

La posizione attuale della Svizzera nei suoi rapporti con le Nazioni Unite

Autor(en): **Janner, Antonino**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rivista militare della Svizzera italiana**

Band (Jahr): **45 (1973)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-246231>

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 Ausdrücke 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.

La posizione attuale della Svizzera nei suoi rapporti con le Nazioni Unite

Dott. Antonino JANNER *

Tutti sappiamo, più o meno, cosa sono le Nazioni Unite (NU). Onde evitare malintesi e per meglio comprendere la posizione della Svizzera di fronte a loro, vorrei nondimeno dare qualche breve cenno storico ed alcune indicazioni sui principi della Carta delle NU.

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. A guerra appena terminata in Europa — il Giappone resisteva ancora — i plenipotenziari di 50 Stati firmarono a San Francisco la Carta delle Nazioni Unite. Con la ratifica da parte di 29 Paesi, tra cui i Cinque Grandi, la Carta entrava in vigore il 24 ottobre 1945. Seguì la prima sessione dell'Assemblea generale che ebbe inizio a Londra il 10 gennaio 1946, 27 anni fa. Vi partecipavano delegati di 51 Paesi, numero che aumentò dapprima a ritmo lento, poi nel dicembre 1955 furono ammessi di colpo 16 Stati, tra cui l'Italia e l'Austria; altri 17, tutti neo-indipendenti, si aggiunsero nel 1960, fino ad arrivare al numero odierno di ben 132.

Una tappa di estrema importanza fu l'ingresso nell'Organizzazione del governo della Repubblica Popolare Cinese, ingresso intervenuto il 25 ottobre 1971. Fino al 1970 i progetti di risoluzione intesi a sostituire la delegazione di Taiwan con quella di Pechino furono sempre respinti dall'Assemblea generale in quanto non riunivano la maggioranza che doveva essere di 2/3 trattandosi di una questione importante. Fino a tre anni fa poi il governo degli Stati Uniti significava sì di non voler più ostacolare la rappresentanza della Repubblica Popolare Cinese, ma dichiarava nel contempo che si sarebbe opposto all'esclusione della delegazione di Taiwan. Finalmente l'Assemblea delle Nazioni Unite decise di non applicare la maggioranza dei 2/3, ciò che permise al governo di Pechino di occupare il seggio di Taiwan — come se si trattasse di un problema minore! E' ben evidente che questo cambiamento nel Consiglio di Sicurezza aumenterà il peso dell'Asia negli

** La conferenza venne tenuta a Locarno dall'Ambasciatore Dr. Janner il 30 marzo 1973 all'Associazione della Svizzera italiana per l'adesione della Svizzera all'ONU.*

affari internazionali e influenzerà forse decisamente, l'avvenire delle istituzioni mondiali.

Altro elemento, che segna la vigilia di un nuovo periodo per le Nazioni Unite, è quello dell'entrata delle due Germanie, prevedibile ancora quest'anno. Infatti, il parlamento di Bonn, oltre a discutere la ratifica del trattato sullo statuto delle due Germanie, esamina, parallelamente un progetto che permetterà al governo del Cancelliere Brandt di porre la candidatura del Governo federale. A sua volta, e contemporaneamente, il Governo della Repubblica Democratica Tedesca farà analogo domanda. Non vi è dubbio che, sia il Consiglio di Sicurezza che l'Assemblea Generale accetteranno i due nuovi membri.

Mancheranno così all'appello, fra poco dunque, solo gli ultimi Paesi divisi, vale a dire il Vietnam e la Corea, che pure vorrebbero ottenere la loro ammissione, ma ancora non vi riescono per il gioco del veto delle grandi Potenze; le parti non comuniste hanno tuttavia un osservatore a Nuova York. Aggiungiamo che lo Stato del Vaticano come pure il Principato di Monaco vi delegano un osservatore. Inoltre non sono rappresentati al Palazzo di vetro, per mancanza di mezzi e di personale, gli Stati miniatura, quali il Liechtenstein, Andorra, San Marino e le Isole Samoa.

