

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 zu 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 aufgrund der im Zuge der zunehmenden Internationalisierung des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und technischen Lebens neu entstandenen Tätigkeit. 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 zusätzlicher Originaldokumente 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 die 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, Gut-

achten, Aufzeichnungen 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, *Präsident*
CHRISTOPH GRAF, *Vize-Präsident*

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 20 des Documents diplomatiques suisses couvre la période d'avril 1955 à février 1958. Durant cette période, la détente entre les deux blocs qui se disputent l'hégémonie mondiale s'est poursuivie; elle s'est même traduite pour la première partie de cette période par des manifestations d'une ampleur exceptionnelle au point que l'opinion internationale pouvait espérer voir enfin s'établir un ordre de paix fondé sur la coopération entre les Grandes Puissances. Certaines de ces manifestations ont fourni à la Suisse et à ses responsables des occasions exceptionnelles d'être partie prenante aux grands enjeux du monde.

Il y eut d'abord la conférence des Quatre Grands, qui s'est tenue à Genève du 18 au 26 juillet 1955; elle inaugurerait la diplomatie des rencontres au sommet des responsables des Grandes Puissances qui ne s'étaient plus retrouvés ensemble à ce niveau depuis la conférence de Potsdam, dix ans plus tôt, en été 1945. Il y eut ensuite la conférence internationale sur l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques en août 1955; elle suscita un espoir universel de collaboration pour l'exploitation en commun d'énergies et de technologies nouvelles au profit du bien-être des populations de toute la terre. Ces deux conférences, fortement médiatisées à l'échelle mondiale, qui ont exigé de la part des autorités fédérales et genevoises beaucoup de disponibilité et de savoir-faire, ont contribué de façon décisive à conforter le rôle international de la Suisse et singulièrement de Genève qu'avait relancé, une année auparavant, la conférence sur le règlement des conflits de Corée et d'Indochine. Toujours en 1955, en novembre, c'est la conférence des Ministres des Affaires étrangères des Quatre Grandes Puissances qui se retrouvent à Genève pour examiner en commun les principales résolutions adoptées par la conférence au Sommet de juillet, rencontre qui accréditait l'idée d'un renforcement de la détente. «L'esprit de Genève n'est donc pas un spectre, mais une idée fertile et, comme toutes les idées, l'esprit de Genève demande du temps pour pénétrer les politiques de chacun des pays en cause» commente le Secrétaire général du Département politique fédéral, Alfred Zehnder, à l'issue de cette conférence, en novembre 1955. Cependant, si la question allemande est au cœur des négociations Est-Ouest, son règlement dans le sens d'une réunification des deux Allemagnes impliquerait une telle capitulation russe devant les exigences occidentales que Moscou ne pourrait s'y résoudre qu'en échange de garanties solidement établies du maintien de sa zone d'influence sur les pays du Pacte de Varsovie.

Après cette première phase de détente, la période prise ici en considération a été secouée par deux grandes crises qui ont menacé de dégénérer en une confrontation majeure entre les blocs: la crise de Suez et celle de Hongrie. La diplomatie suisse a été concernée à plusieurs niveaux par ces crises. Le premier concerne la sauvegarde des intérêts suisses en Egypte menacés par les mesures de nationalisation, prises par le gouvernement égyptien, et par

l'intervention militaire anglo-franco-israélienne. Le deuxième concerne le désir du gouvernement égyptien de recourir à la place financière suisse à la fois pour protéger ses avoirs des mesures de contrôle anglo-franco-américain et pour régler ses paiements internationaux. Enfin le troisième niveau a trait à la politique des bons offices de la Suisse. A ce titre, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé à la Suisse d'assurer le transport par la compagnie aérienne Swissair des troupes des Nations Unies destinées à s'interposer sur la ligne de démarcation entre l'Égypte et Israël.

Lors de la crise hongroise qui intervient dans le contexte de la crise de Suez, le gouvernement suisse a mis en œuvre sa politique humanitaire, en organisant l'accueil de milliers de réfugiés hongrois. Toutefois, un geste plus ambitieux et à vrai dire rare dans la tradition de retenue qui caractérise la conduite de la politique étrangère suisse a été tenté par le gouvernement fédéral. En effet, dans un contexte rendu explosif par l'aggravation simultanée des crises de Suez et de Hongrie, le Conseil fédéral adresse, le 6 novembre 1956, un appel aux Quatre Grands, pour les inviter à renouer avec la diplomatie de juillet 1955, afin d'écartier «la menace d'une troisième Guerre mondiale et d'une nouvelle épreuve de force avec toutes leurs conséquences tragiques» pour l'humanité. Berne déclare sa disponibilité à organiser cette rencontre sur le territoire suisse. On sait que les règlements des deux crises ne répondront pas aux espoirs que la politique de détente entre les blocs avait suscités en 1954–1955. La confrontation entre les deux blocs va reprendre; cela va en quelque sorte geler pour des décennies la question allemande et européenne tandis qu'au Moyen-Orient, où s'impliqueront de plus en plus Moscou et Washington, c'est une situation conflictuelle qui s'installera, renforçant ainsi les antagonismes locaux et régionaux pour longtemps.

La période 1955–1958 est aussi fortement marquée par les conflits résultant du processus en cours de décolonisation. Ces conflits affectent des intérêts suisses importants selon les régions concernées, notamment en Afrique du Nord, où le Maroc et la Tunisie acquièrent leur indépendance, tandis qu'en Algérie le conflit s'enfonce dans la radicalisation des antagonismes. Après l'accession d'autres Etats à l'indépendance, la question des relations de tous ordres avec les pays d'Asie et d'Afrique donne lieu à des évaluations portant sur les modalités pour maintenir et si possible pour développer des intérêts suisses dans ces pays; des projets de coopération technique font l'objet d'initiatives intéressantes qu'il s'agit de conduire sur une base bilatérale ou multilatérale dans le cadre des Nations Unies. A ce propos, le chef du Département politique fédéral, Max Petitpierre, relève en janvier 1956 qu'il n'y a plus de pionniers parmi les Suisses pour aller dans les pays en développement et dénonce «des méthodes conservatrices et dépassées» qui caractérisent les activités suisses dans ces pays qui ne cachent pas leurs ambitions. De toute évidence, ces réflexions s'inscrivent dans la perception du grand événement qu'a été la conférence de solidarité afro-asiatique qui s'est tenue à Bandoeng au printemps 1955. La montée en puissance de l'Inde sur le plan diplomatique et l'apparition de la Chine communiste dans ce grand rassemblement annoncent un bouleversement de l'équilibre des forces au détriment du bloc occidental de plus en plus empêtré dans des conflits coloniaux et post-colo-

niaux. La prise en compte de cette nouvelle donne dans les analyses des dirigeants diplomatiques suisses leur permet de tirer parti, dans leurs relations avec les représentants des nouveaux Etats d'Asie et d'Afrique ainsi que par rapport aux revendications des mouvements d'émancipation nationale, de l'argument du passé non colonial de la Suisse. D'ailleurs, même si les attentes des uns et des autres par rapport à la Suisse neutre sont disproportionnées eu égard aux possibilités d'action de la Suisse, les responsables à Berne entrevoient certes les opportunités que représente une telle attente, mais ne sauront y répondre que très ponctuellement. D'où l'exaspération maintes fois exprimée par Petitpierre de ne pas pouvoir réunir les moyens adéquats, qui permettraient à la Suisse d'acquérir une place significative dans le développement global des pays d'Asie et d'Afrique.

Un autre enjeu qui placera la Suisse devant des choix difficiles, c'est la relance de la construction européenne en 1955 qui va aboutir à la signature des Traités de Rome en mars 1957, instaurant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne pour l'énergie atomique ou Euratom. Durant cette négociation entre les Six Etats membres de la Communauté européenne pour le Charbon et l'Acier (CECA), la Suisse prend part aux intenses négociations menées en parallèle au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) en vue de créer une grande zone de libre échange, destinée à compléter la mise en place du Marché commun des Six. La Suisse qui se déclare partisane de cette grande zone de libre échange fait connaître sa position: éviter à tout prix une division de l'Europe occidentale que pourrait provoquer la création de deux regroupements économiques concurrents. Pour sa politique générale, la Suisse n'aimerait pas devoir choisir entre les deux groupes, d'autant plus qu'elle trouve dans l'un et l'autre ses principaux partenaires économiques. Son action vise donc, aux côtés d'autres Etats, à instaurer cette zone de libre échange entre les Six et les Non-Six dont la négociation se poursuivra, mais sans succès, dans la période du prochain volume.

