

I. AVANT-PROPOS

L'objectif de la collection de «Documents diplomatiques suisses» est à la fois scientifique et pratique. Il s'agit, dans l'esprit de ceux qui en assument la responsabilité, de mettre à la disposition des chercheurs et des praticiens, les sources officielles utiles pour la reconstitution et pour la compréhension de l'histoire de la politique étrangère de la Suisse, d'un Etat neutre mais profondément impliqué dans le système politique international.

Placée sous le patronage de la Société Générale Suisse d'Histoire, l'entreprise a reçu l'appui du Département fédéral des Affaires étrangères et le soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique. Une Commission nationale pour la publication de documents diplomatiques suisses, comprenant des représentants des instituts d'histoire des Universités et Hautes Ecoles suisses, des Archives fédérales, du Département fédéral des Affaires étrangères et du Fonds national de la recherche scientifique, assume la responsabilité de la publication.

Une première série de 15 volumes, couvrant la période 1848-1945, a été publiée entre 1979 et 1997. Avant même que le dernier volume de cette série ne soit sorti de presse, la décision a été prise de poursuivre la recherche et la publication pour une nouvelle période 1945-1961, correspondant à «l'ère Petit-pierre», du nom du Conseiller fédéral en charge de la diplomatie suisse du 1er février 1945 au 30 juin 1961. Une équipe restreinte de chercheurs recrutés dans différentes Universités du pays travaille désormais à la sélection, à l'annotation et à l'édition des documents pertinents.

Confrontée aux problèmes communs à tous les éditeurs de «papiers d'Etat» pour sélectionner un nombre très limité de documents significatifs dans une masse sans cesse croissante des dossiers d'archives, la commission s'est proposée de recourir aux techniques de l'informatique pour mettre à la disposition des utilisateurs un nombre important de documents et de données thématiques, biographiques et géographiques. Un programme informatique a été conçu à la fois pour la publication des documents dans les six volumes prévus et pour stocker et rendre accessible une quantité plus importante de textes et d'informations diverses. A cet effet, une banque de données – DoDiS – a été mise au point en étroite collaboration avec les informaticiens de l'Office fédéral de l'informatique et ceux des Archives fédérales. Elle fournit de plus amples informations sur les personnes et les organisations (structures administratives, associations professionnelles, partis politiques, groupes d'intérêts et autres sociétés ou entreprises) qui apparaissent dans les documents publiés ou inédits.

Les documents sélectionnés proviennent des Archives fédérales où sont conservés les actes du Parlement, du Gouvernement et des départements fédéraux (ministères). La Suisse ayant un gouvernement collégial, toutes les déci-

sions de quelque portée relèvent du seul Conseil fédéral. De plus, les divers départements et offices sont concernés par l'un ou l'autre aspect de la politique étrangère de la Suisse. Il s'ensuit que les documents publiés ne reproduisent pas uniquement les actes du Département fédéral des Affaires étrangères; une part appréciable des textes provient des actes du gouvernement lui-même – ainsi les procès-verbaux des séances et des décisions du Conseil fédéral – de divers départements ou d'offices spécialisés, ou encore de délégations et de commissions spéciales qui ont transmis des rapports au gouvernement, sans oublier des lettres de personnalités officielles ou exerçant des fonctions semi-officielles, voire de représentants d'institutions privées.

La collection ne vise pas à documenter l'ensemble des événements extérieurs intéressant la Suisse ni à reconstituer toute l'évolution de la politique étrangère de la Confédération. Elle s'attache plutôt à illustrer les traits essentiels de la politique extérieure suisse dans ses diverses dimensions ainsi que les conceptions et les données fondamentales des relations internationales. Ont été retenus pour la publication d'abord des textes qui font saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse ou qui ont pu déterminer, à un moment donné, cette orientation; ensuite des textes qui montrent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou qui éclairent son attitude face à tel événement ou face à tel problème; des rapports, des analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue du neutre sur des événements importants; enfin, des instructions, des avis, des notices et des correspondances qui sont indispensables à la compréhension de telle ou telle affaire.

Les documents sont présentés dans l'ordre chronologique. Afin d'en faciliter la consultation thématique, on a établi une table méthodique dont une version en français et une en allemand sont publiées. Elles sont divisées en chapitres thématiques (celui sur les relations bilatérales est organisé par ordre alphabétique) et comportent des résumés succincts. En outre, on trouve des index des noms de personnes, des organisations (hormis les structures administratives) et des noms géographiques.

Des organigrammes en fin de chaque volume fournissent des renseignements sur la structure administrative et sur la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger et des pays étrangers en Suisse.

En règle générale, les documents sont publiés intégralement et dans leur langue d'origine. Les passages supprimés sont indiqués par des points de suspension entre crochets; une note en donne parfois l'essentiel. Les formules de salutations ont été supprimées, sauf dans le cas où elles paraissent avoir une signification particulière.

La partie rédactionnelle est écrite dans la langue du document choisi, soit en français, en allemand et en italien. Elle se distingue du texte du document lui-même reproduit en caractère romain, par l'emploi de l'italique. Les passages soulignés ou en caractères espacés du document original sont également rendus par l'italique. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées

sans autre dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents comprend les éléments suivants: la cote d'archives, le numéro de référence de la banque de données DoDiS, le titre rédactionnel – pour les auteurs et les destinataires des documents, on indique soit les noms et les initiales des prénoms des personnes avec leur fonction, soit les administrations et les services concernés –, la qualification du texte (copie, minute) dans le cas où l'on n'a pas pu reproduire l'original, le genre du document, sa date et son lieu de rédaction. En outre, lorsque ces indications apparaissent sur l'original, l'en-tête peut comprendre encore: le degré de classification (confidentiel, secret) ou d'urgence du document, son numéro d'ordre, les initiales (ou le paraphe) du rédacteur et du secrétariat, l'objet du texte reproduit. Quand il est repris littéralement, le titre du document lui-même est rendu en PETITES CAPITALES DE CARACTÈRE ROMAIN.

