

Le relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite

La presente pubblicazione rientra nel programma d'informazione che il Consiglio federale intende svolgere, come n'era stato richiesto dalle Camere federali. Il Dipartimento politico spera che questo opuscolo consentirà alla popolazione di conoscere meglio l'Organizzazione delle Nazioni Unite, le nostre relazioni con essa nonché le sue implicanze nella nostra politica estera. Una conoscenza più ampia di tale tematica appare massimamente auspicabile, in quanto una nostra adesione, qualora Esecutivo e Parlamento la proponessero, sarebbe questione di tale importanza da richiedere, come il Consiglio federale l'ha annunciato nei due rapporti sull'ONU, la decisione ultima del sovrano, onde ogni cittadino verrà chiamato a pronunciarsi col voto.

Gennaio 1972

Primo rapporto del Consiglio federale

Nel febbraio del 1967, l'onorevole Bretscher, consigliere nazionale, chiedeva al Consiglio federale di presentare alle Camere un rapporto sulle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite a contare dalla fondazione di queste nel 1945. Col rapporto del 16 giugno 1969, l'Esecutivo rispondeva in modo approfondito e completo alla domanda rivoltagli e sottolineava le prospettive e le possibilità del Paese d'aderire all'ente mondiale pur conservando il proprio statuto di neutralità; nelle conclusioni, esso constatava che la Svizzera aveva ormai annodato stretti vincoli con gli organi non politici dell'ONU, nonché con quasi tutti gli istituti specializzati. Il rapporto si asteneva nondimeno dal chiedere alle Camere federali l'adesione all'ONU, vista l'incertezza in merito alle possibilità di mantenimento della neutralità in seno all'organizzazione; d'altro canto, l'importanza d'una tal decisione avrebbe comunque giustificato un voto del popolo e dei Cantoni, orbene, all'epoca, era evidente quanto gli Svizzeri, nel loro complesso, fossero indifferenti, per non dir scettici, verso questa organizzazione mondiale. Tuttavia, per manifestare una volta ancora la solidarietà fattiva del Paese con la comunità internazionale, il Consiglio federale definiva un programma di avvicinamento continuativo all'ONU; inoltre dichiarava che avrebbe ottemperato al desiderio del Legislativo d'essere tenuto al corrente di tale evoluzione mediante rapporti periodici.

Secondo rapporto del Consiglio federale

Questo testo, dato il 17 novembre 1971, si limita agli eventi salienti dell'ultimo triennio. Sull'arco di un riassunto generale della vita onusiana a contare dal 1969, il Consiglio federale evidenzia le principali attività dell'ente, dei suoi organi ed istituti specializzati, curando di definire la posizione elvetica e di descrivere la partecipazione della Svizzera ai lavori.

Inoltre il Consiglio federale manifesta la propria intenzione di ravvicinare viepiù il Paese all'ONU ed espone particolareggiatamente i singoli provvedimenti all'uopo presi, durante il periodo considerato, vale a dire:

- aumentare il contributo finanziario svizzero ai programmi di aiuto allo sviluppo e di aiuto umanitario,
- creare un corpo di volontari per l'aiuto in caso di catastrofi all'estero,
- partecipare pienamente alla Commissione economica per l'Europa, in Ginevra, organo regionale dell'ONU,
- sviluppare il diritto umanitario,

- preparare meglio i nostri diplomatici alle attività multilaterali,
- intensificare il programma d'informazione.

Diamo, qui di seguito, il testo integrale delle Conclusioni del rapporto del 17 novembre 1971, nelle quali il Consiglio federale richiama i termini del problema ed analizza la situazione attuale.

Conclusioni del Consiglio federale

Nel nostro secondo rapporto abbiamo descritto le principali attività dei differenti organi ed istituti componenti il sistema delle Nazioni Unite nonché il ruolo svolto in essi dal nostro Paese. Con ciò reputiamo d'aver sufficientemente rilevato l'estensione considerevole di queste attività e la loro diversità come pure l'intensità della nostra partecipazione.

Teniamo, prima di avviarci a formulare le conclusioni, a sottolineare l'alto grado d'integrazione nell'ONU raggiunto oggi giorno dal nostro Paese. Il mito di una Svizzera estranea alla collaborazione internazionale deve essere dissipato; siamo infatti legittimati ad asserire che svolgiamo, seppure secondo nostre proprie modalità, una funzione molto attiva nelle Nazioni Unite, funzione per molti aspetti altrettanto, se non maggiormente, valida di quella svolta da numerosi Stati membri. Ed è questo valore della nostra posizione particolare e la possibilità di mantenerlo che noi dobbiamo ora esaminare.

