvement d'un effort collectif de longue haleine et d'une réflexion sur les mutations du monde international où il faut distinguer l'apport remarquable de la rédactrice principale, Marianne von Grünigen. Le message établit un bilan des avantages et inconvénients d'une adhésion, mais il ne pose pas directement les termes de l'alternative qui se pose au peuple suisse : *Alleingang* ou participation pleine et entière à la coopération multilatérale sur le plan mondial, en fait le véritable enjeu de la future votation.

Brunner n'a pas collaboré à l'élaboration du message et hérite en 1982 d'un dossier difficile, fortement dominé par des considérations de politique intérieure ce qui explique peut-être un silence qu'il serait téméraire d'interpréter aujourd'hui.

Il nous reste cependant des documents et là encore, les archives de la Confédération et M. Fischer viennent à notre rescousse. Les débats parlementaires, qui furent d'une longueur inusitée reflètent, en effet, tous les courants qui agitent le discours politique en Suisse, le meilleur comme le pire.

L'attaque contre le multilatérisme et les Nations Unies est frontale. « Wir wollen keine Solidarität ; das sind leere Wörter » déclarait le Conseiller national Christoph Blocher. Force est, hélas, de constater aussi les effets indirects délétères de cette philosophie sur le DFAE. L'interminable campagne référendaire – le désir de ne rien préjuger – favorise une sorte d'immobilisme dans la coopération traditionnelle de la Suisse avec le Secrétaire général des Nations Unies. Celle-ci se vide de sa substance. Les contributions aux opérations de maintien de la paix sont de facto gelées. Brunner qui a représenté la Suisse au quarantième anniversaire des Nations Unies admet lui-même y avoir prononcé une allocution délibérément faible, ce qui n'échappe naturellement pas à des auditeurs avertis. Personne à New York – il convient de le souligner fortement – ne critique notre démocratie directe. Le référendum est une affaire d'ordre interne, mais les délégations des pays occidentaux jugent en revanche sévèrement la campagne de dénigrement qui frappe en Suisse une organisation dont ils sont le principal soutien financier et politique. Ce mécontentement a des répercussions sur la défense des intérêts suisses. Lors d'une élection au poste de Haut Commissaire aux Réfugiés, à l'exception du Liechtenstein, aucun État européen ne soutient la Suisse. Cette forme de réprobation muette vise le pays et non son candidat.

Le débat des Chambres sur la neutralité reste, quant à lui, « helvétocentriste », souvent idéologique et très éloigné de la réalité politique et militaire des conflits modernes. Le 27 février 1986, quelques jours avant la votation, le Chef du DFAE se voit finalement contraint de prier la Commission des affaires étrangères de renoncer à publier ses 43 thèses sur la neutralité, car, précise-t-il, « étant donné les divergences

d'interprétation à propos de la notion de neutralité de notre pays, il est à craindre que si ce document était publié dans son état actuel, il soit mal interprété par l'opinion publique et par des États étrangers ». Vu cet état de confusion, le non du peuple était donc prévisible, voire explicable.

Vingt ans d'études et de travaux n'avaient donc servi à rien, si ce n'est peut-être à dégager quelques amères vérités, et à préparer ainsi un terrain propice au succès du second projet d'adhésion à l'ONU.

Il n'a pas été donné à Brunner de jouer aux Nations Unies le rôle bénéfique qui aurait pu être le sien si la Suisse y avait adhéré en 1986. Il lui est resté toutefois la satisfaction d'avoir contribué de façon déterminante, aux côtés du Conseiller fédéral Otto Stich, au succès de l'adhésion de la Suisse au Fonds monétaire et à la Banque mondiale. Il en relate avec brio les péripéties dans « *Lambris dorés et coulisses* » mais ceci, c'est une autre histoire...

Edouard Brunner et l'adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods (1992)

Daniel Kaeser

Daniel Kaeser joined the Swiss National Bank (SNB) in 1962 and became Head of its Bureau for International Affairs in 1973. He was appointed as monetary advisor to the Swiss Finance Minister in 1975, then became the Deputy Director of the Swiss Federal Finance Administration. He became a delegate of the Department of Finance for International Financial Affairs, and served as a negotiator in the matter of Swiss membership in the Bretton Woods Institutions (the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank). In 1992, he became the Swiss Executive Director in the IMF. He is author of "La longue marche vers Bretton Woods" (2004), with a preface by Edouard Brunner.

Abstract

From 1990 to 1992, as Swiss Ambassador to the US, Edouard Brunner played a pivotal role in ensuring that Switzerland could join the Board of the International Monetary Fund and the World Bank. He managed to overcome the reluctance of the US and won an additional seat for a new group, labelled Helvetistan, comprising Switzerland, Poland, and several Central Asian republics. This also helped to counterbalance the position of the group headed by Iran in the two institutions.

Ceux qui ont connu Edouard Brunner savent qu'il aimait les défis insolites.

Faire entrer la Suisse dans les Institutions de Bretton Woods, c'est-à-dire dans le Fonds Monétaire International et dans la Banque mondiale, était assurément un défi de taille. En effet, la procédure d'adhésion, qui a duré du début de 1990 à l'automne 1992, allait demander un premier « round » de négociations pour la fixation de la quote-part de la Suisse

dans ces institutions, une votation populaire et un deuxième « round » de négociations visant à la création d'un siège additionnel pour la Suisse dans les conseils d'administration. C'était aussi un défi insolite, puisque tout l'exercice se trouvait placé sous l'autorité du Département fédéral des Finances, qui assure la liaison entre le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse : le chef de ce Département était alors Otto Stich, qui venait de poser sous l'effigie de taureau d'Uri pour la couverture d'un ouvrage qui lui était consacré. Edouard Brunner était alors ambassadeur à Washington, où se trouvent les sièges des Institutions de Bretton Woods.

Or le courant a fort bien passé entre ces deux hommes. Le Conseiller fédéral admirait et écoutait le grand diplomate. Ce dernier avait une sincère admiration pour l'homme politique, dont il disait, avec raison, qu'il avait réussi tout ce qu'il avait entrepris.

Les contributions d'Edouard Brunner sont intervenues dans les points critiques de la procédure d'adhésion. En voici quelques exemples:

Lorsqu'il s'est agi de tester les réactions des principaux pays membres à une candidature suisse, Edouard Brunner a conseillé à M. Stich de procéder en personne à ces sondages pour porter immédiatement la question au niveau politique. C'est ainsi que M. Stich et le Président de la Banque nationale, Markus Lusser, ont fait un tour du monde, qui s'est avéré fort utile.

Si l'on s'en était tenu aux calculs opérés sur les données courantes de l'économie suisse, notre pays n'aurait pas obtenu une quote-part suffisante pour revendiquer un siège dans les conseils. Chargé d'ouvrir les délibérations sur la quote-part, Edouard Brunner a su convaincre les pays membres d'user de la marge de manœuvre politique dont ils disposaient pour prendre dûment en compte la place importante de la Suisse dans les domaines financier et monétaire, dans celui des investissements internationaux, à quoi s'ajoutait le soutien généreux que la Suisse avait apporté au fonctionnement du Fonds monétaire et de la Banque mondiale.

Profitant d'une réunion au sommet de l'OSCE, le vice-président de la Confédération Adolf Ogi et Edouard Brunner invitèrent les présidents de diverses républiques d'Asie centrale à se joindre au futur groupe de vote suisse, qui prit par la suite le nom d'Helvétistan.

La très puissante administration du Trésor des États-Unis avait commencé par soutenir fermement la revendication suisse d'un siège dans les conseils d'administration, mais à la condition que le nombre de sièges reste inchangé. Son idée était que la Suisse ferait sauter le groupe de vote présidé par l'Iran. Lorsque l'Iran parvint à renforcer sa position, le Trésor tenta de convaincre la Suisse qu'il fallait qu'elle cherche à s'intégrer dans un groupe de vote existant, ou qu'elle renonce provisoirement à sa revendication d'un siège. L'Ambassadeur Brunner alla plaider la cause d'un siège additionnel pour la Suisse au Département d'État et à la Maison Blanche, plus précisément au National Security Council. Il fit valoir que la constitution d'un groupe de vote dirigé par la Suisse empêcherait plusieurs républiques du Caucase et de l'Asie centrale d'être capturées par l'Iran et qu'elle donnerait à la Pologne l'occasion de renforcer sa position dans les conseils du Fonds monétaire et de la Banque mondiale. Il rappela incidemment que la diaspora polonaise avait un poids non négligeable dans certains États électoralement importants de l'Union. Cela commença à ébranler ses interlocuteurs.

De passage en Suisse à la fin août 1992, Edouard Brunner rencontra l'Ambassadeur des États-Unis à Berne. Il en profita pour répéter le message que le Secrétaire d'État Blankart avait passé, à savoir que la Suisse n'accepterait en aucun cas une solution de compromis et qu'il s'agissait d'une affaire prioritaire pour la Suisse. Convaincu qu'il fallait des arguments frappants pour les Américains, il ajouta, pour faire bon poids, que la Suisse pourrait se raviser sur la commande de chasseurs F 18.

En tout état de cause, ce qui s'était joué comme une partie de poker se termina lorsque la Maison Blanche, en l'espèce le Conseiller pour la Sécurité nationale, Brent Scowcroft, prit contact avec le Secrétaire au Trésor Tom Brady et parvint à le convaincre d'accepter la création d'un siège pour la Suisse.

Il faut dire aussi qu'Edouard Brunner savait choisir ses collaborateurs. Son premier collaborateur Christian Blickenstorfer et les deux ministres conseillers chargés du service économique qui se sont succédé durant l'opération « Bretton Woods », à savoir Jean-Daniel Gerber et Oskar Knapp, ont fait un extraordinaire travail de lobbying dans l'administration américaine, comme auprès des hauts fonctionnaires des Institutions de

Bretton Woods et des membres de leurs conseils d'administration. On ne saurait d'ailleurs parler de l'activité d'Edouard Brunner à Washington sans mentionner Mme Stevenson, sa légendaire secrétaire.

Edouard Brunner a apporté une contribution cruciale à la conquête d'un siège dans les conseils de ces institutions, ce qui a représenté, peu avant l'échec de l'Espace Economique Européen (EEE), un des grands succès de la politique étrangère suisse de la fin du siècle dernier.

Edouard Brunner's Mandate in Georgia (1993–1997)

Heidi Tagliavini

Heidi Tagliavini became a member of the first OSCE Assistance Group to Chechnya in 1995. In 1996, she was a Minister at the Swiss Embassy in Moscow, then Head of Human Rights and Humanitarian Policy in the DFAE before being sent as Ambassador to Bosnia and Herzegovina. She has held various mandates for the OSCE (Personal Representative of the Chairman for the Caucasus, 2002; Leader of the Observation Mission for the Election in Ukraine, 2009), the UN (Special Representative of the Secretary-General and Head of the United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG), 2002) and the EU (Head of the EU Fact-Finding Mission for the South Ossetia War).

Abstract

In May 1993, UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali appointed Edouard Brunner as his first special envoy to Georgia to deal with the ongoing armed conflict in Abkhazia. In June, the Security Council established the United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG). Edouard Brunner's contribution to the Georgia-Abkhazia peace process was outstanding, facilitating as he did the adoption of major documents in 1994 that remained as the basis for further discussions of a settlement. The main deficiency of the process was the lack of progress on the core issue, i.e., the political status of Abkhazia. A footnote includes quotations of Sergej Shamba, de-facto Minister of Foreign Affairs of Abkhazia. He pays tribute to Edouard Brunner for establishing a dialogue with the Abkhaz side and admitting Abkhazia's right to define the shape of its constitutional future.

In August 1992, a few months after the break-up of the Soviet Union, an armed confrontation broke out in Abkhazia, an Autonomous Republic of Georgia, located on the Black Sea in the western part of the country. One month later, in September 1992, the international community through the UN became actively involved in peace efforts in the conflict area (following an appeal for contributions to such efforts, mentioned in the first out of three Ceasefire Agreements of 3 September 1992). A series of visits by UN delegations to Georgia in mid-September and early October were followed by the establishment in October 1992 of a “UN initial presence” in the area, dealing with the ongoing armed conflict in Abkhazia.

Nine months later, in May 1993, UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali upgraded his involvement in the peace efforts by appointing his Special Envoy, Ambassador Edouard Brunner.

In August 1993, the UN Security Council’s Resolution 858 (1993) authorized the establishment of the UN Observer Mission in Georgia (UNOMIG) with a mandate that was amended in 1994. In June 1994, a Peacekeeping Force of the Commonwealth of Independent States (CIS PKF) was deployed in the conflict zone, in accordance with the Moscow Agreement on a Ceasefire and Separation of Forces of 14 May 1994.

Edouard Brunner was succeeded by four Special Representatives, i.e., Mr. Liviu Bota of Romania (1997–1999), Ambassador Dieter Boden of Germany (1999–2002), myself (2002–2006), and Mr. Jean Arnault of France, who arrived in the Mission in August 2006.

Although the peace mandate of the United Nations in Georgia has basically remained the same since 1993, each of the UN Secretary-General’s Envoys/Special Representatives for Georgia has adopted quite a distinctive approach (and strategy) in the peace process in Abkhazia.

The peace process certainly produced some achievements (e.g., a certain improvement in the general security situation in the conflict zone, the spontaneous return of the majority of internally displaced persons to the Gali district, and the commencement of an economic and social rehabilitation in four districts along the ceasefire line). At the same time, the peace process did not prevent the occurrence of serious setbacks (e.g., the resumption of armed hostilities in the Gali district in May 1998 and in the Kodory Valley in October 2001).

However, the main deficiency of the Georgian-Abkhaz peace process was and still is the continued lack of tangible progress in the core issue, namely a political status for Abkhazia. In fact, the discussion on the status issue, with the participation of the two parties, has remained suspended since 1997, roughly after Brunner left the mission. In 1999–2001, the status issue was discussed within the so-called Group of Friends of the UN Secretary-General (consisting of France, Germany, the Russian Federation, the UK, and the US), and this discussion resulted in the adoption of a paper on the “Distribution of competences between Tbilisi and Sukhumi” (the so-called Boden document). According to that document, Abkhazia should be regarded as an integral part of the State of Georgia.

This document, however, did not become a point of departure for Georgian-Abkhaz talks, as it was supposed to, since the Abkhaz side – striving for independence – simply refused to accept it, and in early 2006 (during my tenure as SRSG) the very usefulness of the “Boden Paper” as a basis for negotiations on the status issue was questioned. This lack of progress and the virtual absence of any serious discussion on the status issue in recent years make for very uncertain prospects concerning a breakthrough in the peace process and a comprehensive settlement of the conflict.

Edouard Brunner kept his position as Special Envoy until early 1997. At the moment of his appointment, he held a position as Swiss Ambassador, having been deployed first to Washington and later to Paris. Brunner was the first high-ranking diplomat permanently engaged in the Georgian-Abkhaz peace process. Brunner's contribution to the peace process was outstanding, judging by the number and importance of documents adopted during his tenure. These included:

1. The Declaration on Political Principles, with attached to it
2. The Quadripartite Agreement on the Return of Refugees, both documents of April 1994
3. The Moscow Agreement on Ceasefire and Separation of Forces of 14 May 1994

There were, however, some structural weaknesses affecting Brunner's activities:

1. Due to his dual function, as Swiss Ambassador and Special Envoy, Edouard Brunner spent most of the time outside the conflict zone, at a time when his presence was required in the region.
2. The UN presence on the ground (UNOMIG) was not – at that early stage of UN involvement – under his command, but was headed by another person (a military officer).

This constellation did not contribute to the UN remaining a leading force in the peace process, a development tacitly accepted by Boutros-Boutros Ghali. However, this state of affairs contributed to Brunner's activities being criticized from some sides as ineffective.

The next chief negotiator for Georgia, SRSG Liviu Bota, therefore placed a special emphasis on regaining a leading role for the UN in the Georgian-Abkhaz peace process as well as on injecting the strongest powers (the so called Group of Friends) into the peace process. In formal terms, he succeeded, but in reality, he and his successors, including myself, were not in a position to push the peace process considerably further, i.e., beyond the frame shaped by Edouard Brunner, even with the support of the Group of Friends.

Having said this, the statements made in my presentation should in no way be understood as a criticism of UNOMIG and its alleged inability to find a solution to the conflict in Abkhazia. Certainly, UNOMIG (and in general, any UN peacekeeping mission) can be only as strong as the participating states that give it political guidance. But UNOMIG has been and continues to be successful in some important aspects, which I will try to summarize based on my own initiatives and experience in that particular conflict. UNOMIG has been and continues to be successful:

1. In keeping stability on the ground and preventing the resumption of an armed conflict

2. In creating a framework of talks and negotiations, not only between the two sides, but also for those members of the international community that are interested in that particular peace process, such as the UN Group of Friends
3. In the socio-economic rehabilitation of the most affected areas of the conflict zone
4. In keeping the conflict in Abkhazia on the international agenda, including the UN Security Council
5. In the field of rule of law and of human rights, if only by keeping up the pressure against potential violators. Examples include the insistent and consistent request to open a Human Rights Office in Gali in the conflict zone and the introduction of an international police force
6. In introducing some CBMs (confidence-building measures) in the important field of human contacts across the Cease Fire Line, for instance, a shuttle bus across the longest bridge separating the two sides

The UN and UNOMIG, however, are present in that conflict neither to impose on anyone Georgia's aspirations for sovereignty nor to offer the Abkhaz separatists a protective shield and an international platform. UNOMIG's task is rather to maintain stability on the ground (which, for the moment, means a situation of no war) and to build bridges wherever possible and thus help create the basic conditions enabling those who have the power and the responsibility to work on a sustainable solution to the conflict.

My presentation is based on information gathered from two sources which, in my eyes, have the authority to give a judgement on Brunner's activity in Georgia.

These are: the current de-facto Abkhaz Foreign Minister Sergej Shamba, one of the main actors in the peace process on the Abkhaz side, and Marian Staszewski, my former colleague and at times Deputy Head of Mission, who was the first civilian UN member posted in UNOMIG as early as 1992. Former president of Georgia Eduard Shevardnadze unfor-

tunately did not react in time to the invitation to contribute first-hand information.

Contribution by Sergej Shamba, de facto Minister of Foreign Affairs of Abkhazia:

“Ambassador Brunner was one of the founders of the peaceful settlement of the conflict between the Abkhaz and the Georgian sides under the auspices of the United Nations. His first visit to Abkhazia took place during the war, which was a clear sign of attention by the international community towards this big problem endangering stability in the Caucasus. For the Abkhaz, this visit had a special meaning, as it was the first step that allowed us to escape from the international isolation, which opened up the possibility to state our position to the UN Secretary-General.

Mr. Brunner made a good impression on the de-facto Head of the Supreme Soviet of Abkhazia, Mr. Vladislav Ardzinba, and other representatives of the Abkhaz leadership who, for the first time, saw in Brunner the honest wish of such a high-ranking international representative to understand all the different aspects of the conflict. And this certainly contributed to reinforcing the confidence without which it would be difficult to be successful.

Immediately after the end of the military hostilities between the Abkhaz and the Georgian sides, Brunner actively engaged in the negotiation process in Geneva.⁴ It was in that period (1994) that the main fundamental documents, which defined the development of the peace process for many years ahead, were agreed and signed. These were the “Declaration on the Measures for a Political Settlement of the Georgian-Abkhaz Conflict” and, attached to it, the “Quadripartite Agreement on the Return of Refugees and Internally Displaced Persons” of 4 April 1994, as well as the “Moscow Agreement on Ceasefire and Separation of Forces” of 14 May 1994, on the basis of which international mechanisms for the prevention of a resumption of conflict were elaborated.

⁴ In fact, it was Brunner, who had invented the Geneva Peace Process. (Author’s note)

According to the abovementioned "Declaration" of 4 April 1994, a mediation committee headed by Brunner was created that elaborated proposals on a political settlement of the Georgian-Abkhaz conflict, which was mentioned in the Report of the UN Secretary-General on 3 May 1994. This document shows that Brunner had an understanding of the fact that the relations between the sides could not be re-established on the basis of a hierarchical submission of Abkhazia under Georgia. In the documents prepared under his guidance, the sides were offered a model of a federal government, which would be created in the course of the negotiation between the sides, followed by the definition of a name for it. In fact, the idea was to create a Confederation of Georgia and Abkhazia, which at that time was a completely new approach for the settlement of the problem. The proposal did not, however, meet with the support of the Georgian side, which had decided that the problem of the relationship with Abkhazia should be settled through the inclusion of Abkhazia into Georgia with the help of international pressure. But as we know, this approach did not lead to the settlement of the conflict.

These examples show that Brunner had a great deal of political intuition and a broad view on the possible ways of settling the conflict, admitting that Abkhazia had the same right to define the shape of its constitutional future. This, of course, inspires gratitude for the sincere efforts of Ambassador Brunner.