En plus de ces enjeux globaux que plusieurs des textes reproduits dans le présent volume – ainsi que dans la base de données qui le complète – documentent, c'est aux relations bilatérales que la plus grande partie des documents choisis apportent des informations de divers ordres qui varient selon les pays. Ce sont néanmoins les questions d'ordre économique qui représentent toujours le plus grand intérêt, même si souvent il y a interférence entre le politique et l'économique. Certes, la recherche de nouveaux marchés est toujours à l'ordre du jour, mais le processus de croissance dans lequel sont engagées les économies dans la plupart des pays occidentaux et notamment en Allemagne fédérale place à l'arrière-plan les stratégies de développement et d'investissement dans les pays extra-européens dont l'avenir paraît de plus en plus incertain, comme c'est le cas sur le continent africain du fait du mouvement de décolonisation, mais aussi en Amérique latine; ici, ce sont les crises politiques et sociales comme en Argentine, où les intérêts suisses sont très importants, qui n'incitent guère les milieux économiques à s'engager.

Quant aux relations avec les voisins, elles sont abondamment documentées, qu'il s'agisse de questions politiques, de problèmes économiques ou

d'autres aspects. Ainsi, les échanges de points de vue sur la situation internationale ou sur la politique européenne sont fréquents entre dirigeants et diplomates suisses et leurs partenaires français, allemands, italiens et autrichiens.

Avec la France, les négociations portant sur le renouvellement de l'accord commercial, qui arrive à échéance, sont marquées par des tensions par moment très vives tant il est difficile de trouver les modalités satisfaisantes pour équilibrer l'important excédent de la balance commerciale et financière en faveur de la France; les mesures de restriction de libération des contingents d'importation prises par le gouvernement français entravent fortement les exportations suisses en direction de cet important partenaire. D'autres négociations jalonnent la période, notamment celles très techniques qui portent sur un nouveau régime des travailleurs frontaliers français, prévoyant de nouvelles conditions d'engagement et de couverture sociale. Un contentieux qui dure depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale trouve enfin son épilogue; il s'agit du remboursement des frais d'internement en Suisse des Polonais qui avaient été intégrés au 45^e corps de l'Armée française. A cela s'ajoutent de pénibles affaires d'espionnage, d'écoutes téléphoniques et de renseignements qui ont mis en cause le Procureur de la Confédération, René Dubois, dont le suicide a provoqué beaucoup d'émous. Enfin, le conflit algérien est suivi attentivement par les autorités suisses, non seulement du fait de la protection due aux Suisses installés en Algérie, mais aussi du fait des incidences de ce conflit sur la situation politique, économique, financière et sociale en métropole.

Avec l'Allemagne fédérale, les questions politiques se résument à des échanges d'opinion à part le règlement de questions concernant le traitement des Allemands en Suisse: il est notamment question d'une aide que la République fédérale propose d'accorder aux vétérans de la Wehrmacht résidant en Suisse ainsi que du dédommagement des victimes suisses du régime national-socialiste. Sur le plan économique, d'importantes négociations sont menées pour liquider le solde du clearing avec le Reich. Par ailleurs, le statut de la délégation suisse accréditée auprès de la commission de contrôle alliée à Berlin est affecté par la suppression de cette dernière. Le délégué suisse devra obtenir une reconnaissance de sa fonction auprès de chacun des Alliés, y compris des Russes.

Quant à l'Italie, c'est une négociation complexe qui s'est engagée entre Berne et Rome; elle aboutit à l'indemnisation des dommages subis par des personnes et des sociétés suisses durant la guerre et à celle d'une importante société suisse d'exploitations agricoles, victime de la réforme agraire, en échange d'un prêt de 200 millions de francs en faveur des chemins de fer de l'Etat italien. Un autre contentieux relatif à l'octroi de brevets pour la fabrication de produits pharmaceutiques en Italie a été réglé à la suite de nombreuses tractations entre administrations et les sociétés concernées. Les relations entre les deux pays sont marquées aussi par l'augmentation croissante des travailleurs italiens en Suisse: l'expulsion de quelques-uns d'entre eux sous prétexte d'agitation communiste préoccupe les autorités des deux pays. Des échanges ont lieu sur l'amélioration des communications entre les deux

pays, notamment par la construction d'un tunnel au Grand-Saint-Bernard ou au Mont-Blanc.

Les relations avec la Grande-Bretagne sont marquées par des idées très proches sur l'avenir de l'intégration européenne, notamment dans le cadre de l'OECE et de la négociation en vue de l'établissement d'une grande zone de libre échange en Europe. Les conférences de Genève de 1955 ont aussi permis des échanges de points de vue au plus haut niveau sur la situation internationale. Mais l'enjeu le plus important concerne l'achat de matériel militaire destiné à l'équipement de l'armée suisse: les contrats portent sur les chars Centurion et sur la fabrication des avions Venom. Toutefois, une pénible affaire de corruption relative à ces contrats de matériel militaire remonte jusqu'au Parlement britannique qui traite des conditions d'achat de matériel militaire par la Suisse.

Avec les Etats-Unis, les échanges de tous ordres s'intensifient, notamment du fait de la politique des bons offices de la Suisse, qu'il s'agisse de la commission de contrôle en Corée et des conférences qui se tiennent à Genève. Sur le plan économique, les négociations sont ardues au sujet des conditions d'entrée des exportations horlogères suisses sur le marché américain que de nouveaux tarifs rendent extrêmement difficiles. Une autre négociation délicate porte sur la collaboration dans le domaine de la recherche nucléaire et sur les conditions du contrôle de l'utilisation de l'uranium que la Suisse achète aux USA. Les relations scientifiques entre les deux pays prennent une telle importance que le Conseil fédéral décide de créer un poste d'attaché scientifique auprès de l'Ambassade de Suisse à Washington. C'est une innovation significative dans le développement de l'appareil diplomatique suisse; elle traduit surtout la perception du rôle croissant, sinon prépondérant, que jouent les Etats-Unis dans le domaine scientifique. Enfin, une négociation d'un tout autre ordre porte sur la dispense de l'obligation de servir dans l'armée américaine pour les Suisses résidant aux Etats-Unis, qui ont déjà effectué – ou vont effectuer – leur service militaire en Suisse.

Les relations bilatérales avec l'Union soviétique se résument à un caractère essentiellement protocolaire. Les dirigeants suisses suivent de près l'évolution interne du régime et leurs analyses dont quelques-unes sont reproduites ici sont particulièrement intéressantes eu égard au contexte de Guerre froide. Si les échanges économiques et culturels ne suivent pas la logique de la première détente, il n'en demeure pas moins que les experts du Département militaire et leur chef Paul Chaudet ont envisagé de se procurer des avions MIG soit directement auprès de l'URSS, soit à travers la Tchécoslovaquie. Les considérations entourant cette question montrent des perspectives inédites sur la position de la Suisse par rapport aux deux blocs. Quant aux relations avec les autres pays communistes, elles sont fortement dépendantes des orientations prises à Moscou, à part le cas de la Yougoslavie. Sur le plan économique, les discussions portent essentiellement sur le respect des accords de compensation et sur les conditions de paiement des indemnités dues aux Suisses dont les biens ont été expropriés. Bien entendu, les crises intérieures qui affectent certains des régimes communistes, à la suite du Rapport Khrouchtchev devant le XXe congrès du Parti communiste de l'Union soviétique,

sont suivies attentivement à Berne. Surgissent aussi durant la période des tensions occasionnelles avec plusieurs Etats d'Europe de l'Est; elles résultent d'affaires d'espionnage dans lesquelles certaines représentations diplomatiques à Berne sont impliquées ou de manifestations anti-communistes qui irritent les représentants des Etats visés.