Dopo una puntuale ricapitolazione delle nostre relazioni, ormai più che ventennali, con le Nazioni Unite, avevamo, nelle conclusioni del rapporto del 1969, accertato il fatto della piena salvaguardia degli essenziali interessi elveticici pur in mancanza della qualità di membro dell'organizzazione; tuttavia notavamo anche quanto sarebbe stato erroneo inferire da questa constatazione la conclusione che la nostra non-adesione sarebbe rimasta sempre innocua, o comunque scarsa fonte di inconvenienti trascurabili. Proseguivamo quel nostro discorso soppesando attentamente il pro e il contra di un'adesione all'ONU in quanto organizzazione politica, rimanendo inteso che non si dovesse né abbandonare né modificare la nostra neutralità. L'esame della questione non avendoci consentito di sciogliere ogni dubbio, ci eravamo astenuti dal raccomandare l'adesione, vista per di più l'assenza, in seno all'opinione pubblica, di un movimento di una qualche ampiezza in favore della entrata all'ONU.

In queste condizioni, reputammo opportuno limitarci a proporvi un ulteriore avvicinamento all'ONU. Questo orientamento della nostra politica verso l'ente mondiale, lungi dal pregiudicare la questione di una futura adesione, era destinato a facilitarla, influenzando favorevolmente sugli Stati membri, nell'eventualità che un giorno l'avessimo chiesta.

Il presente rapporto ci ha consentito di compilare un secondo bilancio, esteso su un arco di tre anni, delle nostre relazioni con l'organizzazione mondiale. Abbiamo così potuto riscontrare i nuovi sviluppi, conformi al programma che c'eravamo prefissato e che voi avevate approvato. È ora giunto il momento di sottoporre ad un nuovo esame i fattori che ci avevano indotti a formulare la nostra conclusione, a verificare la giustezza di questa ed a determinare se la linea di condotta da noi allora tracciata corrisponda ancora alla situazione.

Noi non crediamo di dover segnalare, durante questo lasso di tempo assai breve, mutamenti fondamentali nei dati teorici del problema, segnatamente circa la neutralità. Per contro diversi avvenimenti hanno gettato una luce più viva su taluni aspetti della nostra posizione attuale. Inoltre, la situazione è venuta evolvendo su diversi piani più rapidamente di quanto lo prevedessimo nel 1969, specie su quello dell'avvicinamento delle Nazioni Unite alla gran meta dell'universalità: il fatto che la Repubblica popolare cinese sia ormai entrata nell'ONU, e che gli Stati divisi stiano forse per entrarvi, è certo elemento capitale di cui dobbiamo tener conto.

Vorremmo sin dall'inizio insistere in proposito sulla necessità di situare sempre la nostra riflessione nel contesto di un mondo e di una civiltà in mutazione costante. Inoltre, se vuol restare al servizio dei veri interessi del Paese, la nostra politica non può definirsi in funzione di concetti astratti soltanto, la salvaguardia di quegli interessi esigendo che, senza transigere sui valori essenziali, essa spinga radici nella realtà concreta di una data situazione.

Gli avvenimenti hanno innanzitutto confermato la nostra asserzione dell'importanza della funzione delle Nazioni Unite nelle relazioni internazionali; il fatto che l'ONU non abbia, tale è l'opinione generale, raggiunto il suo scopo principale (il mantenimento della pace e della sicurezza), non toglie però ch'essa abbia continuato a polarizzare le speranze della comunità delle Nazioni. L'elaborazione della strategia internazionale dello sviluppo e la preparazione della prima conferenza sulla protezione ecologica ci mostrano, tra altri esempi, che gli Stati, nella loro grande maggioranza, intendono affidare all'ONU nuove responsabilità e che essi la considerano, indipendentemente dalle sue imperfezioni ed insufficienze, idonea, meglio di ogni altro ente, a favorire il progresso generale. L'ONU, grazie alla sua composizione mondiale ed al carattere generale della sua vocazione (conferitogli dalla Carta istitutiva, che le ha assegnato competenze in tutti i settori delle relazioni internazionali), resta il fulcro principale della propensione viepiù spiccata della comunità degli Stati a studiare ed a risolvere i problemi internazionali su base multilaterale.

