



ESERCITO e FOCOLARE

H 201 I

GIUGNO 1966

LA SVIZZERA E LA SUA INTEGRAZIONE NELLA
COMUNITA INTERNAZIONALE

DOTT. ANTONINO JANNER

CONFERENZA TENUTA AL CORSO CENTRALE D'INFORMAZIONE 111/1 1966 A FAIDO



La Svizzera e la sua integrazione nella comunità internazionale

Dott. Antonino Janner

Mi è stato assegnato il compito di esporvi, per quanto sia possibile nel tempo concessomi, il tema "La Svizzera e la sua integrazione nella comunità internazionale". Compito vasto, e che potrebbe anche essere trattato sotto il titolo: "La politica estera della Svizzera". Ma non potremo utilmente discutere, né della nostra politica estera, né della nostra integrazione nel mondo, senza riferirci al concetto fondamentale della neutralità. Cercheremo dunque, in un primo capitolo, di fissarne gli elementi.

I

La neutralità svizzera, come ben sapete, non è occasionale o passeggera, bensì permanente. Essa appartiene al diritto delle genti, essendo stata incorporata nei Trattati e negli Atti di Vienna e Parigi del 1815 e nel Trattato di Versaglia del 1919. Essa è stata solennemente riconosciuta essere "nei veri interessi della politica della intera Europa" e, stando alla dottrina della Società delle Nazioni, contribuire "al mantenimento della pace".

Lo scopo della nostra neutralità è però soprattutto il mantenimento della nostra indipendenza: trattasi dunque di un mezzo e non un fine a sé, di uno strumento che, non solo giova alla Svizzera, ma anche agli Stati stranieri, i quali hanno la garanzia che il neutrale non aumenterà il potenziale dell'avversario.

D'altra parte non può esservi Stato neutrale che non sia indipendente. Questi due concetti appaiono perciò anche nella nostra costituzione. Infatti, Consiglio federale e Camere devono vegliare per il mantenimento dell'indipendenza e della neutralità svizzera e prendere le misure necessarie in caso di bisogno o di pericolo.

Importa sapere che la neutralità permanente spiega i suoi effetti già in tempi di pace, essa ci obbliga segnatamente:

- 1) a non incominciare una guerra
- 2) a difendere la nostra neutralità con le armi
- 3) ad osservare in caso di guerra tra altri Stati le regole del diritto di neutralità, che vietano ogni atto o misura che favoreggi in qualunque modo una delle due parti belligeranti, e
- 4) a tralasciare in tempo di pace ciò che può far dubitare della volontà di restare neutrali o che potrebbe mettere in pericolo il mantenimento della neutralità, in caso di conflitto armato al di fuori dei nostri confini.

È il 4° punto che implica la politica di neutralità della quale siamo i soli responsabili fissando la pratica secondo le circostanze. Due principi conduttori, che parzialmente si contraddicono, stanno alla base delle decisioni politiche: da un lato dobbiamo cercare di fomentare e conservare la fiducia delle potenze estere nel nostro proposito di mantenere a tutti i costi la nostra neutralità (questa direttiva può indurci talvolta ad andare oltre il minimo indispensabile), d'altra parte dobbiamo evitare di lasciarci menomare la nostra libertà d'azione, perciò interpreteremo in modo restrittivo il contenuto della nostra politica di neutralità, non avendo nessun interesse ad assumerci obblighi o oneri maggiori.

E passiamo dalla definizione alla motivazione e alla realtà. C'è chi trova che la neutralità aveva la sua ragion d'essere nei secoli scorsi e magari fino al 1945 nel

quadro della politica e delle guerre europee, ma che oggi, con la polarizzazione delle forze politiche e militari fuori Europa e all'insegna dell'equilibrio atomico, la neutralità ha perso il suo valore o è addirittura un comportamento inutile ed egoista. È certo che molte cose sono cambiate, ed è evidente che dobbiamo attentamente seguire gli sviluppi politici in Europa e nel mondo, onde stabilire se la nostra politica debba continuare a servirsi della neutralità quale mezzo idoneo per mantenere la nostra indipendenza, le nostre istituzioni democratiche, la Svizzera una e trina ed il benessere dei cittadini. Finora non è apparso al Consiglio federale - e credo che la stragrande maggioranza del nostro popolo è del medesimo avviso -, che l'abbandono della neutralità renderebbe la nostra posizione interna ed estera più forte e vantaggiosa. Entrando a far parte di un campo politico ingaggiato, quale piccolo Stato, avremmo molto da perdere e poco da guadagnare. Forse un giorno dovremo pure adattarci a situazioni e compromessi che oggi sembrano indiscutibili, ma che potrebbero essere allora il meno peggio. Ma non è il caso di azzardarci in congetture. D'altra parte la neutralità è oggi un atteggiamento meno semplice e meno comodo di una volta. Per renderla accettabile a noi e al mondo, conviene sempre più controbilanciarla con una politica di solidarietà internazionale e di disponibilità. Di questa partita ne ripareremo più ampiamente nella nostra conferenza di domani.

Posti questi termini, vi propongo di passare in rassegna l'atteggiamento della Svizzera neutrale di fronte a tre complessi politici assai diversi, chiamati: Europa, Mondo comunista e Nazioni Unite. Esamineremo per ogni complesso il grado di avvicinamento già raggiunto o augurabile. Di un quarto complesso quello detto del Terzo Mondo, vi parlerò a proposito dell'Immagine della Svizzera nel mondo.

