La Suisse officielle face à la guerre d'Espagne : quelques documents relatant la politique de Berne envers les deux gouvernements espagnols de 1936 à 1939

Autor(en): **Jaeggi, André**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **30 (1980)**

Heft 3/4

PDF erstellt am: **06.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-80848

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LA SUISSE OFFICIELLE FACE A LA GUERRE D'ESPAGNE

Quelques documents relatant la politique de Berne envers les deux gouvernements espagnols de 1936 à 1939

Par ANDRÉ JAEGGI

Les événements de la guerre civile espagnole qui menèrent à une dictature de presque trente ans sous le général Franco sont déjà traités dans une multitude d'ouvrages et sous des aspects très divers. Il serait inutile d'y revenir, d'autres – plus compétents – l'ont fait. Ehinger[1] en a fait partiellement l'historiographie dans cette revue il y quelque temps. Or, un aspect n'a pour l'instant été traité que marginalement: la *position des autorités suisses* face à ces événements tragiques. – Les raisons de cette omission? On n'en sait trop rien: Ruffieux, qui consacre un long chapitre à la politique étrangère suisse de 1936 à 1939 dans son livre *La Suisse de l'entre-deux-guerres*[2], nous dit simplement qu'«il est intéressant d'examiner de plus près les problèmes que durent affronter les milieux catholiques du fait de leur statut minoritaire ... plutôt que de présenter un tableau de la politique officielle qui suivra son cours en matière de reconnaissance»[3].

Comme on le sait, la doctrine de politique étrangère suisse comprend entre autres principes celui de la neutralité, mais aussi celui de reconnaître diplomatiquement non des gouvernements mais des Etats. Seulement, tout en maintenant des relations diplomatiques avec l'Espagne républicaine, Berne a entretenu des relations de fait avec l'Espagne franquiste dès la fin de 1936 et envoyé un «représentant officieux du Conseil fédéral auprès du gouvernement du général Franco» en mai/juin 1938[4]. La reconnaissance officielle du gouvernement nationaliste entraînant automatiquement la rupture des relations avec le gouvernement républicain eut lieu le 14 février 1939, c'est-à-dire environ un mois avant la chute de la capitale Madrid et surtout à un moment où le gouvernement républicain légitime se réclamait encore du pouvoir.

Les documents du Département politique fédéral (DPF) devraient donc permettre de montrer – à titre d'exemple – de quelle manière une théorie, une *doctrine de comportement international a été appliquée en pratique.*

Que savons-nous de l'attitude de Berne face aux événements de la guerre civile espagnole? Rien, ou presque. Bien sûr il existe le petit livre de Zschokke *Die Schweiz und der spanische Bürgerkrieg*[5], mais Zschokke s'est contenté de décrire la situation

1 P. H. EHINGER, «Die Wahlen in Spanien von 1936 und der Bürgerkrieg von 1936 bis 1939: Ein Literaturbericht», in *Revue Suisse d'Histoire,* 25/3, 1975, pp. 284–330.
2 R. RUFFIEUX, *La Suisse de l'entre-deux-guerres.* Lausanne, Payot, 1974.
3 RUFFIEUX, op. cit., p. 349.
4 Les relations économiques avec le gouvernement du général Franco étaient encore plus «officieuses» puisque confiées à l'ancien-consul Paul Brand, envoyé à Burgos non par un département fédéral, mais par l'Office Suisse d'Expansion Commerciale.
5 H. ZSCHOKKE, *Die Schweiz und der spanische Bürgerkrieg.* Zurich, Limmat, 1976.

des combattants suisse en Espagne; Humbert-Droz a parlé de l'Espagne dans ses *Mémoires*[6], mais il s'est borné à rapporter ses propres réflexions; quant à l'historiographe quasi-officiel de la neutralité suisse Bonjour, il s'est contenté de résumer sur une trentaine de pages[7] quelques-uns des problèmes posés par la doctrine de la neutralité, sans pouvoir – vu le caractère «global» de son ouvrage – aller plus amplement dans le détail du «decision-making» pour ce cas précis. Une version «officieuse» du processus de décision au sein du DPF a été donnée par Gorgé, lui-même proche collaboratuer du conseiller fédéral Motta et à qui l'on ose probablement attribuer le titre de «Hofjurist» du département. Dans son livre *La neutralité helvétique*[8], il défend les décisions du DPF prises face à la crise espagnole et tente d'expliquer les raisons qui ont amené les autorités fédérales à prendre telle ou telle décision. Hélas, Gorgé n'est pas impartial; il est politicien et non pas historien ce qui modifie considérablement le point de vue, comme il l'explique si bien lui même: «Rien de plus commode que le poste d'observation de l'historien. Il voit toute la plaine qui ‹s'est créée devant lui› par l'alluvion des faits. Celui d'un gouvernement est tout autre. Il n'a point de poste d'observation du tout. Il a le vide devant lui et on lui demande ‹de voir› la plaine avant qu'elle existe.»[9] C'est justement ce travail, tout «commode» qu'il soit, qui reste à faire.

Il ne peut être question de présenter ici une étude ni même un dossier complet; loin de là. La documentation suivante se contente d'être un début, un appel aussi, à une recherche plus approfondie de la pratique – et non seulement de la théorie juridique – de la reconnaissance de gouvernements en cas d'insurrection par la Suisse en général et de la reconnaissance du gouvernement du général Franco en particulier. Mon seul but est d'indiquer l'existence de plusieurs fonds de sources originales aux archives fédérales. Une interprétation engendrant obligatoirement aussi une analyse de l'opinion publique de l'époque ainsi que des discussions/interviews avec les principaux acteurs encore vivants, serait bien sûr à faire.

Il faut encore mentionner que seront présentés uniquement des documents connus à la centrale du DPF à Berne, c'est en effet sur la base de *ces* documents que les décisions du département et du Conseil fédéral ont été prises. De même, les documents d'ordre principalement «politique» primeront sur les documents d'ordre «économique» ou «militaire», bien que les relations économiques surtout ne soient pas à négliger; mais celles-ci avaient un caractère seulement semi-officiel[10]. Enfin, afin de pouvoir reconstruire les processus de décision, les documents seront présentés dans l'ordre chronologique de leur arrivée, respectivement de leur envoi de Berne.

Le début des hostilités: sauvegarde des intérêts suisses

Le 17 juillet 1936 la garnison marocaine de Melilla sous les ordres du Général Franco se rebelle. Trois jours plus tard, le chargé d'affaires de Suisse ad interim à

6 J. HUMBERT-DROZ, *Mémoires.* Vol. 3. *Dix ans de lutte antifasciste, 1931–1941.* Neuchâtel, Baconnière, 1972.

7 E. BONJOUR, *Geschichte der schweizerischen Neutralität.* 4., durchgesehene Auflage. Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1970. Voir en particulier vol. 3, pp. 203–230.

8 C. GORGÉ. *La neutralité helvétique: Son évolution politique et juridique des origines à la seconde guerre mondiale.* Zurich, Editions polygraphiques, 1947.

9 GORGÉ, op. cit., p. 443.

10 Voir note 4. Les relations militaires restèrent elles aussi inofficielles puisque le col. div. de

Madrid, Emile Fontanel[11], envoie un premier rapport sur la situation en Espagne au ministre Pierre Bonna, chef de la divison des affaires étrangères du DPF, rapport contenant aussi une interprétation personnelle des raisons qui auraient causé la rébellion:

«A l'heure où je vous écris, il est impossible de prévoir les développements de la rébellion qui a éclaté dans toute l'Espagne, le samedi 18 de ce mois. (...) Pour avoir été préparé de longue date, puisqu'on dit que soldats et officiers avaient dû donner leur signature personnellement, ce mouvement insurrectionnel a été certainement accéléré par l'assassinat du leader des droites, Calvo Sotelo. Devant l'impuissance croissante d'un gouvernement qui, depuis des mois ne pouvait imposer ni l'ordre ni le règlement des conflits sociaux et des grèves et qui, malgré ses protestations de bon vouloir laissait le pays dans l'anarchie complète et aux mains des éléments extrémistes, le mécontentement en était arrivé à son comble et l'atmosphère devenait de plus en plus irrespirable.»[12]

Puis, dans un télégramme du 22 juillet, Fontanel parle déjà de l'avenir incertain du gouvernement républicain: «Gut unterrichtete Quellen beurteilen Zukunft der Regierung unsicher.»[13]

Ces premiers renseignements reçus à Berne en provenance d'un témoin digne de foi incitent bien sûr le DPF à réagir. Les mesures qu'il prend afin de garantir la sécurité des ressortissants suisses en Espagne sont résumées dans une lettre-circulaire expédiée à toutes les légations et aux consulats le 27 juillet:

«Hierdurch beehren wir uns, Ihnen über das Los unserer Landsleute in Spanien, sowie über die Massnahmen, zu denen wir, angesichts der sich zur Zeit abspielenden revolutionären Ereignisse, gegriffen haben, einige Nachrichten zukommen zu lassen.