Constatata, una volta ancora, questa tendenza, la questione della partecipazione della Svizzera, in qualità di membro, all'insieme dei lavori dell'organizzazione, viene a porsi con innegabile urgenza.

La nostra partecipazione all'attività degli organi tecnici dell'ONU e dei suoi istituti specializzati (chiamati «l'ONU tecnica» in opposizione all'«ONU politica») ci assicura certo la possibilità di difendere i nostri interessi e di far valere le nostre opinioni in molti settori (economico, commerciale, giuridico ed altri). Occorre nondimeno constatare che questa collaborazione rimane pur sempre come incompiuta, dacché il nostro statuto attuale non ci permette, di massima, di prender parte ai lavori dell'organo principale, vale a dire dell'Assemblea generale, delle sue commissioni e dei consigli che gli sono direttamente subordinati: orbene, proprio a questi organi tocca, per tutti i settori, formulare le grandi linee risolutive, definire gli orientamenti generali e dare gli impulsi necessari; ed è pure all'Assemblea generale, alle differenti sue commissioni e all'ECOSOC che tocca esaminare ogni anno, senza che la Svizzera abbia la possibilità di farsi sentire, i programmi di lavori ed i rapporti d'attività indirizzati da organi e da istituti cui noi abbiamo sovente prestato una collaborazione intensa, pur restandoci precluse le valutazioni e le decisioni di vertice. Inoltre, taluni problemi non presentanti necessariamente un carattere politico, vengono talvolta trattati interamente dagli organi dell'Assemblea generale, nei quali noi non abbiamo voce. Abbiamo avuto l'occasione, nel rapporto del 1969 e nel presente, di esporvi come siamo giunti ad essere associati all'elaborazione di convenzioni internazionali tramite la Commissione del diritto internazionale e la sesta Commissione (Commissione giuridica) dell'Assemblea generale. La preparazione della Conferenza di Stoccolma sull'ecologia, affidata ad un comitato speciale, o la valutazione della strategia internazionale dello sviluppo, che incomberà ad un organo dipendente dall'ECOSOC, ci pongono in situazioni analoghe. La già segnalata tendenza di assegnare la codificazione del diritto internazionale alla sesta Commissione dell'Assemblea generale, piuttosto che a conferenze diplomatiche speciali, si è venuta confermando in questi ultimi anni ed è questa una constatazione particolarmente preoccupante, perché, a differenza delle conferenze diplomatiche speciali, noi non siamo in grado di partecipare, su piede d'uguaglianza, alle deliberazioni della Commissione. La nostra possibilità di collaborare alla formazione ed allo sviluppo del diritto internazionale, così importante per una Nazione come la nostra attenta a porre tutte le sue relazioni internazionali su una base di stretta osservanza del diritto, trovasi quindi diminuita, il che non è per nulla conforme al nostro interesse.

Come già nel 1969, noi possiamo affermare di essere riusciti ad assicurare la salvaguardia dei nostri interessi essenziali, in tutte le congiunture. Ciò è certo dovuto anche alla circostanza che l'Assemblea generale è innanzitutto un «foro» di discussioni e che, segnatamente nel settore economico, le decisioni interessanti più direttamente la Confederazione sono prese in altre istanze; questa constatazione però non ci induca a sottovalutare la funzione che un Paese come il nostro può svolgere nell'ambito delle deliberazioni degli organi principali delle Nazioni Unite.