Sur les relations bilatérales avec les autres Etats n'ont été retenus que des documents particulièrement significatifs, portant soit sur l'établissement de relations diplomatiques, sur la négociation d'accords commerciaux, soit sur des enjeux particuliers comme une crise gouvernementale mettant en jeu des intérêts suisses dans le pays concerné. Toutefois, les relations avec un nombre grandissant de partenaires étatiques connaissent un changement significatif sur le plan protocolaire. Il s'agit de l'élévation du rang de Légation au rang d'Ambassade pour tous les postes diplomatiques dans les pays qui disposent déjà d'une Ambassade à Berne et pour tous les autres pour autant qu'ils puissent assurer la réciprocité. C'est une vingtaine de légations qui vont acquérir ainsi le rang d'Ambassade en 1957, permettant de la sorte à une vingtaine de ministres plénipotentiaires de jouir du titre d'Ambassadeur. C'est une décision qui était attendue depuis de nombreuses années, le Conseil fédéral n'ayant jamais pu se résoudre à la prendre à cause des coûts supplémentaires d'une telle mesure.

Quant à la diplomatie multilatérale, la Suisse suit de près les débats au sein des Nations Unies à New York ou des organisations spécialisées établies à Genève; elle répond aux sollicitations dont elle est l'objet de la part du Secrétaire général des Nations Unies ou d'autres institutions telles que la Banque mondiale: le Conseil fédéral accorde à cette dernière, en septembre 1956, un prêt de 200 millions de francs.

Enfin, sur toutes les questions documentées ou suggérées ici ainsi que sur des thèmes qui ne figurent pas dans la table méthodique de ce volume, des documents en nombre variable selon les thèmes, mais souvent d'une grande ampleur, ont été sélectionnés; ils sont accessibles sous la forme d'image électronique dans la base de données DoDiS (www.dodis.ch) qui fournit des informations aussi bien sur les différents dossiers généraux et bilatéraux que sur les personnes et les institutions concernées.

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 base de données et à leur annotation: Klaus Ammann, Mauro Cerutti, Damien Carron, Dario Gerardi, Kathrin Marthaler, Marc Perrenoud et Sacha Zala. Eric Flury-Dasen, collaborateur expérimenté a quitté l'équipe de recherche au début de la préparation de ce volume: qu'il trouve ici l'expression de notre reconnaissance, en particulier pour son engagement dans la mise en place de la base de données. Daniel Bourgeois, dont les conseils sont toujours appréciés, a accompagné les diverses phases de la recherche. La saisie des documents a été effectuée par Tina Maurer et Tanja Rietmann.

Nos remerciements s'adressent également aux collaborateurs des Archives fédérales et à leur directeur, Christoph Graf, pour leur constant soutien. Ils s'adressent aussi à l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH)

qui administre et finance partiellement notre projet dans le cadre de ses programmes de longue durée. Que son secrétaire général, Markus Zürcher, et ses collaborateurs trouvent ici l'expression de notre gratitude pour leur disponibilité. Que le Fonds national de la recherche scientifique qui assure le financement de la publication reçoive aussi la marque de notre reconnaissance, qui s'adresse en particulier à Rudolf Bolzern pour ses conseils avisés. Enfin, il nous revient encore à exprimer notre gratitude pour son soutien et sa confiance au Département fédéral des affaires étrangères, en particulier à François Wisard, chef du Service historique du Centre d'analyse et de prospective, pour son esprit de collaboration et pour son engagement dans la mise en œuvre d'objectifs communs, destinés à procurer à la conduite de la politique étrangère du pays une perspective et une expertise historiques qui permettent d'inscrire dans la longue durée toute action et toute initiative actuelles.

Au moment où les restrictions budgétaires n'ont pas épargné notre recherche, nous tenons à exprimer nos très vifs remerciements à la famille de Max Petitpierre pour son appréciable soutien; son don nous a permis de poursuivre à un rythme soutenu notre programme de publication.

Les synergies développées au sein de l'ASSH, des Universités et de l'Administration fédérale apportent des gages de continuité au programme de recherche DDS, offrant ainsi la possibilité de maintenir et de développer les compétences requises pour la connaissance d'une des dimensions essentielles que sont les relations internationales pour le devenir d'un pays comme la Suisse.

Genève, août 2004

ANTOINE FLEURY

II. EINLEITUNG

Der Band 20 der Diplomatischen Dokumente der Schweiz behandelt die Periode von April 1955 bis Februar 1958. In diesem Zeitraum hält die Entspannung zwischen den beiden Blöcken, die um die Vorherrschaft in der Weltpolitik konkurrieren an. In der ersten Phase des behandelten Zeitraums machen beide Seiten aussergewöhnliche vielversprechende Schritte, sodass die internationale öffentliche Meinung beginnt, gestützt auf die Zusammenarbeit der Grossmächte, auf dauerhaften Frieden zu hoffen. Einige dieser Ereignisse eröffneten der Schweiz und ihren Behörden neue Möglichkeiten, um an der Weltpolitik teilzunehmen.

Da ist zuerst einmal die Viermächtekonferenz, welche vom 18. bis 26. Juli 1955 in Genf abgehalten wird. Damit beginnt eine Reihe von Gipfelkonferenzen zwischen den Verantwortlichen der Grossmächte, welche sich auf diesem Niveau seit der Konferenz von Potsdam zehn Jahre zuvor, nie mehr alle getroffen hatten. Im August 1955 kommt es zur internationalen Konferenz über die friedliche Nutzung der Atomenergie. Diese Zusammenkunft weckt weit herum Hoffnungen auf mehr internationale Zusammenarbeit zur gemeinsamen Nutzung neuer Energiequellen und Technologien zum Vorteil der gesamten Weltbevölkerung.

Beide Konferenzen, welche weltweite Publizität finden, fordern von den Behörden in Bern und Genf viel Disponibilität und Fachwissen. Ihre erfolgreiche Durchführung trägt zur Stärkung der internationalen Rolle der Schweiz und insbesondere der Stadt Genf bei, welche zudem im Vorjahr die Konferenz zur Beilegung der Konflikte in Korea und Indochina initiiert hatte. Ebenfalls 1955, im November treffen sich die Aussenminister der Vier Grossmächte in Genf, um gemeinsam die grundlegenden Resolutionen der Gipfelkonferenz vom Juli zu erörtern. «Der Geist von Genf ist also kein Phantom, sondern eine fruchtbare Idee und, wie alle Ideen braucht der Geist von Genf Zeit, die Politik aller beteiligten Länder zu durchdringen» stellt der Generalsekretär des politischen Departements, Alfred Zehnder, am Ende dieser Konferenz fest. In den Verhandlungen zwischen Ost und West steht gleichzeitig die Deutschlandfrage im Vordergrund. Deren Lösung im Sinne einer Wiedervereinigung der beiden Deutschland wäre für Moskau ein derart grosses Zugeständnis gegenüber westlichen Forderungen, dass die Sowjetunion die Hand dazu nur gegen zuverlässige Garantien ihres Einflusses im Gebiet des Warschauer Pakts reichen würde.

Nach dieser ersten Entspannungsphase erschüttern in der untersuchten Periode zwei grosse Krisen die Weltpolitik und drohen, zu einer grösseren Konfrontation zwischen den Blöcken zu eskalieren: die Suez- und die Ungarnkrise. Die Schweizer Diplomatie ist auf mehreren Ebenen von diesen Krisen betroffen. Einerseits gilt es, die schweizerischen Interessen in Ägypten, welche durch die Nationalisierungsmassnahmen der ägyptischen Regierung und durch die britisch-französisch-israelische Militärintervention gefährdet

sind, zu wahren. Andererseits versucht die ägyptische Regierung, den Finanzplatz Schweiz zu nutzen, sowohl um ihre Guthaben vor der britisch-französisch-amerikanischen Kontrolle zu schützen als auch, um ihren internationalen Geldverkehr abzuwickeln. Schliesslich kommen auf einer dritten Ebene die Guten Dienste der Schweiz zum Tragen. In diesem Zusammenhang gelangt der UNO-Generalsekretär mit der Bitte an die Schweiz, den Transport von Truppen der Vereinten Nationen zur Sicherung der Demarkationslinie zwischen Ägypten und Israel mit der Luftfahrtgesellschaft Swisair zu übernehmen.