L'appareil critique est délibérément limité. Les notes visent avant tout à corriger les inconvénients de l'indispensable sélection en fournissant notamment des références aux documents non publiés, aux documents enregistrés dans la banque de données et aux imprimés officiels que le lecteur voudrait pouvoir consulter. Dans la mesure du possible, il est fait renvoi aux documents mentionnés dans les textes publiés, sauf dans les cas où leur contenu ressort suffisamment du document. La formule «non reproduit», sans indication de provenance, signifie que les documents en question figurent dans les mêmes dossiers que le texte reproduit. Lorsqu'un document présumé important a fait l'objet d'une recherche approfondie qui aboutit à un résultat négatif, on l'indique par la formule «non retrouvé». Quant à l'indication DoDiS, suivie d'un numéro, elle renvoie soit à des documents reproduits dans la banque de données, soit à des références à des sources.

Par la publication de cette nouvelle série de volumes et l'établissement d'une banque de données sur les relations internationales de la Suisse, les historiens souhaitent, tout en contribuant à la connaissance des enjeux et des problèmes internationaux qui se sont posés au gouvernement et au peuple suisses depuis 1945, fournir des points de repère fondamentaux à tous ceux qui se préoccupent – citoyens, chercheurs, analystes, journalistes – ou qui sont en charge – magistrats, fonctionnaires, diplomates, parlementaires – de la formulation et de la conduite de la politique étrangère.

Genève, Berne, novembre 1996

Commission nationale
pour la publication de documents
diplomatiques suisses:
JEAN-CLAUDE FAVEZ, *Président*
CHRISTOPH GRAF, *Vice-Président*

I. VORWORT

Das Anliegen der Reihe «Diplomatische Dokumente der Schweiz» ist ein wissenschaftliches und praktisches zugleich. Den verantwortlichen Herausgeberinnen und Herausgebern geht es darum, der Forschung und Praxis die amtlichen Quellen zur Verfügung zu stellen, die nötig sind für die Rekonstruktion und das Verständnis der aussenpolitischen Geschichte der Schweiz, eines neutralen Staates, der jedoch zutiefst ins internationale System eingebunden ist.

Das Unternehmen steht unter dem Patronat der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz; es fand die Unterstützung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und die finanzielle Hilfe des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Die Verantwortung für die Publikation trägt eine nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz, in der die historischen Institute der Schweizer Universitäten und Hochschulen, das Bundesarchiv, das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten und der Schweizerische Nationalfonds vertreten sind.

In den Jahren 1979 bis 1997 wurde eine die Zeitspanne zwischen 1848 und 1945 abdeckende erste Serie von 15 Bänden publiziert. Bereits vor Drucklegung des letzten Bandes der ersten Serie fiel der Entscheid zur Fortführung der Forschungsbemühungen und deren Publikation. Die neue Periode von 1945–1961 entspricht der «Ära Petitpierre». Sie trägt den Stempel des für die schweizerische Diplomatie zwischen dem 1. Februar 1945 und dem 30. Juni 1961 zuständigen Bundesrates Max Petitpierre. Eine aus verschiedenen Schweizer Universitäten gebildete Forschungsgruppe besorgt nunmehr die Selektion und die Edition der relevanten Dokumente sowie die Redaktion des wissenschaftlichen Apparates.

Wie alle Herausgeber von amtlichen Dokumenten sieht sich unsere Forschungsgruppe mit einem grundlegenden Problem konfrontiert: bei der stetig grösser werdenden Menge von aussenpolitisch relevanten Dossiers kann nur eine sehr beschränkte Anzahl von Schlüsseldokumenten veröffentlicht werden. Die Kommission hat aus diesem Grunde beschlossen, Informatikmittel einzusetzen, um den Benutzerinnen und Benutzer eine grössere Anzahl von zusätzlichen Dokumenten und thematischen, biographischen und geographischen Angaben zugänglich zu machen. Die Datenbank DoDiS wurde in enger Zusammenarbeit mit den Informatikern des Bundesamtes für Informatik und des Bundesarchivs entwickelt, um einerseits die Dokumente für die sechs vorgesehenen Bände zu publizieren und andererseits eine bedeutende Anzahl von Dokumenten und anderen Informationsbeständen zur Verfügung zu stellen. Sie liefert eine Fülle von Informationen zu Personen und Organisationen (Verwaltungsstrukturen, Berufsverbänden, politischen Parteien, Interessenverbänden und anderen Gesellschaften oder Firmen), die in den veröffentlichten oder unveröffentlichten Dokumenten erscheinen.

Die abgedruckten Dokumente stammen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv, das die Akten von Parlament, Regierung und eidgenössischen Departementen (Ministerien) aufbewahrt. Die Schweiz hat eine Kollegialregierung, und alle Entscheide von irgendwelcher Tragweite fällt der Gesamtbundesrat. Darüber hinaus sind die einzelnen Departemente und Amtsstellen von verschiedenen Aspekten der schweizerischen Aussenpolitik betroffen. Demzufolge stammen die veröffentlichten Dokumente nicht allein aus den Beständen des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten; ein beachtlicher Teil der Texte sind Akten der Regierung selbst – so die Sitzungsprotokolle und Entscheide des Bundesrates –, der verschiedenen Departemente und besonderer Ämter oder gar von Delegationen und Spezialmissionen, die der Regierung Berichte zukommen liessen; selbst Briefe von Persönlichkeiten in amtlicher oder halbamtlicher Funktion oder gar von privaten Institutionen waren zu berücksichtigen.

