

Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930–1948: Strukturen – Verhandlungen – Funktionen

La politica economica estera della Svizzera 1930–1948: Strutture – Negoziati – Funzioni
(Pubblicazioni della CIE, volume 10)

Martin Meier, Stefan Frech, Thomas Gees, Blaise Kropf

ISBN 3-0340-0610-1

Riassunto

Questa ricerca esamina la politica svizzera in materia di rapporti economici con l'estero durante gli anni '30 e '40 del XX secolo. L'alta densità delle relazioni fra l'economia nazionale svizzera e il Terzo Reich, fa sorgere, fra l'altro, la domanda se la Svizzera non abbia perseguito una politica economica esterna unilaterale a favore del belligerante nazionalsocialista. Si esamina perciò a livello nazionale il ruolo svolto da autorità, rappresentanti dell'economia, negozianti, diplomatici e politici. A completamento della ricerca viene analizzata la prospettiva esterna integrandovi l'atteggiamento tenuto nei confronti della Svizzera dai più importanti rappresentanti dei governi e delle autorità estere durante il periodo del nazismo, privilegiando però gli anni di guerra fra il 1939 e il 1945.

La Svizzera, «piccola economia aperta», era per tradizione fortemente integrata nei mercati europei e mondiali. La mancanza di materie prime e le esigue dimensioni del mercato interno avevano favorito la disposizione per il commercio oltre i confini nazionali e per l'esportazione di capitale. Visto che la Svizzera importava più merci di quelle che esportava, di regola ne risultava un disavanzo della bilancia commerciale. Nella bilancia dei pagamenti questo disavanzo veniva colmato con le eccedenze attive provenienti dal settore dei servizi (assicurazioni, turismo) e con i redditi dei capitali investiti all'estero. Negli anni '30 quest'orientamento verso l'estero, importante per l'economia svizzera, subì forti contraccolpi a causa della crisi economica mondiale, ulteriormente aggravata da una crisi dei debiti a carico della Germania e dell'Europa orientale. Dopo il 1936, i mercati merci e finanze si erano appena ripresi discretamente, quando si acuirono le tensioni politiche: la campagna di Mussolini in Abissinia e la politica di potenza di Hitler nei confronti dell'Austria e della Cecoslovacchia minacciarono l'ordinamento di pace di Versailles. Per contrastare gli effetti della crisi lo Stato s'impegnò a sostenere gli interessi dell'economia d'esportazione svizzera: ma così facendo lo Stato, d'accordo con le associazioni economiche, diventò un importante attore nella politica commerciale estera cercando poi, in seguito alla crisi economica mondiale e più che mai dopo lo scoppio della seconda guerra mondiale, di influenzare attivamente i flussi commerciali e finanziari. Durante l'epoca del nazismo la politica commerciale estera si trasformò di conseguenza in uno strumento della politica estera e di sicurezza.

Dal punto di vista dell'economia il periodo fra il 1930 e il 1948, considerato dalla ricerca, fu eccezionale e di conseguenza un'analisi quantitativa delle relazioni economiche mondiali svizzere evidenzia che nel vortice della crisi economica mondiale, le possibilità d'esportazione della Svizzera si ridussero drasticamente durante la prima metà degli anni '30 (capitolo 2). Nel 1930 il contributo delle esportazioni al prodotto nazionale netto scese sotto il 20% e risalì al disopra solo nel 1949 (una flessione analoga la si riscontra anche nelle importazioni, vedi il grafico 2). Si tratta quindi di un periodo caratterizzato da condizioni di economia esterna permanentemente perturbate. Se durante gli anni '30 le cause di questo deterioramento andavano ancora attribuite alla domanda in calo, durante gli anni '40 gli effetti devastanti sulle relazioni economiche internazionali provenivano dai conflitti bellici in Europa. Le potenze dell'Asse e gli Alleati ingaggiarono un'intensa guerra economica che a sua volta coinvolse anche i paesi neutrali. Alla guerra economica degli Alleati (*economic warfare*) la Germania nazista reagì – in particolare dopo la campagna fallita contro l'Unione Sovietica –

con la *guerra totale*. La guerra commerciale connessa ebbe quindi ampie ripercussioni anche sulle società negli Stati che cercarono di tenersi fuori dalla mischia.