Während der Ungarnkrise, die während der Suezkrise ausbricht, macht die Schweizer Regierung eine grosszügige humanitäre Geste, indem sie die Aufnahme Tausender ungarischer Flüchtlinge organisiert. Sie wagt sogar einen – vor dem Hintergrund der traditionellen Zurückhaltung der schweizerischen Aussenpolitik – noch ungewohnteren Schritt: In der durch die gleichzeitige Zuspitzung der Krisen am Suezkanal und in Ungarn explosiv gewordenen Lage, lanciert der Bundesrat am 6. November 1956 einen Aufruf an die vier Grossmächte, in dem er diese einlädt, an die Diplomatie vom Juli 1955 anzuknüpfen, um «die Bedrohung eines dritten Weltkriegs und eines neuen Kräftemessens mit allen tragischen Konsequenzen für die Menschheit» zu verhindern. Bern erklärt sich bereit, ein Treffen auf Schweizer Boden zu organisieren. Man ist sich indessen bewusst, dass die Art in der die beiden Krisen überwunden werden in nichts mehr den Hoffnungen der Jahre 1954–1955 entspricht. Die Konfrontation zwischen den beiden Blöcken nimmt wieder zu; dies führt dazu, dass die Deutschlandfrage für Jahrzehnte eingefroren wird, während sich im Nahen Osten, wo sich Moskau und Washington immer stärker einmischen, eine Konfliktsituation entsteht, in der die lokalen und regionalen Antagonismen langfristig zunehmen.

Der Zeitraum 1955–1958 ist auch stark durch die Konflikte im Zuge der Entkolonialisierung geprägt. Diese Konflikte beeinträchtigen in verschiedenen Regionen wichtige Schweizer Interessen, insbesondere in Nordafrika. Während Marokko und Tunesien ihre Unabhängigkeit erlangen, spitzt sich in Algerien der Konflikt zwischen den Parteien zu. Immer neue Staaten Asiens und Afrikas werden unabhängig. Für die Schweiz stellt sich damit die Frage, welche Beziehungen sie mit diesen Ländern knüpfen soll. Es wird erörtert, wie die Schweizer Interessen verteidigt und womöglich weiter ausgebaut werden können. Interessante Ideen für Projekte der technischen Zusammenarbeit sollen bilateral oder multilateral im Rahmen der Vereinten Nationen verfolgt werden. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Chef des Politischen Departements, Max Petitpierre, im Januar 1956, dass die Zeit der Schweizer Pioniere in den Entwicklungsländern vorbei sei. Gleichzeitig verurteilt er die «konservativen und überholten Methoden», mit denen Schweizer in diesen ambitionierten Ländern vorgegangen sind. Offensichtlich sind diese Überlegungen geprägt vom nachhaltigen Eindruck, den die Konferenz der afrikanisch-asiatischen Solidarität, die in Bandung im Frühjahr 1955 abgehalten wurde, hinterlassen hat. Das Erstarken Indiens auf dem diplomatischen Parkett und das Auftauchen des kommunistischen Chinas an dieser grossen Zusammenkunft künden einen grundlegenden Wandel des Gleich-

gewichts der Kräfte an, auf Kosten des westlichen Blocks, der sich mehr und mehr in kolonialen und postkolonialen Konflikten verstrickt.

Die verantwortlichen Schweizer Diplomaten ziehen diese neue Sachlage in Betracht und nutzen das Argument der kolonielosen Vergangenheit der Schweiz in ihren Beziehungen zu den Vertretern der neuen Staaten Asiens und Afrikas und im Bezug auf die Forderungen der Unabhängigkeitsbewegungen. Die Erwartungen der einen oder andern an die neutrale Schweiz sind angesichts des beschränkten Aktionsradius der Schweiz oft zu hoch gesteckt. Die Verantwortlichen in Bern versuchen jedoch, die Möglichkeiten, die solche Erwartungen bieten, zu nutzen. Petitpierre sieht sich jedoch wiederholt veranlasst, seiner Enttäuschung Ausdruck zu geben darüber, dass nicht genügend Mittel vereinigt werden können, damit die Schweiz sich einen bedeutenderen Platz in der Gesamtentwicklung der Länder Asiens und Afrikas erobern könnte.

Eine andere Entwicklung, welche die Schweiz vor schwierige Entscheidungen stellt, ist der neue Schwung in den europäischen Annäherungsbemühungen 1955, die zur Unterzeichnung der Römer Verträge von 1957 führt, in welchen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft für Atomenergie (EURATOM) ins Leben gerufen werden. Während die sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Verhandlungen führen, nimmt die Schweiz teil an den intensiven Verhandlungen die parallel dazu in der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) geführt werden. Diese sollen zur Schaffung einer grossen Freihandelszone zur Ergänzung des gemeinsamen Marktes der Sechs führen. Die Schweiz unterstützt die Idee einer grossen Freihandelszone und macht ihre Position klar: Auf jeden Fall soll eine Teilung Westeuropas vermieden werden, die zur Schaffung zweier konkurrierender wirtschaftlicher Gruppen führen könnte. Die Schweiz möchte nicht zwischen den zwei Gruppen wählen müssen, vor allem weil sich sowohl in der einen als auch in der andern wichtige wirtschaftliche Partner befinden. Ihre Bemühungen zielen folglich, in Anlehnung an andere Staaten, darauf ab, diese Freihandelszone zwischen den Sechs und den übrigen westeuropäischen Ländern zu schaffen. Die Verhandlungen ziehen sich allerdings erfolglos bis in den Zeitraum des folgenden Bandes.

Neben diesen multilateralen Problemen, die durch mehrere der im vorliegenden Band abgedruckten – und auf der ergänzenden Datenbank einsehbaren – Texte dokumentiert werden, sind es vor allem die bilateralen Beziehungen, zu denen der grösste Teil der ausgewählten Dokumente unterschiedlichste Angaben liefert. Nach wie vor dominieren wirtschaftliche Fragen, obwohl es oft zu Überschneidungen kommt zwischen Politik und Wirtschaft. Zwar steht die Suche nach neuen Märkten immer noch auf der Tagesordnung, doch das Wachstum der meisten europäischen Volkswirtschaften, insbesondere derjenigen der Bundesrepublik Deutschland, lässt Strategien von Entwicklung und Investitionen in aussereuropäischen Ländern in den Hintergrund rücken. Die Zukunft vieler Länder Afrikas, die sich mitten in der Entkolonialisierung befinden, scheint ungewiss. Gleichzeitig halten die politischen und sozialen Krisen vieler lateinamerikanischer Staaten wie zum Beispiel

Argentiniens, wo die Schweiz sehr starke Interessen vertritt, Schweizer Wirtschaftskreise von weiteren Engagements ab.

Was die Beziehungen mit den Nachbarn betrifft, sind diese reichhaltig dokumentiert, ob es sich nun um politische Fragen, wirtschaftliche Probleme oder andere Aspekte handelt. So ist der Meinungs austausch zur internationalen Lage und zur europäischen Politik zwischen den Schweizer Verantwortlichen und Diplomaten sowie deren französischen, deutschen, italienischen und österreichischen Partnern sehr rege.