Nach den letzten Telegrammen scheinen sich die Positionen der Regierung und der Aufständischen ungefähr die Waage zu halten. Die Situation muss daher noch immer als überaus gefährlich betrachtet werden. Der Bürgerkrieg mit allen seinen Schrecken geht weiter, und seine Gefahren bedrohen selbstverständlich auch in hohem Mass die in Spanien lebenden Schweizer. (...)

Nach den verschiedenen uns vorliegenden Meldungen scheinen unsere Landsleute, wenigstens was ihr Leben anbelangt, bis jetzt unter den Ereignissen nicht gelitten zu haben. (...)

Was nunmehr die Frage der Evakuierung der Schweizer in Spanien anbelangt, so haben wir in London, Rom, Paris und Berlin an die betreffenden Aussenministerien das Ersuchen gerichtet, es möchten auf den britischen, italienischen, französischen und deutschen Schiffen, die jetzt in spanischen Häfen anlaufen, um ihre Staatsangehörigen heimzuschaffen, auch Schweizerbürger eingeschifft werden können. Für mittellose Landsleute trägt der Bund die Kosten der Reise. Die genannten Regierungen haben unserem Ersuchen sofort in entgegenkommender Weise entsprochen. (...)

Was nun die Sicherheit und das Schicksal der einzelnen Kolonien anbelangt, so scheint es unseren Landsleuten in *Madrid* (...) den Verhältnissen entsprechend gut zu gehen. Unsere Leute leben in der Gesandtschaft oder um die Gesandtschaft geschart, und es wird alles getan, um Zuversicht und Stimmung hoch zu halten. Auch

Diesbach fit son voyage auprès de l'armée de franco en mai 1938 en privé. Aussi ne remit-il pas son rapport sur les forces franquistes au DPF.

11 Le ministre de Suisse à Madrid Karl Egger séjourne en Suisse à ce moment.

12 Lettre de Fontanel à la division des affaires étrangères, Madrid 20. 7. 1936. Archives fédérales (AF), E 2001 (D) 1, 142.

13 Télégramme de la légation suisse au DPF, Madrid 22. 7. 1936. AF, E 2001 (D) 1, 139.

in *Barcelona* geht es der Kolonie, soweit wir wissen, verhältnismässig leidlich. Indessen sollen ca. 500 Schweizer die Stadt verlassen wollen. (...) [Aus den franquistischen Gebieten wird berichtet,] dass die Verfassung unserer Kolonien eine ausgezeichnete sei und dass die Militärbehörden, welche die Gewalt innehaben, für die Aufrechterhaltung einer vollkommenen Ordnung besorgt seien.»[14]

Si les événements de juillet 1936 posent des problèmes aigus de sécurité pour les colonies suisses en Espagne, il sont encore dépourvus de gravité politique.

Tout change brusquement le 1er août, lorsque le conseiller fédéral Motta reçoit une lettre de la «Junta de defensa nacional» à Burgos, lui notifiant la création d'un gouvernement par les généraux rebelles et surtout la «prise du pouvoir» par ces derniers et se terminant par la phrase:

«Notre gouvernement espère et désire maintenir avec celui de Votre Excellence les même relations cordiales et amicales qui ont toujours liées nos deux pays.»[15]

Pour la Suisse la guerre civile espagnole a donc désormais une dimension politique, puisque deux gouvernements revendiquent chacun la légitimité du pouvoir. Néanmoins Berne reste bien plus préoccupée par la situation des ressortissants suisses en Espagne que par le problème diplomatique.

Les problèmes que pose la sauvegarde des intérêts suisses en Espagne durant les premières semaines des hostilités laissent déjà prévoir que la position diplomatique suisse envers les deux gouvernements concurrents ne pourra être dictée uniquement par une théorie politique, mais devra aussi tenir compte d'une réalité pratique. En effet, ni nos compatriotes dans la zone républicaine ni ceux dans la zone nationaliste osent être mis en danger par une politique avantageant l'un ou l'autre des gouvernements, de peur que l'un d'eux, se sentant moins bien traité que l'autre par les autorités suisses, se venge en confisquant des biens suisses.

Dans ces circonstances la Suisse se doit donc de garder une stricte neutralité sans pour autant brusquer les belligérants. Or, la France ayant invité entre autres pays la Suisse à se joindre à une déclaration collective de non-ingérence et à une interdiction d'exportation d'armes et autre matériel de guerre à destination de l'Espagne, une première réaction diplomatique semble toute trouvée. Ainsi lors de sa séance du 14 août 1936 le Conseil fédéral prend connaissance d'un rapport du DPF sur la situation en Espagne et décide d'interdire l'exportation d'armes à destination de ce pays conformément à sa doctrine de neutralité, tout en s'abstenant de se joindre à une déclaration formelle de non-ingérence telle qu'elle est proposée par la France:

«La guerre civile qui déchire l'Espagne depuis le 19 juillet a eu pour effet d'accentuer l'antagonisme latent existant entre les pays à Gouvernement fasciste ou nationaliste et ceux qui se réclament de l'idéologie du front populaire. (...) Au début du mois d'août, une grave tension européenne a paru sur le point de se produire. Suivant probablement les conseils du Gouvernement britannique, le Gouvernement français a cherché à conjurer cette tension en proposant la conclusion, entre les Puissances dont les sympathies vont au Gouvernement légal espagnol et celles qui se sentent plus près des insurgés commandés par le Général Franco, d'un accord par lequel chacune d'elles s'interdirait d'aider les deux partis en présence. Pour faciliter la conclusion d'un tel accord, on s'est promptement décidé à Paris à y faire participer également des Etats que leur ligne politique tenait à l'écart des évènements. (...)

14 Lettre circulaire signée Bonna aux légations, consulats généraux et consulats, Berne 27. 7. 1936. AF, E 2001 (D) 1, 140.

15 Lettre signée M. Cabanellas, président du comité de défense national, adressée personnellement à Motta, Burgos 28. 7. 1936. AF, E 2001 (D) 1, 141.

Les représentants de la République française ont été chargé de remettre aux Gouvernements des Etats européens un projet de déclaration que l'Ambassadeur de France a également remis au Département politique. Ce projet ... prévoit simplement que les Gouvernements qui le signeraient interdiraient sur leur territoire l'exportation, la réexportation et le transit de matériel de guerre à destination de l'Espagne et se tiendraient mutuellement informés des mesures qu'ils auraient prises.

La politique de neutralité fait à notre pays un devoir d'autant plus impérieux de se tenir scrupuleusement à l'écart de la guerre civile espagnole que d'autres Puissances pourraient incliner à favoriser l'un ou l'autre des partis en présence. (...) L'opportunité d'une interdiction d'exportation de matériel de guerre en Espagne a, toutefois, été envisagée par le Département militaire dès le 5 août et une telle mesure paraît, en effet, désirable. (...)

Il n'est pas douteux que, dans les circonstances actuelles, le seul moyen d'empêcher que la Suisse puisse être mêlée indirectement aux évènements d'Espagne est d'interdire complètement l'exportation et le transit d'armes et de munitions pour les deux camps. (...)

La question de savoir s'il convient que la Confédération participe, en outre, à l'accord général de non-intervention en Espagne préconisé par le Gouvernement français est un peu plus délicate. A première vue, une certaine réserve s'impose. La neutralité perpétuelle de la Suisse est d'une autre essence que la neutralité temporaire que les grandes Puissances décident d'adopter en présence d'une situation donnée, elle ne dépend pas de ce que feront ou ne feront pas d'autres Etats à l'égard des partis en présence. La participation de la Suisse à un pacte de neutralité est donc à priori superflue et pourrait même, suivant les circonstances, être une source de difficultés et de malentendus. (...)