Il presente rapporto lueggia inoltre, come già quello del 1969, la complessità delle nostre relazioni con le Nazioni Unite, complessità derivante da un lato dall'intensità della nostra collaborazione e, dall'altro, dalla diversità del nostro statuto nei diversi istituti che compongono l'insieme onusiano. Tale complessità ritiene certo anche un aspetto rallegrante, poiché significa che la Svizzera è riuscita, pur senza entrare nell'organizzazione, ad assicurarsi in essa un posto invidiabile che le consente di associarsi strettamente alla massima parte delle attività: lo scarto, dal punto di vista concettuale, tra la posizione di Stato impartece e quella di Stato membro trovasi così molto ridotto. Dobbiamo però riconoscere che questa complessità non va esente da un pericolo di ambiguità. Le forme molteplici rivestite dalla nostra collaborazione, a seconda che si sia o non si sia membri di un dato istituto, possono confondere l'osservatore anche esperto, onde dobbiamo chiederci se questa situazione non finirà per deformare, agli occhi dei terzi, l'immagine delle nostre relazioni con l'ONU. La nostra partecipazione attiva, di pieno diritto, alle attività dell'«ONU tecnica» potrebbe a lungo andare esporci al rimprovero di voler godere d'una posizione quasi analoga a quella di un membro nei settori che ci interessano più particolarmente, evitando di partecipare agli altri. Rischiamo d'altro canto di vederci identificati sempre più con i membri dell'organizzazione senza assumerne i relativi obblighi, stipulati nella Carta, però anche senza godere della pienezza dei diritti che derivano dall'appartenenza all'organizzazione. Questa situazione potrebbe avere, come approdo finale, di farci perdere il beneficio politico della nostra partecipazione limitata ma molteplice e sostanziale alle attività dell'ONU.

Abbiamo così descritto le conseguenze che derivano, alla nostra partecipazione all'ONU tecnica, dalla nostra non-partecipazione all'ONU politica.

Se noi consideriamo ora l'ONU in quanto ente politico dobbiamo prima di tutto constatare, una volta ancora, che la Svizzera non può restare indifferente di fronte a questo tentativo, quanto mai ampio, d'instaurare a livello mondiale un ordine fondato sulla pace, la giustizia ed il progresso. L'ONU, dal momento in cui mira al mantenimento della pace, serve indubbiamente in modo basilare pure i nostri interessi ed anche quando deploriamo i suoi errori e criticiamo i suoi metodi non mettiamo in forse l'esattezza delle sue finalità e riconosciamo quindi implicitamente il nostro interesse primordiale che essa abbia a costantemente avvicinarsi, sviluppandosi in modo armonioso: dal suo successo dipende anche la nostra sicurezza. Ma dobbiamo pure essere consapevoli che il successo o lo scacco dell'«ONU politica» condiziona in ampia misura l'avvenire dell'«ONU tecnica», con la quale noi già collaboriamo. Ciò che infatti caratterizza la Carta delle Nazioni Unite rispetto al vecchio Patto della Società delle Nazioni, è l'importanza attribuita alla collaborazione internazionale

in tempo di pace. Per gli autori della Carta, la pace potrà essere mantenuta soltanto se i suoi benefici verranno messi al servizio del progresso e del benessere della comunità internazionale intera. Questo carattere reciprocamente complementare delle competenze politiche e tecniche è espresso dall'articolo 55, il quale dispone che, per apprestare le condizioni di stabilità e di benessere necessarie ad assicurare tra le Nazioni relazioni pacifiche ed amichevoli, l'ONU dovrà innanzitutto favorire l'aumento del livello di vita, il pieno impiego, le condizioni di progresso e lo sviluppo dell'ordine economico e sociale, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo.

La missione dell'ONU in campo tecnico è dunque inseparabile dalla sua missione propriamente politica: ambedue stanno al servizio di un'unica causa. Da questa veduta, dobbiamo riconoscere che la nostra adesione all'ONU comporterebbe l'accesso ad una sfera non già distinta bensì naturalmente completa di quella sfera nella quale noi oggi già ci muoviamo. Queste due sfere stanno in costante simbiosi. Gli organi dell'ONU, segnatamente l'Assemblea generale, affrontano un numero crescente di questioni economiche e sociali, ormai predominanti nell'elenco delle trattande. La nostra partecipazione all'ONU politica risulterebbe dunque in ampia misura dedicata all'esame di questioni non politiche e si configurerebbe come un modo diverso di collaborare al raggiungimento delle finalità economiche e sociali.

La partecipazione all'«ONU politica» implica l'adesione piena all'organizzazione, ciò che pone, per la Svizzera, il *problema della neutralità*, più precisamente il problema della compatibilità con la Carta della nostra neutralità permanente ed integrale, cui non intendiamo rinunciare.