Mit Frankreich kommt es teils zu beträchtlichen Spannungen in den Verhandlungen über die Erneuerung des auslaufenden Handelsvertrages. Es erweist sich als schwierig, zufriedenstellende Modalitäten zu finden, um die zu Gunsten Frankreichs stark überschüssige Handels- und Zahlungsbilanz auszugleichen. Die Massnahmen der französischen Regierung zur Beschränkung der Liberalisierung der Einfuhrkontingente behindern die Schweizer Exporte in dieses wichtige Partnerland stark. Andere Verhandlungen prägen den Zeitraum, namentlich jene sehr technischen über den Status der französischen Grenzgänger. Neue Bedingungen an die Anstellung sowie an die soziale Sicherheit werden ausgehandelt. Eine weitere Verhandlungsgeschichte, die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs geschrieben wird, erreicht endlich ihren Epilog: es handelt sich um die Abgeltung durch Frankreich der Kosten, die der Schweiz durch die Internierung der Polen des 45. Korps der französischen Armee erwachsen waren. Ausserdem kommt es zu langwierigen Affären von Spionage, Telefonabhörungen und illegalem Informationsaustausch, welche den schweizerischen Bundesanwalt, René Dubois, in ein schiefes Licht rücken. Dessen Selbstmord führt zu Aufregung. Schliesslich verfolgen die Schweizer Behörden den Konflikt in Algerien aufmerksam, nicht nur weil sie den dort lebenden Schweizern Schutz gewähren müssen, sondern auch weil der Konflikt tiefgreifenden Einfluss auf die politische, wirtschaftliche, finanzielle und soziale Situation in Frankreich hat.

Mit der Bundesrepublik Deutschland kommt es zu einem regen politischen Meinungs austausch. Es geht insbesondere um Hilfe, die die Bundesrepublik Wehrmachtveteranen in der Schweiz zukommen lassen will sowie um die Entschädigung der Schweizer Opfer des Nationalsozialismus. Auf wirtschaftlicher Ebene sind ausführliche Verhandlungen nötig, um die Auflösung des Clearings mit dem ehemaligen Reich zu regeln. Ausserdem wird der Status der Schweizer Delegation beim Alliierten Kontrollrat in Berlin in Frage gestellt, nachdem letzterer abgeschafft wird. Der Schweizer Delegierte muss sich um eine neue Anerkennung bei allen Alliierten, auch bei den Russen, bemühen.

Komplexe Verhandlungen zwischen Bern und Rom zeichnen die Beziehungen zu Italien in dieser Zeit aus: Schliesslich kommt es zur Entschädigung der Verluste, die Schweizer Einzelpersonen und Unternehmen während des Kriegs erlitten haben. Auch ein wichtiges schweizerisches Landwirtschaftsunternehmen, dessen Interessen der Agrarreform zum Opfer gefallen sind, wird entschädigt. Im Gegenzug erhalten die italienischen Staatsbahnen einen Kredit von 200 Millionen Franken. Eine weitere Uneinigkeit, bezüglich der Ausstellung von Lizenzen zur Herstellung pharmazeutischer Produkte in

Italien, kann nach mehrmaligem Hin und Her zwischen den Behörden und den betroffenen Unternehmen schliesslich gelöst werden. Auch die stark wachsende Zahl italienischer Arbeitnehmer in der Schweiz prägt die Beziehungen zwischen den beiden Ländern: die Ausweisung einiger von ihnen unter dem Vorwand der kommunistischen Agitation beschäftigt die Behörden auf beiden Seiten. Es kommt zudem zu Gesprächen über mögliche Verbesserungen der Verbindungen zwischen den beiden Ländern, namentlich durch den Bau eines Tunnels durch den Grossen St. Bernhard oder den Mont-Blanc.

Die Beziehungen zu Grossbritannien sind gekennzeichnet durch sehr ähnliche Standpunkte bezüglich der Zukunft der europäischen Integration – vor allem im Rahmen der OEEC und der Verhandlungen im Hinblick auf die Errichtung einer grossen Freihandelszone in Europa. Die Konferenzen von Genf im Jahr 1955 erlauben den Meinungs austausch zur internationalen Lage auf höchstem Niveau. Das grösste Problem der gegenseitigen Beziehungen stellt allerdings der Kauf von Kriegsmaterial für die Schweizer Armee dar: Verträge für den Kauf von Centurion-Panzer und für die Produktion von Venom-Flugzeugen werden geschlossen. Doch kommt es zu einem peinlichen Korruptionsskandal in Verbindung mit diesen Verträgen, welcher bis ins britische Parlament Fäden zieht.

Mit den Vereinigten Staaten nimmt der Austausch auf allen Ebenen zu, insbesondere im Zusammenhang mit der schweizerischen Politik der Guten Dienste, sei es in Form der Teilnahme an der Neutralen Überwachungskommission in Korea oder in derjenigen der Konferenzen von Genf. Auf wirtschaftlicher Ebene kommt es zu zähen Verhandlungen über die Bedingungen, unter denen Schweizer Uhren auf den US-amerikanischen Markt gebracht werden dürfen, da dieser auf Grund neuer Zölle sehr schwer zugänglich gemacht wurde. Andere Verhandlungen betreffen die Zusammenarbeit im Bereich der Nuklearforschung und die Kontrollmodalitäten für den Gebrauch des Urans, das die Schweiz aus den USA importiert. Die wissenschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern werden so wichtig, dass der Bundesrat beschliesst, einen wissenschaftlichen Attaché an die Schweizer Botschaft in Washington zu schicken. Dies kommt einer bedeutenden Innovation in der Entwicklung der Schweizer Diplomatie gleich. Es zeigt vor allem die Erkenntnis des wachsenden, wenn nicht bereits dominierenden Einflusses der Vereinigten Staaten im Bereich der Wissenschaften. Schliesslich kommt es zu Verhandlungen in einem ganz anderen Bereich: Schweizer, die in den USA leben und ihren Militärdienst in der Schweiz bereits geleistet haben oder ihn noch leisten werden, sollen vom Dienst in der US-amerikanischen Armee dispensiert werden.

Die bilateralen Beziehungen zur Sowjetunion lassen sich als hauptsächlich protokollarisch zusammenfassen. Die Schweizer Verantwortlichen verfolgen die internen Entwicklungen der Sowjetunion sehr genau und ihre Analysen, von denen einige hier abgedruckt sind, sind besonders aufschlussreich in Bezug auf den anhaltenden Kalten Krieg. Obschon der wirtschaftliche und kulturelle Austausch nicht mehr dem Muster der ersten Entspannungsphase folgt, so planen Experten des Militärdepartements und ihr Vorgesetzter, Bundesrat

Paul Chaudet, doch, MIG-Flugzeuge entweder direkt in der Sowjetunion oder über die Tschechoslowakei zu kaufen. Die Überlegungen rund um diese Anschaffung zeigen bisher unbekannte Facetten der schweizerischen Position gegenüber den zwei Blöcken. Die Beziehungen zu den andern kommunistischen Ländern hängen stark von den Entscheidungen Moskaus ab, mit Ausnahme derjenigen zu Jugoslawien. Auf wirtschaftlicher Ebene kommt es in erster Linie zu Verhandlungen über die Einhaltung von Abmachungen über Kompensationszahlungen sowie über die Bedingungen der Entschädigungszahlungen an Schweizer, deren Eigentum enteignet worden ist. Selbstverständlich verfolgt Bern die internen Krisen des kommunistischen Regimes, welche auf den Bericht Chruschtschows vor dem XX. Kongress der KPdSU folgen. Auch in diesem Zeitraum kommt es zu gelegentlichen Spannungen mit verschiedenen Staaten Osteuropas. Meist entstehen sie aus Spionageaffären, in die gewisse diplomatische Vertretungen in Bern verwickelt sind oder aus antikommunistischen Demonstrationen, die die Vertreter der kritisierten Staaten irritieren.

Zu den bilateralen Beziehungen mit den übrigen Staaten sind nur besonders interessante Dokumente über die Errichtung diplomatischer Beziehungen, über die Aushandlung von Handelsverträgen oder über spezifische Probleme wie beispielsweise Regierungskrisen, welche Schweizer Interessen im betroffenen Land in Mitleidenschaft ziehen hier veröffentlicht. Die Beziehungen zu einer wachsenden Zahl von Partnerstaaten erleben auf protokollarischer Ebene einen bedeutenden Wechsel: Die Schweizer Gesandtschaften in allen Ländern, die in Bern bereits über eine Botschaft verfügen, werden in den Rang von Botschaften gehoben. Dasselbe geschieht in Ländern, die versprechen, ihre Vertretungen in der Schweiz ebenfalls in Botschaften umzuwandeln. Rund zwanzig Gesandtschaften werden so 1957 zu Botschaften, wodurch rund zwanzig Gesandte den Titel des Botschafters erhalten. Diese Entscheidung ist seit Jahren erwartet, jedoch aus Kostengründen vom Bundesrat immer wieder verschoben worden.

