

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 à la reconstitution et à 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 l'Académie suisse des sciences humaines et sociales qui a pris, depuis janvier 2000, le relais du Fonds national suisse de la Recherche scientifique dans le financement de la recherche, notre entreprise reçoit, en plus de la collaboration des Archives fédérales et des universités, l'appui du Département fédéral des Affaires étrangères et du Fonds national suisse de la recherche scientifique. Une Commission 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, de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales et du Fonds national de la recherche scientifique, assume la responsabilité de la publication. Une convention de collaboration a été signée avec le Département fédéral des Affaires étrangères en vue d'assurer des échanges fructueux entre notre équipe de recherche et les services diplomatiques concernés par les dossiers que nous contribuons à rendre accessibles à la connaissance historique.

Une première série de 15 volumes, couvrant la période 1848–1945, a été publiée sous le patronage de la Société générale suisse d'histoire entre 1979 et 1996. 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 Petitpierre», du nom du Conseiller fédéral en charge de la diplomatie suisse du 1^{er} février 1945 au 30 juin 1961. Cette période est caractérisée par un élargissement considérable des relations internationales et par leur transformation sous l'influence déterminante des deux Grandes Puissances, par la multiplication des acteurs résultant du processus de décolonisation et par la prise en compte de nouveaux domaines d'action, traduisant l'internationalisation croissante de la vie économique, sociale, culturelle et technique. Autant de développements qui posent de nouveaux défis à la diplomatie suisse qui ne cesse d'augmenter ses représentations diplomatiques et ses services internes. Autrement dit, on assiste à une augmentation considérable des dossiers dont notre équipe restreinte de chercheurs, recrutés dans différentes universités du pays, doit rendre compte dans son travail d'édition.

Confrontée aux problèmes communs à tous les éditeurs de «papiers d'Etat» pour sélectionner un nombre très limité de documents significatifs dans la masse sans cesse croissante des dossiers d'archives, la commission s'est proposée de recourir aux techniques de l'informatique. A cet effet, la banque

de données DoDiS – accessible sur Internet par www.dodis.ch – a été mise au point en étroite collaboration avec les informaticiens de l'Office fédéral de l'informatique et ceux des Archives fédérales. DoDiS a été conçue à la fois pour la publication des documents dans les six volumes prévus et pour rendre accessible une quantité toujours plus importante de documents originaux sous forme électronique. La banque de données fournit d'amples informations sur les personnes (suisse et étrangères), les organisations (structures administratives, associations professionnelles, partis politiques, groupes d'intérêts et autres sociétés ou entreprises) et sur les lieux géographiques (pays, villes, conférences, accords) qui apparaissent dans les documents publiés ou non-publiés.

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 décisions 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, notamment du processus de décision et du rôle des acteurs.

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 éditeurs 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, février 2001

Commission 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 Schweizerischen Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften, welche im Januar 2000 vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung die Finanzierung übernommen hat; es kann ferner auf die Unterstützung des Schweizerischen Bundesarchivs, der Universitäten, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zählen. Die Verantwortung für die Publikation trägt die 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, die Schweizerische Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften und der Schweizerische Nationalfonds vertreten sind. Mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten wurde eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit unterzeichnet; dies, um den fruchtbaren Austausch zwischen unserer Forschungsgruppe und den diplomatischen Dienststellen zu sichern, welche von den Dossiers, die wir der historischen Forschung zugänglich machen, betroffen sind.

In den Jahren 1979 bis 1996 wurde eine die Zeitspanne zwischen 1848 und 1945 abdeckende erste Serie von 15 Bänden unter dem Patronat der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz 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. Diese Periode ist gekennzeichnet durch eine beachtliche Erweiterung der internationalen Beziehungen und durch deren Veränderung unter dem bestimmenden Einfluss der beiden Grossmächte; ferner durch die Zunahme der Akteure aufgrund des Dekolonisationsprozesses sowie durch die Berücksichtigung neuer durch eine zunehmende Internationalisierung des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und technischen Lebens wiedergegebenen Tätigkeitsfelder. So viele Entwicklungen stellten die schweizerische Diplomatie, welche ihre diplomatischen Vertretungen und ihre internen Dienste ständig erweitert, vor neue Herausforderungen. Mit anderen Worten sah sich unsere aus verschiedenen Schwei-

zer Universitäten gebildete Forschungsgruppe vor eine beträchtliche Erweiterung der Dossiers gestellt, welche sie in ihrer Editionsarbeit zu berücksichtigen hatte.

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. Zu diesem Zweck wurde in enger Zusammenarbeit mit den Informatikern des ehemaligen Bundesamtes für Informatik und des Bundesarchivs die über Internet zugängliche Datenbank DoDiS (www.dodis.ch) entwickelt. Sie wurde konzipiert, um einerseits die Dokumente für die sechs vorgesehenen Bände zu publizieren und andererseits eine bedeutende Anzahl von Originaldokumenten in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen. Die Datenbank liefert eine Fülle von Informationen zu Personen (in- und ausländischen), Organisationen (Verwaltungsstrukturen, Berufsverbänden, politischen Parteien, Interessenverbänden und anderen Gesellschaften oder Firmen) sowie zu geographischen Orten (Ländern, Städten, Konferenzen, Abkommen), 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; sodann Berichte und Lageanalysen, die originale Informationen enthalten oder die den neutralen Blickwinkel zu wichtigen Vorgängen geben; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Auf-

zeichnungen und Korrespondenzen, die unerlässlich sind für das Verständnis des jeweiligen Geschehens namentlich des Entscheidungsprozesses sowie der Rolle der Akteure.

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 stillschweigend 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, die auf dem Dokument selbst stehen, sind in aufrechten KAPITÄLCHEN gesetzt.

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 weiterführen 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. Konnte

ein wichtig scheinendes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht ermittelt werden, 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 Editorinnen und Editoren 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, Februar 2001

Kommission für die Veröffentlichung
diplomatischer Dokumente der Schweiz:
JEAN-CLAUDE FAVEZ, *Président*
CHRISTOPH GRAF, *Vice-Président*

I. PREFAZIONE

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

Patrocinato dall'Accademia svizzera delle scienze morali e sociali che a partire dal 2000 ha preso il posto del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica nel finanziamento della ricerca, il nostro progetto gode, oltre alla collaborazione dell'Archivio federale svizzero e delle università, dell'appoggio del Dipartimento federale degli affari esteri e del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica. Responsabile della pubblicazione è una Commissione per la pubblicazione di documenti diplomatici svizzeri, comprendente rappresentanti degli istituti di storia delle università svizzere, dell'Archivio federale, del Dipartimento federale suddetto, dell'Accademia svizzera delle scienze morali e sociali e del Fondo nazionale. Una convenzione di collaborazione è stata firmata con il Dipartimento federale degli affari esteri in vista di garantire scambi proficui tra la nostra équipe di ricerca ed i servizi diplomatici interessati dai dossier che contribuiamo a rendere accessibili alla conoscenza storica.