Fra i diversi rami dell'industria esportatrice esistevano considerevoli differenze. Le conseguenze della crisi e della guerra furono particolarmente negative per l'industria tessile, mentre durante la guerra i prodotti d'esportazione delle industrie chimica, meccanica, degli orologi e degli strumenti incontrarono una forte domanda (Grafico 9). Negli anni fra il 1940 e il 1943 in questi rami regnò una vera e propria alta congiuntura. La concessione di crediti federali a Germania e Italia per un valore di 1,5 miliardi di franchi favorì, come mostra dettagliatamente lo studio della CIE sul movimento vincolato dei pagamenti (Clearing), la propensione degli imprenditori a compensare la perdita dei mercati di vendita in Gran Bretagna, Stati Uniti e Francia con esportazioni accresciute verso il Terzo Reich e l'Italia. Prima della guerra Germania e Italia assieme fornivano un'abbondante 30% delle importazioni svizzere ed erano destinatari di un altrettanto abbondante 20% delle esportazioni. Negli anni 1941 e 1942 il 40% delle importazioni provenne da questi due paesi e addirittura più del 50% delle esportazioni vi finì (Grafici 14, 16, 23 e 24). Furono questi i due anni del massimo dispiegamento di potere del regime nazionalsocialista e in questi anni si accumularono anche i debiti in clearing tedeschi e italiani con la Svizzera. Dopo la svolta nell'andamento della guerra a Stalingrado e l'accresciuta pressione degli Alleati, autorità ed imprenditori si fecero, a partire dal 1943, più cauti e assieme tentarono di ridurre le forniture alla Germania. I neutrali europei (Svezia, Spagna, Portogallo e Turchia) acquistarono temporaneamente una certa importanza (ca. il 20% delle esportazioni fra il 1940 il 1944), ma esportazioni e importazioni incontrarono anche qui le restrizioni al commercio imposte dai belligeranti (blocco alleato e controblocco tedesco, vedi i grafici 27, 28 e 31)

In seguito alla crisi economica, la Divisione del commercio incaricata delle questioni di economia esterna, assieme alla diplomazia e alla massima organizzazione dell'industria svizzera (Vorort), aveva già tentato di ottenere condizioni ottimali per l'importazione e l'esportazione conducendo negoziati interstatali (capitolo 3.1). Ne era nata una collaborazione ben collaudata fra operatori pubblici e privati in materia di politica svizzera d'economia esterna, che agendo d'intesa elaborarono soluzioni basate su di un ampio consenso. Soluzioni che lasciarono agli organi statali la possibilità d'intervenire nella politica economica esterna, sebbene prevalentemente nel commercio estero e, per contro affidarono in larga misura alle associazioni economiche di diritto privato la messa in atto concreta di tale politica. Di conseguenza lo stato associativo si consolidò – anche oltre la seconda guerra mondiale – in quanto un «corporativismo liberale» contribuì a cancellare i confini fra il settore privato e quello pubblico (capitolo 3.3). Anche l'organizzazione dell'economia di guerra incaricata della ripartizione delle scarse risorse fu creata seguendo questo modello; ponendo cioè numerosi rappresentanti dell'economia privata alla guida dei nuovi uffici dell'economia bellica che furono però sottoposti al Dipartimento dell'economia pubblica (capitolo 3.2).

Dopo lo scoppio della guerra e i successi ottenuti in un primo tempo con la sua guerra lampo, la Germania mirò alla creazione di un nuovo ordinamento economico in Europa. Per tentare di sottrarre la sua politica economica alle limitazioni della politica di blocco britannica, la Germania adottò una serie di strategie, di regola accolte in Svizzera con scetticismo o disapprovazione. Le autorità e le associazioni economiche cercarono piuttosto di concordare un approccio pragmatico alla nuova situazione (capitolo 4.1). La visione di uno «spazio economico europeo» unificato sotto la guida della Germania nazista si concretizzò tutt'al più nell'applicazione del clearing multilaterale al quale partecipò anche la Svizzera. Autorità e associazioni economiche svizzere erano consapevoli del fatto che questo regime dei pagamenti controllato da Berlino era motivato da una politica di potere. Anche gli Alleati svilupparono idee per un'economia del dopoguerra: propagarono un nuovo ordinamento dell'economia mondiale fondato sul principio della nazione più favorita, sull'abolizione dei dazi a livello mondiale e sulla valuta del dollaro. La conferenza finanziaria degli Alleati nell'estate del 1944 a Bretton Woods si svolse senza i neutrali, ciò che confermò le autorità e

associazioni economiche svizzere nella loro attitudine negativa rispetto ad un ordinamento economico e finanziario mondiale dominato dagli Stati Uniti (capitolo 4.2). Ciononostante a partire dal 1943 le autorità s'interessarono seriamente solo ancora alle concezioni del dopoguerra avanzate dagli Alleati.