Le Conseil approuve cette manière de voir et *décide:*

a) d'adopter ... un arrêté interdisant toute exportation d'armes en Espagne;
b) de faire paraître dans la presse un communiqué du Département politique fédéral ayant la teneur suivante: ‹L'ambassade de France à Berne, sur l'ordre de son gouvernement, a communiqué au Conseil fédéral le projet de déclaration commune de non-ingérence dans les affaires d'Espagne. (...)›

Le Conseil fédéral a pris aujourd'hui même plusieurs décisions autonomes conformes à une politique de non-ingérence, mais, pour des raisons tirées de la neutralité permanente de la Confédération, il n'a pas l'intention de participer à une déclaration commune.»[16]

Cette politique de non-ingérence et par là même de refus de participer au comité de non-intervention a été expliquée par Gorgé quelques années plus tard: «Cette attitude ne pouvait prêter à discussion. Sa [de la Suisse] place n'était pas dans un concile où elle aurait été fatalement amenée – à moins de s'abstenir invariablement, ce qui aurait enlevé toute raison d'être à sa participation – à prendre directement ou indirectement parti.»[17]

De plus, s'efforçant de pousser la neutralité encore un peu plus loin, le Conseil fédéral décide durant sa même séance d'interdire également la participation de tout

16 Procès-verbal de la séance du Conseil fédéral, 14. 8. 1936. AF, E 1004 1, 352. Il faut mentionner que l'article 41 de la constitution qui règle l'exportation d'armes a été accepté par le peuple qu'un an et demi plus tard, le 20. 2. 1938. L'article 41 en vigueur jusqu'alors parle uniquement de la fabrication et de l'exportation d'explosifs et de poudre à canon.

17 GORGÉ, op. cit., p. 437.

ressortissant suisse à la guerre d'Espagne[18]. Cette décision[19] ne fait guère l'unanimité dans l'opinion publique suisse. La gauche a en effet de la peine à comprendre cette application de la doctrine de neutralité qui à ses yeux ne semble pas tenir compte du fait qu'il y a en présence un seul agresseur bien défini et un gouvernement légitime agressé.

Cette opinion n'est point partagée par les autorités. Encore une fois, c'est Gorgé qui nous livre l'argumentation qui a mené à cette décision: «On peut envoyer des armes à un belligérant, mais on peut lui envoyer aussi des hommes, de l'argent. C'est une aide qui, en dernière analyse, se révélera peut-être aussi efficace que la première. Et, pour la Suisse, tout aussi périlleuse. (...) Le Conseil fédéral ne veut pas qu'en Suisse, on prenne aussi activement part à une guerre étrangère. Le frente popular d'Espagne peut être battu, et un gouvernement national s'installer à Madrid. Quelle figure ferait alors la Suisse à l'égard de la nouvelle Espagne? Comment sauvegarder ensuite efficacement les intérêts considérables que nous avons dans la péninsule ibérique? La sécurité extérieure du pays est en jeu; d'autres intérêts supérieurs aussi. Le Conseil fédéral devait agir, et il agit en édictant son arrêté du 15 août.»[20]

Les autorités suisses veulent donc simplement éviter de porter préjudice aux relations avec le gouvernement espagnol qui s'installera en vainqueur après la guerre. N'empêche que cette argumentation est loin de faire l'unanimité, car il s'agit tout de même d'une insurrection, d'un putch militaire contre un gouvernement élu démocratiquement par son peuple.

Les relations de fait avec le gouvernement franquiste

En ce même mois d'août un premier partage de l'Espagne commence à se dessiner. Un partage qui voit d'un côté la Catalogne, plus ou moins acquise au gouvernement républicain, de l'autre côté ce qu'il est convenu d'appeler désormais l'Espagne blanche. Aucun des deux gouvernements en concurrence n'ayant une emprise sur le territoire de son adversaire, la situation demande logiquement une révision de la position suisse face à l'Espagne franquiste. Pour pouvoir sauvegarder les intérêts suisses dans la zone nationaliste, il faut avoir des relations avec les autorités compétentes. A cette fin, le DPF autorise le consul de Suisse à Séville, Stierlin, d'entrer en relation avec les autorités franquistes locales; et cela bien que le DPF n'ait pas répondu à la notification de sa constitution par le gouvernement de Burgos:

«Die nationalistische Regierung in Burgos hat seinerzeit dem Bundesrat ihre Konstituierung notifiziert. Schweizerischerseits ist keine Antwort erteilt worden, weil dies die Anerkennung bedeuten würde, die unter den gegebenen Umständen noch nicht in Frage kommt.

Nachdem nun aber der grösste Teil Ihres Konsularbezirkes von der neuen Regierung beherrscht wird, ermächtigen wir Sie, mit den zuständigen Lokalbehörden Beziehungen tatsächlicher Natur aufzunehmen. Die Aufnahme solcher Beziehungen bedeutet nach internationaler Praxis keine Anerkennung de jure. Die Wahrung

18 Voir arrêtés du Conseil fédéral dans Rec. off. des lois, 1936, t. 52, pp. 660–662.

19 Voir BONJOUR, op. cit., vol. 3, pp. 204 ss.

20 GORGÉ, op. cit., pp. 438ss. L'arrêté du 15 août (Rec. off. des lois, 1936, t. 52, p. 662) fait suite à la décision mentionnée du 14 août.

der schweizerischen Interessen in Ihrem Konsularbezirk erfordert es jedoch, dass Sie mit den tatsächlichen Beherrschern des Landes in Verbindung treten.»[21]

Stierlin ne peut qu'approuver cette décision du DPF qui lui permet simplement de faire officiellement ce qu'il fait depuis un mois:

«Hiermit beehre ich mich, Ihnen den Empfang Ihres geschätzten Briefes vom 27. August anzuzeigen, womit Sie mir mitteilen, dass es Ihnen unter den gegebenen Umständen noch nicht möglich ist, die nationalistische Regierung in Burgos anzuerkennen, mich aber ermächtigen, mit den zuständigen Lokalbehörden Beziehungen tatsächlicher Natur aufzunehmen.

Indem ich hiervon bestens Kenntnis nehme, beehre ich mich, Ihnen mitzuteilen, dass ich schon in den ersten Tagen des Bürgerkrieges die Aufnahme von Beziehungen zu den Lokalbehörden nicht umgehen konnte, denn dieselben waren zum Schutze unserer Mitbürger notwendig. Übrigens wurden diese Beziehungen gleichzeitig von allen andern konsularischen Vertretungen in Sevilla angeknüpft.»[22]

Donc, dès les premiers dix jours de combat, la Suisse entretient des relations de fait avec le gouvernement rebelle, bien que celles-ci aient commencées sur l'initiative *personnelle* du consul à Séville. Il est par ailleurs intéressant de voir que le ministre Egger, séjournant à Lisbonne mais toujours accrédité en Espagne, parle, fin octobre 1936 déjà, de la nécessité pour la Suisse de reconnaître le gouvernement des généraux à plus ou moins brève échéance:

«Wie ich ... aus *zuverlässiger* Quelle vernehme, scheint General *Franco* die Haltung der verschiedenen Regierungen mit der grössten Aufmerksamkeit zu verfolgen. Wenn daher für uns die üblichen Vorbedingungen einer Anerkennung vorhanden sind, sollte meines Erachtens mit einer Anerkennung nicht allzulange zugewartet werden, da sie für uns für die nachherigen Beziehungen nur vorteilhaft sein kann.»[23]

Bien que le désir d'Egger de reconnaître le gouvernement de Franco rapidement, probablement influencé par la rupture des relations diplomatiques entre le Portugal et l'Espagne, reste sans suite immédiate, la discussion de la reconnaissance est désormais lancée au DPF. C'est du moins ce que laisse supposer la création d'un dossier «Anerkennung fremder Regierungen» qui contient comme unique document un large extrait d'un article du professeur Josef Kunz de l'université de Vienne intitulé «Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht».

Rapidement, un autre élément va être apporté à la discussion: la désertion de la capitale Madrid par le gouvernement républicain pour Valence. Ceci est annoncé au DPF par un télégramme de la légation de Suisse le 7 novembre[24]. Ce télégramme est suivi d'un rapport relatant les réactions du corps diplomatique madrilène se terminant par l'espoir que la fuite du gouvernement républicain servira l'intérêt des Madrilènes:

«Il y aurait des volumes à écrire sur les iniquités qui se commettent actuellement. On a toutefois l'impression qu'avec le départ du gouvernement la résistance de Madrid, malgré les éléments extrêmes ... pourrait être moins grande qu'on craint, ce qui serait certainement à l'avantage de nous tous.»[25]

Le départ du gouvernement de Madrid pour Valence a bien sûr tout de suite des répercussions internationales, comme par exemple la reconnaissance du gouvernement de Franco par l'Italie et l'Allemagne les 18 et 19 novembre 1936. Bien que

21 Lettre du DPF signée Frölicher au consul Stierlin, Berne 27. 8. 1936. AF, E 2001 (D) 1, 31.
22 Lettre de Stierlin au DPF, Séville 8. 9. 1936. AF, E 2001 (D) 1, 31.
23 Lettre personnelle de Egger à Motta, Lisbonne 29. 10. 1936. AF, E 2001 (D) 1, 139.
24 AF, E 2001 (D) 1, 139.
25 Lettre personnelle Fontanel à Motta, Madrid 7. 11. 1936. AF, E 2001 (D) 1, 142.

l'Italie et l'Allemagne notifient leur décision au Conseil fédéral, celui-ci ne réagit pas pour l'instant. Il est étonnant que la fuite du gouvernement reste non pas seulement sans conséquences pour la conduite de la diplomatie suisse, mais surtout qu'elle semble n'avoir suscité aucune réaction au sein du DPF. Pourtant on pourrait croire qu'un pays reconnaissant des Etats et non des gouvernements choisisse tout simplement de reconnaître le gouvernement qui tient la capitale. Dans ce cas particulier cela signifierait rompre toutes relations de jure en maintenant des relations de fait avec les deux gouvernements. Or, aucun document, aucune notice ne fait état de cette possibilité; possibilité hypothétique figurant pourtant dans l'ouvrage de Kunz – bien qu'elle y soit rejetée.