Una prima serie di 15 volumi, relativa al periodo 1848–1945, è stata pubblicata con il patrocinio della Società generale svizzera di storia tra il 1979 e il 1996. Ancor prima dell'uscita dell'ultimo volume si è deciso di proseguire nella ricerca e con la pubblicazione dei volumi relativi al 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. Questo periodo è caratterizzato da un allargamento considerevole delle relazioni internazionali e da una loro trasformazione sotto l'influsso determinante delle due grandi potenze, da una moltiplicazione degli attori che scaturiscono dal processo di decolonizzazione e da una presa in considerazione di nuovi campi d'azione, che rispecchiano la crescente internazionalizzazione della vita economica, sociale, culturale e tecnica. Questi sviluppi pongono ad una diplomazia svizzera, che non cessa di aumentare le proprie rappresentanze diplomatiche ed i propri servizi interni, nuove sfide. In altre parole, constatiamo un aumento considerevole dei dossier di cui la nostra équipe ristretta di ricercatori provenienti da varie università del paese deve tenere conto nel proprio lavoro di edizione.

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. A tale scopo, in stretta collaborazione con gli esperti di informatica dell'Archivio federale e dell'Ufficio informatico dell'amministrazione federale, è stata messa a punto

la banca dati DoDiS, che è liberamente accessibile in Internet all'indirizzo www.dodis.ch. DoDiS è stata concepita sia per pubblicare i documenti nei sei volumi previsti, sia per registrare e rendere accessibile una quantità maggiore di documenti originali in formato elettronico. La banca dati fornisce informazioni dettagliate sulle persone (svizzere e straniere), le organizzazioni (strutture amministrative, associazioni professionali, partiti politici, gruppi d'interesse e altre società o imprese) e sui luoghi geografici (paesi, città, come pure conferenze e accordi) che compaiono nei documenti, sia in quelli editi nel volume, sia in quelli 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 importanza dipendono solo dal Consiglio federale; la politica estera svizzera interessa inoltre, per taluni aspetti, i vari dipartimenti e uffici federali. Pertanto, i documenti pubblicati 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 le 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 semi-ufficiali (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. Il 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 ad 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 corrispondenza che siano indispensabili per la comprensione di singole questioni e in particolare per il processo decisionale e il ruolo degli attori.

I documenti sono presentati in ordine cronologico. Per facilitarne la consultazione è stata allestita una tavola metodologica con brevi riassunti in tedesco e in francese. La tavola è suddivisa in capitoli tematici: quello dedicato alle relazioni bilaterali elenca gli Stati in ordine alfabetico. Ulteriori strumenti a disposizione del lettore e della lettrice sono gli indici dei nomi, delle organizzazioni (tranne le strutture amministrative) e dei luoghi geografici. Alla fine di ogni volume sono stati aggiunti degli organigrammi che illustrano la struttura amministrativa e le rappresentanze diplomatiche della Svizzera (all'estero) e degli altri paesi (in Svizzera). I documenti sono pubblicati in linea di massima integralmente e nella lingua originale; i passi soppressi sono indicati con puntini di sospensione fra parentesi quadre e sono talvolta riassunti in una nota a piè di pagina. Le formule di saluto sono state soppresse,

tranne quando parevano rivestire un significato speciale. 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 con il 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 sia stato possibile riprodurre l'originale, genere del documento, data e luogo di redazione dello stesso. L'intestazione può comprendere, inoltre, 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 riprodotto (sempre che tali indicazioni compaiano nell'originale). 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 dovuti alla selezione (ovviamente necessaria), fornendo in particolare i riferimenti ai documenti non pubblicati, a quelli registrati nella banca dati DoDiS e ai documenti stampati e ufficiali qualora il lettore desiderasse consultarli. Per quanto possibile, si rinvia ai documenti citati nei testi pubblicati, fatto salvo il caso in cui tali testi ne chiariscano a sufficienza il contenuto. La formula «non riprodotto», senza indicazione della provenienza, significa che i documenti in questione figurano negli stessi fascicoli del testo riprodotto. Qualora un documento ritenuto importante sia stato oggetto di ricerca approfondita ma con esito negativo, viene indicato con la formula «non ritrovato».

Pubblicando questa nuova serie di volumi e allestendo una banca dati sulle relazioni internazionali della Svizzera, gli editori auspicano di poter contribuire alla conoscenza delle poste in gioco e dei problemi internazionali che governo e popolo svizzero hanno dovuto affrontare dal 1945; auspicano, per altro, di poter indicare dei punti di riferimento fondamentali 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, febbraio 2001

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

II. INTRODUCTION

Le volume 18 des *Documents diplomatiques suisses* couvre la période de juillet 1949 à avril 1952. La situation internationale est marquée par la tension grandissante entre les deux blocs; elle connaît son paroxysme dans le conflit qui éclate et se poursuit en Corée.

Dans ce contexte, la conduite de la politique de neutralité est soumise à une épreuve majeure. En effet, liée sur le plan moral et économique au bloc occidental, la Suisse doit-elle pour autant participer aux interdictions d'exportations de tous les produits dits stratégiques, décrétées par le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, à l'encontre des Etats communistes? Face à ces pressions comment faire prévaloir la neutralité proclamée de la Suisse?

Après bien des discussions, les responsables américains acceptent partiellement le principe du «courant normal» revendiqué par la Suisse dans ses échanges économiques avec les pays du bloc communiste. En proposant des listes de produits interdits à l'exportation vers les pays communistes, les Etats-Unis imposent pratiquement à la Suisse l'obligation de les prendre en compte si elle veut s'épargner des sanctions sur le marché américain; aussi l'arrangement convenu entre les deux gouvernements connu en tant que «*Hotz-Linder Gentlemen's Agreement*» constitue-t-il une «solution pratique» qui permet surtout à la Suisse de développer ses échanges avec son principal partenaire commercial que sont les Etats-Unis; malgré les exigences de ces derniers, les modalités prévues sauvegardent, aux yeux du Conseil fédéral, sa politique de neutralité. Celle-ci trouve d'ailleurs dans le conflit de Corée une occasion d'en faire valoir l'intérêt. En effet, la Suisse est sollicitée à faire partie de la Commission internationale de contrôle de l'armistice en Corée, mission qu'elle accepte en y détachant des officiers aux côtés d'autres délégations militaires placées sur la ligne séparant les deux Corées.