La Svizzera rimane così l'unico Paese indipendente di una certa importanza, che di suo grado non è membro di pieno diritto delle NU. Più che mai, corriamo ora 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, tantomeno che abbiamo sempre affermato che l'universalità delle nostre relazioni internazionali è uno dei cardini della nostra politica di neutralità.

Prima di analizzare le cause e gli effetti di tale situazione sarà bene dare uno sguardo alla Carta dell'Organizzazione delle NU.

Già il preambolo conferma che le NU furono create sotto la disastrosa impressione della guerra. Vi leggiamo infatti: «Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a preservare le generazioni future dal flagello della guerra, che ben due volte nello spazio di una generazione, ha inflitto all'umanità indicibili sofferenze»,

«decisi inoltre a proclamare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo,

nella sua dignità, nell'uguaglianza dei diritti di uomini e donne, di grandi e piccoli»,

«decisi a rispettare gli obblighi derivanti dai trattati internazionali, a favorire il progresso sociale ...» e via dicendo.

I firmatari promettono di praticare la tolleranza reciproca, di vivere in pace da buoni vicini, di unire le loro forze, «per mantenere la pace e la sicurezza internazionale», e di istituire metodi atti ad impedire l'uso della forza delle armi ... salvo che nell'interesse comune. Aggiungiamo subito che queste dichiarazioni programmatiche, anche se in parte illusionistiche, non possono che essere approvate dalla Svizzera.

L'articolo primo della Carta sui fini ed i principi delle NU stipula poi, che gli Stati aderenti prenderanno misure collettive efficaci, per comporre con mezzi pacifici divergenze di carattere internazionale, per preservare la pace, o addirittura reprimere atti d'aggressione. Si tratta evidentemente dello scopo principale delle NU, quello che originariamente doveva essere la loro ragion d'essere: garantire la pace nel mondo mediante un sistema di sicurezza collettiva. Ciò presuppone che gli Stati membri si ingaggino ad adempire agli obblighi fissati nella Carta, sostenendo ogni misura decisa dagli organi competenti, e negando ogni assistenza ad uno Stato contro il quale le NU agirebbero a scopo preventivo o coercitivo. Qui appare subito 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. Per essere ammessi alle NU non bastava infatti presentare una domanda ed essere uno Stato amante della pace. Il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale si riservavano il diritto di rifiutare un nuovo membro, specie se costui avesse voluto porre certe condizioni. Con ciò vorrei sottolineare che all'origine le NU non furono create con l'auspicio di essere universali.

L'universalità è venuta creandosi con l'andare del tempo in un mondo di 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) godono del diritto di veto ... e ne abuseranno. Aggiungasi che l'Assemblea

generale non ha alcun potere esecutivo, essa emana solo raccomandazioni destinate sovente a rimanere lettera morta, mentre le decisioni vere spettano al Consiglio di Sicurezza, decisioni che tutti i membri si impegnano ad applicare senza averle potute discutere. Il Consiglio di Sicurezza infatti, è competente tra l'altro per decidere misure in caso di minacce contro la pace o di atti d'aggressione. Competenze di cui tratta l'importante Capitolo VII della Carta. Tali misure possono comportare la rottura totale o parziale delle relazioni economiche, la interruzione delle comunicazioni (ferroviarie, marittime, aeree, radio-telegrafiche 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, nonché 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, perlomeno 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 veti! L'Unione Sovietica ne oppose oltre cento — gli altri 4 una trentina, paralizzando vieppiù 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 alla Carta, 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, compagnie reclutate su base volontaria ed impiegate 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, perché parecchi Stati, tra cui — per ragioni

ideologiche — l'Unione Sovietica, rifiutarono di pagare la loro parte. L'assenza persistente d'unanimità tra i membri permanenti, eccetto su questioni minori, impedisce dunque spesso al Consiglio di Sicurezza di svolgere la missione fondamentale assegnatagli dalla Carta: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Con l'esaurirsi della guerra fredda la pratica del veto divenne in verità meno frequente: al suo posto verrà usato il metodo più duttile del «consenso». Siccome però il consenso si ottiene solo su un denominatore comune fatalmente ristretto, le decisioni rimarranno vaghe o addirittura ambigue. Questa situazione indusse vari membri delle Nazioni Unite a portare talune questioni davanti all'Assemblea Generale, benché l'art. 12 della Carta lo vieti esplicitamente. Ma tale prassi che si aggiunge alla possibilità offerte dalla già citata risoluzione «Uniting for Peace» ha tuttavia l'effetto di conferire ai problemi attuali un'eco sovente considerevolissima, oltre a quello di ottenere formulazioni più precise, poiché l'Assemblea non conosce il veto. Così una risoluzione ben definita dell'Assemblea può rivestire un'influenza psicologica e morale notevole, anzi maggiore a quella di una generica decisione del Consiglio di Sicurezza adottata col sistema del consenso.