II

Primo confronto: l'Europa, quella occidentale, quella di oggi, non quella sognata in grande, per domani o dopo dal Generale de Gaulle, dall'Atlantico all'Ural. La vecchia Europa dunque, fonte della nostra cultura, specchio della nostra concezione di vita, centro delle tradizioni cristiane e umanistiche. Il nostro attaccamento all'Europa consegue naturalmente dalla nostra posizione centrale, dalla nostra storia e dalla nostra appartenenza alla civiltà occidentale. Agli scambi spirituali ed intellettuali tanto intensi e vivi tra la Svizzera e gli altri Paesi europei, si aggiungono le molteplici relazioni economiche e finanziarie. Questa interdipendenza ha creato una solidarietà che intendiamo mantenere, anzi incrementare, e una comunanza di interessi che desideriamo intensificare. Ciò spiega perchè la Svizzera si sia sempre curata di collaborare al massimo con gli altri Stati di Europa e perchè abbia preso dopo l'ultima guerra una parte attiva agli sforzi intrapresi per ridar loro vigore e vitalità. Inoltre, il progresso della tecnica e lo sviluppo economico generale, rendendo la divisione internazionale del lavoro sempre più necessaria, hanno contribuito a stringere i legami con l'Estero. Questa evoluzione conferma la nostra fede in una politica commerciale liberale, grazie a cui la Svizzera, priva di risorse naturali e di porti di mare, ha potuto impostare la sua attività industriale sulla lavorazione e la specializzazione delle merci importate. Una tale attività presuppone, per l'esiguità del mercato interno, larghi sbocchi all'estero. Infatti l'esportazione svizzera rappresenta, per interi gruppi industriali, più del 90% della produzione. Le nostre relazioni commerciali s'estendono bensì a tutti i paesi del mondo, ma è l'Europa che fa la parte del leone: l'80% delle nostre importazioni ne provengono e oltre il 60% delle esportazioni vi giungono. Alle relazioni commerciali s'aggiungono le prestazioni dei servizi chiamati invisibili e l'elevata esportazione svizzera di capitali. È ovvio dunque che la Svizzera sia indotta dalla densità e varietà delle sue relazioni economiche ad appoggiare gli sforzi europei per ridurre od eliminare gli ostacoli agli scambi. Per questa ragione ha sostenu-

to, entrandovi a far parte, l'opera dell'OECE (Organizzazione europea per la cooperazione economica), nata nel 1948 in relazione col Piano Marshall e di cui fanno parte 19 stati europei, organizzazione che ci ha consentito di disciplinare i traffici commerciali e finanziari con le nazioni europee in modo conforme alla nostra tradizionale politica liberale, ma anche quella di neutralità.

Onde evitare la divisione economica in Europa o addirittura l'isolamento, pericolo fattosi acuto dopo la creazione della CECA nel 1951, dell'Euratom e, maggiormente della Comunità economica europea (MEC) fra la Francia, l'Italia, la Germania federale e i Paesi del Benelux nel 1957, l'OECE tentò di creare una grande zona europea di libero scambio che avrebbe dovuto comprendere i 6 Stati del MEC ed i rimanenti paesi membri dell'OECE, tra cui la Gran Bretagna e i tre neutrali, Svizzera, Svezia e Austria. Intervenne il primo veto francese nel novembre del 1958 e fallì così il primo tentativo di avvicinamento tra i Sei e gli altri. Non potendo la Svizzera accettare lo Statuto del MEC talis et qualis, pur dovendosi e volendosi proteggere contro la potenza (o prepotenza) economica, ma anche contro la politica del MEC, essa nel 1960 aderì all'AELS (Associazione Europea di libero scambio), in cui entrarono a far parte sette stati, cioè: Gran Bretagna, Svezia, Norvegia, Danimarca, Austria, Portogallo e la Svizzera. Guardando la carta geografica si potrebbe dire che questi Stati gravitano intorno al nucleo del MEC. L'AELS non tocca la neutralità, non essendo un'organizzazione sopranazionale: vale a dire che i singoli governi rimangono padroni della loro sovranità, e con ciò, delle loro decisioni politiche. Scopo principale dell'AELS, è quello di ridurre progressivamente le tariffe doganali, sincronizzando il ritmo con il MEC. Sin dalla fondazione, l'AELS fu concepita quale mezzo provvisorio in vista di nuove trattative con i Sei.

Infatti già nel 1961 i Sette decisero di chiedere a Bruxelles di poter intavolare separatamente delle trattative con il MEC, essendo beninteso che l'AELS dovesse rimanere in vita fino a che soluzioni soddisfacenti fossero trovate per ognuno dei paesi che la compongono. 3 erano le soluzioni teoriche possibili: entrare nel MEC come membro di pieno diritto accettando il Trattato di Roma senza riserve: equivaleva a menomare la neutralità, toccare il federalismo e minare la democrazia diretta; farvi ammettere le riserve necessarie: il Trattato dei Sei non prevede riserve e logicamente a Bruxelles la Commissione non era pronta a discutere. Terza via: quella scelta dal Consiglio federale che il 15 dicembre 1961 informava la Comunità economica europea del suo desiderio di partecipare in forma adeguata al mercato integrato dei Sei. Il 24 settembre 1962, l'on. Wahlen presentava a Bruxelles, a nome del nostro Governo, la domanda d'associazione. Mentre Berna dichiarava di voler assumere la sua parte di obblighi e di responsabilità quale membro associato del MEC, doveva pur riservare la possibilità di salvaguardare tre fattori autenticamente svizzeri: la neutralità, la struttura federalista (rispetto delle sovranità e competenze cantonali e comunali) ed il sistema di democrazia diretta (referendum), tre prerogative che ci distinguono non solo dagli altri Stati del MEC, ma anche, almeno in parte, dai paesi neutrali, facenti parte dell'AELS.