Reste à ajouter que les relations de fait avec l'Espagne blanche sont réciproques dès la fin de l'année 1936, puisque l'ex-secrétaire de la légation d'Espagne à Berne, Bernabé Toca, démissionne de sa fonction au début de la guerre et déclare au DPF qu'il est désormais chargé de représenter les intérêts du général Franco en Suisse. La Suisse lui accorde d'ailleurs la plupart des facilités diplomatiques.

La discussion de la reconnaissance comme parti belligérant

La première moitié de l'année 1937 ne pose pas de problèmes de droit international. Les préoccupations majeures concernent des questions de passeport, et on aboutit à la réintroduction du visa pour les Espagnols voulant se rendre en Suisse, indépendamment du fait qu'ils soient originaires de la zone contrôlée par le gouvernement légal ou rebelle[26].

Quant au consul de Suisse à Barcelone, il continue d'exprimer ses inquiétudes face à un éventuel changement d'opinion à l'intérieur du DPF. Changement d'opinion qui, à son avis, mettrait en péril les intérêts suisses en territoire républicain:

«Sur territoire espagnol, le 65% des intérêts suisses se trouvent assemblés en Catalogne, où, grâce à ma constante vigilance et défense, ces intérêts ont été respectés. Mes inquiétudes se portent sur le jour où notre Haut Conseil Fédéral déciderait de reconnaître le gouvernement de Burgos. Dès cette minute, tous nos intérêts et nos vies seront en danger. J'ai vu de mes yeux comment la haine s'est manifestée envers les Allemands et les Italiens, lorsque ces nations ont reconnu Burgos. Leurs appartements on été saccagés sans exception. Les Consulats allemand et italien ont été violés dans les vingt-quatre heures et sont occupés actuellement par les anarchistes. Nous subirions, sans doute, le même sort et il serait inconséquent de mettre définitivement à la porte de la Catalogne tous nos compatriotes qui ont été aimés et respectés pour leur sérieux, leur droiture et stricte neutralité.

Je me permets de vous demander, devant cette éventualité de bien vouloir m'informer avec anticipation de votre adhésion à un changement de régime en Espagne.»[27]

Mais, le DPF rassure son consul; un changement de la politique actuelle n'entre pas encore en ligne de compte:

«In Beantwortung Ihrer Zuschrift ... beehren wir uns, Ihnen noch einmal zu bestätigen, dass zur Zeit mit der Regierung von Burgos lediglich tatsächliche Bezie-

26 Décision du Conseil fédéral prise lors de sa séance du 24 mars 1937. Procès-verbal de la séance du Conseil fédéral, 24. 3. 1937. AF, E 1004 1, 359.

27 Lettre confidentielle de Gonzenbach à la division des affaires étrangères, Barcelone 20. 4. 1937. AF, E 2001 (D) 1, 31.

hungen bestehen. (...) Eine Anerkennung auch tatsächlicher Natur ist damit nicht verbunden. Der Bundesrat hat ausdrücklich diese Haltung der zuständigen schweizerischen Behörden genehmigt.

Falls die tatsächliche Lage eine Änderung in der Anerkennungsfrage angezeigt erscheinen lassen sollte, so werden wir – wir können Sie diesbezüglich vollständig beruhigen – den Umstand berücksichtigen, dass grosse schweizerische Interessen in Katalonien bestehen. Vorderhand aber steht eine Änderung der jetzigen Praxis überhaupt nicht zur Diskussion.»[28]

Un changement de la pratique politique reste donc exclu. Cela malgré l'arrivée quelques jours plus tôt d'un rapport du consul de Séville qui, rentré d'un voyage à Málaga, plaide implicitement pour la rupture des relations avec le gouvernement républicain pour des raisons humanitaires:

«Greueltaten wurden in Málaga zu Hunderten begangen, und man kann es nicht fassen, dass es Regierungen gibt, welche solche Banden von Mördern und Brandstiftern unterstützen, angeblich zum Schutze der Freiheit, Demokratie und republikanischen Staatsform.»[29]

Le DPF se voit forcé de rediscuter la question trois mois et demi plus tard, lorsque le 22 juillet le représentant du gouvernement nationaliste à Berne, Bernabé Toca, lui remet sur ordre de son gouvernement une note verbale demandant expressément d'être reconnu par tous les Etats souverains au moins comme «communauté belligérante»[30]. Cette note verbale amène le DPF à saisir le Conseil fédéral de la question. A cette fin il prépare une proposition de décision qui résume la situation:

«Was zunächst die schweizerischen Interessen anbetrifft, so ist zu erwähnen, dass sich etwa die Hälfte der Spanienschweizer heute im Gebiet des Generals Franco befinden. Vor dem Bürgerkrieg waren zirka 4000 Schweizer in Spanien ansässig. Etwa 2000, also die Hälfte, sind als Flüchtlinge zurückgekehrt. Fast ausnahmslos kommen diese Flüchtlinge aus Gebieten, die von der Regierung von Valencia kontrolliert werden, Es hat sich gezeigt, dass weniger die Kriegshandlungen als die stets zunehmende Sowjetisierung unsere einst blühende Schweizerkolonie veranlasst hat, Spanien zu verlassen. (...)

Dem gegenüber herrscht im Gebiet der Franco-Regierung Ordnung und Rechtssicherheit. (...)

Auf Grund dieses Vergleichs über die Lebensbedingungen in beiden Spanien soll nicht etwa die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Beziehungen mit der Valencia-Regierung abzubrechen seien. Eine solche Massnahme kommt schon deshalb nicht in Frage, weil dadurch die dortigen noch bestehenden schweizerischen Interessen stark gefährdet würden. (...)

Was nun die staatlichen Beziehungen der Schweiz zu Franco-Spanien anbetrifft, so bestehen daselbst fünf schweizerische konsularische Posten. (...) Der Schutztätigkeit dieser Posten werden keine Hindernisse in den Weg gelegt. Im Gegenteil sind die Zivil- und Militärbehörden bestrebt, unsern Vertretungen die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern. (...)

[Im] Dilemma der Erfordernisse der Neutralitätspolitik, nämlich zwischen

28 Lettre du DPF signée Frölicher au consulat de Barcelone, Berne 24. 4. 1937. AF, E 2001 (D) 1, 31.

29 Lettre de Stierlin à la division des affaires étrangères, Séville 31. 3. 1937. Af, E 2001 (D) 1, 140.

30 Note verbale du segretaria de relaciones exteriores, Salamanca 8. 3. 1937, remise au chef de la division des affaires étrangères P. Bonna par Bernabé Toca le 22. 7. 1937. AF, E 2001 (D) 1, 142.

Gleichbehandlung und Nichteinmischung in fremde Händel, ergab sich zwangsläufig die Lösung, dass mit der Franco-Regierung wenigstens tatsächliche Beziehungen angeknüpft wurden. Damit ist eine praktische Lösung für die Begehren der Franco-Regierung gefunden, ohne dass die grundsätzliche Frage, die zwischen den Grossmächten streitig ist, beantwortet und damit präjudiziert worden ist. Was insbesondere die Frage der Anerkennung als kriegführende Partei anbetrifft, so haben bereits die Nichteinmischungsmassnahmen des Bundesrates diejenigen Folgerungen praktisch verwirklicht, die sich sonst aus dieser Anerkennung ergeben würden. (...)

Man wird nun dieser Lösung allerdings den Vorwurf machen können, dass sie die De-facto-Anerkennung Franco-Spaniens und die Anerkennung als kriegführende Partei praktisch verwirkliche, ohne dies ausdrücklich einzugestehen. (...)