As Special Envoy of the UN Secretary-General, Brunner tried to understand all the circumstances that led to the conflict, and to study the history and the legal argumentation of the sides. He succeeded in establishing a relationship of trust and confidence with the representatives of all sides in which one could see the excellent human qualities of an ambassador, his long experience and a subtle sense of humour as well as political wisdom. The productive work of Brunner is certainly an important part of the most recent history of Abkhazia, where people remember him with deep respect."

La brouille entre la Suisse et ses diplomates

Roger de Weck

Roger de Weck was chief editor of the daily newspaper “Tages-Anzeiger” in Zurich and of the weekly political newspaper “Die Zeit” in Hamburg. Subsequently, he moderated a regular Swiss TV program featuring interviews with personalities from the political, academic, and cultural arenas. He is the President of the Graduate Institute for International and Development Studies (IHEID) in Geneva, a visiting professor at the Collège d’Europe in Bruges (Belgium) and Warsaw, and, as of 2011, the Director General of Swiss Radio and Television SRG SSR idée suisse.

Abstract

Since their defeat in Marignano in 1515, the Swiss have been very suspicious about “external affairs” and have distrusted their diplomats and their objectives. In the past, external affairs were the sole prerogative of the Federal Council, and politicians like Jonas Furrer (1848) were able to negotiate good deals. But this arrangement is increasingly challenged (since 1976, the Swiss electorate has voted on international treaties), and our semi-direct democracy is ill-prepared to meet the challenges. For many, the best foreign policy is the absence of such a policy. Parliament refuses to debate about the role and place of Switzerland in the modern age. Active neutrality is questioned when it becomes active. Edouard Brunner understood that an active foreign policy should not restrict itself to avoiding dangers, but should actively take advantage of opportunities.

La Suisse a d’excellents diplomates. Certains jouissent d’un grand prestige à travers le monde. Par ailleurs, ils ont fait des merveilles lors des négociations sur les accords bilatéraux. Mais leur travail n’est pas vraiment reconnu au pays.

Nulle autre nation ne se méfie à ce point de ses diplomates. Dans son ensemble, le peuple suisse n'aime guère le jeu diplomatique et ses finesses. C'est l'une des raisons pour lesquelles il célébra longtemps les vertus de l'abstention : la meilleure politique étrangère, disait-on, c'est de ne pas en faire.

Il y a quatre décennies pourtant, à une époque où la mondialisation n'était pas à l'ordre du jour, le grand historien de notre neutralité, Edgar Bonjour, pressentit le danger croissant de l'attentisme helvétique, car les « affaires étrangères » se muaient toujours plus en « affaires intérieures ». Or jusqu'à ce jour, nombre de Suisses sont mal préparés à cette évolution ; une diplomatie active contrarie leurs clichés de la Suisse.

Cependant, la politique étrangère aura de la peine à s'affirmer tant qu'elle fera l'objet de débats ponctuels (par exemple à propos de l'adhésion à l'ONU ou d'accords bilatéraux), entrecoupés de longs moments d'inertie : des piqûres douloureuses suivies d'une anesthésie.

C'est dire que l'incompréhension perdure, d'autant que le Parlement refuse tout vrai débat sur la place et le rôle de la Suisse au sein de l'Europe et dans le monde. Or les questions qui touchent à la destinée du pays exigent des années de discussions sur la place publique avant de pouvoir envisager un scrutin. Il faudrait préparer le terrain, mais depuis belle lurette, les dirigeants suisses s'y refusent.

Le grand art en matière de politique extérieure, c'est d'être tenace sur le plan stratégique et flexible sur le plan opérationnel. Mais dans notre démocratie semi directe, c'est souvent une gageure.

Il semble d'ailleurs que nos pères fondateurs l'aient pressenti il y a 160 ans ; en effet, ils voulaient maintenir à l'écart le parlement : les affaires étrangères étaient le « domaine réservé » du Conseil fédéral.

Jusqu'en 1919, le gouvernement s'opposa à toute votation sur les traités internationaux. Ce n'est que depuis 1976 qu'il est obligatoire de consulter le peuple sur l'adhésion de la Suisse aux organisations internationales d'importance. Et l'ASIN veut lancer une initiative qui va encore beaucoup plus loin.

La politique extérieure se démocratise toujours plus, parce que, de par la mondialisation, les affaires étrangères interfèrent fortement dans la politique intérieure. L'ancien « domaine réservé » du gouvernement

n'est pas loin de lui échapper. On aurait atteint la « limite extrême du supportable pour une politique extérieure à long terme, raisonnable et responsable », écrivait-il y a trois décennies déjà Luzius Wildhaber (qui fut par la suite président de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg).

La démocratie directe fut instaurée à une époque où seule la politique intérieure comptait ; on prenait le temps de faire « mûrir » les dossiers : par exemple, les Suisses refusèrent deux fois d'accorder le droit de vote aux Suissesses avant de finalement dire oui.

Aujourd'hui en revanche, la plupart des projets de politique extérieure, telle l'adhésion à l'Espace Economique Européen (EEE), sont des plats qui ne passent qu'une fois ; sur l'EEE, les citoyens ont dû se prononcer de manière rapide et définitive, sans beaucoup de temps de maturation. C'est ainsi qu'on laisse passer des occasions uniques. Et de surcroît, avec la surreprésentation des cantons ruraux et peu cosmopolites dans notre système fédéral, la politique étrangère part d'emblée avec un handicap.

En Suisse alémanique notamment, le peuple « souverain » accepte mal de se faire « représenter » par quiconque. Il se méfie des parlementaires élus et plus encore des diplomates mandatés, qui sont eux aussi des « représentants du peuple », les ambassadeurs de leur nation à l'extérieur.

Dans ces conditions, il appartient bien entendu à la ministre des affaires étrangères, mais aussi à l'ensemble du corps diplomatique de mieux faire comprendre leur mission. La Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey s'y prend de manière ingénieuse, parfois à la limite de la grosse ficelle – car elle réinterprète la neutralité, quitte à conforter une tradition souvent désuète qu'une partie du peuple élève au rang de « mythe quasiment religieux » (Edgar Bonjour).

La diplomatie suisse a coutume d'adapter sa « politique de neutralité » aux impératifs du moment. Jusqu'à nouvel ordre, elle pratique une « neutralité active ». Mais malheur aux activistes ! Gare aux diplomates ! En effet, les populistes soupçonnent les « ambassadeurs qui font des ronds de jambes » de poursuivre moins l'intérêt national que leur propre intérêt : ils pousseraient notre pays à adhérer aux organisations internationales pour obtenir des postes à New York ou à Bruxelles.

Ces attaques grossières reflètent la suspicion qui continue d'entourer la politique extérieure, même quand elle défend les intérêts économiques et bien qu'elle fasse un travail de premier ordre, reconnu par tous au niveau international, en matière de développement durable ou de sécurité humaine.

Nombre de citoyens, notamment outre Sarine, associent la diplomatie aux pratiques courtoises, à l'opposé des valeurs et traditions helvétiques. On reproche à ceux qui prônent l'ouverture de la Suisse de ressentir le « malaise de vivre dans un petit pays » qu'évoqua Karl Schmid en 1963. Ce germaniste, recteur de l'École polytechnique fédérale de Zurich et colonel d'état-major estimait que trois motifs poussaient les intellectuels à chercher l'ouverture :

- « Le sentiment que, dans un petit pays, on resterait à l'écart de l'histoire » ;
- « l'aspiration à s'insérer dans un grand ensemble », en d'autres termes la frustration d'être relégués dans un modeste « espace intermédiaire » entre les grandes nations ;
- et enfin le sentiment qu'un pays neutre, « n'est pas seulement périphérique, mais aussi amorphe » : la neutralité déformerait le caractère, au point de nous rendre lâches et de ne plus prendre position.

Les diplomates aussi seraient donc affligés du « malaise de vivre à l'étroit ». Les Latins notamment (car le corps diplomatique compte de longue date une forte présence romande et tessinoise) auraient un désir de grandeur impardonnable. Une grandiloquence dont nous devrions être guéris depuis la défaite essuyée en 1515 à Marignan par les Confédérés.

Dans cette optique, la politique extérieure n'est pas la défense des intérêts nationaux mais surtout le véhicule de certaines ambitions.

En 1848 pourtant, la création de l'État fédéral – à laquelle s'opposaient nos voisins – fut un chef-d'œuvre de la diplomatie suisse, de concert avec la Grande-Bretagne qui nous était favorable. Dans ces conditions périlleuses, Jonas Furrer fut un négociateur et diplomate hors pair, ce

qui valut à ce natif de Winterthour d'être élu premier président de la Confédération. À l'époque d'ailleurs, le président dirigeait d'office le ministère des affaires étrangères, le « Département politique » comme on l'appelait pour souligner son importance.

Une diplomatie active est non seulement indispensable, elle a marqué les débuts de la Suisse moderne. Mais notre pays ignore trop souvent le legs de Jonas Furrer, pourtant bien plus important que les conseils de Nicolas de Flue qui invitait les Vieux Suisses à « ne pas se mêler des querelles des autres ».

Une politique extérieure efficace ne peut se contenter d'écarter les dangers, elle doit surtout saisir les chances – comme le fit Furrer en 1848. C'est à cette tradition qu'il nous faut puiser. C'est à cette belle tradition qu'a contribué, avec son humour et son sérieux, avec sa méthode et son instinct, avec son regard lucide et sa passion, avec doigté et poigne, avec bonheur et de bons résultats, celui qui nous a quittés il y a un an et dont nous honorons la mémoire, Edouard Brunner.

CHAPITRE III

EDOUARD BRUNNER ET LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ DE LA SUISSE

Introduction

Pierre Keller

Pierre Keller studied law at the University of Geneva and international relations at Yale University, with an M.A. and a Ph.D. in Philosophy. He started his banking career with the Swiss Bank Corporation in New York and then spent a number of years in the Swiss diplomatic service, where he was assigned to the Swiss Observer Mission to the United Nations, the Federal Political Department in Berne, and the Swiss delegation to EFTA in Geneva. He joined Lombard, Odier & Cie in 1961, and was subsequently appointed as Chairman of their Portfolio Management in London and Senior Partner of the bank from 1990 to 1994. He retired in 1995. He is the Vice-Chairman of the Forum suisse de politique internationale.

Abstract

Brunner had a great political sense coupled with pragmatism, and had the state's interests at heart. He advocated a policy of openness with self-restraint, limited to initiatives that could bear results; a foreign policy that is active, but conscious of its own limits and of the role and place of Switzerland. This implied a network of excellent contacts based on trust. During the holocaust fund crisis, a small think-tank was created in Geneva by Swiss bankers and economic actors: They went to the US and realised that Switzerland lacked personal and friendly contacts with the political, cultural, and media establishment in the US; to remedy this, they created the Swiss Foundation for World Affairs under the chairmanship of Edouard Brunner, whose aim was to promote the image of a country far away from "Heidiland" and open to international problems.

Edouard Brunner a été pour moi un ami de longue date et je suis reconnaissant d'avoir l'occasion aujourd'hui – une année après son décès – d'évoquer sa mémoire. Nous faisons partie de la même volée de

ce qui était à l'époque le Département politique fédéral, une excellente volée et la deuxième du nouveau système de concours institué en 1955. Bien que nous n'ayons jamais travaillé ensemble – car j'ai moi-même quitté la carrière diplomatique en 1961 pour revenir à la banque – nous sommes toujours restés en contact l'un avec l'autre, et je l'ai régulièrement rencontré lorsqu'il était en poste aux États-Unis et plus tard, comme Secrétaire d'État ou Ambassadeur à Washington et à Paris.

Mais c'est peut-être après sa retraite que nos échanges sont devenus plus fréquents et plus intenses. Nous aimions, au cours de nombreuses conversations téléphoniques ou de déjeuners, partager nos réactions sur les événements mondiaux du jour, et nous suivions avec un intérêt tout particulier la politique étrangère des États-Unis, pays dans lequel nous avions tous deux acquis une certaine expérience.

Dans ces conversations, ce qui m'a toujours frappé, c'est l'originalité et la totale indépendance de jugement dont Edouard Brunner faisait preuve. Il avait un sens politique extrêmement développé, basé sur des analyses remarquablement perspicaces et une perception extraordinairement fine de ce qui était réalisable dans une situation donnée. Il n'était prisonnier d'aucune idéologie ou idée préconçue. Ses exposés sur la situation internationale étaient brillants – il était capable de les faire sur la base de quelques notes – et je lui ai souvent suggéré de les publier, mais il n'a jamais voulu entrer en matière. Il n'est pas exagéré de dire que jusqu'à son dernier jour, la politique était au centre de ses intérêts.

Ce sens politique, toujours assorti d'une perspective pragmatique des choses, était à mon avis, une de ses qualités maîtresses. Elle lui a valu parfois aussi la critique d'être quelque peu « florentin », voire cynique. Mais Edouard Brunner n'était, certes, pas dénué de principes, bien au contraire, et il avait une grande conscience du service de l'État et des intérêts de son pays. Il avait à cet égard une conception très claire de la place de la Suisse dans le monde et des possibilités, mais aussi des limites de son action sur le plan international, ce qui ressort d'ailleurs fort bien de son petit livre de mémoires : « *Lambris dorés et coulisses : souvenirs d'un diplomate* ».

Convaincu que la Suisse neutre avait un rôle à jouer, il savait distinguer les occasions où une initiative diplomatique de notre part était capable

de porter ses fruits, mais ne pensait pas qu'il fallait s'engager tous azimuts sans perspective d'obtenir des résultats concrets. Cela impliquait à la fois une ouverture, mais aussi une certaine retenue, dans la conduite de notre politique étrangère et nécessitait notamment de la part de nos magistrats et de nos diplomates non seulement d'avoir d'excellents contacts, mais surtout de développer avec leurs interlocuteurs des relations de confiance qui, seules, permettent de provoquer des démarches susceptibles d'aboutir avec succès. Il y a sans doute des leçons à retenir dans cette conception d'une politique étrangère active mais consciente des limites que nous impose la position particulière de notre pays et son importance toute relative dans le concert des nations.

C'est à propos des États-Unis que nous avons été amenés à collaborer plus étroitement ensemble dans le cadre de l'affaire des fonds en déshérence. La Swiss Foundation for World Affairs a été créée dans ce contexte. Je me bornerai ici à en retracer les origines. Edouard Brunner a été l'un des premiers à percevoir que cette affaire allait provoquer une crise majeure entre les milieux juifs américains – et par voie de conséquence le Gouvernement des États-Unis – et la Suisse. Je me rappellerai toujours le téléphone qu'il m'a fait à ce propos en insistant sur la menace qui pesait sur les banques suisses. Comme d'autres, il ne comprenait pas que le Gouvernement suisse ne soit pas officiellement intervenu auprès des autorités politiques et judiciaires américaines – comme il aurait pu le faire – alors que le Gouvernement des États-Unis avait pris fait et cause pour le Congrès Juif Mondial, et il n'hésita pas à faire part de son point de vue au Conseiller fédéral Cotti, sans que cela ait eu un effet quelconque. Il continua, toutefois, à utiliser ses contacts aux États-Unis, notamment avec le sous-secrétaire d'État Eizenstat, en cherchant à atténuer les effets du conflit.

C'est alors que se créa à Genève un Groupe de Réflexion comprenant des banquiers privés, des représentants de l'économie suisse et d'autres participants intéressés, pour examiner comment la Suisse pouvait réagir dans ces circonstances. Il fut convenu, dans ce cadre, qu'un petit groupe composé d'Edouard Brunner, David de Pury, Felix Müller de la NZZ et moi-même, se rendrait aux États-Unis pour voir comment il avait été possible que notre pays se trouve dans une situation pareille et ce

que la Suisse pouvait faire pour éviter de telles confrontations à l'avenir. Entre-temps, les grandes banques avaient conclu de leur côté un accord selon lequel elles verseraient un montant de USD 1'250'000'000 à titre de dédommagement aux détenteurs juifs d'avoirs dans nos banques et, subsidiairement, aux victimes de l'holocauste. Je n'entre pas ici dans le détail de la procédure qui s'en suivit, si intéressant que cela soit d'apprécier maintenant le résultat de toute cette affaire.

Au cours de ce voyage aux États-Unis en mai 1999, notre Groupe a pu se rendre compte que, si notre représentation diplomatique à Washington avait, comme il se doit, des contacts officiels avec l'Administration américaine, notre pays ne bénéficiait pas de ces relations plus étroites et plus personnelles avec les milieux politiques et culturels élargis de la capitale où se discutent et se préparent souvent les décisions politiques importantes, qu'il s'agisse des membres du Congrès, de journalistes renommés ou de think tanks – ce qu'on désigne parfois par le terme « the Washington Beltway ». D'où l'idée de créer la Swiss Foundation for World Affairs, dont le but était de démontrer aux milieux politiques et économiques de la capitale que la Suisse n'était pas un pays renfermé sur lui-même et se concentrant uniquement sur la défense de ses propres intérêts – Edouard Brunner parlait à ce propos de « Heidiland » – mais qu'elle était également ouverte aux problèmes internationaux plus larges et qu'elle était prête, selon les circonstances et dans la mesure de ses moyens, à offrir sa contribution pour les résoudre. Notre espoir était de favoriser par là des contacts plus étroits entre la Suisse et l'establishment politique et économique des États-Unis.

A cette occasion, j'ai été frappé une fois de plus par l'étendue des contacts d'Edouard Brunner aux États-Unis. Manifestement, il avait été hautement apprécié comme Ambassadeur à Washington et, malgré le temps qui avait passé, ses relations étaient restées très vivantes. Même dans un centre politique aussi important que la capitale des États-Unis, un diplomate suisse a en principe officiellement accès aux personnalités qu'il désire approcher. Reste à savoir, toutefois, si par ses compétences et son expérience il réussira à retenir suffisamment l'intérêt de ses interlocuteurs pour nouer avec eux de véritables liens plus personnels. Edouard Brunner, lui suscitait tout naturellement un tel intérêt. Il ne voyait pas seulement

des personnalités pour leur demander quelque chose de particulier, mais il avait toujours une réflexion stimulante, une analyse originale, une suggestion qui portait. Les personnes influentes qu'il rencontrait – et il en connaissait beaucoup – avaient manifestement le désir de poursuivre les échanges de vues avec lui et ceci, dans les cercles les plus variés. Parmi d'autres exemples, je me souviens qu'après sa démission, l'ex Président Nixon l'avait invité à plusieurs reprises à dîner. Le fait que ses contacts aient subsisté après la retraite d'Edouard Brunner témoigne de leur qualité et de leur solidité.

La personnalité d'Edouard Brunner, avec ses forces mais aussi ses faiblesses, est trop unique pour qu'elle puisse servir d'exemple à d'autres. Mais je suis convaincu que nombreux sont ceux parmi nous cet après-midi qui ont hautement apprécié ses exceptionnels talents de diplomate et qui ont été stimulés par son intelligence si vive, sa lucidité et son extraordinaire sens politique, c'est-à-dire cette appréciation de ce qui est réalisable dans le cadre des objectifs que l'on s'est fixé. Toute la carrière d'Edouard Brunner illustre bien la contribution qu'un bon diplomate de notre pays peut faire à l'image de la Suisse sur la scène internationale et à l'efficacité de sa politique extérieure. Pussions-nous bénéficier à l'avenir dans notre service extérieur d'autres serviteurs de notre pays de cette très grande qualité.

Edouard Brunner comme Secrétaire d'État (1984–1989)

Franz Blankart

En complément de mon introduction je dirais ce qui suit :

Edouard et moi, nous étions (après Cornelio Sommaruga) ensemble Secrétaires d'État de 1986 à 1989, lui l'aîné pour les affaires étrangères, moi pour les affaires économiques extérieures. Ce fut pour moi la période la plus heureuse dans cette fonction. Notre coopération très amicale fut conditionnée par la complicité et la créativité. Une fois par semaine nous nous rencontrions à déjeuner au « du Théâtre » pour nous informer de nos dossiers. Ce fut probablement la seule période des derniers quarante ans pendant laquelle il n'y a eu aucun conflit de compétence entre les Affaires étrangères et l'Economie extérieure. Nous avons chacun mutuellement soutenu les dossiers de l'autre, de sorte que les affaires des deux Départements ont facilement passé la rampe du Conseil fédéral.

Edouard et moi, nous avons suivi strictement la doctrine engagée depuis la fin de la guerre, à savoir : pas de moyens économiques pour atteindre des buts politiques, pas de moyens politiques pour atteindre des buts économiques. Le motif de cette doctrine était de maintenir une stricte neutralité et de nous protéger des vellétés d'autres États, américaines notamment. En même temps, cette doctrine délimitait nos cahiers de charge.

Edouard avait, à part la CSCE, maints cas délicats à traiter, dont nos relations avec l'Afrique du Sud, avec le Chili, le cas des Malouines, la chute du communisme, la francophonie, la réunion Reagan - Gorbatchev à Genève, les prisonniers soviétiques en Suisse et j'en passe. Il voyageait énormément en complétant ainsi son carnet d'adresses.