Non crediamo necessario tornare qui in dettaglio su quanto abbiamo già scritto in proposito nel nostro rapporto del 1969; ricordiamo nondimeno che i dati del problema sono di due ordini, giuridico e politico. Per quanto concerne l'aspetto giuridico nessun elemento nuovo veramente decisivo è frattanto insorto: si sa che, accettando la Carta, lo Stato membro si obbliga segnatamente a conformarsi alle decisioni che il Consiglio di sicurezza può prendere, con l'accordo dei membri permanenti, in caso di minaccia od intervento contro la pace; ricordiamo anche che le misure così decise generalmente non implicano l'impiego della forza, limitandosi all'interruzione parziale o totale dell'interscambio e alla rottura delle relazioni diplomatiche (art. 41). Questi provvedimenti obbligano immediatamente gli Stati membri. Ma il Consiglio di sicurezza può pure decidere provvedimenti comportanti l'impiego della forza e avviare qualunque azione esso giudichi necessaria, comprese operazioni militari propriamente dette (art. 42). Uno Stato membro non è tuttavia automaticamente obbligato a partecipare ad azioni del genere; giusta l'articolo 43, infatti, esso, quando ne venga richiesto, si obbliga a mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza forze armate od altri mezzi soltanto sulla base di un «accordo spe-

ciale», che deve essere ratificato conformemente alle sue regole costituzionali. Mancando tale accordo, l'obbligo di partecipare ai provvedimenti di questo tipo non può essere attuato. Inoltre l'articolo 48 dà facoltà al Consiglio di sicurezza di dispensare taluni Stati dal partecipare alle sanzioni, il che gli permette senz'altro di tener conto di un eventuale statuto di neutralità.

Nondimeno un esame letterale dei disposti principali della Carta mostra chiaramente che il principio della sicurezza collettiva non è compatibile con la neutralità. Giusta questo principio della sicurezza collettiva, la salvaguardia della pace è indivisibile ed esige che tutti gli Stati membri agiscano solidalmente contro l'aggressore (art. 2 n. 5). Orbene la partecipazione a sanzioni militari, ed anche non militari, non torna facilmente conciliabile con la nostra neutralità permanente, quale essa è ora configurata: lo Stato neutro si preclude atti di guerra, tranne per rispondere con la forza alle violazioni della sua neutralità o della sua indipendenza; si astiene da ogni intervento in un conflitto armato e, in certi settori, osserva fra i belligeranti un atteggiamento imparziale; evita inoltre (quand'è perfettamente neutro, come la Svizzera), già in tempo di pace, ogni atto che possa arrischiare d'implicarlo in un conflitto e, in particolare, di portarlo ad assumere obblighi suscettivi di coinvolgerlo un giorno in atti di ostilità.

Possiamo tuttavia osservare che la «sicurezza collettiva» e la «neutralità» hanno pur sempre la stessa finalità, tendono allo stesso scopo: il mantenimento della pace, considerato come l'obiettivo fondamentale delle relazioni fra le Nazioni. Si può dunque sostenere che questi due concetti, in quanto metodi a servizio della pace, possono confluire, ancorché sembrino a prima vista incompatibili. Questa confluenza risulta già accennata nella circostanza che lo Stato neutro, pur astenendosi dai provvedimenti di sicurezza collettiva, deve, proprio per rimaner fedele alla neutralità, prendere talune misure atte ad evitare che la sua astensione non si traduca in un favoreggiamento dello Stato sottoposto a sanzioni.

Tutto ben ponderato, i termini del problema permangono oggi, come tre anni fa, tali da impedirci di dare una risposta in termini puramente giuridici. Il mero studio dei testi non basta a chiarire tutti gli aspetti di una così complessa tematica. Degli argomenti possono essere infatti avanzati a favore di una o dell'altra tesi. Occorre dunque passare a considerare «il modo di funzionamento» del sistema di sicurezza collettiva. L'esame dei fatti ci mostra che, durante più di un quarto di secolo, le disposizioni della Carta concernenti le sanzioni e comportanti l'impiego della forza sono rimaste lettera morta. Nessun accordo concernente la messa a disposizione di forze armate è stato finora negoziato e si può senz'altro dubitare che il Consiglio di sicurezza, viste le divergenze tra i suoi membri permanenti, trovisi mai in grado di concluderne; né si dimentichi che una decisione del Consiglio decretante sanzioni militari dovrebbe venir presa con l'accordo

unanime dei membri permanenti. Occorre ancora notare in proposito che il Consiglio rimarrebbe pur sempre libero di decidere se le sanzioni militari debbano essere prese da tutti i membri dell'ONU o solo da taluni, onde sussiste, anche in questo caso estremo, la possibilità che esso non si rivolga proprio anche alla Svizzera.