Das Politische Departement ist ... der Ansicht, dass an dieser Regelung der Beziehungen zu den Bürgerkriegsparteien in Spanien bis auf weiteres nichts Wesentliches geändert werden sollte.

Die Zirkularnote der Franco-Regierung wäre – und zwar mündlich dem offiziösen Vertreter gegenüber – dahin zu beantworten, dass die Schweiz weiterhin bereit sei, die bestehenden tatsächlichen Beziehungen aufrechtzuerhalten zwecks einer praktischen Regelung aller Fragen, die zwischen den beiden Ländern entstehen.»[31]

Conformément à cette proposition, le Conseil fédéral décide le 3 août 1937[32] d'en rester au statu quo, c'est-à-dire de ne pas accorder officiellement le statut de belligérant au gouvernement rebelle. Il va de soi que les appels répétés en faveur des intérêts suisses en Catalogne lancés par le consul Gonzenbach ont leur part d'influence sur cette décision que l'on serait d'ailleurs tenté d'appeler une «non-décision».

Cette «non-décision» – loin de satisfaire tout le monde – provoque un débat parlamentaire, au cours duquel le conseiller fédéral Motta expliquera par deux fois, le 30 septembre aux Etats et le 19 octobre au National, la politique choisie. Bien que les deux discours de Motta ne figurent pas dans le bulletin sténographique des chambres, il ne semble pas utile d'y revenir ici. Ceci parce que d'une part ils n'apportent pas d'aspects fondamentalement neufs et parce que d'autre part Gorgé[33] cite de larges extraits du discours du 30. En résumé, les deux discours ne font d'ailleurs qu'illustrer la *stagnation* de la pratique politique suisse face à l'Espagne.

La mission Broye

L'évolution de la situation espagnole ne nécessite pas de changement d'optique jusqu'au printemps 1938, moment où les troupes nationalistes avancent de nouveau plus rapidement. La fin de la guerre semble tout à coup proche, la démoralisation des Espagnols en territoire républicain devenant totale.

Or, vers la mi-avril 1938, le consul Gonzenbach parle d'une nouvelle résistance républicaine qui provoque un regain de courage dans la population et qui laisse paraître la paix à nouveau plus lointaine[34]. Ce regain d'espoir républicain qui laisse prévoir une prolongation de la guerre n'empêche pas le DPF de proposer au Conseil

31 Proposition de DPF signée Motta au Conseil fédéral du 2. 8. 1937. AF, E 1001 EPD, 1. 7.–31. 12. 1937.

32 Voir Procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 3. 8. 1937. AF, E 1004 1, 364.

33 Gorgé, op. cit., pp. 441ss.

34 Lettre de Gonzenbach à la division des affaires étrangères, Barcelone 22. 4. 1937. AF, E 2001 (D) 1, 141.

fédéral une révision de sa politique espagnole le 28 avril. Cela pour la simple raison que plusieurs pays, parmi lesquels la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Belgique, sous l'impression d'une proche victoire franquiste, accréditent un diplomate auprès du gouvernement blanc. La décision de ces pays incite le Conseil fédéral à faire de même: il décide à son tour d'envoyer un diplomate auprès du gouvernement du général Franco en la personne d'Eugène Broye, alors ministre de Suise à Budapest.

«Im Juni letzten Jahres richtete die Regierung des Generals Franco eine Zirkularnote an die Schweiz wie an verschiedene andere Staaten, in der sie dem Wunsche Ausdruck gab, das nationale Spanien als kriegführende Partei anzuerkennen. (...)

In der Zwischenzeit hat sich die Lage dadurch grundlegend geändert, dass die Truppen von General Franco den weitaus grössten Teil des spanischen Gebietes, samt den Balearen (ausser Minorca) und den spanischen Kolonien, in ihren Besitz brachten. Die Fortschritte der militärischen Operationen der letzten Wochen lassen ferner eine baldige Beendigung des Krieges im Sinne einer vollständigen Besetzung des Landes durch die nationalistischen Streitkräfte möglich erscheinen.

Dieser neuen Lage hat ein Teil der auswärtigen Mächte Rechnung getragen. (...)

Unter diesen Umständen dürfte auch für die Schweiz Anlass bestehen, ihre Beziehungen zur Regierung General Francos zu intensivieren. Eine Anerkennung de jure kann zwar nicht in Frage kommen, solange die noch immer grossen Interessen der früher in Spanien ansässigen schweizerischen Staatsangehörigen in Madrid, Barcelona und Valencia dadurch gefährdet werden, wohl aber drängt sich die Entsendung eines Vertreters mit diplomatischem Rang auf und wird aus verschiedenen wichtigen Gründen materieller Art von Tag zu Tag notwendiger. (...) Je weiter die Truppen des General Franco vorrücken, desto dringender wird die Wahrung der Interessen unserer Landsleute in den ehemals von den Regierungstruppen besetzten Gebieten. (...)

Diesen Erwägungen zufolge ist das Politische Departement der Ansicht, dass sobald möglich ein Vertreter mit diplomatischem Rang nach dem nationalen Spanien zu entsenden sei. (...)

Gemäss dem Antrage des Politischen Departements wird *beschlossen:* Herr Legationsrat Broye wird als offiziöser Vertreter mit der Wahrung der schweizerischen Interessen bei der Regierung des Generals Franco beauftragt.»[35]

Il faut noter que l'envoi d'un diplomate n'équivaut pas encore à une reconnaissance de jure. Juridiquement cette décision ne change strictement rien; elle apparaît bien sûr comme un pas franchi sur le chemin de la reconnaissance formelle, mais ceci sans obliger la Suisse de rompre avec le gouvernement républicain.

Trois jours plus tard, le 6 mai donc, la nouvelle de sa mutation est annoncée au ministre Broye qui est tenu de garder cette nomination secrète afin d'éviter de «compromettre [sa] mission future»[36]. Le départ de Broye pour Burgos doit être retardé de quelques semaines pour cause de maladie. Ainsi ce n'est que le 7 juin que son arrivée auprès du gouvernement franquiste est annoncée au ministre des affaires extérieures de la junte par une lettre personnelle du conseiller fédéral Motta[37].

Broye arrive à Burgos le 17 juin et remet ses lettres de créance au gouvernement national quatre jours plus tard. Le 22 juin, le DPF informe ses légations à l'étranger

35 Procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 3. 5. 1938. AF, E 1004 1, 373.

36 Voir post-scriptum à la lettre personnelle de Bonna à Broye, Berne 6. 5. 1938. AF, E 2001 (D) 1, 35.

37 Lettre personnelle de Motta au général Francisco Gomez Jordana y Souza, Comte de Jordana, Vice-président du gouvernement national espagnol, Ministre des affaires extérieures à Burgos, Berne 22. 6. 1938. AF, E 2001 (D) 1, 35.

de la mission Broye et en explique les raisons. Il croit surtout devoir expliquer la différence qu'il continue de faire entre l'entretien de relations de fait et une reconnaissance formelle et officielle que nécessiterait une rupture avec le gouvernement républicain:

«Für die Schweiz bestand die Gefahr, gegenüber andern Staaten, welche die Wahrung ihrer Interessen in Spanien eigenen diplomatischen Vertretungen anzuvertrauen in der Lage waren, ins Hintertreffen zu geraten. In Bern befindet sich zwar schon seit Januar 1937 ein offiziöser Vertreter der Franco-Regierung, Herr Bernabé Toca. (...) So gute Dienste diese offiziöse Stelle für die Anknüpfung der ersten Verbindungen mit der Franco-Regierung geleistet hat, so liegt es doch auf der Hand, dass weder Herr Toca noch unsere konsularischen Vertreter im nationalen Spanien die wichtigen Aufgaben lösen können, die einer schweizerischen diplomatischen Vertretung in Burgos harren. Zu diesen Aufgaben gehören, von der Wahrung der wirtschaftlichen Interessen ganz abgesehen, die Ermöglichung der Rückkehr der ehemals in Spanien ansässigen Schweizerbürger, die Erreichung eines Moratoriums für schweizerische Inhaber spanischer Patente, die Anerkennung der Kontokorrent- und Sparguthaben, die Sicherung von Bankdepots, die Wiedereinsetzung ehemaliger Eigentümer, Direktoren, Prokuristen, Angestellten usw. in ihre früheren Rechte, die Aufhebung von Sequestrierungen und endlich die Wiedergutmachung der durch die Ereignisse des Bürgerkrieges (Bombardemente) entstandenen Schäden.»[38]

Il faut noter que malgré l'envoi d'un représentant officieux du Conseil fédéral auprès du gouvernement du général Franco, celui-ci n'est toujours pas reconnu comme «communauté belligérante». Tout de même, la présence d'un envoyé suisse de rang diplomatique et non plus seulement de rang consulaire amène logiquement une *intensification* des relations entre la Suisse et l'Espagne blanche.