Dans le cadre des paramètres de base de la politique suisse – neutralité, fédéralisme, démocratie directe – il dirigeait la politique étrangère avec créativité et pragmatisme. C'est ainsi qu'il a réussi à formuler

juridiquement les résultats de la CSCE de manière telle qu'il n'a pas fallu passer par un vote du peuple. Pour le reste il dirigeait le Département par la politique de personnel.

Edouard était le contraire d'un diplomate, et par conséquent, toute la technique de négociation de détail, la substance économique qui s'élabore à Bruxelles, au fond, cela ne l'intéressait pas beaucoup. Tout en reconnaissant l'accomplissement politique dû à l'Union Européenne qui est devenue pas seulement une communauté de droit, mais une communauté de paix, donc dans notre intérêt, il n'avait pas tellement envie de se lancer dans cette matière dans laquelle on arrive finalement au beurre et à la grandeur des pommes etc. Il avait une certaine aversion contre de tels détails et cela d'autant plus que le grand problème qui l'intéressait, ce sont les tensions entre les États, qui, à l'intérieur de l'Union Européenne, sont dans la mesure du possible atténuées, tandis que le grand défi de la fin du 20ème siècle étaient évidemment les relations Est-Ouest. D'ailleurs de la même manière, il se désintéressait non seulement des affaires administratives, ce que je comprends, mais aussi de la politique de développement de la Suisse qu'il a laissée à la DDC et au Seco (BAWI à l'époque). Les détails techniques d'un projet de développement ne l'intéressaient pas tellement.

Il avait le sens du paradoxe, sens qui nous liait particulièrement. Ainsi il me disait avant de partir pour Washington : « L'Espace économique européen est bon, raison pour laquelle il sera refusé par le peuple... »

Le rôle d'Edouard Brunner dans la crise des otages américains en Iran (novembre 1979 – janvier 1981)

Franz E. Muheim

Franz Muheim was Minister-Councillor at the Swiss Embassy in Washington during the Teheran hostage crisis (1979–1981). In 1982, he became the Director of the Political Division I (Europe and North America), and from 1984 to 1989, he headed the Directorate for International Organisations. He was the head of Swiss delegations to various international conferences, including the CSCE. From 1989 until his retirement in 1994, he was the Swiss Ambassador to the United Kingdom. From 1996 to 2001, he was the President of the Swiss Red Cross and Vice-President of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies.

Abstract

When the hostage crisis broke out, the US immediately accepted the offer of services by Switzerland. The Swiss role was first informal, and consisted of little more than an exchange of information between Ambassador Erik Lang in Teheran and the State Department. The Embassy was used as logistics platform, with Brunner coordinating everything in Berne. Secret meetings between Iranian and US envoys took place in Switzerland. Even without a mandate, the Swiss were accepted by Iran as the official voice of US positions. It was the heyday of Swiss-US relations. Just before the failed attempt to liberate the hostages, the mandate was formalised. But the Swiss did not reach the centre of power, Ayatollah Khomeini. It was the Algerians who mediated the complex negotiations and the settlement of the dispute, which also had a complex financial component.

Si Erik Lang et moi-même nous sommes sentis autorisés à parler de la crise des otages, la raison en est que nous l'avons vécue personnellement

du début à la fin, lui à Téhéran comme Ambassadeur de Suisse, moi-même à Washington comme premier collaborateur de l'Ambassadeur, le regretté Raymond Probst. Pour tous les deux, Edouard Brunner était notre correspondant incontournable à Berne, où il supervisait tous les échanges entre Washington et Téhéran.

Je commencerai par relever un point quelque peu énigmatique, à savoir qu'Edouard, dans ses mémoires, n'a mentionné la crise des otages américains en Iran que très sommairement, dans un bref post-scriptum. J'en ignore la raison. Pourtant, c'était là une crise majeure, dans laquelle la Suisse a joué un rôle significatif.

Rétrospectivement, on peut considérer cette crise comme le premier grand affrontement entre l'Islamisme militant et les États-Unis d'Amérique. Ce n'était pas un affrontement par pétrole interposé, comme il y en avait déjà eu, mais un affrontement avec un caractère personnel très prononcé, car la population américaine se sentait extraordinairement solidaire de ses compatriotes détenus à Téhéran. « America held hostage » : c'est l'Amérique entière qui se sentait prise en otage. De plus, à haut niveau, il s'agissait d'un affrontement personnel direct entre l'Ayatollah Khomeiny et le Président Carter, qualifié de « grand Satan » et dont Khomeiny était déterminé à provoquer la chute.

Un bref rappel :

Le 4 novembre 1979, les « étudiants » islamistes prennent d'assaut l'Ambassade américaine et retiennent tout le personnel en otage (à l'exception du Chargé d'affaires Bruce Laingen, qui se trouvait à ce moment-là au Ministère des Affaires Etrangères). La crise ainsi déclenchée durera très exactement 444 jours et les otages libérés, selon une dramaturgie parfaitement réglée par l'Ayatollah Khomeiny, arriveront à Washington le jour même où le Président Carter quitte la Maison Blanche après une défaite électorale due en grande partie à sa gestion très critiquée de cette affaire.

Dès les premiers jours de la crise, le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert – certainement inspiré par Edouard, qui a immédiatement pressenti qu'il y avait là une opportunité que la diplomatie suisse ne devait pas laisser passer – a envoyé un message au Secrétaire

d'État Cyrus Vance pour lui offrir les services de la Suisse. La réaction américaine, positive, a été immédiate et c'est ainsi que s'est engagée une action diplomatique de la Suisse d'une envergure et d'une intensité assez inhabituelle.

Il y a eu, dans cette crise d'innombrables épisodes et de nombreux intermédiaires, officiels et officieux – l'ONU, des États comme l'Allemagne et le Canada, divers individus de Ramsey Clark à Mgr Cappucci, en passant par des avocats français proches de l'Iran –, mais on peut dire que durant toute cette période le canal suisse a été la principale voie de communication entre l'administration américaine et le nouveau régime de Téhéran.

Notre rôle a d'abord été informel et c'est dans cette première phase qu'il a été le plus intense. Il consistait surtout à transmettre au Département d'État les analyses fort pertinentes de l'Ambassadeur Lang sur la situation à Téhéran et à communiquer à celui-ci les vues de Washington pour qu'il en fasse l'usage qui lui semblait opportun. Notre Ambassade a aussi servi de plateforme logistique à certains intermédiaires. Nous avons également organisé des rencontres secrètes d'émissaires américains et iraniens en Suisse. Erik vous en parlera.

Fait remarquable, même sans mandat officiel, nous étions reconnus à Téhéran comme l'authentique porte-parole des positions de Washington. Toutefois, en avril 1980, les Américains nous ont demandé de remplir officiellement le mandat de puissance protectrice. Ce moment n'était pas choisi au hasard : il coïncidait avec la décision du Président Carter de tenter de libérer les otages par la force. Que l'opération échoue, comme ce fut le cas en raison d'une tempête de sable dans le désert iranien, ou qu'elle réussisse, il allait en résulter une situation nouvelle, qui rendait nécessaire la présence d'une puissance protectrice en bonne et due forme.

J'en veux pour preuve que lorsque, le 24 avril 1980, l'Ambassadeur Probst et moi-même nous trouvions dans le bureau de Warren Christopher, alors Secrétaire d'État adjoint, pour procéder à l'échange de notes formalisant notre mandat, l'opération de libération était déjà en route, mais on ne nous en a rien dit et nous ne l'avons appris que dans la nuit. J'ouvre ici une parenthèse concernant la tentative de libération des otages par la force. J'ai eu l'occasion de faire la connaissance de l'une

des deux femmes qui avaient été otage, Elizabeth Ann Swift, dans un programme de Fellows à l'Université de Harvard. Nous avons donné ensemble un séminaire sur la crise. Elle nous a dit que si le commando était parvenu comme prévu jusque dans l'enceinte de l'Ambassade, tous les otages auraient certainement été tués. Elle devait donc sa vie à l'échec de l'opération.

Les Iraniens, de leur côté, demandèrent à l'Algérie de les représenter à Washington. Or, il se trouvait que l'Ambassadeur d'Algérie à Washington, Reda Malek, avait été membre de la délégation algérienne qui avait négocié les accords d'Evian et qu'il connaissait donc bien la Suisse et l'Ambassadeur Probst en particulier, qui assurait la gestion logistique du transport de la délégation algérienne du territoire suisse où elle logeait au lieu de la négociation de l'autre côté du lac Léman. Cela nous facilita l'établissement d'un contact entre les deux puissances protectrices, dont nous pensions qu'il pourrait favoriser des efforts communs en vue de résoudre la crise. Ce contact n'a cependant pas donné les résultats que nous en escomptions.

Après l'échec de la tentative de libération, je me souviens que nous avons fait au Département d'État le point de la situation sur la base d'un rapport de l'Ambassadeur Lang. La conclusion en a été que si les contacts avec la partie civile du pouvoir, à savoir le Président Bani Sadr et le Ministre des affaires étrangères Ghotbzadeh, avaient été bien utilisés et utiles, ils n'avaient pas permis d'atteindre le véritable centre du pouvoir qu'était l'Ayatollah Khomeiny.

Dans cette seconde phase de la crise, les efforts se concentrèrent par conséquent sur la recherche des voies et moyens d'approcher le guide suprême de la révolution, ce qui fut rendu possible notamment par l'intermédiaire d'un canal allemand.

Khomeiny annonça publiquement ses conditions pour la libération des otages le 12 septembre 1980 dans une allocution radiodiffusée. Ainsi put commencer la troisième et dernière phase des négociations, qui portèrent essentiellement sur le règlement du très complexe contentieux financier entre les États-Unis et l'Iran. Paradoxalement, ce n'est pas la Suisse, pays de la finance par excellence, qui joua alors le premier rôle,

mais l'Algérie, pays en développement, politiquement proche de l'Iran. Elle le fit au demeurant de manière parfaitement efficace et compétente.

Il faut se souvenir que toute la crise s'est déroulée du côté américain dans un climat émotionnel intense. Le Président Carter brigait un second mandat et se trouvait en campagne électorale permanente. Il était presque pathétique de voir à quel point la Maison Blanche était à l'affût de la moindre lueur d'espoir. Je me souviens qu'un jour, on nous a demandé d'apporter un message de l'Ambassadeur Lang à quatre heures du matin à la Maison Blanche pour que le Président puisse faire état de bonnes nouvelles dans la conférence de presse qu'il devait tenir à huit heures !

Je dois relever que les Américains se sont montrés extrêmement reconnaissants envers tous ceux qui les ont aidés. Pour la Suisse, ce fut une période faste dans nos relations bilatérales avec les États-Unis et bien des affaires ont pu être réglées plus facilement. (Quel contraste avec la situation qui allait prévaloir dans les années quatre-vingt-dix lors de la crise des biens en déshérence !) Tous ceux d'entre nous qui avons été engagés dans la crise ont reçu une lettre personnelle du Président Carter et lui-même est venu à Berne en 1982 pour remercier le Conseil fédéral.

Il y a eu, je pense, trois raisons pour lesquelles les Américains ont fait appel à la Suisse. La première était que nous représentions les intérêts américains à Cuba depuis 1962 et qu'ils connaissaient par conséquent notre expérience dans ce domaine. La seconde tient à la personne de l'Ambassadeur Lang, dont ils avaient apprécié les prises de position très fermes au moment de la prise d'otages et dont ils tenaient les informations et les analyses en grande estime. La troisième, enfin, était liée au fait que nous pouvions garantir une discrétion absolue à leurs démarches. En choisissant de faire passer les messages par l'Ambassade de Suisse à Washington plutôt que par l'Ambassade des États-Unis à Berne, ils nous ont dit que cela leur évitait que plusieurs dizaines de personnes soient au courant dans l'Administration, avec le risque de fuites que cela comportait.

Si je tente de porter une appréciation objective sur le rôle de la Suisse, je dirai en résumé que notre diplomatie a joué dans cette affaire un rôle *sui generis*. Elle n'a pas eu un mandat de négociation à proprement parler. Mais ce ne fut pas non plus un mandat usuel de protection des citoyens

et des biens de l'État représenté. Ce fut en réalité un peu un mélange des deux au gré des circonstances. Nous avons joué un rôle pratique utile, voir indispensable dans certaines phases critiques, surtout grâce au travail remarquable de notre Ambassadeur à Téhéran, qui avait à intervenir dans des conditions extrêmement délicates et souvent dangereuses. S'il y a un héros suisse dans cette affaire, c'est sans doute aucun Erik Lang.

Quant au rôle d'Edouard, il reposait essentiellement sur son excellente connaissance de la politique américaine, ce qui en fit un interlocuteur écouté du Département d'État. Il reposait aussi sur son sens unique de l'initiative diplomatique et sur sa grande disponibilité envers ses collègues : on pouvait l'atteindre à tout moment du jour et de la nuit et obtenir de lui très rapidement les décisions nécessaires, ce qui facilita grandement notre travail à Washington et à Téhéran. Pour nous tous qui étions impliqués, il était le point de référence incontournable. Aurait-il pris des initiatives que nous ne connaissions pas ? Ce n'est pas inconcevable, mais je n'en ai personnellement aucun indice.

En ce qui concerne les sources, il faut relever que les principaux protagonistes du côté américain ont pratiquement tous publié sur la crise des otages des articles ou des livres où ils évoquent bien sûr aussi le rôle de la Suisse. Je ne citerai que la contribution du Sous-Secrétaire d'État pour les affaires politiques, David Newsom, sous le titre « The Sensitive Link », dans le livre d'hommage au Secrétaire d'État Raymond Probst qu'Edouard et moi-même avons édité en 1984. Je signale aussi l'étude fouillée publiée en allemand par Thomas Fischer, de l'Université de Zurich. Même s'il n'a pas eu accès aux dossiers du Département des affaires étrangères, sa reconstitution des événements, basée sur les publications américaines et sur des entretiens approfondis avec Edouard Brunner et Erik Lang, est remarquable.

Le rôle d'Edouard Brunner dans la crise des otages américains en Iran (1979–1981)

Erik Lang

Erik Lang, from Geneva, trained as a lawyer and joined the Swiss Foreign Service in 1959. After various postings and three years in Berne, he was posted to Lisbon, Washington, Berne (as chief of cabinet of the Secretary of State), and Rome. In 1978 he was sent as Ambassador to Iran and Afghanistan. During the Iranian Revolution, he was in charge of the protection of the interests of the US and South Africa in Iran, and of Iran in South Africa, Israel, and Egypt. He was involved in the liberation of the US hostages. He was then posted to Ottawa in 1985 and Lisbon in 1989 until his retirement in 1995.

Abstract

During the Iranian revolution, US interests were entrusted to Switzerland, which acted as a go-between, first de facto, then de jure. Switzerland had lost its network of contacts, and had no real access to the religious authorities. But Edouard Brunner and the Swiss ambassador to Tehran refused to be used in any exchange of hostages for the exiled Shah. This would have threatened their mandate and the security of the mission. Ambassador Erik Lang, with the Red Cross and Mgr Capucci, managed to retrieve the dead US soldiers. German Ambassador Gerhard Ritzel used his contacts to organise a secret Iranian-US meeting in Germany, while Switzerland continued to serve as communication channel. The Algerians were extremely committed and played a crucial role in the solution of the crisis.

Je remercie mon ami et collègue Franz Muheim de nous avoir présenté le film de cette tragédie qui dura 444 jours et 444 nuits. Ma mission en Iran était, certes, de représenter les intérêts de la Suisse, mais avec un accent

prononcé sur les échanges économiques. Or ni mes données politiques ni les analyses de mes nouveaux collègues n'indiquaient les prodromes de l'écroulement d'un régime autoritaire disposant de la plus grande armée du Moyen-Orient, équipée et formée, on le soulignera, par les États-Unis.

Certes, chaque jour amenait des troubles localisés en Iran et à l'étranger, provoqués par des opposants au régime. À la demande instantane du Nonce Apostolique, je visitai en août 1978 les Petites Sœurs des Pauvres de Téhéran, inquiètes d'être sans nouvelles des leurs en Afghanistan. Passant leur temps à prier et à s'occuper de la misère qui régnait au sud de Téhéran, elles me disaient que le peuple préférait donner sa vie et mourir plutôt que de continuer à vivre dans ce régime honni. À ma stupéfaction, dans un salon du Palais impérial, où tout devait être sous écoutes, une dame me déclara en tête-à-tête : « Il n'en a plus pour longtemps. » « La santé ? » questionnai-je. « Non, le régime, la révolution. » me répondit-elle.

L'Ambassade des États-Unis fut occupée le 4 novembre 1979, comme vous le savez, par un groupe s'intitulant « Etudiants de la Ligne de l'Imam ». Lors d'une réunion des ambassadeurs, le 12 novembre, chez le Ministre des Affaires Etrangères Bani Sadr qui, par la suite, deviendra Président de la République Islamique, je protestai vivement contre cette violation du droit international public, soutenu énergiquement par un peu plus de la moitié de mes collègues. Il ne faut pas oublier que l'on était encore en pleine guerre froide et l'Union Soviétique essayait de contrer les États-Unis. Une telle initiative était-elle de ma part opportune ? Edouard Brunner l'estima justifiée et la fit adopter à Berne, et Washington l'endossa.

Avec l'accord de Berne, l'ambassade fut utilisée comme canal de facto entre Washington et Téhéran dès Novembre 1979 et de jure du 24 avril 1980 à la fin, après la rupture des relations diplomatiques et consulaires où la Suisse fut officiellement chargée des intérêts américains en Iran, alors que la République Algérienne démocratique et populaire se voyait confier la défense des intérêts iraniens aux États-Unis. Il faut bien sûr tenir compte également du rôle capital de la médiation algérienne depuis Septembre 1980.

Pour la onzième fois dans ma carrière, « Hermès ! » mit sur mes épaules, un mandat d'intérêts étrangers, avec en sus deux révolutions.

La révolution islamique détruisit tous nos contacts et tous nos réseaux. Il restait certes, quelques éléments des courants du Front National ; je pense surtout à Mehdi Bazargan qui fut, pendant un temps très bref, Premier Ministre. (Il démissionna après la prise de l'ambassade américaine.) Profondément musulman, il resta jusqu'à la fin loyal au « Guide Suprême », malgré toutes les avanies que Khomeiny lui fit subir. Ce dernier parvint à éliminer non seulement ses rivaux, mais tous les courants dans lesquels il voyait l'émergence future d'une opposition à son pouvoir ainsi qu'à sa conception de la République islamique. On doit se poser la question si les « prétendus étudiants de sa ligne » étaient entièrement à sa dévotion et s'il avait une autorité absolue sur ces derniers ; cette question est importante : Khomeiny aurait-il pu mettre un terme plus rapidement à la prise d'otages sans risquer de mettre son propre pouvoir en danger ?

Notre point faible résidait dans l'absence de contacts avec le monde religieux. Mes efforts visant à mieux connaître des Ayatollahs comme Shariat-Madari, Taleghani ou encore Behesti, un homme très dur, mais qui avait une stature d'homme d'État et qui parlait couramment l'allemand, furent vains ; tous furent écartés et Behesti périt dans un attentat. L'Ayatollah Ali Akbar Rafsandjani avec qui j'eus d'excellents contacts du début jusqu'à la fin, ne voulait pas s'engager. Toujours vivant et actif, il représente aujourd'hui une tendance modérée. Tant au parlement qu'au gouvernement, on assistait à une lutte de pouvoir. Khomeiny cherchait à dresser les uns contre les autres. Dans la gestion des affaires de la République, Khomeiny était au début plutôt en faveur de Ghotbzadeh que de Bani Sadr. Tous trois se connaissaient déjà de Neauphle-le Château. En ce qui concerne les otages, tant Ghotbzadeh que Bani Sadr se mirent en contact avec des amis français, des avocats de gauche, puis s'adjoignirent un homme d'affaires argentin pour essayer d'établir un pont avec les Américains. Aussi longtemps que Bani Sadr et Ghotbzadeh furent au pouvoir, aucun autre pays, du reste, ne proposa une formule différente. En fait, l'Ayatollah Khomeiny ne voulait qu'une chose : tant que le Shah ne serait pas remis à l'Iran pour y être jugé, il n'y aurait pas de libération des otages. Ayant demandé audience à l'Ayatollah, je me rendis à Qom et fis longtemps « antichambre » dans

sa mosquée pour demander la libération des otages. Pointant son regard vers l'horizon, il me répondit laconiquement : « Lis le Coran, mon fils, et tu auras la réponse ! »

Le Shah, en fuite et malade, passa dans différents pays, puis des États-Unis au Mexique, puis au Panama. À un moment, je craignais véritablement que notre réseau de communication soit utilisé pour une opération douteuse. J'en fis immédiatement part à Edouard Brunner. « La femme de César ne doit pas être soupçonnée », et il me soutint entièrement et nous empêchâmes que le Shah ne soit utilisé comme monnaie d'échange par notre truchement. Edouard Brunner agit de même, et je lui en suis très reconnaissant, lors d'une tentative d'asile du souverain en Suisse, qui eût mis en danger notre mandat, sans parler du sort de ceux qui vivaient dans ce poste avancé, étant donné le déferlement de la vindicte populaire. Le sort tragique d'Alexandre Sergeïjevitch Griboïedov en 1829 dépeint les risques qu'il y a d'aller trop loin et qu'il est préférable de rester un bon écrivain qu'un ambassadeur mis en lambeaux (cf. Ed. de la Pléiade).