La situazione appare più difficile per quanto concerne le sanzioni non implicanti l'uso della forza, la cui applicazione non sembra così problematica, benché resti ardua. Il Consiglio di sicurezza è ricorso sinora a questo provvedimento una volta sola, nell'affare della Rhodesia; è noto che la Svizzera è stata invitata, come gli Stati membri, ad associarsi a queste misure, in applicazione dell'articolo 2 numero 6 della Carta ¹⁾, e che il Consiglio federale, pur dichiarando che il nostro Paese, stante la sua neutralità, non poteva assumersi l'obbligo delle sanzioni, prese nondimeno, in modo spontaneo, tutte le misure atte ad evitare che le sanzioni stesse fossero eluse.

L'affare della Rhodesia, sia detto qui di passata, ci mostra poi che problemi di neutralità possono porsi ancorché il nostro Paese non sia membro dell'ONU. Qui, invero, noi ebbimo spazio per fissare autonomamente un comportamento conforme alla nostra particolare posizione internazionale. Un fatto nuovo è venuto recentemente a corroborare queste nostre considerazioni sulle implicanze, per gli Stati non membri, dell'articolo 2 numero 6: nella sua risoluzione sulla questione della Namibia, del 20 ottobre 1971, il Consiglio di sicurezza constatava infatti che incombe anche agli Stati imparicipi dell'ONU di prestare, per di più entro limiti collimanti con quelli imposti agli Stati membri, la loro fattiva assistenza all'azione intrapresa. Insomma dobbiamo sempre, esaminando il problema del mantenimento della nostra neutralità in seno alle Nazioni Unite, tener presente il fatto che questa stessa neutralità può essere chiamata in causa, anche se non aderiamo all'ONU, non appena venga posto in opera il sistema della sicurezza collettiva.

Conviene d'altronde ricordare, come già scrivemmo nel 1969, che l'ONU non sta evolvendo in senso contrario ai postulati di neutralità. Nessun avvenimento è venuto a smentire questa asserzione. Il fatto che l'ONU conti nei suoi ranghi diversi Stati neutri (che vi stanno a loro pieno agio senza avvertire alcuna tensione tra il loro statuto di neutralità e l'appartenenza all'ente) riveste, in questo contesto, una grandissima importanza e ci autorizza a pensare che l'ONU potrebbe apprezzare d'averne, fra i suoi membri, un Paese il quale mantenga intatto un suo statuto secolare, saldamente ancorato nel diritto delle genti. Dal canto nostro,

¹⁾ L'Organizzazione provvede a che gli Stati non membri delle Nazioni Unite agiscano conformemente a questi principi nella misura necessaria al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

si può prospettare che la Confederazione troverebbesi in grado di far valere la propria neutralità pur essendo membro dell'ONU; non bisogna infatti dimenticare che la Carta radica non solo nel principio della sicurezza collettiva (art. 2 n. 5) bensì in quello dell'uguaglianza sovrana di tutti i membri (art. 2 n. 1). Gli avvenimenti hanno ampiamente dimostrato che tutti gli Stati membri difendono in primo luogo i propri interessi in seno all'organizzazione ed anzi che considerano quest'ultima, da questo profilo, una utile tribuna. Come già l'abbiamo mostrato, lo scopo ultimo della politica elvetica di neutralità concorda con quello supremo delle Nazioni Unite: il mantenimento della pace. In diverse occasioni la Svizzera ha dato alle Nazioni Unite la prova del valore e dell'utilità della sua neutralità come fattore di distensione e di cooperazione. La dichiarazione delle Potenze, riunite nel Congresso di Parigi il 20 novembre 1815, giusta la quale «la neutralité de la Suisse [...] est dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière», non ha perso validità anzi il suo significato si è da lungo tempo ormai esteso a dimensioni mondiali.

Non si devono certo minimizzare le possibili implicazioni di un'adesione sulla nostra imprescindibile neutralità; d'altro canto, per centrale che sia questa questione, occorre non dimenticare che il sistema di sicurezza collettiva è unicamente un aspetto delle Nazioni Unite, secondario rispetto a quello preminente, ribadito lungo tutto questo rapporto, di porsi come centro di gravità della collaborazione internazionale, i cui obiettivi risultano, su tutti i piani, conformi ai nostri.