Durante gli anni di guerra si cercò di mantenere le relazioni economiche aprendo negoziati interstatali su tutti i fronti (capitolo 5). Siccome dopo lo scoppio della guerra gli Alleati imposero immediatamente un blocco alla Germania, le autorità svizzere reagirono introducendo il controllo statale delle esportazioni e importazioni. Poco dopo che si ebbe trovato un accordo sul blocco con le potenze occidentali Francia e Gran Bretagna nella primavera del 1940, la Francia venne a mancare quale partner contrattuale di questa soluzione (capitolo 5.1). Ad eccezione di un pertugio sul lago di Ginevra, la Svizzera si trovò ora accerchiata unicamente da potenze dell'Asse. Dal canto suo la Germania installò un sistema di controblocco. Per gli imprenditori svizzeri ciò significò la completa politicizzazione dei loro contatti commerciali. Furono in particolare i dicasteri dell'economia di guerra della Gran Bretagna e degli Stati Uniti a cercare, con la politica delle liste nere, di convincere le imprese svizzere a non fornire merci alle potenze dell'Asse. Le associazioni economiche e il Consiglio federale respinsero tuttavia tali ingerenze e nel novembre del 1943 quest'ultimo proibì esplicitamente alle imprese svizzere di firmare tali accordi, cosiddetti Undertakings (capitolo 5.4).

Le trattative più importanti furono quelle condotte dai negozianti svizzeri con rappresentanti dei ministeri tedeschi dopo la sconfitta della Francia. I due accordi, rispettivamente dell'agosto 1940 (capitolo 5.2) e del luglio 1941 (capitolo 5.3), costruirono la base per una relazione ordinata che durò poi fino alla fine del 1942. Con l'accordo di clearing svizzero-tedesco del 1940 il Consiglio federale concesse un limite di credito di 150 milioni di franchi che nel 1941 aumentò a 850 milioni. (Più tardi la Germania mandò allo scoperto anche questo credito aumentato.) Mettendo a disposizione della Germania risorse finanziarie dello Stato la Svizzera versò il suo contributo alla macchina bellica tedesca. I negozianti tedeschi parlarono di un contributo di solidarietà alla guerra europea contro il bolscevismo. Sotto l'assedio degli ambienti economici e con il sostegno dei sindacati, si impose una strategia di ampia integrazione nell'Europa continentale dominata dai nazionalsocialisti, strategia seguita dai direttori del Vorort (Homberger) e della Divisione del commercio (Hotz). Il prezzo fu molto alto, anche tenendo conto della situazione di allora. Accanto agli argomenti di politica estera vi furono tuttavia anche ragioni di economia politica a favore di un sostegno statale dell'industria d'esportazione: l'utilizzo delle capacità produttive doveva servire a mantenere la concorrenzialità dell'economia svizzera per il «dopoguerra», indipendentemente dal suo futuro ordinamento. A questo scopo fu necessaria anche una concertazione operativa fra autorità civili e militari. La smobilitazione parziale da 450 000 a 150 000 uomini da luglio all'autunno nel 1940 e i contemporanei negoziati commerciali che portarono alla concessione del primo credito di clearing al Terzo Reich, appianarono la via alla «strategia del ridotto». I soldati poterono ritornare ai loro posti di lavoro (capitolo 7.2.)