Une nouvelle évolution de la position suisse s'observe début septembre: en date du 8, le DPF propose au Conseil fédéral de décider l'*abandon* de la légation de Madrid[39].

Effectivement le Conseil fédéral décide alors qu'aucune représentation suisse ne reste dans la capitale. Bien que le département parle explicitement de Madrid comme «ehemalige Hauptstadt», les villes de Valence et Burgos n'en deviennent pas plus des capitales; elles restent des *sièges provisoires* de gouvernement. – D'un point de vue strictement juridique donc, encore une fois *rien* ne change. Mais la légation ne se trouvant plus dans la capitale, les deux gouvernements se voient dorénavant traités d'à peu près la même façon. De plus, en prévoyant la mutation du ministre Egger à court terme sans le remplacer par une personne de rang égal mais par le *consul* à Barcelone «faisant fonction de secrétaire de Légation»[40], le DPF prévoit de donner un poids plus fort à sa représentation auprès du gouvernement de Burgos qu'auprès de celui de Valence; les franquistes ont droit à un représentant de rang diplomatique, les républicains seulement à un de rang consulaire. Cette situation est rendue très rapidement effective par la nomination du ministre Egger à Lisbonne[41] au courant de l'automne.

38 Lettre circulaire signée Feldscher aux légations, Berne 22. 6. 1938. AF, E 2001 (D) 1, 31.
39 Proposition du DPF signée Motta au Conseil fédéral, 8. 9. 1938. AF, E 1001 EPD, 1. 7.–31. 12. 1938.
40 Ibid.
41 Egger était auparavant accrédité à Madrid et à Lisbonne; ensuite à Lisbonne uniquement.

L'automne 1938 est marqué par une nouvelle avance des troupes nationalistes. Les rapports du consul Gonzenbach durant cette période montrent un désarroi croissant aussi bien au sein du gouvernement républicain que dans le peuple.

Puis, le 16 janvier 1939, le représentant suisse à Burgos annonce la prise imminente de Barcelone par les troupes du général Franco. Prise qui entraînera ipso facto la suppression de la légation de Suisse en cette ville:

«La prise de Tarragone par les troupes du Général Franco et l'avance rapide et méthodique de celles-ci en Catalogne en direction de Barcelone, appellent de notre part un examen anticipé de ce que sera la nouvelle situation de fait et de droit des citoyens suisses demeurés dans cette ville, ainsi que de la Légation de Suisse elle-même, si Barcelone devait être, comme il faut s'y attendre, libérée prochainement.

La Légation de Suisse cessera ipso facto d'exister et ne saurait être transformée en un Consulat que si nous en faisons la demande comme s'il s'agissait de la création d'un Consulat nouveau dans la zone nationale. Il y a lieu d'admettre que le Gouvernement National consentira à la transformation en pratique de la Légation en Consulat, en conservant son immeuble, ses locaux et ses archives. Quant à la personne de Mr. Gonzenbach, investi des fonctions de Chargé d'Affaires, je veux espérer que cette qualité ne sera pas reconnue incompatible avec la poursuite d'une activité consulaire, mais je n'en suis point certain.»[42]

La réponse du DPF montre qu'effectivement après la prise de Barcelone la légation de Suisse en cette ville cesserait d'exister:

«Herr Gonzenbach wurde nach der Verlegung der schweizerischen Gesandtschaft von Madrid nach Barcelona der diplomatischen Vertretung als Konsul ‹faisant fonction de Secrétaire de Légation› zugeteilt und als solcher nach der Abreise von Herrn Minister Egger als Geschäftsführer ad interim bezeichnet. Da die Gesandtschaft nach der Einnahme der Stadt, wie Sie in Ihrem Bericht selbst erwähnen, aufhört zu bestehen, übernimmt Herr Gonzenbach als Konsul wieder die Leitung des schweizerischen Konsulats in Barcelona.»[43]

Cette réponse du DPF montre surtout une chose: la légation ne sera *pas remplacée.* Après la prise de Barcelone seul le gouvernement nationaliste aura droit à une représentation diplomatique suisse, même si juridiquement celle-ci reste «officieuse» et que les relations avec l'Espagne républicaine n'auront pas été rompues. Les relations de fait avec le gouvernement de Burgos seront donc désormais prépondérantes bien que celles avec le gouvernement républicain restent officielles tout en devenant pratiquement inexistantes.

Cette solution provisoire est certainement praticable, mais elle ne satisfait pas tout le monde au DPF. Le premier à proposer une alternative est le ministre à Berlin, Frölicher, qui s'était occupé du problème espagnol avant sa nomination en Allemagne en automne 1938. Dans une lettre au conseiller fédéral Motta il suggère entre autre de *dévier de la doctrine habituelle* qui ne reconnaît qu'*un* gouvernement par Etat:

«Entschuldigen Sie, wenn ich mich zu einer Frage äussere, die zwar nicht in meine Zuständigkeit fällt, aber die mich aus meiner früheren Tätigkeit her begreiflicherweise stark interessiert.

Es handelt sich um die schweizerische Politik gegenüber Spanien. Zur Zeit ist die Regelung die, dass die Regierung in Barcelona de jure anerkannt ist, während mit

42 Lettre personnelle de Broye à Bonna, Saint-Sébastien, 18. 1. 1939. AF, E 2001 (D) 1, 140.
43 Lettre du DPF signée Bonna à Broye, Berne 21. 1. 1939. AF, E 2001 (D) 1, 140.

Franco nur de-facto-Beziehungen bestehen. Es liegt somit eine bevorzugte Behandlung des republikanischen Spaniens vor, eine unterschiedliche Behandlung, die sich bisher vom Gesichtspunkt der Priorität aus rechtfertigen lässt. Es fragt sich nun aber, ob heute diese ungleiche Behandlung noch angezeigt erscheint, nachdem der endgültige Erfolg Francos in greifbarer Nähe ist und bereits der grösste Teil Spaniens von den nationalen Truppen besetzt ist. Es liegt daher nahe, eine Lösung zu wählen, bei der die völkerrechtliche Gleichbehandlung beider Bürgerkriegsparteien zum Ausdruck kommt, nämlich offizielle Beziehungen mit beiden Teilen, d.h. de-jure-Anerkennung Francos, ohne Abbruch der bestehenden offiziellen Beziehungen mit dem republikanischen Spanien. Jede der beiden Regierungen würde also anerkannt werden für diejenigen Gebiete des spanischen Territoriums, die von ihr beherrscht werden. Die Beziehungen zu dem republikanischen Spanien würden aufhören, sobald die Regierung in Spanien nicht mehr existiert.

Ich bin mir bewusst, dass diese Lösung bisher von keinem andern Land gewählt worden ist. Das ist aber kein Nachteil, sondern scheint mir vom Standpunkt unserer unabhängigen Neutralitätspolitik aus eher erwünscht. (...) Eine originelle Lösung, die auf der Gleichbehandlung ruht, wäre eine Manifestation für eine schweizerische unabhängige Neutralitätspolitik. (...)

Die Völkerrechtler könnten wohl darüber streiten, ob die offizielle Anerkennung zweier Regierungen in Spanien eine de-jure-Anerkennung sei. Rechtlich betrachtet handelt es sich meines Erachtens in der Tat um eine provisorische Anerkennung beider Bürgerkriegsparteien. Sie würde automatisch zu einer endgültigen Anerkennung, sobald die eine oder andere Regierung das gesamte spanische Territorium beherrscht. Für das schweizerische Ansehen in den autoritären Staaten – und deshalb glaube ich mich auch zu einer Frage äussern zu dürfen, die mich direkt nichts angeht – dürfte ein solcher Schritt im gegenwärtigen Moment vorteilhaft sein. Er würde zum Ausdruck bringen, dass wir ohne Druck von irgendeiner Seite diejenigen Lösungen wählen, die wir in Wahrung unserer Interessen und im Hinblick auf unsere Neutralitätspolitik als die richtigen ansehen.»[44]

La proposition Frölicher doit avoir un effet non négligeable au DPF, puisque celui-ci la transmet sans attendre par télégramme[45] à Broye en lui demandant de donner son avis. Mais Broye répond par la négative, car il est impossible à ses yeux de reconnaître de jure le gouvernement blanc sans rompre avec le gouvernement rouge:

«Reconnaissance de jure comporterait avantages moraux et commerciaux importants pour compatriotes et contingents avec priorité sur pays pour établissement et compensations, mais impossible éviter rupture avec Madrid qui pourrait exercer actes de violence sur nos compatriotes et asilés qu'il faudrait évacuer ou remettre à tierce puissance.»[46]