Convieni ancora tener conto di un elemento nuovo, vale a dire dell'ammissione prossima all'ONU di Stati che sinora ne erano rimasti fuori: ancorché la situazione permanga fluida (tra l'altro non si preterisca la possibilità dell'esclusione, sancita dall'art. 6 della Carta), noi oggi, meglio di tre anni fa, vediamo disegnarsi in prospettiva una ONU veramente universale: abbiamo visto sopra come la Repubblica popolare di Cina abbia occupato il seggio nell'ONU, passo questo importantissimo in direzione dell'universalità. I recenti sviluppi dei negoziati intergermanici e la conclusione di un accordo fra le grandi Potenze in merito allo statuto di Berlino consentono poi di pensare che non è lontano il momento in cui sarà accolta la rappresentanza delle due Germanie nell'ONU, né si può escludere che lo stesso accada per gli altri Stati divisi: Vietnam e Corea. La Svizzera è comunque favorevole all'evoluzione verso l'universalità; la realizzazione di questo carattere toglierà del resto una delle obiezioni opponibili alla nostra adesione. Tale universalità non sarà scevra di conseguenze nemmeno per la nostra politica di neutralità: infatti, fintanto che le Nazioni Unite rimangono lungi dall'universalità, la nostra neutralità può talora configurarsi come cauta riserva di fronte a conflitti in cui le Nazioni Unite erano parte in causa, mentre quanto più l'ONU s'avvicinerà all'universalità tanto più difficile sarà concepire situazioni nelle quali essa si trovi opposta a Stati non membri. Il

contesto nel quale si eserciterà allora la nostra politica di neutralità verrà a trovarsi modificato.

Come si configurerebbe del resto la nostra posizione, qualora la Svizzera rimanesse il solo Stato volontariamente impartecepe dell'ONU? Non possiamo nascondere il rischio di un isolamento che non avrebbe soltanto effetti pregiudizievoli sulle nostre relazioni internazionali, ma potrebbe anche riflettersi sul piano morale, poiché la comunità delle Nazioni non riuscirebbe più a comprendere il nostro atteggiamento. Le Nazioni Unite potranno legittimamente pretendere di incarnare un certo ordine mondiale. È forse concepibile che la Svizzera non ne faccia parte su piede di completa uguaglianza con tutti gli altri Stati? Noi abbiamo sempre affermato che l'universalità delle nostre relazioni internazionali è uno dei cardini della nostra neutralità; rimaner fuori da una organizzazione divenuta essa stessa universale potrebbe risultare difficilmente compatibile con questo principio.

Per rimaner fedele alla sua storia e alla sua missione, il Paese deve tenersi aperto sul mondo. Quest'apertura è particolarmente necessaria nel momento in cui ci prepariamo ad annodare vincoli speciali con le Comunità europee; proprio tali vincoli vanno intesi (analogamente alla nostra partecipazione al Consiglio d'Europa) come manifestazione d'una decisa volontà di collaborare all'unione del continente onde non devono poter essere interpretati come una mera soluzione di ripiego. Da questo punto di vista, aderire all'ONU equivale a testimoniare, in modo tangibile, le dimensioni universali della nostra politica estera e la nostra volontà ferma di collaborare con l'intera comunità delle nazioni, di cui ci sentiamo solidali.

Concludendo, reputiamo che la linea di condotta adottata nel 1969 sia stata seguita con successo: abbiamo potuto rinsaldare ancora i vincoli già numerosi con le Nazioni Unite, assicurare la salvaguardia dei nostri interessi in un modo generalmente soddisfacente e mantenere la reputazione di cui il Paese gode nelle organizzazioni internazionali; ciò facendo abbiamo contribuito a mostrare alle Nazioni Unite l'immagine di una Svizzera disposta a collaborare, disposta ad assumere le proprie responsabilità e disposta a prender parte allo sforzo comune. Siamo convinti d'aver, nel quadro delle condizioni che ci sono proprie, servito utilmente l'organizzazione.