Was die multilaterale Diplomatie betrifft, so verfolgt die Schweiz die Debatten am Sitz der Vereinten Nationen in New York und diejenigen in den spezialisierten Organisationen in Genf aufmerksam. Die Schweiz wird vom UNO-Generalsekretär und anderen Institutionen der Vereinten Nationen wie beispielsweise der Weltbank um Dienstleistungen angefragt: der Bundesrat erteilt dieser im September 1956 eine Anleihe von 200 Millionen Franken.

Zu allen hier aufgeworfenen und dokumentierten Fragen und zu vielen in diesem Band nicht behandelten Themen wurden weitere umfangreiche Dokumente ausgewählt, welche auf der elektronischen Datenbank DoDiS (www.dodis.ch) abgerufen werden können. Diese stellt sowohl Informationen zu den verschiedenen allgemeinen und zwischenstaatlichen Dossiers, als auch zu Personen, Organisationen und Institutionen zur Verfügung.

Schliesslich möchten wir allen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die sich an der Suche und Selektion von Dokumenten, deren Aufnahme in die Datenbank sowie der Herstellung des wissenschaftlichen Apparates beteiligt haben, herzlich danken: Klaus Ammann, Mauro Cerutti, Damien Carron, Dario Gerardi, Kathrin Marthaler, Marc Perrenoud und

Sacha Zala, Eric Flury-Dasen, ein erfahrener Mitarbeiter hat das Team zu Beginn der Arbeit am vorliegenden Band verlassen. Ihm gebührt unser Dank insbesondere für seinen Einsatz bei der Errichtung der Datenbank. Daniel Bourgeois hat mit seinen guten Ratschlägen die verschiedenen Phasen der Untersuchung begleitet. Für die Erfassung der Dokumente waren Tina Maurer und Tanja Rietmann zuständig. Ihnen allen danken wir an dieser Stelle.

Unsere Verbundenheit gilt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesarchivs und seinem Direktor, Christoph Graf, für ihre Unterstützung. Unser Dank richtet sich auch an die Schweizerische Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), die unser Projekt verwaltet und im Rahmen ihres langfristigen Programms zu weiten Teilen finanziert. Dem Generalsekretär Markus Zürcher und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danken wir für ihren Einsatz. Dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF), welcher die Finanzierung der Publikation sicherstellt und insbesondere Rudolf Bolzern sind wir für seine Unterstützung und klugen Ratschläge zu besonderem Dank verpflichtet. Dem Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten, insbesondere François Wisard, dem Chef des historischen Dienstes des Zentrums für Analyse und prospektive Studien, sind wir für seine Unterstützung und sein Vertrauen zu grossem Dank verpflichtet. Er setzte sich ein für die Erreichung unseres gemeinsamen Ziels, der Aussenpolitik des Landes historische Perspektive und Expertise zu verleihen, welche es ermöglichen, aktuelle Handlungen und Initiativen in ihren langfristigen Rahmen zu stellen.

In einer Zeit, in der Sparmassnahmen auch unsere Forschungsgruppe betreffen, möchten wir der Familie Petitpierre unseren ganz besonderen Dank ausdrücken für ihre Unterstützung; ihre Schenkung hat uns erlaubt, unseren Publikationsrhythmus aufrechtzuerhalten.

Die Synergien, die durch die Zusammenarbeit von SAGW, Universitäten und Bundesverwaltung entstanden sind, sichern den Fortbestand des Forschungsprogramms der DDS und ermöglichen so, nicht nur den Erhalt der Fachkenntnisse, sondern deren Weiterentwicklung. 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, August 2004

ANTOINE FLEURY

II. INTRODUZIONE*

Il volume 20 dei *Documenti diplomatici svizzeri* copre il periodo dall'aprile 1955 al febbraio 1958. In quel lasso di tempo la distensione fra i due blocchi che si disputano l'egemonia mondiale prosegue e si traduce perfino, nella prima parte del periodo, in manifestazioni di un'ampiezza straordinaria, tanto che l'opinione pubblica internazionale spera di assistere finalmente all'instaurarsi di un ordine di pace fondato sulla cooperazione fra le grandi potenze; alcune di tali manifestazioni offrono alla Svizzera e ai suoi responsabili occasioni eccezionali di partecipare alle grandi poste in gioco della politica mondiale.

C'è anzitutto la conferenza dei Quattro Grandi, svoltasi a Ginevra dal 18 al 26 luglio 1955; si inaugura così la diplomazia degli incontri al vertice fra i responsabili delle grandi potenze, che a quel livello non si riuniscono dalla conferenza di Potsdam, risalente a dieci anni prima (estate 1945). C'è poi, nell'agosto 1955, la conferenza internazionale sull'impiego dell'energia atomica a scopi pacifici, che suscita speranze universali di collaborazione per lo sfruttamento in comune di energie e tecnologie nuove a vantaggio di tutti i popoli del globo. Queste due conferenze, fortemente seguite dai media in tutto il mondo, richiedono molta disponibilità e molto tatto alle autorità federali e ginevrine ma contribuiscono in misura decisiva a confermare il ruolo internazionale della Svizzera e in particolare di Ginevra, rilanciato un anno prima dalla conferenza per la composizione dei conflitti coreano e indocinese. Sempre nel 1955, in novembre, c'è un'altra conferenza: i ministri degli esteri delle quattro grandi potenze si ritrovano a Ginevra per discutere le principali risoluzioni adottate in luglio dall'incontro al vertice, che ha accreditato l'idea di un rafforzamento della distensione. «Lo spirito di Ginevra non è quindi uno spettro ma un'idea feconda e, come tutte le idee, [...] richiede tempo per penetrare nelle politiche di ognuno dei paesi coinvolti»: così commenta a fine conferenza, nello stesso mese di novembre, il segretario generale del Dipartimento politico federale, Alfred Zehnder. Tuttavia, se la questione tedesca è al centro dei negoziati Est-Ovest, risolverla nel senso di riunire le due Germanie implicherebbe una tale resa di Mosca alle richieste occidentali che il Cremlino potrebbe decidersi in tal senso solo se ottenesse, in cambio, solide garanzie di mantenimento della sua zona d'influenza sui paesi del Patto di Varsavia.

Dopo questa prima fase di distensione, il periodo in esame è scosso dalle due grandi crisi di Suez e dell'Ungheria, che rischiano di degenerare in un confronto importante fra i blocchi. Tali crisi toccano la diplomazia elvetica a vari livelli; il primo concerne la tutela degli interessi svizzeri in Egitto, minacciati dalle misure di nazionalizzazione varate dal governo egiziano e dall'intervento militare anglo-franco-israeliano, il secondo il desiderio del Cairo di ricorrere alla piazza finanziaria svizzera, sia per proteggere i suoi averi

* *Ce texte a été traduit par Valerio Ferloni. Qu'il trouve ici l'expression de notre reconnaissance.*

dagli interventi di controllo anglo-franco-americani sia per sistemare i suoi pagamenti internazionali. Il terzo livello, infine, riguarda la politica svizzera dei buoni uffici; in quest'ottica il segretario generale delle Nazioni Unite chiede alla Svizzera di assicurare, tramite la compagnia aerea Swissair, il trasporto delle truppe ONU destinate a interporsi sulla linea di demarcazione fra Egitto e Israele.