Sur le plan multilatéral, la diplomatie suisse poursuit sa coopération au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) et de l'Union européenne des paiements (UEP), à laquelle elle adhère en 1950. En revanche, elle se tient à l'écart du Conseil de l'Europe qui vient d'être créé; le jugeant trop politique, elle se contente d'y envoyer des représentants qui prennent part aux travaux des comités techniques. Face au Plan Schuman dont on mesure bien à Berne l'importance pour l'économie suisse, il s'agit pour l'instant d'en suivre la mise en œuvre, mais il n'est pas question de s'y associer.

Quant aux relations avec l'Organisation des Nations Unies (ONU), elles sont de plus en plus étroites et concrètes du fait de l'installation progressive à Genève d'organisations spécialisées, au sein desquelles travaillent de plus en plus de fonctionnaires et experts suisses dont certains y assument des responsabilités. De la sorte, les responsables de la diplomatie suisse sont informés à bonne source des affaires traitées et des questions mises à l'ordre du jour des conférences ou réunions spéciales des organisations internatio-

nales auxquelles la Suisse a adhéré. Le gouvernement fédéral refuse en revanche de prendre part aux travaux du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), dont le secrétariat est installé à Genève, argumentant de son manque d'universalité, mais il ne s'oppose pas à l'émission d'emprunts en Suisse par la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), bien qu'il n'en soit pas membre.

Sur le plan économique, ce sont les négociations au sujet de la mise en œuvre de l'accord de Washington de 1946 qui occupent encore une place importante. Il s'agit notamment de régler la question des avoirs privés allemands bloqués en Suisse et du séquestre de sociétés suisses qualifiées «propriété allemande» par les Alliés. Le règlement de ce long contentieux est renvoyé à un arrangement direct à négocier entre la Suisse et la nouvelle République fédérale d'Allemagne. S'y ajoute le problème plus complexe encore du sort des avoirs en déshérence dans les banques et sociétés suisses, ayant appartenu à des victimes du pouvoir hitlérien; les modalités d'un règlement proposées par le gouvernement suisse sont discutées avec les représentants d'organisations juives américaines.

D'autres questions économiques et financières qui préoccupent le gouvernement fédéral ont trait aux conséquences de la dévaluation de la livre sterling sur le commerce extérieur suisse, aux négociations épineuses menées avec les Etats-Unis; premier partenaire commercial de la Suisse, les Etats-Unis exigent notamment l'introduction d'une «clause échappatoire» dans l'accord de commerce de 1936, les autorisant à supprimer unilatéralement certaines conditions d'échanges prévues dans l'accord avec leur partenaire. Comportant d'autres aspects qu'économiques, la vente et l'achat de matériel de guerre, notamment aux Etats-Unis, représentent un enjeu considérable sans oublier les ventes d'armes à la France, à l'Egypte et à Israël effectuées ou envisagées durant la période. L'influence des milieux suisses de l'industrie de l'armement non seulement auprès des autorités fédérales, mais aussi directement auprès de gouvernements étrangers intéressés à l'acquisition de matériel suisse, est une donnée non négligeable du rôle international de la Suisse dans un contexte de conflits ouverts ou de préparatifs de guerre qui marquent le début des années cinquante. Dans ce domaine, le Conseil fédéral doit élaborer des compromis touchant aussi bien sa politique de neutralité que la législation sur l'exportation de matériel de guerre pour tenir compte des besoins de la défense nationale.

Quant à la politique de sécurité intérieure et extérieure, les documents apportent un éclairage original sur le regard que portent de hauts responsables étrangers sur la fonction stratégique de la neutralité suisse et sur la capacité de défense du pays. Sont aussi documentées des mesures concrètes envisagées en cas de conflit en Europe pour mettre en sécurité les réserves or de la Banque nationale ou pour assurer l'ordre intérieur en cas de troubles.

Ce sont les rapports bilatéraux qui comptent le plus grand nombre de documents retenus ici. Dans les relations de la Suisse avec ses divers partenaires, ce sont les questions économiques qui dominent, mais celles-ci contiennent souvent une dimension politique; des questions proprement politiques, diplomatiques, culturelles et humanitaires n'en ont pas moins

été aussi prises en considération, quand elles ont paru significatives, voire exceptionnelles.

Tout à fait original apparaît le début de la coopération économique et surtout financière avec l'Afrique du Sud. Complexes et incertaines sont les relations avec les nouvelles entités étatiques allemandes mises en place, donnant naissance à la République fédérale d'Allemagne (RFA) et à la République démocratique allemande (RDA) que Berne hésite à reconnaître. La diplomatie suisse s'évertue à affirmer le principe de l'unité de l'Etat allemand, estimant que les deux entités créées par les Puissances victorieuses ne sont que provisoires; mais à la suite de l'engagement des nouvelles autorités de Bonn à assumer les charges de l'ancien Etat allemand, elle se résout à procéder à la reconnaissance de la RFA avec laquelle elle réussit à apurer l'essentiel du contentieux résultant des obligations économiques et financières de l'ancien Reich à l'égard de la Suisse. Berne doit procéder à une réorganisation de sa représentation diplomatique et consulaire dans la nouvelle République fédérale et trouver avec cette dernière des arrangements de tous ordres pour reprendre les activités d'échanges commerciaux, mais aussi des personnes, prenant en compte la présence des Autorités d'occupation dont les compétences encore décisives au début de la période prise en considération sont progressivement dévolues aux nouvelles autorités allemandes. Avec la RDA, des solutions pragmatiques sont mises en œuvre afin de préserver les intérêts des milliers de Suisses établis dans la zone soviétique, à défaut de pouvoir conclure avec le Gouvernement est-allemand un accord similaire à celui qui a été signé avec Bonn, accord qui lui aurait permis de le reconnaître et d'établir des relations diplomatiques normales avec Berlin-Est.

Un autre défi s'est posé à la diplomatie suisse au moment du succès de la Révolution chinoise à la fin de 1949: fallait-il suivre dans sa retraite à Taïwan le gouvernement du Généralissime Tchong Kai-Chek et rester solidaire des Puissances occidentales qui refusèrent de nouer des contacts et de reconnaître les nouvelles autorités de la République populaire de Chine ou au contraire procéder à la reconnaissance de cette dernière, en faisant valoir la sauvegarde d'intérêts propres à la Suisse et sa politique de neutralité? Berne n'a jamais regretté d'avoir osé se singulariser par rapport au bloc occidental en installant sa représentation à Pékin dès 1950.

Comme dans les volumes précédents, nous n'avons pas pu retenir au chapitre des rapports bilatéraux des documents pour tous les pays avec lesquels la Suisse entretient des relations diplomatiques; nous avons dû nous limiter à choisir des documents qui rendent compte d'aspects significatifs d'affaires à régler telles que celles résultant en France des nationalisations ou des sanctions dont sont encore victimes des Suisses pour faits de collaboration ou celles relatives à l'indemnisation de dommages de guerre ou de mesures d'établissement dans les pays communistes.