Dans une lettre accompagnant ce télégramme, Broye entre plus amplement dans le détail des motifs de son refus:

«L'Espagne nationale qui lutte avant tout contre le communisme et pour son entière indépendence, se sent meurtrie du refus des droits de belligérance opposé par les Puissances faisant partie du Comité de Non-Intervention et ressent quelque amertume aussi de l'ommission de la reconnaissance de jure de la part de la grande majorité des Etats. Elle apprécierait infiniment encore à l'heure actuelle une recon-

44 Lettre personnelle de Frölicher à Motta, Berlin 24. 1. 1939. AF. E 2001 (D) 1, 31.
45 Télégramme du DPF à Broye, Berne 30. 1. 1939. AF, E 2001 (D) 1, 31.
46 Télégramme de Broye au DPF, Saint-Sébastien 2. 2. 1939, 00.30 h. AF, E 2001 (D) 1, 31.

naissance de jure qui, émanée d'un petit pays comme la Suisse, mais qui représente une des plus grandes autorités morales de l'Europe et à laquelle seule, les Etats autoritaires pardonnent d'être une démocratie, parce qu'elle est la seule véritable et la plus ancienne démocratie du monde. (...)

D'une manière générale également toutes nos requêtes rencontreraient un accueil plus empressé et une solution plus accélérée dans tous les domaines. Et cette priorité se maintiendra après la paix, le Gouvernement National Espagnol extrêmement sensible et sentimental, étant décidé à cataloguer ses amis dans l'ordre chronologique de leur manifestation d'adhésion. (...)

Mais il y a le revers de la médaille et bien que vous ne m'ayez pas invité à vous faire connaître les désavantages d'une reconnaissance de jure, bien que vous envisagiez celle-ci en cherchant à éviter une rupture avec Madrid, j'estime de mon devoir de mettre en pleine lumière ici-même, les dangers que comporterait à l'heure actuelle la normalisation de nos rapports avec le Général Franco. La présence à Madrid, à Valence et dans la zone rouge d'une colonie suisse dont je ne connais pas l'importance numérique exacte, mais que j'évalue à quelque 200 personnes après l'incorporation de la Catalogne et de Barcelone à la zone nationale, ainsi que la présence de 28 asilés sous notre protection à Madrid constituent un obstacle sérieux à la reconnaissance de jure actuelle, car une telle reconnaissance ne saurait guère avoir lieu en évitant une rupture avec les rouges. (...) Lorsque l'Allemagne et l'Italie se sont mises du côté de Franco, leur Ambassade a été également saccagée de même que celle du Portugal et même l'appartement particulier du Chargé d'Affaires Portugais. Il y a donc lieu de craindre en cas d'une reconnaissance de jure de notre part, des actes de rétorsion de la part des dirigeants de Madrid. (...)

Les avantages d'ordre moral et matériel (établissements, débouchés, commerce) sont certains et importants. Toutefois il est presque impossible d'éviter une rupture avec Madrid dont il y a lieu de craindre des actes de violence contre nos immeubles et nos archives, contre nos compatriotes et leur proporiétés ainsi que contre nos asilés. Pour ne pas perdre le fruit d'une reconnaissance en ce moment, il faudrait pouvoir assurer l'évacuation de nos compatriotes et le transfert de nos asilés à une tierce Puissance. Sinon il faudrait attendre la chute de Madrid.»[47]

Suite à cette lettre de Broye, la solution d'entamer des relations de jure avec le gouvernement du général Franco tout en gardant des relations avec le gouvernement républicain semble rejetée. Le DPF se voit par conséquence obligé de chercher une autre alternative. A cette fin il charge Camille Gorgé d'élaborer un rapport sur les problèmes causés par une éventuelle reconnaissance d'un gouvernement insurrectionnel, rapport qui arrive aux conclusions suivantes:

«Aussi longtemps que la guerre civile n'est pas terminée, la reconnaissance de jure d'un gouvernement insurrectionnel serait chose plutôt risquée et, en tout cas, plutôt exceptionnelle. La reconnaissance de jure devient, qu'on le veuille ou non, une manifestation contre le gouvernement légitime. On lui annonce indirectement sa fin. S'il en est ainsi, un Etat dont la neutralité et la politique traditionnelle aurait peut-être intérêt à se montrer encore plus circonspect que les autres. En tout état de cause, comme la question est franchement controversée dans la doctrine, la plus grande prudence semble devoir s'imposer en la matière.»[48]

Or, malgré la conclusion de Gorgé et à l'encontre de l'avis de Broye, le DPF

47 Lettre personnelle de Broye à Motta, Saint-Sébastien 1. 2. 1939. AF, E 2001 (D) 1, 31.

48 «Reconnaissance d'un gouvernement insurrectionnel», rapport signé C. G., 6. 2. 1939. AF, E 2001 (D) 1, 31.

prépare une proposition au Conseil fédéral visant la reconnaissance de jure du gouvernement franquiste et la rupture immédiate de toutes relations diplomatiques avec le gouvernement républicain:

«Am 26. Januar 1939 zogen die national-spanischen Truppen in Barcelona ein und besetzten seither den Rest Kataloniens. In diesem wirtschaftlich bedeutendsten Gebiet Spaniens, das nunmehr unter die Oberhoheit der national-spanischen Regierung gekommen ist, befindet sich zugleich der grösste Teil der schweizerischen Interessen. Mehr als 300 schweizerische Staatsangehörige hielten sich im Augenblick des Einzugs der Truppen General Francos in Barcelona auf. Herr Konsul Gonzenbach, der während der letzten Monate als Geschäftsträger par interim die Schweizerische Gesandtschaft leitete, hat die Stadt nicht mit der Regierung und den übrigen diplomatischen Vertretungen verlassen. Er hat sich in der Zwischenzeit unseren Instruktionen entsprechend dem offiziösen schweizerischen Vertreter bei der Regierung von Burgos, Herrn Legationsrat Dr. Broye, zur Verfügung gestellt und die Leitung des Konsulats wieder übernommen.

Diejenigen Landsleute, die sich nach der Besetzung noch in Katalonien aufhalten, stellen aber nur einen kleinen Teil unserer ehemals blühenden Schweizerkolonie in diesem Gebiet Spaniens dar. Eine grosse Zahl unserer Landsleute, die, durch den Bürgerkrieg gezwungen, in die Schweiz zurückgekehrt sind, warten darauf, so schnell als möglich ihr Gastland wieder aufsuchen zu können um am kulturellen und wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes mitzuarbeiten. In Katalonien befindet sich eine grosse Anzahl industrieller und kaufmännischer Unternehmungen, die im Besitze von schweizerischen Staatsangehörigen sind oder in denen schweizerisches Kapital massgebend beteiligt ist. (...)

Ohne Zweifel befindet sich nach der Angliederung Kataloniens in dem der Regierung von Burgos unterstehenden Gebiet, in welchem sich etwa 1200 schweizerische Staatsangehörige aufhielten, der weitaus grösste Teil der schweizerischen Interessen. Es wird Aufgabe unserer Vertretung bei der Regierung von Burgos sein, diese Interessen zu verteidigen und unsere Ansprüche geltend zu machen. (...)

Im Vergleich zu diesen grossen schweizerischen Interessen im Gebiet der Regierung von Burgos verlieren die Interessen, die wir in dem noch von der republikanischen Regierung abhängigen Gebiet zu wahren haben, an Bedeutung. (...)

Wenn man indessen unsere Aufgaben im Gebiet der republikanischen Regierung, die im wesentlichen darin bestehen, das noch Vorhandene vor Übergriffen zu schützen, mit den grossen und schwierigen Aufgaben vergleicht, die unsere Vertretung bei der Regierung von Burgos und unsere konsularischen Vertretungen im nationalen Spanien zu erfüllen haben, so erscheint es wünschenswert und nötig, die Stellung von Herrn Legationsrat Dr. Broye soweit als möglich zu verstärken, auch wenn dies nur um den Preis der Anerkennung der national-spanischen Regierung möglich ist. (...)