Senza voler entrare in ulteriori dettagli di carattere economico, citerò, per illustrarvi le difficoltà inerenti ad una nostra partecipazione, le tre principali riserve segnalate alle Autorità del MEC:

- 1) Per condurre la sua politica di neutralità, la Svizzera dovrebbe poter continuare a concludere accordi commerciali e doganali in proprio con paesi terzi, diritto che non spetta ai membri del MEC, restando riservata al MEC stesso la facoltà di trattare con i paesi che non ne fanno parte.
- 2) La Svizzera deve poter mantenere un approvvigionamento sufficiente per l'economia di guerra, deve cioè poter costituire adeguate riserve e conservare un potenziale agricolo per il caso estremo.

- 3) La Svizzera dovrebbe disporre di una clausola dandole facoltà di derogare a talune disposizioni del Trattato di Roma o di disdire l'associazione in caso di grave tensione internazionale o di guerra.

Sin dall'autunno del 1962 appariva ai responsabili della politica svizzera e a coloro che sono addentro ai problemi molto complessi del MEC, che l'allargamento del MEC non sarebbe stato né facile, né rapido.

Infatti non era solo la Svizzera, ma bensì tutti gli Stati dell'AELS che avevano chiesto di associarsi, il che avrebbe mutato il carattere della comunità, anche politicamente. Gli approcci vennero anche questa volta bruscamente interrotti dal veto del Presidente de Gaulle nel gennaio del 1963.

La crisi da allora andò accentuandosi e raggiunse nel giugno 1965 l'apice provocato dalla Francia in merito al finanziamento del Mercato comune agricolo e in vista del 1° gennaio 1966, data chiave nel Trattato di Roma a partire dalla quale anche per le decisioni importanti sarebbe bastato un voto di maggioranza, escludendo così il veto dei singoli membri, situazione considerata intollerabile da parte di de Gaulle. Per oltre sei mesi la Francia si ritirò dai lavori e dalle decisioni del MEC bloccandone così lo sviluppo. Solo a fine gennaio di quest'anno si arrivò al cosiddetto compromesso di Lussemburgo. Esso concerne tra l'altro: 1° le modalità per le votazioni in seno al Consiglio dei Ministri del MEC (i ministri cercheranno, in casi di dissensi, di arrivare a decisioni unanimi, rimanendo però la divergenza sul da farsi in caso in cui non si riuscisse a trovare un accordo comune), 2° la collaborazione tra il Consiglio dei Ministri e la Commissione supranazionale del MEC (qui la Francia tenta di ridurre le competenze della Commissione Hallstein). La situazione attuale è dunque la seguente: il Trattato di Roma quanto alla lettera rimane invariato, ma talune delle sue disposizioni non verranno applicate. Le nostre autorità dovranno dunque rivedere attentamente il problema della forma e delle condizioni possibili di una nostra ammissione.

III

Meno laboriosi e più proficui sono risultati i nostri contatti e approcci con il Consiglio dell'Europa a Strasburgo. Fu Churchill che ne lanciò l'idea nel 1948 e il 5 maggio 1949 a Londra i seguenti Stati firmarono lo Statuto del Consiglio dell'Europa: Francia, Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Danimarca, Irlanda, Italia, Norvegia e Svezia. Vi aderirono in seguito: Grecia, Turchia, Islanda, Repubblica federale tedesca, Austria, Cipro e Malta. La Svizzera, penultima, il 6 maggio 1963. Il Consiglio si propone di realizzare una unione più stretta tra i suoi membri per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che formano il patrimonio comune e favorire il progresso economico e sociale. Praticamente non vi è limite alle attività del Consiglio. Vi si discutono anche questioni politiche ed eccezionalmente, ma contrariamente allo Statuto, questioni militari. Quello che importa però è che il Consiglio può solo elaborare delle raccomandazioni ai Governi che vi sono rappresentati, ma non può prendere decisione alcuna che leghi i suoi membri. Ogni Stato è rappresentato con un seggio nel Comitato dei Ministri, che qualora ne avesse i poteri, potrebbe essere considerato un Governo europeo. Accanto a lui funziona l'Assemblea consultativa composta di 117 consiglieri. Le delegazioni dei paesi membri variano tra 18 (per la Germania federale, la Francia, l'Italia e la Gran Bretagna) e 3 (Islanda, Malta, Lussemburgo), la Svizzera avendo diritto a 6 seggi. Sono i parlamenti nazionali che scelgono i loro rappresentanti, i quali esercitano il loro mandato a titolo puramente individuale. L'Assemblea non ha potere effettivo, bensì, come lo dice lo Statuto, consultativo. Il lavoro più redditizio si fa nelle varie commissioni, tra cui citeremo quella politica, economica, per le questioni sociali, culturali, scientifiche, giuridiche e amministrative. Il Consiglio

dell'Europa è oggi purtroppo l'unico foro esclusivamente europeo che permette ai ministri e parlamentari di vari gruppi politici di 18 Nazioni di incontrarsi e di meglio conoscersi. Per la Svizzera è praticamente una delle rare occasioni per far sentire la sua voce e per esporvi il suo punto di vista. Prima di aderire ufficialmente allo Statuto di Strasburgo, la Svizzera aveva delegato progressivamente degli osservatori in diversi comitati speciali. Prese così parte a dei lavori tecnici nel campo dei brevetti, della sanità pubblica, della radiodiffusione e televisione, della sicurezza sociale e della protezione della natura ecc. Dal 1961 in poi 6 rappresentanti delle Camere federali parteciparono quali osservatori ai dibattiti dell'Assemblea consultativa e ai lavori della commissione economica e quella dell'agricoltura. Infine, su proposta del Consiglio federale, le Camere decisero di autorizzare l'adesione della Svizzera in forma ufficiale, che divenne effettiva, come già dissi, il 6 maggio 1963.