Très originales apparaissent les demandes de plusieurs gouvernements, notamment de l'Inde et du Pakistan pour l'envoi d'officiers instructeurs pour former des troupes de skieurs militaires dans la région du Cachemire, ou encore pour la désignation d'une haute personnalité suisse pour administrer l'organisation envisagée d'un plébiscite au Cachemire. Quant à la réponse du Gou-

vernement fédéral au Gouvernement iranien, sollicitant l'envoi d'experts suisses, lors du conflit entre Téhéran et Londres, résultant de la nationalisation de l'industrie pétrolière en Iran, elle montre la réticence de Berne à contrarier la Grande-Bretagne engagée dans un bras de fer avec Mossadegh.

Nous avons aussi jugé utile de documenter les considérations développées au sein de l'Administration fédérale au sujet de la création de nouvelles représentations diplomatiques dans des pays tels que l'Indonésie, Israël, Jordanie ainsi que du développement des services au sein de certaines Légations en y installant des attachés sociaux ainsi que des attachés militaires.

Quelques documents rendent compte d'aspects particuliers de la politique fédérale qu'il s'agisse du droit de parole et de publication d'étrangers en Suisse, de son soutien à des projets d'émigration au Brésil, d'aide aux réfugiés de la guerre de Corée ou du sort des enfants grecs victimes de la guerre civile ou encore du début de l'aide économique ou de la coopération technique aux pays économiquement arriérés, dont le premier bénéficiaire est le Népal.

Enfin, sur toutes les questions documentées ou suggérées ici ainsi que sur des thèmes qui ne sont pas documentés dans ce volume faute d'espace, nous renvoyons à la banque de données DoDiS (www.dodis.ch) qui fournit des informations aussi bien sur les différents dossiers généraux et bilatéraux que sur les personnes, les sociétés et les institutions concernées. Des documents sélectionnés, non reproduits ici, y sont accessibles sous forme d'image électronique.

Il nous reste à exprimer notre reconnaissance aux collaboratrices et collaborateurs qui ont pris part régulièrement – ou pour un temps limité – au dépouillement des archives, à la sélection des documents, à leur saisie dans la banque de données et à leur annotation: Mauro Cerutti, Michele Coduri, Séverine Cuendet, Eric Flury-Dasen, Sébastien Guex, Roland Maurhofer, Therese Steffen Gerber, Luc van Dongen et Sacha Zala. A la suite du départ de certains d'entre eux, deux nouveaux collaborateurs ont rejoint l'équipe à la fin de la préparation du volume: Damien Carron et Dario Gerardi qui ont contribué à l'établissement des index. Daniel Bourgeois, dont les conseils sont toujours appréciés, a accepté de procéder à la révision finale du texte; qu'il reçoive ici l'expression de notre amicale reconnaissance. La transcription des documents a été confiée à Prisca Zingg tandis que la saisie par image des documents a été effectuée par Olivier Bayard, puis par Boris Burri; qu'ils en soient l'une et l'autre remerciés. Notre reconnaissance s'adresse bien entendu aux collaborateurs des Archives fédérales et à leur directeur, Christoph Graf, pour leur constant soutien. Elle s'adresse encore au Fonds national de la recherche scientifique (FNRS) qui a rendu possible la poursuite de cette entreprise et qui renouvelle son soutien à la publication ainsi qu'à l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH) qui a approuvé l'intégration de notre projet dans ses programmes de longue durée, lui assurant ainsi un financement pluriannuel. Le transfert de compétence, dans la prise en charge de notre projet, du Fonds national de la recherche scientifique à l'Académie suisse des sciences humaines et sociales s'est effectué de la façon la plus harmonieuse possible, grâce au dévouement et au savoir-faire de Rudolf Bolzern pour le FNRS et de Beat Sitter-Liver et Markus Zürcher pour l'ASSH.

En outre, une convention de collaboration signée avec le Département fédéral des Affaires étrangères, engage ce dernier à renouveler son appui financier et prévoit surtout une coopération entre notre équipe de chercheurs et le service historique du Centre d'analyse et de prospective dirigée par l'Ambassadeur Georges Martin; que l'un et l'autre trouvent ici l'expression de notre profonde reconnaissance!

Ainsi les nouvelles synergies développées au sein de l'ASSH, des Universités et de l'Administration fédérale apportent des gages de continuité à notre entreprise d'historiens; ces nouvelles conditions procurent au programme de recherche DDS la possibilité de maintenir et de développer la qualité des compétences qu'exige la connaissance d'une des dimensions essentielles que sont les relations internationales dans les activités et le devenir d'un pays comme la Suisse.

Genève, février 2001

ANTOINE FLEURY

II. EINLEITUNG

Der Band 18 der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* deckt die Zeitperiode zwischen Juli 1949 und April 1952 ab. Die internationale Situation war in dieser Phase geprägt durch die zunehmende Spannung zwischen den beiden Blöcken, welche im Koreakrieg einen Kulminationspunkt erreichte.

Vor diesem Hintergrund wurde die schweizerische Neutralitätspolitik einer beträchtlichen Prüfung unterzogen. Sollte die moralisch und wirtschaftlich mit dem Westblock verbundene Schweiz am Embargo für strategische Güter, welches von den USA gegen die kommunistischen Staaten verhängt worden war, teilnehmen? Wie konnte – angesichts eines solchen Drucks – die schweizerische Neutralität geltend gemacht werden?

Nach längeren Diskussionen akzeptierten die amerikanischen Verantwortlichen teilweise das Prinzip des «courant normal», welches von der Schweiz im Handel mit kommunistischen Staaten gefordert wurde. Die USA legten der Schweiz Listen jener Güter vor, deren Export in kommunistische Staaten untersagt war. Dadurch zwangen sie die Schweiz, wollte diese auf dem amerikanischen Markt keine Sanktionen erleiden, zur formellen Annahme. Die zwischen den beiden Regierungen getroffene Vereinbarung – bekannt unter der Bezeichnung «*Hotz-Linder Gentlemen's Agreement*» – stellte eine «praktische Lösung» dar, die es der Schweiz in erster Linie ermöglichte, ihren Handel mit den USA, dem wichtigsten Handelspartner, weiter auszubauen. Ungeachtet der amerikanischen Forderungen wurde die schweizerische Neutralitätspolitik – aus Sicht des Bundesrates – mit den in Aussicht genommenen Bestimmungen gewahrt. Die Schweiz fand indessen im Koreakrieg eine andere Möglichkeit, ihre Bedeutung zu unterstreichen, wurde sie doch angefragt, an der internationalen Kommission neutraler Staaten zur Waffenstillstandskontrolle in Korea teilzunehmen. Diese Aufgabe nahm sie an, indem schweizerische Offiziere an die Seite anderer Militärdelegationen nach Korea abgeordnet wurden.