Die Reihe strebt keine lückenlose Dokumentation aussenpolitischer Ereignisse aus schweizerischer Sicht an und kann auch nicht die ganze Entwicklung der eidgenössischen Aussenpolitik vollständig aufzeigen. Vielmehr versucht sie, die Grundzüge, die Leitlinien und fundamentalen Gegebenheiten der internationalen Beziehungen der Schweiz in den verschiedenen Sparten zu illustrieren.

Abgedruckt werden darum vornehmlich: Texte, die eine generelle Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik erkennen lassen oder die zu einem gegebenen Zeitpunkt diese Orientierung nachhaltig beeinflussen konnten; Texte, welche die Rolle der Schweiz in der internationalen Politik zeigen oder Erklärungen bieten für die Haltung der Schweiz gegenüber wichtigen Geschehnissen oder Problemen; Berichte und Lageanalysen, die originale Informationen enthalten oder den neutralen Blickwinkel geben zu wichtigen Vorgängen; Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen, die unerlässlich sind für das Verständnis des jeweiligen Geschehens.

Die Dokumente werden in chronologischer Reihenfolge präsentiert. Zur Erleichterung der Benutzung ist jeder Band mit einem thematischen Verzeichnis der Dokumente versehen. Dieses ist in verschiedene thematische Kapitel unterteilt, wobei jenes über die bilateralen Beziehungen alphabetisch geordnet ist. Ausserdem enthält das Verzeichnis kurze Zusammenfassungen in deutsch und französisch sowie ein Register der erwähnten Personen, Organisationen (Amtsstellen ausgenommen) und geographischen Bezeichnungen. Die Organigramme am Ende jedes Bandes geben Aufschluss über die Struktur der Verwaltung und der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Ausland und des Auslandes in der Schweiz.

Im allgemeinen sind die Dokumente vollständig und in ihrer Originalsprache abgedruckt. Weggelassene Abschnitte sind durch Auslassungszeichen in eckiger Klammer gekennzeichnet. Mitunter gibt eine Fussnote eine Zusammenfassung der Tilgung. Anrede- und Grussformeln wurden weggelassen, ausser in Fällen, wo sie eine besondere Bedeutung zu haben scheinen.

Der redaktionelle Teil ist in der Sprache des Dokumentes abgefasst, d. h. in französisch, deutsch oder italienisch. Er setzt sich deutlich (kursiv) vom Text des Dokumentes (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokumentes

gibt originale Auszeichnungen an (Unterstreichungen, Sperrungen), Eingriffe der Redaktion in den Dokumenten sind kursiv in eckiger Klammer gesetzt. Orthographie und Interpunktion wurden nur bei offensichtlichen Fehlern bereinigt und die Schreibweise einzig innerhalb des Textes vereinheitlicht.

Der Kopf der Dokumente enthält folgende Elemente: Archivsignatur, Referenznummer der Datenbank DoDiS, redaktioneller Titel – für Absender und Empfänger werden entweder die Initialen des Vornamens, Name und Funktion angegeben oder die betreffenden Amtsstellen –, Kennzeichnung der Textvorlage (Kopie, Minute), falls nicht das Original abgedruckt werden konnte, Gattungsbestimmung des Dokumentes sowie Ort und Datum seiner Entstehung. Der Titel enthält ferner, wenn die Angaben auf der Vorlage stehen: Klassifikation (vertraulich, geheim) oder Dringlichkeitsvermerk des Dokumentes, seine Ordnungsnummer, Paraphen von Autor und Sekretariat und Inhaltsangabe des abgedruckten Textes (Randvermerk). Wörtlich wiedergegebene Titel sind in gewöhnlichen KAPITÄLCHEN wiedergegeben.

Der wissenschaftliche Apparat ist bewusst sparsam gehalten. Die Fussnoten sollen vor allem die Unzulänglichkeiten, die jede Auswahl mit sich bringt, beheben, indem sie die Fundstellen nicht veröffentlichter Dokumente angeben und auf amtliche Publikationen verweisen, welche die Leserinnen und Leser weiter führen können. Soweit möglich, wird auf Dokumente, die in den veröffentlichten Texten erwähnt sind, verwiesen, ausser wenn ihr Inhalt hinreichend aus dem Text hervorgeht. Die Formel «non reproduit / nicht abgedruckt» ohne Angabe der Herkunft heisst, dass sich die betreffenden Dokumente im selben Dossier befinden wie der veröffentlichte Text. Wo ein wichtig scheinendes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht ermittelt werden konnte, steht die Formel «non retrouvé / nicht ermittelt». Die Bezeichnung DoDiS, gefolgt von einer Nummer, verweist auf Dokumente und Angaben, die in der Datenbank zu finden sind.

Von der Publikation der neuen Serie von Quellenbänden und der Erstellung einer Datenbank zu den internationalen Beziehungen der Schweiz erhoffen sich die beteiligten Historikerinnen und Historikern zweierlei: Einerseits soll das Unternehmen dazu beitragen, ein besseres Verständnis für die internationalen Problemstellungen zu schaffen, mit denen sich die schweizerische Regierung und Bevölkerung nach 1945 konfrontiert sahen; andererseits soll es sowohl den interessierten Bürgerinnen und Bürgern, Journalistinnen und Journalisten, Forscherinnen und Forschern, Analytikerinnen und Analytikern als auch den amtierenden Magistratinnen und Magistraten, Beamtinnen und Beamten, Diplomatinen und Diplomaten, Parlamentarierinnen und Parlamentariern Orientierungshilfen zur Formulierung und Führung der schweizerischen Aussenpolitik liefern.