Aggiungerò per terminare, che il diritto di neutralità non ci impedisce di sedere a Strasburgo, il Consiglio europeo non essendo né un'alleanza politica, né un'alleanza militare. Non arrischiamo dunque di essere trascinati in un conflitto armato o di dover prendere delle misure contrarie alla neutralità. Per ottemperare alla politica di neutralità il Consiglio federale si astiene tuttavia di partecipare a discussioni politiche delicate o raccomandazioni di simile genere.

IV

Secondo confronto: Il Mondo comunista: La Svizzera mantiene coi paesi a regime comunista relazioni diplomatiche corrette in virtù della sua politica di neutralità, che, sul piano diplomatico, esige un trattamento uguale di tutti gli Stati considerati indipendenti. Trattandosi di Stati di ideologia a noi profondamente ostile, la questione dei nostri rapporti ufficiali - specie nel campo economico e culturale - ha dato luogo (pensate a pochi anni fa), a violenti discussioni e critiche nel nostro paese, in particolare nella Svizzera tedesca. La polemica si fece particolarmente aspra, con spunti pure demagogici, in seguito alla clamorosa scoperta di gravi atti di spionaggio (ricordo quelli a carico della Cecoslovacchia) all'erezione del Muro a Berlino e all'esplosione della superbomba H in Siberia nel 1961. Il Consiglio federale fu chiamato a prendere posizione, ciò che fece 4 anni or sono, rispondendo ad una interpellanza dell'on. Reverdin. Se si vuol arrivare ad un giudizio oggettivo sulla questione dei nostri rapporti col mondo comunista, bisogna innanzitutto distinguere due cose: la posizione in cui si trova lo Stato - cioè il Consiglio federale che è responsabile della nostra politica estera - e l'atteggiamento che spetta al singolo cittadino. Mentre la Confederazione deve praticare una politica che non lascia sorgere dubbi quanto alla sua neutralità permanente, il cittadino ha diritto ad avere una sua propria opinione politica e di esprimerla liberamente. La Svizzera si è sempre opposta - ricordo gli anni difficili dell'ultima guerra - a coloro che volevano che anche il cittadino osservasse un comportamento neutrale. In altri termini, in casa nostra, non abbiamo mai ammesso quello che i confederati chiamano "Gesinnungsneutralität", essa sarebbe infatti contraria a tutti i nostri principi morali e politici.

Considerando questa situazione invero un po' schizofrenica, cioè l'opposizione della stragrande maggioranza del nostro popolo all'ideologia comunista e alle prepotenze dei paesi da essa dominati, e la necessità per le nostre Autorità di seguire una politica che fin ora ci ha sempre risparmiato il peggio, è chiaro che i contatti culturali e scientifici, le competizioni sportive e soprattutto i rapporti commerciali con il mondo comunista pongono dei problemi difficili e delicati. C'è chi vorrebbe evitare o magari impedire ogni contatto con questo mondo. È un metodo semplice, direi semplicista. Partendo dall'idea che il conflitto Est-Ovest, che oltre ad essere ideologico è anche imperialista, non potrà essere risolto con le armi, a meno di correre il rischio

di distruggere l'umanità, rimane come modus vivendi o meglio sopravvivendi il dialogo e la competizione in tutti i settori. Quando parlo di sopravvivere non intendo per niente alludere allo slogan "lieber rot als tod". Sono fermamente convinto che possiamo competere con i comunisti. Che il dogma marxista, che il metodo comunista siano vulnerabili ci viene dimostrato in modo evidente in questi ultimi anni. Osservate l'evoluzione nell'Unione Sovietica, i risultati del 23° Congresso del Partito. Pensate al risveglio nazionalista dei paesi cosiddetti satelliti. Certo l'evoluzione è lenta e faticosa e comporta sorprese, ricadute e sacrifici. Ragione in più per affrontare la sfida, consci della superiorità del nostro ideale liberale e confidenti nell'integrità morale e spirituale del nostro popolo, sebbene privi di illusioni e consapevoli dei rischi che ogni confrontazione comporta per ambo le parti.

V.

Terzo confronto: La Svizzera e le Nazioni Unite. È importante rendersi conto che la nostra politica estera intende avere relazioni diplomatiche possibilmente universali. Esiste però un'eccezione rilevante e da noi voluta: la nostra assenza a Nuova York. Prima di analizzarne le ragioni ricorderò brevemente come nacquero le Nazioni Unite, quali sono i loro scopi realizzatisi o meno. La prima volta che, con l'andamento della seconda guerra mondiale, si delineò l'idea di creare un'organizzazione internazionale atta a garantire la pace e la sicurezza degli Stati, fu a Yalta nel febbraio del 1945. Furono Roosevelt, Churchill e Stalin, i tre artefici dell'imminente vittoria, che ne annunciarono il programma. La guerra appena terminata in Europa - il Giappone resisteva ancora - il 26 giugno 1945 i plenipotenziari di 51 Stati firmarono a San Francisco la Carta delle Nazioni Unite, entrata poi in vigore il 24 ottobre 1945. Oggi, 20 anni dopo, sono 117 le Nazioni Unite. Mancano oggi all'appello la Cina Rossa, che da un lato vorrebbe entrare a far parte delle Nazioni Unite - e più precisamente pretende occupare il posto finora spettante alla Repubblica di Formosa - e dall'altro lato attacca violentemente tutto ciò che emana dall'Organizzazione mondiale. Mancano i paesi divisi, vale a dire la Germania, il Vietnam, la Corea, che pure vorrebbero ottenere la loro ammissione, ma non vi riesco per il gioco del veto delle grandi potenze. (Le parti non comuniste hanno tuttavia un osservatore a Nuova York). Inoltre non sono rappresentati al Palazzo di Vetro, per mancanza di mezzi e di personale, gli Stati miniaturo, quali il Liechtenstein, l'Andorra, S. Marino, il Principato di Monaco, le Isole Samoa. Lo Stato del Vaticano, a sua volta vi delega un osservatore ed è noto l'interesse personale di Papa Paolo VI per le Nazioni Unite. La Svizzera è dunque l'unico Paese indipendente di una certa importanza che di suo grado non è membro di pieno diritto delle Nazioni Unite.