Auf multilateraler Ebene führte die schweizerische Diplomatie ihre Kooperation im Rahmen der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) und der Europäischen Zahlungsunion (EZU), welcher sie 1950 beitrug, weiter. Sie blieb hingegen dem neu gegründeten Europarat fern, den sie als zu politisch bezeichnete. Sie begnügte sich damit, Vertreter in technische Komitees zu entsenden. Beim Schuman-Plan, über dessen Bedeutung für die schweizerische Wirtschaft man sich in Bern durchaus bewusst war, ging es einstweilen lediglich darum, die Implementierung zu beobachten; von einer Beteiligung war dagegen nie die Rede.

Mit der steigenden Anzahl von Spezialorganisationen in Genf gestalteten sich die Beziehungen der Schweiz zur UNO immer enger und konkreter. Zudem arbeiteten dort immer mehr schweizerische Beamten und Experten, von denen einige gar hohe Funktionen übernahmen. Die Verantwortlichen der Schweizer Diplomatie waren somit aus guter Quelle über Themen und Fragen

informiert, die an Konferenzen oder Spezialsitzungen von Organisationen, denen die Schweiz angehörte, behandelt wurden. Die schweizerische Regierung lehnte jedoch eine Teilnahme an den Vorarbeiten zum General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), dessen Sekretariat in Genf installiert worden war, ab. Grund für die Absage bildete aus Schweizer Sicht die fehlende Universalität der Organisation. Obwohl selbst kein Mitglied, willigte der Bundesrat hingegen in die Ausgabe von Anleihen durch die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (BIRD) in der Schweiz ein.

Auf wirtschaftlicher Ebene beanspruchten die Verhandlungen zur Inkraftsetzung des Washingtoner Abkommens von 1946 einen wichtigen Platz. Hier handelte es sich namentlich um die Regelung der in der Schweiz blockierten deutschen Privatguthaben und um die Beschlagnahmung des Vermögens schweizerischer Firmen, die von den Alliierten als mehrheitlich unter «deutschem Eigentum» stehend betrachtet wurden. Die Lösung dieses langwierigen Rechtsstreits wurde von einer zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland zu treffenden Vereinbarung abhängig gemacht. Hinzu kam hier die komplexe Frage des Schicksals der auf schweizerischen Banken und Gesellschaften liegenden nachrichtenlosen Vermögen, welche Opfern des Hitlerregimes gehörten. Die von der schweizerischen Regierung vorgeschlagenen Ausführungsbestimmungen einer solchen Regelung wurden mit Vertretern amerikanischer jüdischer Organisationen besprochen.

Die eidgenössische Regierung beschäftigte sich mit anderen Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten. So etwa mit den Folgen, die sich aus der Abwertung des Pfund Sterling auf den schweizerischen Aussenhandel ergaben oder mit den heiklen Verhandlungen mit den USA. Der wichtigste Handelspartner der Schweiz verlangte die Aufnahme einer «Ausweichklausel» in den Handelsvertrag von 1936, welche ihn ermächtigen sollte, einseitig bestimmte Handelsbedingungen, die im Vertrag vorgesehen worden waren, zu kündigen. Der An- und Verkauf von Kriegsmaterial, in erster Linie mit den USA, aber auch abgewickelte oder angestrebte Waffenlieferungen nach Frankreich, Ägypten und Israel betrafen andere als wirtschaftliche Aspekte und spielten eine beträchtliche Rolle. Der Einfluss der schweizerischen Waffenindustrie, sowohl bei eidgenössischen Behörden als auch direkt bei am Erwerb schweizerischen Materials interessierten ausländischen Regierungen, verkörperte eine nicht zu unterschätzende Gegebenheit in der internationalen Rolle der Schweiz im Kontext offener Konflikte oder Kriegsvorbereitungen, wie sie den Beginn der fünfziger Jahre prägten. Um den Erfordernissen der Landesverteidigung Rechnung zu tragen, war der Bundesrat auf diesem Gebiet zu Kompromissen bereit, welche sowohl seine Neutralitätspolitik, als auch die Gesetzgebung zum Kriegsmaterialexport betrafen.

Was die Politik der inneren und äusseren Sicherheit anbelangt, geben die Dokumente Auskunft über die Einschätzung hoher ausländischer Verantwortlicher auf die strategische Funktion und die Neutralität der Schweiz sowie auf die Verteidigungsfähigkeiten des Landes. Dokumentiert werden auch die konkreten Massnahmen, welche im Fall eines europäischen Konflikts zur Sicherstellung der Goldreserven der Nationalbank oder zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung im Fall von Unruhen vorgesehen waren.

Der grösste Teil der abgedruckten Dokumente betrifft jedoch die bilateralen Beziehungen der Schweiz. In ihren Beziehungen zu verschiedenen Partnern dominierten wirtschaftliche Fragen, die indessen oft eine politische Dimension aufwiesen. Fragen rein politischer, diplomatischer, kultureller oder humanitärer Natur wurden ebenso berücksichtigt, wenn sie bedeutsam, ja aussergewöhnlich erschienen.

Der Beginn der wirtschaftlichen und vor allem finanziellen Zusammenarbeit mit Südafrika sticht besonders hervor. Komplex und unsicher waren die Beziehungen mit den neuen deutschen Behörden sowie mit der späteren Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), deren letzteren Anerkennung Bern indessen auswich. Die schweizerische Diplomatie bemühte sich, die Einheit Deutschlands zu beteuern und hoffte, dass die durch die Siegermächte geschaffenen Einheiten keinen Bestand haben würden. Als Folge der Zusage der neuen Bonner Behörden, die Schulden des ehemaligen deutschen Staates zu übernehmen, beschloss die Schweiz, die BRD anzuerkennen. Sie klärte mit ihr den grössten Teil der sich aus den wirtschaftlichen und finanziellen Verpflichtungen des ehemaligen Reichs gegenüber der Schweiz ergebenden Rechtsfragen. Für Bern wurde dadurch eine Reorganisation seiner diplomatischen und konsularischen Vertretung in der neuen Bundesrepublik erforderlich; gleichzeitig mussten mit der BRD eine Vielzahl von Abkommen getroffen werden, um etwa die Handelsbeziehungen sowie den Personenverkehr wieder aufzunehmen. In diesen Angelegenheiten kamen die schweizerischen Behörden nicht umhin, Rücksicht auf die Besatzungsbehörden zu nehmen. Diese besaßen besonders zu Beginn der Periode noch entscheidende aussenpolitische Kompetenzen, welche sie jedoch nach und nach an die neuen deutschen Behörden abtraten. Mit der ostdeutschen Regierung konnte kein Abkommen getroffen werden, welches dem mit der BRD geschlossenen Vertrag glich, und der es der Schweiz ermöglicht hätte, die DDR-Regierung anzuerkennen und normale diplomatische Beziehungen mit Ost-Berlin aufzunehmen. Aus diesem Grund strebte die Schweiz mit der DDR praktische Lösungen an, um die Interessen der mehreren tausend in der Sowjetzone wohnhaften Schweizer aufrechtzuerhalten.