Genf, Bern, im November 1996

Nationale Kommission für
die Veröffentlichung diplomatischer
Dokumente der Schweiz:
JEAN-CLAUDE FAVEZ, *Präsident*
CHRISTOPH GRAF, *Vize-Präsident*

I. PREFERAZIONE

La collana dei «Documenti diplomatici svizzeri» ha uno scopo sia scientifico sia pratico: si tratta, per chi ne assume la responsabilità, di mettere a disposizione dei ricercatori e dei pratici le fonti ufficiali utili per ricostruire e capire la storia della politica estera della Svizzera, Stato neutrale ma con profonde connessioni nel sistema politico internazionale.

Patrocinata dalla Società generale svizzera di storia e appoggiata dal Dipartimento federale degli affari esteri, l'iniziativa ha il sostegno finanziario del Fondo nazionale svizzero della ricerca scientifica. Responsabile della pubblicazione è una Commissione nazionale per la pubblicazione di documenti diplomatici svizzeri, comprendente rappresentanti degli istituti di storia delle Università svizzere, dell'Archivio federale, del Dipartimento federale suddetto e del Fondo nazionale. Una prima serie di 15 volumi, relativa al periodo 1848-1945, è stata pubblicata fra il 1979 e il 1997. Già prima che uscisse l'ultimo volume è stato deciso di proseguire la ricerca e la pubblicazione per il periodo 1945-1961, detto anche «era Petitpierre» dal nome del consigliere federale che diresse la diplomazia svizzera dal 1° febbraio 1945 al 30 giugno 1961. Oggi un'équipe ristretta di ricercatori provenienti da varie università del paese lavora alla scelta, annotazione e pubblicazione dei documenti pertinenti.

Di fronte ai problemi – comuni a tutti coloro che pubblicano «carte di Stato» – posti dalla selezione di un numero ristrettissimo di documenti significativi in una massa sempre crescente di fascicoli d'archivio, la commissione si è proposta di ricorrere alle tecniche informatiche per mettere a disposizione degli utenti una mole cospicua di documenti e di dati tematici, biografici e geografici. È stato concepito un programma informatico per pubblicare i documenti nei sei volumi previsti, ma anche per registrare e rendere accessibile una quantità maggiore di vari testi e informazioni; a tale scopo, in stretta collaborazione con gli informatici dell'Archivio federale e dell'Ufficio informatico dell'amministrazione federale, è stata messa a punto una banca dati (DoDiS) con maggiori particolari sulle persone e organizzazioni (strutture amministrative, gruppi d'interesse e altre società o imprese) menzionate nei documenti (sia editi sia inediti).

I testi scelti provengono dall'Archivio federale, ove sono conservati gli atti del Parlamento, del governo e dei dipartimenti federali (ministeri). Poiché la Svizzera ha un governo collegiale, tutte le decisioni di una certa portata dipendono solo dal Consiglio federale; la politica estera svizzera, inoltre, concerne per un aspetto o per un altro i vari dipartimenti e uffici federali. I documenti pubblicati, perciò, non riproducono unicamente gli atti del Dipartimento federale degli affari esteri: una parte apprezzabile dei testi consiste in atti del Consiglio federale stesso (quali i processi verbali delle riunioni e decisioni governative), di vari dipartimenti e uffici specializzati, ma anche di delegazioni e commissioni speciali che hanno trasmesso rapporti al governo,

senza dimenticare le lettere scritte da personaggi ufficiali o che esercitavano funzioni semiufficiali (e perfino da esponenti d'istituzioni private).

La collezione non mira a documentare l'insieme degli eventi esteri concernenti la Svizzera né a ricostruire l'intera evoluzione della politica estera elvetica; suo obiettivo è piuttosto illustrare i tratti essenziali di tale politica nelle sue diverse dimensioni, come pure le concezioni e i dati fondamentali delle relazioni internazionali. Si è preferito pubblicare, nell'ordine, testi che consentano di cogliere l'orientamento generale della politica estera svizzera, o che in un momento preciso abbiano potuto decidere tale orientamento; testi che mostrino il ruolo della Svizzera nella politica internazionale o ne chiariscano l'atteggiamento di fronte a un evento o problema particolare; rapporti o analisi di situazione che contengano informazioni originali o riflettano l'ottica del paese neutrale su avvenimenti importanti; infine istruzioni, avvisi, appunti e corrispondenze che siano indispensabili alla comprensione di singole questioni.

I documenti sono presentati in ordine cronologico; per facilitarne la consultazione è stata allestita una tavola metodica con riassunti succinti in tedesco e in francese. Questa è suddivisa in capitoli tematici: quello dedicato alle relazioni bilaterali elenca gli Stati in ordine alfabetico. Ulteriori strumenti a disposizione del lettore sono gli indici dei nomi di persona, delle organizzazioni (tranne le strutture amministrative) e dei nomi geografici. Organigrammi alla fine di ogni volume danno informazioni sulla struttura amministrativa e sulle rappresentanze diplomatiche della Svizzera (all'estero) e degli altri paesi (in Svizzera). In linea di massima i documenti sono pubblicati integralmente e nella lingua originale; i passi soppressi sono indicati con puntini di sospensione fra parentesi quadre e talvolta riassunti in una nota. Le formule di saluto sono state soppresse, tranne quando parevano rivestire uno speciale significato. La parte redazionale, scritta nella lingua del documento specifico (francese, tedesco o italiano), si distingue dal testo del documento stesso (che è in carattere tondo) per l'uso del corsivo; sono resi col corsivo anche i passi del documento originale sottolineati o in caratteri distanziati. Gli interventi redazionali all'interno del documento figurano fra parentesi quadre; ortografia e punteggiatura sono state modificate senz'altro nei casi di errore evidente o per unificare la grafia del testo.