Sta di fatto, d'altra parte, che l'Assemblea Generale è più che mai divisa in gruppi eterogenei e di interessi opposti. Oltre al contrasto est-ovest, potenziato dalla entrata nel gioco 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 creatrice in seno all'Assemblea Generale dove ogni questione importante, come sapete, richiede due terzi dei voti. Oltre al Consiglio di Sicurezza, anche l'Assemblea Generale viene così in molti casi ad essere praticamente paralizzata. Occorre pure notare l'aumento delle astensioni nei voti sia dell'Assemblea Generale, sia degli Istituti specializzati: capita, e non di rado, che il numero delle astensioni superi quello dei votanti ...

Eppure, malgrado tutte le imperfezioni e le lacune, dobbiamo riconoscere che le NU rappresentano una realtà politica da cui non possiamo astrarre, anzi una realtà indispensabile e insostituibile. Se non ci ci fossero, bisognerebbe inventarle. I divieti non risiedono solo nella 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 di 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 conflagrazioni maggiori o generali. Se aggiungiamo poi all'aspetto politico delle Nazioni Unite quello tecnico, ossia la grande famiglia delle istituzioni specializzate — la FAO a Roma per l'alimentazione nel mondo, l'UNESCO a Parigi sul piano spirituale, il GATT a Ginevra per il commercio internazionale, l'Agenzia atomica a Vienna, l'UNCTAD a Ginevra e l'ONUDI a Vienna per l'aiuto al Terzo Mondo, per citarne solo alcune — allora non rimane più dubbio che il bilancio generale, senza essere brillante è nettamente positivo.

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

Evidentemente, la Svizzera non poteva rimanere indifferente alla creazione delle NU. Già nel novembre del 1945 una commissione speciale, presieduta dall'on. Petitpierre, concludeva unanimamente 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 bisogna pur salvaguardare la nostra situazione particolare di neutrali, usciti illesi dalla recente guerra. Come conciliare l'uno e l'altro?

E' 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 sembrano 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 nel 1946 rinunciò a chiedere l'ammissione alle NU. E per 10 anni non vi furono più prese di posizione ufficiali al riguardo.

D'altra parte, come ho già rilevato, le NU non riuscirono a rendere effettiva la sicurezza collettiva. Il direttorio dei Cinque Grandi — sarebbe più esatto parlare solo di due superpotenze — venendo a mancare la fiducia reciproca, ostacolava azioni comuni e perentorie del Consiglio di Sicurezza, cosicché non furono adottate sanzioni. Per contro, il concetto di neutralità veniva progressivamente 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 delle 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 nel 1965 spiegando come mai la Svezia non aveva dovuto porre limiti alla sua politica di neutralità, diceva che, grazie al disaccordo delle grandi Potenze, 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: solennemente a Vienna nel 1815 prima, a Londra nel 1920 poi.

E' a partire dal 1956 che il problema dei rapporti della Svizzera con le Nazioni Unite interessa maggiormente il nostro Parlamento. Nel dicembre di quell'anno, a proposito del conflitto di Suez, l'on. Petitpierre ritiene che tuttavia non sia ancor giunto il momento di avviare trattative per l'adesione del nostro paese, dichiarando che qualora la Svizzera divenisse membro delle NU, sarebbe illusorio credere che essa possa influire sulle decisioni, ma che per contro, essa non potrebbe più assumere quei compiti che le Nazioni Unite affidano a Paesi non vincolati politicamente con esse. Tale argomento viene ripetuto ancor oggi da coloro che sono opposti alla nostra entrata nelle Nazioni Unite, però non va sopravvalutato.