In quanto agli ideali e principi incorporati nella Carta delle Nazioni Unite, anche se in parte illusionistici, non vi è dubbio che anche la Svizzera può approvarli. Anch'essa riconosce i diritti fondamentali dell'Uomo, la sua dignità, favorisce il progresso sociale, pratica la tolleranza e vuol vivere in pace. Lo scopo maggiore però, la vera ragion d'essere delle Nazioni Unite è di garantire la pace nel mondo mediante un sistema di sicurezza collettiva. Ciò presuppone che gli Stati membri si impegnino ad adempiere agli obblighi fissati nella Carta, sostenendo ogni misura decisa dagli organi competenti, e negando ogni assistenza ad uno Stato contro il quale le Nazioni Unite agirebbero a scopo preventivo o coercitivo. Qui, appare subito evidente il dilemma per uno Stato neutrale. Ma nel 1945 i vincitori non intendevano minimamente prendere riguardi per i pochi neutrali rimasti, considerati Stati anacronisti ed approfittatori. Ciò dimostra che all'origine le Nazioni Unite non furono create con l'auspicio di essere universali. L'universalità è un ideale sviluppatosi con l'andar del tempo in un mondo in trasformazione. Infatti, un consesso universale richiederebbe

l'uguaglianza dei suoi membri la quale è però solo garantita per l'Assemblea generale, mentre al Consiglio di Sicurezza la preponderanza e l'influsso dei cinque Grandi è risaputa. Infatti solo loro (Stati Uniti d'America, Gran Bretagna, Francia, Unione Sovietica e Cina di Formosa) godono del diritto di veto ... e ne abuseranno. Aggiungasi che l'Assemblea generale non ha alcun potere esecutivo, essa emana solo raccomandazioni destinate a rimanere sovente lettera morta, mentre le decisioni vere spettano al Consiglio di Sicurezza, decisioni che tutti i membri si impegnano di applicare senza averle potute discutere. Il Consiglio di Sicurezza infatti è competente per decidere misure in caso di minacce contro la pace o di atti di aggressione. Tali misure possono comportare la rottura parziale o totale delle relazioni economiche, l'interruzione delle comunicazioni (ferroviarie, marittime, aeree, radiotelegrafiche, ecc.) o addirittura la rottura delle relazioni diplomatiche. In casi estremi, il Consiglio di Sicurezza può intervenire militarmente con forze armate messe a disposizione da membri dell'organizzazione. Ogni Stato si assume l'obbligo di mettere a disposizione truppe, non che di accordare le facilitazioni necessarie alle operazioni, compreso il diritto di passo militare. Questi obblighi sono parzialmente mitigati, in quanto la Carta prevede che debbono essere concretizzati in un accordo speciale da concludersi tra il Consiglio di Sicurezza ed i membri da esso impegnati, e da ratificarsi secondo le rispettive regole costituzionali, ciò vale a dire che i Parlamenti nazionali potrebbero giuridicamente opporsi ad un contributo militare.

Invero tale meccanismo non venne mai a funzionare. L'euforia dei vincitori si mutò ben presto nel dopoguerra in diffidenza per divenire poi guerra fredda tra gli ex-alleati. L'antagonismo crescente tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza produsse un'infinità di veto! L'Unione Sovietica ne oppose oltre cento - gli altri 4 una trentina, paralizzando viepiù l'unico organo autorizzato a prendere misure efficaci. Questa situazione provocò una reazione dell'Assemblea generale, la quale nel 1950, votò la risoluzione - *Uniting for Peace* - contraria del resto allo Statuto, che doveva conferirle il diritto di raccomandare ai membri, in caso di minaccia di guerra, sanzioni collettive. Ma anche tali misure non furono mai adottate. Tuttavia in occasione della crisi di Suez, le NU riuscirono a mobilitare delle truppe di emergenza, i Caschi blu, compagine reclutata su base volontaria ed impiegata in seguito nel Congo e a Cipro, con risultati modesti, ma pur sempre lodevoli. Queste azioni furono tutto sommato benefiche, si evitò il peggio, ma provocarono, causa il loro alto costo, una grave crisi finanziaria delle NU, perchè parecchi Stati, tra cui - per ragioni ideologiche - l'Unione Sovietica, si rifiutano ancora oggi di pagare la loro parte.

Oggi l'Assemblea generale è più che mai divisa in gruppi eterogenei e di interessi opposti. Oltre al conflitto est-ovest, potenziato dalla politica rivoluzionaria della Cina popolare, vi è l'antagonismo nord-sud, cioè tra Stati industrializzati e Paesi sottosviluppati. Ciò rende difficile, o addirittura impossibile la formazione di una maggioranza in seno all'Assemblea generale, dove ogni questione importante richiede due terzi dei voti. Dopo il Consiglio di Sicurezza, anche l'Assemblea generale viene così, in molti casi ad essere praticamente paralizzata.