Durante la crisi ungherese, che interviene nel contesto di quella di Suez, il governo elvetico attua la sua politica umanitaria organizzando l'accoglienza di migliaia di profughi magiari. Il Consiglio federale, peraltro, tenta un gesto più ambizioso e raro, a dire il vero, nella tradizione di riserbo che contraddistingue la prassi della politica estera svizzera: in un contesto reso esplosivo dall'aggravarsi simultaneo delle due crisi citate, il 6 novembre 1956 rivolge un appello ai Quattro Grandi invitandoli a riprendere la linea diplomatica del luglio 1955, per sventare «la minaccia di una terza guerra mondiale e una nuova prova di forza, con tutte le loro conseguenze tragiche» per l'umanità, dichiarandosi disponibile a organizzare l'incontro in territorio svizzero. La composizione delle due crisi, com'è noto, non risponde poi alle speranze suscitate dalla politica di distensione fra i due blocchi negli anni 1954 e 1955: il confronto Est-Ovest riprende, congelando in qualche modo per decenni la questione tedesca ed europea, mentre in Medio Oriente, ove URSS e USA sono sempre più coinvolti, si instaura una situazione conflittuale, rafforzando così per molto tempo gli antagonismi locali e regionali.

Il periodo 1955–1958, inoltre, è fortemente segnato dai conflitti legati al processo di decolonizzazione in corso; gli interessi svizzeri implicati, diversi da regione a regione, sono cospicui soprattutto nel Nordafrica, ove Marocco e Tunisia diventano indipendenti mentre l'Algeria sprofonda nella radicalizzazione degli antagonismi. Dopo il conseguimento dell'indipendenza da parte di altri Stati, la questione dei rapporti d'ogni tipo coi paesi asiatici e africani dà luogo a valutazioni su come mantenere interessi svizzeri – e possibilmente svilupparli – in quei paesi; progetti di cooperazione tecnica sono oggetto di iniziative interessanti, da compiere su base unilaterale o multilaterale nell'ambito delle Nazioni Unite. In proposito il capo del Dipartimento politico federale, Max Petitpierre, nel gennaio 1956 osserva che fra gli svizzeri non ci sono più pionieri disposti a recarsi nei paesi in via di sviluppo e denuncia «metodi conservatori e superati» come caratteristici delle attività elvetiche in tali paesi, che non nascondono le loro ambizioni. Queste riflessioni rientrano, evidentemente, nella percezione di quel grande evento che è stata la conferenza di solidarietà afro-asiatica, svoltasi a Bandung nella primavera del 1955. La crescita della potenza indiana sul piano diplomatico e la comparsa della Cina comunista in quel grande consesso di popoli annunciano uno sconvolgimento dell'equilibrio di forze a scapito del blocco occidentale, sempre più invischiato nei conflitti (post)coloniali; tenendo conto di questo nuovo dato nelle loro analisi, i dirigenti diplomatici svizzeri possono sfruttare utilmente – sia nei rapporti coi rappresentanti dei nuovi Stati asiatici e africani, sia rispetto alle rivendicazioni dei movimenti indipendentisti – l'argomento del passato non coloniale di Berna. D'altra parte, anche se le aspettative degli uni e degli altri nei confronti di una Svizzera neutrale sono sproporzionate

rispetto alle sue possibilità d'azione, i responsabili elvetichi intravedono sì le opportunità rappresentate da tali aspettative ma sanno rispondervi solo in forma molto circoscritta; di qui l'esasperazione, spesso espressa da Petitpierre, di non poter riunire mezzi adeguati per dare alla Svizzera un ruolo significativo nello sviluppo globale degli Stati asiatici e africani.

Berna è messa di fronte a scelte difficili anche da un'altra posta in gioco: quel rilancio della costruzione europea che, avviato nel 1955, porta nel marzo 1957 alla firma dei Trattati di Roma, ossia alla nascita della Comunità economica europea e dell'Euratom (Comunità europea per l'energia atomica). Durante quelle trattative fra i sei Stati membri della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), Berna partecipa agli intensi negoziati condotti in parallelo nell'OECE (Organizzazione europea per la cooperazione economica) affinché si crei una grande zona di libero scambio, destinata a completare l'attuazione del Mercato comune a sei. La Svizzera, fautrice dichiarata di questa grande zona di libero scambio, rende nota la sua posizione: evitare a ogni costo una divisione dell'Europa occidentale che possa far nascere due schieramenti economici concorrenti. Per la sua politica generale, Berna non vorrebbe dovere scegliere fra i due gruppi di paesi, tanto più che nell'uno o nell'altro ha i suoi partner economici principali; la sua azione mira quindi, a fianco di altri Stati, a instaurare quella zona di libero scambio fra i Sei e gli altri la cui negoziazione continuerà, ma senza successo, nel periodo del prossimo volume.

A prescindere da queste poste in gioco globali, attestate da parecchi dei documenti qui riprodotti (e dalla banca dati che completa il volume 20), la maggioranza dei testi selezionati riguarda le relazioni bilaterali e in tal senso fornisce ragguagli di natura diversa, variabile a seconda dei paesi; le più interessanti, tuttavia, sono sempre le questioni di natura economica, benché spesso il versante politico interferisca con quello economico. Certo, la ricerca di nuovi mercati è sempre all'ordine del giorno, ma il processo di crescita che vede impegnate le economie nella maggior parte dei paesi occidentali (e in particolare nella Germania federale) fa passare in secondo piano le strategie di sviluppo e d'investimento nei paesi extraeuropei il cui futuro pare sempre più incerto, come in Africa – per il movimento di decolonizzazione – ma anche in America Latina; in quest'ultima le cerchie economiche non sono molto stimolate a impegnarsi per via delle crisi politiche e sociali (per esempio in Argentina, sede di interessi svizzeri molto cospicui).

Le relazioni coi vicini, dal canto loro, sono documentate in abbondanza, che si tratti di questioni politiche, di problemi economici o di altri aspetti; fra i dirigenti o diplomatici svizzeri e i loro partner francesi, tedeschi, italiani e austriaci abbondano, per esempio, gli scambi di opinioni sulla situazione internazionale o sulla politica europea.

Con Parigi i negoziati riguardanti il rinnovo dell'accordo commerciale che sta per scadere sono caratterizzati da tensioni a volte anche molto vivaci, tanto è difficile trovare modalità soddisfacenti per equilibrare l'ingente surplus della bilancia commerciale e finanziaria a favore della Francia; le misure restrittive francesi sui contingenti d'importazione rappresentano un forte ostacolo per l'export svizzero verso un partner commerciale così importante. Altri nego-

ziati di spicco nel periodo in esame sono, in particolare, quelli molto tecnici per un nuovo regime del frontalierato francese, che prevedono nuove condizioni d'impiego e di copertura sociale. Trova finalmente il suo epilogo, inoltre, un contenzioso risalente alla fine della seconda guerra mondiale: il rimborso delle spese d'internamento in Svizzera per i polacchi a suo tempo inquadrati nel 45° corpo d'armata francese. Vanno poi aggiunte vicende penose di spionaggio, intercettazioni telefoniche e informazioni coinvolgenti il procuratore della Confederazione, René Dubois, il cui suicidio fa molto scalpore; il conflitto algerino, infine, è seguito attentamente da Berna, non solo perché occorre proteggere gli svizzeri residenti in Algeria ma anche perché tale conflitto ha conseguenze sulla situazione politica, economica, finanziaria e sociale francese.

Con la Germania federale le questioni politiche si riducono a scambi di opinioni, salvo per la sistemazione di problemi relativi al trattamento dei tedeschi su suolo elvetico: si parla, in particolare, di un aiuto che Bonn propone di concedere ai veterani della Wehrmacht residenti in Svizzera, oltre che dell'indennizzo alle vittime svizzere del regime nazista. Sul piano economico si svolgono importanti negoziati per liquidare il saldo del clearing con il Reich, ma sullo status della delegazione elvetica accreditata presso la commissione di controllo alleata a Berlino influisce negativamente la soppressione di quest'ultima; il delegato svizzero deve farsi riconoscere la propria funzione da ciascuno degli Alleati, sovietici compresi.