Nel 1960 poi, il Consiglio federale giunge alla conclusione che una adesione svizzera sarebbe inadeguata e inoltre non consoliderebbe affatto la situazione del nostro Paese sul piano internazionale. Nel 1965, l'on. Wahlen rileva, parlando al Consiglio nazionale, che il nostro Paese non ha sinora subito nessun svantaggio per non aver aderito all'ONU politica.

Il via per un esame più positivo della questione viene dato nel 1967 allorché l'on. Bretscher presenta un postulato invitante il Consiglio federale a preparare un Rapporto sulle relazioni del nostro Paese con le Nazioni Unite che rilevi le prospettive e possibilità di una nostra adesione: salvo restando lo statuto di neutralità. Tale rapporto che tratta con molta cura e oggettività tutti gli aspetti maggiori, si pubblicò il 16 giugno 1969. Benché nelle sue conclusioni il Consiglio federale si astenga ancora una volta dal proporre al Parlamento la adesione — siccome l'esame intrapreso non ha permesso di giungere ad una conclusione univoca, ed essendo il Governo consapevole che la maggioranza del popolo svizzero ha un atteggiamento piuttosto scettico o per lo meno indifferente nei riguardi dell'Organizzazione mondiale — mi pare che l'anno 1969 segni una svolta. Infatti, il Consiglio federale ritiene essere suo dovere di prendere diversi provvedimenti, atti a manifestare meglio la nostra solidarietà con la comunità mondiale delle Nazioni Unite, avvicinandosi così ad esse. Notiamo

dunque un atteggiamento di fondo che tende ad adattarsi continuamente alle circostanze contribuendo alla collaborazione internazionale ovunque sia possibile e sempre che la neutralità lo consenta.

Nuova data importante quella del 17 novembre 1971, giorno nel quale il Consiglio federale pubblica il Secondo Rapporto all'Assemblea federale sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle NU, facendone il punto per gli anni 1969/71. Ne risulta che taluni dei provvedimenti presi nel 1969 hanno dato un risultato rallegrante, citerò:

- l'aumento sensibile dei contributi finanziari (specie per il PNUD, l'UNICEF, l'Alto-Commissariato per i Rifugati);
- l'attenzione speciale prestata allo sviluppo e alla disponibilità di Ginevra, sia come sede delle Nazioni Unite, sia come centro di conferenze internazionali;
- l'ammissione della Svizzera con tutti diritti nel marzo del 1972 alla Commissione economica per l'Europa, organo regionale delle Nazioni Unite;
- la creazione di un Corpo di Volontari che saranno anche a disposizione degli organismi internazionali per l'aiuto all'estero in caso di catastrofi. Il Delegato del Consiglio federale, dott. Arthur Bill, prevede che i suoi volontari potranno entrare in azione a partire dal 1974;
- infine nel settore del diritto umanitario, specie nel campo della protezione alle vittime di conflitti, va notato un felice riavvicinamento tra le Nazioni Unite ed il CICR. Inoltre il Consiglio federale prevede di convocare una Conferenza diplomatica l'anno prossimo a Ginevra, intesa a completare e perfezionare le convenzioni di Ginevra del 1949.

Giacché il Consiglio federale constata il 17 novembre 1971 che la questione di una nostra adesione politica all'ONU viene a porsi con innegabile urgenza, ci sia permesso di discutere ora alcuni argomenti pro e contro un'adesione completa della Svizzera.

Vediamo subito gli argomenti maggiori in favore:

1. Fini e principi delle NU sono, come l'ho già fatto rilevare, accettabilissimi per noi, anzi corrispondono ai nostri ideali (ciò non esclude un sano scetticismo). La loro realizzazione che garantirebbe la pace,

favoreggia 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 indirette, 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 saranno tra poco un consesso universale: la Cina di Mao essendo subentrata un anno e mezzo fa e le due Germanie entrando quest'anno, l'astensionismo svizzero non sarà più giustificabile e rischieremmo a lungo andare di rimanere isolati ed incompresi, non solo sul piano diplomatico-politico, ma anche su quello economico, culturale e scientifico. Potrà dunque la Svizzera restare appartata, lei sola? Quanto potrebbe durare il paradosso di intrattenere relazioni bilaterali con tutti gli Stati del mondo in virtù del principio della universalità dei nostri rapporti con l'Estero ma di rifiutare contemporaneamente di cooperare con essi nell'unico consesso internazionale che li comprende tutti?