Le jour le plus noir fut pour nous l'affaire de Tabas, que Franz Muheim a évoquée. Edouard me télégraphia sur le champ m'enjoignant de me rendre auprès du Président de la République Bani Sadr et du Ministre des Affaires Etrangères, Ghotbzadeh, et de leur dire que la Suisse n'avait strictement rien à voir dans cette affaire. Il me crurent immédiatement, et Bani Sadr ajouta : « Je ne suis pas une personne qui marchande avec des cadavres ; je vous offre mes hélicoptères pour rechercher les dépouilles de tous les Américains morts dans le désert de Tabas. » A 2 heures du matin, on sonne à la porte. Ma petite fille répond et me dit : « Papa, une dame te demande. » Etait-ce le repos du guerrier ? Non, il s'agissait d'une personne encapuchonnée, vêtue de noir, Mgr Hilarion Cappucci, Exarque des Melchites, qui m'offrit son aide, et je dois dire qu'elle me fut des plus précieuses. Grâce à lui, le représentant du CICR, Mgr Capucci et moi-même nous pûmes, avec beaucoup de difficultés, récupérer les cadavres, et empêcher qu'il ne soient profanés ; certains le furent par le sinistre Ayatollah Khalkhali.

Mon collègue et ami ouest-allemand, Gerhard Ritzel, au demeurant double national suisse – je devrais dire : bâlois –, avec qui j'entretenais de profonds liens d'amitié, m'informa un jour qu'il avait trouvé un accès à

l'Ayatollah Khomeiny par le truchement de Sadegh Tabatabai, qui devint vice premier ministre, dont la sœur avait épousé le fils de Khomeiny et dont la femme était allemande – c'est un peu compliqué ! – Mais il y avait un réel espoir d'en finir. Il avait organisé mi-septembre 1980 un rendez-vous secret en Allemagne entre Sadegh Tabatabai et Warren Christopher et s'excusa auprès de moi d'avoir en quelque sorte trahi notre amitié, mais le caractère secret et urgent lui avait fait dire : « Nécessité fait loi. » Je lui ai répliqué en riant : « Wirkung steht vor Kameradschaft ! »⁵, en lui demandant si je pouvais en informer Edouard Brunner. Il acquiesça immédiatement. Ce fut donc Gerhard Ritzel qui, par ses contacts avec la bonne personne au bon moment, permit l'utilisation du « fil d'Ariane » qui allait ouvrir le chemin à la solution de l'affaire des otages.

Malheureusement, une fois de plus cette solution fut retardée par l'entrée en guerre de l'Irak contre l'Iran. Mais le principe d'une négociation restait acquis. On doit se demander si au contraire, cette situation n'amenait pas le Guide Suprême à infléchir la rigidité de sa position.

A titre d'exemple, au milieu d'une nuit, le Président de la République envoya une jeep pour me chercher, et je me trouvai avec lui en sa qualité de chef des armées et tous les commandants des forces terrestres, navales et aériennes au QG. Il me demanda l'aide de la Suisse pour l'obtention rapide de canons de DCA parce que l'Iran était en difficulté dans sa défense aérienne. J'eus beaucoup de peine à expliquer à mes interlocuteurs la politique suisse en matière de livraison de matériel de guerre à des États en conflit. Il me répondit : « C'est beau tout cela de voir qu'un pays neutre ami n'aide pas celui qui est victime d'une agression ! » Je lui dis que je comprenais les souffrances du peuple iranien et ajoutai : « Demain, mon cher Président, vous aurez la réponse de notre Secrétaire d'État, spécialiste en la matière. » Une fois de plus grâce à Edouard, nous pûmes mettre un peu de baume sur ce qui eut pu devenir un problème.

Mon expérience en matière de défense des intérêts étrangers (affaire de Suez et affaire de Cuba) et notamment le cas iranien me montre que grâce au travail accompli jour et nuit par nos équipes de Berne, de Washington et de Téhéran, nous arrivâmes à un résultat reconnu par

5 « Le résultat passe avant la camaraderie. » (Traduction de l'éditeur)

toutes les parties au conflit, les Iraniens y compris (on notera que nous défendions les intérêts de l'Iran en Afrique du Sud et ceux de l'Afrique du Sud en Iran). L'Iran continua du reste à utiliser régulièrement notre canal dans le sens Téhéran-Washington.

Il me tient cependant à cœur de souligner le rôle extraordinaire de l'Algérie dans cette affaire. L'Algérie a suivi cette affaire dès le début, non seulement par son Ambassade ou par une cellule de crise, mais par un engagement total de tout son appareil gouvernemental, sous l'impulsion et la direction de son ministre des Affaires Etrangères, Seddik Mohammed Benyahia. Le choix de l'Algérie s'explique par plusieurs raisons, mais son succès est dû à une maîtrise du dossier qui ne s'explique que par cet engagement, exemple dont nous pourrions et devrions nous inspirer.

Le blocage des fonds Marcos en Suisse (1986)

Cornelio Sommaruga

Cornelio Sommaruga was appointed delegate of the Swiss Government for Trade Agreements in 1976. In this capacity, he was the President of the 32nd session of the UN Economic Commission for Europe. In 1984, he became Secretary of State for External Economic Affairs. In 1987, he was chosen as President of the International Committee of the Red Cross (ICRC), Geneva. From 2000 to 2008, he was President of the Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD).

Abstract

In 1986, just before the overthrow of President Ferdinand Marcos of the Philippines, two Swiss bankers informed Secretaries of State Edouard Brunner and Cornelio Sommaruga that they had just received an order for the immediate transfer of financial assets back to the dictator. Brunner initiated an urgent meeting of the Federal Council of Switzerland that decided to freeze the assets of Imelda and Ferdinand Marcos in Switzerland. Thanks to this decision, money that had been stolen from development projects and military cooperation programmes was not returned to Marcos. The people of the Philippines benefited from this action, as did the Swiss image abroad.

Le 24 mars 1986 était attendu en Suisse en visite d'État le Président de la République Finlandaise. Cela n'était pas seulement un évènement rare (une fois par an seulement), mais pour les deux Secrétaires d'État de l'époque cela représentait aussi quelque chose de particulier à cause du pays auquel – pour des raisons diverses – nous étions, Edouard Brunner et moi-même, particulièrement attachés. Nous étions, les deux, Secrétaires d'État depuis le printemps 1984 à octobre 1986. Le Protocole nous avait

invités à la partie officielle dans la Salle des pas perdus du Conseil national dans l'après midi et au dîner offert le soir par le Conseil fédéral à l'Hôtel de Ville de Berne.

Nous nous réjouissons de nous revoir, nous étions devenus vraiment amis, malgré les différences qui étaient parfois apparentes entre nos deux Départements.

Peu avant la rencontre au Palais fédéral, Edouard me dit au téléphone : « Il faut se voir d'urgence, car j'ai eu un appel d'un ami banquier qui me dit qu'il a un ordre de transfert de tous les avoirs de Marcos déposés chez lui (plusieurs millions), que dois-je faire ? » Je lui dis : « Cela n'est pas un hasard, mais j'ai reçu aussi un téléphone du même contenu, mais avec la précision, qu'il aurait dû agir le lendemain matin. » Les téléphones venaient de villes suisses différentes. Aucun de nous n'a voulu révéler ses sources : nous nous sentions investis par les règles du secret bancaire !

Nous nous rendons à la Salle des pas perdus, chacun accompagné par un de nos juristes. Dès la fin des discours, avec un verre à la main nous avons une brève discussion. Ferdinand Marcos, Président des Philippines dont le « patrimoine personnel » était estimé à 5 milliards de dollars, était fortement contesté par l'opinion publique de son pays, qui – après les élections du 26 février – avait initié des manifestations de rue. Une rébellion militaire était également en cours. On apprenait que les États-Unis s'apprétaient à transporter Marcos et Imelda, son épouse, vers Hawaï. Il était évident que les centaines de millions déposés dans des banques suisses, avaient été détournés de projets de développement et de coopération militaire, conclus avec le dictateur de Manila. Edouard et moi étions d'avis qu'il fallait éviter le départ de l'argent, ceci dans l'intérêt de la population philippine, mais aussi pour l'image de la Suisse ; nous n'avons pas évoqué l'intérêt des banques, même si les deux téléphones le laissaient transparaître. Mais quoi faire dans le temps limité à disposition ?

Nos juristes étaient du même avis. La seule possibilité était d'agir sur la base de l'article des compétences du Conseil fédéral (102 de l'ancienne Constitution), mais il fallait une décision du Conseil fédéral ! Comment le faire dans le très court espace de temps à disposition ? Le président de La Confédération était Alphonse Egli : difficile d'avoir une préparation en détail pour le même soir, d'autant plus que plusieurs membres du

Gouvernement participaient aux entretiens bilatéraux avec la Finlande et que tout-le-monde serait après parti se changer pour le dîner en cravate noire.

Et voilà la génialité d'Edouard qui se manifeste : « Dans trois heures nous avons le *Staatsbankett* : il faut réunir le Conseil fédéral à cette occasion. » Connaissant le protocole qui prévoyait à l'apéritif la présentation du Chef d'État invité à tous les Conseillers fédéraux, au Chancelier et aux deux Secrétaires d'État, il fallait pouvoir agir après les présentations. Edouard en dira un mot à Pierre Aubert, moi-même je vais informer Kurt Furgler et Alphonse Egli, comme aussi le Chancelier. Mais restait le problème de maintenir un dialogue avec Mauno Koivisto et les ministres qui l'accompagnaient. Je dis à Edouard: « je peux m'en charger, car je suis à la fin des présentations et tu t'occupes des sept sages et du Chancelier. »

Nous étions assez nerveux en nous rendant avec nos épouses au *Rathaus*, où nous passons en revue – avant l'arrivée des Conseillers fédéraux et du Président Koivisto – la procédure convenue. La partie la plus délicate était celle d'Edouard : il avait seulement cinq minutes pour expliquer la motivation de la décision et pour répondre aux questions des magistrats, qui auraient été debout dans un coin du premier étage (la Salle des pas perdus du Parlement Bernois), où se déroulait l'apéritif. Les hôtes arrivent. Les présentations sont faites par le Chef du Protocole. Le Président Koivisto me reconnaît (je lui avais rendu visite avec le Conseiller fédéral Honegger quand il était Premier ministre). Myriam Brunner m'aide à tenir la conversation avec les Finlandais. De loin je vois Edouard et les sept Conseillers fédéraux en conversation animée. Le champagne était sablé, Kurt Furgler s'approche de nous, il me regarde avec des yeux qui semblaient dire « vous nous avez eus » ! Edouard le suit : « La décision est prise, il nous reste à informer de suite nos interlocuteurs : tous les biens de Imelda et Ferdinand Marcos sont bloqués en Suisse. Le Chancelier prépare la décision présidentielle. Un communiqué sortira demain matin à la première heure. »

Voici comme une décision importante pour l'image internationale de la Suisse – qui a fait école pour nombre de décisions qui ont suivi et qui a été suivie par plusieurs procédures judiciaires, jusqu'au Tribunal fédéral

—, a été prise par une procédure simplifiée, imaginée par une personnalité exceptionnelle comme Edouard Brunner. On nous a plus tard reproché tout cela, surtout de la part du Département fédéral des finances et de la Commission fédérale des Banques. Vous savez combien de temps il a fallu pour que l'argent soit transféré à Manila et quel combat les trois avocats du nouveau gouvernement philippin (Fontanet, Leuenberger et Salvioni) ont dû mener contre les conseils de Marcos. Si les fonds n'avaient pas été bloqués ce 24 mars 1986, jamais ils ne seraient rentrés aux Philippines.

Hommage à Edouard, homme d'action aussi dans une circonstance peu ordinaire. Je suis heureux que notre vieille amitié se soit encore consolidée à cette occasion. Et si pour certains d'entre vous le rôle d'Edouard dans le blocage des Fonds de Marcos en Suisse n'était pas connu, vous avez ce soir une raison de plus de lui porter votre admiration.

Edouard Brunner et l’Afrique du Sud (1986–1989)

Jean-Olivier Quinche

After various assignments at the Federal Department for Foreign Affairs (DFAE) and at the Swiss Embassies in Teheran (1965), Moscow (1969), and Lisbon (1978), Jean-Olivier Quinche was appointed Swiss Ambassador to the Ivory Coast, Niger and Upper-Volta in 1981, before being posted to South Africa, Lesotho, and Swaziland in 1984, to Israel in 1989, and to Poland and Belarus from 1993 until his retirement.

Abstract

While condemning apartheid, Edouard Brunner considered sanctions against South Africa to be ineffective. In September 1986, the Federal Council decided to launch a programme of positive measures in support of the underprivileged population of South Africa and intercommunity dialogue. As a follow-up, the Swiss government backed an initiative by Cape Town lawyer Richard Rosenthal to organize secret “talks about talks” between the South African government, represented by Stoffel van der Merwe, and the African National Congress, represented by Thabo Mbeki. The Swiss Ambassador to South Africa, Jean-Olivier Quinche, acted as a go-between. Eventually, in January 1989, at the request of President Pieter Willem Botha, Rosenthal was asked to desist from further action. A year later, the new President Frederik de Klerk abolished apartheid and freed Nelson Mandela.

Un jour, Edouard Brunner me téléphone à Abidjan et me dit : « Il y aurait deux postes qui pourraient vous intéresser : la Tunisie et l’Afrique du Sud. Je vous recommande l’Afrique du Sud. » Je lui demandai : « Est-ce que ce n’est pas un peu difficile d’aller d’Afrique noire en Afrique blanche ? ». « C’est beaucoup moins dur que dans le sens inverse » me répondit-il.

C'était une réponse typique d'Edouard Brunner et je me rendis compte quand je fus en Afrique du Sud qu'il avait parfaitement raison.

Lorsque j'arrivai à Pretoria en Septembre 1984, la Constitution venait d'être modifiée. Il y avait désormais un Président doté de très larges pouvoirs, le « State President » P. W. Botha, un homme autoritaire et redouté, et un parlement tricaméral (trois chambres, pour les Blancs, les Indiens et les Métis) qui s'efforçaient de réformer le système. Les Noirs eux, n'avaient encore aucun droit politique. Tout contact avec l'ANC était interdit.

Les espoirs qu'avait fait naître cette réorganisation de l'État furent assez vite déçus. Les réformes n'avançaient pas, la situation se détériorait et l'état d'urgence avait été proclamé en 1986. La pression internationale augmentait et de plus en plus d'États décidaient de prendre des sanctions.

La Suisse, elle, avait toujours défendu l'idée que les sanctions étaient contreproductives et nuisaient à ceux que l'on voulait défendre. Edouard Brunner défendait fermement cette position, mais il se rendait aussi bien compte que notre pays, qui avait continuellement condamné l'apartheid, ne pouvait en rester là et qu'il fallait faire quelque chose de concret. C'est ainsi que le 22 septembre 1986 le Conseil fédéral publia une déclaration annonçant que la Suisse allait élaborer un programme de mesures positives en faveur des populations défavorisées d'Afrique du Sud et pour encourager le dialogue entre les communautés. Cette déclaration qui portait la marque de Brunner servit de fondement pour la politique de la Suisse envers l'Afrique du Sud pour les années suivantes.

Après des consultations avec les milieux engagés en Afrique du Sud, un programme de mesures positives fut élaboré qui répondait aux objectifs de la déclaration du Conseil fédéral. Pas de sanctions, mais des mesures en faveur des populations noires et des organisations qui prônaient le dialogue.

C'était ainsi que la Suisse voulait lutter contre l'apartheid. Tout cela était très nouveau, d'autant plus que cette fois, on allait éviter de passer par le gouvernement du pays bénéficiaire, comme on le faisait normalement dans la coopération au développement.

Je sais qu'Edouard Brunner a eu des hésitations avant de donner son feu vert à ce programme. C'était compréhensible car on risquait

de provoquer le courroux du gouvernement sud-africain, et même en Suisse, l'atmosphère n'était pas très propice, les milieux qui avaient été consultés (économie, églises et missions) s'étant montrés plutôt sceptiques à l'égard de ces mesures. C'est donc tout à son honneur d'avoir accepté ce programme qui permit de donner une aide appréciée en Afrique du Sud jusqu'en 1994.

Parmi les organisations qui bénéficièrent de l'aide de la Suisse dans ce cadre, il en faut citer une, l'IDASA (Institute for a Democratic Alternative in South-Africa). Elle avait été créée par deux anciens députés sud-africains, Frederyk van Zyl Slabbert et Alec Borraine, qui avaient quitté le parlement à grand fracas, estimant que celui-ci n'était plus approprié pour résoudre le problème de l'apartheid. Slabbert nous demanda si nous serions prêts à soutenir un séminaire qu'il projetait d'organiser à Dakar où, pour la première fois, des personnalités sud-africaines venant des universités, des cercles d'affaires, mais pas du gouvernement, rencontreraient des gens de l'ANC. Là aussi Brunner accepta cette proposition somme toute assez risquée. Le séminaire eut lieu en août 1987. Cette rencontre fut très médiatisée, critiquée dans la presse suisse et suscita la colère du gouvernement sud-africain : le président Botha attaqua même devant le parlement les Sud-Africains qui avaient participé à ces entretiens avec « les ennemis de l'Afrique du Sud ». Il critiqua le soutien apporté par certains pays occidentaux à ce séminaire. Je fus convoqué par le vice-ministre des affaires étrangères qui me fit part du vif déplaisir du gouvernement qui protesta d'ailleurs aussi à Berne.

Les mesures positives étaient déjà bien engagées quand, au début d'avril 1988, je reçus une lettre d'un avocat du Cap, M. Richard Rosenthal, qui m'écrivait qu'il désirait se rendre disponible comme intermédiaire en vue de faciliter un début de négociations entre le gouvernement sud-africain et l'ANC. Il avait abandonné son étude d'avocat pour se consacrer uniquement à cette tâche estimant que si rien n'était fait rapidement dans ce sens, l'Afrique du Sud allait sombrer dans la violence et le chaos. Il avait approché le président Botha qui avait délégué son ministre de l'Information, Stoffel van der Merwe, comme personne de contact.

Ce que M. Rosenthal désirait c'était un soutien du gouvernement suisse pour cette entreprise. Je télégraphiai à Brunner. Je savais que c'était

ce qu'il attendait et espérait, car pour lui il était bien plus important de faire se rencontrer des gens qui ne se parlaient pas que de réunir, comme à Dakar, des convaincus d'avance.

Brunner répondit tout de suite en manifestant son intérêt. Il fallait clarifier quelques points et être sûr de l'accord du gouvernement sud-africain. Après avoir rencontré M. Rosenthal qui me donna les clarifications demandées je rencontrai M. van der Merwe qui me confirma que tout était en ordre.

Edouard Brunner fit venir Rosenthal à Berne et ils se rencontrèrent au Schweizerhof. Après avoir insisté sur le fait qu'il fallait que le président Botha soit d'accord et informé et que l'ANC elle aussi devait donner son accord, Brunner déclara qu'il était d'accord en principe de confirmer la disponibilité du gouvernement suisse.

Rosenthal rencontra ensuite Thabo Mbeki, responsable de l'Information à l'ANC, en marge d'une réunion de l'IDASA à Francfort. Mbeki se montra favorable à l'initiative et au fait que le gouvernement suisse était impliqué, ce qu'il fit confirmer plus tard à Brunner en lui envoyant un émissaire.

Dans une autre rencontre avec Rosenthal, Brunner proposa d'organiser une « rencontre accidentelle » entre Thabo Mbeki et Stoffel van der Merwe lorsque celui-ci viendrait en septembre en Suisse en visite officielle. Il se serait uniquement agi de « talks about talks ». Mais là van der Merwe qui s'était déjà révélé insaisissable, devint réticent et déclara à Rosenthal que ce serait trop risqué à cause des élections municipales qui devaient avoir lieu en octobre.