Im Falle der erfolgreichen chinesischen Revolution Ende 1949 wurde die schweizerische Diplomatie vor eine andere Herausforderung gestellt: Sollte die Schweiz der Regierung Tschiang-Kai-Cheks in ihren Rückzug nach Taiwan folgen und sich mit den Westmächten solidarisch zeigen, die eine Kontaktaufnahme und eine Anerkennung der neuen Behörden der Volksrepublik Chinas verweigerten? Oder sollte die Schweiz im Gegenteil die neue Regierung anerkennen, indem sie die Aufrechterhaltung ihrer Interessen wie auch die Neutralitätspolitik geltend machte? Bern bereute es nie, mit der Einrichtung einer Vertretung in Peking ab 1950 gegenüber den Westmächten den Alleingang gewagt zu haben.

Wie in den vorangehenden Bänden konnten wir nicht alle Staaten berücksichtigen, mit denen die Schweiz diplomatische Beziehungen unterhielt. Wir mussten uns vielmehr auf eine Auswahl von Dokumenten beschränken, welche aussagekräftige Aspekte von Problemen aufzeigen. Genannt seien hier nur

jene Schwierigkeiten, die sich aus den Nationalisierungen in Frankreich sowie den Sanktionen, welchen Schweizern aus Kollaborationsgründen zum Opfer fielen, ergaben. Aber auch Fragen im Zusammenhang mit Kriegsschädigungen oder Verstaatlichungen in kommunistischen Ländern werden behandelt.

Aussergewöhnlich erscheinen die Anfragen verschiedener Regierungen, insbesondere Indiens und Pakistans, für die Entsendung von Instruktionsoffizieren zur Ausbildung von militärischen Skitruppen in der Kaschmirregion oder für die Wahl einer höheren schweizerischen Persönlichkeit zur Organisation eines Plebiszits in Kaschmir. Berns Zögern, Grossbritannien in seiner Kraftprobe mit Mossadegh zu behindern, spiegelt die bundesrätliche Antwort an die iranische Regierung, welche um die Entsendung schweizerischer Experten für den zwischen London und Teheran angesichts der Verstaatlichung der iranischen Ölindustrie ausgebrochenen Konflikt ansucht.

Wir haben es für nützlich befunden, die in der Bundesverwaltung entwickelten Überlegungen zur Frage der Errichtung neuer diplomatischer Vertretungen in Staaten wie Indonesien, Israel, Jordanien zu dokumentieren. Ebenfalls erschien uns der Ausbau der Dienste einzelner Gesandtschaften durch Sozial- und Militärattachés von Bedeutung.

Einige Dokumente zeigen bestimmte Aspekte der eidgenössischen Politik auf: So die Frage von Reden und Veröffentlichungen von Ausländern in der Schweiz, die Unterstützung von Emigrationsprojekten nach Brasilien, die Hilfe an Kriegsflüchtlinge aus Korea oder das Schicksal griechischer Kinder als Opfer des Bürgerkriegs oder auch der Beginn der Wirtschaftshilfe oder der technischen Kooperation mit wirtschaftlich zurückgebliebenen Staaten, wobei Nepal als erstes Land in den Genuss dieser Hilfe kam.

Zu all den hier aufgeworfenen Fragen sowie zu Themen, welche aus Platzgründen nicht in den Band aufgenommen werden konnten, verweisen wir auf die Datenbank DoDiS (www.dodis.ch). Sie liefert Informationen sowohl zu verschiedenen thematischen Dossiers wie auch zu Dossiers zu den bilateralen Beziehungen, ebenso wie zu Personen, Organisationen und Institutionen. Ferner sind ausgewählte Dokumente, die nicht in diesem Band abgedruckt werden konnten, als elektronische Bilder zugänglich.

Wir möchten schliesslich allen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unseren Dank auszudrücken, die ununterbrochen oder für eine bestimmte Zeit bei der Suche und Selektion von Dokumenten, deren Aufnahme in die Datenbank sowie der Herstellung des wissenschaftlichen Apparates teilgenommen haben: Mauro Cerutti, Michele Coduri, Séverine Cuedet, Eric Flury-Dasen, Sébastien Guex, Roland Maurhofer, Therese Steffen Gerber, Luc van Dongen und Sacha Zala. Da einige von ihnen in der Zwischenzeit neue Tätigkeitsfelder gefunden haben, sind zwei neue Mitarbeiter in der Phase der Schlussredaktion des Bandes zu uns gestossen: Damien Caron und Dario Gerardi haben die verschiedenen Register im Anhang erstellt. Daniel Bourgeois stand uns mit willkommenen Ratschlägen zur Seite und hat darüber hinaus die Aufgabe übernommen, die definitive Version des Textes zu prüfen; ihm wollen wir unseren herzlichen Dank aussprechen. Die Transkription der Dokumente wurde Prisca Zingg anvertraut. Die elektronische

Erfassung der Dokumente hat Olivier Bayard, nachfolgend Boris Burri übernommen. Ihnen allen danken wir an dieser Stelle. Unsere Verbundenheit gilt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesarchivs und seinem Direktor Christoph Graf für ihre konstante Unterstützung. Sie richtet sich auch an den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF), welcher die Fortsetzung dieses Unternehmens ermöglicht und seine Publikationsunterstützung erneuert hat. Unser Dank geht auch an die Schweizerische Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), welche bereit war, unser Projekt in ihr langfristiges Programm aufzunehmen, um ihm dadurch eine mehrjährige Finanzierung zu garantieren. Die Übertragung der Kompetenzen und der generellen Verantwortung unseres Projekts vom schweizerischen Nationalfonds auf die Schweizerische Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften gestaltete sich sehr erfreulich. Dies dank der Einsatzbereitschaft und dem Know-how von Rudolf Bolzern für den SNF, von Beat Sitter-Liver und Markus Zürcher für die SAGW. Durch eine mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten unterzeichnete Abmachung zur Zusammenarbeit übernimmt letzteres die Erneuerung seiner finanziellen Unterstützung. Vor allem entsteht dadurch aber eine Kooperation zwischen unserer Forschungsgruppe und dem Historischen Dienst des Zentrums für Analyse und prospektive Studien unter der Leitung von Botschafter Georges Martin. Ihnen allen sei hiermit zutiefst gedankt.