3. L'appartenenza politica 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. Dal momento che l'Assemblea Generale tende a sostituirsi sempre più al Consiglio di Sicurezza potremmo così aumentare il numero degli Stati moderatori che riescono talvolta ad esercitare un'influenza chiarificatrice o conciliatrice. Ci ritroveremmo in compagnia della Svezia, dell'Austria e di altri non ingaggiati. Helvetia mediatrix in seno alle Nazioni Unite — senza tuttavia illuderci sulle possibilità reali di un rispettabile, ma piccolo Paese.

4. In caso di guerra, la Svizzera godrebbe della protezione delle NU se venisse aggredita, protezione forse problematica, ma giuridicamente assicurata.

5. Infine l'appartenenza provocherebbe certamente un maggior interessamento dell'opinione pubblica del nostro Paese a questioni internazionali, benché non mi sembri che lo Svizzero come taluni

pretendono si disinteressi di politica estera, in ogni modo certo non meno degli altri popoli. Quanto al nostro Parlamento, esso dimostra un interesse crescente evidente per dibattiti di politica estera.

E gli avversari, cosa obiettano?

1. Che facendo parte dell'ONU politica arrischiamo di dover partecipare a sanzioni collettive che potrebbero contrastare con la nostra neutralità. Pericolo teoricamente e giuridicamente esistente, semmai un'ipoteca e per di più un'ipoteca difficile da valutare. Tuttavia 27 anni di politica onusiana hanno dimostrato che il pericolo di un conflitto tra Carta delle NU e statuto di neutralità è praticamente, e stando al gioco delle forze politiche nel mondo, inesistente. Non è infatti pensabile che i contrasti profondi nel campo politico, ideologico ed economico che separano le Grandi Potenze dotate del diritto di veto vengano a mancare in un futuro prevedibile. D'altra parte abbiamo visto che la partecipazione a sanzioni militari presuppone l'accordo del membro delle NU al quale viene chiesta. In quanto ad altre sanzioni per esempio economiche: Rodesia docet! Avvertita dalle misure coercitive prese dal Consiglio di Sicurezza nel 1966, la Svizzera non poteva rimanere indifferente di fronte agli avvenimenti in Rodesia, ancorché quale Stato neutrale non membro delle NU non fossimo vincolati in alcun modo alle decisioni del Consiglio di Sicurezza. Pertanto il Consiglio federale adottò di propria iniziativa certi provvedimenti. Ovviamente ciò non costituiva una partecipazione completa alle sanzioni emanate a Nuova York. Tuttavia bastava ad impedire che l'efficacia di queste ultime sia pregiudicata dall'atteggiamento della Svizzera e ad evitare così che la neutralità venga distorta a favoreggiamento del Paese colpito.

2. L'influsso limitato, anzi limitatissimo che può avere un piccolo Stato sulla politica mondiale e sulle grandi Potenze. Ma allora solo i magnati avrebbero il diritto ed il gusto di esistere?! D'altronde è pur vero che per noi far parte o no dell'ONU politica non ci porta al dilemma amletico.

3. C'è chi teme che avendo aderito, i rappresentanti svizzeri sarebbero chiamati a prendere posizione, provocando reazioni controproducenti, 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 magari 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, astendosi 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 basterebbe lo stato attuale, vale a dire la presenza a Nuova York di un osservatore ufficiale con rango d'ambasciatore, assistito da quattro collaborari diplomatici, una rappresentanza insomma paragonabile ad una grande ambasciata svizzera.