Wie sich aus verschiedenen Berichten des schweizerischen Vertreters bei der Regierung von Burgos und aus Äusserungen des national-spanischen Vertreters in Bern ergibt, ist es heute allerdings nicht mehr möglich, die Anerkennung der Regierung des Generals Franco auszusprechen ohne die Beziehungen zur republikanischen Regierung abzubrechen. Es ist jedoch zu beachten, dass der Präsident der spanischen Republik, Azaña, und die spanische Regierung sich, durch den Vormarsch der national-spanischen Truppen gezwungen, nach Frankreich begeben haben. Und wenn auch nach den neuesten Meldungen Madrid als Hauptstadt bezeichnet wird und Ministerpräsident Negrin mit einzelnen Mitgliedern des Kabinetts sich dort oder in Valencia aufhält, so ist doch schwer einzusehen, wie es praktisch möglich

wäre mit dieser ‹Regierung› in Verbindung zu treten oder Demarchen bei ihr zu unternehmen. Es ist ferner bemerkenswert, dass der Staatspräsident Azaña sich in Frankreich aufhält und von dort aus keine Staatsakte vorzunehmen in der Lage ist.

Der Chef des Politischen Departements hatte übrigens dieser Tage Gelegenheit, den spanischen Gesandten in Bern, Herrn Minister Fabra Ribas, auf die veränderte Situation aufmerksam zu machen und ihn auf den bevorstehenden Abbruch der Beziehungen zur republikanischen Regierung vorzubereiten. Der von dem Chef der diplomatischen spanischen Vertretung eingenommenen Haltung ist zu entnehmen, dass er uns keine Schwierigkeiten bereiten wird, wenn der Bundesrat die Aufnahme der offiziellen diplomatischen Beziehungen zu der Regierung des Generals Franco beschliessen sollte.»[49]

Le Conseil fédéral approuve la proposition du DPF durant sa séance du 14 février 1939, décide donc de reconnaître de jure le gouvernement du général Franco et de rompre unilatéralement avec le gouvernement républicain[50].

Reste à noter que l'auteur de la proposition de DPF au Conseil fédéral, Erwin Bernath, est lui-même en désaccord avec «son» texte. Il évalue en effet les intérêts suisses en territoire resté républicain très différemment et juge les résultats acquis au cours de négociations avec les franquistes insuffisants, comme il le dit dans une notice manuscrite agraphée à un double de la proposition:

«Wenn die schweizerischen Interessen im republikanischen Spanien in diesem Antrag an den Bundesrat betreffend die Anerkennung der Regierung Francos als ‹unbedeutend› bezeichnet werden, so scheint mir dies nicht ganz den Tatsachen zu entsprechen. Unter den 220 Schweizern in diesem Gebiet befindet sich eine Anzahl von Vertretern guter schweizerischer Firmen, die sehr grosse Interessen in Madrid und Valencia haben. Gewiss ist der grösste Teil der bisher in diesem Gebiet ansässigen Schweizer in die Heimat zurückgekehrt, aber sie haben all ihr Hab und Gut zurückgelassen. Die Interessen dieser Leute konnten bis jetzt in weitgehendem Masse geschützt werden, sie würden aber voraussichtlich alles verlieren, wenn die Beziehungen zwischen der republikanischen Regierung und der Schweiz abgebrochen werden. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass in der Gesandtschaft selbst grosse Werte von Schweizern deponiert wurden. Die Bankkontendepots allein dürften mehrere hunderttausend Peseten, die von der Regierung Francos anerkannt werden, betragen. Dazu kommen Depots von Wertpapieren, Geld, Schmucksachen, Kunstgegenstände, Silber, die ich auf mehr als 2 Millionen Schweizer Franken schätze. Es ist wahr, dass wir ausdrücklich jede Verantwortung für diese Depots abgelehnt haben, es scheint mir aber möglich, dass wir dafür haftbar gemacht werden, wenn sie infolge Abbruchs der Beziehungen gestohlen oder beschlagnahmt werden.

Als wir uns entschlossen, Herrn Leg.-Rat Broye nach Burgos zu senden, machten wir in unserem Antrag an den Bundesrat geltend, dass wir eine ganze Reihe Demarchen zum Schutze unserer Interessen unternehmen müssten. Dazu gehören: Erhältlichmachen der Aufenthaltsbewilligung für unsere Landsleute, Handelsvertrag, Moratorium für Bezahlung der Patenttaxen usw. Die Demarchen wurden unternom-

49 Proposition du DPF signée Motta au Conseil fédéral, 13. 2. 1939. Af, E 2001 (D) 1, 31. Ce document existe seulement en copie. L'original manque dans la collection des propositions du DPF.

50 Procès-verbal de la séance du conseil fédéral, 14. 2. 1939. AF, E 1004 1, 383. La proposition du DPF a été datée du 29 janvier mais n'a alors pas été soumise au Conseil fédéral. Lors de sa séance du 8 février le Conseil fédéral a déjà envisagé de reconnaître le gouvernement du général Franco sur proposition verbale de Motta.

men, erreicht wurde nichts. Die Regierung von Burgos hat nichts getan, um den Austausch der Asylierten in die Wege zu leiten.

Als Mindestbedingung für eine Anerkennung sollte daher gefordert werden, dass die nationalistische Regierung unsere Gesuche betreffend die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen für diejenigen Schweizer, die früher in Spanien wohnten, ohne Einhaltung einer Frist zur Prüfung entgegengenommen werden, und dass die ungerechtfertigten Ausweisungen ... rückgängig gemacht werden.»[51]

Hélas, à quoi sert l'opposition d'un petit fonctionnaire, alors que ni l'opposition de Gonzenbach et de Broye, ni celle de Gorgé ne servent à quoi que ce soit. La décision du Conseil fédéral est irrévocable.

Conclusion

Ainsi prend fin une affaire commencé trois ans plus tôt. Mais, la décision finale, prise bien avant la chute de Madrid, qui aura lieu le 28 mars et qui entraînera la capitulation des forces républicaines, ne met bien sûr pas un terme à la discussion du bien-fondé de cette décision.

On a amèrement reproché au Conseil fédéral la reconnaissance de jure du gouvernement franquiste. On la trouvait hâtive et inopportune. En effet, la Suisse était la première démocratie à rejoindre les pays totalitaires qui avaient reconnu le gouvernement des généraux déjà plus tôt. Huit ans plus tard, Gorgé concède qu'effectivement «le Conseil fédéral s'était un peu hâté ... de reconnaître le gouvernement de Franco»[52]. Mais cette décision aurait été prise dans la crainte, car «le faire trop tard peut présenter certains risques»[53], et de toute façon «refuser de reconnaître, c'est certainement condamner, mais reconnaître n'est pas nécessairement approuver»[54]. C'est certainement Gorgé qui montre probablement le caractère exacte de la décision diplomatique suisse. Gorgé nous dit clairement que toute critique contre cette décision «procédait incontestablement d'un parti pris idéologique»[55]. En effet, le même Gorgé nous rappelle que la guerre civile espagnole «se faisait au nom de deux idéologies dont les protagonistes n'étaient pas tous espagnols. L'U.R.S.S. assistait matériellement les gouvernements rouges qui siégèrent successivement à Madrid, à Valence et à Barcelone»[56]. Or, à la lumière du refus constant et inébranlable de la Suisse officielle de normaliser ses relations avec l'URSS, il est pensable que la décision de laisser tomber un gouvernement démocratique (mais «rouge») avant son abdiction, ait aussi été une démonstration contre les milieux socialistes suisses, desquels émanait principalement la critique contre toute forme de relations avec la junte. Cette hypothèse se trouve d'ailleurs chez Ehinger qui essaie d'expliquer l'absence d'opposition «bourgeoise» contre la décision du Conseil fédéral de la manière suivante: «Offensichtlich sympathisierte eine Grossteil des schweizerischen Bürgertums ... aus ökonomischen, aber auch aus religiösen Gründen mit der konservativ-faschistischen Bewegung in Spanien. Nicht selten liehen auch «Liberale» Franco ihre moralische Unterstützung, in der irrigen Meinung, damit den Kommunismus

51 Notice manuscrite signée Be. sans date. AF, E 2001 (D) 1, 31.
52 GORGÉ, op. cit., p. 442.
53 Ibid.
54 Ibid.
55 Ibid.
56 GORGÉ, op. cit., p. 436.

oder den Sozialismus oder überhaupt die Linke zurückzudrängen und zu zerstören.»[57] Selon Ehinger la décision hâtive du Conseil fédéral contient donc un élément important de politique intérieure. De là à dire que le sujet de la guerre d'Espagne est resté tabou pour la majorité des historiens d'Europe du nord et du centre justement à cause de sa composante idéologique et «als Folge eines schlechten Gewissens»[58] comme le propose Ehinger, il n'y a qu'un pas que certains franchiront allègrement. – Espérons tout de même que ceci n'est pas la cause majeure de l'absence d'ouvrage traitant de la politique officielle suisse face aux événements d'Espagne telle qu'elle a été constatée au début.

57 EHINGER, op. cit. p. 328.
58 Ibid.