L'intestazione dei documenti comprende questi elementi: segnatura d'archivio, numero di riferimento della banca dati (DoDiS), titolo redazionale, indicazione degli autori e dei destinatari (cognomi, iniziali dei nomi e funzioni, amministrazione e servizi interessati), tipo di testo (copia, minuta) ove non si sia potuto riprodurre l'originale, genere del documento, data e luogo di redazione dello stesso. L'intestazione può comprendere inoltre, se tali indicazioni appaiono nell'originale: grado di classificazione (confidenziale, segreto) o di urgenza del documento, suo numero d'ordine, iniziali o sigla del redattore e della segreteria, oggetto del testo ripodotto. Il titolo del documento, quando viene ripreso alla lettera, è reso in MAIUSCOLETTO TONDO.

L'apparato critico è volutamente limitato. Le note mirano soprattutto a correggere gli inconvenienti dell'indispensabile selezione, in particolare fornendo i rinvii ai documenti non pubblicati, a quelli registrati nella banca dati

(DoDiS) e agli stampati ufficiali che il lettore volesse consultare. Per quanto possibile si rinvia ai documenti citati nei testi pubblicati, salvo ove tali testi ne chiariscano a sufficienza il contenuto. La formula «non riprodotto», senza indicazione di provenienza, significa che i documenti in questione figurano negli stessi fascicoli del testo riprodotto. Ove un documento che si suppone importante sia stato oggetto di ricerca approfondita ma con risultato negativo, lo si indica con la formula «non ritrovato».

Pubblicando questa nuova serie di volumi e allestendo una banca dati sulle relazioni internazionali della Svizzera, gli storici auspicano di poter contribuire alla conoscenza delle poste in gioco e dei problemi internazionali che governo e popolo svizzeri hanno dovuto affrontare dal 1945; auspicano di poter dare punti di riferimento fondamentali, però, anche a tutti coloro che si preoccupano di come viene formulata e condotta la politica estera (cittadini, ricercatori, analisti, giornalisti) o che ne sono responsabili (alte cariche federali, funzionari, diplomatici, parlamentari).

Ginevra, Berna, novembre 1996

Commissione nazionale per
la pubblicazione di documenti
diplomatici svizzeri:
JEAN-CLAUDE FAVEZ, *presidente*
CHRISTOPH GRAF, *vicepresidente*

II. INTRODUCTION

Ce volume 16 qui prolonge la série 1848-1945 couvre la période de mai 1945 à mai 1947; c'est dire l'effort de sélection qui a été entrepris pour rendre compte de la façon la plus équilibrée possible de cette période particulièrement cruciale de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux premières manifestations de la Guerre froide.

Seul Etat voisin de l'Allemagne et de l'Italie à avoir survécu à tous les bouleversements politiques, étatiques et des frontières en Europe, la Suisse ne se départit pas d'une politique de neutralité affirmée dès le début du conflit. Quand les hostilités cessent sur le continent en mai 1945, contrairement à d'autres Etats restés neutres pendant la guerre, elle ne se rallie pas à la coalition triomphante des Nations Unies.

Elle poursuit en revanche ses obligations d'Etat neutre en maintenant ses bons offices en Extrême-Orient dans la sauvegarde des intérêts, aussi bien humains que matériels, de la plupart des Etats en guerre avec le Japon. Son appareil diplomatique sert même de canal aux tractations qui aboutissent à la capitulation de l'Empire du Soleil Levant, en septembre 1945.

Le défi le plus important de la diplomatie suisse, qui est aussi le chapitre principal de ce volume, consiste à s'adapter aux nouvelles réalités; on ne se trouve pas encore dans une ère de paix, mais plutôt dans une phase de transition caractérisée par la préparation d'un nouvel ordre international et par la reconstruction européenne et mondiale. La reprise des relations avec les Etats reconstitués en Europe – dont plusieurs dépendent de l'influence soviétique – préoccupe fortement les responsables de la diplomatie suisse qui s'efforcent de renouer les relations diplomatiques avec le Kremlin dans des conditions pas trop humiliantes: opération délicate quand on connaît la rancune de Staline à l'égard de la Suisse à cause d'une politique franchement anti-soviétique menée par Berne dans l'entre-deux-guerres.

Le règlement du contentieux de caractère essentiellement économique avec les Puissances alliées, en particulier avec les Etats-Unis, tournant avant tout sur le sort des avoirs allemands en Suisse et suisses aux Etats-Unis, soupçonnés de servir de couverture à des ressources nazies, susceptibles de menacer la paix future, donne lieu à l'épreuve la plus difficile que la diplomatie suisse ait jamais eue à affronter.