A Berne on commençait à se demander ce qui se passait et on ne comprenait pas très bien l'attitude du gouvernement sud-africain. M. van der Merwe se montra très évasif quand il vint en visite en septembre. Sur ces entrefaites le président Botha, qui était allé aux obsèques de Franz-Josef Strauss à Munich, s'arrêta en Suisse et vint faire une visite de courtoisie au Conseiller fédéral Felber. C'est pendant cette rencontre que M. Felber prit à part le Président Botha et lui demanda ce qu'il advenait de l'initiative Rosenthal. Botha parut pris au dépourvu. En réalité il était furieux et dès son retour à Pretoria il convoqua van der Merwe et lui fit passer un très

mauvais quart d'heure. Celui-ci à son tour fit venir Rosenthal, lui raconta ce qui s'était passé et déclara que l'initiative était stoppée.

Quand on apprit cela à Berne ce fut l'étonnement, car aussi bien Brunner que le conseiller fédéral Felber n'avaient pas du tout eu l'impression que leur entrevue avec le président Botha avait si mal tourné. Brunner fit revenir Rosenthal à Berne et là on décida de jouer le tout pour le tout et d'adresser aux deux parties une invitation à venir en Suisse pour des « talks about talks ». Rosenthal repartit pour Lusaka où Mbeki lui dit que l'ANC serait prête à considérer des « talks about talks » même si elle estimait que depuis l'été précédent les choses n'avaient pas bougé du côté sud-africain. Rosenthal essaya ensuite de rencontrer le « State President » Botha, mais sans succès. Il lui fit alors porter une lettre avec les propositions suisses.

Fin décembre il reçut tout à coup une lettre du chef des services de sécurité, Neil Barnard, à qui il s'était adressé précédemment sur le conseil de van der Merwe, qui lui disait de « desist from further action ». Peu de temps après, début janvier 1989, le State President était admis à l'hôpital après une crise cardiaque.

Par la suite Rosenthal reçut encore deux lettres de M. Barnard lui intimant l'ordre d'arrêter son initiative. C'en était fait de l'initiative Rosenthal. Onze mois plus tard, le 2 février 1990, le nouveau « State President », Frederik de Klerk, abolissait l'apartheid et annonçait la libération de Mandela. L'Afrique du Sud était sauvée.

Dans toute cette affaire qui dura tout de même une année, Brunner fit montre des qualités que nous lui connaissions tous : il manifesta d'emblée son intérêt, décida tout de suite d'aller de l'avant après avoir rencontré Rosenthal et fit tout ce qu'il pouvait pour que l'affaire réussisse. Mais en fait, les Sud-Africains n'étaient pas prêts et van der Merwe n'avait pas assez informé le State President du développement de l'affaire. De plus, les élections municipales d'octobre 1988 avaient paralysé toute l'action du gouvernement pendant des mois.

L'affaire resta complètement secrète pendant des années jusqu'à ce que M. Rosenthal publie en 1998 un livre intitulé « Mission improbable », préfacé de façon très élogieuse par Thabo Mbeki, où il relate toute l'aventure avec beaucoup de détails et d'humour. M. Rosenthal a gardé

de cette affaire une grande estime pour notre pays et tout spécialement pour Edouard Brunner dont il admirait les analyses politiques et l'esprit dynamique. Il avait été spécialement touché par la manière très amicale avec laquelle Brunner l'avait accueilli, lui et son initiative, et par la confiance qu'il lui avait d'emblée accordée. Cela, il me l'a encore fait savoir la semaine dernière par email.

CHAPITRE IV

LES ACTIVITÉS CIVIQUES D'ÉDOUARD BRUNNER

La Commission d'étude pour les questions stratégiques (« Commission Brunner ») (1996–1998)

Philippe Lévy

Philippe Lévy joined the Swiss Federal Office for External Economic Affairs in 1963. In 1981, he was appointed Ambassador and Head of Delegation for Latin America and the Caribbean and served as Governor for Switzerland at the Inter-American Development Bank. In 1984, he was appointed Delegate of the Swiss Government for Trade Agreements for Europe and Israel. From 1988 to 1993, he was CEO of the Messe Basel (Swiss Fair). In 1991/1992, he became Deputy Chairman of the Swiss Government's Working Group "Strategic Intelligence Service", and from 1996 to 1998, he was a member of the Study Commission on Strategic Issues (Brunner Commission). He is, among other assignments, Chairman of Transparency International Switzerland.

Abstract

The mandate of the Study Commission for Strategic Issues was to define Switzerland's vital interests within its borders and vis-à-vis Europe, to determine future dangers of strategic importance and means by which Switzerland could confront them, the limits of the militia system, the consequences of the growing interdependence between external and internal security, and the role of federalism for the future defence system. The report concluded that Switzerland did not have the means to act in isolation and should show solidarity and contribute to a collective peace effort, cooperating with its neighbours and entering peace alliances. Neutrality should not constitute an obstacle to security.

J'ai fait mon école de recrues en 1956 dans l'artillerie tractée. Contrairement à mes amis qui eux faisaient leur école de recrue dans l'infanterie, nous artilleurs nous ne pouvions partir en congé que le dimanche matin. Raison

donnée était qu'il fallait s'occuper des chevaux. L'artillerie hippomobile avait été supprimée en 1950... Et personne ne s'en est offusqué – ni dans la troupe ni dans les milieux politiques ou médiatiques.

Mandat et composition de la Commission

Aujourd'hui comme hier, les Conseillers fédéraux sont la cible parfois d'éloges et parfois de critiques. Adolf Ogi n'a pas échappé à la règle. Il est toutefois étonnant que sa décision courageuse de créer en 1996 une Commission d'étude pour les questions stratégiques ait passé aux oubliettes.

Le mandat de la Commission était d'élaborer des lignes directrices de nature politique sur les questions suivantes :

1. En matière de politique de sécurité, quels développements peut-on prévoir avec une certaine vraisemblance dans les vingt à vingt-cinq prochaines années, dans les relations entre la Suisse et l'Europe ? Quels sont les intérêts vitaux que la Suisse doit protéger à l'intérieur de ses frontières et face à l'Europe ?
2. A quel genre d'actes de violence d'importance stratégique et de menaces mettant en jeu nos conditions d'existence doit-on s'attendre ?
3. Quels sont les moyens et les instruments propres à s'opposer à ces actes de violence et à ces menaces ?
4. Quelles sont les limites auxquelles se heurte le système de milice pour maîtriser ces actes de violence et ces menaces ?
5. Quelles sont les conséquences de la corrélation et de l'interdépendance croissante de la sécurité intérieure et extérieure ?
6. Quelle importance faut-il accorder au fédéralisme dans un futur système de défense ?

La Présidence de la Commission fut confiée à Edouard Brunner. Elle regroupait 42 membres : des Parlementaires, dont Christoph Blocher (qui fut le seul à voter non lors de l'adoption finale du Rapport !) et Samuel

Schmid, mais aussi des personnalités tels que Josef Ackermann, Esther Girsberger, Nicolas Hayek, Claude Nicollier, Jacques Pilet et Moritz Suter et des anciens hauts fonctionnaires de la Confédération (Mario Corti, David de Pury, Hans-Ulrich Ernst, Raymond Lorétan et l'orateur). Pour la toute petite histoire il faut mentionner que Christoph Blocher avait exigé (avec succès) la nomination supplémentaire de parlementaires UDC – espérant que ceux-ci adopteraient la même ligne que lui.

Plusieurs voyages d'étude à composition restreinte furent entrepris dont un à Londres dirigé par moi et dont faisait parti le futur Chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Samuel Schmid. Nous avons été reçus dans plusieurs centres d'études militaires du Royaume-Uni où des questions pertinentes telles que le bien-fondé de la neutralité et la dimension de notre armée nous avaient été posées par d'austères généraux à la retraite. Dans l'avion du retour, M. Schmid m'avait confié qu'après avoir entendu les experts britanniques il avait définitivement abandonné son approche conservatrice. Il avait à la fin des travaux approuvé le Rapport et s'est avéré plus tard un fervent défenseur d'Armée XXI (provoquant sans aucun doute le dépit de Christophe Blocher !).

Contenu du Rapport

Le mandat était ambitieux et n'a – quelques dix ans plus tard –, à quelques nuances près, rien perdu de son actualité.

Le Rapport, daté du 26 février 1998, soulignait d'emblée que notre pays restait profondément marqué par son passé et qu'il tardait à prendre pied dans les processus politiques qui avaient conduit à une situation historique nouvelle.

Le point de départ du Rapport était le constat que, selon toute vraisemblance, les États qui nous entourent n'entreraient plus en conflit armé entre eux et n'attaqueraient pas la Suisse. Membres de l'Union Européenne, nos voisins avaient mis fin aux guerres qui ravageaient le continent depuis des siècles. Seul l'échec total de l'intégration européenne pourrait, à long terme et dans la pire des hypothèses, remettre en cause

la paix à nos frontières. Ce « scénario catastrophe » ne pourrait en aucun cas survenir de manière soudaine et imprévisible.

La question politique de l'adhésion aux institutions visant à assurer la paix à long terme était – selon les auteurs du Rapport – déterminante pour notre avenir. La Suisse devait déterminer si elle voulait s'engager dans le processus de maîtrise collective des crises ou continuer de rester à l'écart. Dans ce contexte, le Rapport final soutenait le but stratégique de l'adhésion à l'UE. En ce qui concerne l'OTAN, la Commission proposait de repenser sinon une adhésion, du moins une association. « Notre absence tend à nous marginaliser. »

En matière de sécurité intérieure, l'analyse des forces et des faiblesses de la Suisse mettait en lumière les déficits liés aux insuffisances de notre coopération internationale. La Commission recommandait que, dans son intérêt bien compris, notre pays dépasse ses vieilles réticences face à tout engagement international. « Plus notre rôle sera actif dans ces enceintes, mieux nous pourrons faire valoir nos vues, garantir nos intérêts et renforcer notre sécurité. Notre absence tend au contraire à nous marginaliser. » Ainsi, la Commission recommandait un rapprochement avec l'espace de sécurité européen.

Et la Commission poursuivait en constatant que les États pouvant à terme représenter un danger étaient éloignés de notre pays et ne disposaient pas des forces militaires conventionnelles de nature à nous menacer. On ne pourrait bien sûr exclure qu'un ou plusieurs pays ne soient tentés de renouer avec une politique belliqueuse, voire expansionniste. Une telle évolution serait cependant visible. Dans tous les cas, nous aurions à réadapter constamment notre défense en fonction de l'évolution du danger. Un délai d'une dizaine d'années ou plus serait nécessaire pour que se reconstitue une réelle menace militaire conventionnelle. Mais le délai d'alerte ne serait que de quelques minutes dans le cas d'agressions ponctuelles par des engins balistiques. Une prise de conscience dans l'opinion publique serait donc nécessaire. La Commission recommandait donc une réorientation de notre armée en fonction des nouvelles priorités. Elle recommandait cependant de garder ce qu'elle appelait un « cœur de compétences » : un savoir-faire militaire et industriel pouvant être à tout moment réactivé et réadapté à l'évolution des menaces et des technologies.

La Commission constatait que, depuis la fin de la guerre froide, le nombre de guerres autour de la planète avait augmenté. La plupart d'entre elles ne devraient pas toucher notre pays. Certaines d'entre elles pourraient cependant nous impliquer par des prolongements indirects (terrorisme), par leurs effets économiques et sociaux (approvisionnement pétrolier, débouchés industriels menacés) ou démographiques (flux migratoires illégaux). Ces soubresauts pourraient aussi induire des effets politiques pervers : l'émergence de nationalismes exacerbés ou d'intégrismes religieux extrémistes. Notre défense, au sens large du terme, passerait aussi par notre détermination à préserver nos valeurs de démocratie et de tolérance et à les faire valoir dans le monde. Cette fermeté était d'autant plus nécessaire que de nombreux pays étaient engagés dans des processus de désintégration civile (notamment exprimés par la criminalité institutionnalisée, le pouvoir de bandes armées incontrôlées ou le terrorisme).

La Commission recommandait d'envisager une collaboration avec nos voisins et avec des institutions atlantiques et européennes pour mieux assurer notre sécurité. « Contre certains dangers on ne peut plus se défendre tout seul. »

La Commission recommandait la mise sur pied d'un « Corps suisse de Solidarité » faisant partie intégrante de l'armée et dont les membres pourraient assurer leur défense personnelle. Ce corps devrait pouvoir intervenir à l'étranger dans des missions de secours, de paix et d'appui aux civils.

La Commission estimait que le maintien du principe d'une armée de milice s'imposait, bien que limitée en nombre (avec la possibilité d'adaptation à tout moment), à laquelle il faudrait ajouter des contingents toujours plus nombreux de professionnels.

L'avant-dernier chapitre du Rapport était consacré à la neutralité. Curieusement, Edouard Brunner était d'emblée opposé à l'inclusion de ce thème. Il avait fallu toute la force de persuasion de mon regretté collègue et ami David de Pury et de moi-même pour le faire changer d'opinion...

Le Rapport rappelait que le contenu et la conception de la neutralité avaient évolué au cours du XIX^e et du XX^e siècle. Les constituants de 1848 n'avaient pas voulu ancrer la neutralité dans la Constitution en tant que maxime d'État en se ménageant la possibilité de conclure des alliances.

Il n'en restait pas moins que la neutralité continuait d'occuper une place fondamentale dans la conscience collective des Suisses. En fait, la Suisse pendant le siècle dernier se serait trouvée alliée aux résistants à l'agresseur. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous faisons bel et bien partie de « l'Ouest ». En cas de conflit, notre pays aurait profité de la protection de ses voisins et alliés potentiels notamment du « parapluie nucléaire » occidental.

Mais la Commission constatait que la raison d'être de la neutralité était de plus en plus remise en question à l'étranger comme en Suisse. Elle recommandait que les autorités fédérales continuent son application souple et pragmatique. « En aucun cas la neutralité ne doit devenir un obstacle à notre sécurité. Elle a toujours été un moyen de préserver nos intérêts et jamais une fin en soi. »

Depuis 1989 la donne a changé une nouvelle fois. Face à des menaces plus diffuses et éparées, nous devrions accepter l'hypothèse que des visées hostiles (par exemple à travers un chantage terroriste) soient dirigées spécifiquement contre nous et pas nécessairement contre nos voisins. Nous nous trouverions alors isolés. Il en va de notre intérêt de participer à la consolidation d'un large espace de sécurité. Celui-ci nous protège plus efficacement que la seule défense aux frontières dans une conception héritée du passé. A long terme, la collaboration pourrait conduire à l'abandon de la neutralité dans sa forme actuelle.

En conclusion, la Commission recommandait de ne pas considérer la neutralité comme une fin en soi. En aucun cas la neutralité ne devrait devenir un obstacle à des engagements nécessaires pour notre sécurité.

La Commission estimait que la prévention et la gestion des crises devaient être améliorées. Dans ce but, l'acquisition et l'évaluation des renseignements devaient être repensées en vue d'une analyse intégrée. Nous devons nous préparer à faire face à des crises mêlant à la fois des aspects politiques, économiques, policiers et militaires. La Commission recommandait de procéder à une révision fondamentale des missions et de l'appareil de renseignement. Il s'agissait de prendre conscience du fait que les frontières séparant les divers secteurs du renseignement (armée, diplomatie, économie, lutte contre la criminalité, sciences, etc.) étaient devenues fluctuantes.

Finalement, le Rapport rappelait qu'une défense efficace, quelle que soit sa forme, passe par la conviction des citoyens et citoyennes. « On ne combat pas l'indifférence civique et les excès de l'individualisme par des proclamations mais par la démonstration du fonctionnement de nos institutions démocratiques. » « Ce besoin d'une pleine adhésion aux objectifs et aux moyens de notre politique de sécurité est un défi politique. »

En conclusion, la Commission pensait qu'il était impératif de :

- *s'engager* dans un effort collectif en faveur de la paix, qui témoigne de notre solidarité sur le terrain d'une façon visible et identifiable
- *coopérer* avec nos voisins et les alliances visant à la paix, car nous ne pouvons plus nous prémunir contre certains dangers et certaines menaces tout seuls
- *adapter* d'une façon continue notre dispositif de sécurité, dont l'armée, à l'évolution des menaces

Constat personnel

Pendant les 10 années écoulées depuis l'adoption du Rapport par 41 voix contre une, je me suis parfois demandé si une personnalité moins marquante qu'Edouard Brunner aurait réussi à mener à chef une opération aussi ambitieuse dans un contexte qui – hier comme aujourd'hui – voit s'affronter les nostalgiques d'un passé révolu et les réalistes. Notre gratitude est à mesurer à l'aune de ce défi.

Edouard Brunner and the Swiss Foundation for World Affairs (2001–2005)

Katharina Vögeli

After having worked for the Swiss federal administration, various NGOs, and international organisations in the field of security policy, human rights, and humanitarian law, Katharina Vögeli became Executive Director of the Swiss Foundation for World Affairs in Washington in 2001 until the Foundation had to close down in 2005. From 2007 until 2010, she was Deputy Director of the Geneva Centre for Security Policy (GCSP).

Abstract

The aim of the Swiss Foundation for World Affairs was to foster a more active participation in the international debate on world affairs in areas of particular interest to the US and Switzerland and to rebuild the image of Switzerland after the crisis over Jewish bank accounts. During its entire lifespan, it benefited from the dense network of relationships of its co-founder and Chairman Edouard Brunner in the US capital. The author also mentions Brunner's indirect, but decisive role in the negotiations of 1988, which eventually led to the independence of Namibia.

Thank you very much for inviting me to add my voice to those remembering Edouard Brunner. It is an honour, and I feel privileged for having been able to work with him so closely during his last years. For much of its lifespan, I was the Executive Director of the Swiss Foundation for World Affairs in Washington, working with a very supportive board, including Dr Pierre Keller and its Chairman Edouard Brunner. As all who worked with him know, Ambassador Brunner was a man with a superior intellect, with great understanding of actors and the role relationships played, and

very definitely with his own rules. He visited the Swiss Foundation offices in Washington regularly and felt very much at home there.

The aim of the Foundation was to foster a more active participation of Switzerland in the international debate on world affairs in areas of particular interest to both the US and Switzerland. These included international security and peace policy, human rights and international humanitarian law, etc. They also included discussions on the OSCE, which Spencer Oliver referred to; and just about four years ago – and that is to refute the claim that Edouard Brunner would not give advice; he very much did so, at least when I knew him – we created a “Memo To The Next American President” and much to our dismay, but perhaps a bit less to our surprise, our advice was not followed...

In Washington last week, I met some of the people who had most supported our work. One of those I had hoped to see was General Bill Odom, a very dear friend of Edouard Brunner's. I was so sorry to hear that Bill Odom also had recently passed away. He was a three-star general and the Director of the US National Security Agency during the time Edouard Brunner was State Secretary. This is when they met. When Edouard Brunner served as Ambassador to the US, they became friends.

In the spring of 2003, we organized a seminar, mostly for students of international affairs at the Johns Hopkins University School of Advanced International Studies on decisionmaking with both Edouard Brunner and Bill Odom. When I asked General Odom whether he would be prepared to join Edouard Brunner for a seminar, he accepted without hesitation. He told me how he had benefited from Edouard Brunner's kindness, always discreet, shown in an almost embarrassed manner and on many occasions. Edouard Brunner had been a very personal friend to him. This, he said, would be reason enough to give his time to us.

But he also talked about Edouard Brunner's brilliance as a diplomat, as an actor on the diplomatic stage in Washington, often in the background, but very effective. He talked about Edouard Brunner's initiative in gathering some of the most creative and interesting diplomats and political actors in Washington every other week over breakfast. These were informal discussions with the aim of sharing thoughts, exchanging ideas, and strengthening relationships. This was during a time when the

world changed rapidly and profoundly. The Cold War had ended and a new unknown world order was emerging.

During our seminar, with a large number of fascinated students, I asked about this breakfast group's assessment of the world at the end of the Cold War. Edouard Brunner said that he could not really comment, as he, unlike General Odom, had not been an actor, but only a spectator. Being Swiss, he said, he could not be a major actor. General Odom replied: "You can insinuate your ideas into acting, which you, Edouard Brunner, are enormously skilled at!"

Edouard Brunner had a profound understanding of the importance of building and maintaining relationships. His commitment to these relationships, often decades-long, coupled with the deep respect of a large number of distinguished diplomats and other practitioners, opened many doors for me. This contributed directly to the success of the Swiss Foundation for World Affairs. In fact, many of his friends are here today, and many of them also directly participated in one or several of our activities in Washington.