Accanto al prezzo finanziario per l'integrazione economica, la Svizzera dovette accettare una perdita d'immagine presso gli altri belligeranti, perdita che si aggravò più la guerra durò. Dopo l'uscita della Francia dall'alleanza occidentale la Gran Bretagna si trovò in un primo tempo da sola a lottare contro la Germania. Ma grazie all'appoggio economico fornito dagli Stati Uniti con i contratti Lend-Lease, i britannici poterono sopportare la perdita delle forniture svizzere senza problemi. Dopo che gli Stati Uniti furono entrati in guerra a fianco della Gran Bretagna l'8 dicembre 1941 e che ebbero assunto anche la guida della guerra economica contro le imprese svizzere, gli Alleati chiesero ai neutrali, a partire dal 1943, di appoggiare la lotta antinazista. Gli Stati Uniti non erano più disposti a fornire generi alimentari ad un paese come la Svizzera che produceva prevalentemente per l'economia bellica tedesca. Dal 1943 aumentò quindi la pressione economico-diplomatica sulle autorità svizzere, chiamate a ridurre le esportazioni verso la Germania e a non concedere ulteriori crediti di clearing

(capitolo 5.4). La pressione degli Alleati in particolare aiutò insomma i negoziatori svizzeri a contrastare le richieste tedesche. Dapprima non venne prolungato l'accordo economico con la Germania, scaduto alla fine del 1942, più tardi si ricorse unicamente a accordi transitori a breve termine. Dal 1943 le autorità tentarono di ritornare ad una politica equilibrata; anche le imprese si erano in parte già nuovamente orientate verso le forniture del dopoguerra agli Alleati. Se durante queste virate i negoziatori riuscirono, malgrado le talvolta dure battaglie retoriche, a non provocare la rottura né con l'una né con l'altra parte, le ragioni che permisero alla Svizzera di avere i piedi in tutte le scarpe si trovarono spesso al di fuori delle sue possibilità d'influenza, addirittura al di fuori della sfera economica. I documenti esaminati mostrano che la Svizzera in linea di massima godette di un considerevole credito politico nei ministeri degli affari esteri statunitense e britannico, precisamente anche per la sua qualità di Stato neutrale che le permise di assumere nei paesi dell'Asse servizi a favore degli Alleati (funzioni di potenza protettrice, assistenza ai prigionieri di guerra, piattaforma per i servizi segreti). Per contro i dicasteri dell'economia di guerra e più tardi anche il ministero delle finanze americano presero partito a favore di un trattamento intransigente della Svizzera: dal loro punto di vista la cooperazione economica con la Germania, nei settori dello scambio di merci, esportazioni di elettricità, transito di merci e spostamenti di beni, aveva l'effetto di prolungare la guerra. All'apice della contesa fra gli Stati Uniti e la Svizzera, in occasione dei «negoziati Currie» all'inizio del 1945, il problema degli spostamenti di beni tedeschi verso paesi esteri neutrali assurse a questione essenziale: sotto la massiccia pressione degli Alleati il Consiglio federale bloccò il 16 febbraio 1945 gli averi tedeschi in Svizzera (capitolo 5.5). Contemporaneamente e senza consultare il Consiglio federale, il negoziatore capo Walter Stucki fece saltare i negoziati con una delegazione negoziale tedesca per un rinnovato accordo economico. Le due misure appianarono la via alla distensione – ma non ancora normalizzazione – nelle relazioni della Svizzera con i «potenti di domani». Un atteggiamento antiamericano delle élites economiche, politiche e diplomatiche elvetiche come anche i timori che gli Alleati approfittassero della conversione della produzione di guerra in una di pace per tentare di allontanare la concorrenza svizzera dai mercati, furono le principali ragioni per cui la Svizzera ebbe a lungo difficoltà ad accettare i nuovi rapporti di forza.

La ricerca ha dimostrato che nel settore dei beni rilevanti per lo sforzo bellico – un concetto elastico in tempi di guerra. – le autorità tedesche prestarono un interesse crescente all'industria svizzera (capitolo 6). Quando con il fallimento della guerra d'aggressione contro l'Unione Sovietica vennero meno i successi della guerra lampo, la Germania diventò urgentemente dipendente da importazioni di merci di ogni genere. Furono soprattutto i paesi dell'Europa occidentale occupati a fornire quantitativamente un ben più grande contributo al potenziale economico tedesco che la Svizzera. Il motivo primario dell'interesse per la Svizzera non fu tanto il settore industriale quanto quello finanziario. Infatti nell'estate del 1941 venne meno il dollaro americano come mezzo di pagamento accettato internazionalmente e di conseguenza l'attenzione tedesca si concentrò sul franco svizzero. Fu soprattutto con lo strumento del «libero surplus-divise» e con transazioni in oro rubato, che Il Terzo Reich si rifornì di divise che era poi obbligato a spendere su mercati terzi (Svezia, Spagna, Portogallo, Romania) per acquisti di materie prime e servizi di cui aveva urgentemente bisogno. In questo settore la Svizzera, con la sua flessibile piazza finanziaria e la sua valuta convertibile internazionalmente, fu particolarmente utile all'economia bellica tedesca. Accanto a ciò la Svizzera mise a disposizione prodotti rilevanti, ma difficilmente decisivi, per la guerra nel settore delle merci: materie prime come elettricità o alluminio e prodotti finiti come armi, macchine, attrezzi o orologi. Questi prodotti venivano fabbricati anche in Germania o nei paesi alleati e occupati, la dipendenza tedesca dalla Svizzera era quindi solo relativa. Nel settore dell'industria orologiera – in particolare per quanto riguarda la produzione di spolette – e in quello delle macchine utensili, le forniture svizzere potevano invece influenzare sensibilmente i programmi di riarmo tedeschi ed è quindi lecito qui parlare di una forte dipendenza. Materiale bellico in senso stretto (armi e munizioni) arrivò in Germania dalla