Qu'il s'agisse de l'attitude à l'égard des Nations Unies – qui revêt une signification particulière, du fait de la dévolution du Palais des Nations à l'organisation des Nations Unies pour en devenir le siège européen ainsi que celui de nombreuses organisations spécialisées – de la reconstruction de l'Europe, de l'Allemagne, des Etats dominés par des régimes communistes, les documents retenus ici indiquent que les diplomates suisses sont très tôt sensibles à l'inéluctable division de l'Europe et du monde, à ce qui deviendra la Guerre froide. La saisie de ce phénomène, qu'un Churchill stigmatise certes très tôt, détermine les autorités suisses à maintenir, sous une forme légèrement

renouvelée grâce au triptyque prometteur: neutralité, solidarité, universalité, une politique de neutralité qui correspond d'ailleurs aux sentiments profonds du peuple suisse. Si, au début de cette période 1945-1947, des avis autorisés et à vrai dire pertinents prônent une adhésion aux Nations Unies, sans faire trop grand cas du maintien ou non de la neutralité, très rapidement la division du monde en deux blocs, idéologiquement et politiquement antagonistes, procure une légitimité nouvelle à une doctrine de neutralité qui avait été sérieusement malmenée par les Puissances victorieuses à l'issue du conflit mondial.

Certes, la rigueur de la sélection n'a pas permis d'illustrer toutes les facettes des activités diplomatiques de la Suisse; néanmoins de nombreux documents non publiés ici ainsi que de nombreuses informations thématiques et biographiques pourront être mises à disposition des personnes intéressées.

A cet effet, une banque de données – DoDiS – a été élaborée, en collaboration étroite avec des informaticiens des Archives fédérales – Jean-Marc Comment – et de l'Office fédéral de l'informatique – Manfred von Grünigen et Matthias Müller – que nous tenons à remercier vivement pour leurs contributions.

Doivent être aussi et surtout remerciés ici tous ceux qui ont participé à la recherche des documents – dont une partie avait été sélectionnés par Roland Blättler et Catherine Krüttli – et à la préparation de ce volume. Il convient de mentionner en premier lieu Marc Perrenoud, dont les connaissances sont très vastes, acquises par la préparation de précédents volumes, et qui a révélé une compétence tout-à-fait remarquable dans l'élaboration de la banque de données et de l'édition du présent volume. En association avec Mauro Cerutti dont l'expérience de chercheur et la qualité d'historien ne sont plus à prouver, il nous a efficacement assisté à initier tant sur le plan scientifique que technique les nouveaux collaborateurs engagés pour des durées plus ou moins longues: Eric Flury-Dasen, Sébastien Guex, Michele Coduri, Therese Steffen Gerber, Ariane Sabet-Sobhani, Thomas Gürber. Collaborateur scientifique aux Archives fédérales, Daniel Bourgeois a toujours été là pour conseiller; il a accepté de réviser la version finale du texte. Qu'ils trouvent tous ici l'expression de notre reconnaissance pour leur dévouement et leur contribution à l'esprit d'amitié et d'émulation scientifique qui anime l'équipe de recherche.

La transcription des documents a été confiée à Monika Roth: qu'elle en soit remerciée. Notre reconnaissance s'adresse aussi à toute l'équipe des collaborateurs des Archives fédérales et à leur directeur, Christoph Graf, pour leur disponibilité à nous procurer jour après jour les dossiers demandés.

Enfin que les membres de la Commission de publication, sous la présidence dynamique et toujours bienveillante de Jean-Claude Favez, le Fonds national de la recherche scientifique et le Département fédéral des Affaires étrangères trouvent ici notre marque de profonde gratitude pour la confiance qu'ils n'ont cessé de nous témoigner ainsi qu'à toute l'équipe; sans ce soutien constant, celle-ci n'existerait pas et ne pourrait poursuivre la préparation des prochains volumes.

II. EINLEITUNG

Der vorliegende Band 16 deckt die Zeitspanne zwischen Mai 1945 und Mai 1947 ab und führt damit die erste Serie der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (1848–1945) fort. Mit den darin publizierten Dokumenten wurde versucht, die entscheidende Zeitspanne vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zu den ersten Anzeichen des Kalten Krieges möglichst ausgewogen zu veranschaulichen.

Als einziger Nachbarstaat Deutschlands und Italiens, der alle politischen und staatlichen Umstürze sowie Grenzverschiebungen in Europa unbeschadet überstanden hat, führt die Schweiz ihre seit Beginn des Weltkrieges verfolgte Neutralitätspolitik auch nach dem Ende der Kampfhandlungen im Mai 1945 weiter. Im Gegensatz zu anderen in der Kriegszeit neutral gebliebenen Staaten hält sie sich vom Siegerbündnis der Vereinten Nationen fern.

Demgegenüber kommt sie den Verpflichtungen eines neutralen Staates nach, indem sie mit ihren guten Diensten im Fernen Osten die humanitären und materiellen Interessen der Mehrzahl der mit Japan im Kriege stehenden Staaten vertritt. Ihr diplomatischer Dienst übernimmt gar die Vermittlerrolle bei denjenigen Verhandlungen, die im September 1945 zur Kapitulation Japans führen.

Wie die veröffentlichten Dokumente zeigen, besteht die grösste Herausforderung der schweizerischen Diplomatie in der unmittelbaren Nachkriegszeit darin, sich auf die neuen aussenpolitischen Gegebenheiten einzustellen. Die Welt befindet sich nicht auf dem Weg in eine Epoche des Friedens, sondern in einer Übergangsphase, die durch die Vorbereitung einer neuen internationalen Ordnung und den europäischen und globalen Wiederaufbau geprägt ist. Die Aufnahme der bilateralen Beziehungen mit den wiederhergestellten Staaten Europas – darunter einige im sowjetischem Machtbereich – beschäftigt die Entscheidungsträger der schweizerischen Diplomatie in besonderem Masse. Ohne grösseren Gesichtsverlust gelingt es, mit Moskau wieder diplomatische Beziehungen aufzunehmen: Eine heikle Aufgabe, wenn man die starke Abneigung bedenkt, die Stalin gegenüber der Schweiz seit ihrer offen antisowjetischen Politik der Zwischenkriegszeit hegt.