Eppure, malgrado tutte le imperfezioni e le lacune, dobbiamo riconoscere che le NU rappresentano una realtà politica da cui non possiamo astrarre, una realtà indispensabile e insostituibile. Se non ci fossero, bisognerebbe inventarle. I difetti non risiedono solo nell'organizzazione vera e propria bensì nello Stato caotico attuale della comunità dei Popoli che si traduce fatalmente nelle NU. Sta di fatto che nessuna altra organizzazione sarebbe capace di assumersi i compiti assegnati alle NU. Non vi è dunque alternativa possibile. D'altronde è giusto riconoscere che le NU qualcosa hanno fatto. Se non seppero risolvere le cause dei conflitti, tuttavia in vari casi riuscirono a ritardare o fermare sviluppi, che senza l'intervento tempestivo - possibile,

grazie al fatto non trascurabile che le NU dispongono di organi permanenti sempre allarmabili - avrebbero potuto degenerare in conflazioni maggiori o generali.

Se pensiamo poi a tutte le attività politiche delle NU, vale a dire alle organizzazioni specializzate o affiliate, non rimane più dubbio che il bilancio, senza essere brillante è positivo.

Ed ora affrontiamo il problema della Svizzera. Quale è stato il nostro atteggiamento nel passato? Quale è oggi? E quale potrebbe essere domani?

Evidentemente, la Svizzera non poteva rimanere indifferente alla creazione delle NU. Già nel novembre 1945 una commissione speciale, presieduta dall'on. Petitpierre concludeva unanimemente che il nostro paese non poteva ignorare un'organizzazione internazionale, il cui scopo principale sarebbe stato di promuovere la pace ed il benessere nel mondo: che d'altra parte bisognava pur salvaguardare la nostra situazione particolare di neutrali, usciti illesi dalla recente guerra. Come conciliare l'uno e l'altro?

È chiaro che la neutralità non si addice al principio basilare della Carta come fu concepita a San Francisco, cioè ad un sistema di sicurezza collettiva. I fondatori delle NU - lo ripetiamo - escludevano l'idea stessa, di una qualsiasi neutralità. Unico mezzo dunque, ottenere una "clausola svizzera", come fu il caso nel 1920 per la Società delle Nazioni, la quale riconobbe esplicitamente la situazione unica della Svizzera, dispensandola da sanzioni militari. Nel clima dell'immediato secondo dopoguerra, simili pretese sembravano inattendibili. Siccome d'altro canto il popolo svizzero - che ricordava le peripezie vissute durante la guerra d'Abissinia ed il conseguente ritorno alla neutralità integrale nel 1938 - non era certo pronto a sacrificare la sua neutralità, il Consiglio federale rinunciò a chiedere l'ammissione alle NU.

Negli anni che seguirono, come ho già rilevato, le NU non riuscirono a rendere effettiva la sicurezza collettiva. Il direttore dei Cinque Grandi - sarebbe più esatto parlare solo dei due giganti - venendo a mancare la fiducia reciproca, ostacolava azioni comuni e parentorie del Consiglio di Sicurezza, cosicché non furono adottate sanzioni. D'altra parte, il concetto di neutralità veniva successivamente rivalutato, prova ne sia un discorso di Molotov, allora ministro degli esteri, nel dicembre del 1955. Diceva tra l'altro: "Crediamo che sia importante per tutti i popoli, se oggi accanto alla Svizzera esiste un altro stato neutrale in Europa." Infatti fu l'Unione Sovietica a volere e pretendere che l'Austria, riassumendo la sua indipendenza nel 1955, esercitasse una neutralità permanente e precisamente sul modello di quella praticata dalla Svizzera. Le altre Potenze ex-occupanti approvarono tale scelta riconoscendo la neutralità austriaca ed ingaggiandosi contemporaneamente ad appoggiare l'entrata dell'Austria nelle NU. La nostra vicina fu quindi ammessa assieme ad altri 15 Stati nel dicembre del 1955, senza che il problema della sua neutralità rispetto alla Carta della NU fosse nemmeno discusso. Ma tale ammissione stava a dimostrare che l'appartenenza alle NU era compatibile con la neutralità permanente. Siccome quella austriaca è stata apparentata dai Grandi alla neutralità elvetica, si può dedurre che le NU sarebbero oggi disposte ad accettare la Svizzera, senza che essa rinunci alla sua neutralità, rimanendo tuttavia aperta la questione del suo riconoscimento esplicito.

E come spiegare l'adesione della Svezia che avvenne già nel tardo 1946? Il Ministro degli Esteri Nilsson, in un suo discorso di politica estera a Berna un anno fa, spiegando come mai la Svezia non aveva dovuto porre limiti alla sua politica di neutralità, diceva, che grazie al disaccordo delle grandi Potenze - avvenuto è vero, dopo il 1946 - era praticamente escluso che un piccolo Stato venga costretto ad intervenire in un conflitto. Si potrebbe dire, che agli Svedesi è andata bene, tanto più che non avevano ritenuto opportuno di chiedere, a suo tempo, un riconoscimento esplicito del loro statuto

di neutralità. Una spiegazione possibile tra altre sarebbe la posizione periferica della Svezia, la quale si sentirebbe più attirata da un movimento mondiale che la Svizzera prudente e prammatica per natura. Aggiungiamo che la neutralità svedese non ha il fondamento storico pari alla nostra riconosciuta più volte: a Vienna nel 1815 prima, a Londra nel 1920 poi.