Quanto all'Italia, fra Berna e Roma scatta una trattativa complessa, terminante col risarcimento dei danni subiti da persone e ditte elvetiche durante la guerra e con l'indennizzo a un'importante società svizzera di aziende agricole, rimaste vittima della riforma agraria, in cambio di un prestito di 200 milioni di franchi a favore delle ferrovie statali italiane. Un altro contenzioso, relativo alla concessione di brevetti per la fabbricazione di prodotti farmaceutici in Italia, viene sistemato dopo molte transazioni fra le amministrazioni e le imprese coinvolte. I rapporti bilaterali sono segnati anche dal continuo aumento dei lavoratori italiani in Svizzera: l'espulsione di alcuni di loro, accusati di agitazione comunista, preoccupa le autorità dei due paesi. Altri scambi riguardano il miglioramento delle comunicazioni italo-svizzere, in particolare con l'allestimento di un traforo al Gran San Bernardo o al Monte Bianco.

I rapporti con la Gran Bretagna sono contraddistinti da idee molto vicine sul futuro dell'integrazione europea, segnatamente nell'ambito dell'OECE e del negoziato per la creazione di una grande zona di libero scambio in Europa. Le conferenze ginevrine del 1955 permettono anche scambi di pareri al più alto livello sulla situazione internazionale, ma la posta in gioco più importante è l'acquisto di materiale militare per l'esercito svizzero: i contratti riguardano i carri armati Centurion e la fabbricazione degli aerei Venom. Una penosa vicenda di corruzione relativa a tali contratti su materiale militare, tuttavia, giunge perfino sui banchi del parlamento britannico, che discute sulle condizioni d'acquisto del materiale per la Svizzera.

Con gli Stati Uniti si intensificano gli scambi d'ogni tipo e in particolare quelli legati alla politica svizzera dei buoni uffici, che si tratti della commis-

sione di controllo in Corea o delle conferenze di Ginevra. Sul piano economico, ardui negoziati riguardano le condizioni d'ingresso nel mercato americano per l'export orologiero elvetico, cui nuove tariffe creano fortissime difficoltà; un'altra trattativa delicata concerne la collaborazione in materia di ricerca nucleare e le condizioni di controllo per l'impiego dell'uranio venduto dagli USA alla Svizzera. Le relazioni scientifiche tra i due paesi diventano tanto importanti che il Consiglio federale decide di istituire un posto di addetto scientifico nella sua ambasciata a Washington; l'innovazione, significativa nello sviluppo dell'apparato diplomatico svizzero, traduce soprattutto la percezione del ruolo crescente – se non preponderante – svolto in campo scientifico dagli Stati Uniti. Un negoziato di tutt'altro genere, infine, riguarda la dispensa dal servizio militare obbligatorio negli USA per gli svizzeri ivi residenti che hanno già servito o serviranno nell'esercito elvetico.

Le relazioni bilaterali con l'URSS si riducono a rapporti essenzialmente protocollari. Poiché i dirigenti svizzeri seguono da vicino l'evoluzione interna del regime sovietico, le loro analisi, di cui alcune riprodotte in questa sede, sono particolarmente interessanti nel contesto della Guerra Fredda. Se gli scambi economici e culturali non seguono la logica della prima distensione, gli esperti del Dipartimento militare e il loro capo, Paul Chaudet, progettano comunque di procurarsi aerei MIG o direttamente dall'URSS o per il tramite cecoslovacco; le relative considerazioni mostrano prospettive inedite sulla posizione di Berna rispetto ai due blocchi. Quanto ai rapporti con gli altri paesi comunisti, essi dipendono in forte misura, salvo nel caso della Jugoslavia, dagli orientamenti moscoviti. A livello economico le discussioni concernono essenzialmente il rispetto degli accordi di compensazione e le condizioni di pagamento degli indennizzi ai cittadini svizzeri i cui beni sono stati espropriati. Berna segue attentamente, beninteso, le crisi interne che colpiscono alcuni dei regimi comunisti dopo la presentazione del Rapporto Kruscev al XX Congresso del PCUS. Nascono inoltre, nel periodo in esame, tensioni occasionali con vari paesi dell'Europa orientale; a farle scattare sono sia vicende di spionaggio che vedono coinvolte certe rappresentanze diplomatiche a Berna, sia manifestazioni anticomuniste che irritano i rappresentanti degli Stati presi di mira.

Sulle relazioni bilaterali con gli altri paesi sono stati scelti solo documenti particolarmente significativi, relativi all'instaurazione di rapporti diplomatici, alla negoziazione di accordi commerciali o a poste in gioco specifiche come crisi governative pericolose per gli interessi svizzeri nella singola realtà statale. Le relazioni con un numero crescente di paesi, tuttavia, subiscono un cambiamento di rilievo sul piano protocollare, ossia il passaggio da semplice legazione ad ambasciata per tutte le rappresentanze diplomatiche negli Stati che già dispongono di un'ambasciata a Berna, ma anche in tutti gli altri paesi che siano in grado di assicurare la reciprocità. Nel 1957 viene quindi elevata ad ambasciata una ventina di legazioni, cosicché una ventina di ministri plenipotenziari possono godere del titolo di ambasciatore: una decisione attesa da molti anni, in precedenza mai adottata dal Consiglio federale per i costi supplementari che comporta.

Quanto alla diplomazia multilaterale, la Svizzera segue da vicino i dibattiti delle Nazioni Unite a New York o delle organizzazioni specializzate con sede

a Ginevra, rispondendo anche alle sollecitazioni che le rivolgono il segretario generale dell'ONU e altre istituzioni come la Banca mondiale; il Consiglio federale concede a quest'ultima, nel settembre 1956, un prestito di duecento milioni di franchi.

Su tutte le questioni qui documentate o suggerite e su temi non figuranti nella tavola metodica del volume, infine, sono stati scelti documenti in numero variabile a seconda dell'argomento, ma spesso di ampiezza notevole; tali testi sono accessibili sotto forma d'immagine elettronica nella banca dati DoDiS (www.dodis.ch), che fornisce ragguagli sia sui vari dossier generali e bilaterali sia sulle persone e istituzioni implicate.

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: Klaus Ammann, Mauro Cerutti, Damien Carron, Dario Gerardi, Kathrin Marthaler, Marc Perrenoud e Sacha Zala. Al collaboratore sperimentato Eric Flury-Dasen, che ha lasciato l'équipe di ricerca all'inizio della preparazione del volume, esprimiamo qui la nostra riconoscenza, in particolare per il suo impegno nella creazione della banca dati. Daniel Bourgeois, i cui consigli sono sempre apprezzati, ha accompagnato le diverse fasi della ricerca; all'acquisizione elettronica dei documenti hanno provveduto Tina Maurer e Tanja Rietmann.

Per il costante aiuto ricevuto ringraziamo il personale dell'Archivio federale e il suo direttore, Christoph Graf. Ringraziamo altresì l'Accademia svizzera di scienze morali e sociali (ASSMS), che amministra e in parte finanzia il nostro progetto nel quadro dei suoi programmi a lungo termine; ai suoi collaboratori e al suo segretario generale, Markus Zürcher, esprimiamo qui la nostra gratitudine per la loro disponibilità. Un segno della nostra riconoscenza va anche al Fondo nazionale della ricerca scientifica, che assicura il finanziamento della pubblicazione, e in particolare a Rudolf Bolzern per i suoi consigli avveduti. Siamo grati per l'aiuto e la fiducia dimostrataci, infine, al Dipartimento federale degli affari esteri e segnatamente a François Wisard, capo del Servizio storico del Centro d'analisi e di prospettiva, per il suo spirito di collaborazione e il suo impegno nell'attuazione di obiettivi comuni, volti a fornire alla conduzione della politica estera svizzera prospettive e valutazioni storiche che consentano di iscrivere nel lungo periodo qualsiasi azione o iniziativa attuale.

In un momento in cui i tagli di bilancio non hanno risparmiato la nostra ricerca, teniamo a esprimere un vivissimo ringraziamento alla famiglia di Max Petitpierre per il suo apprezzabile aiuto; il suo dono ci ha permesso di proseguire il nostro programma di pubblicazione a ritmo sostenuto.

Le sinergie sviluppate in seno all'ASSMS, alle università e all'amministrazione federale danno garanzie di continuità al programma di ricerca DDS, consentendo così di mantenere e sviluppare le competenze necessarie per la conoscenza delle relazioni internazionali, dimensione essenziale ai fini del divenire di un paese come la Svizzera.