Mit den Alliierten – und besonders mit den USA – müssen hauptsächlich ökonomische Streitfragen geklärt werden. Dabei geht es vornehmlich um das Schicksal der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz und der schweizerischen Guthaben in den USA. Die alliierten Verhandlungspartner befürchten, dass sich unter diesen Mitteln – versteckt – auch jene der Nazis befinden. Diese Mittel stellen aus alliierter Sicht eine Bedrohung des zukünftigen Friedens dar. Diese Auseinandersetzung stellt die schweizerische Diplomatie vor die grösste Belastungsprobe, der sie sich je zu stellen hatte.

Sowohl die ausgewählten Dokumente zur Frage der schweizerischen Haltung gegenüber den Vereinten Nationen – eine Frage, die aufgrund der Überführung des Völkerbundpalastes an die UNO und deren Wahl zum europäi-

schen Sitz von besonderem Interesse war – als auch die Dokumente zum Wiederaufbau Europas, Deutschlands oder der kommunistisch regierten Staaten, zeigen eines deutlich: Die Schweizer Diplomaten spüren schon sehr früh, wie sich der Kalte Krieg und damit die Teilung Europas und der ganzen Welt abzeichnen.

Dieses von Winston Churchill früh angeprangerte Phänomen veranlasst die schweizerischen Behörden, ihre Neutralitätspolitik anzupassen und auf die neu verkündete Triade Neutralität, Solidarität und Universalität abzustützen. Eine Neutralitätspolitik, die im übrigen der tiefen Überzeugung der schweizerischen Bevölkerung dieser Zeit entspricht. Während aber die schweizerische Neutralität nach Kriegsende bei den Alliierten in Misskredit steht und zu Beginn der Periode 1945–1947 massgebende Meinungsträger mit stichhaltigen Argumenten ohne Rücksichtnahme auf die Beibehaltung der Neutralität einen UNO-Beitritt befürworten, verleiht die Teilung der Welt in widerstreitende ideologische und politische Blöcke der Neutralitätsdoktrin eine neue Legitimation.

Gewiss konnten bei der strengen Auswahl nicht alle Facetten diplomatischer Bemühungen der Schweiz berücksichtigt werden; gleichwohl werden mit diesem Band zahlreiche noch nicht publizierte Dokumente wie auch eine Vielfalt von thematischen und biographischen Angaben interessierten Personen zur Verfügung gestellt. Zu diesem Zweck wurde in Zusammenarbeit mit Informatikern des Bundesarchivs (Jean-Marc Comment) und des Bundesamtes für Informatik (Manfred von Grünigen, Matthias Müller) die Datenbank DoDiS erstellt. Ihnen sei hier für ihre kontinuierlichen Hilfeleistungen gedankt.

Gedankt werden soll all denjenigen, die bei der Suche nach Schlüssel-dokumenten – wobei ein Teil bereits durch Roland Blättler und Catherine Krüttli selektioniert worden war – und der Vorbereitung des Bandes mitgearbeitet haben. An erster Stelle muss hier Marc Perrenoud erwähnt werden. Seine ausserordentliche Kompetenz, die er durch die Mitarbeit an früheren Bänden erworben hat, bewies er sowohl bei der Redaktion des vorliegenden Bandes als auch bei der Erstellung der Datenbank. In Zusammenarbeit mit Mauro Cerutti, dessen Erfahrungen als Forscher und Qualitäten als Historiker unbestritten sind, hat uns Marc Perrenoud effizient geholfen, folgende, zu unterschiedlichen Zeitpunkten zur Forschungsgruppe gestossenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die wissenschaftliche und technische Arbeit einzuführen: Eric Flury-Dasen, Sébastien Guex, Michele Coduri, Therese Steffen Gerber, Ariane Sabet-Sobhani, Thomas Gürber. Als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundesarchivs stand uns Daniel Bourgeois mit Rat und Tat zur Seite; überdies hat er die Aufgabe übernommen, die definitive Version des Textes zu prüfen. Allen erwähnten Personen sei unsere Dankbarkeit für ihre Einsatzbereitschaft und ihr Engagement bei der wissenschaftlichen Arbeit sowie ihren Beitrag zur freundschaftlichen Atmosphäre ausgedrückt, die unsere Forschungsgruppe vorantreiben.

Für die Transkription der Dokumente zeichnet Monika Roth verantwortlich, wofür wir ihr hier danken. Unsere Verbundenheit gilt auch ganz besonders den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesarchivs und seinem

Direktor Christoph Graf; sie haben uns Tag für Tag bereitwillig die gewünschten Dossiers zur Verfügung gestellt.

Schliesslich sprechen wir den Mitgliedern der Nationalen Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz – unter der dynamischen und immer wohlwollenden Leitung von Jean-Claude Favez –, dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten für das in uns und die ganze Forschungsgruppe gesetzte Vertrauen unseren Dank aus. Ohne diese fortlaufende Unterstützung würde sie nicht existieren und könnte sie die Vorbereitung der nächsten Bände nicht an die Hand nehmen.

Genf, im November 1996

ANTOINE FLEURY

II. INTRODUZIONE

Questo volume 16, che continua la serie 1848-1945, copre il periodo compreso tra la fine della seconda guerra mondiale e i primi segni della Guerra Fredda (maggio 1945-maggio 1947); rendere conto di un periodo così cruciale nel modo più equilibrato possibile ha richiesto un notevole sforzo selettivo.