Svizzera soprattutto negli anni 1941 e 1942, dopodiché la Germania fu in grado di coprire la propria domanda.

Sul fronte interno, la politica di economia esterna praticata dalla Svizzera durante la seconda guerra mondiale, trovò un ampio consenso. In seguito al trasferimento di competenze dal parlamento al governo e all'amministrazione, realizzato già negli anni '30, non vi fu praticamente nessun dibattito pubblico sull'indirizzo politico scelto. Ma non mancarono le voci critiche, anche se isolate, specialmente dopo l'accordo dell'estate 1941 con la Germania. E di tanto in tanto anche i parlamentari si ritennero malinformati o criticarono apertamente l'indirizzo politico del Dipartimento dell'economia pubblica e del Consiglio federale; indirizzo unilaterale e quindi problematico dal punto di vista della neutralità. Verso la fine della guerra per contro, ammutolirono completamente anche le già rare voci critiche nei confronti della politica economica esterna, mentre trovò espressione il malumore della sinistra per quella che considerava una politica estera e di economia estera sbagliata nei confronti dell'Unione Sovietica. In linea di massima si può però affermare che i grandi raggruppamenti politici si schierarono con il Consiglio federale e accettarono le intense relazioni economiche con la Germania e l'Italia. Posti di fronte al fatto che le autorità dichiararono la piena occupazione e la forte utilizzazione dell'economia civile realizzazioni a beneficio di un dopoguerra, fino alla fine del 1942 ancora indefinito, i critici contemporanei ebbero gran pena a volere cambiare l'indirizzo politico del paese; tanto più che la politica economica esterna, se misurata in termini occupazionali, si presentava prevalentemente come una storia di successi. L'adattamento economico preservò la politica estera proprio dal fare ulteriori concessioni. Nella scarsa discussione contemporanea, la questione dove finisse l'«economico» e dove iniziasse il «politico» venne malgrado tutto giudicata in maniera controversa.

Concludendo possiamo constatare che durante la seconda guerra mondiale le relazioni economiche con l'estero si svolsero in un quadro fortemente politicizzato. La concezione svizzera fece però di tutto, e con successo, per presentare queste relazioni di economia esterna sotto una veste spolitizzata al massimo. Il Consiglio federale esigette dai belligeranti il rispetto della neutralità tanto nella sfera economica quanto in quelle militare e politica. Nell'operato concreto tuttavia questa concezione teorica risultò difficilmente praticabile, proprio perché lo Stato stesso diventò il finanziatore di un'industria delle esportazioni orientata unilateralmente verso la Germania. Non si può quindi concepire la storia delle relazioni economiche estere della Svizzera durante la seconda guerra mondiale come una storia della neutralità, bensì come un complesso movimento di «dare e ricevere»: movimento caratterizzato in ogni fase da specifici interessi di parte, dalle mutevoli costellazioni di potere di due alleanze belligeranti e dalle loro strategie nei confronti di un paese economicamente utile per gli uni e politicamente per gli altri, ma da ambedue le prospettive troppo insignificante dinanzi all'immenso conflitto militare, ideologico e finanziario, in corso in altre parti del mondo.

Informazioni supplementari:

www.uek.ch

Ordinazioni:

Chronos Verlag

Eisengasse 9, CH-8008 Zürich

Fax: 0041 / (0)1 / 265 43 44

e-mail: info@chronos-verlag.ch

www.chronos-verlag.ch