Per sapere se oggi veramente l'ammissione della Svizzera alle NU sia raggiungibile, bisogna anche esaminare i modi possibili di un'adesione. Ve ne sono tre:

- 1) Aderire rinunciando semplicemente alla neutralità: soluzione ideale per i giuristi, e magari per le NU. Non crediamo utile soffermarci a questa eventualità, dato che malgrado certe correnti più o meno interessate non ci sembra immaginabile che le Camere federali e il popolo accettino di rinunciare al nostro Statuto di neutralità, il cui sacrificio richiederebbe peraltro una contropartita difficilmente valutabile ed afferrabile.
- 2) Aderire mantenendo la neutralità, senza chiederne però il riconoscimento esplicito. La formula svedese e austriaca, eventualmente corredata da una dichiarazione ufficiale unilaterale attestante la nostra volontà di rimanere neutrali, oppure una riserva legata alla domanda di ammissione, affinché non si possa interpretare l'adesione pura e semplice quale rinuncia tacita alla nostra neutralità ben definita. Tale soluzione lascerebbe tuttavia sussistere un'incertezza poco raccomandabile, specie se la situazione internazionale dovesse prendere sviluppi inaspettati, non mai escludibili.
- 3) Aderire ottenendo il riconoscimento esplicito della neutralità da parte delle NU, il che implicherebbe tra l'altro l'essere dispensati da sanzioni collettive. Un tale riconoscimento sarebbe di competenza del Consiglio di Sicurezza e creerebbe per esso varie difficoltà, tra l'altro d'ordine giuridico - per via degli articoli della Carta che sono rimasti quelli del 1945. Siccome poi l'ammissione è di competenza dell'Assemblea generale, su proposta del Consiglio di Sicurezza - è vero - bisognerebbe anche convincere almeno 2/3 dei suoi membri della necessità di un riconoscimento esplicito. È difficile dire per esempio fino a che punto gli Stati afro-asiatici appena divenuti indipendenti, sarebbero disposti e capaci di concedere un privilegio alla Svizzera. Inoltre la posizione della Svezia e dell'Austria se ne troverebbe svantaggiata provocando magari reazioni sgradevoli, proprio da parte dei nostri amici neutrali. Altro punto delicato: Se le NU si mettessero a barattare la neutralità pretendendo per esempio dalla Svizzera di rinunciare all'aiuto dovuto dalle NU in caso di emergenza? Infine correremmo il rischio di vederci rifiutare il riconoscimento esplicito perdendo così la neutralità senza averlo voluto, oppure ritrovandoci fuori dalle NU con un prestigio ben ridotto.

Tirando le somme, bilanciando il più e il meno, ci sembra che dal punto di vista svizzero solo un'adesione con formula piena, vale a dire riconoscimento esplicito, entrerebbe in linea di conto. Ammettendo di poterci arrivare ci vorrebbe una ben dosata preparazione diplomatica a Nuova York, ma anche direttamente nelle principali capitali interessate: azioni delicate e di grande impegno. Ma prima di decidere della procedura da seguire dovremmo metterci d'accordo sul fondo della questione: adesione o meno.

Quali sono gli argomenti maggiori in favore di un'adesione:

- 1) Fini e principi delle NU sono, come l'ho già fatto rilevare, accettabilissimi per noi, anzi corrispondono ai nostri ideali, deduzione fatta di un minimo di scetticismo. La loro realizzazione che garantirebbe la pace, favorisce anche la nostra sicurezza politico-militare. La pace nel mondo è ormai una e indivisibile. Non vi sono più avvenimenti locali, che non abbiano conseguenze politiche dirette o in-

dirette, o addirittura militari sugli altri stati. E l'immagine di una guerra moderna non ha limiti. La Svizzera che si vanta di avere legami intensi con il mondo intero, compirebbe un atto di solidarietà internazionale, aderendo alle NU.

- 2) Le NU sono oggi un consesso universale o quasi. L'uscita mussoliniana di Sukarno non ha fatto in fondo che confermarlo. Il giorno che la Cina di Mao vi sarà ammessa, (il tempo lavora contro Formosa) e che il problema tedesco con l'ammissione di una Germania riunita o di due Germanie opposte sarà risolto (qui ci vorrà più pazienza) l'astensionismo svizzero sarà più difficile da giustificare e rischieremo a lungo andare di rimanere isolati, non solo sul piano diplomatico-politico, ma anche su quello economico, culturale e scientifico.
- 3) L'appartenenza darebbe alla Svizzera la possibilità ed il diritto di intervenire nei dibattiti, o di agire in sordina e finalmente di partecipare col suo voto alle decisioni. Potremmo così aumentare il numero degli Stati moderatori che riescono talvolta ad esercitare un'influenza chiarificatrice o conciliatrice. Ci ritroveremmo in compagnia della Svezia e dell'Austria. Helvetia mediatrix in seno alle Nazioni Unite - senza tuttavia illuderci sulle possibilità reali di un rispettabile, ma piccolo paese.
- 4) La Svizzera godrebbe della protezione delle NU in caso che venisse aggredita, protezione forse problematica, ma giuridicamente assicurata - a meno che per salvare la neutralità dovremmo rinunciare a tale garanzia.
- 5) Infine l'appartenenza provocherebbe verosimilmente un maggior interessamento della opinione pubblica al nostro Paese per questioni internazionali, benchè non mi sembra che lo Svizzero si disinteressi di politica estera, in ogni modo certo altrettanto degli altri popoli. Quanto al nostro Parlamento, esso dimostra un interesse crescente per dibattiti politici.