Il fatto che la vita internazionale continui ad evolvere ad un ritmo sempre più accelerato, la concentrazione nell'ONU di innumerevoli attività internazionali, la complessità crescente dei meccanismi cooperativi e soprattutto le prospettive che s'aprono ora in direzione di una vera universalità dell'ente, ci obbligano tuttavia a ripensare costantemente la nostra politica, a ridefinire le nostre relazioni con le Nazioni Unite per renderle viepiù conformi agli interessi del Paese. L'opinione pubblica elvetica ha, lo crediamo e le recenti inchieste lo mostrano, preso coscienza della mobilità dei differenti elementi sottesi a questa complessa tematica. Diventiamo poi sempre più chiaramente consapevoli del fatto che la linea della po-

litica estera del nostro Paese convergerà ineluttabilmente, un giorno o l'altro, sull'adesione alle Nazioni Unite, anche senza che noi si devii dal nostro corso, onde l'entrata in questa organizzazione costituirà piuttosto l'approdo logico di una collaborazione che copre ormai più di un quarto di secolo.

Il Consiglio federale, pur curando di non pregiudicare la questione di un'eventuale adesione, ritiene che il Popolo debba prepararsi a prendere una decisione in un avvenire ormai relativamente vicino. Diversi temi devono però ancora venir chiariti nonché, già subito, talune questioni urgentissime risolte, quanto meno quella delle nostre relazioni con le comunità europee.

Continuando ad estendere e a rinsaldare le nostre relazioni con l'ONU, conformemente al programma adottato nel 1969, noi proseguiremo il nostro studio dei problemi tutt'ora irrisolti (adesione al FMI e alla Banca mondiale, p. es.) e cercheremo di determinare in che modo il Paese possa, qualora la maggioranza lo desiderasse, aderire alle Nazioni Unite mantenendo lo statuto di neutralità.

Noi ci sforzeremo di stimolare, mediante un'informazione oggettiva, la riflessione di tutto il popolo in modo che ciascuno possa farsi un'opinione e pronunciarsi con conoscenza di causa.

Per associare più ampiamente ancora le cerchie interessate alla definizione delle nostre relazioni future con l'ONU, ci proponiamo di istituire una *Commissione consultiva speciale* cui daremo mandato di studiare questa problematica. Già nel 1945, riecheggiando quanto s'era fatto nel 1918, avevamo ritenuto utile di chiedere a una tal commissione, composta di rappresentanti della politica, della diplomazia, dell'amministrazione, dell'economia e della scienza, di pronunciarsi sull'opportunità di indirizzare all'ONU una domanda di ammissione e di precisare se essa dovesse essere libera da condizioni oppure vincolata alla condizione del mantenimento della neutralità. È noto che, ancorché il risultato delle deliberazioni commissionali fosse stato nell'insieme largamente favorevole ad un'adesione della Svizzera condizionata al mantenimento del suo statuto tradizionale, il Consiglio federale s'astenne da ogni passo, in ragione dell'atteggiamento allora negativo delle Nazioni Unite verso gli Stati neutri.

Pensiamo che dopo venticinque anni torni necessario costituire un organo analogo per dare a tutte le cerchie interessate ed alle varie tendenze dell'opinione pubblica la possibilità di pronunciarsi, in piena libertà, sulla forma che dovrebbero rivestire in avvenire le nostre relazioni con l'ONU, al lume delle esperienze fatte collaborando con essa e nella prospettiva dell'evoluzione storica delle Nazioni Unite. Le conclusioni della commissione aiuterebbero il Consiglio federale a delineare la soluzione da proporvi in un prossimo rapporto.

IDA	=	Associazione internazionale per lo sviluppo
AIEA	=	Agenzia internazionale per l'energia atomica
BIRD	=	Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo
UNCTAD	=	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
FAO	=	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
IMF	=	Fondo monetario internazionale
GATT	=	Accordo generale sulle tariffe e sul commercio
IMCO	=	Organizzazione intergovernativa consultiva marittima
OACI	=	Organizzazione internazionale dell'aviazione civile
OIT	=	Organizzazione internazionale del lavoro
OMM	=	Organizzazione meteorologica mondiale
OMS	=	Organizzazione mondiale della sanità
ONU DI	=	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale
ONUST	=	Organo delle Nazioni Unite per la supervisione della tregua nel Vicino Oriente
PAM	=	Programma alimentare mondiale
PNUD	=	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
IFC	=	Società finanziaria internazionale
UIT	=	Unione internazionale delle telecomunicazioni
UNESCO	=	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNFICYP	=	Forza delle Nazioni Unite a Cipro
HCR	=	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
UNICEF	=	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNITAR	=	Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca
UNRWA	=	Ufficio di soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina
UPU	=	Unione postale universale