4. Infine, ed è forse l'argomento che ci lascia più perplessi: il fatto di *non* appartenere volutamente alle NU ci offre una libertà di giudizio e delle possibilità di agire che possono interessare le stesse NU, nel caso in cui l'Organizzazione venisse considerata prevenuta o parziale o fosse addirittura impegnata in un conflitto lei stessa. 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. Esempio classico, ma ben raro del genere, l'incarico impartito l'anno scorso dal Segretario Generale Waldheim all'ex-Ambasciatore svizzero Alfred Escher, di stabilirle le condizioni necessarie per permettere al popolo della Namibia — la ex-colonia tedesca dell'Africa Sudoccidentale — di esercitare liberamente i suoi diritti all'indipendenza. La missione doveva essere affidata ad una persona estranea all'Organizzazione mondiale, le NU essendo considerate dal Sudafrica come parte in causa.

Per sapere se oggi veramente l'ammissione della Svizzera alle NU sia raggiungibile, sarà bene esaminare brevemente i modi possibili di una adesione. Ve ne sono essenzialmente due, tralasciando l'ipotesi di voler aderire rinunciando semplicemente alla neutralità. Non vale la pena soffermarci su questa eventualità dato che il Consiglio federale nei suoi due Rapporti citati la esclude senz'altro, e 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. Le possibilità sono pertanto due:

la prima: 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 pure e semplice quale rinuncia tacita alla nostra neutralità ben definita. Sarebbe perciò da esaminare più da vicino, se l'accettazione da parte degli Stati membri della Svizzera quale membro delle Nazioni Unite, senza che si riservi il suo statuto di neutralità, non potrebbe interpretarsi al contrario da parte loro quale tacito riconoscimento della nostra neutralità. Una tale interpretazione potrebbe essere sostenuta, specialmente se il nostro Paese, prima di aderire all'Organizzazione, avesse comunicato agli Stati membri il nostro parere al riguardo, vale a dire che la Carta delle Nazioni Unite permette di mantenere, anche in seguito, lo statuto di neutralità permanente. Il rischio di un'incompatibilità, come abbiamo spiegato poco fa, c'è — per la Svizzera, per la Svezia, per l'Austria — ma appare sopportabile.

la seconda: Aderire ottenendo il riconoscimento esplicito della neutralità da parte delle NU, il che dovrebbe implicare tra l'altro l'essere dispensati da sanzioni collettive. Un tale *riconoscimento* sarebbe di competenza del Consiglio di Sicurezza e creerebbe per esso grosse difficoltà, tra l'altro d'ordine giuridico per via di certi articoli della Carta, 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. E' difficile dire, per esempio, fino a che punto gli Stati afro-asiatici, da poco divenuti indipendenti, sarebbero disposti e capaci di concedere un privilegio alla Svizzera, tanto più che finora nessuno Stato, nemmeno l'Austria che possiede uno statuto di neutralità analogo al nostro, ha aderito alle Nazioni Unite con riserva. 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 dal Palazzo di vetro con un prestigio ben ridotto.

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 ancor parte. Questa collaborazione avviene all'insegna della *solidarietà* — correlato della nostra *neutralità attiva*, binomio già formulato da Giuseppe Motta ai tempi della Società delle Nazioni — e della *disponibilità*, concetto caro all'on. Wahlen. Consideriamo tale principio, accanto alla neutralità e la solidarietà, addirittura quale elemento essenziale della nostra politica estera, precisando che offrire i nostri buoni uffici indica esser pronti ed in grado di agire ogni qual volta due o più parti, di comune accordo, ce lo chiederanno. Servigi che sovente possono essere resi solo da un piccolo Stato non esposto a sospetti di parte. Unico limite, direi naturale, alla solidarietà ed alla disponibilità: la stessa politica di neutralità, la quale d'altronde è proprio la condizione che ci permentte certe attività precluse ad altri.

Infatti il Consiglio federale dichiarava nel 1960 esaminando l'incarto di Nuova York — con un approccio, ci sembra, più riservato di oggi —: «La Svizzera può rendere più servizi alla causa della pace e delle Nazioni Unite stando in disparte e senza intervenire nei dibattiti politici all'Assemblea Generale. Infatti a più riprese negli anni scorsi, tanto il Segretario Generale quanto 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».