Die durch die Zusammenarbeit von SAGW, Universitäten und Bundesverwaltung entstandenen Synergien ermöglichen die Sicherung des Fortbestands unseres historischen Unternehmens. Die so entstandenen neuen Arbeitsbedingungen gestatten dem Forschungsprogramm DDS, die Fachkenntnisse nicht nur aufrecht zu erhalten, sondern auch weiterzuentwickeln. Sie liefern damit einen Beitrag zur vertieften Kenntnis der internationalen Beziehungen der Schweiz, die eine wesentliche Dimension im Handeln und der Zukunft eines Landes darstellen.

Genf, Februar 2001

ANTOINE FLEURY

II. INTRODUZIONE

Il volume 18 dei *Documenti diplomatici svizzeri* copre un periodo (luglio 1949–aprile 1952) in cui la situazione internazionale è caratterizzata da una tensione crescente tra i due blocchi, culminante nel conflitto che scoppia e prosegue in Corea.

In tale contesto la prassi della politica di neutralità subisce una prova importante. In effetti la Svizzera, legata al blocco occidentale sul piano sia morale sia economico, dovrebbe partecipare al blocco delle esportazioni verso gli Stati comunisti, decretato sui cosiddetti prodotti strategici dal governo degli Stati Uniti d'America? Di fronte a queste pressioni, come far prevalere la neutralità proclamata dalla Svizzera?

Dopo parecchie discussioni i responsabili americani accettano parzialmente il principio del cosiddetto «*courant normal*», rivendicato dalla Svizzera nei suoi scambi economici coi paesi del blocco comunista. Proponendo liste di prodotti soggetti a divieto d'esportazione verso tali paesi, Washington praticamente costringe Berna a tenerne conto per evitare sanzioni sul mercato americano. Il compromesso raggiunto tra i due governi, noto come «*Hotz-Linder Gentlemen's Agreement*», costituisce una «soluzione pratica» che permette soprattutto alla Svizzera di sviluppare scambi con gli Stati Uniti, suo partner commerciale principale; nonostante le richieste americane, le modalità previste dall'accordo salvaguardano, stando al Consiglio federale, la politica elvetica di neutralità. L'utilità di quest'ultima, del resto, ha occasione di emergere nella guerra di Corea: sollecitata a far parte della Commissione internazionale per il controllo dell'armistizio in Corea, la Svizzera accetta la missione distaccando suoi ufficiali, che si uniscono alle altre delegazioni militari sulla linea di demarcazione tra le due Coree.

Sul piano multilaterale, la diplomazia svizzera continua a cooperare in seno sia all'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE) sia all'Unione Europea dei Pagamenti (UEP), a cui aderisce nel 1950. Si tiene invece a distanza dal neoinstituito Consiglio d'Europa: giudicandolo troppo politico, si accontenta di inviargli rappresentanti che partecipano ai lavori dei comitati tecnici. Quanto al Piano Schuman, di cui Berna comprende bene l'importanza per l'economia svizzera, per il momento si tratta di seguirne l'attuazione, ma associarvi è escluso.

I rapporti con l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) si fanno sempre più stretti e concreti perché a Ginevra si insediano progressivamente organizzazioni specializzate, in cui lavora – talvolta assumendo cariche importanti – un numero crescente di funzionari ed esperti svizzeri; i responsabili della diplomazia svizzera sono informati da buona fonte, perciò, sugli affari trattati e sui punti all'ordine del giorno nelle conferenze o riunioni speciali delle organizzazioni internazionali a cui la Svizzera ha aderito. Il Consiglio federale rifiuta invece di partecipare ai lavori del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), la cui segreteria ha sede a Ginevra, argomentando che non si

tratta di un'organizzazione universale; non si oppone, peraltro, ai prestiti emessi in territorio svizzero dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), benché la Svizzera non ne sia membro effettivo.

Sul piano economico, a svolgere ancora un ruolo importante sono i negoziati sull'implementazione dell'accordo di Washington del 1946. Si tratta, in particolare, di regolare la questione degli averi privati tedeschi bloccati in Svizzera e del sequestro di società svizzere definite di «proprietà tedesca» dagli Alleati; la sistemazione di questo lungo contenzioso è rinviata a un futuro accordo diretto tra la Svizzera e la nuova Repubblica federale di Germania. Un problema ancor più complesso è la sorte degli averi che, appartenuti alle vittime del regime nazionalsocialista, ora sono in giacenza nelle banche e società elvetiche; le modalità di soluzione proposte da Berna vengono discusse con i rappresentanti di organizzazioni ebraiche americane.

Altre questioni economiche e finanziarie che preoccupano il Consiglio federale riguardano da un lato le conseguenze della svalutazione della sterlina sul commercio estero svizzero, dall'altro gli spinosi negoziati con gli Stati Uniti, primo partner commerciale: Washington, in particolare, esige l'introduzione di una clausola derogatoria (*escape clause*) nel patto commerciale del 1936 tra i due paesi, che la autorizzi a sopprimere unilateralmente certe condizioni di scambio previste dall'accordo. Comportando implicazioni non solo economiche, la vendita e l'acquisto di materiale bellico (segnatamente negli Stati Uniti) rappresentano una posta in gioco considerevole; lo stesso vale per le vendite di armi alla Francia, all'Egitto e a Israele effettuate o previste nel periodo qui preso in esame. L'influsso esercitato dagli ambienti svizzeri dell'industria bellica – non solo sulle autorità federali, ma anche direttamente sui governi stranieri interessati all'acquisto di materiale elvetico – è un dato non trascurabile del ruolo internazionale svolto dalla Svizzera nel contesto dei conflitti aperti (o dei preparativi di guerra) che segnano gli inizi degli anni Cinquanta. In questo campo il Consiglio federale, per tenere conto dei bisogni dettati dalla difesa nazionale, deve elaborare compromessi che toccano sia la sua politica di neutralità sia la legislazione sull'esportazione di materiale bellico.

Quanto alla politica di sicurezza interna ed esterna, i testi qui riprodotti gettano una luce originale sul modo in cui alti responsabili stranieri vedono la funzione strategica della neutralità svizzera e la capacità di difesa del paese; documentano, inoltre, certe misure concrete previste – nel caso di un conflitto in Europa – per mettere al sicuro le riserve auree della Banca nazionale o per ristabilire, se necessario, l'ordine interno.

Il numero maggiore dei documenti riguarda i rapporti bilaterali. A dominare nelle relazioni con i vari partner della Svizzera sono le questioni economiche, che spesso però comprendono anche aspetti politici; non sono state dimenticate, tuttavia, anche le questioni propriamente politiche, diplomatiche, culturali e umanitarie, ove sembrassero significative o addirittura eccezionali.