Fra i paesi vicini alla Germania e all'Italia, la Svizzera è l'unico a uscire indenne da tutti gli sconvolgimenti politici, statali e territoriali dell'Europa. Quando cessano le ostilità sul continente (maggio 1945), essa resta fedele alla politica di neutralità seguita fin dall'inizio del conflitto e, contrariamente agli altri Stati rimasti neutrali durante la guerra, non aderisce alla coalizione trionfante delle Nazioni Unite.

Fedele però anche ai suoi doveri di Stato neutrale, Berna continua a interporre i suoi buoni uffici in Estremo Oriente, tutelando gli interessi (sia umani sia materiali) della maggior parte dei paesi in guerra col Giappone; il suo apparato diplomatico, anzi, funge da tramite per i negoziati che portano alla resa dell'Impero nipponico (settembre 1945).

Come mostra il capitolo principale del volume, la sfida più importante per la diplomazia svizzera consiste nell'adattamento alle nuove realtà: più che di un'epoca di pace, si tratta ancora di una fase transitoria contraddistinta dalla preparazione di un nuovo ordine internazionale e dalla ricostruzione europea e mondiale. La ripresa delle relazioni con gli Stati ricostituiti in Europa, di cui parecchi gravitano nell'orbita sovietica, preoccupa molto i responsabili della nostra diplomazia, che si sforzano di riallacciare i rapporti col Cremlino in condizioni non troppo umilianti: operazione delicata, però, ove si tenga presente il rancore di Stalin per un paese – la Svizzera appunto – che nel ventennio interbellico ha seguito una linea decisamente antisovietica.

La prova più difficile che la nostra diplomazia abbia mai dovuto affrontare è la sistemazione del contenzioso di natura essenzialmente economica con le potenze alleate, e in particolare con gli Stati Uniti, sulla sorte degli averi tedeschi in Svizzera e di quelli elvetici in territorio americano: averi sospettati di fungere da copertura a risorse naziste, che potrebbero minacciare la pace futura.

Si tratti dell'atteggiamento nei confronti delle Nazioni Unite (particolarmente significativo, se il Palazzo delle Nazioni viene devoluto all'ONU perché ne diventi la sede europea e ospiti molte organizzazioni specializzate), o si tratti della ricostruzione dell'Europa, della Germania, dei paesi dominati da regimi comunisti, i documenti qui riprodotti indicano che i nostri diplomatici colgono prestissimo l'inevitabile divisione del continente e del mondo, divisione che darà luogo poi alla Guerra Fredda. Consapevole del fenomeno, che anche un Churchill stigmatizza quasi subito, Berna decide di mantenere – in forma lievemente rinnovata, grazie alla triade promettente «neutralità, solidarietà, universalità» – una linea di neutralità che corrisponde, del resto, ai sentimenti profondi del popolo svizzero. All'inizio del periodo 1945-1947 opinioni auto-

revoli – e pertinenti, a dire il vero – raccomandano l'adesione alle Nazioni Unite, senza badare troppo al mantenimento eventuale della neutralità; in brevissimo tempo, però, la divisione del mondo in due blocchi, antagonisti sul piano ideologico e politico, conferisce legittimità nuova a una dottrina della neutralità che è stata seriamente contestata, a guerra appena finita, dalle potenze vincitrici.

Anche se la selezione rigorosa dei documenti non ha permesso d'illustrare tutti gli aspetti delle attività diplomatiche svizzere, molti testi qui non riprodotti potranno essere messi a disposizione degli interessati, con numerosi altri ragguagli tematici e biografici. A tale scopo è stata elaborata una banca dati (DoDiS) in stretta collaborazione con informatici dell'Archivio federale (Jean-Marc Comment) e dell'Ufficio federale dell'informatica (Manfred von Grüningen e Matthias Müller), cui esprimiamo il nostro grazie caloroso.

Ringraziamo anche e soprattutto tutti coloro che hanno partecipato alla ricerca dei documenti – parte dei quali è stata scelta da Roland Blättler e Catherine Krüttli – e alla preparazione di questo volume. Ricordiamo anzitutto Marc Perrenoud, che oltre a conoscenze molto vaste, acquisite nella preparazione di volumi precedenti, ha rivelato una competenza davvero notevole nell'elaborazione della banca dati e nell'edizione di questo volume; insieme a Mauro Cerutti, la cui esperienza di ricercatore e qualità di storico non è più da dimostrare, egli ci ha aiutato efficacemente a iniziare sul piano sia scientifico sia tecnico i nuovi collaboratori, impegnati per periodi più o meno lunghi (Eric Flury-Dasen, Sébastien Guex, Michele Coduri, Therese Steffen Gerber, Ariane Sabet-Sobhani, Thomas Gerber). Daniel Bourgeois, collaboratore scientifico presso l'Archivio federale, è sempre stato prodigo di consigli e ha accettato di rivedere la versione finale del testo. A tutti vada la nostra riconoscenza, per la loro dedizione e il loro contributo allo spirito d'amicizia e d'emulazione scientifica che anima il gruppo di ricerca.

Siamo grati anche a Monika Roth, incaricata di trascrivere i documenti, e a tutti i collaboratori dell'Archivio federale (col loro direttore, Christoph Graf), per la loro disponibilità a procurarci giorno per giorno i fascicoli richiesti.

La nostra profonda gratitudine per la fiducia sempre dimostrata a noi e all'intera équipe, infine, vada ai membri della commissione di pubblicazione (presieduta con dinamismo e costante benevolenza da Jean-Claude Favez), al Fondo nazionale della ricerca scientifica e al Dipartimento federale degli affari esteri: senza il loro sostegno costante, l'équipe non esisterebbe e non potrebbe continuare la preparazione dei prossimi volumi.

Ginevra, novembre 1996

ANTOINE FLEURY