Quali furono tali occasioni? Ne citeremo quattro:

- la guerra di Corea, venti anni fa, che ci valse di partecipare alla Commissione del Rimpatrio dei prigionieri e quella di Soveglanza dell'armistizio che tuttora funziona con compiti limitati e simbolici, per espresso desiderio degli ex-belligeranti (costo a nostro carico fino ad oggi 15 milioni di franchi);

-
- la crisi di Suez del 1956, durante la quale la SWISSAIR per incarico del Segretario Generale delle NU trasportò dei contingenti di punta delle NU in Egitto con spese per la Confederazione per oltre 1 milione e mezzo di franchi (di allora);
 - l'imbroglio congolese nel 1960, in seguito ai torbidi nati dopo la proclamazione dell'indipendenza. Il contributo svizzero in trasporti ed aiuti in viveri e medicinali s'ammontò a sei milioni di franchi;
 - l'intervento delle NU per il mantenimento della pace dell'Isola di Cipro. Dietro richiesta del Segretario Generale delle NU il Consiglio federale accettò di partecipare al finanziamento dei Caschi blu per dimostrare la solidarietà internazionale dello Stato neutrale non membro. Al 1. gennaio 1973 il nostro contributo era salito ad 8 milioni di franchi.

Va poi ricordato che nel 1961 la Confederazione sottoscrisse al prestito delle NU per un valore di 8 milioni di franchi, prestito indispensabile per colmare il deficit preoccupante nel quale erano incorse le NU con le azioni pacificatrici a Suez e nel Congo, ma soprattutto causato dal rifiuto di parecchi membri di assumersi le loro responsabilità finanziarie. Può sembrare paradossale che la Svizzera sia messa a contribuire per azioni che riguardano gli organi politici delle NU, senza dunque aver voce in capitolo, cioè senza partecipare al voto su tali azioni. Se aggiungiamo poi il fatto che i contributi svizzeri sono tra altro la conseguenza di crisi non, o solo parzialmente risolte da parte le NU, allora comprendiamo che le varie decisioni del Consiglio federale prese per salvaguardare la pace e la solidarietà internazionale, suscitano e suscitano ancora interrogazioni e critiche, tanto alle Camere, che però hanno sempre finito per seguire il Governo, quanto sulla nostra stampa, non obbligata a prendere quei riguardi che si addicono agli organi costituzionalmente responsabili della nostra politica estera.

Con tutto ciò non abbiamo ancora parlato della appartenenza della Svizzera alle istituzioni specializzate delle NU e delle organizzazioni internazionali loro affiliate, *a tutte*, salvo il Fondo Monetario internazionale e la Banca Mondiale. Non starò ad enumerarle. Mi sia solo concesso di ricordare il contributo che parecchi cittadini svizzeri, di vari gradi e differente preparazione, hanno dato e danno tuttora alle istituzioni ed iniziative delle NU. Così l'on. Wahlen diede del suo

meglio alla FAO; due furono gli alti Commissari per i rifugiati, che poi presero la direzione della nostra Ambasciata a Washington; l'Ambasciatore Jolles, artefice degli Accordi di Bruxelles, si distinse all'Agenzia atomica di Vienna; l'attuale Segretario generale del Dipartimento politico compì una missione speciale a Gerusalemme per incarico personale del Segretario Generale delle NU dopo la guerra dei 6 giorni del 1967. In questi giorni Victor Umbricht presenta il rapporto finale sulla sua missione quale direttore del UNROD, la più costosa impresa di auto e ricostruzione mai vista in favore del Bangladesch. Questi pochi esempi valgono per rendere omaggio a tutti coloro che risposero all'appello delle NU.

Tirando le somme è lecito sottolineare l'alto grado d'integrazione nell'ONU raggiunto cggigiorno dal nostro Paese. Il mito di una Svizzera estranea alla collaborazione internazionale deve essere dissipato; possiamo asserire che svolgiamo, seppure secondo nostre proprie modalità, una funzione molto attiva nelle Nazioni Unite, funzione per molti rispetti altrettanto, se non maggiormente valida di quella svolta da numerosi Stati membri.

La Svizzera è riuscita, pure 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 impartercipe 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 le NU. 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.

La politica di avvicinamento indetta dal Consiglio federale vuol perciò

facilitare la questione di una futura adesione, senza pregiudicarla, influenzando favorevolmente sugli Stati membri, nell'eventualità che un giorno l'avessimo chiesta; così il Rapporto ufficiale.