A questi argomenti positivi vanno opposti quelli negativi:

- 1) Il prezzo da pagare per il mantenimento della neutralità: ipoteca difficile da valutare, ma comunque pesante e che potrebbe rivelarsi proibitiva.
- 2) L'influsso limitato che può avere un piccolo Stato sulla politica mondiale e sulle grandi Potenze. Il peso morale, politicamente, conta poco.
- 3) Avendo aderito, i delegati svizzeri sarebbero chiamati a prendere posizione in tante questioni politiche, tra cui parecchie di scarso interesse per noi, per esempio: i problemi inerenti alla decolonizzazione. Non avendo mai posseduto colonie, godiamo della simpatia e fiducia degli Stati resisi indipendenti nell'ultimo decennio. Non sostenendo sempre la loro causa, ma anche solo astenendoci dal votare, arrischierebbero di perdere il loro "goodwill", e con ciò anche mercati interessanti. D'altronde chiedere l'ammissione per poi vivere quietamente astenendosi dal voto in tutte le questioni politiche o delicate, non ci sembra una massima da seguire. E come distinguere tra questioni politiche e non politiche? Dunque non basta dire entriamo, bisogna anche valutare cosa ci aspetta. Altrimenti preferiremmo lo Stato attuale, vale a dire la presenza a Nuova York di un osservatore ufficiale con rango di ambasciatore, assistito da tre collaboratori diplomatici, una rappresentanza insomma paragonabile ad una media ambasciata svizzera.
- 4) Il fatto di non appartenere volutamente alle NU ci offre una libertà di giudizio e delle possibilità di agire che possono interessare le NU, nel caso in cui l'organizzazione stessa fosse impegnata in un conflitto. Allora, uno Stato al di fuori che non ha avuto occasione di compromettersi anteriormente, godrà di maggior fiducia da ambo le parti, fattore importante, qualora gli fosse chiesta una mediazione o dei buoni uffici.

Discorrendo dell'adesione o dello statu quo arrischiamo però di sottovalutare gli stretti e molteplici legami esistenti tra la Svizzera e le Nazioni Unite, indipendentemente dal fatto che politicamente non ne facciamo parte. Parleremo domani più esplicitamente dei correlati della nostra neutralità attiva: solidarietà e disponibilità, due attributi atti a chiarire l'immagine della Svizzera nel mondo. Per completare il quadro del nostro bilancio sulle Nazioni Unite dirò, anticipando, che la Svizzera può rendere più servizi alla causa della pace e delle Nazioni Unite stando in disparte e non intervenendo nei dibattiti politici all'Assemblea generale. Infatti a più riprese negli anni scorsi, tanto il Segretario generale, quanto i singoli Governi si sono rivolti alla Svizzera neutrale per chiederle di assumere compiti speciali. Il Consiglio federale nel limite dei suoi mezzi ha sempre risposto favorevolmente. Vedremo domani quali furono tali occasioni e quali sono i contributi finanziari della Confederazione al lavoro delle Nazioni Unite, prestazioni che vanno discusse parlando dell'immagine della Svizzera all'estero.

Terminerò questo capitolo ricordando la risposta data nel settembre scorso dallo on. Wahlen nel suo ultimo grande discorso di politica estera al Consiglio nazionale a nome del Consiglio federale, che aveva riesaminato il problema di una nostra domanda di ammissione alle Nazioni Unite. Egli concludeva che le ragioni contro un'adesione sono oggi ancora preponderanti. Precisava che il fatto di non aver finora compiuto il passo non ha arrecato svantaggi alla Svizzera, che comunque solo l'adesione con riconoscimento esplicito della nostra neutralità poteva concepirsi, ma che oggi non potevamo aspettarci o pretendere di ottenere un privilegio del genere.

Il Capo del dipartimento politico affermava poi, che se il Consiglio federale non ha modificato il suo punto di vista, egli teneva a dichiarare, che vuole mantenere il suo atteggiamento positivo di fronte ai fini delle Nazioni Unite e che ne darà la prova continuando a collaborare attivamente in tutti i campi in cui la sua politica di neutralità non ponga ostacoli.

Ma accanto al problema di politica estera che abbiamo tracciato, ne rimane uno di politica interna che va preso molto seriamente.

Il Consiglio federale è d'avviso che un'eventuale adesione alle NU dovrebbe essere sottoposta all'approvazione del popolo e dei Cantoni, come fu il caso per la Società delle Nazioni. Ora è difficile immaginare che in un vicino futuro in votazione popolare l'adesione riesca a trovare una maggioranza, specie se le NU pretendessero l'abbandono della neutralità, ma è facile immaginare in che situazione disastrosa verrebbe a trovarsi il nostro Paese dopo un voto negativo. Si tratterà dunque innanzitutto di convincere il cittadino svizzero. Compito doppio, perchè bisognerà provare al nostro Popolo due cose: che le NU malgrado i loro difetti, non possono non esistere ma anche che una nostra adesione sarebbe utile ed opportuna. Compito arduo, non risolvibile etichettando gli uni di progressisti internazionalisti o di giovani, e gli altri di reazionari provinciali o di rassegnati. Non è ancora troppo tardi, sicchè abbiamo il tempo di soppesare il più e il meno. La causa è aperta: non vi sono ragioni che vietino una volta per sempre l'adesione, ma non ve ne sono neppure che ce la impongano subito e senza condizioni. Ciò che importa è di rifletterci, e direi che si tratta di un obbligo di ognuno di noi.