Chester Crocker, the former US Assistant Secretary of State for Africa and for many years Chairman of the Board of the United States Institute of Peace, was one of Edouard Brunner's good friends in Washington. As the Director of the Swiss Foundation, I benefited directly from this old friendship and from the fact that Chester Crocker was a solid and committed supporter of our work. When I saw him in Washington last week, I asked him about his relationship with Edouard Brunner. We were sharing some memories, and we were laughing, remembering that he could in fact be rather opinionated. But no, said Chester Crocker, he was not really opinionated, but rather had "concrete and specific views", shaped by his long experience, profound knowledge, and his many relationships. Edouard Brunner, he said, was someone who did not hesitate to take risks in the face of the timid. Chester Crocker had first met Ambassador Brunner when the latter was State Secretary. This was during the prolonged negotiations between Angola, Cuba, and South Africa run by Crocker that led to Namibia's transition to independence and to the withdrawal of Cuban forces from Angola. He told me how Edouard Brunner had played a key role in the final and crucial phase of

the negotiations with South Africa, and how he had understood, better than most Europeans, the logic of breaking the isolation of South Africa. He told me of his admiration for Brunner's skill at interpreting political dynamics. This manifested itself particularly during the crucial meeting hosted by Edouard Brunner in November 1988 that led to the decolonisation of Namibia. He might not have been a direct actor, as he claimed in 2003, but his influence was very direct. Through his skills as a diplomat and a negotiator, he was irreplaceable, said Mr Crocker, since he engaged in diplomacy in a very personal manner. Chester Crocker immediately accepted the invitation to join the Swiss Foundation's Advisory Board. He felt that any initiative of Edouard Brunner's would reflect his astute interpretation of political dynamics. And he was right.

The Swiss Foundation for World Affairs was created during a time of profound crisis between the US and Switzerland. Something was clearly amiss, and Edouard Brunner, Pierre Keller, David de Pury, and Felix Müller interpreted correctly what this was: They gave the Foundation the mandate to help rebuild a positive image of Switzerland in the US capital. This was quite a challenge! It came at a time when politics in the US were at their most partisan, when any questioning of US politics was taken as a direct challenge to the country, when opposition was expressed in hushed tones, and this in a town with an impressive density of institutions claiming to promote political dialogue! No one was waiting for "the Swiss", yet the founders of the Foundation had read the signs correctly: The approach was the right one, and the timing could not have been better. Thanks to the excellent reputation of Edouard Brunner and his colleagues, all doors were wide open for us, and thanks to their guidance, we were able to build an effective institution with an excellent reputation within just a few years. One of the keys to our success was the promotion of political dialogue in the "Esprit de Genève". This led to the kind of relationships to which we had aspired.

I want to close with a few personal words on Edouard Brunner. I experienced him as a true "Mensch", as they would say in New York, someone with decency, someone who could be touchingly personal, and someone deeply purposeful. Throughout my acquaintance with him, particularly after we had to close down the Swiss Foundation, he would call me ever

so often, for just one or two minutes, just to say “hello, how are you?” and to tell me about one or another event, a speech he might have given, a person he might have encountered, very brief, as he was not someone to chat for long. But as I said, he played by his very own rules. As an organizer and at times chair of panel discussions, he was very difficult to handle. I will never forget an important panel with very distinguished speakers, of which he was one. While the panel was ongoing, he spotted a friend in the audience, got up, went down from the rostrum to talk with his long-lost friend, and of course invited him to the dinner, upsetting my carefully drawn-up table order. Mission accomplished, he went back on the stage to rejoin his fellow panellists and continued the discussion.

The Edouard Brunner I knew was brilliant, unpredictable, certainly unmanageable, and most inspiring. This is the man I knew, the man I miss and the man I am very honoured to remember today.

Edouard Brunner and the Creation of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Theodor Winkler

Theodor Winkler has a Ph.D. in political sciences with a thesis on nuclear proliferation. He joined the Swiss Federal Department of Defence in 1981 as an international security expert. In 1985, he was appointed as the Representative of the Chief of Staff for Politico-Military Affairs. In 1995, he was named Head of the new Division for International Security Policy, and in 1998, Deputy Head for Security and Defence Policy. Since 2000, Ambassador Winkler has been the Director of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). He is the author of numerous books and articles on international security issues, arms control, and security sector governance and reform.

Abstract

When the idea was initiated in 1984 to create three foreign affairs centres in Geneva, Edouard Brunner gave it additional spin. He contributed to the launch of the International Training Course in Security Policy that, ten years later, became the Geneva Centre for Security Policy. In 2000, the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF) was established, and Brunner became its first president. In this capacity, after the fall of the Milosevic regime, he was instrumental in encouraging Serbia to call on the services of DCAF. Eventually, DCAF developed mandates for all Western Balkans countries.

I have had the great privilege to know and work with Edouard Brunner for close to three decades.

Our acquaintance started with the Madrid Review Conference of the CSCE. I was at the time a young analyst in the General Staff among

those tasked with following the astute moves and the brilliant diplomatic fireworks displayed by Edouard Brunner in the Spanish capital. Be assured that this was enriching, but certainly not easy.

These years included memorable moments – such as when, in a TV interview with Frank A. Meyer, he launched out of the blue the idea of a Swiss reconnaissance satellite. The interview spread horror throughout the Military Department. I was tasked with estimating the costs of such a venture (which were staggering). When a general (with sweat on his forehead) and myself explained to Edouard Brunner these realities, he was most charming, declared that he would never have thought that a satellite would be so expensive, dropped the concept and added he was nevertheless happy to have launched the idea, since it had triggered a good debate. It was vintage Edouard Brunner. His fertile mind was continuously on the lookout for new approaches and ideas that would give a problem a new spin. He loved to take the initiative and have others react to his moves.

What marked our relationship during his years as State Secretary was for me, the young civil servant from what was then still the “Military Department”, his enormous accessibility. If one wanted to speak with him (if he was in town), one had indeed simply to linger outside his office. He would pop out of it at regular intervals in order to enjoy a cigar – and, above all, the atmosphere of the “couloir”. If approached in these moments, he would listen, put things in context – and decide. For Edouard Brunner liked to get things done. His was not the world of lengthy committee meetings. I learned much from him.

Concerning the Geneva Centres, the first encounter dates back to 1984. I had been tasked at that time by the then Chief of General Staff, the late Lieutenant General Zumstein, with proposing the best way to train half a dozen security policy specialists. I suggested to create, under the leadership of Prof. Curt Gasteyger, a special course at the Graduate Institute in Geneva for that purpose. It seemed to me the best way to satisfy a demand that I felt would only grow in the future. Zumstein agreed. It was my task to brief the Department of Foreign Affairs. When I sketched out the idea to Edouard Brunner, his reaction was immediate: Foreign Affairs would join the initiative and have its own personnel

trained within this framework as well. Thus “ITC”, the “International Training Course in Security Policy” – then better known in Berne as the so-called “SIPOLEX” course – was born. The original idea had gained significant additional spin through Edouard Brunner’s quick decision and was headed for a bright destiny. For out of that course the Geneva Centre for Security Policy, the first of the three Geneva Centres, would be born ten years later.

With respect to the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (or “DCAF”), Edouard Brunner’s most crucial contribution on the road leading to its creation was the work of the Brunner Commission and the general foreign policy advisory role he played for Federal Councillor Adolf Ogi. Ogi was encouraged by our late friend to look at new ideas and concepts – and those who know Dölf Ogi know that it did not need much to trigger in him this typical mixture of optimism, openness, and “can-do” reflex.

When the Centre was eventually created, it seemed only natural that Edouard Brunner would become its first President – a position he held until his death.

For me, this marked the beginning of seven years of the most excellent cooperation. Edouard Brunner offered me and the Centre, time and again, wise counsel. I remember with pleasure numerous luncheons we had in these long years, in which he would listen to my problems and offer advice and help. His was not the world of micro-management. Once he trusted you, he left you all the freedom needed, yet he was always ready to support you.

In the early years, the most significant contribution of the new President was that he put his wide network of contacts at the disposal of the Centre. We travelled to several capitals, starting with Washington, in order to meet decision-makers who opened their doors and ears to Edouard Brunner – and hence to the Centre. Let me just cite *pars pro toto* then Deputy Secretary of Defence Paul Wolfowitz, Zbigniew Brzezinski, or the top advisors in the US State Department. There were fascinating luncheons with some of the best brains in Washington.

And then, there were numerous political discussions in the “Cosmos Club” in the context of his activities on behalf of the Swiss Founda-

tion for World Affairs at Johns Hopkins. I was on its Advisory Board, and DCAF had entered into a partnership with the Institute. Brunner loved these dinner debates. He was not only intimately knowledgeable in international affairs, but a man who sought answers to the burning problems of international relations. His approach was to seek an entry point for negotiations, a new way to tackle problems. Furthermore, he was a gifted grand strategist.

I cannot resist telling, in the context of these years, an anecdote. We were together in Washington. It was my 50th birthday when we were waiting in the lounge of Dulles Airport for our plane home. All of a sudden an employee of Swissair (it still existed then) approached Edouard Brunner and greeted him warmly. He said he still had the best of memories from the time when Brunner was Ambassador in Washington. There were empty seats in the plane's First Class compartment, he said— and upgraded Brunner. When the latter pointed out that he was not alone, that privilege was extended to me too. Hence, I came to my first First Class flight ever. Inside the aircraft, I was impressed. There was more space than I could have ever imagined in First Class. I was immediately served a glass of excellent champagne in a beautiful glass. I sipped from it, put it down, and started to study my environment more closely. I noticed an ottoman perhaps two meters away and clearly out of reach of my feet. I wondered what it might be for. Then I saw a fellow passenger pushing a button and his ottoman glided gracefully towards him. I pushed what I thought would be the same button, yet the result was quite different: a compartment sprung open and a table unfolded – catapulting my Champagne in a wide arch over the head of a rather astonished Edouard Brunner. Fortunately I did not drench him. Profoundly blushing I tried not to commit any further gaffes. Let me add that five minutes later Edouard Brunner's glasses virtually disintegrated. One of the lenses slid inside his seat. In the end the steward had to fetch a screwdriver and take the seat literally apart in order to recover it. We certainly left the crew wondering about us.

On the serious side: the most crucial event in these years was the fall of the Milosevic regime in Belgrade on 5 October 2000. Slobodan Milosevic was succeeded by a fragile coalition of 16 parties and one trade union that

faced internal divisions and a difficult inheritance. A few weeks later, the newly elected President Vojislav Kostunica met the Heads of State and Government of the EU in Biarritz. On his way back, he stopped over at Geneva airport, where Federal President Adolf Ogi received him. Ogi had, just a few days earlier, ceremoniously opened DCAF. He offered Kostunica the services of the new Centre. That offer was heard. Barely two weeks later, Edouard Brunner, myself, and our wives were invited by the Yugoslav ambassador to a dinner in his residence. He told us that Kostunica had tasked him with requesting assistance from DCAF and that we should visit Belgrade. We were then treated to good food and an atrocious political lecture. The ambassador, a holdover from the Milosevic era, told us for two hours in gruesome details one horror story after the other on how badly history had treated the Serbs. Brunner listened patiently and corrected subtly.

Nevertheless, the ball had been set in motion. DCAF went to Belgrade. We received a mandate from both Kostunica and Zoran Djindjic to lead an international assessment of the security sector left behind by Milosevic. For this purpose, DCAF together with the New York-based East-West Institute mobilised some 130 experts from 35 countries that produced within a year some 80 studies and hundreds of recommendations – many of which have by now been implemented. One of the key recommendations was to establish at this critical juncture a Yugoslav “Brunner Commission” that would help the country to chart a course and a joint vision for the future. The idea was, unfortunately, not taken up. I still believe that this was an important mistake by Belgrade. The mandate led, moreover, to a close cooperation, which has persisted to this day, between DCAF and first Serbia, and then soon all Western Balkan countries.

The idea of a “Brunner Commission” to establish consensus among divergent interests and political parties still resurges from time to time – most recently in Hungary.

Let me conclude.

Edouard Brunner was not only an exceptionally gifted diplomat and a born negotiator – he was a thinker, somebody who looked for results, somebody who wanted things to be set in motion. He was an outstanding

personality. He not only represented Switzerland, most capably, abroad – he was, in the eyes of many, Switzerland.

DCAF and I still mourn our President and friend, Edouard Brunner.

Synthèse des débats : profil d'Edouard Brunner

François Nordmann

François Nordmann joined the Swiss Department for Foreign Affairs in 1971. In 1975, he served as Diplomatic Secretary to the Minister of Foreign Affairs, and in 1980, he was Councillor at the Permanent Mission of Switzerland to the United Nations in New York. In 1984, he was appointed Ambassador to Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, and Panama. In 1987, he was nominated Ambassador to UNESCO, and in 1992, became the Director for International Organisations at the DFAE. He was posted in 1994 as Ambassador to the United Kingdom, in 1999 to the Permanent Mission to the International Organisations in Geneva, and from 2002 to 2007 to France and (2006) to the Principality of Monaco.

Proposer une synthèse de nos débats est un exercice difficile et je vais sagement m'en abstenir. Je vais tout au plus relever quelques traits d'Edouard Brunner parmi ceux que vous avez évoqués tout au long de l'après-midi :

D'abord, c'était un chef. Il aimait décider, il s'intéressait aux gens qui gravitaient autour de lui. Il tranche, exige, contrôle. S'il faut le rattacher à une école, ce serait celle du réalisme. C'est même un hyperréaliste. Il appelle un chat un chat et agit rapidement en fonction d'une situation claire et en prenant des risques, le plus souvent bien calculés. Il avait un sens inné de la géopolitique, il était remarquablement informé. Il tendait à exprimer un point de vue équilibré, en ayant toujours à l'esprit une vision lucide des positions que la Suisse pouvait défendre dans ses relations internationales, surtout sur le plan bilatéral, pour en tirer le meilleur parti. Il insistait sur la dimension transatlantique de notre diplomatie, sur l'importance de l'Amérique, mais aussi de la Russie, et sur la nécessité de se les concilier sans craindre de se hisser à ce niveau.

On s'est posé la question tout à l'heure de savoir quelle était son attitude à l'égard de l'Europe. Je soutiens que c'était un Européen, en ce sens qu'il était à l'aise de la Finlande au Portugal, de la Pologne aux Pays-Bas, avec une prédilection pour l'Italie et la France qui sont tous, ou à peu près, des postes où il a servi ou avec lesquels il avait des liens personnels.

Encore une remarque : il avait un sens aigu de la communication. Regardez la photo⁶ qui est là et qui est celle d'une conférence de presse à Belgrade. À l'époque, ce n'était pas une aptitude requise au département ! Il possédait un véritable talent naturel dans ce domaine. Il cultivait la communication à la fois par ses multiples contacts personnels et par le souci qu'il avait d'expliquer son action et sa réflexion, en la situant toujours dans le contexte le plus large.

Vous avez fait ressortir l'homme d'action, l'analyste politique hors pair, le diplomate consommé. Tout est dit, il me semble. Si l'on a tendance à voir dans la marque imprimée à la diplomatie suisse par Edouard Brunner une sorte d'âge d'or, il faudrait encore considérer ce qu'il aurait pu faire s'il avait eu à sa disposition cet instrument formidable que représente l'adhésion aux Nations Unies.

6 Cf. photo page 20.

DISCOURS LORS DU DÎNER DE CLÔTURE

Edouard Brunner et l'actuelle politique étrangère suisse

Michael Ambühl

Michael Ambühl joined the Swiss diplomatic service in 1982. While posted to the Swiss Mission to the European Union in Brussels, he was member of the negotiating delegation of the first series of bilateral agreements with the EU. In 1999, he became Ambassador, Head of the Integration Office in Berne, and Chief Negotiator of the second round of bilateral agreements with the EU. In 2005, he was appointed State Secretary for Foreign Affairs in the DFAE, and in 2010, State Secretary for International Financial Questions in the Swiss Ministry for Finance.

Abstract

Edouard Brunner's influence on Swiss foreign policy was twofold: neutrality evolved from a narrow legalism to a pragmatic approach that prioritized Swiss interests and took the international balance of power more into account. In this way, Brunner politicised Swiss neutrality. For the first time, Switzerland defined foreign policy priorities and strategic partnerships with the EU and major countries. In the past, Switzerland had stood aloof from international political forums. Then Brunner advocated a more active foreign policy. Switzerland began to play a role at the CSCE during the Cold War, and today, as an independent country, it wants to act as an honest broker to solve conflicts through dialogue. As a new member of the UN, Switzerland "punches above its weight" and pursues an active and visible peace and dialogue policy.

Au terme de cette journée passée à discuter et à débattre, permettez-moi de m'associer à vous, vous qui avez travaillé, ou avez eu affaire avec notre regretté Edouard Brunner.

J'aimerais évoquer à présent l'empreinte qu'a laissée Edouard Brunner sur notre politique étrangère actuelle. Cette empreinte, je la vois à deux niveaux :

Premièrement, la neutralité : Edouard Brunner sut, dans le cadre de la CSCE et ailleurs, faire évoluer la politique de la neutralité, qui passera d'un juridisme étroit et défensif à une approche souple et pragmatique orientée vers les intérêts de la Suisse. Du coup, la notion d'un traitement égalitaire et formel entre tous les États souverains était en passe d'être abandonnée au profit d'une prise en compte de l'évolution des rapports de force et des équilibres internationaux, éléments profondément politiques. Dans un certain sens, Edouard Brunner a donc « politisé » la conception de la neutralité.

Aujourd'hui, le rapport de politique extérieure 2005 s'inscrit dans cette même ligne de pensée : pour la première fois, la Suisse s'est fixé des priorités claires au niveau bilatéral. À part l'Union Européenne qui reste, pour des raisons évidentes, son principal partenaire, la Suisse est en train d'établir des relations privilégiées avec 8 autres pays, à savoir les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Japon, l'Afrique du Sud, le Brésil et la Turquie. Par l'établissement de ces partenariats stratégiques, la Suisse procède en quelque sorte à une hiérarchisation des priorités dans ses relations bilatérales. Il y a 30 ans, cette démarche aurait probablement été inconcevable car elle aurait été jugée incompatible avec la conception dogmatique de la neutralité qui prévalait à l'époque.

Deuxièmement, une politique étrangère plus active : rappelons-nous, dans l'immédiat après-guerre, la diplomatie suisse était d'abord restée à l'écart des enceintes politiques internationales. Néanmoins, si elle a réussi à jouer un rôle utile vers la fin de la Guerre froide, notamment dans le cadre de la CSCE, c'est aussi à Edouard Brunner qu'elle le doit. De plus, à partir de la fin des années 1970, diverses idées commencent à se concrétiser. Vous avez certainement évoqué cet après-midi les initiatives lancées pour régler, par exemple, le conflit entre la Grande-Bretagne et l'Argentine suite à la guerre des Malouines, ou les tentatives de faciliter les efforts de médiation entre les protagonistes d'Afrique du Sud en vue de surmonter l'Apartheid.

Aujourd'hui, nous demeurons convaincus que la Suisse, forte de son statut particulier de pays indépendant, membre ni de l'Union Européenne ni de l'OTAN, sans passé colonial ni agenda caché, peut jouer un rôle particulier, un rôle de « honest broker ». Je pense par exemple à notre action de médiation en relation avec le Soudan, l'Iran, le Népal ou l'Etoile de David (« emblème »). En tant que pays qui ne peut imposer son opinion à personne, la Suisse mise avant tout sur le dialogue.

Au niveau multilatéral, l'adhésion de la Suisse à l'ONU a marqué un grand pas en avant. Comme autrefois dans le cadre de la CSCE, la Suisse joue aujourd'hui au sein de l'ONU un rôle bien plus influent et actif que ne le laisserait supposer sa taille géographique. Ou le dire avec les mots de Kofi Annan : « Switzerland punches above its weight. » Ainsi, nous nous employons avec force en faveur du bon fonctionnement des institutions de l'ONU. Dans le cadre d'une initiative, la Suisse et ses partenaires cherchent à améliorer les méthodes de travail du Conseil de sécurité, à rendre plus transparent son fonctionnement et à renforcer l'intégration des non membres dans la prise de décision. Depuis la création du Conseil des droits de l'homme, les droits humains occupent la place qu'ils méritent dans l'édifice institutionnel.

Il y a donc une continuité entre le processus engagé par Edouard Brunner et notre politique étrangère actuelle, qui se caractérise, on le sait, par une politique de paix active, le dialogue et un engagement visible, apprécié sur la scène internationale.

Je vous invite donc à lever notre verre à la mémoire du regretté Edouard Brunner.

Edouard Brunner's Contribution to Multilateral Diplomacy

Vladimir Petrovsky

Vladimir Petrovsky joined the USSR Foreign Service in 1957. In 1971, he was appointed Head of the American Division of the Policy Planning Department of the Foreign Ministry, and from 1973 to 1975, he served as Secretary-General of the USSR delegation to the CSCE in Geneva. In 1986, he was appointed Deputy Foreign Minister and in 1991, as First Deputy Foreign Minister of the USSR. After representing Russia to NATO's Cooperation Council, he became Under-Secretary-General for Political Affairs at the UN in New York in 1992. He was then appointed in 1993 until his retirement in 2002 as UN Under-Secretary-General and Director-General of the UN Office in Geneva.