La evoluzione della vita internazionale ad un ritmo sempre crescente, la concentrazione nelle NU di innumerevoli attività internazionali (strategia per lo sviluppo del Terzo mondo, protezione ecologica, disarmo), la complessità crescente dei meccanismi cooperativi e soprattutto le prospettive che s'aprono ora in direzione di una vera universalità dell'Ente, tutti questi fattori ci obbligano — e lo dice il Consiglio federale — a ripensare costantemente la nostra politica, a ridefinire le nostre relazioni con le Nazioni Unite per renderle vieppiù conformi agli interessi del Paese.

L'opinione pubblica elvetica ha preso coscienza della mobilità dei differenti elementi di questa complessa tematica. Diventiamo poi sempre più consapevoli del fatto che la linea della politica estera del nostro Paese convergerà ineluttabilmente, un giorno o l'altro, sull'adesione alle Nazioni Unite, sempre restando fedeli a noi stessi, cosicché l'entrata in questa organizzazione costituirà l'apporto logico di una collaborazione che copre ormai più di un quarto di secolo.

Per associare ancor più ampiamente le cerchie interessate e le varie tendenze dell'opinione pubblica alla definizione delle nostre relazioni future con le NU, il Consiglio federale si propone di istituire una Commissione consultiva speciale, composta di rappresentanti della politica, delle donne, della diplomazia, dell'amministrazione, dell'economia e della scienza, che avrà mandato di esaminare l'opportunità di indirizzare una domanda di ammissione alle NU e di precisare se essa dovesse essere libera da condizioni oppure vincolata al mantenimento della neutralità.

Tale Commissione, che l'on. Graber intende far nominare dal Consiglio federale entro il mese di maggio, avrà la possibilità di pronunciarsi, in piena libertà, sulla forma che dovrebbero rivestire in avvenire le nostre relazioni con le NU, al lume delle esperienze fatte collaborando con esse e nella prospettiva dell'evoluzione storica delle NU. Le conclusioni della Commissione speciale dovrebbero permettere al Consiglio federale di presentare nel 1974 all'Assemblea federale il terzo ed auguriamoci ultimo Rapporto. Qualora fosse favorevole ad un'adesione e le Camere federali consenzienti si prospetterebbe per il 1975 la possi-

bilità del referendum popolare. Il Sovrano deve dunque prepararsi a prendere una decisione in un avvenire ormai relativamente vicino.

E dunque molto ben scelto il momento di dar vita ad un'Associazione dalla Svizzera italiana per l'adesione della Svizzera all'ONU ed auguro al suo presidente, on. Carlo Speziali, nonché ai suoi sostenitori di tutti i partiti del nostro Cantone che sopportano il movimento onusiano, molte soddisfazioni e successo. Si tratterà di svolgere nel prossimo biennio un lavoro d'informazione intelligente, obbiettivo ed accorto per convincere il popolo — sarà lui nonché i Cantoni — a votare finalmente l'adesione alle NU come fu già il caso del resto per la Società delle Nazioni.

Da un punto di vista politico è indicato infatti procedere in modo analogo a quello scelto a suo tempo. Corrisponde a vero spirito di democrazia diretta di sottoporre una decisione della massima importanza per l'avvenire del Paese, quale è quella dell'adesione alle NU, a sanzione del popolo e dei Cantoni. (Da notare en passant che l'adesione alle NU non avrebbe ripercussione alcuna né sulla nostra democrazia diretta né sulla struttura federale elvetica: la Carta rispetta pienamente la sovranità dei singoli Stati membri).

La Causa è aperta, anzi apertissima. Non è ancora troppo tardi, sicché abbiamo il tempo di coppesare il più ed il meno. Bisognerà provare al cittadino due cose: che le NU malgrado i loro difetti *non possono non esistere* ed inoltre che una nostra adesione sarebbe utile ed opportuna. Compito arduo, non risolvibile etichettando gli uni di progressisti, internazionalisti, o magari di giovani, e gli altri di reazionari, provinciali o di rassegnati. Insomma un bel compito che riguarda ognuno di noi: nostra res agitur.