Se affatto originale appare l'inizio della cooperazione economica e soprattutto finanziaria con il Sudafrica, complesse e incerte sono le relazioni con le nuove entità statali nate in Germania (Repubblica federale di Germania e Repubblica democratica tedesca, che Berna esita a riconoscere). La

diplomazia svizzera si sforza di affermare il principio dell'unità dello Stato tedesco, ritenendo che le due entità create dai vincitori della guerra mondiale siano solo provvisorie; quando però le nuove autorità di Bonn si impegnano ad assumersi gli oneri dell'ex Reich, Berna decide di riconoscere la Repubblica federale, con cui riesce a liquidare il grosso del contenzioso legato agli obblighi economici e finanziari tedeschi nei confronti della Svizzera. Oltre a dover riorganizzare la propria rappresentanza diplomatica e consolare nella nuova Repubblica federale e stipulare con quest'ultima accordi d'ogni genere per riprendere le attività di scambio commerciale, la Svizzera deve reperire personale e tenere conto della presenza delle autorità occupanti, le cui competenze, ancora decisive all'inizio del periodo qui preso in esame, vengono trasferite progressivamente alle nuove autorità tedesche. Con la Repubblica democratica, non potendo concludere un accordo simile a quello firmato con Bonn (che le permetterebbe di riconoscere e istituire rapporti diplomatici normali con Berlino-Est), Berna adotta soluzioni pragmatiche, per tutelare gli interessi delle migliaia di svizzeri residenti nella zona sovietica.

Un'altra sfida per la diplomazia svizzera si pone, alla fine del 1949, con il successo della Rivoluzione cinese: occorre seguire il governo del generalissimo Chiang Kai-shek nella sua ritirata a Formosa, restando solidali con le potenze occidentali che rifiutano di contattare e riconoscere le nuove autorità della Repubblica popolare cinese, oppure procedere al riconoscimento di quest'ultima, salvaguardando interessi propri della Svizzera e la sua politica di neutralità? Inseguendo una rappresentanza diplomatica a Pechino (1950), Berna non rimpiangerà mai di avere osato assumere una posizione diversa da quella del blocco occidentale.

Come nei volumi precedenti, nel capitolo sui rapporti bilaterali non abbiamo potuto pubblicare documenti per tutti i paesi con cui la Svizzera mantiene relazioni diplomatiche. Ci siamo dovuti limitare a scegliere testi che mostrassero aspetti significativi di problemi da regolare: in Francia la questione delle nazionalizzazioni o le sanzioni per collaborazionismo ancora inflitte a svizzeri, altrove indennizzi per danni di guerra, nei paesi comunisti misure di nazionalizzazione e così via.

Molto originali appaiono le domande di vari governi, in particolare della India e del Pakistan, perché Berna invii ufficiali istruttori incaricati di formare truppe di sciatori nel Kashmir, o perché designi un esponente svizzero che amministri l'organizzazione prevista per un plebiscito nella regione. Quanto alla richiesta del governo iraniano per un invio di esperti svizzeri (durante il conflitto tra Teheran e Londra sulla nazionalizzazione dell'industria petrolifera in Iran), la risposta di Berna mostra la sua reticenza a contrariare la Gran Bretagna, impegnata in un braccio di ferro con Mossadegh.

Abbiamo ritenuto utile anche documentare le considerazioni dell'amministrazione federale sulla creazione di nuove rappresentanze diplomatiche in paesi quali Indonesia, Israele e Giordania, così come sullo sviluppo dei servizi di certe legazioni con l'insediamento di addetti sociali o addetti militari.

Taluni documenti mostrano aspetti particolari della politica federale, quali il diritto di parola e di pubblicazione per gli stranieri in Svizzera, il sostegno a progetti d'emigrazione verso il Brasile, l'aiuto ai profughi della guerra di

Corea o la sorte dei bambini greci colpiti dalla guerra civile, ma anche gli inizi dell' aiuto economico o della cooperazione tecnica in paesi economicamente arretrati (primo tra i quali il Nepal).

Su tutti gli argomenti documentati o suggeriti nel volume, così come su altri temi non documentati per mancanza di spazio, rinviamo infine alla banca dati DoDiS (www.dodis.ch), che fornisce informazioni sia sui vari dossier generali e bilaterali sia su persone, società e istituzioni coinvolte: in tale sede sono accessibili sotto forma d'immagine elettronica altri documenti selezionati, che qui non abbiamo riprodotto.

Non ci resta che esprimere la nostra gratitudine alle collaboratrici e ai collaboratori che hanno preso parte regolarmente o per un periodo limitato allo spoglio degli archivi, alla selezione dei documenti, alla loro registrazione nella banca dati e alla loro annotazione: Mauro Cerutti, Michele Coduri, Séverine Cuendet, Eric Flury-Dasen, Sébastien Guex, Roland Maurhofer, Theres Steffen Gerber, Luc van Dongen e Sacha Zala. In seguito ad alcune partenze, al termine dei lavori di preparazione del volume l'équipe è stata completata da due nuovi membri: Damien Carron e Dario Gerardi, che hanno contribuito alla stesura degli indici. Daniel Bourgeois, i cui consigli sono sempre apprezzati, ha accettato di procedere alla revisione finale del testo, e qui gli esprimiamo la nostra amichevole riconoscenza. La trascrizione dei documenti è stata affidata a Prisca Zingg, mentre alla loro scansione elettronica hanno provveduto prima Olivier Bayard e poi Boris Burri: anche a loro vadano i nostri ringraziamenti. Per il costante aiuto ricevuto, siamo grati altresì al personale dell'Archivio federale e al suo direttore, Christoph Graf. Ringraziamo inoltre il Fondo nazionale per la ricerca scientifica (FNRS), che ha reso possibile proseguire questa impresa e che rinnova il suo sostegno alla pubblicazione, così come l'Accademia svizzera di scienze morali e sociali (ASSM), che integrando il nostro progetto nei suoi programmi a lungo termine gli ha assicurato un finanziamento pluriennale; nella presa in carico di tale progetto, il trasferimento di competenze dalla prima alla seconda istituzione è avvenuto nel modo più armonioso possibile, grazie alla dedizione e al know-how di Rudolf Bolzern (FNRS), Beat Sitter-Liver e Markus Zürcher (ASSM). Un'intesa di collaborazione firmata con il Dipartimento federale degli affari esteri, infine, impegna quest'ultimo a rinnovare il suo appoggio finanziario e prevede soprattutto una cooperazione tra la nostra équipe di ricerca e il servizio storico del Centro d'analisi e di prospettiva, diretto dall'ambasciatore Georges Martin; anche all'uno e all'altro siamo profondamente grati.

Le nuove sinergie sviluppatasi in seno all'ASSM, alle università e all'amministrazione federale danno quindi garanzie di continuità alla nostra impresa di storici. In questa nuova situazione il programma di ricerca dei *Documenti diplomatici svizzeri* ha la possibilità di mantenere e sviluppare la qualità delle competenze necessarie per conoscere bene le relazioni internazionali, dimensione essenziale ai fini delle attività e del divenire di un paese come la Svizzera.