Abstract

Vladimir Petrovsky tells the story of his cooperation with Edouard Brunner in the field of multilateral diplomacy, first at the CSCE and later at the UN. As former Secretary-General of the Soviet delegation, he pays tribute to the role played by Brunner during the Geneva negotiations between 1973 and 1975, at a time when the Helsinki Final Act was drafted. The success of these talks was largely due to the fact that countries, as exemplified by Switzerland, did not attempt to outsmart each other, but were seeking a balance of interests. In 1993, when Petrovsky was appointed Director-General of the United Nations Office at Geneva, he shared with Brunner the vision of Geneva becoming a "Europolis of the United Nations". Mr Brunner was in favour of Swiss membership in the UN and was an active supporter of International Geneva.

Our symposium is taking place at the proper moment. Many conferences on foreign affairs and diplomacy concentrate on seeking attractive, good examples of diplomacy in action.

The life and activity of Edouard Brunner in the field of diplomacy is an outstanding example. He was not only a highly professional master of negotiations, but also a diplomat with an impressive style of political behaviour. He had a sound judgement and took things as they are, going straight to the goal and not relying on the “zero sum game” approach that was very popular during the Cold War. He was a good listener, courteous and attentive, demonstrating self-control under any circumstances. The feeling of momentum was an important feature of Edouard Brunner. The balance of interests was his major criterion for reaching compromise. Honesty has always characterized his diplomacy.

I would like to speak about Edouard Brunner’s contribution to multilateral diplomacy, in which field I cooperated with him very closely, first at the CSCE and later at the UN.

The important role of Edouard Brunner in the work of the CSCE has been already emphasized by many speakers today.

The Geneva negotiations between 1973 and 1975, where the Helsinki Final Act was prepared, had the challenging task at the time of the Cold War to create a mechanism for a constructive dialogue between the Western European countries and the Soviet Union and its allies, in order to overcome difficulties as much as possible and jointly deal with common problems.

Representing his neutral country, Edouard Brunner strongly believed that the Conference played the role of an international political mechanism. In contrast to his chief, his thinking was not dominated by legal details. He believed that diplomatic methods and techniques could be most helpful in finding compromise with the Soviet Union and the Warsaw Pact countries.

Switzerland made more than 30 specific proposals on human rights in the Third Basket. The Soviet Union and its allies were ready to accept these proposals only after the inviolability of frontiers was confirmed in the First Basket. Even after the recognition by the Western countries of the inviolability of frontiers, the other controversial issue between East

and West – military confidence-building measures – continued to complicate the negotiating process, but it did not prevent the solution of the issues in the Third Basket.

Edouard Brunner played a constructive role in dealing with Mediterranean countries and their contribution to the CSCE. Especially memorable is his participation in searching a solution with Malta, which created a serious problem before the adoption of the Final Act by consensus.

As a strong advocate of the application of moral values to international law, Edouard Brunner thought that the Neutral and Non-Aligned countries (the N+N Group) should promote this approach. He also believed they had to stress their special role in humanitarian affairs. Later, Swiss diplomacy played an active role in convening the CSCE Conference on the Human Dimension, which established criteria for guaranteeing basic human rights in its member states in 1990 in Copenhagen.

Edouard Brunner was very instrumental in organizing the work of the secretariat of the CSCE, which included Swiss and Finnish people. As the Secretary-General of the Soviet delegation, I often had the opportunity to discuss with him how to find solutions on many problems within the procedural framework of the Conference, and we always found the solution.

Agreed upon in Geneva and named under the Swiss proposal, the Helsinki Final Act had ten principles – the so-called Helsinki Decalogue –, which were widely discussed today at our symposium.

I would like to stress that the Final Act constituted a major breakthrough in the vision of security. Traditionally, since the days of Clausewitz, security was viewed only in military terms. Under the terms of the Final Act, security should encompass all aspects, including the contents of all the four Geneva Baskets. The comprehensive approach to security contained in the Final Act and unanimously adopted by the UN General Assembly in 1989 is highly valued today by the EU, which stands firmly for effective multilateralism.

The success of the Geneva talks was to a large degree due to the fact that its participants, as the Swiss example demonstrates, did not attempt, so to say, “to outsmart” each other, but were seeking a balance of interests. As for the Soviet side, it has met the demands of its partners halfway by

putting forward concrete proposals regarding the Third Basket, which, as is known, was most difficult in the negotiations.

The Western partners knew what the Soviet Union “could not do without” and the Soviet Union knew what the Western partners “could not do without”. “Help us – help you” – that was the Western approach.

In the new post-Cold War political architecture, the role of the OSCE is changing. However, what is important is the diplomatic experience of creating what we call today one of the first transcontinental structures at state level, which, with its 55 members, is larger than the composition of EU, NATO, and CIS.

Another subject I would like to touch upon is that of Edouard Brunner and the UN. After my arrival in Geneva as Director-General of the United Nations Office in February 1993, I had a number of meetings with Edouard Brunner.

I would like to stress that he always highly appreciated the role that the UN can play as a centre of agreed actions of all actors, which, in a new globalized interdependent world, has become a place for multistakeholder diplomacy.

In our talks, we shared the view that Geneva should become a *Europolis* of the UN, the major tasks of which are conferences, operational activities, and the spread of the UN’s know-how. Here in Geneva, a multifaceted comprehensive approach to security is applied in practical deeds.

Edouard Brunner always treated human security as a necessary precondition for strengthening peace and stability before the challenges of globalization. Edouard Brunner was one of the most outspoken supporters of the idea of UN membership for Switzerland. With Switzerland’s accession to the United Nations, Swiss diplomacy started to play a very active role in the organization, which was always the dream of Edouard Brunner.

In particular, I would like to stress my great satisfaction that one of the priority issues of Swiss diplomacy has become arms regulation and disarmament. Geneva can play an important role in this endeavour.

Located in Geneva, the Conference on Disarmament is a unique and indispensable international negotiating body possessing a solid intellectual and professional potential. In the 1990s, the Conference on

Disarmament succeeded in concluding two treaties – the CWC and the CTBT. The task now is to transform Geneva into an effectively functioning centre of arms regulation and disarmament.

Diplomatic initiatives based on a strong political will are very much in demand today. To overcome the latest stagnation in the disarmament field, the disarmament process can be only advanced on the basis of reciprocity, the principle of security, and compliance with international law.

The Geneva Declaration on Armed Violence and Development, adopted on the Swiss initiative at the conclusion of the ministerial summit on 7 June 2006, and its regional follow-up activities, provide a framework for concrete actions. It is important that, while the Declaration is global in nature, its sponsors make determined efforts to test global objectives through concrete measures, such as regional meetings. Indeed, new regionalism is a very important element in the global architecture. No less important is the involvement of NGO in these meetings.

Edouard Brunner, I should point out, also strongly believed in Geneva as a place for activities of NGOs. The Swiss Forum, the venue of our meeting today, was his favourite place for brainstorming the international political issues both by political and public figures. Not long before his demise, when I met him in the hospital, he expressed his wish that Geneva should become one of the international centres for public activity.

Now let us look into the future.

The exceptional experience of Edouard Brunner in multilateral diplomacy is very much in line with the new trend in the diplomatic field, where multilateralism is becoming the major field for diplomacy, primarily for the art of negotiations. Taking into account the contribution of Edouard Brunner and Swiss diplomacy to multilateralism, I suggest that the discussion of diplomacy, and in particular its multilateral form, should become the major subject of our Forum in the future. Our Forum could become a strong “soft power” if it is held both in Geneva as a unique centre of international know-how and in other places in Switzerland that have historically served as attractive examples of conflict solution.

TEXTES HORS COLLOQUE

Edouard Brunner et la mutation du Département : souvenirs d'un ancien

François Pictet

François Pictet, from Geneva, joined the Swiss Federal Department for Foreign Affairs in 1956. After postings in Vienna, Moscow, and Ankara, he became the Deputy Director for International Organisations and was appointed Ambassador to Canada, to the UN in Geneva, to the UK, the Netherlands, Austria, and the Holy See.

Abstract

During the Cold War, a very strict concept of neutrality prevailed. The Federal Political Department was suspicious of “big politics”, and foreign policy was limited to bilateral relations. But with decolonisation, multilateral diplomacy became important. New conventions, institutions, and conferences forced Switzerland to determine its position. Young diplomats around Edouard Brunner were trying to change Switzerland’s involvement and move away from narrow legalism, while maintaining a policy of neutrality that would not limit the country’s freedom of action. Brunner knew how to use this new freedom, which after him mutated to an agitated pressure cooker policy, brushing aside the wise and timeless principle of classical diplomacy.

Nous avons fait connaissance à l’université : bien que n’appartenant pas à la même volée, nous nous retrouvions parfois dans les corridors de la faculté de droit. Avec lui, la conversation roulait plus souvent sur l’actualité politique que sur les sujets de nos cours. Je le vois encore au milieu d’un petit groupe, écoutant attentivement tout en préparant sa réponse : les yeux mi-clos et la tête imperceptiblement rejetée en arrière faisaient prévoir ses objections. Nous nous reverrons à Berne en 1956. Faisant partie de la seconde volée, il avait passé le concours un an après

la mienne. Les liens se sont resserrés grâce aussi à sa mère, providence bienveillante, hospitalière et généreuse des jeunes Romands et de leurs conjoints qui arrivaient à Berne.

Cet automne de 1956 était placé sous le signe de la double crise de la révolution hongroise et de l'affaire de Suez. Nous suivions ces événements dans la presse et par la radio. L'étude de l'actualité internationale n'était pas au programme du stage. Le semestre auprès de l'Institut des hautes Etudes internationales ne sera institué que plus tard. Ainsi laissés à nous mêmes, nous commençons à découvrir qu'en raison de la conception extrêmement stricte de la politique de neutralité qu'imposait la guerre froide, la « grande politique » n'intéressait que modérément le Département politique. Pour le dire un peu crûment ; on s'y méfiait, on s'y est longtemps méfié des événements.

Avec la protection consulaire, sa mission consistait avant tout à résoudre les problèmes économiques et commerciaux, très nombreux il est vrai en ces temps d'échanges et de paiements réglementés, qui se posaient dans nos relations, presque exclusivement bilatérales, avec l'étranger. La Division des organisations internationales que dirigeait Pierre Micheli avait huit collaborateurs, tous chefs de section sans troupes. Ce qui ne veut pas dire que la Suisse n'avait pas de politique étrangère, ni que les collaborateurs du Département politique étaient inactifs. Les intérêts de la Suisse dans les quelque cinquante États que comptait la planète étaient bien défendus ; on ne lui en demandait pas davantage.

La crise de Suez, avec les mandats de puissance protectrice que nous confièrent les belligérants, créait pourtant, cette année là, une animation inhabituelle. Des stagiaires durent remplacer les collègues appelés du jour au lendemain au Caire ou à Damas. En janvier 1957, ceux de la première volée partirent en stage à l'étranger ; nous nous sommes dispersés.

Nous nous retrouverons au tournant des années soixante et soixante dix. La politique des transferts, ou ses hasards, ramena à Berne la plupart des membres des deux ou trois premières volées qui venaient de passer par quelques postes à l'étranger. Nous avons été marqués par nos chefs, Raymond Probst, Ernesto Thalmann, Rudolf Bindschedler et plus encore par ces deux grands conseillers fédéraux qu'ont été MM. Spühler et Graber, ce dernier surtout, si merveilleusement solide, à mes yeux le

plus grand de tous. Les choses commençaient à bouger. Non qu'on l'ait délibérément voulu mais parce que nous y étions contraints.

L'actualité, de plus en plus rapide avec la décolonisation, se faisait pressante. La diplomatie multilatérale devenait omniprésente. Ce n'était plus seulement le sage Conseil de l'Europe, dans lequel nous étions enfin entrés en 1963, qui tissait à travers des comités d'experts son réseau de conventions impliquant pratiquement, bon gré mal gré, toute l'administration fédérale. M. Spühler relança la question d'une adhésion à l'ONU, la Suisse adhéra à la Convention européenne des droits de l'homme. Mais c'est la « politisation » des institutions spécialisées des Nations Unies, supposées demeurer fidèles à leur « vocation technique », c'est la ratification de conventions internationales et la participation à des conférences diplomatiques, comme celle qui, après quatre années de travaux sous la présidence de M. Graber, adopta les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, qui nous contraindront, sans encore descendre tout à fait de notre piédestal, à nous immerger dans la grande politique internationale et à nous prononcer par des déclarations et des votes (l'abstention étant aussi une manière de prendre position) sur les querelles pour nous jusqu'alors étrangères qui divisent les nations. La CSCE, où Edouard jouera le rôle que l'on sait, sera à cet égard un terrain d'exercice très important.

Un petit cercle s'est alors spontanément constitué dont faisaient partie avec Edouard, autour d'Edouard devrais-je dire quand il était parmi nous, Françoise Pometta, Jean Zwahlen, Alfred Hohl, Jean Monnier, Jean Pierre Ritter, Anton Hegner, Jean Cuendet, d'autres encore, que je ne peux tous nommer. Beaucoup sont prématurément décédés. Nous occupions en général dans nos services respectifs le poste de numéro deux. Ensemble, nous avons cherché à définir les principes qui guideraient la diplomatie de la Suisse, de plus en plus sollicitée, dans les champs d'activité nouveaux qui s'ouvraient à elle, en particulier dans le cadre multilatéral. Puis-je dire que si quelque chose a commencé à bouger, c'est aussi un peu à nous, collectivement, que cela est dû ? Ni M. Spühler ni M. Graber ne nous ont découragés. Edouard, arrivant d'Helsinki ou de Genève, débordait d'idées qui parfois heurtaient nos sains principes, en particulier quand il se méfiait de ce qu'il a appelé dans ses souvenirs « la puissance du droit

et du juridisme dans notre culture ». Pour nous, le droit des gens était notre force. Il voyait un dilemme entre les impératifs économiques, dont il ne contestait d'ailleurs pas la légitimité, ou la pesanteur des mentalités, et ses aspirations à une politique étrangère plus « politique », avec ce que cela pouvait signifier d'inventivité certes mais aussi d'aventure. Edouard souhaitait que grandisse le rôle international de notre pays : il le jugeait capable de plus grandes actions, ce qui l'amenait parfois à se méfier de nos principes dans la mesure où il craignait qu'ils n'entravent un jour la liberté d'action.

Nos premiers efforts pourtant n'ont eu qu'un succès limité car nous étions encore, à notre échelon, instinctivement portés à respecter l'avis de nos chefs immédiats. Nous n'osions pas poser à nos aînés, pourtant bienveillants, les questions qui pouvaient être embarrassantes. C'était là le fruit des vertus de discipline et d'obéissance qui nous avaient été inculquées dès le sortir de l'enfance. Nous avions certes l'esprit critique, mais pas au point de contester ce qui nous était enseigné comme une pratique bien fondée puisque solidement établie. Les choses changeront davantage lorsque, quelques années plus tard, notre génération sera aux commandes. Edouard dirigera alors successivement les trois Directions du Département avant d'être nommé, sans avoir été à la tête d'une ambassade, Secrétaire d'État aux côtés d'un Conseiller fédéral qui lui laissait une grande liberté.

A cette époque, notre politique étrangère était encore largement conditionnée par les relations Est-Ouest. Il s'agissait toujours de pratiquer une politique de neutralité qui mette le mieux en valeur notre statut d'État neutre. Les contraintes de ce statut n'étaient certes plus aussi strictes que celles que nous avons vécues trente ans auparavant : nous jouissions de plus de liberté d'action, ce dont Edouard Brunner saura tirer parti avec brio. En comparaison, la disparition à la fin du siècle de presque toutes ces contraintes a ouvert tant de perspectives que notre diplomatie paraît aujourd'hui ne plus toujours savoir où donner de la tête. Elle est comme grisée de liberté, au point que l'agitation tend parfois à devenir une forme de politique étrangère, et parfois en tient lieu. Le sage principe d'opportunité n'est plus toujours respecté. Aux démarches peut-être trop précautionneuses d'antan a succédé un besoin irrépressible d'activité. « La

diplomatie, nous rappelait le fin diplomate qu'était Albert Weitnauer, est un plat qui se mange froid. » Celle d'aujourd'hui, un peu partout, utilise de préférence la cocotte minute. Pour qui a vécu les temps anciens, la disparition d'Edouard Brunner est aussi celle d'une manière de faire, d'un style. Le Département a perdu avec lui une certaine façon de procéder, à la fois intelligente et subtile, par laquelle notre ami restera un exemple de ce que la Suisse pouvait accomplir avec les moyens de la diplomatie classique.

Der «dritte Korb» von Helsinki

Andreas Oplatka

Andreas Oplatka was born in Budapest and emigrated with his family to Switzerland in 1956. He studied German and History in Zurich and Vienna, and from 1968 until 2000 was foreign affairs editor and correspondent for the daily Neue Zürcher Zeitung, reporting from Stockholm, Paris, Moscow, and Budapest. His publications include: “Der Eiserne Vorhang reißt” (1990), “Nachrufe auf den Ostblock” (1998), and in 2004 “Graf Stephan Széchenyi: Der Mann, der Ungarn schuf”.

Abstract

Edouard Brunner's role in the CSCE was visionary. The USSR wanted the CSCE to consolidate the post-war gains and the partition of the European continent. But Brunner, in spite of Soviet power and the “Brezhnev Doctrine”, also saw an opportunity: The conference could start a process of weakening the Communist regime from within. The third Basket, i.e., the human dimension of cooperation, concurrent to the economic and security Baskets, could supply a legal basis for the claims of the opposition movements. In spite of Soviet efforts to empty the Basket of its contents, the Western states resisted, and the Helsinki Act was signed with the third Basket, committing the Soviet Union in a written document to respect for human and civil rights. In retrospect, this paved the way for change.

Man pflegt zu sagen, dass im Journalismus so manches Zufall ist, und hinzufügen lässt sich, dass man im Leben – versteht sich – mit günstigen und widrigen Zufällen zu tun hat. Für mich, der ich als politischer Korrespondent der «Neuen Zürcher Zeitung» im Frühjahr 1970 in Stockholm meinen ersten Auslandsposten angetreten hatte, bedeuteten die im November 1972 in Helsinki beginnenden Botschafter-Gespräche zur Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Sicherheit und Zusam-

menarbeit (KSZE, später OSZE) einen glücklichen Zufall. Gewiss, ich war zuständig für ganz Nordeuropa, aber ich machte mir keine Illusionen: Die Leitung der aussenpolitischen Redaktion in Zürich hatte mir den Auftrag dort oben auf der Landkarte darum erteilt, weil man mich, den Anfänger, testen wollte. Der Bursche – so mochte man sich sagen – soll mal zeigen, was in ihm steckt, und wenn es nichts sein sollte, nun, allzu viel kann dort in Skandinavien, in diesem europäischen Randgebiet, doch nicht schief gehen.

So standen die Dinge, als mir im Herbst 1972 plötzlich die Aufgabe zufiel, über einen gesamteuropäischen Prozess zu berichten. Welche Bedeutung man besagtem Prozess beimessen sollte, darüber gingen die Meinungen damals (und noch lange) auseinander, fest aber stand, dass die Konferenz sich hinziehen und – zumal die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion daran teilnahmen – eine markante Auseinandersetzung zwischen dem Westen und dem Osten bringen würde. Das nun war, journalistisch gesehen, ein Thema von anderem Gewicht als die Gemeindewahlen in Norwegen oder in Dänemark, die Funktionsweise des schwedischen Wohlfahrtsstaats oder selbst die heiklen finnisch-sowjetischen Beziehungen. In ihrer Kompliziertheit erschien mir diese Materie nicht nur höchst neuartig, sondern auch etwas abschreckend. Doch in Zürich entschied man ohne Wenn und Aber: Die Vorbereitungsgespräche der Botschafter sollten meine Sache sein, ich möge in den kommenden Monaten immer wieder für mehrere Tage nach Helsinki hinüber fliegen und über die Vorgänge dort eine kontinuierliche Berichterstattung führen.

Als junger Journalist mit ganzen vier Jahren Arbeitspraxis hinter sich ist man auf der einen Seite selbstkritisch-bescheiden und auf der anderen frech-verwegen genug, um sich die Fähigkeit auch zur Lösung von unerwarteten und unvertrauten Aufgaben zuzutrauen. Und so zog ich los. In der Folge wurde ich zu einem der (nicht sehr zahlreichen) stets wiederkehrenden Gäste unter den ausländischen Presseleuten in Helsinki. Es dauerte freilich nicht allzu lange, und die Konferenz packte mich. Ihre Themen, die Positionen und Ziele der verschiedenen Seiten, der tägliche, diplomatisch ausgetragene Grabenkampf nahmen sich faszinierend aus, wenn man Gelegenheit hatte, die Entwicklungen aus der

Nähe zu beobachten und die eigenen Erkenntnisse zuhanden der NZZ regelmässig und ausführlich festzuhalten.

Die westlichen Delegationen waren gegenüber den Presseleuten angenehm offen und auskunftsfreudig. Sie selber befanden sich ja auf Neuland, bedurften des Rückhalts und der Bestätigung, und die Orientierung der Öffentlichkeit in ihren Ländern diene ihnen mit dazu, für das Unterfangen in Helsinki Unterstützung zu gewinnen. Geradezu überwältigend herzlich war die Behandlung, die mir durch die schweizerische Delegation zuteil wurde. Natürlich galten die soeben angeführten Argumente auch für die Schweizer Diplomaten, und die NZZ, so alt oder jung ihr nach Helsinki entsandter Vertreter auch sein mochte, hatte ihr Gewicht. Dennoch stand es nirgends geschrieben, dass unsereiner mit seinen Wünschen nach Information immer auf Entgegenkommen stossen und nicht nur Fakten zu hören bekommen, sondern in zahlreichen freundschaftlich, von gleich zu gleich geführten Gesprächen auch die Gedankengänge der Schweizer Teilnehmer kennen lernen würde: taktische Hintergedanken, Hoffnungen und oft genug auch Befürchtungen.

Ich bewahre gute, fachlich ergiebige und menschlich überaus angenehme Erinnerungen an die Kontakte mit jedem Mitglied der Schweizer Delegation. Mit Namen erwähnen will ich hier indessen nur zwei Persönlichkeiten: den Leiter der Schweizer Vertretung, Botschafter Samuel Campiche, einen stillen und herzlichen, doch entschiedenen und – wenn es sein musste – auch kämpferisch auftretenden Diplomaten. Und Edouard Brunner. Denn dieser Aufsatz dient der Erinnerung an ihn, der damals vielleicht so etwas wie der aus Bern nach Helsinki delegierte Vordenker der schweizerischen Repräsentanten war.

Weder der Alters- noch der berufsbedingte Unterschied hinderten Brunner in jenen Monaten in Helsinki daran, mit mir engen Kontakt zu pflegen. Unsere Gespräche erschöpften sich nicht in der Vermittlung von Informationen seinerseits und noch nicht einmal darin, dass er mir gegenüber die Entwicklung der Dinge an der Konferenz kommentierte. Wir pflegten auch zu diskutieren. Er hörte sich meine Meinung an, meine Einwände sowie skeptischen Anmerkungen. Er bestritt nicht, dass es zur Vorsicht manchen Grund gab. Es waren ja die Sowjets, welche die Konferenz gewünscht und nun zumindest ihre Vorbereitungsphase

durchgesetzt hatten; sie verfolgten damit ihre gesamteuropäischen Ziele, suchten ihren Nachkriegs-Besitzstand und mithin die Teilung des Kontinents zu zementieren. Brunner räumte dies alles bereitwillig ein, sah aber doch die eine oder andere Chance, welche der in Helsinki in Gang gekommene Prozess der westlichen Seite bieten könnte.

Das lag damals, Ende 1972, Anfang 1973, zumindest nicht auf der Hand. Es war, man vergesse das in heutiger Sicht nicht, erst vier Jahre her, dass die Sowjets, zusammen mit ihren Satelliten, den Prager Frühling, das grosse Reformexperiment der Tschechoslowakei, mit ihren Panzern überfahren hatten. Samuel Campiche, der die Invasion der Streitkräfte des Warschaupakts als Schweizer Botschafter in Prag erlebt hatte, blieb von den brutalen Ereignissen auch während seiner Zeit in Helsinki zutiefst geprägt. Der sowjetische Parteichef im Kreml hiess in jenen Jahren Leonid Breschnew. Die nach ihm benannte Doktrin, von der Sowjetdiplomatie zur Rechtfertigung der Invasion der Tschechoslowakei verkündet, besagte in Klartext, dass die Souveränität der von Moskau beherrschten ost- und ostmitteleuropäischen Länder begrenzt sei und dass die Verteidigung der «sozialistischen Errungenschaften» vor der herkömmlichen staatlichen Unabhängigkeit Vorrang habe. Auch sei die Bewahrung des Sozialismus in einem dieser Länder Sache aller im Warschauer Vertrag vereinten Partner – ein Freipass für militärische Interventionen gegen jede nicht genehme Regung der Eigenständigkeit.

Angesichts solcher Machtarroganz fiel es schwer, in absehbarer Zeit an eine Aufweichung des Sowjetimperiums, an Fortschritte im west-östlichen Verhältnis zu glauben. Die unverhohlenen imperialistische Politik des Kremls, die zynische Missachtung der Rechte der im Moskauer Machtbereich liegenden Kleinstaaten liessen keinen anderen Schluss zu, als dass die sowjetischen Führer alle ihnen winkenden Vorteile einer gesamteuropäischen Konferenz einheimen, ihrerseits aber keine Einschränkung ihrer Ansprüche zu akzeptieren bereit sein würden. Dies gemäss dem Spruch, den ein osteuropäischer Flüsterwitz damals für den Leitfaden der sowjetischen Aussenpolitik erklärte: «Was mir gehört, das gehört mir. Was dir gehört, darüber können wir verhandeln.»

Edouard Brunner war historisch gebildet und sowohl als Schweizer wie auch als Diplomat Realist genug, um all diese trostlosen Umstän-

de der damaligen Lage in Rechnung zu stellen. Er beschönigte nichts, gehörte nicht zu denen, die – mehr oder minder junge Vertreter der «68er Generation» – den Kalten Krieg auf westlicher Seite am liebsten unilateral für beendet erklärt hätten und die beteuerten, so schlimm seien die Sowjets auch wieder nicht, man solle ihnen bloss entgegenkommen, auch sie wollten den Frieden (zu welchen Bedingungen dieser Friede zu haben wäre, darüber liessen sich diese Wohlmeinenden zumeist nicht mehr aus). Nein, Brunner liess in unseren Gesprächen keinen Zweifel darüber, dass er die Sowjetunion für eine dem Westen feindlich gesinnte Macht hielt, der gegenüber man auf der Hut sein und die man überdauern müsse. Aber er sah in der Helsinki-Konferenz gewisse Ansätze, die, richtig entwickelt, auf mittlere bis lange Frist zur inneren Schwächung der kommunistischen Diktaturen beitragen könnten.

Gemeint war der famose «dritte Korb» unter den Konferenzthemen, das Kapitel über Menschen- und Bürgerrechte, über den freien, grenzüberschreitenden Verkehr von Personen und Ideen. Westliche Diplomatie, zu gemeinsamen Anstrengungen und Auftritten sonst so wenig fähig, brachte im Vorfeld der Vorkonferenz das Kunststück fertig, sich auf eine Forderung zu einigen: Wollten die Sowjets die Konferenz unbedingt, nun denn, dann sollten sie dafür einen Preis bezahlen. Zur Sicherheit und zur Zusammenarbeit – so der westliche Standpunkt – gehörten eben nicht nur vertrauensbildende Massnahmen auf militärischem Gebiet und Erleichterungen im internationalen Wirtschafts- und Handelsleben. Nein, die Konferenz sollte darüber hinaus auch eine «menschliche Dimension» haben und sich die Liberalisierung des Verkehrs und der Kontakte aller europäischen Bürger sowie den freien Austausch geistiger Güter zum Ziel setzen. Die Sowjets, die kurz zuvor den Prager Frühling namentlich wegen der dort neu dekretierten Pressefreiheit niedergeschlagen hatten, fürchteten solche Ideen wie der Teufel das Weihwasser. Zwar liessen sie sich den westlichen Vorschlag gefallen und akzeptierten das Thema; sie zeigten sich scheinbar bereit, den geforderten Preis für die ihnen so teure Konferenz zu erlegen. Während deren Verlauf freilich taten sie ihr Möglichstes, um den gefährlichen «dritten Korb» seines Inhalts zu entleeren und darin bloss wertlose Worthülsen zu belassen.

Da nun kam es auf die Härte der westlichen Länder an, und es zeigte sich – eine weitere Überraschung –, dass deren Front hielt. Die sowjetischen Versuche zur Aushöhlung der im «dritten Korb» liegenden Vorschläge wurden abgewehrt, und die Diplomaten Moskaus wichen in Helsinki Schritt für Schritt zurück. Und da setzte Brunners Gedankengang ein, mit dem er mich dazu bewegen wollte, in meiner Zeitung gegenüber einzelnen Aspekten der Konferenz eine minder pessimistische Haltung einzunehmen. Wenn ich nun im folgenden seine Argumente zitiere, so setze ich mich – ich bin mir dessen bewusst – dem Verdacht aus, Edouard Brunner nachträglich, von der Warte unseres heutigen Kenntnisstands verklären, ihm eine besonders klare politische Voraussicht zuschreiben zu wollen. Allfälligen Zweifeln solcher Art kann ich vielleicht am besten damit begegnen, dass ich hinzufüge und selbstkritisch gestehe: Ich selbst hörte ihm damals in Helsinki höchst ungläubig zu, es gelang ihm in keiner Weise, mich zu überzeugen.

Er sagte dies: Wenn es uns gelingt – und es sieht danach aus –, den «dritten Korb» durchzubringen, so dass die Sowjets seinen menschenrechtlichen Inhalt mit ihrer Unterschrift bekräftigen, so wäre das ein bedeutender Schritt. Nein, natürlich würde er das Verhalten des Sowjetregimes in keiner Weise beeinflussen; ihre Herrschaftsmethoden, Diktatur und Unterdrückung blieben die gleichen. Und doch würde sich im Inneren der Einparteistaaten etwas verändert haben. Denn falls die kommunistischen Regierungen auf einem internationalen Forum feierlich ein Bekenntnis zur Achtung von Menschen- und Bürgerrechten ablegen und sich, wie gefordert, auch dazu verpflichten, die fraglichen, in Helsinki verabschiedeten Texte in ihren Ländern zu veröffentlichen, dann gäbe es für die heute noch schwachen und verfolgten Gruppen von politischen Dissidenten plötzlich eine Berufungsgrundlage. Was die Oppositionellen verlangen, Bewegungs- und Geistesfreiheit, liesse sich nicht mehr einfach mit einem Hinweis auf die Gesetze des Einparteistaates, nicht einzig mit brutaler Polizeigewalt und einer gefügigen Justiz erledigen. Denn die Regimegegner könnten nun darauf hinweisen, dass ihre Staatslenker selber gewisse liberale Grundsätze in der Schlusserklärung der Helsinki-Konferenz bestätigt haben. Dies aber müsste auf die Dauer zur Schwächung der Diktaturen von Innen her beitragen.

Ich blieb skeptisch. Denn ich war der Überzeugung, dass die Sowjetführer einzig ihre Machtinteressen kannten und dass sie in einem Vertrag, der diesen zuwiderlief, nicht mehr erblickten als einen Fetzen Papier. Und so sagte ich Brunner, dass ich seine Argumentation für naiv hielt. Er hörte das vermutlich nicht gern, war aber Diplomat genug, um sich nichts anmerken zu lassen. Wir blieben beide in freundlicher Ruhe bei unserer Meinung und stellten fest, dass wir den anderen nicht überzeugen konnten.

In späteren Zeiten erlebte ich gelegentlich bei Beratungen in Bern, zu denen man mich als Aussenstehenden hinzuzog, dass selbst Brunner, nun schon Staatssekretär, bei allzu verständnislosen oder gar dummen Wortmeldungen, die man ihm entgegensetzte, die Geduld verlieren konnte. Gesagt ist damit auch, dass unsere Wege, die des Diplomaten und des NZZ-Auslandkorrespondenten, ab und zu auch in den hernach folgenden Jahren kreuzten. In der Tat, die Zeit verrann, und die Zeiten änderten sich; das Jahr 1989 kam, der Zusammenbruch des Ostblocks, und das Jahr 1991, der Zerfall der Sowjetunion. Gewiss hatten in erster Linie Gründe des systembedingten wirtschaftlichen Niedergangs dazu geführt, dass die furchterregende sowjetische Supermacht von der Landkarte verschwand. Ebenso gewiss ist aber auch, dass die Erstarkung der inneren Opposition zur Schwächung und zur endgültigen Niederlage der kommunistischen Regime beigetragen hatte. Und dass der Helsinki-Prozess, die im «dritten Korb» zum Ausdruck kommende Politik der Menschenrechte diese Opposition – vielleicht in geringerem Ausmass in der Sowjetunion, in bedeutenderem in Ostmitteleuropa – gestärkt hatten, darüber kann es heute, im Rückblick, überhaupt keinen Zweifel geben.

Bei einer unserer Begegnungen in den neunziger Jahren – es war, glaube ich, in Paris – habe ich Edouard Brunner gefragt, ob er sich an unsere privaten Diskussionen in Helsinki erinnere. Ihm war die Auseinandersetzung von einst nur noch vage gegenwärtig. Ich erzählte ihm, worum es damals gegangen war, was wir beide über die möglichen Auswirkungen des «dritten Korbs» und des KSZE-Prozesses auf die kommunistische Welt vertreten hatten. Und ich sagte ihm, dass ich damals in Helsinki unrecht gehabt, er aber die Dinge richtig vorausgesehen und recht behalten habe. Er schien etwas überrascht zu sein und war zugleich

bescheiden (und natürlich auch Diplomat genug), um sich vor jedem lauen Ton der Selbstgerechtigkeit zu hüten. Aber was er hörte, bereitete ihm Freude. Und ich selbst freue mich, dass ich noch Zeit fand, ihm dies alles zu sagen.

Edouard Brunner und die schweizerische Sicherheitspolitik

Christian Catrina

Christian Catrina studied Sociology, Political Sciences, and Journalism in Zurich, specializing in arms limitations and disarmament. In 1987, he joined the Federal Department of Defence as Deputy Director for Security Policy and was promoted to Director in 2000. Since 2009 Ambassador Catrina has headed the Office for Security Policy in the General Secretariat of the Swiss Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport. He represents the Department on all questions of security policy.

Abstract

Edouard Brunner chaired the “Swiss Commission for Strategic Affairs”, whose mandate was to define which security policy was feasible on a political basis and then act to bring politicians and the people to adopt it. Its report can be seen as Brunner’s political legacy. It focused on the best ways for Switzerland to protect its values and interests, while at the same time promoting peace and democracy in the world. It concluded that Switzerland should constantly adapt its security to changing threats, but could not do so by itself and needed to be involved in common peace efforts, actively demonstrating solidarity, and must therefore collaborate with neighbours and enter into peace alliances.

In den letzten zwölf Jahren seines Lebens, von 1996 bis 2007, hat Edouard Brunner massgeblich dazu beigetragen, die schweizerische Sicherheitspolitik weiter zu entwickeln. Konzeptuell waren die ersten fünf Jahre davon, 1996 bis 2000, die ergiebigsten, als Brunner zwei ad hoc von Bundesrat Adolf Ogi, dem Chef des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, eingesetzte ausserparlamentarische Studienkommissionen präsidierte, die unweigerlich «Brunner-Kommis-

sionen» genannt wurden. In der Folge, 2000–2007, war Edouard Brunner in einer konkreten Ausprägung schweizerischer Sicherheitspolitik tätig, als Präsident des Stiftungsrates des Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte. Ich hatte vor allem als Sekretär beider von Edouard Brunner geführten Studienkommissionen engen Kontakt zu ihm.

Als Bundesrat Adolf Ogi im Sommer 1996, weniger als ein Jahr nach seinem Amtsantritt als Chef des Eidgenössischen Militärdepartements, eine Studienkommission für strategische Fragen einsetzte, ging es darum, einerseits zu identifizieren, für welche Weiterentwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik eine tragfähige politische Basis bestand, und gleichzeitig Politik und Öffentlichkeit auf diese Weiterentwicklung vorzubereiten. Die Aufgabe umfasste also die Funktionen eines Aufklärers (in der ganzen Mehrdeutigkeit dieses Begriffs) und eines Schneepfluges oder gar eines Bulldozers. Es ging darum, einen möglichen gangbaren Pfad zu erkennen und ihn so zu verbreitern, dass er nachher in normalen Prozeduren (Verfassen eines sicherheitspolitischen Berichts, gefolgt von einem Armeeleitbild) zu einer Strasse ausgebaut werden konnte.

Die Studienkommission für strategische Fragen sollte möglichst viele Teile der schweizerischen Gesellschaft berücksichtigen. Wenn man heute, zwölf Jahre nach ihrer Einsetzung, ihre Mitgliederliste liest, so sind viele Namen nach wie vor vertraut: Josef Ackermann, Mario Corti, Nicolas Hayek, Armin Meyer, Moritz Suter; Christoph Blocher, Andreas Gross, Marina Masoni, Samuel Schmid; Claude Nicollier, Jacques Pilet und Peter Arbenz – um nur ein Dutzend von 42 zu nennen. Edouard Brunner gab dieser Gruppe nicht nur einen Namen, sondern auch einen Geist – einen Geist der Öffnung – und er schaffte es, einen progressiven Bericht zu verabschieden, von dem sich nur ein Mitglied disassoziierte. Die Stossrichtung wurde folgendermassen zusammengefasst:

«Die Kommission ist der Auffassung, dass sich die ihr gestellten Fragen folgendermassen zusammenfassen lassen: Wie können wir heute unser Land, unsere Werte und unsere Interessen am besten verteidigen und gleichzeitig, für uns wie für die anderen, Frieden

und Demokratie in der Welt fördern? Wichtig sind nach unserer Überzeugung im Hinblick auf dieses Ziel:

- Engagement in den gemeinsamen Bemühungen zugunsten des Friedens, als Ausdruck unserer sicht- und erkennbaren Solidarität vor Ort
- Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn und den Bündnissen, die dem Frieden dienen, da wir uns gegen manche Gefahren und Bedrohungen nicht allein vorsehen können
- Stetige Abstimmung unserer Sicherheitsvorkehrungen auf die Entwicklung der Bedrohungen»

Das ist kurz wohl das sicherheitspolitische Testament Edouard Brunners – auch wenn er es nicht allein verfasst hat und es nur 10 Zeilen aus einem Bericht von 26 Seiten sind. Und wenn jemand bemerken sollte, dass es sich um Selbstverständliches handle, gilt es zu bemerken, dass die Sätze gerade wegen der Anstrengungen Edouard Brunners heute selbstverständlich erscheinen. Etabliert sind Veränderungen, wenn die Parolen aus der revolutionären Zeit nur noch langweilig erscheinen. Wie bekannt, und anerkannt der Bericht der Studienkommission ist, zeigt sich auch darin, dass der darauf folgende Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik aus dem Jahr 1999 immer wieder mit dem Bericht der Brunner-Kommission verwechselt wird. Und wie nachhaltig und zukunftsbezogen der Bericht war, kann daran gemessen werden, dass die reale Sicherheitspolitik mehr als ein Jahrzehnt nach der Veröffentlichung des Berichtes die Visionen Brunners und seiner Kommission noch nicht eingeholt hat.

Die Wertschätzung Edouard Brunners durch den Chef des Eidgenössischen Militärdepartementes (das inzwischen zum Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mutiert war) zeigte sich gerade auch darin, dass Edouard Brunner 1999 angefragt wurde, eine zweite – kleinere und thematisch enger begrenzte – Studienkommission zu präsidieren: Die Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst, die in der Folge von Turbulenzen im Strategischen

Nachrichtendienst gebildet wurde, um Reformvorschläge zu erarbeiten. Zu den neun Mitgliedern zählte auch der künftige Chef VBS, Samuel Schmid. Die Studienkommission formulierte zahlreiche Empfehlungen, von denen ein Teil umgesetzt wurde, darunter namentlich die Herauslösung des Strategischen Nachrichtendienstes aus der Armee.

Wieso wurde Edouard Brunner mit diesen Aufgaben betraut? Wieso ein auf den ersten Blick internationalistisch anmutender, unschweizerisch flexibler, von der Armee allem Anschein nach weit entrückter Diplomat? Wohl deshalb, weil Edouard Brunner ein feines Gespür für das Machbare hatte, ein sensibles Sensorium für unterschwellige Bewegungen, und ein Selbstbewusstsein, das nicht zu unüberlegter Widerrede ermutigte. Wer mit Edouard Brunner zusammen gearbeitet hat, wird ihn vermissen und nie ganz entscheiden können, ob er jetzt ein chaotisches Genie oder ein genialer Chaot war.



Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** wurde 1986 gegründet und befasst sich in Lehre, Forschung und Dienstleistung mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheitspolitik. Zu den Forschungsschwerpunkten gehören neue Risiken, europäische und transatlantische Sicherheitspolitik, Strategie und Doktrin, Staatenzerfall und Staataufbau sowie schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik. Das CSS leitet das International Relations and Security Network (ISN). Es verfügt über ein breites Netzwerk aus nationalen und internationalen Partnerorganisationen und ist Mitglied des Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH und der Universität Zürich.

Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik. Diese Publikationsreihe umfasst Beiträge zu Fragen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und der internationalen Sicherheitspolitik sowie der Konfliktforschung. Die Arbeiten beruhen auf einem zeitgemässen Konzept von Sicherheit, das militärische, politische, ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen umfasst. Publikationssprachen sind Deutsch, Englisch oder Französisch. Elektronische Volltextversionen der Beiträge sind unter www.css.ethz.ch abrufbar.